



SEMINARIO INTERNACIONAL

retos
del
**buen
vivir**

DEMOCRACIA,
MOVILIDAD HUMANA
Y TERRITORIO

PYDLOS. Av. Víctor Manuel Albornoz. Quinta Balzaín.
Telefax: 593 7 405 1186 ó 405 1187
Email: pydlos@ucuenca.edu.ec <http://pydlos.ucuenca.edu.ec>

PYDLOS



PYDLOS
ediciones

Gráficas Hernández

DISEÑO E IMPRESIÓN

ISBN: 978-9978-14-195-3

Derecho de autor: N° CUE 000174

Cuenca 2010

Índice

PRESENTACIÓN

Alejandro Guillén García _____ 4

PARA DEFINIR EL BUEN VIVIR

José María Tortosa _____ 7

EL BUEN (CON) VIVIR, UNA UTOPIÍA POR (RE)CONSTRUIR

Lecturas desde la Constitución de Montecristi

Alberto Acosta _____ 21

MEDICIONES ALTERNATIVAS DEL BIENESTAR

Daniela Carrillo _____ 53

POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO: UNA VISIÓN REGIONAL

Maren Jiménez _____ 59

METRÓPOLIS DISPERSA: INTERPRETACIÓN DEL FENÓMENO DE LA DISPERSIÓN. CASO VALENCIA - ÁREA METROPOLITANA.

Andrés Cebrián Gallardo _____ 66

INTERIORIZACIÓN E NOVAS CENTRALIDADES URBANAS: UMA VISÃO PROSPECTIVA PARA O BRASIL

Rodrigo Ferreira Simoes _____ 79

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMO HERRAMIENTAS DEL DESARROLLO LOCAL

Nirma Mancero Acosta _____ 113

PORTAL DE MIGRACIÓN Y DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

Javier Ávila Larrea _____ 119

“SI O NO” A LA MINERÍA!

Jan Feyen _____ 122

BUEN VIVIR Y UNIVERSIDAD

Anastasio Gallego Coto _____ 129

PLAN NACIONAL DEL DESARROLLO Y EL BUEN VIVIR

Santiago Velasco _____ 138

PRESENTACIÓN

Alejandro Guillén García *

Los Retos del Buen Vivir, Democracia, Movilidad Humana y Territorio, Seminario Internacional, organizado por la Universidad de Cuenca, a través de su Programa Interdisciplinario de Población y Desarrollo Local Sustentable, PYDLOS, constituye un evento académico, fruto del esfuerzo colectivo de académicos nacionales, y de representantes de distintas universidades de Europa, América Latina y Ecuador; así como de organismos e instituciones nacionales e internacionales de alto prestigio.

El seminario, busca el posicionamiento académico del **BUEN VIVIR** (Sumak Kawsay), visión presente en la Nueva Constitución Ecuatoriana que enriquece los contenidos de los derechos humanos, así como los derechos comunitarios, y aporta significativamente al análisis de las relaciones con la naturaleza, mediante la incorporación de los derechos de la misma, innovación importante que ha revolucionado el pensamiento mundial.

Este evento se da en un momento histórico especial para el país; circunscrito en un planeta angustiado por una profunda crisis social del capitalismo mundial. Sistema capitalista que está encontrando grandes límites a sus posibilidades de crecimiento. El dilema Estado – Mercado, presente en su evolución histórica de momentos de aplicación de políticas de más Estado y menos Mercado y; en otras de más Mercado y menos Estado, parece que ofrecen pocas posibilidades y opciones en el camino seguido de Keynes a Hayek, y de Hayek a la Crisis, que ubica a la sociedad en un devenir social, económico y políticamente incierto.

Por otra parte, las visiones y conceptualizaciones del desarrollo han recibido todas las adjetivaciones posibles. Ahora aparece como un concepto no acabado...incompleto y con resultados siempre menores a las expectativas que sobre él han tenido amplísimos sectores de la población mundial, como el derecho a una vida digna de toda la población, y la sostenibilidad ambiental de un planeta en peligro, que está cuestionando nuestro modo de vida.

En tanto, la sociedad ecuatoriana vive cambios y transformaciones; y el BUEN VIVIR se nos presenta como un referente de posibles respuestas a los problemas sociales y ambientales, a partir de los principios de armonía y equilibrio, el Sumak Kawsay es la alternativa al progreso, al desarrollo, a la modernidad, es más que un concepto, se ha constituido en una noción que quiere recuperar la relación armónica entre los seres humanos y su entorno, quiere recuperar básicamente los derechos humanos y los derechos de la naturaleza, tan venidos a menos, en busca de su supervivencia y reproducción.

* Director PYDLOS - Universidad de Cuenca

En este contexto, la academia como actor social, debe dar una respuesta mediante un conjunto de acciones y de diálogo permanente con la sociedad, constituirse en un espacio vital de reflexión y de vinculación, especialmente en la región sur del país.

Por ello este Seminario, deberá convertirse en el inicio de un compromiso, que busque:

1. Efectuar en las condiciones actuales de crisis mundial, una lectura teórica y crítica de los paradigmas explicativos dominantes y de los emergentes en las sociedades, como es el del BUEN VIVIR (SUMA QAMAÑA y/o SUMAK KAWSAY) que está presente a partir de los mandatos constitucionales en países como Bolivia y Ecuador.

2. Analizar el BUEN VIVIR y sus implicaciones en el rol del Estado, las modalidades y sus resultados de implementación, a través de la planificación y el diseño de una Política Pública, como garantía del cumplimiento de los derechos humanos de la población y los derechos de la naturaleza, consagrados por primera vez en la Nueva Carta Política ecuatoriana, que fuera aprobada hace poco tiempo, y que es parte fundamental del Plan Nacional de Desarrollo de la SENPLADES.

3. Promover el debate en torno a la democracia, la movilidad humana y el territorio, como aspectos centrales de los cambios que se están operando en las sociedades actuales y de manera especial en la sociedad ecuatoriana.

4. Identificar temas de investigación, capacitación y acompañamiento para la planificación y la gestión del desarrollo local, regional y nacional, a través de la concertación con los actores sociales del territorio, la cooperación internacional y redes académicas.

5. Contribuir al conocimiento y debate ciudadano en torno a estas problemáticas.

6. Generar redes académicas internacionales necesarias para el cumplimiento de estos objetivos.

Además el seminario se constituirá en un esfuerzo colectivo para abordar académicamente el tema del BUEN VIVIR en algunas de sus dimensiones, se lo hará con un enfoque regional, planteando algunos aspectos necesarios, mediante un debate teórico y participativo con el sector público, en el que se consideren temas importantes como los Derechos de la Naturaleza, Territorio, Trabajo, Interculturalidad, Plurinacionalidad, Movilidad y Universidad. Pero sobre todo, con la construcción concertada y con miras a un futuro mediante una doble estrategia para el aprovechamiento del conocimiento con la aplicación de las tecnologías disponibles, para mejorar la gestión del desarrollo local y regional, y potenciar sus actividades en la docencia, la investigación y el acompañamiento, siempre encaminados en esta misma dirección, el conocimiento que implica el Buen Vivir.

Esta publicación recoge los diversos aportes presentados en el Seminario que facilitan o complejizan el debate teórico y metodológico sobre EL BUEN VIVIR, con miras a potenciar las actividades en la docencia, investigación y acompañamiento encaminadas a favorecer el conocimiento que implica el Buen Vivir.

En este esfuerzo académico es necesario reconocer la participación de la delegación del hermano país de Bolivia; CEDEPLAR, la Universidad Politécnica de Valencia, la Universidad de Alicante, Universidad Santa María, Universidad del País Vasco, Universidad de Guadalajara, Universidad Externado de Colombia, Fundación Acción Ecológica, FLACSO, CAAP, CEPAL/CELADE, UNFPA, OIM, SENPLADES y SENACYT; quienes a través de sus ideas y aportes recogidos en este libro enriquecerán nuestro futuro.

Señoras y Señores



Para definir el Buen Vivir

José María Tortosa *

La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para que sirve la utopía? Para eso: sirve para caminar.

Eduardo Galeano

Lo primero que hay que plantear es para qué definir el Buen Vivir y hay varias respuestas disponibles. Una es que hay que definirlo para lo mismo que se hizo en las visiones convencionales del desarrollo, es decir, hay que definir el Buen Vivir como primer paso para conseguir un (mayor) crecimiento económico. Otra opción es la de definirlo en términos de las versiones más o menos vergonzantes del desarrollo que esconden el crecimiento económico en una hojarasca de variables que, en definitiva, reconducen al crecimiento del Producto Interno Bruto. La opción que se toma aquí es otra: hay que definir el Buen Vivir para superar el Mal Vivir y para saber en qué medida se está consiguiendo. Hay que encontrar, entonces, una definición suficientemente clara y, al mismo tiempo, que sea capaz de ser sometida a la operativización que ayuda al seguimiento de las políticas que se estén aplicando para hacer frente a una realidad constatable en el mundo contemporáneo, la del Mal Vivir o, si se prefiere, la del Maldesarrollo.

Así pues, se partirá de una descripción del Mal Vivir para después procurar situar el Buen Vivir en el contexto de respuestas clásicas a la cuestión del desarrollo. Aunque el Buen Vivir incluye la novedad absoluta de originarse en la periferia de la periferia (y no sólo en la periferia como fue el caso de la teoría de la dependencia), es decir, originarse en los pueblos originarios de países andinos, no por ello hay que desear que su contenido no tenga nada en

* Catedrático de la Universidad de Alicante.
Instituto Universitario de Desarrollo Social y
Paz - España

común con otras respuestas dadas a la cuestión del Mal Vivir sea desde el centro o desde la periferia. Tampoco sería aconsejable aceptarlo sin más por el hecho de provenir de pueblos originarios que tampoco parece razonable idealizar sin ser sus sombras aunque sí respetar visto su pasado.

Lo primero que hay que decir es que, en los trabajos ya existentes sobre la palabra (Acosta y otros, 2009), es preciso distinguir dos elementos bien diferentes entre sí: por un lado, el que se refiere estrictamente a su contenido. En ese sentido, puede no tener mucho de novedoso sino que refleja discusiones que ya llevan tiempo en la academia por más que hayan sido minoritarias. Por otro lado, lo que sí es una novedad y es que “los sin voz” tengan ahora voz, concedida, conseguida o conquistada, pero voz. Este segundo punto de vista puede ser objeto de debate ideológico según se esté a favor o en contra de determinados planteamientos. Pero el primero, el de su no excesiva novedad en cuanto a su contenido, es objeto de indagación empírica comparando lo que ahora se dice bajo el capítulo “Buen Vivir” y lo que años atrás se decía en términos de “desarrollo a escala humana” por ejemplo.

1. El Mal Vivir

Una descripción (que no es definición) del Mal Vivir como la que aquí se presenta, se hace con el propósito de tener una visión general de los contenidos de este “malestar en el sistema mundial y sus componentes”. Y tiene que quedar claro que su función política en términos de sugerencia de movilización es más bien limitada, por no decir muy limitada. La movilización, de hecho, se consigue mucho mejor mediante abstracciones (antiimperialismo, antiglobalización) a ser posible con términos nunca definidos. En el extremo opuesto, la movilización también se consigue mediante lo que se llama “single issue movements”, movimientos monotemáticos (defensa de minorías, ecologismo, feminismo o los más específicos en defensa de una instalación, contra un determinado uso de algo, contra la implantación de algo considerado como peligroso etcétera).

Pero a efectos casi únicamente descriptivos, se reproduce aquí el cuadro 1 (Tortosa, 2009) que resumiría los males que el ser humano está infligiendo al ser humano. Para clasificarlos se recurre a las necesidades humanas básicas por un lado y a los tres ámbitos en los que se lleva a cabo la acción humana que aquí es relevante, a saber, el ámbito local, el mundial y el medioambiental.

Es igualmente constatable que los llamados países periféricos reciben la mayor parte de esos males, incluidos los medioambientales, pero eso no exime a los países llamados centrales ni a los emergentes (al G-20, por

Cuadro 1.- Los componentes del Mal Vivir

	Sistema local	Sistema mundial	Ecosistema
Bienestar	Estancamiento Pobreza, hambre Inequidad, desigualdad	Polarización Periferización Explotación	Calentamiento Agotamiento Contaminación
Libertad	Democracia escasa Represión Marginación	Dependencia Represión Marginación	Dependencia de la Naturaleza Sin “partenariado”
Identidad	Colonización interna Nacionalismo Fundamentalismos	Colonialidad Homogeneización Reacciones “identitarias”	Enajenación ante la Naturaleza Pérdida de raíces
Seguridad	Violencia Guerra civil Terrorismo	Guerra entre Estados Terrorismo transnacional Nuclearización	Catástrofes de origen humano Inseguridad medioambiental

Fuente: Tortosa, 2009, en Varios Autores, 2009b.

abreviar) ni de su papel en la producción de algunos de esos problemas (caso evidente, la agresión al medio ambiente por parte de los Estados Unidos y la China) ni de sufrir, aunque sea en menor medida, males como la pobreza, el estancamiento o la desigualdad.

De una forma u otra, los distintos enfoques para superar el Mal Vivir han intentado responder a algunos de estos problemas. Muchas veces olvidando todos los demás o reduciendo el problema a sólo una casilla. Así, por ejemplo, muchas versiones del desarrollo se han quedado, en la mejor de las hipótesis, en la primera casilla o, para ser exactos, en algún elemento de dicha casilla, como puede la promoción del crecimiento y, de no conseguirse, y en un “avance estratégico sobre la retaguardia”, dedicarse a la lucha contra la pobreza sin plantearse los problemas de inequidad o injusticia. Si tampoco se podía aliviar la pobreza, hubo incluso el intento de reducir el desarrollo a las “democracias de baja intensidad” (Varios Autores, 1991). De lo que se trataría ahora es de ofrecer respuestas, dentro de la limitación humana, a este Mal Vivir sin olvidar el conjunto de los problemas a afrontar.

Cuadro 2.- Buen Vivir y Mal Vivir en algunas sociedades

Subsistema	Factores del Mal Vivir		Políticas del Buen Vivir	
	Estructurales	Individuales	Estructurales	Compensatorias
Económico	Desempleo, precariedad Falta de tierras	Falta de capital Imprevisión	Empleo Reforma agraria	Inserción
Político	Quiebra fiscal del Estado Neoliberalismo	Marginación	Fiscalidad progresiva Economía mixta	Participación
Cultural	Darwinismo individualista Dejadez, inacción	Falta de capacitación Patologías	Solidaridad Ética del trabajo	Formación "Normalización"

Fuente: Tortosa, 2005: cap. 7

Como se ve, Mal Vivir es algo (bastante) más que pobreza y su correlativa “lucha contra la pobreza” y, no se diga, “lucha contra el hambre”. Ambas propuestas encubren el fracaso del “desarrollo” que finalmente ha quedado en “cooperación (al desarrollo)” (Varios Autores, 2009b; Varios Autores, 2009c). A pesar de ello, y a escala de las sociedades locales, sí se pueden ver algunos diagnósticos del Mal Vivir y lo que serían las políticas convencionales (y no por ello aplicadas frecuentemente) del Buen Vivir.

En cualquier caso, lo que aquí se plantea es la necesidad de ir más allá de las políticas sociales convencionales que son las que recoge el cuadro 2. Pero, por decirlo todo, el que sean convencionales no quiere decir, mecánicamente, que se estén aplicando de manera generalizada. En numerosos contextos sociales, estas políticas suponen un mínimo a conseguir, no una descripción de lo que se está aplicando en comunidades andinas o en reservas indias estadounidenses.

2. Respuestas clásicas

Dando un paso atrás, puede ser útil reconocer los elementos que el Buen Vivir pueda tener en común con otras propuestas para superar el maldesarrollo o Mal Vivir. En el cuadro 3 se recogen algunas de ellas distinguiendo el análisis que pueda hacer cada una de las causas del mal y los tratamientos que aportan para intentar paliarlo o incluso eliminarlo.

Las diferentes perspectivas teóricas no están situadas en su orden de aparición en el tiempo. Si así fuese, las teorías sobre el imperialismo irían en primer lugar aunque fuesen teorías del desarrollo “avant la lettre”. Después irían las teorías ya del desarrollo, aquí clasificadas bajo el capítulo de teorías de la “modernización” siguiendo el Punto Cuarto del presidente Wilson, pero que también podrían llamarse teorías “dualistas”. Las perspectivas sobre la dependencia serían una reacción ante las anteriores: el problema no se originaría “dentro” de las sociedades, con un sector moderno y uno tradicional, sino en la relación con el exterior que las subdesarrollaría. En paralelo a la caída de Allende esta teoría, casi únicamente latinoamericana, iría seguida por el neoliberalismo y el enfoque de los sistemas-mundo, casi simultáneos a su vez. Y ya en los 80 tendríamos la perspectiva del desarrollo social, mucho más ocupado en el ámbito local, que es el criterio con el que se han ordenado aquí, a saber, el de su situación en un continuo desde lo estrictamente local a lo mundial (o global).

Cuadro 3.- Mal Vivir y su tratamiento en las diferentes perspectivas teóricas

Ámbito	Perspectivas	Factores del Mal Vivir	Políticas que se derivan
Local ↑	Desarrollo social	-	"Empoderamiento", identidad Educación, salud
	Modernización	Sociedad tradicional como obstáculo o como causa de retraso	Cambio institucional Democracias de baja intensidad
	Neoliberalismo	Intervención del Estado impide retorno al equilibrio	Menos Estado, más mercado
	Dependencia	El centro "subdesarrolla" a la periferia	Desconexión Desarrollo autocentrado
	Imperialismo	Expansión capitalista por necesidades de la metrópoli	Liberación popular Revolución
Mundial	Sistemas-mundo	Lógica del sistema mismo Reglas del juego mundial	-

Fuente: Tortosa, 2001: cap. III

El cuadro tiene una evidente simetría: si las propuestas del desarrollo social pueden haber tenido una clara y abundante panoplia de tratamientos para el mal, sin embargo no han sido buenas para detectar el origen del mismo. Exactamente lo opuesto es lo que sucede con los enfoques más globales, como es el caso de la perspectiva de los sistemas-mundo, excelente para muchos en el terreno del diagnóstico, pero sumamente débil a la hora de proponer remedios.

El cuadro puede utilizarse como un antídoto a las visiones demasiado limitadas (y cada una de las del cuadro puede llegar a serlo). Es posible que cada una de ellas tenga algo que aportar, incluida la modernización y el neoliberalismo. Por ejemplo, en el primer caso, la necesidad de ver las culturas (todas, no sólo las de la periferia) como respuestas provisionales ante situaciones concretas y no como elementos eternos a defender y recuperar en su caso. Las culturas (todas) son formas que tienen las sociedades humanas de adaptarse a su contexto histórico. No son, por tanto, dioses a venerar, con una pureza a defender y como algo que puede llegar a exigir dar la vida por ellas. El neoliberalismo, por su parte, puede aportar la importancia del mercado, cierto que no como dios al que hay que someter toda la sociedad, que eso es, al fin y al cabo, el fundamentalismo del mercado que ha llevado, entre otros factores, a la crisis del 2007-2008 y siguientes, sino como un elemento regulador más.

Situado en el contexto de las distintas propuestas que se han hecho históricamente para mejorar las condiciones de los más necesitados, lo

que ahora puede leerse sobre el Buen Vivir resuena notablemente con las ideas de Ernest F. Schumacher, “lo pequeño es hermoso” y “una economía como si los seres humanos importasen” publicadas en Inglaterra en 1973. También son perceptibles las sintonías con el “desarrollo a escala humana” de Manfred Max-Neef publicado en 1993 en castellano y en 1986 en inglés. Ciertamente que no son ideas idénticas (como no lo son las de Schumacher y las de Max-Neef), pero es innegable que tienen (las tres) elementos en común.

En la medida en que el Buen Vivir se acerca a las propuestas del desarrollo humano, al desarrollo a escala humana (Max-Neef) o a la economía como si los seres humanos importasen (Schumacher), el cuadro supone también un llamado a no convertir la discusión en un tema de objetivos o, en la mejor de las hipótesis, de políticas a aplicar, sino a saber incluir los elementos etiológicos: si no se conocen bien las causas, difícilmente se podrán poner bien los remedios. Y también supone un llamado para que quede claro qué queda fuera de la definición: en el cuadro 3 es claro, a saber, el problema medioambiental, que no es un problema menor sino, tal vez, el más importante en términos de la supervivencia de la especie y que, sin embargo, ha estado ausente, históricamente, de las discusiones sobre el desarrollo hasta la llegada del ecodesarrollo o del desarrollo sostenible. Lo mismo puede decirse de la ausencia tradicional de perspectiva de género que entra tardíamente en los planteamientos del desarrollo y de la lucha contra la pobreza.

Ecodesarrollo y desarrollo con perspectiva de género podrían entenderse como parte de la fragmentación que se produce en los años 80 en torno a qué es el desarrollo o como mejor forma de movilizar a la opinión pública mediante “single issue movements”, movimientos sociales caracterizados por una defensa monotemática de un determinado asunto. Pero, en cualquiera de las hipótesis sí parece que son dimensiones largo tiempo ausentes y es, por cierto, una advertencia para la definición de Buen Vivir que no tendría que excluir el medio ambiente (no todos los pueblos originarios pueden vanagloriarse de haber sido realmente respetuosos con la Tierra –Pachamama- más allá de la retórica) ni la perspectiva de género (el machismo y la violencia de género no están totalmente ausentes en todas las comunidades de pueblos originarios, venga desde sus orígenes o impuestos por las sucesivas conquistas, comenzando, en los Andes, con la de los incas).

De todo ello podrían concluirse algunos elementos a recuperar para el Buen Vivir tomados de las perspectivas recién indicadas y sus respectivos aportes y debilidades que no es ahora momento de recalcar. El cuadro 4 proporciona esa posible lectura de los enfoques con los elementos que se podrían obtener de la misma, de cara a una definición del Buen Vivir. Ciertamente que con ello se reduce el elemento novedoso que siempre resulta

práctico a la hora de aceptar una determinada perspectiva. Pero, al mismo tiempo, se reconoce el puesto que ocupa en un conjunto de enfoques para superar el maldesarrollo o Mal Vivir.

Si se compara con el cuadro 3, se observará que en este se había dibujado una flecha que va de lo mundial a lo local. Es la lectura más pesimista sobre las posibilidades del Buen Vivir ya que se implican los obstáculos que sigue dicha dirección y que limitan las posibilidades de acción en cada uno de los ámbitos entre el sistema mundial y lo inmediato. Si se prefiere, es una llamada de atención ante los posibles excesos del “wishful thinking” u “omnipotencia de las ideas”. Las limitaciones para la acción posible han de ser tenidas en cuenta.

En el cuadro 4, en cambio, la flecha dibujada de lo local a lo mundial, pretende significar las posibilidades de cambio que, a partir de modificaciones que van ascendiendo en la escala del sistema, van produciendo agudizaciones, estructuras disipativas o saltos dialécticos de la cantidad a la cualidad (según se prefiera), pero indicando que la acción local cobra sentido no sólo por la respuesta que da a las cuestiones locales (“toda política es local”, como decía Tip O’Neil) sino por la posibilidad de incidir en el ámbito superior a partir de las modificaciones que se introduzcan en el inferior.

Cuadro 4.- Una lectura de los enfoques teóricos desde el Buen Vivir

Ámbito	Enfoques	Elementos a recuperar para el Buen Vivir
Local ↓	Desarrollo social	Necesidades humanas básicas (tanto materiales como no-materiales)
	Modernización	Adaptación al medio, participación política Papel de las instituciones
	Neoliberalismo	Importancia del reto de la competencia Mercado (sometido al ser humano)
	Dependencia	Confianza en las propias fuerzas y sentido de la propia dignidad “Desconexión”
	Imperialismo	Atención tanto al poder interno (clases) como externo (centro-periferia)
Mundial	Sistemas-mundo	Perspectiva mundial y no sólo local, Ambientalismo

Aunque el mundo académico (y el político) se basa en la defensa del propio enfoque o la propia teoría frente a los ataques de todas las demás, parece que es mucho más sensato preguntarse qué puede aportar cada una para el alivio del Mal Vivir o la promoción del Buen Vivir que enfrentar el problema en términos de gladiadores en la arena académica o política. De todas formas, esta visión ecléctica de los enfoques o teorías no acaba con los problemas posibles referidos a la definición del Buen Vivir.

3. Problemas con la definición

Cuando, en el trabajo académico, es preciso enfrentarse a un concepto y más si es nuevo, son frecuentes dos posiciones extremas claras y distintas. Una, más esencialista, buscará cuál es la definición de dicho concepto, centrandose entonces la discusión sobre cuál es la definición más apropiada, por ejemplo, de “globalización”, “capitalismo”, “neoliberalismo” y así sucesivamente. Implícitamente, se está diciendo que la palabra tiene prioridad sobre la cosa denotada y, sobre todo, se está sugiriendo que, como sucedería con Humpty Dumpty en “A través del espejo”, la definición correcta dependerá de quién tiene poder para darla y, de alguna manera, imponerla formando parte de un paradigma en el sentido que le daría Thomas Kuhn a la palabra. Ese poder puede ser el meramente académico, no por ello menos real.

La otra, que podría llamarse nominalista, se preguntará, ante todo, por las realidades a las que se puede referir dicho concepto o palabra, dando prioridad absoluta a la realidad observable y utilizando las palabras como instrumentos para acceder a dicha realidad de forma ordenada, unívoca e intersubjetiva, que eso es, al fin y al cabo, la ciencia definida desde Aristóteles.

Es curioso que en un mismo libro aparezcan ambas perspectivas sobre los conceptos (Varios Autores, 2009a). Por un lado, la discusión de Wieviorka sobre las tres definiciones posibles de movimiento social (Ibid.: 32). Se trata de un concepto y tres definiciones que, a su vez, caracterizan diferentes escuelas (o paradigmas, por seguir con Kuhn) y hay que buscar cuál es “la” verdadera definición.



Por otro lado, está la perspectiva más nominalista. Puede servir de ejemplo la afirmación de Wallerstein (Ibid.: 113):

“Inventé la expresión “movimiento antisistémico” en el curso de los años setenta porque estaba entonces en busca de un término único que pudiera aplicarse a dos clases de movimientos populares –separados y distintos histórica y analíticamente y rivales en muchos puntos-, clasificados bajo los encabezados “movimientos sociales” y “movimientos nacionales””

Los términos, como se ve, se utilizan para clasificar pero también para comprender mejor las realidades que pueden observarse de manera empírica, que es donde está la primacía de la indagación. Desde esta segunda andadura, las tres definiciones de Wiewiorka se convertirían en tres realidades observables que pueden entenderse como diferencias específicas de un mismo género. Para hablar del Buen Vivir, aquí se va a optar por esta segunda manera de tratar los conceptos. No se verá qué es, a la manera esencialista, el Buen Vivir (sea quien sea el que lo defina, tenga o no tenga poder), sino que se buscará qué tipo de realidades puede resultar importante considerar con o a propósito de dicho término. Al fin y al cabo, las definiciones son instrumentos, no cosas en sí mismas, y su valor no se mide por ser verdaderas o falsas (eso se deja para las proposiciones empíricas) sino por ser más o menos útiles.

Los problemas con el Buen Vivir no terminan ahí. Como es conocido, entra en las respectivas Constituciones de Bolivia y el Ecuador desde el vocabulario de algunos pueblos originarios, suma qamaña en el aymara boliviano y sumak kawsay en el quichua ecuatoriano. Pues bien, por un lado, el uso y abuso de determinados términos (hasta el extremo de convertirse en moda) suele ser resultado de la combinación de diversos factores. El poder es uno de ellos. “Desarrollo”, por ejemplo, se impuso desde los Estados Unidos en el momento álgido de su hegemonía para después, en paralelo con la caída de la misma, entrar en sucesivas crisis en su utilización. No se puede decir que Buen Vivir encaje en esa categoría: los pueblos originarios no han tenido (ni tienen) poder en sus respectivas sociedades hasta el extremo de que, para el caso boliviano y ecuatoriano, no es absurdo pensar que tampoco lo tuvieron antes de la Colonia, bajo los incas, y, ciertamente, su poder no sólo no aumentó sino que disminuyó en muchos casos con la Independencia.

El Buen Vivir, como concepto, parece tener dos elementos a su favor. Por un lado, que puede presentarse como una alternativa al, para muchos, desacreditado “desarrollo” (Varios Autores, 2009b). Tal término, desarrollo, se define en algunos casos y de manera explícita como crecimiento económico sin más. Ha sido la definición clásica y convencional. Pero también puede haberse identificado implícitamente con crecimiento económico (Alonso y Garcimartín, 2008) aunque se arroje con otras

variables sociales e institucionales. Sin embargo, todo parece indicar que dicho crecimiento se trata de un mito imposible de alcanzar mientras que su antítesis, el “decrecimiento”, en condiciones de crisis económica, parece demasiado inestable como para tomarlo seriamente como alternativa. En otras palabras, no sólo “desarrollo” se trataría de un mito (probablemente producido con intenciones de mantener la estructura centro-periferia en el sistema mundial) como diversos autores se han encargado de documentar (Varios Autores, 2009b), sino que su definición que sigue estando implícita, la de crecimiento económico, sería imposible de alcanzar (Jackson, 2009) y mucho más a escala mundial donde, por lo general, el crecimiento de unos puede suponer el decrecimiento de otros.

Sobre todo, y por otro lado, la idea de Buen Vivir tiene a su favor que encaja con la exaltación general de las culturas minoritarias o, si se prefiere, de los particularismos culturales, por no decir que puede resonar con la mala conciencia de los conquistadores y sus herederos republicanos. Sin duda que “desarrollo” fue un particularismo cultural impuesto o propuesto o sugerido al resto del mundo desde el centro con evidente éxito. Pero era un particularismo con poder como para que se le aplicara el principio ya indicado de Humpty Dumpty: las palabras no sólo significan lo que quiere que signifiquen el que tiene poder sino que se convierten en uso común en la medida en que el que tiene poder encuentra útil su utilización. Casi se podría decir, parafraseando a Karl Marx, que “la palabra dominante a escala mundial es la que encaja con los intereses de la clase dominante a escala mundial”.

Sin embargo, no es el caso con Buen Vivir, aunque su origen en el vocabulario de algunos pueblos originarios sí sea un argumento a su favor... que se puede volver en su contra si no es revisado críticamente. El origen de un concepto (sea en el centro del sistema mundial, sea en su periferia) no es garantía de nada y se podría decir hasta de los “derechos humanos” (Carmona Caldera, 2009). No por venir de los Estados Unidos es más aceptable (aunque probablemente lo sea de facto, dado el poder del hegemon) ni por venir del quichua o del aymara es menos discutible.

Un último problema con la definición es su papel en la lucha política. Porque las palabras que se pueden discutir en la academia vienen, a veces, de la política (como es el caso) o terminan en la política (como sucede con esas ideas de “economistas muertos” que suelen estar detrás de muchas políticas económicas, según la conocida frase de John Maynard Keynes). En otras palabras, que por muy académica que sea la discusión, la vertiente política no puede ser descartada y menos en este caso. Aquí el dilema es otro: o se define con mucho cuidado o se busca una definición amplia cuyos contornos y fronteras no sean excesivamente precisas. Si el Buen Vivir ha de usarse como guía utópica en el sentido de la frase muy conocida de Eduardo Galeano que encabeza este texto y en el de un próximo texto de Alberto Acosta (Acosta, próximo), una definición muy especificada puede ser menos útil. Sin embargo, y al mismo tiempo, es preciso llegar a definiciones que permitan el intercambio inequívoco

de pareceres y que no suceda como sucede con la “globalización” o “mundialización” como prefieren los franceses: que se está discutiendo sobre cosas diferentes porque la tal “globalización”, la palabra, se refiere a cosas muy diferentes entre sí (Varios Autores, 2009a).

Tal vez las discusiones de hace años sobre el significado de la palabra “paz” puedan ser útiles en el presente contexto (Galtung, 1985). Lo que se podía afirmar hace 25 años es que la “paz” generaba sospechosos acuerdos (todo el mundo estaba a favor de la paz). Sin embargo, eso podía verse como algo positivo: mejor eso que su contrario. Además, “paz” comportaba un componente normativo (como Buen Vivir, ciertamente), al presentarse como un objetivo, tal vez difícil de lograr, pero no por ello imposible. Y, finalmente, que si la paz se podía definir como ausencia de violencia, el problema se iniciaba con la definición de violencia cosa que, traducida al presente propósito, significa que si Buen Vivir es lo contrario de Mal Vivir o maldesarrollo, habrá que comenzar por este último si se quiere llegar a definir aquello.

En términos de Galtung (Íbid.: 29-30):

“La definición de la ‘paz’ se convierte en un elemento de suma importancia en una estrategia científica. Puede apartarse del uso común, no siendo admitida por ‘la mayoría’ (no se requiere consenso), pero no debería ser enteramente subjetiva (...). Debería describir un estado de cosas cuya realización no sea utópica (‘no imposible de obtener’), pero que no figura en la agenda política como cosa inmediata (‘compleja y difícil’). Y debería orientar inmediatamente la atención hacia problemas que figuren en la agenda política, intelectual y científica de hoy, y de mañana”

Si se sustituye “paz” por “Buen Vivir” se puede tener una idea de por dónde podría ir la discusión al respecto, a saber:

1. Su definición es importante en una estrategia científica para diagnosticar, prever y tratar los problemas sociales contemporáneos.
2. Se trata, pues, de definir un concepto que puede ser “bueno” o “malo” según su uso, no sólo según su contenido.
3. Su definición común no tiene por qué ser aceptada sin más, sea la que proporcionan los países ricos o la que proporcionan los pueblos originarios andinos.
4. El “Buen Vivir” no tendría que ser utópico en el sentido de imposible de obtener
5. Pero sí podría ser utópico en el sentido de orientar la acción política e intelectual según la frase citada de Eduardo Galeano o el título de Alberto Acosta (próximo).

Se trata de encontrar definiciones sin esencialismos (todas las culturas cambian), sin idealizar (no conviene resucitar el mito del buen salvaje), sin complejo de culpabilidad por parte de chapetones y criollos y sin caer en el efecto “Humpty Dumpty” (el que tiene poder es el que define y da sentido a las palabras). Se trata de encontrar definiciones como instrumentos para reducir el Mal Vivir y saber, de manera intersubjetiva, que se está haciendo, de ahí la importancia de encontrar buenos indicadores que lo permitan.

4. La cuestión del particularismo

Michel Wieviorka (Varios Autores, 2009a: 48 y sigs.) lleva a cabo una discusión sobre los particularismos culturales que es relevante para el presente tema. Pero antes, una consideración sobre dichos particularismos ya que se podría decir que toda cultura es, por definición, particular tenga o no tenga la pretensión universalista, es decir, aplicable a cualquier otra sociedad diferente a la de su origen y en la que se refractará, adaptándose y transformándose por aquello de que “lo que se recibe, se recibe al modo del recipiente”: el agua toma la forma del vaso que la contiene. Lo que, en el vocabulario de escuela, se llama geocultura no se refiere a una cultura que abarque a toda la población de la Tierra sino a una cultura (conjunto de normas, valores, símbolos, costumbres) cuyos componentes se encuentran en muchos puntos del Planeta aunque no alcancen a ocupar a toda su población.

Hay, además, términos que nacen con la pretensión de ser universales y eso les da una fuerza particular. Sucede como con las revoluciones, todas locales, pero que adquieren una resonancia diferente si consiguen adquirir el halo universalista como sucedió con la Gran Revolución (francesa) o con la Revolución de Octubre (rusa) o, por lo menos, se convierten en referente práctico para otros ámbitos territoriales diferentes del original, como pudo ser la revolución de 1952 en Bolivia. Buen Vivir nace con esa pretensión universalista aunque sus raíces locales (andinas) sean evidentes.

Vayamos primero a esa misma exaltación de lo local frente a lo mundial en términos culturales (vocabulario que parece ser menos engañoso que el de particularismo cultural). Como ha sido puesto de manifiesto en los cuadros 3 y 4, ambos elementos podrían intervenir en la definición del Buen Vivir, pero el riesgo del excesivo énfasis en lo local no ha de ser pasado por alto.

De hecho, este localismo es un efecto del cambio social a escala mundial como puede ser el caso de la búsqueda de refugio local ante las tendencias homogeneizadores mundiales (medios de comunicación y

entretenimiento, industrias culturales, agencias de noticias, “diplomacias públicas” diversas etcétera). Pero, como los casos boliviano y ecuatoriano contemporáneos muestran, los cambios producidos a escala local, y más en un sistema muy alejado del equilibrio como el que atraviesa el mundo en la actual coyuntura, esos cambios, por pequeños que sean, pueden producir cambios a escala mundial muy considerables.

Ciertamente, lo tradicional (local) y lo “moderno” (nacional, global, universalista) tienen entre sí relaciones dialécticas observables mucho más complejas (Patiño, 2006) que lo que la teoría de la modernización (años 60 del siglo XX) pretendía o los apologistas de una determinada idea de “globalización” han intentado promover. Las ideas con pretensión universalista, cosa que también se ha aplicado al marxismo y ya practicó el peruano José Carlos Mariátegui, se “refractan” cuando llegan a la particularidad local. De hecho, esas ideas, vistas en su concreción local, suelen ser diferentes de su formulación universalista con todas las ambigüedades que ello comporta ya que la concreción local puede ser un instrumento para evitar los elementos liberadores de la idea universalista. Un ejemplo muy sugestivo puede ser la del marxismo en Israel y su papel no necesariamente liberador (Atzmon, 2009). Para lo que aquí cuenta, eso puede evitarse mediante las aportaciones reseñadas en el cuadro 4.

Las ambigüedades del particularismo no terminan ahí y es preciso levantar acta de ellas. El Buen Vivir puede ser una propuesta regresiva en la medida en que, como algunos nacionalismos sub-estatales, miran únicamente hacia el pasado, hacia un momento glorioso de la propia historia (generalmente inventada o manipulada) al que hay que regresar. Puede ser, además, regresivo si consiste en una “etnicización” por encima de la perspectiva clasista (Bretón, 2009). Pero también puede ser una propuesta progresiva, que mira hacia el futuro sin quedar atrapada en el pasado inalterable y eterno. En ese mismo sentido, el planteamiento del Buen Vivir puede ser represivo, como una nueva forma de ortodoxia e imposición cultural (ideológica y/o religiosa), como una nueva forma de sometimiento, en cuyo caso habrá que plantearse a quién se hace someter. Sin embargo, también puede ser liberador de ataduras, utilizando el pasado como instrumento para romper, por ejemplo, con lazos neocoloniales presentes internos y externos (no sólo externos).

En cualquier hipótesis, será preciso recordar que la liberación semántica no es suficiente si no hay liberación social.

5. En resumen

El Buen Vivir ha de definirse, si se quiere ser eficaz, en términos operativos que permitan, por un lado, un mejor diagnóstico de los males que

aquejan a los seres humanos, y, por otro, una mejor presentación de las terapias que dichos males podrían recibir. Bien definido conceptualmente no significa que sus fronteras sean necesariamente muy claras, pero sí que permitan evaluaciones mejores, a ser posible del tipo cuantitativo que son las que mejor permiten la intersubjetividad y el contraste. No es, a lo que parece, una perspectiva totalmente nueva pero refleja dos elementos particularmente importantes. Por un lado, el relativo fracaso de las propuestas del “desarrollo” entendido como crecimiento económico con todas sus variantes y aditivos. Por otro lado, que, a diferencia de otros enfoques, este casi se puede decir que es el primero que se origina en la periferia de países periféricos. Nadie puede asegurar su éxito, pero sí puede afirmarse que el reto es importante.

Buen Vivir, Sumak Kawsay y Suma Qamaña tienen, pues, importancia en primer lugar en el terreno simbólico: se trata del vocabulario, cosmología y perspectiva de los que fueron marginados hasta el punto de ser siervos atados a la tierra hasta 1964 en el Ecuador, diez años antes en Bolivia, y no poder elegir y ser elegidos hasta 1979 en el Ecuador, también después que en Bolivia donde no se planteó hasta la revolución del MNR 1952-1953. Marginados por conquistadores, criollos y neoconquistadores y sus respectivos aliados indígenas de cada etapa (Villalta, 2007; Varios Autores, 2004; Zibechi, 2009; Atenco Vidal, 2009; Greenpeace, 2009) aportan ahora desde su visión del mundo, particular y probablemente fragmentada por sucesivas manipulaciones, palabras que pretenden colaborar con la solución de los problemas creados por aquellos, incluyendo a los incas también conquistadores y después idealizados por algunos cronistas iniciales (Villalta, 2007) y por el nacionalismo indigenista. Como muestra claramente la investigación histórica, los pueblos indígenas no son homogéneos en lo que se refiere a su relación con los sucesivos conquistadores (incas, españoles, criollos, multinacionales) lo cual relativiza, pero no deslegitima, el intento esencialista con respecto a la cultura “autóctona” y, de paso, evita el riesgo, mucho más insidioso, del “neoindigenismo etnófago” (Díaz-Polanco, 1997; Bretón, 2009). Y, en segundo lugar, porque señalan dónde han podido estar los errores del llamado desarrollo. El hecho de que hayan encontrado su camino para aparecer en las constituciones boliviana y ecuatoriana respectivamente, puede ser una ocasión más para repensar el desarrollo, desde la periferia y no sólo desde el centro, y desde los marginados de la periferia y no sólo desde sus élites. Ciertamente que los escollos son numerosos, desde la exaltación culturalista-esencialista de una “comunidad imaginada” al de tal argumento por parte de las élites tecnocráticas aparecidas en el seno de los pueblos originarios (no necesariamente “pelucones con poncho”) pasando por el academicismo que no comprende el contenido vivencial de la propuesta del Buen Vivir y, sobre todo, pasando por el obstáculo real que van a suponer las estructuras de poder contrarias al proyecto (multinacionales, élites locales compradoras o no, élites criollas incluyendo la clase política de los partidos). El resultado es prometedor.

El Buen (con) Vivir, una utopía por (re) construir

Lecturas desde la Constitución de Montecristi

Alberto Acosta *

“Al río que todo lo arranca todos lo llaman violento, pero nadie llama violento al lecho que lo oprime.”

“El ser humano no debe seguir tal como es, es necesario verlo también como podría ser y acostumbrarse a esa visión.”

Bertolt Brecht

La compleja declaración de un Estado constitucional

Toda Constitución sintetiza un momento histórico. En toda Constitución se cristalizan procesos sociales acumulados. Y en toda Constitución se plasma una determinada forma de entender la vida. Una Constitución, sin embargo, no hace a una sociedad. Es la sociedad la que elabora la Constitución y la adopta casi como una hoja de ruta. Además, una Constitución no puede ser simplemente el resultado de un ejercicio de jurisprudencia avanzada, visto desde la lógica de los entendidos en materia constitucional. Tampoco una Constitución resulta de la inspiración de un individuo o grupo de individuos iluminados. Una Constitución, más allá de su indudable trascendencia jurídica, tiene que ser un proyecto político de vida en común, que debe ser elaborado y puesto en vigencia con el concurso activo de toda la sociedad.

Desde esta perspectiva, la reciente Constitución ecuatoriana -redactada en Montecristi-, fiel a las demandas acumuladas

* Economista ecuatoriano. Profesor e investigador de la FLACSO. Consultor internacional. Ex-ministro de Energía y Minas. Ex-presidente de la Asamblea Constituyente. El artículo se concluyó el 10 de agosto del 2009- 200 años del Primer Grito de la Independencia

en la sociedad, consecuente con las expectativas creadas, responsable con los problemas globales, se proyecta como medio e incluso como un fin para dar paso a cambios estructurales. En su contenido afloran múltiples propuestas para impulsar transformaciones de fondo, construidas a lo largo de muchas décadas de resistencias y de luchas sociales. Transformaciones, muchas veces, imposibles de aceptar (e inclusive de entender) por parte de los constitucionalistas tradicionales.

Es más, quienes ven amenazados sus privilegios con la Constitución de Montecristi o quienes se han asumido como los únicos portadores de la verdad constitucionalista, no descansarán en su empeño para combatirla.

Como punto básico de esta Constitución tenemos que resaltar la declaración de un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Con esta amplia definición se abre la posibilidad de un nuevo pacto de convivencia, de múltiples entradas. Sin pretender agotar los alcances de esta declaración, cabría resaltar que lo plurinacional conduce a repensar el Estado en tanto toma en cuenta definitivamente la existencia de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, así como de otras comunidades nacionales, lo que significa un salto cualitativo de la mirada monocultural eurocéntrica imperante hasta ahora.

Por ello es preciso reformular las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos / las ciudadanas para que sean éstos los auténticos poseedores de la soberanía; ciudadanos y ciudadanas en tanto individuos viviendo en colectividad, se entiende.



La crisis de representación política que ha afectado y aún afecta a las instancias parlamentarias, implicó una crisis del derecho constitucional en la medida que la soberanía popular estuvo sometida (y todavía lo está) a varios apetitos privados. Es más, la soberanía sufrió un duro embate en la época neoliberal, se la llegó a considerar como una antigüalla. Se la asumió como un concepto en disolución e inútil. Esta afectación a la soberanía popular, que repercutió en la soberanía nacional, con las exigencias ciudadanas creó un conflicto en el sistema de legitimación. Entonces, no sorprende que el derecho constitucional muchas veces y en muchas partes haya sido letra muerta.

La tarea planteada en Montecristi pueblo en donde nació el general Eloy Alfaro (1842-1912)- fue la de superar la Constitución neoliberal de 1998. Es decir aquel conjunto de normas acordadas explícita o implícitamente por los grandes agentes económicos. Fueron estas regulaciones emanadas desde los intereses privados, incluso transnacionales (sea el FMI, la OMC o los TLC, para mencionar apenas un par de fuentes de este derecho transnacional), las que determinaron las relaciones políticas con el Estado. Esto implicó una desvalorización del derecho constitucional, con la consiguiente pérdida de soberanía por parte del pueblo. Y es por esto que esta declaración de un Estado constitucional resulta vital para la recuperación de la soberanía nacional.

El Buen Vivir como una oportunidad

En la Asamblea Constituyente del año 2008, uno de los puntos medulares del debate fue el cuestionamiento al régimen de desarrollo imperante. La discusión avanzó también hacia propuestas que recogen elementos planteados dentro y aún fuera del país. Allí, desde la visión de los marginados por la historia de los últimos 500 años, se planteó el Buen Vivir o *sumak kausay* (en *kichwa*) como una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en una convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la Naturaleza¹, a partir del reconocimiento de los valores culturales existentes en el país y en el mundo. Con esta declaración, una Constitución *“por primera vez toma un concepto de tradiciones indígenas como base para el ordenamiento y legitimación de la vida política”*. Al asumir el Buen Vivir, *“el sentido de un objetivo general hacia el cual se orienta la vida económica, política, social y cultural”*, se empezó a desmontar *“el poder colonial”* (David Cortez). Una concepción que, además, desnuda los errores y las limitaciones de las diversas teorías del llamado desarrollo.

1 En el Preámbulo de la Constitución del 2008 se proclama “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”.

La pregunta que cabe en este punto es si será posible y realista intentar un desarrollo diferente dentro del capitalismo. Se entiende un desarrollo impulsado por la vigencia de los Derechos Humanos (políticos, sociales, culturales, económicos) y los Derechos de la Naturaleza, como base de una economía solidaria. ¿Seguirá siendo acaso el desarrollo un fantasma que nos continúe atormentando o una utopía que nos oriente? Es más, ¿será necesario superar el concepto de desarrollo y adentrarnos en una nueva época, en la del postdesarrollo?

La propuesta del Buen Vivir, que cuestiona el llamado desarrollo en tanto concepto holístico que supera el economicismo y que atraviesa transversalmente toda la Constitución ecuatoriana, fue motivo de diversas interpretaciones en la Asamblea Constituyente y en la sociedad. Recordemos que primó el desconocimiento e incluso el temor en ciertos sectores. Algunos asambleístas, contando con el eco perturbador de gran parte de una prensa mediocre e interesada en el fracaso de la Constituyente, acostumbrados a verdades indiscutibles, clamaban por concreciones definitivas. Para otros, el Buen Vivir, al que lo entendían ingenuamente como una despreocupada y hasta pasiva *dolce vita*, les resultaba inaceptable. No faltaron algunos, temerosos de perder sus privilegios, que no dudaron en anticipar que con el Buen Vivir se proponía el retorno a la época de las cavernas. Inclusive algunos que alentaron con su voto este principio fundacional de la Constitución de Montecristi, al parecer no tenían clara la trascendencia de esta decisión... Y unos cuantos, opuestos desde una izquierda autista, se aferraron a tradicionales conceptos de cambio, en realidad huecos, carentes de trascendencia al no haber sido cristalizados en la práctica de las luchas sociales.

Para entender lo que implica el Buen Vivir, que no puede ser simplistamente asociado al *“bienestar occidental”*, hay que empezar por recuperar la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas; planteamiento que también se cristaliza en la Constitución de Bolivia. Eso, de plano, no significa negar la posibilidad para propiciar la modernización de la sociedad, particularmente con la incorporación en la lógica del Buen Vivir de muchos y valiosos avances tecnológicos de la humanidad. Es más, una de las tareas fundamentales recae en el diálogo permanente y constructivo de saberes y conocimientos ancestrales con lo más avanzado del pensamiento universal, en un proceso de continua descolonización del pensamiento.

Adicionalmente, esto nos lleva a reconocer, a partir de la realidad y complejidad de cada país, la necesidad de aceptar instituciones que podrían ser vistas como de transición o que incluso podrían ser el pivote para repensar otras formas de organización de lo que normalmente se entiende como una economía de mercado capitalista. Y en ningún caso es posible esperar que la copia de experiencias foráneas rinda los frutos

esperados en otro contexto, pues un aspecto fundamental para crear y consolidar buenos mercados, por ejemplo, en función de satisfacer las demandas y necesidades de una sociedad radica en el ámbito cultural de dicha sociedad.

Dicho lo anterior, entendamos que en la comprensión del sentido que tiene y debe tener la vida de las personas, en las sociedades indígenas no existía el concepto de desarrollo, tal como nos recuerda el indígena amazónico Carlos Viteri Gualinga. El ha confrontado los temas del llamado desarrollo con experiencias del Buen Vivir, recuperadas de experiencias concretas de algunas comunidades amazónicas especialmente. Es decir, no hay la concepción de un proceso lineal que establezca un estado anterior o posterior. No hay aquella visión de un estado de subdesarrollo a ser superado. Y tampoco un estado de desarrollo a ser alcanzado. No existe, como en la visión occidental, está dicotomía que explica y diferencia gran parte de los procesos en marcha. Para los pueblos indígenas tampoco hay la concepción tradicional de pobreza asociada a la carencia de bienes materiales o de riqueza vinculada a su abundancia.

Desde la cosmovisión indígena el mejoramiento social -¿su desarrollo?- es una categoría en permanente construcción y reproducción. En ella está en juego la vida misma. Siguiendo con este planteamiento holístico, por la diversidad de elementos a los que están condicionadas las acciones humanas que propician el Buen Vivir, los bienes materiales no son los únicos determinantes. Hay otros valores en juego: el conocimiento, el reconocimiento social y cultural, los códigos de conductas éticas e incluso espirituales en la relación con la sociedad y la Naturaleza, los valores humanos, la visión de futuro, entre otros. El Buen Vivir aparece como una categoría en la filosofía de vida de las sociedades indígenas ancestrales, pero que ha perdido terreno por efecto de las prácticas y mensajes de la modernidad occidental. Su aporte, sin embargo, sin llegar a una equivocada idealización del modo de vida indígena, nos invita a asumir otros “*saberes*” y otras prácticas.

Pero la visión andina no es la única fuente de inspiración para impulsar el Buen Vivir. Incluso desde círculos de la cultura occidental se levantan cada vez más voces que podrían estar de alguna manera en sintonía con esta visión indígena y viceversa. En el mundo se comprende, paulatinamente, la inviabilidad global del estilo de desarrollo dominante. Además, el concepto del Buen Vivir no solo tiene un anclaje histórico en el mundo indígena, se sustenta también en algunos principios filosóficos universales (aristotélicos, marxistas, ecologistas, feministas, cooperativistas, humanistas...).

El Buen Vivir asoma, adicionalmente, como una plataforma para discutir respuestas frente a los devastadores efectos de los cambios climáticos. Hay cada vez más conciencia sobre la urgencia de dar paso a transformaciones profundas para que la humanidad pueda escapar con vida de los graves riesgos ecológicos y sociales en ciernes. El crecimiento material sin fin podría culminar en un suicidio colectivo, tal como parece augurar el mayor recalentamiento de la atmósfera o el deterioro de la capa de ozono, la pérdida de fuentes de agua dulce, la erosión de la biodiversidad agrícola y silvestre, la degradación de suelos o la propia desaparición de espacios de vida de las comunidades locales...

Por lo tanto, el crecimiento material no es la única vía a la que debería darse necesariamente prioridad. Incluso a escala global, la concepción (jequivocada!) del crecimiento basado en inagotables recursos naturales y en un mercado capaz de absorber todo lo producido, no ha conducido ni va a conducir al desarrollo. Lo que se observa -como señala José María Tortosa, uno de los mayores sociólogos europeos, es un *“mal desarrollo”* generalizado, inclusive en los países considerados como desarrollados. Tortosa va más allá. El afirma que

“el funcionamiento del sistema mundial contemporáneo es “maldesarrollador” (...) La razón es fácil de entender: es un sistema basado en la eficiencia que trata de maximizar los resultados, reducir costes y conseguir la acumulación incesante de capital. Ésa es la regla de juego que para nada es atemperada por la “mano invisible” de los sentimientos morales de que hablaba Adam Smith, es decir, por el sentido de la responsabilidad. Si “todo vale”, el problema no es de quién ha jugado qué cuándo, sino que el problema son las mismas reglas del juego. En otras palabras, el sistema mundial está maldesarrollado por su propia lógica y es a esa lógica a donde hay que dirigir la atención.”

Eso no es todo, a más de no obtener el bienestar material, se están afectando la seguridad, la libertad, la identidad de los seres humanos. Ese maldesarrollo, generado desde arriba, sea desde los gobiernos centrales y sus empresas transnacionales, o desde las élites dominantes a nivel nacional, tan propio del sistema capitalista, implica entonces una situación de complejidades múltiples que no pueden ser explicadas a partir de versiones monocausales. Por ello está también en cuestión aquella clasificación de países desarrollados y subdesarrollados, tanto como el mismo concepto de desarrollo tradicional. Y, por cierto, aquella lógica del progreso entendida como la acumulación permanente de bienes materiales.

En esta línea de reflexión, sobre todo desde la vertiente ambiental, podríamos mencionar los reclamos de cambio en la lógica del desarrollo, cada vez más urgentes, de varios pensadores de gran valía, como fueron o

son aún Ernest Friedrich Schumacher, Nicholas Georgescu-Roegen, Iván Illich, Arnes Naess, Herman Daly, Vandana Shiva, José Manuel Naredo, Joan Martínez Allier, Roberto Guimaraes, Eduardo Gudynas, entre otros. Sus cuestionamientos a las estrategias convencionales se nutren de una amplia gama de visiones, experiencias y propuestas extraídas de diversas partes del planeta, inclusive algunas desde la misma civilización occidental. Son conscientes, por lo demás, de los límites físicos existentes. Sus argumentos prioritarios son una invitación a no caer en la trampa de un concepto de “desarrollo sustentable” o “capitalismo verde” que no afecte la revalorización del capital. También alertan sobre los riesgos de una confianza desmedida en la ciencia, en la técnica. En definitiva, estos pensadores cuestionan la idea tradicional del progreso material acumulativo e indefinido, y para superarlo proponen nuevas formas de organización de la vida misma.

La búsqueda de estas nuevas formas de vida implica revitalizar la discusión política, ofuscada por la visión economicista sobre los fines y los medios. Al endiosar la actividad económica, particularmente al mercado, se han abandonado muchos instrumentos no económicos, indispensables para mejorar las condiciones de vida. La resolución de los problemas exige una aproximación multidisciplinaria. Y eso es lo que se propuso en Montecristi.

Buen Vivir para todos, no “dolce vita” para pocos

De ninguna manera es aceptable un estilo de vida fácil para un grupo reducido de la población, mientras el resto, la mayoría, tiene que trabajar para sostener los privilegios de aquel segmento privilegiado y opresor. Esta es la realidad del régimen de desarrollo actual, una realidad propia del sistema capitalista.

El capitalismo ha demostrado una gran capacidad productiva. Ha podido dar lugar a progresos tecnológicos sustanciales y sin precedentes. Ha conseguido incluso reducir la pobreza en varios países. Sin embargo, produce también procesos sociales desiguales entre los países y dentro de ellos. Sí, se crea riqueza, pero son demasiadas las personas que no participan de sus beneficios.

Aquí cobra renovado vigor la propuesta de Amartya Sen, para quien el “*poder de crear riqueza*” equivaldría a la posibilidad de “*ampliación de las capacidades*” del ser humano. No cuentan tanto las riquezas o sea las cosas que las personas puedan producir durante sus vidas, sino lo que las cosas hacen por la vida de las personas. Esto conduce, por cierto, a una redistribución de esas cosas acumuladas en pocas manos. Según Sen,

“el desarrollo debe preocuparse de lo que la gente puede o no hacer, es decir si pueden vivir más, escapar de la morbilidad evitable, estar bien alimentados, ser capaces de leer, escribir, comunicarse, participar en tareas literarias y científicas, etc. En palabras de Marx, se trata de ‘sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos, por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias’”.

Lo que se busca es una convivencia sin miseria, sin discriminación, con un mínimo de cosas necesarias y sin tener a éstas como la meta final. Esta es, a no dudarlo, una visión que nos ayuda para la construcción del Buen Vivir.

Por este motivo resulta inapropiado y altamente peligroso aplicar el paradigma desarrollo tal y como es concebido en el mundo occidental. No sólo que este paradigma no es sinónimo de bienestar para la colectividad, sino que está poniendo en riesgo la vida misma de la humanidad. El Buen Vivir, entonces, tiene una trascendencia mayor a la sola satisfacción de necesidades y acceso a servicios y bienes. En este contexto, desde la filosofía del Buen Vivir se precisa cuestionar el tradicional concepto de desarrollo. La acumulación permanente de bienes materiales no tiene futuro.

Desde esa perspectiva, al tan trillado desarrollo sustentable habría que aceptarlo a lo más como una etapa de tránsito hacia un paradigma distinto al capitalista, en el que serían intrínsecas las dimensiones de equidad, libertad e igualdad, incluyendo por supuesto la sustentabilidad ambiental.

El desarrollo, mejor digámoslo un renovado concepto de desarrollo, visto desde esta perspectiva -planteada por connotados tratadistas latinoamericanos Aníbal Quijano, Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, Jürgen Schuldt, José Luis Coraggio, entre otros- implica la expansión de las potencialidades individuales y colectivas, las que hay que descubrir y fomentar. No hay que desarrollar a la persona, la persona tiene que desarrollarse. Para lograrlo, como condición fundamental, cualquier persona ha de tener las mismas posibilidades de elección, aunque no tenga los mismos medios. El Estado corregirá las deficiencias del mercado y actuará como promotor del desarrollo, en los campos que sea necesario.

Y si el desarrollo exige la equidad y la igualdad, éstas sólo serán posibles con democracia -no un simple ritual electoral- y con libertad de expresión, verdaderas garantías para la eficiencia económica y el logro del Buen Vivir, en tanto camino y en tanto objetivo.

El Buen Vivir, más que una declaración constitucional, se presenta, entonces, como una oportunidad para construir colectivamente un nuevo régimen de desarrollo, digámoslo más claramente, una nueva forma de vida. El Buen Vivir constituye un paso cualitativo importante al pasar del desarrollo sustentable y sus múltiples sinónimos, a una visión diferente, mucho más rica en contenidos y por cierto más compleja.

Su contenido, entonces, no se refleja simplemente en una sumatoria de artículos constitucionales en donde se mencionan estas tres simples palabras: el Buen Vivir. Es mucho más que la posibilidad de introducir cambios estructurales a partir del cumplimiento de los diferentes artículos constitucionales en donde se aborda expresamente o no el Buen Vivir. Esta propuesta, siempre que sea asumida activamente por la sociedad, en tanto recepta las propuestas de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como de amplios segmentos de la población, puede proyectarse con fuerza en los debates de transformación que se desarrollan en el mundo. Dicho en otros términos, la discusión sobre el Buen Vivir no puede circunscribirse a las realidades andinas.

El Buen Vivir, en definitiva, tiene que ver con otra forma de vida, con una serie de derechos y garantías sociales, económicas y ambientales. También está plasmado en los principios orientadores del régimen económico, que se caracterizan por promover una relación armoniosa entre los seres humanos individual y colectivamente, así como con la Naturaleza. En esencia busca construir una economía solidaria, al tiempo que se recuperan varias soberanías como concepto central de la vida política del país y de la región.

Así, en un momento histórico de conjunción de fuerzas y de sueños, en el año 2006, esta visión amplia y plural se plasmó en el Plan de Gobierno del Movimiento País 2006-2011, en donde se invitada a soñar

“en un país que goce de soberanía alimentaria, cultural, energética, monetaria, enmarcado en relaciones internacionales de mutuo respeto y cooperación. Un país que pueda incluso pensar colectivamente en la construcción de una soberanía latinoamericana que haga realidad el sueño de Bolívar, en el marco de la construcción de la Patria Grande, en donde prime el respeto y defensa de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados.”

Igualmente, con esta propuesta del Buen Vivir, al cuestionar los tradicionales conceptos del llamado desarrollo, se convoca a construir sistemas de indicadores propios. Estos nuevos indicadores constituyen una gran oportunidad no sólo para denunciar las limitaciones y falacias de los sistemas de indicadores dominantes, que recrean permanentemente nuevas inequidades e incertidumbres, sino que, al discutir metodologías para calcular de otra manera y con renovados contenidos otros índices de otro desarrollo (es decir, del Buen Vivir), se avanzará en el diseño de nuevas herramientas para intentar medir cuán lejos o cuán cerca estamos de la construcción democrática de sociedades democráticas y sustentables.

Con el Buen Vivir se pretende buscar opciones de vida digna y sustentable, que no representen la reedición caricaturizada del estilo de vida occidental y menos aún sostener estructuras signadas por una masiva inequidad social y ambiental. Mientras que, por otro lado, habrá que incorporar criterios de suficiencia antes que sostener la lógica de la eficiencia entendida como la acumulación material cada vez más acelerada (frente a la cual se rinde la democracia, como reconoce certeramente Boaventura de Sousa Santos).

Desde esa perspectiva, el Buen Vivir, en tanto nueva forma de vida en construcción y como parte inherente de un Estado plurinacional, tal como se aprobó en Montecristi y fue ratificado mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano en un plebiscito el 28 de septiembre del 2008, propone incluso una nueva arquitectura conceptual. Es decir, se requieren conceptos, indicadores y herramientas propias, que permitan hacer realidad esa nueva forma de vida equilibrada entre todos los individuos y las colectividades, con la sociedad y con la Naturaleza.

En general en todos los espacios del convivir humano se precisa desbrozar la maleza de términos y conceptos manoseados y desvirtuados de su real contenido. Con la consolidación del capitalismo, cuando se produjo el divorcio entre economía y Naturaleza, al ser humano, a la sociedad y a la misma Naturaleza se les ha instrumentado como simples herramientas de producción. Eso se replica en el ámbito de las políticas sociales en donde se habla de usuarios e incluso de clientes de las mismas, eliminando la característica básica sobre la que deberían desarrollarse: la ciudadanía, con derechos y deberes, tal como se ha plasmado a lo largo de la Constitución de Montecristi. La lista de palabras manipuladas es enorme. Eso nos conmina a recuperar incluso la soberanía conceptual, pues las palabras, para volver al pensador uruguayo Gudynas, no pueden ser asumidas como inofensivas.

La Naturaleza en el centro del debate

La acumulación material -mecanicista e interminable de bienes-, apoltronada en “el utilitarismo antropocéntrico sobre la Naturaleza”- al decir de Gudynas-, no tiene futuro. Insistamos, los límites de estilos de vida sustentados en esta visión ideológica del progreso clásico son cada vez más notables y preocupantes. Los recursos naturales no pueden ser vistos como una condición para el crecimiento económico, como tampoco pueden ser un simple objeto de las políticas de desarrollo. Y por cierto no se puede olvidar que lo humano se realiza (o debe realizarse) en comunidad; con y en función de otros seres humanos, sin pretender dominar a la Naturaleza.

Esto nos conduce a aceptar que la Naturaleza, en tanto una construcción social, es decir término conceptualizado por los seres humanos, debe ser reinterpretada y revisada íntegramente. Para empezar la humanidad no está fuera de la Naturaleza.

La visión dominante, que pretende ver al ser humano por fuera de la Naturaleza, incluso al definirla como Naturaleza sin considerar a la humanidad como parte integral de la misma, abrió la puerta para dominarla y manipularla. Sir Francis Bacon (1561 - 1626), célebre filósofo renacentista, conminaba a que *“la ciencia torture a la Naturaleza, como lo hacía el Santo Oficio de la Inquisición con sus reos, para conseguir develar el último de sus secretos...”*.

Siglos después, Alejandro von Humboldt, en su histórico recorrido por tierras americanas, hace más de doscientos años, se quedó maravillado por la geografía, la flora y la fauna de la región. Cuentan que veía a sus habitantes como si fueran mendigos sentados sobre un saco de oro, refiriéndose a sus incommensurables riquezas naturales no aprovechadas.

El mensaje de Humboldt encontró una interpretación práctica en el renombrado libro de David Ricardo (1772 - 1823), *“Principios de Economía Política y Tributación”*. Allí, él recomendaba que un país debía especializarse en la producción de aquellos bienes con ventajas comparativas o relativas, y adquirir de otro aquellos bienes en los que tuviese una desventaja comparativa. Según él, Inglaterra, en su ejemplo, debía especializarse en la producción de telas y Portugal en vino... Sobre esta base se construyó la base fundamental del comercio exterior, sin mencionar que se trataba de una imposición imperial.

PYDLOS

Esta división del trabajo aparece en el acuerdo de Methuen ² firmado en Lisboa el 27 de diciembre de 1703 entre Portugal e Inglaterra. En dicho acuerdo se establecía que los portugueses comprarían paños y productos textiles a Inglaterra y, como contrapartida, los británicos concederían trato de favor (exenciones tributarias, menos aranceles portuarios...) a los vinos procedentes de Portugal. Los ingleses se aseguraron para sus textiles, base de su naciente poderío industrial, el mercado de Portugal y sus colonias.

Conseguida la Independencia de España los países de América Latina siguieron exportando recursos naturales, es decir Naturaleza, pues esa había sido la especialización impuesta en la colonia. Y esta visión de dominación sobre la Naturaleza se mantiene vigente hasta hoy día en muchos sectores de la sociedad, sobre todo a nivel gubernamental, inclusive en los considerados como regímenes progresistas de la región. El presidente ecuatoriano, Rafael Correa, ante los racionamientos de energía eléctrica provocados por el prolongado estiaje y la ausencia de respuestas oportunas, considerándolos como el producto de una adversidad ambiental, declaró públicamente en una de sus alocuciones sabatinas, que *“si la Naturaleza con esta sequía se opone a la revolución ciudadana, lucharemos y juntos la venceremos, tengan la seguridad”* (7 de noviembre 2009).

Incluso la ilusión del extractivismo, plasmado hace más de dos siglos por Alejandro von Humboldt, está vigente. El presidente Correa, en su informe a la nación, el 15 de enero del año 2009, para defender la Ley de Minería usó la misma metáfora que el connotado naturalista y geógrafo alemán:

“No daremos marcha atrás en la Ley de Minería, porque el desarrollo responsable de la minería es fundamental para el progreso del país. No podemos sentarnos como mendigos en el saco de oro”. ³

La Naturaleza fue y sigue transformada en recursos naturales e incluso en “capital natural” a ser explotado, domado y controlado. Cuando, en realidad, la Naturaleza hasta podría existir sin seres humanos...

Para empezar a enfrentar este añejo mensaje, sostenido en un divorcio profundo de la economía y la Naturaleza, hay que rescatar las verdaderas

² Al frente de las negociaciones estuvieron el embajador inglés John Methuen y Manuel Teles da Silva, marqués de Alegrete, por Portugal.

dimensiones de la sustentabilidad. Esta exige una nueva ética para organizar la vida misma. Se precisa reconocer los límites físicos del desarrollo convencional. Un paso clave esta dirección, los objetivos económicos deben estar subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales, sin perder de vista el respeto a la dignidad humana y la mejoría de la calidad de vida de las personas. El crecimiento económico es apenas un medio, no un fin.

Estos planteamientos ubican con claridad por donde debería marchar la construcción de una nueva forma de organización de la sociedad, si realmente ésta pretende ser una opción de vida, en tanto respeta la Naturaleza. En la Constitución ecuatoriana del año 2008, al reconocer los Derechos de la Naturaleza y sumarle el derecho a ser restaurada cuando ha sido destruida, se dio un paso sustantivo. Igualmente trascendente fue la incorporación del término Pachamama, como sinónimo de Naturaleza, en tanto reconocimiento de plurinacionalidad e interculturalidad. He aquí una aproximación ética explicativa de los derechos que se otorgaron a la Naturaleza en Montecristi.

Estos Derechos de la Naturaleza fueron y son vistos aún como un *“galimatías conceptual”*. A los conservadores del derecho (¿defensores de los privilegios de las oligarquías?), en esencia incapaces de entender los cambios en marcha, les resulta difícil comprender que el mundo está en movimiento permanente. A lo largo de la historia legal, cada ampliación de los derechos fue anteriormente impensable. La emancipación de los esclavos o la extensión de los derechos civiles a los afroamericanos, a las mujeres y a los niños y niñas fueron una vez rechazadas por las autoridades por ser consideradas como un absurdo. Para abolir la esclavitud se requería que se reconociera *“el derecho de tener derechos”* y se requería también un esfuerzo político para cambiar aquellas leyes que negaban esos derechos. La liberación de la Naturaleza de esta condición de sujeto sin derechos o de simple objeto de propiedad, exige un esfuerzo político que reconozca a la Naturaleza como sujeto de derechos. Este aspecto es fundamental si aceptamos que, como afirmaba Arnes Naess, el padre de

3 Algo similar expresó el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales, ante la propuesta de no ampliar la frontera petrolera en Bolivia. El respondió en forma enérgica, “¿de qué, entonces, es que va a vivir Bolivia, si algunas ONG dicen ‘Amazonia sin petróleo’ (...) Están diciendo, en tres palabras, que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya regalías, pero también van diciendo que no haya el bono Juancito Pinto, ni la Renta Dignidad, ni el bono Juana Azurduy”. La respuesta del presidente Alan García ante las protestas de indígenas amazónicos contrarios a actividades extractivistas no puede ser más decidora: “Ya está bueno, estas personas no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase que puedan decírnos 400 mil nativos a 28 millones de peruanos ‘tú no tienes derecho de venir por aquí’, de ninguna manera, eso es un error gravísimo y quien piense de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo.” Declaraciones de Alan García el 5 de junio del 2009. <http://www.peru.com/noticias/portada20090605/37781/Presidente-Alan-Garcia-advierte-a-nativos-Ya-esta-bueno-de-protestas>, 22.06.09.

la ecología profunda, “*todos los seres vivos tienen el mismo valor*”. Esta lucha de liberación es, ante todo, un esfuerzo político que empieza por reconocer que el sistema capitalista destruye sus propias condiciones biofísicas de existencia.

Dotarle de Derechos a la Naturaleza significa, entonces, alentar políticamente su paso de objeto a sujeto, como parte de un proceso centenario de ampliación de los sujetos del derecho, como recordaba ya en 1988 Jörg Leimbacher, jurista suizo. Lo central de los Derechos de la Naturaleza es que, de acuerdo al mismo Leimbacher, centran la atención en el “*derecho a la existencia*” de los propios seres humanos. Un derecho que ya fue recogido por Italo Calvino en el siglo XIX, como consecuencia de la Revolución Francesa, cuando el barón Cosimo Piovasco de Rondò, conocido como “el barón de los árboles”, propuso un

“proyecto de Constitución para un ente estatal republicano con la Declaración de los Derechos Humanos, de los derechos de las mujeres, de los niños, de los animales domésticos y de los animales salvajes, incluyendo pájaros, peces e insectos, así como plantas, sean éstas árboles o legumbres y yerbas”.⁴

La tarea, al decir de Roberto Guimaraes es organizar la economía preservando la integridad de los procesos naturales, garantizando los flujos de energía y de materiales en la biosfera, sin dejar de preservar la biodiversidad del planeta. Gudynas es claro al respecto, hay que transitar del actual antropocentrismo al biocentrismo.

No será fácil cristalizar estas transformaciones. Sobre todo en la medida que éstas afectan los privilegios de los círculos de poder nacionales y transnacionales, que harán lo imposible para tratar de detener este proceso de cambios. Una situación que, lamentablemente, también se nutre de algunas acciones y decisiones del gobierno de Rafael Correa, quien alentó con entusiasmo el proceso constituyente y la ratificación popular de la Constitución de Montecristi. Su gobierno y su bloque parlamentario no inician aún la conformación de un Estado plurinacional y con la aprobación de algunas leyes, por ejemplo la ley de minería o la ley de soberanía alimentaria expedidas en el año 2009, en una suerte de contrarevolución legal, atentan contra varios de los principios constitucionales.

4 Traducción del alemán realizada por el autor de este artículo. Ver el libro de Jörg Leimbacher; *Die Rechte del Natur* (Los Derechos de la Naturaleza), Basilea y Frankfurt am Main, 1988. Hay que anotar que éste y cada vez más textos sobre esta materia llegan a manos del autor de estas líneas como consecuencia de la expedición de la Constitución de Montecristi. Es más, con varios especialistas en temas constitucionales, con capacidad para abrir la mente y entender la trascendencia de estas propuestas, se está trabajando en lo que, en un futuro no muy lejano, podría ser la Declaración Universal de los Derechos de la Naturaleza.

Este conflicto, aunque pueda sorprender a algunos, puede ser positivo para la sociedad, en tanto convoca a la acción organizada de amplios sectores de la misma. Aceptemos que los avances constitucionales fueron logrados por la lucha de diversas organizaciones sociales y que no son dádiva de ningún individuo. Entonces, como parte de la construcción colectiva de un nuevo pacto de convivencia social y ambiental, es necesario construir nuevos espacios de libertad y romper todos los cercos que impiden su vigencia.

Por eso, en forma pionera a nivel mundial, en la nueva Constitución se ha establecido que la Naturaleza es sujeto de derechos. Esta definición enfrenta la actual crisis civilizatoria, cuando ya se ve la imposibilidad de continuar con el modelo industrialista y depredador basado en la lucha de los humanos contra la Naturaleza. No va más la identificación del bienestar y la riqueza como acumulación de bienes materiales, con las consecuentes expectativas de crecimiento y consumo ilimitados. En este sentido es necesario reconocer que los instrumentos disponibles para analizar estos asuntos ya no sirven. Son instrumentos que naturalizan y convierten en inevitable lo existente. Son conocimientos de matriz colonial y eurocéntrica, que pretenden convencer de que este patrón civilizatorio es natural e inevitable, como acertadamente afirma el venezolano Edgardo Lander.

Al reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos, en la búsqueda de ese necesario equilibrio entre la Naturaleza y las necesidades y derechos de los seres humanos, enmarcados en el principio del Buen Vivir, se supera la clásica versión constitucional. Y para lograrlo nada mejor que diferenciar los Derechos Humanos de los Derechos de la Naturaleza, tal como lo plantea Gudynas.

En los Derechos Humanos el centro está puesto en la persona. Se trata de una visión antropocéntrica. En los derechos políticos y sociales, es decir de primera y segunda generación, el Estado le reconoce a la ciudadanía esos derechos, como parte de una visión individualista e individualizadora de la ciudadanía. En los derechos económicos, culturales y ambientales, conocidos como derechos de tercera generación, se incluye el derecho a que los seres humanos gocen de condiciones sociales equitativas y de un medioambiente sano y no contaminado. Se procura evitar la pobreza y el deterioro ambiental que impacta negativamente en la vida de las personas.

Los derechos de primera generación se enmarcan en la visión clásica de la justicia: imparcialidad ante la ley, garantías ciudadanas, etc. Para cristalizar los derechos económicos y sociales se da paso a la justicia redistributiva o justicia social, orientada a resolver la pobreza. Los derechos de tercera generación configuran, además, la justicia ambiental, que atiende sobre todo demandas de grupos pobres y marginados en defensa de la calidad de sus condiciones de vida afectada por destrozos ambientales. En estos casos, cuando hay daños ambientales, los seres humanos pueden ser indemnizados, reparados y/o compensados.

En los Derechos de la Naturaleza el centro está puesto en la Naturaleza, que incluye por cierto al ser humano. La Naturaleza vale por sí misma, independientemente de la utilidad o usos del ser humano. Esto es lo que representa una visión biocéntrica. Estos derechos defienden una Naturaleza intocada, que nos lleve, por ejemplo a dejar de tener cultivos, pesca o ganadería. Estos derechos defienden mantener los sistemas de vida, los conjuntos de vida. Su atención se fija en los ecosistemas, en las colectividades, no en los individuos. Se puede comer carne, pescado y granos, por ejemplo, mientras se asegure que quedan ecosistemas funcionando con sus especies nativas.

A los Derechos de la Naturaleza se los llama derechos ecológicos para diferenciarlos de los derechos ambientales de la opción anterior. En la nueva Constitución ecuatoriana -no así en la boliviana- estos derechos aparecen en forma explícita como Derechos de la Naturaleza, así como también en tanto derechos para proteger las especies amenazadas y las áreas naturales o restaurar las áreas degradadas.

En este campo, la justicia ecológica pretende asegurar la persistencia y sobrevivencia de las especies y sus ecosistemas, como conjuntos, como redes de vida. Esta justicia es independiente de la justicia ambiental. No es de su incumbencia la indemnización a los humanos por el daño ambiental. Se expresa en la restauración de los ecosistemas afectados. En realidad se deben aplicar simultáneamente las dos justicias: la ambiental para las personas, y la ecológica para la Naturaleza.

Siguiendo con las reflexiones de Gudynas, los Derechos de la Naturaleza necesitan y a la vez originan otro tipo de definición de ciudadanía, que se construye en lo social pero también en lo ambiental. Ese tipo de ciudadanía son plurales, ya que dependen de las historias y de los ambientes, acogen criterios de justicia ecológica que superan la visión tradicional de justicia.⁵

De los Derechos de la Naturaleza se derivan decisiones trascendentales en la Constitución ecuatoriana. Uno clave tiene que ver con procesos de desmercantilización de la Naturaleza, como han sido la privatización del agua o la introducción de criterios mercantiles para comercializar los servicios ambientales.⁶

El agua, para mencionar un tema, es asumida como un derecho humano fundamental, que cierra la puerta a su privatización; en concreto se reconoce el agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, en tanto constituye un elemento vital para la Naturaleza y para la existencia de los seres humanos; así la Constitución plantea prelación en el uso del agua: consumo humano, riego para la producción de alimentos, caudal ecológico y actividades productivas, en ese orden.

La soberanía alimentaria, que incorpora la protección del suelo y el uso adecuado del agua, que representa un ejercicio de protección a los millares de campesinos que viven de su trabajo, se transforma en eje conductor de las políticas agrarias e incluso de recuperación del verdadero patrimonio nacional: su biodiversidad. Incluso se plasma aquí la necesidad de conseguir la soberanía energética, sin poner en riesgo la soberanía alimentaria o el equilibrio ecológico.

En suma, está en juego el Buen Vivir, base del Estado plurinacional e intercultural, relacionado estrechamente con los Derechos de la Naturaleza. Y estos derechos nos conminan a construir democráticamente sociedades sustentables, a partir de ciudadanía plural pensadas también desde lo ambiental.

Hacia la construcción de una economía solidaria

El valor básico de la economía, en un régimen de Buen Vivir, es la solidaridad. Se busca una economía distinta, una economía social y solidaria, diferente de aquella caracterizada por una supuesta libre competencia, que anima al canibalismo económico entre seres humanos y que alimenta la especulación financiera. A partir de esa definición cons-

5 Gudynas denomina a estas ciudadanía como “meta-ciudadanía ecológicas”.

6 “Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado”, reza el artículo 74 de la Constitución.

titucional se aspira a construir relaciones de producción, de intercambio y de cooperación que propicien la eficiencia y la calidad, sustentadas en la solidaridad. Se habla de productividad y competitividad sistémicas, es decir medibles en avances de la colectividad y no sólo de individualidades sumadas muchas veces en forma arbitraria.

El ser humano, al ser el centro de la atención, es el factor fundamental de la economía. Y en ese sentido, rescatando la necesidad de fortalecer y dignificar el trabajo, se proscribe cualquier forma de precarización laboral, como la tercerización; incluso el incumplimiento de las normas laborales puede ser penalizado y sancionado. Por otro lado se prohíbe toda forma de persecución a los comerciantes y los artesanos informales.

El mercado por sí solo no es la solución, tampoco lo es el Estado. El subordinar el Estado al mercado, conduce a subordinar la sociedad a las relaciones mercantiles y al egolatrimo individualista. Lejos de una economía sobredeterminada por las relaciones mercantiles, se promueve una relación dinámica y constructiva entre mercado, Estado y sociedad, tal como lo planteó hace muchos años Franz Hinkelammert. Se busca construir una sociedad con mercado, para no tener una sociedad de mercado, es decir mercantilizada. No se quiere una economía controlada por monopolistas y especuladores, como en la época neoliberal. Tampoco se promueve una visión estatista a ultranza de la economía.

El mercado, tanto como el Estado, requieren una reconceptualización política, que conduzca a regulaciones adecuadas. El mercado es una relación social sujeta a las necesidades de los individuos y las colectividades, entendida como un espacio de intercambio de bienes y servicios en función de la sociedad y no sólo del capital. Es más,

“el buen funcionamiento de los mercados, para los fines instrumentales que la sociedad les asigna, exige que no sean completamente libres. Los mercados libres nunca han funcionado bien y han acabado en catástrofes económicas de distinta naturaleza”. Sin un marco legal y social adecuado, “los mercados pueden ser totalmente inmorales, ineficientes, injustos y generadores del caos social”, nos recuerda el economista español Luis de Sebastián.

De ninguna manera se puede creer que todo el sistema económico debe estar inmerso en la lógica dominante de mercado, pues hay otras muchas relaciones que se inspiran en otros principios de indudable importancia; por ejemplo, la solidaridad para el funcionamiento de la seguridad social o las prestaciones sociales, pero también en otros ámbitos como el de la alimentación o vivienda. Similar reflexión se podría hacer para la provisión de educación pública, defensa, transporte público, servicios de banca

central y otras funciones que generan bienes públicos que no se producen y regulan a través de la oferta y la demanda. No todos los actores de la economía, por lo demás, actúan movidos por el lucro.

Por lo tanto, siguiendo el pensamiento del gran pensador norteamericano Karl Polanyi -“*el mercado es un buen sirviente, pero un pésimo amo*”-, al mercado hay que organizarlo y controlarlo, pero no asumirlo como mecanismo de dominación. El Estado deberá, en definitiva, ser ciudadanizado, mientras que el mercado habrá de ser civilizado, lo que, en ambos casos, implica una creciente participación de la sociedad.⁷

Para enfrentar la gravedad de los problemas existentes en la economía hay que desarmar las visiones simplificadoras y compartimentalizadas. El éxito o el fracaso no es solo una cuestión de recursos físicos sino que depende decisivamente de las capacidades de organización, participación e innovación de los habitantes del país. Existen sobradas razones para afirmar que un factor de estrangulamiento para asegurar una vida mejor, en un mundo mejor, para todos y todas, radica en la ausencia de políticas e instituciones⁸ que permitan fortalecer e impulsar las capacidades humanas de cada una de las culturas existentes.

Está claro que en esta Constitución, no está en juego simplemente un proceso de acumulación material. Se precisan respuestas políticas que hagan posible un desarrollo impulsado por la vigencia de los derechos fundamentales (Derechos Humanos en términos amplios y Derechos de la Naturaleza), como base para una sociedad solidaria, en el marco de instituciones que aseguren la vida.

Con esta Constitución se persigue una economía que garantice el derecho de propiedad bien habida. Pero sobre todo el derecho a la propiedad de quienes nada o muy poco tienen. Esta nueva economía consolida el principio del monopolio público sobre los recursos estratégicos, pero a su

7 Fernand Braudel, el gran historiador francés de los Annales, reconoció oportunamente que el capitalismo no es un sinónimo de economía de mercado, por el contrario, le veía incluso como el “anti-mercado”, en tanto los empresarios -con diversos grados de prácticas monopolistas- no se comportan como el empresario típico-ideal de la teoría económica convencional. Braudel entendía al capitalismo como el visitante furtivo que entra por la noche y se roba algo, en este caso entró en la economía mediterránea y se apropió del mercado. En el mundo indígena, mucho antes de que lleguen los conquistadores, el mercado estaba presente (y sigue presente), en tanto construcción social con prácticas de solidaridad y reciprocidad, muy alejadas de lo que sería posteriormente la imposición del capitalismo metropolitano.

8 Conjunto de normas y reglas emanadas de la propia sociedad, que configuran el marco referencial de las relaciones humanas

vez establece una dinámica de uso y aprovechamiento de esos recursos desde una óptica sustentable, con la necesidad de disponer de mecanismos de regulación y control en la prestación de los servicios públicos. Igualmente considera diversas formas de hacer economía: estatal, pública, privada, mixta, comunitaria, asociativa, cooperativa... Además, recuérdese las diversas instituciones de producción e intercambio indígenas: *minga, maquipurarina, maquimañachina, ranti-ranti, uniguilla, uyanza, chucchina, etc.*, cuya connotación y vigencia podrían ser analizadas y hasta recuperadas si lo que se quiere es potenciar las raíces culturales de una sociedad tan diversa y culturalmente rica como la ecuatoriana.

Lo que se busca es ampliar la base de productores y propietarios, sobre todo colectivos, en un esquema de economía solidaria que articule activa y equitativamente a todos los segmentos productivos. En esta línea de reflexión habrá que fortalecer los esquemas de cogestión en todo tipo de empresas, para que los trabajadores y las trabajadoras sean también actores decisivos en la conducción de las diversas unidades productivas.

La redistribución de la riqueza (de la tierra y del agua, por ejemplo) y la distribución del ingreso, con criterios de equidad, así como la democratización en el acceso a los recursos económicos, como son los créditos, están en la base de esta economía solidaria. Así, las finanzas deben cumplir un papel de apoyo al aparato productivo y no ser más simples instrumentos de acumulación y concentración de la riqueza en pocas manos; realidad que alienta la especulación financiera. Los bancos, por lo tanto, en un plazo perentorio, tendrán que desligarse de todas sus empresas no vinculadas a la actividad financiera, incluyendo sus medios de comunicación.

La Constitución propone también la construcción de una nueva arquitectura financiera, en donde los servicios financieros son de orden público. Allí se reconoce a las finanzas populares como promotoras del desarrollo y se incentiva la creación de una banca pública de fomento, como aglutinadora del ahorro interno e impulsadora de economías productivas de características más solidarias. Un tratamiento preferente a las cooperativas de ahorro y crédito, así como a las diversas formas de ahorro popular, también está reconocido constitucionalmente.

En lo social, se priorizaron las inversiones en educación y salud.⁹ En tanto derechos humanos, la educación y la salud serán servicios gratuitos; se incluyó específicamente la gratuidad de la educación en el nivel universitario. La gratuidad en el acceso a la justicia es otro de los derechos consagrados en la Constitución. Se aprobó la universalidad de la seguridad social, de ninguna manera su privatización. Todo este esfuerzo

en lo social se complementa con una serie de disposiciones para superar tanto el machismo como el racismo, así como toda forma de exclusión social.

Todas las personas tienen por igual derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios. Todos estos derechos, para su cumplimiento, exigirán ajustes en la distribución de la riqueza y del ingreso, puesto que su vigencia no sólo puede estar garantizada por posibles ingresos petroleros u otros similares. Los derechos deben ser garantizados por la sociedad para todos sus miembros, en cualquier tiempo o circunstancia, no sólo cuando hay excedentes financieros.

En el nuevo texto constitucional existe una sección completa sobre derechos y garantías para personas con discapacidades, que constituyen, además, una temática transversal a toda la Constitución.

En esta carta magna se consolidan los derechos de los y las emigrantes. No sólo que podrán votar en las elecciones nacionales y que tendrán representantes a la Asamblea Nacional, elegidos por ellos, sino que podrán impulsar varias iniciativas políticas, inclusive de ley. El Estado generará incentivos al retorno del ahorro y de los bienes de las personas migrantes, para que dichos recursos se orienten hacia la inversión productiva de calidad decidida por los propios emigrantes. También se estimulará su afiliación voluntaria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; para lograrlo se contará con el aporte de las personas domiciliadas en el exterior. En un gesto de coherencia con la defensa de los derechos de los compatriotas en el exterior, esta Constitución asegura similares derechos a los extranjeros y a los nacionales: los extranjeros que tengan residencia de cinco años en el Ecuador -por ejemplo- podrán ejercer el derecho al voto, sin necesidad de acuerdos bilaterales con sus países de origen; no podrán ser devueltos o expulsados a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligran por causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. En esa línea de compromiso se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados.

Como se deja constancia en el párrafo anterior, no se espera a que cambie el mundo para recién entonces avanzar en el campo de la migración, se actúa para provocar el cambio del mundo...

9 Cumpliendo el mandato popular de fines del 2006, se destinará anualmente al menos 6% y 4% del PIB, por lo menos, para educación y salud, respectivamente.

En sintonía con estas propuestas en el ámbito de la movilidad humana se impulsa el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur. Para lograrlo se promueve la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en dicha región; la instrumentación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y, la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

Con esta Constitución, a diferencia del pensamiento neoliberal todavía dominante, se quiere recuperar lo público, lo universal, lo gratuito, la diversidad, como elementos de una sociedad que busca sistemáticamente la libertad, la igualdad y la equidad, así como la solidaridad en tanto elementos rectores del Buen Vivir. En su articulado, más allá de las simples interpretaciones que hacen los constitucionalistas frustrados, encontramos borradores de una utopía por construir. Una utopía que implica la crítica de la realidad desde los principios plasmados en la Constitución de Montecristi. Una utopía que, al ser un proyecto de vida en común, nos dice lo que debe ser... alternativa imaginaria, políticamente conquistada, a ser ejecutada por la acción de la sociedad.

Esta Constitución, la más ecuatoriana de toda la historia, que ofrece una categórica propuesta de descentralización y autonomías, sobre bases de solidaridad y equidad, abre la puerta también a la integración regional. Sin la integración de los pueblos de Nuestra América Latina no hay desarrollo. Ese es un paso fundamental para que dichos pueblos puedan insertarse con dignidad e inteligencia en el contexto mundial. Y para hacerlo, la Constitución declara al Ecuador como un territorio de paz, en donde no podrán asentarse fuerzas militares extranjeras con fines bélicos, ni ceder bases militares nacionales a soldados foráneos.

Las equidades como base del Buen Vivir

Las equidades, tanto como la igualdad y la libertad, así como la justicia social (productiva y distributiva), tanto como la ambiental están en la base del Buen Vivir (*sumak kausay*). Las equidades, basadas en la búsqueda de la “*igualdad sustantiva*” (István Mészáros), entonces, tendrían que venir como resultado de un proceso que reduzca dinámicamente las desigualdades e inequidades existentes.

Desde esta perspectiva, no simplemente se propicia la redistribución por la redistribución, sino que se propone transformar a la equidad socioeconómica en un sostén del aparato productivo y en un revitalizador cultural de la sociedad. Las desigualdades e inequidades, no lo olvidemos, terminan por conculcar los derechos ciudadanos y por minar las bases de la democracia. Y esta limitación agudiza, a su vez, las inequidades y las desigualdades, en tanto éstas asoman en la base de la violación de los derechos.

Como se desprende de muchas experiencias históricas, ha sido necesario disponer de niveles de distribución de la renta y la riqueza nacionales mucho más equitativos para propiciar incluso la constitución de mercados dinámicos, que ayuden a impulsar el crecimiento económico; sin que con esto se esté asumiendo como un objetivo propiciar dicho crecimiento.

Para empezar el concepto mismo de crecimiento económico debe ser reubicado en una dimensión adecuada. Crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo. Valga traer a colación la visión crítica del crecimiento económico que tiene Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1997. Para reforzar la necesidad de una visión más amplia, superadora de los estrechos márgenes cuantitativos del economicismo, él afirma

“que las limitaciones reales de la economía tradicional del desarrollo no provinieron de los medios escogidos para alcanzar el crecimiento económico, sino de un reconocimiento insuficiente de que ese proceso no es más que un medio para lograr otros fines. Esto no equivale a decir que el crecimiento carece de importancia. Al contrario, la puede tener, y muy grande, pero si la tiene se debe a que en el proceso de crecimiento se obtienen otros beneficios asociados a él. (...) No sólo ocurre que el crecimiento económico es más un medio que un fin; también sucede que para ciertos fines importantes no es un medio muy eficiente”.

En este punto, a partir de los cuestionamientos realizados por Sen al crecimiento, cabría incluso recuperar aquellas propuestas que propician el decrecimiento o del crecimiento estacionario, como las planteadas por Enrique Leff, Serge Latouche y otros tantos.¹⁰ Son aleccionadoras las palabras de un partidario temprano del crecimiento “cero” como John Stuart Mill (1848), quien

“confirmando que no me gusta el ideal de vida que defienden aquellos que creen que el estado normal de los seres humanos es una lucha incesante por avanzar y que aplastar, dar codazos y pisar los talones a quien va delante, característicos del tipo de sociedad actual, e incluso que constituyen el género de vida más deseable para la especie humana... No veo

que haya motivo para congratularse de que personas que son ya más ricas de lo que nadie necesita ser; hayan doblado sus medios de consumir cosas que producen poco o ningún placer, excepto como representativos de riqueza; sólo en los países atrasados del mundo es todavía el aumento de producción un asunto importante; en los más adelantados lo que se necesita desde el punto de vista económico es una mejor distribución. (...) Entre tanto debe excusársenos a los que no aceptamos esta etapa muy primitiva del perfeccionamiento humano como el tipo definitivo del mismo, por ser escépticos con respecto a la clase de progreso económico que excita las congratulaciones de los políticos ordinarios: el aumento puro y simple de la producción y de la acumulación”.

Además, la experiencia nos muestra que no hay necesariamente una relación unívoca entre crecimiento y equidad, así como tampoco entre crecimiento y democracia. Un tema por demás oportuno y complejo. Muchas veces se ha pretendido legitimar los comportamientos de las dictaduras como espacios políticos propicios para acelerar el crecimiento económico.

De todas maneras, aún si sólo deseáramos potenciar el crecimiento económico como eje del desarrollo, no podemos aceptar aquel mensaje aparentemente cargado de lógica, que recomienda primero crear “la torta”, antes de repartirla. Repartirla, sin poseerla, sería aún más grave, afirman los neoliberales, puesto que, según su visión, se estaría distribuyendo pobreza. En lo económico, se persigue garantizar una tasa de mayor rentabilidad, que permita ahorrar lo suficiente para financiar nuevas inversiones, las que luego generarían un mayor producto que beneficiaría a la sociedad en su conjunto, a través de una mayor cantidad de empleo y de ingresos.

Detrás de la fuerza aparente de esta “teoría del pastelero” está toda una concepción política de la distribución de la renta y de la riqueza, que ha viabilizado un sistema casi institucionalizado que impide la distribución, incluso en períodos de crecimiento económico. El mayor crecimiento económico, por lo demás, no garantiza una redistribución del excedente. Por el contrario, los que más tienen son los que se disputan a dentelladas el excedente, dejando en el mejor de los casos migajas para los grupos marginados.

Esta separación entre producción y distribución secuencial, que ofrecen los “pasteleros” neoliberales, no es dable en los procesos económicos, que como tales están inseparablemente inmersos dentro de la trama social

10 Aquí se podría rescatar otras visiones que enriquecen el debate, como las de “convivialidad” de Iván Illich, o de la “ecología profunda” de Arne Naes.

y ambiental. En éstos no hay dicha secuencia temporal. En los sistemas de producción no es posible generar riqueza sin que se produzca alguna forma de distribución de la misma, sea por la vía de las utilidades o de los salarios, de la renta o de las pensiones. Distribución que a su vez incide en las decisiones productivas. Lo que cuenta es cómo las condiciones de la producción y la distribución se potencian recíprocamente, no como pueden independizarse. Pero sobre todo, no es posible seguir manteniendo el divorcio entre producción y Naturaleza; ésta tiene límites que comienzan a ser peligrosamente superados... la vida del ser humano en el planeta está en riesgo, ya no cabe la menor duda al respecto.

La reducción sustantiva de la pobreza y la inequidad, el logro de crecientes grados de libertad y la vigencia de los derechos ciudadanos pasarían, entonces, por una redistribución a favor de los pobres y marginados, en detrimento de la excesiva concentración de la riqueza y el poder en pocas manos. Una opción que no implica propiciar la búsqueda de crecientes niveles de opulencia, para entonces provocar la redistribución. Por lo contrario hay que erradicar la pobreza y la opulencia, pues está última sólo se explica por la existencia de una masiva pobreza: *“allí donde existen grandes patrimonios, hay también una gran desigualdad. Por un individuo muy rico ha de haber quinientos pobres, y la opulencia de pocos supone la indigencia de muchos”*, aseguraba el mismísimo Adam Smith en 1776.

La redistribución no es una tarea fácil. Quienes todo tienen, quieren más y no cederán fácilmente sus privilegios. Por lo tanto se requiere una acción política sostenida y estratégica para construir tantos espacios de poder contrahegemónico como sean necesarios. La conclusión es obvia, el Buen Vivir hay que construirlo desde todos los ámbitos estratégicos posibles, empezando por el nivel local, sin descuidar para nada el global.

Sin una sociedad mucho más igualitaria y equitativa es imposible que funcione a cabalidad la economía, incluso el mercado, y se construya la democracia. Sin equidades, tampoco se podrá corregir el actual rumbo de destrucción ambiental. La inequidad y la desigualdad sistemáticamente falsean y hasta frustran la propia libertad de elección, sea en el campo económico o aún en el político. Por ello es preciso reformular las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos / las ciudadanas para que sean éstos los auténticos poseedores de la soberanía; ciudadanos y ciudadanas en tanto individuos viviendo en comunidad, se entiende.

La Constitución de Montecristi, medio y fin para cambios estructurales

Por todo lo expuesto anteriormente, recién ha empezado el verdadero proceso constituyente. Un proceso que exige una mayor y más profunda pedagogía constituyente, así como una sociedad movilizadora que impulse la consecución de los logros constitucionales a través de las correspondientes leyes y decisiones políticas coherentes. En definitiva, un proceso de constitución de ciudadanía.

La consolidación de las nuevas normas constitucionales en leyes y en renovadas políticas coherentes con el cambio propuesto, es una tarea que convoca a los habitantes del campo y de la ciudad a seguir caminando por la senda de las movilizaciones. Hay que impedir, desde la sociedad civil organizada, que, por ejemplo a través de las nuevas leyes, se vacíe de su contenido histórico a la nueva Constitución, que recibió en las urnas el masivo respaldo de la sociedad.

Esta Constitución, éste es quizás uno de sus mayores méritos, abre la puerta para disputar el sentido histórico del desarrollo. Estamos conscientes que estas nuevas corrientes del pensamiento jurídico no están exentas de conflictos. Al abandonar el tradicional concepto de la ley como fuente del derecho, se consolida a la Constitución como punto de partida jurídico independientemente de las visiones tradicionales. No debe sorprendernos, entonces, que esta nueva carta magna genere conflictos con los juriconsultos tradicionalistas, así como con aquellos personajes acostumbrados a tener la razón en función de su pensamiento (y sobre todo de sus intereses).

No se trata simplemente de hacer mejor lo realizado hasta ahora. Como parte de la construcción colectiva de un nuevo pacto de convivencia social y ambiental es necesario construir nuevos espacios de libertad y romper todos los cercos que impiden su vigencia.

Para empezar reconozcamos que, en la actualidad, todavía están presentes tesis y prácticas desarrollistas propias de una economía extractivista, que no han permitido el desarrollo y que están minando las bases de la Naturaleza. Los actuales gobiernos progresistas en América Latina han tenido avances en algunas áreas, especialmente la social, pero muestran enormes dificultades para generar nuevos estilos de vida, en particular en lograr otra apropiación efectiva de los recursos naturales para la sociedad en su conjunto y reducir el grado de deterioro ambiental.

En Ecuador, el propio gobierno que impulsó activamente la aprobación de la nueva Constitución en el referéndum, sigue atado a visiones y prácticas neodesarrollistas, que no garantizan un verdadero desarrollo y que, además, estarán en permanente contradicción con el espíritu del Buen Vivir. Por tanto, no sólo es indispensable superar las prácticas neoliberales, sino que es cada vez más imperioso garantizar la relación armónica entre sociedad y Naturaleza. Hoy más que nunca, en medio de la debacle financiera internacional, que es apenas una faceta de la crisis civilizatoria que se cierne sobre la humanidad, es imprescindible construir una concepción estratégica nacional y regional -otro mandato de la nueva Constitución-, sobre bases de creciente soberanía, para insertarse inteligentemente y no en forma dependiente en la economía mundial. Hay que terminar con aquellas relaciones financieras especulativas que han colapsado y, sobre todo, hay que cambiar aquella visión que condena a nuestros países a ser simples productores y exportadores de materias primas.

Se necesita dar vuelta la página definitivamente. De todo lo anterior se desprende que hay que hacer un esfuerzo enorme y sostenido para maximizar aquellos efectos positivos que se puedan obtener de la extracción de recursos naturales, sin perder de vista que esta actividad, sobre todo cuando se realiza a gran escala, afecta a la Naturaleza y a las comunidades. Por lo tanto, es ingenuo creer que ampliando dichas actividades extractivistas se obtendrán recursos para financiar otro tipo de actividades que puedan sustituir a la extracción masiva de recursos naturales... El *“desarrollismo senil”* (Joan Martínez Allier), por lo demás, no es el camino para el Buen Vivir. La consecución de una mayor disponibilidad de crecientes ingresos financieros no ha asegurado el desarrollo de ningún país. No podemos vivir prioritariamente de la renta de los recursos naturales sino del esfuerzo de los seres humanos, viviendo y conviviendo con la Naturaleza. Es preciso generar capacidades sociales.

Incluso hay que dejar atrás lo que el actual vicepresidente boliviano Álvaro García Linera define como *“patrimonialismo popular”*, en el que se recrean las prácticas rentísticas y clientelares con otras formas e incluso con otras preferencias. Una situación que aflora en estos primeros años de la Revolución Ciudadana en Ecuador, en los que todavía se registra un importante déficit de ciudadanía...

“Hoy el patrimonialismo -al decir de García Linera- es más ‘democrático’, comienza a socializarse, ya no es un privilegio de casta reducido al color de piel, el apellido, o la herencia familiar, sino que es asumido como un derecho de todos, pero no deja de ser patrimonialismo popular. (Y) esto es complicado porque, con quiebres, habla de una continuidad que no ha podido ser superada”.

La conclusión es obvia frente a esta nueva realidad, por más que ésta pueda ser vista como un avance en relación a las anteriores prácticas patrimonialistas de corte oligárquico: Democracia si, patrimonialismo no.¹¹ Esa es la gran tarea.

Para lograrlo hay que abrir todos los espacios de diálogo posibles, crear y consolidar todos los mecanismos de participación ciudadana y control social necesarios. Es urgente, en suma, apropiarse democráticamente del contenido de la Constitución de Montecristi. Los futuros acuerdos políticos, indispensables para enraizar esta Constitución, tienen como condición innegociable sustentarse en el sentido de país, aportar al Buen Vivir y no sacrificar los intereses nacionales en beneficio particular de personas, gremios y corporaciones; los privilegios de unos pocos son insostenibles. A diferencia de las prácticas de los grupos oligárquicos (causantes de la crisis nacional) que han controlado el Estado durante décadas, no se quiere ganar posiciones simplemente con la fuerza del número, sino con la de los argumentos y con la de la acción democrática. La Constitución debe ser realmente de todos y de todas, no de un gobierno en particular.

La responsabilidad es grande y compleja. Estamos ante el imperativo de construir democráticamente una sociedad realmente democrática, fortificada en valores de libertad, igualdad y responsabilidad, practicante de sus obligaciones, incluyente, equitativa, justa y respetuosa de la vida. Una sociedad *“que incorpore el anticapitalismo sin planificación burocrática y con pluralismo político”*, para ponerlo en palabras del economista argentino Claudio Katz. Una sociedad en la que sea posible que todos y todas tengamos iguales posibilidades y oportunidades, donde lo individual y lo colectivo coexistan en armonía con la Naturaleza, donde la racionalidad económica se reconcilie con la ética y el sentido común.

Finalmente, el Buen Vivir -en tanto filosofía de vida- abre la puerta para construir un proyecto liberador y tolerante, sin prejuicios ni dogmas. Un proyecto que, al haber sumado muchas historias de luchas de resistencia y de propuestas de cambio, al nutrirse de experiencias nacionales e internacionales, se posiciona como punto de partida para construir democráticamente una sociedad sustentable en todos los ámbitos.

11 Al patrimonialismo no sólo se lo ve como sinónimo de autoritarismo y discrecionalidad en el manejo de la cosa pública. Tiene que ver con la apropiación de los recursos por las élites dominantes en beneficio propio. Esto viene atado con una relación clientelar en el ámbito social. Este régimen social, sostenido por una serie de patrones no todos consagrados jurídicamente, reproduce una serie de formas de reclutamiento y de clientelismo.

Bibliografía consultada

- Acosta, Alberto; “El Buen Vivir, una utopía por (re)construir”, Revista Casa de las Américas, N° 257, La Habana, octubre-diciembre del 2009.
- Acosta, Alberto; La maldición de la abundancia, CEP, Swissaid y Abya-Yala, 2009.
- Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores); Derechos de la Naturaleza - El futuro es ahora, Abya Yala, Quito, 2009.
- Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores); El Buen Vivir - Una vía para el desarrollo, Abya Yala, Quito, 2009.
- Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores); Plurinacionalidad - Democracia en la diversidad, Abya Yala, Quito, 2009.
- Acosta, Alberto; Desarrollo Glocal - Con la Amazonía en la mira, Corporación Editora Nacional, Quito, 2005.
- Acosta, Alberto; “El Buen Vivir, una oportunidad por construir”, revista Ecuador Debate N° 75, diciembre 2008, CAAP, Quito.
- Acosta, Alberto; Bitácora Constituyente, Abya Yala, Quito, 2008.
- Acosta, Alberto y Schuldt, Jürgen; “Algunos elementos para repensar el desarrollo-Una lectura para pequeños países”, en Acosta, Alberto (compilador), El desarrollo en la globalización-El reto de América Latina, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis-FES) y Nueva Sociedad, Caracas, 2000.
- Albán, Monserrat y Martínez-Alier, Joan, “Una lectura desde la economía ecológica a los problemas ambientales del Ecuador: propuesta para la agenda ambiental 2022”, en varios autores, Aportes para una estrategia ambiental alternativa: Indicadores de sustentabilidad y políticas ambientales, Senplades, Flacso, PNUD, Cismil, Quito, 2009.
- Altvater, Elmar; “De las realidades posibles - Impedimentos en el camino del desarrollo”, en Thiel, Reinold E., Teoría del desarrollo-Nuevos enfoques y problemas, Nueva Sociedad, Caracas, 2001.
- Altvater, Elmar; “La ecología de la economía global o el ascenso y ocaso del régimen de energía fósil”, en varios autores, Globalización - La euforia llegó a su fin, CEP-Flacso-Ildis-GTZ-Abya Yala, Quito, 2001.
- Braudel, Fernand; La dinámica del capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- Coraggio, José Luís; La gente o el capital - Desarrollo local y economía del trabajo, CIUDAD - EED - ILDIS-FES - Instituto Fronesis - Abya-Yala, Quito, 2004.
- Coraggio, José Luís; Economía popular urbana: Una perspectiva para el desarrollo local, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 1998.

- Cortez, David; “Genealogía del ‘Buen Vivir’ en la nueva Constitución ecuatoriana”, Ponencia presentada en el VIII International Congress for Intercultural Philosophy. Good life as humanized life. Concepts of good life in different cultures and their meanings for politics and societies today, Ewha Womans University, Seoul, 3 de Julio del 2009.

- Daly, Herman E.; “Introducción a la economía en un estado estacionario”, en Daly, Herman E. (compilador); en Economía, ecología, ética-Ensayos hacia una economía en estado estacionario, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

- De Sebastián, Luis; El rey desnudo-Cuatro verdades sobre el mercado, Editorial Trotta, Madrid, 1999.

- De Souza Santos, Boaventura; “Las paradojas de nuestro tiempo y la Plurinacionalidad”, en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores); Plurinacionalidad - Democracia en la diversidad, Abya Yala, Quito, 2009.

- De Suoza Santos, Boaventura; Reinventar la democracia - Reinventar el Estado, Ildis-FES y Abya Yala, Quito, 2004.

- Falconí, Fander; Economía y Desarrollo Sostenible. ¿Matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador, FLACSO, Quito, 2002.

- Ferrer, Aldo; Aprender a Vivir con lo nuestro-Nosotros y la globalización, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.

- García Linera, Alvaro; entrevista por Pablo Stefanoni y Ricardo Bajo: “A tres años de gobierno popular - Las lecciones de la alfabetización”, Le Monde Diplomatique, La Paz, enero 2009.

- Georgescu-Roegen, Nicholas; “La ley de la entropía y el problema económico”, en Daly, Herman E. (compilador); en Economía, ecología, ética - Ensayos hacia una economía en estado estacionario, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

- Georgescu-Roegen, Nicholas; Selecciones de “Mitos de la economía de la energía”, en Daly, Herman E. (compilador); en Economía, ecología, ética - Ensayos hacia una economía en estado estacionario, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

- Gudynas, Eduardo; “La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución del Ecuador”, Revista de Estudios Sociales N° 32, Bogotá, 2009.

- Gudynas, Eduardo; El mandato ecológico - Derechos de la naturaleza y políticas ambientales en la nueva Constitución, Abya-Yala, Quito, 2009.

- Guimaraés, Roberto; “Tierra de sombras: Desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa”, en varios autores; Globalización La euforia llegó a su fin, CEP-Flacso-Ildis-GTZ-Abya Yala, Quito, 2004. La División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Cepal publicó una versión más amplia de este artículo, Santiago de Chile, septiembre.

- Hinkelammert, Franz; Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión, Ediciones DEI, San José, 1997.

- Katz, Claudio; Las disyuntivas de la izquierda en América Latina, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, 2008.
- Lander, Edgardo; “Hacia otra noción de riqueza”, en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores), El Buen Vivir-Una vía para el desarrollo, Abya Yala, Quito, 2009.
- Leimbacher, Jörg; Die Rechte del Natur, Basilea y Frankfurt am Main, 1988.
- Leff, Enrique; “Decrecimiento o deconstrucción de la economía”, revista virtual Peripecias N° 117, 8 de octubre, 2008.
- Martínez Alier, Joan; Hacia un decrecimiento sostenible en las economías ricas, Valencia (mimeo) 2009.
- Martínez Alier, Joan; “No sé si hay un ecologismo infantil pero sí creo que hay un desarrollismo senil”, entrevista por Marc Saint-Upéry, Le Monde Diplomatique, Bolivia, diciembre, 2008.
- Martínez Alier, Joan; La economía ecológica como ecología humana, Fundación César Manrique, Madrid, 1998.
- Martínez Alier, Joan; De la economía ecológica al ecologismo popular, Icaria - Nordan, Barcelona - Montevideo, 1995.
- Martínez Alier, Joan y Schlüpman, Klaus; La ecología y la economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio; y, Hopenhayn, Martin; Desarrollo a escala humana - Una opción para el futuro, en Development Dialogue, número especial, CEPANUR y Fundación Dag Hammarskjold, 1986.
- Mézarós, István; Socialismo o barbarie - La alternativa al orden social del capital, ediciones desde abajo, Bogotá, 2009.
- Mill, John Stuart, Principios de Economía Política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social, Fondo de Cultura Económico, México, 1984.
- Naredo, José Manuel; Luces en el laberinto - Autobiografía intelectual, Editorial Catarata, Madrid, 2009.
- Naredo, José Manuel; “Repensar la economía desde el medio ambiente”, en varios autores; De la economía a la ecología, Editorial Trotta, Madrid, 1995.
- Polnayi, Karl; La gran transformación-Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Pueblo ecuatoriano; Constitución de la República del Ecuador, Montecristi, 2009.
- Quijano, Aníbal; “Globalización, colonialidad del poder y democracia”, en Tendencias básicas de nuestra época: globalización y democracia, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas, 2001.
- Ricardo, David; Principios de Economía Política y Tributación, Fondo de Cultura Económica, Santa fe de Bogotá, 1997.

- Shiva, Vandana; “La civilización de la selva”, en Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza (editores); Derechos de la Naturaleza - El futuro es ahora, Abya Yala, Quito, 2009.
- Schumacher, Ernst Friedrich; Lo pequeño es hermoso, Ediciones ORBIS, 1983.
- Schuldt, Jürgen, ¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.
- Schuldt, Jürgen; Repensando el desarrollo: Hacia una concepción alternativa para los países andinos, CAAP, Quito, 1994.
- Sen Amartya; “Los bienes y la gente”, en la revista Comercio Exterior, volumen 33, N° 12, México, diciembre de 1983.
- Sen Amartya; “Cuál es el camino del desarrollo”, en la revista Comercio Exterior, volumen 35, N° 10, México, octubre de 1985.
- Sen Amartya; Sobre ética y economía, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- Smith, Adam; Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, Fondo de Cultura Económico, 1987.
- Tortosa, José María; “Maldesarrollo inestable: un diagnóstico”, en Actual Marx / Intervenciones, n° 7, Universidad Bolivariana / LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2008.
- Tortosa, José María; El juego global-Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo global, Icaria, Barcelona, 2001.
- Varios autores; Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011, Quito, 2006.
- Viteri Gualinga, Carlos; “Visión indígena del desarrollo en la Amazonía”, Quito, (mimeo), 2000.
- Walsh, Chaterine; Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglements, en revista Development, 2010.
- Walsh, Catherine; Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra Época, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Abya-Yala, Quito, 2009.

Mediciones Alternativas del Bienestar

Daniela Carrillo*

En Primer lugar, quisiera comentarles una iniciativa del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador –INEC- por conformar lo que hemos denominado el Grupo de Quito, el cual está constituido por delegados de los Institutos de Estadísticas de Argentina, Cuba, la República Bolivariana de Venezuela y Ecuador, con el objetivo de realizar una crítica a los indicadores tradicionales de desarrollo y generar indicadores que den cuenta del bienestar de las personas de la región, que sirvan de base para la formulación y evaluación de las políticas públicas.

La primera reunión del grupo se mantuvo en Quito, los días 11 y 12 de diciembre de 2008, y partimos de dos criterios transversales:

1. Tomar en cuenta el enfoque de derechos que permita monitorear el cumplimiento de los mismos, especialmente en áreas de derechos civiles, sociales y de libre circulación de las personas (migración).
2. Y las desigualdades e inequidades sociales: de género, étnicas, etc.

Para la generación de nuevos indicadores se acordó trabajar en temas como:

- Crítica de los indicadores de pobreza tradicionales, en especial el enfoque unidimensional basado en el ingreso.
- Generación de Indicadores positivos de temas sociales como salud, educación, cultura, etc.
 - Generación de Indicadores ambientales vinculados al bienestar de las personas.
 - Generación de Indicadores de participación ciudadana y percepción del bienestar.

* Técnica e Investigadora del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Ecuador

Otro de los acuerdos fue impulsar el debate sobre dos aspectos fundamentales: revisar desde una perspectiva crítica los indicadores existentes y realizar propuestas metodológicas que permitan dar cuenta de las condiciones de vida de la población y de la efectividad de las políticas públicas implementadas por los gobiernos de los países presentes en la reunión. Además, construir nuevos indicadores alternativos ajustados al modelo de desarrollo de los países, que sean útiles para el diseño y monitoreo de política pública y que impulse el modelo mencionado.

Fue importante resaltar algunas dicotomías:

- Observar la comparabilidad (nacional e internacional) en la construcción de los indicadores y a la vez lograr la especificidad y relevancia suficientes, como instrumentos útiles en los procesos de toma de decisiones.
- La homogeneización de las variables e indicadores frente a la necesidad de dar cuenta de la diversidad.

En este marco, como INEC se han hecho algunas propuestas:

- Calcular la Pobreza Subjetiva: El enfoque subjetivo tiene en cuenta los juicios y la utilidad individual de las personas. Indicador de pobreza subjetiva que toma en cuenta la percepción de los hogares.
- Brechas de desigualdad: Consiste en calcular las brechas en distintas dimensiones: ingresos, trabajo no remunerado, uso del tiempo, economía del cuidado etc.

Otra iniciativa nació de la idea de Amartya Sen

Pobreza por capacidades: *“El enfoque de capacidades contrasta con la concepción del bienestar económico el que se basa en las necesidades de consumo y para producir que tiene el ser humano”*

- Acceso a servicios o bienes gubernamentales gratuitos
- Capacidad de generar ingresos propios – autonomía económica
- Independencia física y reproductiva
- Capacidad de tener redes sociales de apoyo – capacidad de agrupación
- Poseer propiedad o bienes de consumo básico
- Acceder a diferentes niveles educativos (tiempo destinado a capacitación)
- Tiempo disponible para ocio y recreación

Y finalmente enfocar dimensiones de bienestar de la población

- Participación Ciudadana
- Gobernabilidad
- Violencia
- Discriminación étnica o de género
- Falta de atención de políticas de Estado en grupos vulnerables

Debo señalar que la construcción de mediciones subjetivas surge no como un reemplazo de los indicadores objetivos de pobreza sino como un análisis que los complementa. En relación a la pobreza los indicadores que tenemos ahora son cuantitativos, monetarios que principalmente ocupan, líneas de pobreza, quintiles o deciles de ingreso. Al dar un enfoque subjetivo se da una valoración subjetiva de las personas con respecto a su entorno económico y social y el grado en el que los pobres valoran los bienes y servicios.

¿Por qué hacer un análisis subjetivo del bienestar?

- Necesidad de concebir a la pobreza desde sus múltiples dimensiones.
- Una visión subjetiva del bienestar permitirá entender con mayor profundidad el fenómeno de la pobreza y contribuirá al desarrollo de políticas sociales.
- Permite dar cuenta del impacto en la percepción de la efectividad de las políticas implementadas a favor de reducir la pobreza.

En este sentido, con el objetivo de indagar cuál es la percepción de los hogares respecto a algunos temas como el bienestar, se han incluido en las “encuestas de hogar”, ciertas preguntas como: ¿considera que su hogar es pobre? Los resultados obtenidos fueron:

- En las tres metodologías de cálculo, la pobreza subjetiva es superior a la objetiva y, en el sector rural se evidencia una aproximación entre la pobreza calculada por necesidades básicas insatisfechas (NBI) y la pobreza subjetiva.

SOLOS
PYDLOS



- A nivel nacional un 66,67% de hogares se considera pobre, es importante notar que este es un valor superior a la pobreza calculada con metodología de cálculo de NBI y pobreza crónica. Es importante también destacar, que en el sector rural la pobreza subjetiva se acerca a la pobreza calculada por las metodologías de las NBI, lo cual daría cuenta que en esta área geográfica es muy importante la percepción de los individuos de tener o no tener acceso a servicios básicos para percibirse como pobres o no.

Otro análisis importante es ver las discrepancias que existen entre la pobreza subjetiva y la pobreza objetiva. Al cruzar el número de pobres con las dos metodologías y la percepción de aquellos que se consideran pobres podemos identificar que:

- No siempre los hogares pobres por NBIs y Consumo perciben insatisfacción con respecto a su bienestar. Como resultado obtuvimos que el 11,1% de pobres por necesidades básicas insatisfechas no se perciben o no se consideran pobres y el 9,7% no lo hace al aplicar la metodología de consumo.
- Hay otras situaciones que hacen que la persona se defina como pobre. A pesar de que los hogares superen los umbrales de pobreza monetaria se autodefinen como tales. Es decir si un hogar supera el mínimo de consumo no es pobre objetivamente sin embargo se considera así. Efectivamente los hogares pobres que se sienten pobres son el 88,9% de cálculo por NBI y el 90,3% por consumo.

Consideramos que la percepción del nivel de vida, es otra alternativa para medir el bienestar de la población. Dos preguntas: a) si vive o no bien con los ingresos por hogar; y, b) si los ingresos les permiten ahorrar dinero, se han incluido en las encuestas de ingresos y gastos, en las encuestas de condiciones de vida (ECV) y en la encuesta nacional de empleo (ENEMDU), que si bien no tienen el mismo nivel, ni la misma muestra de hogares para comparar, nos pueden dar una idea de cómo ha ido evolucionando la percepción de los hogares con relación a su estado; de acuerdo a los resultados se observaría por ejemplo, que existe un ligero incremento en los hogares que perciben el tener un buen nivel de vida y una disminución en la proporción de los hogares que perciben que con sus ingresos viven mal.

Es importante analizar eventos económicos o sociales externos que afectan el bienestar del hogar. La dolarización (2000) fue un fenómeno económico de los más importantes en el Ecuador, que sin duda afectó

a la economía de los hogares; en la encuesta de ingresos y gastos se preguntó cómo percibía la situación del hogar después del fenómeno de la dolarización. En el 2003 el 71% de los hogares se sintió afectado negativamente, sin embargo para diciembre de 2008 la percepción de las secuelas de la dolarización disminuyó. Es importante también destacar -de los resultados obtenidos- que existe una sensación de optimismo en relación a la situación económica de cara a futuro, se ha preguntado la percepción de cómo está el hogar en relación al pasado y al futuro, y nos podemos dar cuenta de que los hogares percibieron que cinco años atrás tenían una mejor situación económica sin embargo, piensan que cinco años más tarde la situación será mejor.

Una pregunta muy importante es el monto mínimo de ingreso que los hogares consideran para vivir bien. Al comparar el monto promedio en las tres encuestas que les hemos mencionado, vemos que no existe mucha diferencia pero sin embargo, como es de esperarse, a medida que el ingreso familiar es mayor, las necesidades mínimas de consumo para no sentirse pobres también aumentan. Es decir, aquellos hogares que declaran requerir un monto de ingreso superior al necesario para cubrir necesidades básicas buscan algo más que subsistencia para sentirse satisfechos con su nivel de vida.

Otra alternativa para darnos cuenta en qué nivel de pobreza se encuentran los hogares es la “escala de pobreza” sobre 10 puntos, en el nivel más bajo (0) se encuentran los más pobres y en el más alto (10) se encuentran los más ricos. Esta pregunta se incluyó en la encuesta de empleo y desempleo de diciembre de 2007, y como resultado los hogares se ubican en 3,84 en promedio en la escala de pobreza; también es importante descartar que en los quintiles de mayor ingreso, el nivel de instrucción del jefe de hogar es superior.

Otros aspectos que se vinculan en la medición del bienestar es el grado de participación ciudadana en la política, en el módulo de participación ciudadana de una encuesta de empleo y desempleo se han incluido algunas preguntas en relación a este tema, y es importante notar que en los quintiles de mayores ingresos existe un mayor interés por la política. Sin embargo, en general existen niveles bajos de preocupación por este tema, en promedio 3,90 en la escala sobre 10 puntos.

También el grado de satisfacción que tienen los hogares respecto al gobierno en relación al nivel de vida nos puede dar una pauta del bienestar de los hogares. La satisfacción percibida con respecto al gobierno no difiere entre quintiles, se encuentran sin embargo diferencias en relación al grado de satisfacción con respecto al nivel de vida.

En las encuestas de hogares se ha incluido también el uso del tiempo, el cual nos permite analizar, entre otras cosas, el aporte que tienen las mujeres en el desarrollo. Según los resultados, cerca del 60% de mujeres realizan trabajos ya sea familiares o de hogar que no son remunerados. El trabajo no remunerado empobrece a quien lo realiza, la medición del trabajo no remunerado es posiblemente la mejor manera de que la sociedad lo valore, a la vez que perciba las evidencias de la desigualdad familiar y social.

Como Instituto se pretende dar continuidad a la construcción de indicadores. Se incluirán en la Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo preguntas relacionadas con este tema con el objetivo de replicar indicadores de:

- Percepción de pobreza
- Bienestar subjetivo
- Gobernabilidad
- Participación ciudadana
- Relaciones humanas
- Tiempo libre
- Condiciones de trabajo y habitabilidad
- Discriminación étnica y de género

Un ejemplo de pregunta referente a la escala de satisfacción es:

Por favor, responda usando la siguiente escala, en el cual 0 significa totalmente infeliz y 10 significa totalmente feliz ¿Cómo se siente usted con respecto a:

Su profesión?, Su trabajo?, Su situación financiera?, Su estado de salud?, Su vivienda?, Su tiempo libre?, Su educación?, El medio ambiente?, La vida social?, Su estado civil?.

Podemos concluir que medir la pobreza desde otro enfoque y complementarla con resultados sobre la percepción de la situación económica y satisfacción de los hogares es un elemento importante que revela la existencia de otros aspectos que influyen en el bienestar de las familias. La construcción de indicadores alternativos permitirá identificar las condiciones de vida de la población desde otro enfoque, lo cual servirá como un complemento muy importante al momento de implementar las políticas públicas con miras a lograr el desarrollo del país.

Población, territorio y desarrollo: Una visión regional

Maren Jiménez *

Para mí es grato presentar algo de la visión de CELADE acerca de población, territorio y desarrollo. Nuestra trayectoria en el tema está representado por varios eventos y documentos que están disponibles en nuestro sitio web, y hoy me baso principalmente en dos de ellos: El libro Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005, que fue publicado en año pasado, y algunos elementos que fueron discutidos durante la conmemoración de los 15 años de aprobación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, seminario que se llevó a cabo en octubre del año 2009.

Me gustaría empezar destacando la importancia de la interacción entre población, territorio y desarrollo en base de tres puntos:

1. El lugar de residencia de la gente importa: afecta las condiciones y la calidad de vida de la población y tiene implicaciones económicas, entre ellos sesgos productivos, y costos directos para las personas y la sociedad. Las desigualdades sociales tienen expresiones territoriales que suelen favorecer la reproducción de la pobreza y de la desigualdad social.

2. Existen viejos patrones y nuevas tendencias en la movilidad y distribución espacial de la población, que necesariamente influyen en el punto siguiente

3. La cohesión social, la integración nacional y la gobernabilidad son afectadas por la distribución espacial de la población y la migración, y por ende ellos deben ser considerados en la planificación regional, la gestión sectorial y las decisiones de actores privados

* Oficial de asuntos de Población de CELADE - División de Población de la CEPAL - Chile



Estos puntos necesariamente se enmarcan dentro del contexto de América Latina, en que vemos la persistente desigualdad social y económica; y una gran heterogeneidad demográfica. La distribución de estas adversidades en el territorio no es al azar y se concentra en áreas específicas. Típicamente las zonas rurales tienen mayores niveles de vulnerabilidad, pero también se encuentran altos niveles de vulnerabilidad en ciertas regiones y municipios de diversa naturaleza, unidos por alguna desventaja como precariedad crónica, crisis económicas locales o conflictos internos. Asimismo, dentro de las ciudades hay amplios sectores que registran elevados índices de vulnerabilidad, los que suelen encontrarse solo a kilómetros de distancia de sectores donde la población cuenta con una amplia gama de recursos y apoyos.

El territorio como expresión y mecanismo de reproducción de la desigualdad

En América Latina, en la medida que se han ido mejorando las condiciones de vida de la población total, las brechas territoriales siguen persistentes, no muestran señales de disminuir y pueden aumentar en el futuro. Esto refleja la estructura de las oportunidades locales: los elementos contextuales y estructurales como los determinantes de la pobreza en un determinado local, que incluyen entre otros la geografía natural, la estructura económica regional, instituciones locales, normas sociales y características demográficas. Cada componente de la estructura local de oportunidades ofrece indicaciones sobre la relación entre territorio y pobreza, y trae con ellos implicancias para la rentabilidad de los programas y políticas.

Asimismo, el territorio es a su vez una causa de la pobreza y exclusión como una expresión de ellas, el resultado de una relación de retroalimentación bidireccional que dificulta la separación de qué es causa y qué es efecto.

La desigualdad demográfica también se expresa territorialmente. La transición demográfica se inició en los estratos sociales más favorecidos y urbanizados, y luego se extendió al conjunto de la sociedad, en mayor o menor medida y en forma irregular.

Tanto las tasas de mortalidad como las de fecundidad muestran grandes variaciones según las regiones del país y la residencia urbana o rural, como también por características individuales como el nivel de educación y de ingresos, y la condición étnicoracial, etcétera. Estas disparidades sugieren que habría un ejercicio asimétrico de los derechos humanos, ya

sea el elemental derecho a la sobrevivencia como del derecho reproductivo básico de lograr coincidencia entre las aspiraciones y la realidad en términos del número de hijos y de la oportunidad en que se tienen.

En las regiones más urbanizadas y donde se ha alcanzado un mayor desarrollo socioeconómico hay más control sobre los principales factores de riesgo para la salud, relacionados básicamente con una baja escolaridad, una cobertura sanitaria más limitada y peores condiciones de acceso a servicios básicos.

Estudios recientes sobre la distribución territorial reflejan el vínculo indisoluble de los pueblos indígenas con el territorio. Por otra parte, las poblaciones indígenas exhiben condiciones de vida por debajo de los promedios nacionales, registran los mayores índices de mortalidad y la condición étnica continúa apareciendo como uno de los factores más importantes en la diferenciación de la fecundidad; por tanto, ello se refleja en las áreas geográficas donde se concentran las personas que pertenecen a pueblos indígenas, en su mayoría localizados en zonas rurales y, con una tendencia creciente, también en las áreas marginales de las ciudades.

Como ejemplo de estas brechas territoriales, en países de América del Sur que contaron con una estimación indirecta de la fecundidad en su censo de la ronda 2000, se puede apreciar, el caso de Brasil, que en promedio a nivel nacional tiene una fecundidad relativamente baja en la región, pero hay también diferencias entre las regiones Norte y Nordeste comparado con las regiones del Centro-oeste, Sud-este y Sur.

Pasando a la movilidad y distribución espacial de la población. América Latina es una región altamente urbanizada y el proceso de urbanización sigue avanzando rápidamente, aunque con sus peculiaridades. La región acentúa su sitio como la más urbanizada del mundo en desarrollo, y mantiene una alta figuración de ciudades grandes.

Sin embargo, lejos de ser homogénea, la situación de los países presenta distancias que condicionan fuertemente el tipo de políticas que se llevan adelante, un punto que tocará más adelante.

En términos de cifras para la región:

- casi 80% de latinoamericanos reside en una localidad clasificada como urbana de acuerdo a sus estándares nacionales

- 2 de cada 3 personas viven en ciudades de 20 mil habitantes o más
- 1 de cada 3 reside en metrópolis con más de un millón de habitantes
- Aunque el principal flujo migratorio se produce entre ciudades, la emigración neta desde el campo jamás se ha detenido

Como contrapartida, la población rural ha comenzado a decrecer, lo que solo puede deberse a saldo negativo en su intercambio con el ámbito urbano (o con los otros países), porque su crecimiento natural es más alto que el urbano.

En líneas generales, *los flujos migratorios dentro de los países todavía mantienen un patrón esperado: se dirigen, en promedio, de zonas menos desarrolladas a zonas más desarrolladas.* En efecto, los migrantes tienen una representación de jóvenes más elevada y una mayor escolaridad, con lo que las comunidades de origen sufren una pérdida de recursos humanos, aunque no se descarta que este comportamiento responda a estrategias para la sobrevivencia. La migración dentro del país es un derecho y un recurso de las personas, por lo que no debe ser coartada ni presionada. Los gobiernos deben asegurar su ejercicio en las mejores condiciones posibles, y también deben combatir las discriminaciones territoriales que tienden a forzar la salida desde ciertos espacios postergados.

No obstante, al nivel macro la migración interna tiende a reforzar las brechas territoriales y el desbalance en los sistemas de ciudades. En la mayor parte de los países se verifica que las aglomeraciones geográficas de zonas pobres son expulsoras de población.

Cambios y asuntos emergentes:

Entre ellas, las desconcentraciones varias, las reconfiguraciones metropolitanas, y la segregación residencial.

Aunque la migración hacia territorios con más altos niveles de desarrollo sigue vigente, hay varias cualificaciones que se tiene que hacer.

Un factor que debilita la relación entre atractivo migratorio y desarrollo a escala de DAM. Se trata de la sub-urbanización que hace que numerosas DAM metropolitanas con los mayores niveles de vida del país registren emigración neta por sub-urbanización de las metrópolis.

Hoy en día, como podía esperarse por el avance de la urbanización, el grueso de la migración entre ámbitos urbanos y rurales en la región es del tipo urbano-urbano, con un peso creciente de la migración intra-metropolitana.

La reducción de la migración rural - urbano y el crecimiento natural más lento permiten procesos más sostenibles de crecimiento urbano, pero esta estabilización es producto de procesos opuestos en el centro y la periferia de grandes ciudades.

Por otro lado, la migración intra-metropolitana en muchos casos refuerza las brechas territoriales dentro de las aglomeraciones urbanas, contribuyendo a la mantención de la segregación residencial.

Desafíos para el desarrollo, el gobernabilidad y el buen vivir en un contexto de crisis económica

La vulnerabilidad a la pobreza se puede ilustrar con lo ocurrido en América Latina durante la crisis de los años ochenta y con posterioridad a ella. Según los cálculos de la **CEPAL**, aunque demoró 14 años para recuperar el **PIB** perdido durante la crisis de las ochenta, tomó 25 años para recuperar el nivel de pobreza. Esto subraya la importancia de formar políticas desde ya para enfrentar los posibles efectos que están en el horizonte. Todavía no sabemos la magnitud de los efectos sociales de la presente crisis económica, pero nos enfrenta a varias situaciones desventajosas: un efecto social postergado, una recuperación económica sin empleo, etcétera.

En la actualidad, ha surgido un renovado interés en las intervenciones públicas en materia territorial y, por ende, en relación con la movilidad de la población. En parte, esto se debe a que los gobiernos aún están insatisfechos con la distribución espacial de su población y con la persistencia de situaciones consideradas problemáticas, como las agudas desigualdades regionales, las deseconomías y dificultades de diverso tenor que se viven en las ciudades más grandes y el pertinaz despoblamiento de las zonas históricamente más pobres. Pero también se debe a la aparición de

nuevos problemas, como la transformación de las economías regionales subnacionales en el marco de la globalización, la articulación de sistemas de ciudades cada vez más complejos, la conformación de áreas metropolitanas extendidas y la creciente visibilidad de la segregación residencial.

En la revisión reciente que se hizo sobre los avances en el cumplimiento del Programa de Acción de los asuntos territoriales —de desarrollo, de identidad, de ordenamiento, de uso, de distribución de recursos, de descentralización o de administración— estuvieron presentes en los debates constitucionales de los países que votaron nuevas cartas magnas (el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia) y en la definición de numerosas leyes nacionales. La nueva Constitución ecuatoriana (2008), por ejemplo, en la que se consagran por primera vez los derechos de la naturaleza, podría ser crucial en la concepción de la temática ambiental en el futuro. Las acciones públicas tradicionales en materia de localización de la población y migración interna perdieron vigor con la preeminencia de la noción de derechos individuales plasmada en el programa de acción. Lo anterior porque estas acciones estaban basadas en enfoques que antepusieron las expectativas y visiones de los gobiernos a los derechos y expectativas de los individuos. Entre los ejemplos más claros de ello estaban las restricciones de diversos tipos a la migración interna, los traslados forzados de población justificados por “razones” de desarrollo, y los programas de colonización promovidos por motivos geopolíticos, basados en población pobre, generalmente desinformada y sin apoyo.

Aun así, son muy pocos los países que han logrado reducir el déficit habitacional, por lo que los tugurios y la informalidad habitacional continúan siendo la única opción de morada para una parte importante de la población urbana. La violencia y la inseguridad han crecido hasta alcanzar niveles críticos en algunas ciudades. Muchos gobiernos locales carecen de los medios para ejercer una gestión eficiente y, por otra parte, muchos espacios que constituyen entidades funcionales únicas —como los conglomerados metropolitanos— carecen de un gobierno común, por lo que su funcionamiento depende de una mirada de gobiernos locales que tienden a velar por su interés propio y son miopes respecto del bien común metropolitano. Por último, la segregación residencial ha adquirido protagonismo, más que por estar aumentado. ***Forjar ciudades vivibles, sustentables, justas y productivas, así como elevar de manera sostenida las condiciones de vida en el campo, requerirá muchos recursos, voluntad política y políticas adecuadas.***

Por estas razones, la necesidad de actitudes y políticas proactivas para absorber el crecimiento urbano es inevitable.

Los cuatro pilares de las estrategias que se han de utilizar en materia de la distribución espacial de la población y la migración interna son: incentivos para personas y empresas, asignación geográfica de infraestructura y servicios públicos, uso de instrumentos de ordenamiento y dinamización económica territoriales y conocimiento y manejo de los efectos migratorios no previstos de diferentes políticas sociales.

Temas para las políticas:

- Preocupaciones tradicionales: contaminación y “sprawl”
- Estas necesitan ser incorporadas en visión más amplia sobre uso sostenible del espacio, la cual incluye las necesidades del grupo Mayoritario
- No atender a necesidades de los pobres afecta la prosperidad y la calidad de vida de todos y a la gobernabilidad ambiental de la ciudad misma
- Tugurios intersticiales afectan servicios de los ecosistemas así como la planificación del crecimiento sostenible
- Condiciones de gobernabilidad: participación amplia, integración sub-regional, viabilidad espacial, visión social
- Importancia de acción colectiva a nivel local
- Políticas insostenibles – impedir la migración
- Políticas necesarias – garantizar suelo y habitación y favorecer el crecimiento urbano más sostenible
- Disponibilidad de información estadística e indicadores en un escenario de creciente descentralización de la gobernabilidad y de limitados recursos para los programas sociales, ***existe la necesidad de contar con información socio-demográfica a niveles de mayor desagregación para facilitar el establecimiento de prioridades programáticas.***

Metrópolis Dispersa: Interpretación del Fenómeno de la Dispersión. Caso Valencia-Área Metropolitana.

Andrés Cebrián Gallardo *

Agradecimientos

Hay que dividir entre los agradecimientos entre quienes nos ayudan de forma directa, mediante su apoyo, discusión y crítica, y entre los que de forma indirecta, lo hacen mediante sus propios escritos, dando forma a lo nuestro.

Debo mucho a estos últimos años a los amigos son los primeros, como a Juan Luis Piñón, por su continua crítica de los despropósitos que salen de mi cabeza y que, gracias a él, adquieren ese mínimo de rigor que requiere una ponencia de este tipo. Y por supuesto, a Alejandro Guillén, no sólo por su interés en temas tan aburridos como el urbanismo, sino por ser amigo, lo cuál es tanto o más valioso que cualquier crítica.

Cuestiones generales

Uno de los grandes fallos que tenemos todos los que nos dedicamos a la investigación, seamos médicos, sociólogos, economistas, o en mi caso, arquitecto, es la absoluta creencia de que cuando hablamos, todos nos entienden. Cuando lo más lógico sería pensar que nos entenderán aquellos que, no sólo tengan una formación parecida a la nuestra, sino intereses y metas comunes.

* Arquitecto Urbanista, Docente Universidad Politécnica de Valencia

Por ello, tengo que reconocer la gran suerte que tuve a la hora de presentar mi exposición de forma tardía. Ya que me dio tiempo a reconsiderarla desde otro punto de vista, y que si no hubiera sido así, me temo que gran parte del público asistente hubiese optado por el sueño o la puerta, lo cuál es terrible cuando se ve desde lo alto de la tarima.

¿Qué es el buen vivir?.

Al realizar esta pregunta, todos tenemos una respuesta rápida. Pero si nos ponemos a pensar siquiera por un minuto, vemos que la pregunta tiene una profundidad mucho mayor de lo que podría esperarse. Yo al menos tengo la suerte de poder dedicarme a lo que más me gusta, el urbanismo, y gracias a mi trabajo tengo cierta familiaridad en la lectura y comprensión de las ciudades, que no en su control, el cual quizás hemos perdido hace tiempo. Y si hablamos de buen vivir, también deberíamos hablar sobre cómo nuestro entorno afecta a nuestra forma de vida. Tal vez veamos que el efecto puede ser beneficioso o directamente devastador.

Está claro que la ciudad no es el único entorno en que conviven las personas, pero si es el futuro, con una sociedad cada vez más concentrada en torno a las urbes, las cuales crecen de forma convulsa, siguiendo criterios que lamentablemente no tienen en cuenta a aquellos que las habitan. Como ciudadano, considero que es la ciudadanía, el tejido social la que le da el verdadero sentido a la ciudad. Por lo tanto, la pregunta que deberíamos hacernos es: ¿las ciudades de hoy en día, son un espacio de convivencia, donde uno se siente parte de un grupo, donde somos sujetos activos en un lugar de decisiones tomadas por el interés colectivo? ¿O más bien son monstruos desarrollados mediante crecimientos convulsos, consumiendo el territorio y favoreciendo cada vez más la segmentación y marginalidad de la sociedad?

Las ideas sobre cómo la ciudad debería ser entendida, y lo que es más importante, qué pasos habría que tomar para reconducir sus excesos y problemas surgen de la interacción de tres grupos dispares, que en cierta forma casi podríamos definir como clanes, ya que su mayor preocupación es acaparar una mayor parcela en las decisiones sobre la ciudad.

Por un lado, los teóricos, que dedican su tiempo a escudriñar y atisbar el significado de las ciudades. A su vez, dirigen sus esfuerzos en tres vertientes: sociología-economía, historia y política.

PYDLOS

Cada visión está guiada por una disciplina que define sus preferencias: la historia marca el tono de la visión culturalista de la ciudad; la sociología y la economía el de la visión sociológica; la ciencia y la filosofía el de la visión organicista. Pueden ser antropólogos, geógrafos, economistas, historiadores o filósofos; pueden ser pesimistas o positivos, objetivos o subjetivos; pero todos ellos tratan de atisbar cómo afronta la cultura urbanística el nuevo siglo, cuáles son sus instrumentos y sus carencias, sus certezas y sus preocupaciones.

Pero ellos no son lo mismo que los políticos y raramente existe comprensión entre ambos grupos. Los políticos escriben las normas por las que deben regirse las estructuras de administración de la ciudad y, cada vez con mayor frecuencia, marcan las estrategias a seguir para el crecimiento de la misma. Distanciándonos de críticas al estamento político, su papel es básico y necesario para el correcto desarrollo de la ciudad, ya que transmiten las necesidades de los habitantes de la misma y, al menos en teoría, deberían reconducir aquellas dinámicas que afecten negativamente a la misma.

Ni teóricos ni políticos comparten la visión de la tercera rama: los constructores, entendiendo como tales a los arquitectos, urbanistas, ingenieros; es decir, aquellos que dan forma a los aspectos físicos de la ciudad. Es decir, existe una serie de subgrupos que combinan formas de pensar totalmente diferentes, conducidos por la creatividad, o por el idealismo, o por el pragmatismo, o por el egoísmo. Son la gente con la capacidad de llegar a crear espacios con carácter y presencia partiendo de los ingredientes menos prometedores. Para aprovechar el terreno mediante los usos y las densidades para crear una ciudad sostenible y equilibrada. Pero también para deformarla y pervertirla si sus criterios o acciones son erróneos.

Por supuesto, cada clan cree poseer la verdad absoluta. Cuando la verdad es que la clave es entender que se debería explorar un nuevo nivel a la hora de abordar la ciudad. En esencia, una aproximación en que los tres clanes se unieran. Si estas experiencias fragmentadas pudieran aprender unas de otras, tendríamos la oportunidad de llegar a una visión mucho más amplia del mundo en que vivimos. Intentar esta convergencia no es una tarea sencilla, pero sus beneficios potenciales son fundamentales si queremos tener una nueva aproximación de lo que la ciudad puede ser. Que la teoría urbana forme la política urbana, que teoría y política entiendan el proceso físico, la realidad espacial derivada de la arquitectura y el urbanismo. Con este bagaje, podríamos avanzar en el desarrollo de nuevas herramientas, nuevos planes, nuevos instrumentos que nos permitan desarrollar nuevas ciudades, más sostenibles, más justas, más humanas. Es decir, que persiguieran el objetivo del buen vivir para sus habitantes.

Presentación

Lo malo de ser el último de la sesión, es que la culpa de que la sala pase hambre, recae sobre mis hombros, así que tratare de ser lo más breve posible. Eso no quita lo más indispensable, que es agradecer nuevamente al Pydlos y sobre todo a don Alejandro, que es al fin y al cabo, la mente y corazón de este seminario, y que es indispensable, porque si no agradeces la invitación, no te vuelven a invitar.

La verdad es que viendo las sesiones de ayer y de hoy, estoy sobrecogido, por la magnitud del concepto del buen vivir. Porque es verdad, que como urbanista siempre tengo una visión de la ciudad limitada por mi propio trabajo, pero el buen vivir va mucho más allá de una plaza, una vivienda o una calle. La verdad es que yo no tengo ni la capacidad, ni los conocimientos para abordar la cuestión directamente, así que, como técnico, debo limitarme a lo que conozco, que es el desarrollo de la ciudad y los problemas y riesgos que puede acarrear una ciudad fragmentada, descontrolada, en fin dirigido por la lógica del capitalismo, hacia el buen vivir.

Por ello quisiera mostrar el caso de Valencia. Necesito apoyarme en una realidad y a partir de ella mostrar como el urbanismo ha ido a la deriva de forma brutal durante los últimos 20 años.

Durante esta presentación, intentaré mostrar cómo una ciudad, que a lo largo de su historia ha tenido un crecimiento controlado y ha dialogado con los núcleos urbanos que se encuentran en su área de influencia, ha pasado a ser el centro de una telaraña que se dispersa a lo largo del territorio, devorando al resto de municipios.

Para situarnos, creo que interesa entender el modelo morfológico-territorial del sistema español de ciudades. Este se caracteriza por el policentrismo urbano y una marcada oposición o contraste entre la periferia litoral y el interior. En consecuencia, hay que señalar que la trama morfológica del sistema de ciudades sigue un modelo que podemos denominar semianular con una periferia litoral donde se localizan las principales aglomeraciones urbanas. En esta periferia aparecen dos ejes fundamentales :

1.- Un eje septentrional discontinuo del que forma parte el corredor atlántico desde Galicia hasta el País Vasco, consecuencia directa del desarrollo industrial español.

PYDLOS

2.- El eje del Mediterráneo Oriental, desde los Pirineos, conectando con la red general europea, hasta la Región de Murcia. En este caso, el motivo del fortalecimiento de dicho eje ha sido, sobre todo, el turismo y las urbanizaciones costeras.

En contraste, en el amplio espacio interior predominan las pequeñas ciudades y, ocupando una posición central, está la mayor aglomeración urbana del sistema: Madrid, centro del territorio y polo de atracción por su peso demográfico, por sus funciones gubernamentales y terciarias, siendo el contrapeso necesario la ciudad de Barcelona, que sería el otro polo y se situaría dentro del primer orden de las ciudades españolas.

En segundo orden aparecerían ciudades, no digamos de segunda categoría, pero sí de una escala menor del estilo de Bilbao, Zaragoza o Valencia. Centrémonos en esta última. Valencia tiene un papel fundamental en la red urbana española, ¿Por qué?, Porque su ámbito de influencia abarca esos dos polos centrales, las dos ciudades de primer orden que comentábamos antes, abarca el arco del mediterráneo y es el punto de entrada básico para todo el sistema de intercambio de bienes internacional.

Si nos centramos en la región de Valencia, vemos como el corredor Mediterráneo se ha constituido en forma de un frente urbano continuo, que hemos devaluado de forma brutal, siendo el frente litoral mediterráneo uno de los grandes recursos que tenía España. Por otro lado un eje que lleva hasta Madrid dejando el resto del territorio no despoblado, pero sí con la necesidad de un desarrollo más allá de ese frente litoral, producto del sector terciario y del turismo.



¿Cómo hemos llegado a este modelo? Creo que para explicarlo es necesario dar un paso atrás y ver cómo se ha ido desarrollando Valencia y cuáles han sido los fallos y aciertos a lo largo de su historia. Valencia se sitúa dentro de una comarca constituida por una infinidad de núcleos. Sólo en el área metropolitana llegamos a contar hasta 59 núcleos, de entre las cuales, en su origen, Valencia era solo una más. De acuerdo, de una escala mayor, pero se encontraba inserta en un sistema de ciudades aisladas, y con aisladas no me refiero a murallas, fosos o guarniciones, sino que había unas relaciones limitadas y muy específicas entre los núcleos urbanos, y que no constituían un área metropolitana propiamente dicha. Podemos ver toda la construcción de la Valencia histórica desde el origen romano y las imágenes siempre ayudan a mostrar un poco hacia donde se dirigían. Una ciudad abrazada por un río, que poco a poco va densificándose y adquiriendo mayor importancia dentro de la comarca.

Entonces llegó un momento en el que Valencia siguió creciendo, y aunque durante siglos tuvo un crecimiento muy ralentizado, la ciudad termina por “explotar” y desbordar sus límites. ¿Por qué? Porque nos encontramos en esos momentos con una ciudad muy densa, donde no hay higiene, no hay espacios públicos, no hay vivienda digna. Entonces se desarrolla un urbanismo que buscaba esa higiene del espacio, los espacios públicos, una vivienda que tuviera unos mínimos en cuanto a luz, en cuanto a aire, en cuanto a servicios, en cuanto a infraestructuras, a flexibilidad...

Por eso se realizó un sistema de ensanche, herederos de los de París y Barcelona, que buscaba una ciudad que se integrara con la ciudad antigua, con la ciudad histórica. No se trataba de crear una ciudad de nueva planta, sino racionalizar el crecimiento de la preexistente y asegurar una ciudad más equilibrada. Personalmente creo que el buen vivir, cuando esto implica vivir en la ciudad, obliga a que la ciudad sea un escenario, un marco adecuado para esa cuestión, porque al fin y al cabo no vivimos abstraídos de nuestro entorno.

Nos encontramos con el tema del ensanche, que consta de unas normas, de unas delimitaciones, de unas alturas; pero hay un momento en que Valencia sigue creciendo, y como un monstruo hambriento, ya no quiere parar.

Aparece la cuestión del área metropolitana. Valencia llega a un punto en que al crecer tanto canibaliza al resto de núcleos que formaban esta área. Con esto se consigue una estructura monocéntrica con grandes problemas y desequilibrios, ya que si tienes que todo el transporte y toda la infraestructura se centra en un punto, absorbe todas las posibilidades

PYDLOS

de poder desarrollar el área metropolitana, de crear una estructura de múltiples polos y que no dependa de un solo núcleo.

Además es un crecimiento que se ha ido acelerando con el tiempo. En los últimos 20 años ha sido tal el desgaste que ha sufrido el territorio en cuanto sus recursos naturales, como es la huerta valenciana, que era algo que tenía como rasgo característico la ciudad de Valencia, y que ha sido invadida de forma brutal y sin control alguno. Todo esto surge a partir de la revolución industrial y el cambio de la lógica histórica de crecimiento de la ciudad por una lógica dictada por la economía y el capitalismo. Así, los planes del 47 y 66 abandonan las tres patas en que se apoyaba el planeamiento hasta el momento. Para mí, el urbanismo siempre ha servido a lo social, a lo político y a lo económico. Pero si resulta que lo social lo hacemos desaparecer y que lo político se subordina a lo económico, ¿qué es lo que estamos haciendo?

Estamos haciendo la ciudad que surgió de la revolución industrial, que responde simplemente a llevar la industria a los ejes de infraestructuras y a crear nuevos asentamientos de baja intensidad para tener obreros para esas nuevas industrias, es decir las personas somos fuerza de trabajo y por lo tanto, que el urbanismo sirva al mercado, no a las necesidades de la población.

Esto lleva a un punto excelso en el plan del 66, donde la ciudad funciona a base de círculos concéntricos, en el que se va desarrollando los usos, y que parten de esa ciudad nuclear, densa y que atrae a las rentas más altas. Con esto, la ciudad tiene la excusa para seguir invadiendo el territorio, al ir completando las sucesivas coronas de crecimiento, y para crear infraestructuras mucho más potentes, pero infraestructuras que no servirán a las personas, sino que sirven al transporte de los bienes. Aquí viene perfecto una cita de Ascher, que además de mí me parece bastante dramática, por su autenticidad: “la ciudad es una máquina, para el transporte y almacenamiento de los bienes, personas y servicios” Sinceramente creo que una persona debería contar más a la hora de crear y administrar la ciudad que una caja de galletas.



Al final se llega a las normas de coordinación metropolitana, que reconocen la incapacidad para plantear el territorio. Cómo se puede llegar a un punto en que los políticos y los técnicos que desarrollan la ciudad digan: “somos incapaces”. No puedo concebirlo. Podemos preguntarnos si estamos equivocados, en que hemos fallado y buscar un camino más acertado, pero reconocer que no podemos hacer nada... Al bajar los brazos, las normas constan simplemente de una base de infraestructura que de nuevo potencia la segregación de los diversos barrios, y lo que es peor, asegurando que su intención es justo la contraria. Como decía Marien, aquí aparece la verdadera polarización. Si tú tienes una infraestructura potente, una vía elevada magnífica, de seis carriles en cada sentido y que permite atravesar la ciudad en cinco minutos. Pero ¿para qué sirve de veras? Para crear una frontera, entre un barrio social y un barrio..., no digamos de ricos, siempre es peligroso decir rico y pobre, pero digamos de otra clase social. Al final obtenemos imágenes en que la ciudad resulta que es un omnipresente eje de comunicación, con bolsas que van apareciendo de forma fortuita, salpicando el paisaje, de cualquier morfología y constitución.

¿Qué importa, no? Las normas nos han dictado el camino y la ciudad responde a las necesidades del momento. Es el paso que tenemos de la lógica histórica, en que el urbanismo ha seguido un crecimiento pausado, un crecimiento que respondía a lo social, a lo económico, a lo político, para pasar a los dictados capitalistas, donde lo único que importa es producir, producir territorio urbano.

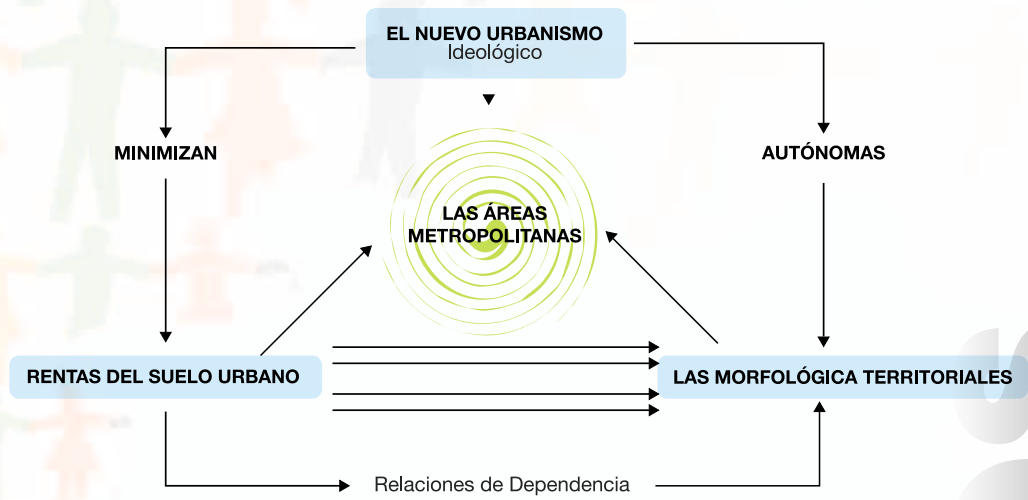
PYDLOS

Porque todo el capitalismo se basa en acelerar el capital, con el supuesto de que al moverse, el dinero gotea y podemos ir recogiendo el resultado. Esto es verdaderamente muy peligroso, ya que al final todo ese pensamiento ha llevado a la desregularización de la ciudad. Es decir, si antes teníamos un planeamiento, que por supuesto podía tener sus fallos, pero al menos albergaba ciertas intenciones de contención y control, resulta que ahora llegamos al no planeamiento, en el que cada expansión, cada territorio, lo plantearemos como dicte el momento. Al final tendremos una ciudad difusa, una ciudad que no tiene una imagen, que no tiene identidad.

Ayer comentaban sobre el monocultivo del pensamiento, un concepto bastante perverso, y que la lógica capitalista intenta imponer. Todos hemos oído sobre el crecimiento infinito, todo un presente y un futuro complejos, llenos de posibilidades. Tenemos que reconocer que tienen un buen marketing, nos lo venden bien. Nos embelesan con sus planes estratégicos, seamos flexibles, creativos,...

Pero en el fondo se sustenta en algo tan simple como el mercado, que relaciona producción y consumo. Aquí volvemos a lo que comentaba del capital acelerado, que cada vez tenemos que seguir quemando de forma continua, consumiendo para que la máquina no pare, y el problema es que todo esto no podría haber pasado si no fuera por la connivencia de las administraciones públicas. Han abandonado su papel regulador del agente privado y se han transformado en cómplices de esta lógica irreal.

Al final el capitalismo ha ido creando sus imágenes, sus eslogans, donde intenta que la teoría se ajuste a la práctica y que cuando no encaja, cuando no se corresponde, no tiene miedo de justificar lo injustificable. De ahí surgen las ideas de la ciudad de la información, el archipiélago metropolitano, la e-city,... Se ha transformado el urbanismo racional en un nuevo urbanismo ideológico, y es ideológico porque no parte de un razonamiento sino de unos mandamientos, una evangelización en donde tienes que creer y no hay discusión posible, unas rentas que dictan la realidad, y que son a lo que de verdad responde este urbanismo. Y el objeto, la ciudad resultante sólo debemos pasearnos por cualquier periferia urbana para ver a qué nos ha llevado esto.



Comentaba de este urbanismo que lo que consigue al minimizar esas rentas es crear más ciudad. Al generar más ciudad sin un control y unos mínimos de coordinación, cada “pedazo” es independiente, por lo que aparecen morfologías dispersas por el territorio sin orden ni concierto. De ahí surge todo el mito de las áreas metropolitanas, de las cuales se han escrito libros magníficos, diciendo que era un modelo maravilloso, que el urbanismo de hoy era acertado al basarse en el planeamiento estratégico, flexible, concertado, sostenible. Y siempre queda bien decir estas cosas. ¿Pero qué pasa cuando te centras en cada punto, en cada una de las bases de las que surge este urbanismo ideológico?

El problema de la estrategia es su incapacidad de ir más allá. Es como decir que una casa no tiene luz, por lo tanto vamos a ponerle luz. Sí, una capacidad de análisis impresionante, pero ojo, poco hay ahí de contenido. Tal vez hubiera sido mejor mandar a alguien a poner una bombilla. Pero igual ahí estriba la perversión de la estrategia. Porque con esto simplemente lo que se consigue es la desregularización que ha sufrido el urbanismo, el justificar la desaparición del planeamiento. Y además, los planes estratégicos se plantean siempre como instrumento político, y cualquiera puede ver cómo aparecen como hongos a seis meses de las elecciones. Por la cancillería, por parte de la nación, de los ayuntamientos,...

El urbanismo es flexible, porque si antes era el determinismo del planeador, esos tecnócratas que en verdad tenían sus fallos, y muy importantes, ahora vamos a hacerlo flexible. Es decir, que los instrumentos de planeamiento puedan ser tanto para arriba como para abajo, que un plan parcial pueda modificar a un general, y que a su vez el programa más pequeño pueda pasar por encima del plan parcial. Que se pueda

modificar el planeamiento, que se pueda adaptar, es decir, que se pueda fragmentar. Porque ahí radica el problema, ya que empiezas a crear una ciudad fragmentada, una ciudad que no responde a un sistema. Además el problema que hay con toda la flexibilidad, es que existe un capital social fijo en la ciudad, y fijo significa que va durar muchos años, y cuando se acumulan pequeñas disfunciones derivadas de la no coordinación, cuando sumamos todos esos fallos, las consecuencias se van a notar en el tiempo. Y darle solución requerirá un gran coste social y económico.

Concertado y sostenible. Es lo que comentaba Francisco Rohn. La democracia participativa hasta un punto. Porque nadie puede estar al tanto y estar pegado a la trinchera e impulsando un movimiento. Por supuesto aparece la figura de los convenios, que en el papel es algo que debería funcionar. Pero lamentablemente después no hay un seguimiento, no hay unas consecuencias de ese convenio. Y lo que es peor, el convenio, en un gran número de ocasiones, se liga a un estado político. Al darse los giros, los cambios parlamentarios, los convenios se pierden en la bruma. Y vuelta a empezar.

Estelar, porque al final el urbanismo se ha convertido en arquitectura y entonces parecen todos esos movimientos políticos del tipo la Gran Biblioteca, la Gran Ciudad de las Ciencias, la Gran Ciudad de la Justicia,... El político de turno nos grita embelesado : “Miren qué bien lo hecho. Este es mi legado para la ciudad. Es más, es mi mausoleo. Me enterrarán aquí y formaré parte de la historia.” Lamento decirlo, pero raya el egocentrismo, cuando no directamente la megalomanía. Es ese pensamiento de que son alfa y omega, principio y fin de la ciudad, cuando deberían recordar que se deben a esta. Ella no les debe nada ni tendría porque ensalzarlos.

Por último, el mito de la complejidad. Siempre me ha dado cierto respeto lo complejo, ya que suele servir para ocultar intereses. Cuanto más complejo sea un tema más complicado es ver qué hay detrás. Por lo tanto, si optamos por un planeamiento complejo, también lo hacemos opaco, y damos mayor facilidad para que se utilice en contra del interés social.

Ya hemos hablado sobre la lógica capitalista, y cómo ha distraído la atención sobre las rentas, con el objetivo claro de apropiarse de ellas. Las rentas del suelo son un dato muy importante para entender cómo funciona la ciudad, sobre todo porque se ha intentado ocultar la renta del suelo, se ha transformado en el concepto del precio del suelo, simplificando la cuestión a la ley de la oferta y la demanda. Con este tótem se ha perseguido la recalificación de una mayor cantidad de suelo urbanizable, justificándolo por el supuesto abaratamiento de su precio.

La verdad es que es algo muchísimo más complejo. Si nos fijamos en cómo ha funcionado la distribución de las rentas del suelo en el ámbito metropolitano de Valencia, vemos como a principios del siglo veinte, a medida que nos alejamos del núcleo central las rentas van disminuyendo. Con posterioridad, empieza una oscilación por coronas concéntricas, con lo que la distribución empieza a deformarse. El centro se devalúa en parte, mientras que parece que la primera periferia se posiciona como zona privilegiada de la ciudad. Avanzamos unos cuantos años más y ya se empieza a desvirtuar la distribución, apareciendo fenómenos extraños, que no parecen tener una explicación directa.

Volvamos al concepto del capital social fijo. Una inversión en equipamientos, en infraestructura o incluso las inversiones megalomaniacas de la ciudad de la justicia y la ciudad de la ciencia y la de los grandes monumentos, sirven para valorizar un territorio Y al valorizar dicho territorio, se produce un desplazamiento de los propietarios de nivel medio-bajo, que no pueden soportar los costes asociados a dicha revalorización de las rentas. Si además tenemos en cuenta que estas operaciones de aumento del capital fijo se producen en focos, de forma puntual, empezamos a ver como la distancia al centro ya no es la condición imperante para explicar la distribución de las rentas del suelo. Al final, conseguimos una dispersión social que vuelve a favorecer la polarización, la fragmentación urbana que advertimos en las ciudades actuales. Y es que esta fragmentación, si bien la sufrimos a nivel morfológico, el verdadero peligro estriba a nivel social.

Bueno, para finalizar querría simplemente mostrar como la fragmentación de esta ciudad ha dado distintas morfologías y distintas situaciones para algo que debería ser una ciudad continua, homogénea, un marco de verdad para el buen vivir y sus ciudadanos. No existe una pauta, una imagen asociada al área de Valencia, simplemente van aterrizando retazos de ciudad que van asediando a lo poco que queda de territorio rural. Han conseguido que este último perdiera toda función productiva, ambiental y paisajística, pasando a ser un pasivo que simplemente está a la espera de que siga aumentando la ciudad y siga consumiendo territorio. A base de ejes desarrollo, de la industria, del aeropuerto, de las infraestructuras, una ciudad difusa que no termina de tener una identidad y que va salpicando el territorio.

Al final se llega a la arquitectura del poder. La identificación del urbanismo con la arquitectura espectáculo. El pensamiento de que el crear ciudad es crear monumentos, cuando es muy diferente, cuando crear ciudad es crear un marco que permita que los ciudadanos puedan convivir, tanto por sus espacios públicos, sus infraestructuras, sus servicios, como por una vivienda digna. Pero claro, para eso la lógica debería buscar la mejora de las condiciones de los ciudadanos, cuando realmente esto es lo último en lo que piensa el urbanismo actual.

PYDLOS

La conclusión es que la ciudad ha transcurrido y ha funcionado bien durante muchísimos años, incluso cuando los urbanistas teníamos la posibilidad de decidir en parte su destino, porque al menos teníamos en cuenta cosas que hoy en día se han olvidado o directamente se han enterrado. Existe una fuerte oposición entre la ciudadanía, entre sus necesidades y deseos, y la ciudad actual. Esta última ha explotado, ha invadido y arrasado sin apenas control, y se ha transformado en una ciudad que no tiene identidad, que no puede albergar una vida urbana real, y esto se debe en gran parte a la descentralización que tuvo España. Con esto no quiero decir que la centralización sea buena, para nada, pero cuando se llega a una reunión en la que asisten gran parte de los municipios que forman el área metropolitana, y ves que el único consenso que existe para ordenar el territorio es que ninguno está de acuerdo con el vecino... Claro, eso no es una área metropolitana, eso es fragmentarla y ahí no sé cuál será la solución pero ha habido un error, y la desaparición del urbanismo, del planeamiento, es lo que ha producido esto: la no ciudad. Una ciudad en la que simplemente los intereses privados han ido desarrollando los puntos que han visto necesarios para su beneficio, y en la que los poderes públicos han apoyado ese crecimiento descontrolado de la ciudad, sacrificando a sus ciudadanos.

***¿Que hay soluciones?** Supongo que sí, espero que sí. Proyectos de recomposición que actúen directamente sobre el problema, una nueva conciencia sobre las directrices y esquemas urbanos. Supongo que al final, el buen vivir, en la ciudad al menos, es convivir y si no tienes unos espacios dignos, más allá de una vivienda, de una caja de zapatos en donde te marquen: desde aquí, a su puesto de trabajo, por aquí, al centro comercial, utilice su coche y sea feliz con su vida enlatada. Personalmente creo que debería haber algo más en la ciudad y espero que lo haya y bueno, espero que en este seminario nos apoyemos y veamos hasta donde puede llegar esa ciudad. Gracias.*

Interiorização e Novas Centralidades Urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil

Rodrigo Ferreira Simoes *

Resumo:

Na presente década presenciamos um arrefecimento do processo de metropolização brasileiro, por intermédio de um movimento de interiorização da atividade econômica e criação de novas centralidades urbanas. O que vem sustentando esse processo é um movimento que pode ser caracterizado por duas vias, a saber, a desconcentração-concentrada da atividade industrial e a expansão das fronteiras agropecuária e mineral. É evidente que tal processo em si não é novo. A grande novidade é sua escala econômica e amplitude geográfica. Este artigo, além de apresentar de forma sucinta a discussão sobre a conformação e tendências recentes da Divisão Interregional do Trabalho no Brasil, com ênfase nos processos de urbanização/(des)metropolização, apresenta e analisa, sempre em forma de cartografia temática e análise tabular, o processo de interiorização e criação de novas centralidades urbanas. Lançando mão de técnicas multivariadas e de comparações das Regiões de Influência das Cidades definidas pelo IBGE em 1993 e 2007, de projeções populacionais e de impactos regionais dos investimentos do PAC para 2020, usando técnicas de EGC, o que podemos perceber nos últimos anos é o surgimento de uma rede urbana embrionariamente policêntrica, com maior ou menor qualificação, no interior da região Centro-Sul, no Brasil Central, no Nordeste não litorâneo e em parcela do “arco da ocupação” da região Centro-Norte. É este processo que aqui nos propomos a analisar.

Palavras-chave: Interiorização, centralidade urbana, Brasil.

Classificação JEL: R12, J11.

Área da Anpec: Área 9 – Economia Regional e Urbana.

* Docente del Centro de Desarrollo y Planificación Regional CEDEPLAR-Brasil

Abstract:

During the present decade the Brazilian process of metropolization was smoothed. The economic activity faced a fast growth to the westward of Brazil and new urban centralities emerged. This process is sustained by the “concentrated decentralization” of the economic activity and the expansion of the agricultural and mineral frontiers. This paper analyses the process of westward development and emergence of new urban centralities using multivariate methods to compare the spatial structure of the Brazilian municipalities. More specifically, we compare the regions of influence of the municipalities defined for 1993 and 2007 with a forecasted urban network based on population predictions and regional impacts of public investments for 2020 using CGE methods, among others. The results show the emergence of an embryonic polycentric urban network, more or less qualified, at the central regions of the Brazilian Centre-South, at the non-littoral Northeast and at the Centre-North expansion frontier.

Keywords: westward development, urban centrality, Brazil.

JEL classification: R12, J11.

Interiorização e Novas Centralidades Urbanas: uma visão prospectiva para o Brasil

I – Introdução

Na presente década presenciamos um arrefecimento do processo de metropolização brasileiro, por intermédio de um movimento de interiorização da atividade econômica e criação de novas centralidades urbanas. O que vem sustentando esse processo é um movimento que pode ser caracterizado por duas vias, a saber, a desconcentração-concentrada da atividade industrial e a expansão das fronteiras agropecuária e mineral.

É evidente que tal processo em si não é novo. A grande novidade é sua escala econômica e amplitude geográfica. A exploração agropecuária das áreas de cerrado do Noroeste de Minas Gerais, do Centro-Oeste e do Nordeste Meridional é caracterizada como exploração em grande escala, de elevado nível de mecanização e uso intensivo de insumos químicos. Por sua vez, a exploração mineral exige uma escala de produção (com

serviços eminentemente urbanos associados a esta exploração) ainda maior, organizada por grandes empresas mineradoras mundiais, ainda que permeada pela atividade garimpeira rudimentar de migrantes de baixa qualificação. Esse movimento de interiorização representou um re-direcionamento dos fluxos migratórios para as áreas de fronteira e, secundariamente, para os locais de origem do migrante, especialmente aquelas localidades incorporadas pela expansão da fronteira de recursos naturais.

No que diz respeito à atividade primária – tanto agropecuária quanto mineral – podemos afirmar que, conceitualmente, a lógica espacial weberiana que instrui a urbanização associada a essa expansão nos leva necessariamente à criação e fortalecimento de núcleos urbanos, inicialmente e preponderantemente de prestação de serviços: i) pessoais e sociais; a fim de atender as demandas derivadas do processo migratório adjacente; e ii) produtivos e de distribuição; a fim de permitir a produção e reprodução do capital no espaço.

Complementarmente, em locais já com uma escala urbana mínima, uma indústria de transformação de base primária – agroindustrial ou minero/metalúrgica – tende a se formar.

O fenômeno que vem na esteira dessa interiorização é criação de novas centralidades urbanas. Existem cidades médias emergentes industriais, baseadas na dispersão da indústria de transformação, e cidades médias de fronteira, decisivas como provedoras de serviços para a exploração econômica da fronteira. Quando adquirem escala urbana mínima, estas cidades são capazes de abrigar indústrias leves para os mercados regionais e indústrias de primeira transformação da base agropecuária e/ou mineral. No caso das cidades médias emergentes industriais, são beneficiárias do processo de re-localização industrial. Em geral as cidades desenvolvidas do Sul e Sudeste atraem segmentos da indústria de transformação mais intensivos em capital e as cidades do interior do Brasil central (Nordeste e Centro-Norte) atraem os segmentos industriais intensivos em trabalho, pouco dependentes de serviços modernos, qualificação profissional e externalidades urbanas cujas empresas migrantes buscam o baixo custo da força de trabalho local acoplado a elevados incentivos fiscais.

Vale dizer, mais que apenas a emergência de novas centralidades fora das regiões Metropolitanas primazes no Centro-Sul do país o que podemos perceber nos últimos anos é o surgimento de uma rede urbana embrionariamente policêntrica, com maior ou menor qualificação, no interior da região Centro-Sul; no Brasil Central, no Nordeste não litorâ-

neo e em parcela do “arco da ocupação” da região Centro-Norte. É este processo que aqui nos propomos a analisar.

Este artigo é dividido em 3 partes, fora esta introdução. A primeira procura apresentar, de forma sucinta, a discussão sobre a conformação e tendências recentes da Divisão Interregional do Trabalho no Brasil, com ênfase nos processos de urbanização/(des)metropolização. A segunda parte destaca não somente a descrição das bases de dados utilizadas no estudo (REGIC; Projeções Populacionais; Saldos Migratórios; Carteira de Investimentos e Impactos Microrregionais) como também as compatibilizações inter-períodos da malha municipal utilizadas; os fundamentos da regionalização adotada para apresentação dos resultados; e por fim, os fundamentos metodológicos formais associados às estimativas multivariadas de agrupamentos (*clusters*). A terceira parte apresenta e analisa, sempre em forma de cartografia temática e análise tabular, os resultados do estudo.

II – Divisão Interregional do Trabalho no Brasil: conformação e tendências recentes

O primeiro passo para que possamos caracterizar a dinâmica espacial do investimento no Brasil diz respeito ao entendimento do movimento de reversão da polarização da atividade econômica do país, iniciado na década de 1970 e que vem se consolidando nos últimos vinte anos.

O padrão recente da evolução industrial brasileira indica uma clara modificação em sua concentração espacial. Diferentemente da tendência histórica observada até 1970 - que mostra uma forte concentração da indústria em São Paulo - estados como Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e, em menor medida, Bahia, passam a captar, marginalmente, alguns pontos percentuais no montante do valor da transformação industrial brasileiro. Este ensaio de desconcentração espacial da indústria paulista não alterou, de forma irreversível, a importância de São Paulo no quadro da Divisão Interregional do Trabalho no Brasil, mas fez valer alterações tanto quantitativas como qualitativas nas regiões que captaram os investimentos propiciados pelo processo desconcentrador.

De certa maneira, este efeito desconcentrador pode ser debitado às diversas políticas de incentivos fiscais estabelecidos pelos governos estaduais (e federal no caso de SUDENE, SUDAM etc), especialmente a partir dos anos 70, que ofereceram os mais diversos meios de auxílio à

localização de indústrias em seus 'domínios'¹. Contudo, uma alteração relevante no padrão locacional da indústria brasileira não poderia ser explicada somente por efeitos de política econômica. Vale dizer, existem fatores locais outros que interagem com as referidas políticas de incentivos, condicionando-as à própria lógica do capital no espaço, a fim de produzir um diferente padrão locacional.

De acordo com as principais teorias da localização, podemos afirmar que o crescimento continuado das aglomerações urbano-industriais leva a um crescimento potenciado do seu entorno, além da intensificação da utilização vertical do espaço econômico. Tal fato, congregado às modificações das estruturas de mercado, faz com que comecem a surgir deseconomias de aglomeração fundadas - *grosso modo* - no aumento progressivo dos custos de instalação e transporte, posto que a renda fundiária urbana tem seu valor potencializado (LEMOS, 1988).

Dentro deste escopo de óbices revelados pela expansão do processo de acumulação tem-se - teoricamente - um incentivo à desconcentração do parque produtivo para que a lógica do processo de valorização do capital se mantenha, i.e., a busca da mitigação dos custos e maximização dos lucros. Dado o desenvolvimento urbano adquirido a reboque do desenvolvimento industrial paulista, estas outras regiões - umas mais, outras menos - poderiam proporcionar vantagens relativas para a expansão do processo produtivo fora do *hinterland* imediato de São Paulo.

Conjugado a esta dinâmica própria do capital no espaço, a partir de 1972 com o I PND, e principalmente o II PND, o governo federal passa a ter preocupações não só com o desenvolvimento econômico, mas também com a mitigação de desequilíbrios regionais promovendo a integração nacional (ABLAS *et al.*, 1982). Esta nova fase do processo de substituição de importações no Brasil, voltada para os bens de capital sob encomenda e insumos básicos além de incentivo e promoção de exportações, caracteriza as preocupações do Estado com o setor externo. Contudo, tal preocupação externa vem aditada de uma preocupação desconcentracionalista via processo produtivo.

Esse esforço governamental - mesmo que não tenha surtido os efeitos desejados em toda a sua magnitude - deixou clara uma preocupação com as políticas regionais de desconcentração produtiva. Estas, com seu início no final dos 50 com a criação da SUDENE, permearam toda a discussão de equidade regional na década dos 70. Nos anos 80, apesar de vez por

1 Não cabe aqui uma análise pormenorizada dos efeitos das políticas regionais e de incentivos fiscais na conformação da Divisão Interregional do Trabalho no Brasil. Para maiores detalhes ver DINIZ (2004) dentre outros.

outra ameaçarem um ‘redivivo’, foram colocadas em segundo plano - assim como quase todas as questões estruturais da economia brasileira - face à crise fiscal do Estado e a urgência da estabilização monetária.

Partindo destas constatações iniciais, diversos autores preocupados com a questão regional brasileira têm estudado os determinantes, as implicações e, principalmente, os limites da real desconcentração espacial da atividade industrial no Brasil ocorrida a partir dos anos 70. AZZONI (1986) cria o conceito de “campo aglomerativo” e propõe uma “desconcentração para o campo aglomerativo de SP”, afirmando que o ocorrido após 1970 não pode ser caracterizado como uma ampla reversão da polarização, mas como uma expansão das vantagens aglomerativas da área metropolitana de São Paulo para seu *hinterland*, num processo de desconcentração concentrada e suburbanização das atividades industriais, condicionada à existência neste entorno qualificado de uma rede de serviços e infra-estrutura física e social; MARTINE & DINIZ(1991) concluem por uma tendência à reconcentração em SP dado o novo paradigma tecnológico vigente, chegando a falar de “reversão da desconcentração”; CANO (1990) e CANO & PACHECO(1991) propõem um “vetor de expansão da indústria paulista”, destacando a rede de estradas do interior de SP; ABLAS(1989) fala de um “reforço do centro hegemônico”; DINIZ(1993) amplia o argumento indicando a formação de uma “área polarizadora poligonal”², englobando desde o eixo Vitória / Belo Horizonte / Uberlândia até o Sul do país; TORRES (1991) apresenta uma visão complementar e diferenciada, evidenciando que os estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Bahia podem vir a concentrar os maiores ganhos de participação percentual no VTI devido às suas especializações na produção de bens intermediários, face à sua participação relativa no comércio exterior brasileiro. PACHECO (1998), por sua vez, enfatiza os efeitos da abertura comercial na estrutura regional da indústria brasileira, concluindo por uma tendência de fragmentação do espaço nacional, com possibilidade de repercussões no próprio pacto federativo brasileiro.

Em trabalhos subseqüentes, DINIZ (2000; 2001; 2002) expande a noção de desenvolvimento poligonal para a de reconcentração poligonal, podendo ser identificadas duas fases do processo de desconcentração. A primeira é caracterizada pela dispersão da indústria não só pelo entorno imediato da RMSP como também, marginalmente, por todos os estados brasileiros, numa resposta ao esforço governamental dos anos 1970. A segunda fase, concomitante ao processo de abertura comercial, às priva-

2 Deste argumento podemos inferir que os problemas de escolha locacional no Brasil passaram a ter uma dimensão estritamente micro - ou seja, as regiões urbanas dentro deste polígono polarizador já oferecem as condições gerais de reprodução do capital - logo, a decisão locacional passa a ser influenciada por atributos locais, como amenidades urbanas, segurança, vantagens fiscais etc.

tizações e ao próprio ensaio de mudança da base tecnológica da indústria brasileira, estaria revelando a configuração de uma nova reconcentração em um polígono limitado por Belo Horizonte / Uberlândia / Londrina/ Porto Alegre / Florianópolis/ São José dos Campos / Belo Horizonte; além da própria RMSP.

DINIZ & CROCCO (1996) destacam também a influência do Mercosul, que pelo “efeito de arraste” aumentou o potencial de crescimento industrial do sul do país. Mais que isto, voltam a reafirmar a prevalência da RMSP, destacando a recentralização financeira e de serviços produtivos complexos como reforço à posição primaz da metrópole paulistana no cenário econômico brasileiro, posicionando-a como o único espaço localizado brasileiro integrado ao sistema mundial de cidades globais.

Visto isto, essa relativização da desconcentração é, em suma, caracterizada por dois aspectos principais: i) o seu caráter restrito em termos geográficos, dado que o maior aumento diferencial se deu no próprio entorno ampliado da Região Metropolitana de São Paulo; basicamente na interiorização da indústria paulista e no eixo Belo Horizonte -Porto Alegre; e ii) a consideração das próprias mudanças ocorridas na estrutura produtiva mundial, e prospectivamente apontando para uma reconcentração da produção em São Paulo. Analiticamente, DINIZ (2000) sumariza as principais tendências advindas deste debate:

i) combinação da expansão da fronteira agrícola extensiva com a intensificação da fronteira interna associadas à agro-indústria; sendo que a expansão da irrigação em áreas do norte de MG e do NE brasileiro, basicamente com a fruticultura, abre possibilidades para a região menos desenvolvida do país;

ii) o núcleo “duro” da indústria (complexos metal-mecânico-transportes; eletro-eletrônico e químico) tende a se localizar nas metrópoles de segundo nível e em cidades médias do chamado “polígono da industrialização” brasileira, que vai de MG ao RS, criando uma teia de relações produtivas que se manifestam em economias externas retro-alimentando a concentração macro-espacial;

iii) segmentos leves, de baixa sofisticação tecnológica em produto ou com exigências pequenas de integração inter-industrial tendem a se deslocar para os estados do NE, seguindo uma lógica de fatores a baixo custo e incentivos fiscais. Ou seja, a re-localização – não apenas na margem – destes setores industriais maduros, intensivos em mão de obra não qualificada, que atende preponderantemente a mercados regionais

e locais, e pouco dependente de serviços produtivos sofisticados (numa lógica weberiana de mercado) em, direção a núcleos urbanos nas regiões NE, Norte e parcela do Centro-Oeste.

iv) movimentos migratórios e de urbanização seguem a tendência geral, ampliando-se a rede urbana não-metropolitana do Centro-Sul, as cidades médias da fronteira e de regiões dinâmicas, agrícolas e minerais³.

Em suma, todos estes autores, partindo das causas da desconcentração relativa, tentam determinar quais as suas conseqüências regionais e os limites deste processo, i.e., até que ponto o ensaio desconcentraccionista tende a avançar (ou não) e quais os setores e regiões que se beneficiariam dele. Para isto, incorporam a questão dos mercados regionais, a mudança do caráter do Estado brasileiro, as modificações ocorridas no paradigma tecnológico vigente, a dinâmica da inserção brasileira na Divisão Internacional do Trabalho, além da própria Divisão inter-regional do Trabalho no Brasil.

Se, como vimos, do ponto de vista da atividade industrial o processo de desconcentração concentrada tendeu a se consolidar na última década, enquanto o processo de continuada metropolização experimentado pelo Brasil no segundo pós-guerra se arrefeceu nas últimas décadas. Como sabemos a rápida urbanização do Brasil na esteira do processo de industrialização trouxe consigo o fenômeno da “metropolização”. Em 50 anos passamos de um país rural para um país metropolitano.

O êxodo rural significou não apenas a migração do campo para a cidade como também a concentração da população nas capitais estaduais, que crescentemente se tornaram áreas metropolitanas, constituídas pela capital e um conjunto heterogêneo de cidades satélites. Este rápido crescimento metropolitano brasileiro da segunda metade do Século XX foi desordenado e concentrou também pobreza, desemprego e violência. Cabe avaliar até que ponto são confirmadas as evidências, apresentadas pela literatura, de arrefecimento da metropolização com a emergência de um número expressivo de cidades médias entre 50 e 500 mil habitantes.

Vale dizer, combinado ao espraiamento do crescimento industrial no chamado “polígono da industrialização brasileira” ocorreu uma perda relativa das áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro e o crescimento industrial das demais capitais e, principalmente, cidades médias da faixa não litorânea do país. Note-se que estamos falando de

3 Entre 1995 e 2000 mais de 75% dos migrantes intermunicipais (Data-Fixa) no Brasil tiveram origem e destino não-metropolitano (FIBGE, Censo Demográfico, 2000).

uma perda relativa. Como bem salientou RUIZ (2005), ao comparar a estrutura urbana norte-americana com a brasileira, o Brasil - ao contrário dos EUA - é caracterizado por uma rede urbana não balanceada, que possui uma concentração relativa nas duas extremidades. Ou seja, há uma grande parcela da população vivendo em pequenas cidades e em grandes metrópoles, com uma relativamente incipiente rede de cidades médias.

O país possuía, em 2000, mais de 60 milhões de habitantes, ou 35% da população brasileira, vivendo em apenas 15 regiões metropolitanas. Nas 40 maiores áreas urbanas brasileiras (de um total de mais de cinco mil) viviam aproximadamente 45% da população do país. Contudo, ao analisarmos a evolução desta estrutura nos últimos 40 anos podemos notar uma elevação consistente da importância das cidades de porte médio na conformação da rede urbana brasileira. Com efeito, entre 1970 e 2000 o número de municípios brasileiros com população total entre 50.000 e 500.000 habitantes – uma caracterização clássica de cidades médias - tem um crescimento vertiginoso, passando de aproximadamente 100 para pouco menos de 400. Do ponto de vista relativo, estas passam de menos de 3% dos municípios brasileiros em 1970 para aproximadamente 7% em 2000. Se até o ano 2000 este processo já indica uma mudança de composição da estrutura urbana, ao vislumbrarmos os dados da contagem da população de 2007 esta parcela eleva-se ainda mais, passando para 530 (9,53%) de cidades médias.

Em outras palavras, na presente década presenciamos um arrefecimento da metropolização através de um movimento de interiorização da atividade econômica e criação de novas centralidades urbanas. Mais uma vez, o que vem sustentando esse processo é a própria desconcentração industrial e a expansão das fronteiras agropecuária e mineral. Uma vez que a oferta dos recursos naturais é espacialmente fixa e inelástica, o movimento do capital em direção às fontes de matérias-primas é inexorável.

III – Estratégia e escolhas metodológicas: o REGIC, a Regionalização para fins de Planejamento

III.1 – As Regiões de Influência das Cidades do IBGE

Seguindo uma tradição que remonta a década de 1960, o IBGE, em 2008, divulgou sua quarta edição da publicação “Regiões de Influência das Cidades”. Tendo o objetivo explícito de atualizar o quadro de referências da rede urbana brasileira, propõem-se a ser uma ferramenta útil e

atualizada “(...) para o planejamento da localização dos investimentos e da implantação de serviços (públicos e privados) em bases territoriais”, no país.

Segundo o próprio documento (REGIC, 2008), podemos afirmar que o avanço da divisão técnica e territorial do trabalho e as transformações decorrentes das novas formas de comunicação ampliaram a organização da sociedade e da economia sob o formato de redes cujos nós são por excelência as cidades, chamando a atenção para a complexidade das interações espaciais presentes neste processo, num processo que leva necessariamente à difusão de funções urbanas, tanto pela modificação dos alcances territoriais dos mercados para cada bem e serviço, como, e principalmente, pela redução dos limiares de demanda (*thresholds*) necessários à sua oferta.

Partindo destes princípios norteadores, para a conformação da rede urbana no país foram eleitos centros urbanos específicos, privilegiando a função de gestão do território, avaliando níveis de centralidade do Poder executivo, do Judiciário a nível federal, da centralidade empresarial bem como o a presença de equipamentos e serviços. O levantamento – por meio de enquetes primárias e dados secundários – das ligações entre as cidades (por excelência os nós territoriais da trama urbana) permitiu delinear suas áreas de influência e mostrar a articulação das redes no território.

A hierarquia dos centros urbanos identificada levou em conta, então, a classificação dos centros de gestão do território, a intensidade dos relacionamentos e a dimensão da região e influência de cada centro a partir das diferenciações de escala regional.

Assim as cidades brasileiras foram divididas em 5 grandes níveis, subdivididos em 2 ou 3 sub-níveis, a saber :

- 1A – Grande metrópole nacional;
- 1B – Metrópole nacional;
- 1C – Metrópole;
- 2A – Capital regional A;
- 2B – Capital regional B;
- 2C – Capital regional C;
- 3A – Centro sub-regional A;

- 3B – Centro sub-regional B;
- 4A – Centro de zona A;
- 4B – Centro de zona B;
- 5 – Centro local.

III.2 – A Regionalização para fins de Planejamento: o contraste entre homogeneidade e polarização⁴

A grande dimensão territorial do país, o forte desequilíbrio no seu ordenamento, as marcantes diferenças naturais e de paisagem, as transformações contemporâneas e suas tendências impõem novos desafios para o planejamento nacional. Considerados os objetivos de redução das desigualdades regionais, de valorização da diversidade natural e cultural, da sustentabilidade ambiental e da reconhecida constatação da inadequação da regionalização atual, torna-se necessário uma nova regionalização do país como base para o diagnóstico, para o planejamento e para a implementação de políticas públicas.

Uma regionalização com tal propósito deve partir de fundamentos teóricos e metodológicos que permitam compatibilizar as principais formas e critérios de leitura do território e de sua repartição, considerando os aspectos de homogeneidade natural, econômica e social com as forças de estruturação e comando do território, refletidas pela rede de cidades e sua força polarizadora. Seguindo a tradição consagrada na literatura mundial, fundamentada nas concepções de espaço homogêneo, polarizado e plano/programa de Perroux e na sua adaptação para efeitos de regionalização por Boudeville, entende-se que uma primeira leitura do território deve partir dos critérios de homogeneidade e polarização.

O critério de homogeneidade, fundamentado em Perroux e na tradição da geografia francesa, considera a homogeneidade natural e de indicadores econômicos e sociais. Essa leitura permite caracterizar, por um lado, as grandes diferenças de paisagem, refletidas nos principais biomas contidos no território brasileiro, a exemplo da Amazônia, do semi-árido, do cerrado, entre outros. Por outro, a leitura através dos critérios de homogeneidade econômica e social permite caracterizar as diferenças nos níveis de desenvolvimento econômico e social no território e das respectivas desigualdades ou homogeneidades. Os critérios metodológicos para esse enfoque teórico são exatamente os indicadores de paisagem e

4 Esta seção é baseada integralmente em BRASIL (2008).

natureza, (através dos biomas, eco-regiões, bacias hidrográficas, entre outros) e de indicadores econômicos e sociais.

O resultado dessa leitura permite nos levar a um cartograma da visão estratégica do território, por meio do qual o Brasil foi dividido em seis grandes áreas, que podem ser descritas como: área amazônica, com baixo nível de ocupação, onde a prioridade central é a compatibilização do aproveitamento de sua diversidade biológica, com sustentabilidade e geração de riqueza e renda. A área com predominância de caatinga ou semi-árida, com ocupação antiga, relativamente rarefeita, com elevado nível de pobreza e baixo potencial econômico. Uma terceira área está caracterizada pela faixa litorânea do Norte-Nordeste, de ocupação antiga, elevado grau de urbanização, alta densidade urbana e baixo nível de renda. Uma quarta grande área está representada pelo centro-sul do país, de maior nível de desenvolvimento econômico, rede urbana mais bem estruturada, maior potencial de desenvolvimento. Uma quinta área é composta pelos cerrados ocidentais, de grande dinamismo, com fronteira agropecuária dinâmica, que arrasta atrás de si um forte processo de urbanização e de desenvolvimento da infra-estrutura. Por fim, uma sexta área, composta pelos cerrados orientais, de menor nível de desenvolvimento, de ocupação mais recente, com piores condições climáticas e menor nível de renda.

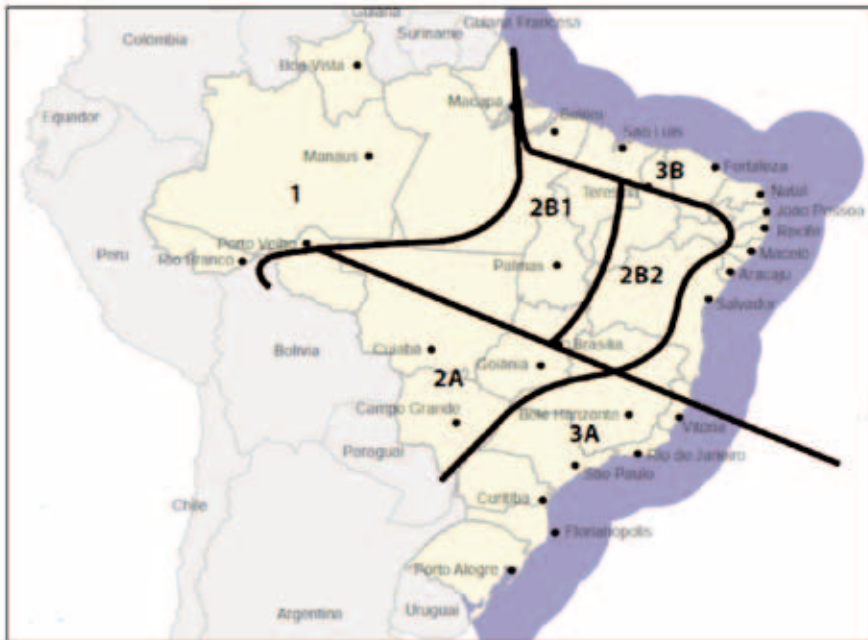
Essa escala territorial permite ver o Brasil segundo suas grandes diferenças macro-espaciais, separando-se as áreas mais desenvolvidas das menos desenvolvidas, ou seja, das áreas que constituem o centro e das áreas que constituem a periferia. Permite também separar as áreas em expansão pelo seu dinamismo e potencialidade. Por fim, permite separar os biomas amazônico e da caatinga, que deveriam ser objeto de políticas especiais.

O segundo critério teórico de recorte macro-espacial do território, fundamentada na literatura consagrada a nível mundial, nos trabalhos de Chirställler, Lösch, Jacobs e também indicada na concepção de Perroux, parte da constatação de que as cidades, seus equipamentos e a rede de infra-estrutura, especialmente transporte, estabelecem as forças polarizadoras, articulando e comandando o território. Essa capacidade de comando, evidentemente, vai depender da escala (tamanho) das cidades, da natureza de sua base produtiva, de sua localização e da infra-estrutura de acessibilidade. A metodologia para o cálculo da capacidade de polarização parte da dimensão urbana, refletida na massa do setor serviços, na distância econômica - para a qual o sistema de transporte é central - e em outros indicadores de modernidade e capacidade de polarização, a exemplo do índice de capacitação tecnológica. Os resultados dessa estimação levaram à divisão do país em onze macrorregiões e seus respectivos macro-pólos, como indicado na seção 6 deste relatório. A

natureza distinta da capacidade dos macro-pólos e os ajustes realizados levou à definição de algumas macro-regiões bi ou multi-polarizadas, como indicado na caracterização das mesmas.

O recorte em macrorregiões polarizadas combina a força polarizadora das grandes metrópoles, que constituem as atuais grandes centralidades do país, com suas áreas complementares. Tal regionalização permite visualizar e entender a atual estrutura macro-regional do país por meio da capacidade de comando do urbano sobre os grandes espaços. Ela serve, também, para uma avaliação das distorções no ordenamento do território e indicar as alternativas para o fortalecimento de novas centralidades e das respectivas redes de infra-estrutura e de equipamento urbano. Estas viriam permitir a mudança no ordenamento do território, a redução das desigualdades regionais, o aproveitamento das potencialidades regionais e o estabelecimento de políticas que permitam promover a integração macro-espacial do território brasileiro e deste com a América do Sul. Ela deve ser vista como uma etapa necessária para a redução do peso de algumas mega-metrópoles e caminhar no sentido do fortalecimento de um sistema urbano policêntrico.

Figura 1 - Regiões Estratégicas



Fonte: Brasil, 2008.

O recorte do território através dos fundamentos e critérios de homogeneidade permite ver as diferenças e servem de orientação para os objetivos de redução das desigualdades, especialmente de natureza econômica e social. Ele não serve, no entanto, como instrumento de intervenção no território. Ao contrário, os critérios de polarização permitem identificar as forças que comandam e estruturam o território e, portanto devem ser utilizadas como instrumento de intervenção.

É, pois, do contraste entre o recorte da homogeneidade e da polarização que devem derivar os critérios de intervenção no território. Os mecanismos de polarização, especialmente a rede urbana e a infraestrutura e seus complementos são exatamente os instrumentos de intervenção para a redução das desigualdades identificadas pelos critérios de homogeneidade/diferença.

Essas são, pois, as razões pelas quais o recorte do território como fundamento para o planejamento deve partir dos dois fundamentos teóricos e metodológicos distintos para se atingir o objetivo único que é o uso das forças polarizadoras como instrumentos para a redução desigualdades, identificadas pelos critérios de homogeneidade natural, econômica e social.

Esses dois recortes devem servir de referência para as políticas macro-espaciais, estruturadoras do território e voltadas para o seu ordenamento, guiado pelo objetivo ideal do policentrismo dos macro-pólos ou das grandes cidades⁵.

5 Uma terceira escala, em sub-regiões, na qual os critérios anteriores seriam aprofundados e afinados, de forma a se identificar a rede de cidades ou centros urbanos com capacidade de articular os espaços sub-regionais, das potencialidades econômicas, das diferenças ambientais, com um maior aprofundamento da identificação das diferenças eco-regionais e das sub-bacias, além das diferenças de identidade cultural, é necessária e foi realizada no âmbito do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (Brasil, 2008). Uma escala de tal natureza permite fazer uma tipologia de sub-regiões para efeito de políticas públicas e desenvolvimento regional, quebrando a contigüidade regional que tradicionalmente vem sendo utilizada em macro-regiões com grandes diferenças internas, a exemplo das áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM, de forma semelhante à regionalização utilizada pela União Européia. Ela permite compatibilizar as políticas de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas com uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional e da definição ou adequação dos recursos orçamentários ou fiscais para a política nacional com operação à escala sub-regional. Ela permite, também, identificar e eleger um conjunto de novas sub-centralidades que permitam modificar a estrutura da rede urbana, alterar o ordenamento do território, reduzir as desigualdades, aproveitar as potencialidades e mobilizar os agentes sub-regionais e locais para a política de desenvolvimento. Aqui não nos cabe aprofundar esta dimensão.

III.3 – Compatibilização de Malhas

A análise municipal de hierarquias urbanas em diferentes pontos do tempo no Brasil requer alguns cuidados especiais. O número de municípios no país tem variado com grande frequência, o que pode dar a ilusão de um aumento no número de municípios em uma ou mais categorias pela simples criação de novos municípios nestas.

A comparação entre a hierarquia urbana tal qual definida em 1993 e a hierarquia urbana definida em 2007 foi realizada com base no nível hierárquico de 1993 apresentado pela base de dados da última edição do Regic. Dessa forma, tem-se uma comparabilidade das malhas municipais em 5217 municípios ou Áreas de Concentração de População (ACPs), definidas abaixo. Tal número é superior à quantidade de municípios existentes no Brasil em 1991. Assumiu-se, portanto, que todos os municípios que ainda não haviam sido decretados como independentes possuíam o menor nível de centralidade quando de sua criação.

Tendo como objetivo específico a definição de hierarquias urbanas para efeitos de investimentos, o REGIC utilizou o conceito de Áreas de Concentração de População (ACPs). Tais áreas representam as cidades que constituem grandes aglomerações urbanas.

“As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população”. (REGIC, 2008)

São no total 40 Áreas de Concentração de População, que representam 336 municípios.

Todavia, para a comparação entre os níveis hierárquicos de 2007, as projeções de população e os saldos migratórios de 1991 e 2000, tem-se uma grande variabilidade no número de municípios. Visando contornar este problema, foi realizada uma compatibilização das malhas municipais tendo como base as Áreas Mínimas Comparáveis definidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para o ano de 1991.

Pelas Áreas Mínimas Comparáveis (AMC), os 5507 municípios que constam na malha municipal brasileira definida pelo IBGE são transformados em 4267 AMCs. Os demais municípios que foram criados a partir de 2000 foram re-agrupados à sua sede anterior ou àquele que lhe cedeu maior área quando de sua criação, no caso de municípios com origens múltiplas.

A partir daí foi possível agrupar os municípios resultantes nas Áreas de Concentração de População de modo tornar comparáveis os resultados do Regic 2007 e as projeções de hierarquia para 2020. O resultado final dessas comparações contou com 3988 áreas comparáveis, a que chamaremos de municípios no decorrer deste relatório.

III.4 – Método de Cluster

A definição do pertencimento dos municípios brasileiros aos 11 níveis de hierarquias urbanas pré-definidos foi realizada pelo método de agrupamento *Partitioning Around Medoids* (PAM). Este método de agrupamento, como qualquer outro, busca agrupar indivíduos com alto grau de similaridade, de modo que os semelhantes se encontrem em um mesmo grupo e os dessemelhantes em grupos diferentes.

O algoritmo utilizado pelo método se baseia na definição de k objetos representativos, em que k é a quantidade de grupos que deve ser definida previamente. Uma vez definidos os k objetos representativos, são criados k grupos, designando os demais objetos para os grupos dos representativos com que possuam maiores similaridades (KAUFMAN & ROUSSEEUW, 1990). Dessa forma, tem-se a minimização da dissimilaridade média interna de cada grupo.

Considerando $d(i, j)$ a dissimilaridade entre os municípios i e j tem-se que a otimização do modelo pode ser escrita como:

$$\min \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n d(i, j)z_{ij}$$

Sujeito à:

$$\sum_{j=1}^n z_{ij} = 1, \quad j = 1, 2, \dots, n$$

$$z_{ij} \leq y_i, \quad i, j = 1, 2, \dots, n$$

$$\sum_{i=1}^n y_i = k \quad k = \text{número de grupos}$$

$$y_i, z_{ij} \in \{0, 1\}, \quad i, j = 1, 2, \dots, n$$

em que:

n = número total de objetos;

$z_{ij} = 1$ se objeto j pertence ao grupo representado por i , 0 em caso contrário.

$y_i = 1$ se objeto i é considerado representativo, 0 em caso contrário.

O método PAM possui uma vantagem de grande importância sobre os demais métodos de agrupamento e classificação. Como mostram KAUFMAN & ROUSSEEUW (1990), a definição e caracterização de um objeto capaz de representar os vários aspectos estruturais do conjunto a ser investigado torna a análise dos resultados bem mais simples e prática. É essa caracterização que permite a definição das relações de hierarquia urbana.

IV – Resultados

O fenômeno que aparece na esteira da já mencionada interiorização do crescimento econômico é a criação de novas centralidades urbanas. Existem cidades médias emergentes industriais, baseadas na dispersão da indústria de transformação, e cidades médias de fronteira, decisivas como provedoras de serviços para a exploração econômica da fronteira. Quando adquirem escala urbana mínima, estas cidades são capazes de abrigar indústrias leves para os mercados regionais e indústrias de primeira transformação da base agropecuária e/ou mineral. No caso das cidades médias emergentes industriais, são beneficiárias do processo de re-localização industrial. Em geral as cidades desenvolvidas do Sul e Sudeste atraem segmentos da indústria de transformação mais intensivos em capital e as cidades do interior do Brasil central (Nordeste e Centro-Norte) atraem os segmentos industriais intensivos em trabalho, pouco dependentes de serviços modernos, qualificação profissional e externalidades urbanas cujas empresas migrantes buscam o baixo custo da força de trabalho local acoplado a elevados incentivos fiscais.

Mais que apenas a emergência de novas centralidades fora das regiões Metropolitanas primazes no Centro-Sul do país, o que podemos perceber nos últimos anos é o surgimento de uma rede urbana embrionariamente policêntrica, com maior ou menor qualificação, no interior da região Centro-Sul; no Brasil Central, no Nordeste não litorâneo e em parcela do “arco da ocupação” da região Centro-Norte. É este processo que aqui nos propomos a analisar.

IV.1 – Diferenciais entre Hierarquias Municipais em 1993 a 2007

O Regic de 1993 apresentava uma classificação dos municípios brasileiros segundo sua hierarquia urbana em oito categorias. Já o Regic 2007 foi baseado em 5 grandes níveis, subdivididos num total de 11 categorias de classificação, como já apresentado na seção III.1. Para tornar comparáveis ambos os resultados, os oito níveis de categorias de 1993 foram re-classificadas em cinco grupos:

- Nível 8 – Metrópolis;
- Níveis 7 e 6 – Capitais regionais;
- Nível 5 – Centros sub-regionais;
- Níveis 4 e 3 – Centros de zona;
- Níveis 1 e 2 – Centros locais;

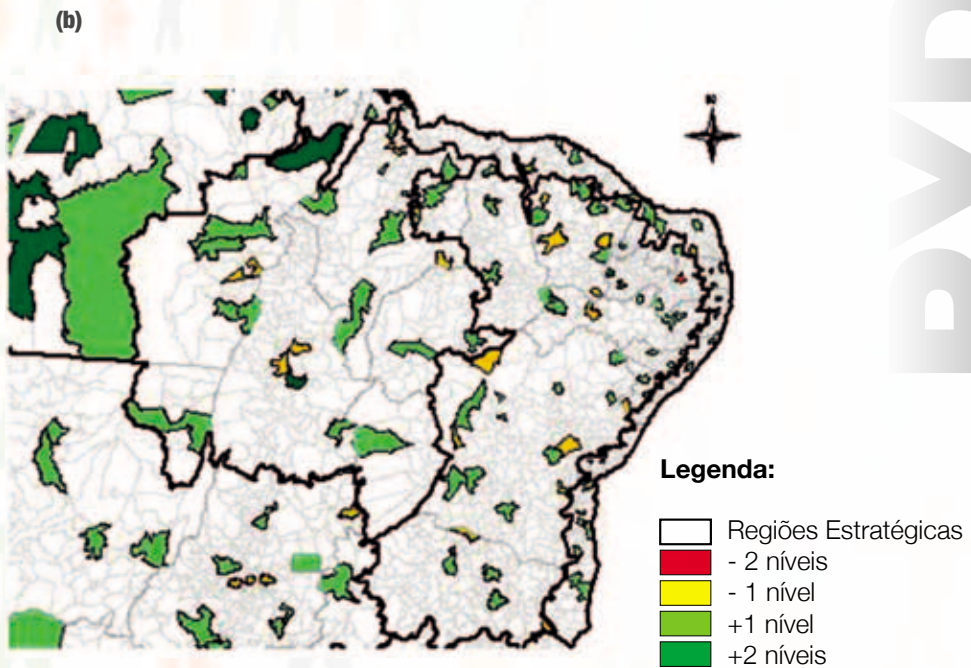
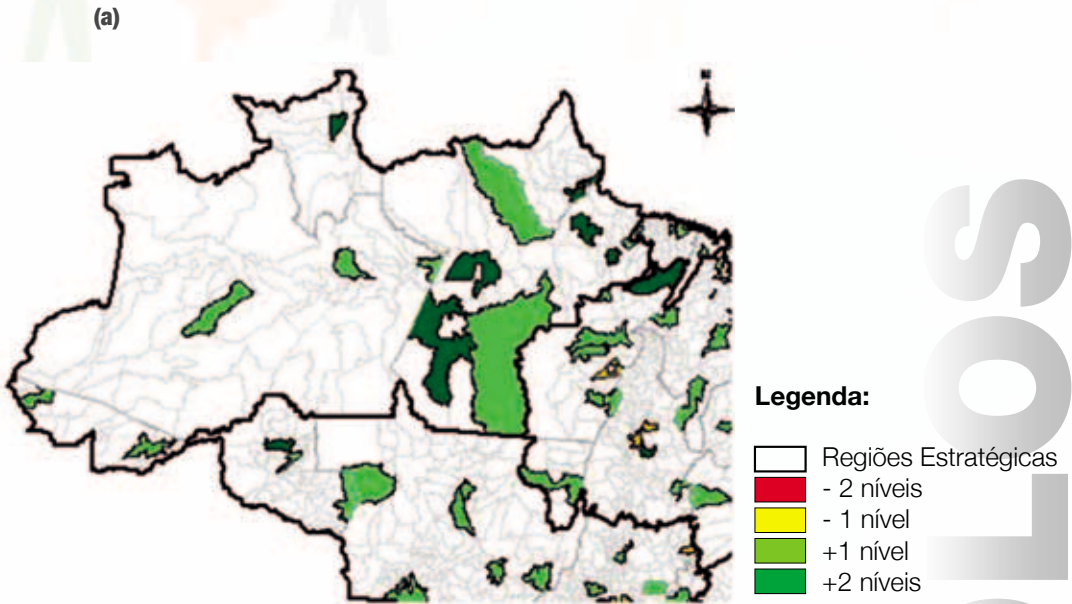
Dada a grande heterogeneidade do Nível 2 original do Regic 1993, visando uma melhor comparabilidade entre ambos os resultados, a categoria 4B do Regic 2007 foi considerada como parte da categoria 5 no cálculo dos diferenciais entre hierarquias municipais entre 1993 e 2007.

Como anteriormente explicitado propusemos uma metodologia de avaliação das mudanças de hierarquia da rede urbana brasileira. Para o período entre 1993 e 2007 pudemos verificar que, após compatibilizar a malha municipal brasileira entre os dois períodos, houve uma extensão e aprofundamento da tendência desconcentraccionista vivida pós 1970. O resultado nos mostrou, em termos gerais, uma elevação indiscriminada da qualificação relativa da rede urbana do país, com um aumento – absoluto e relativo – do número de municípios de classes intermediárias em detrimento dos dois extremos do sistema de cidades. Do ponto de vista específico, podemos afirmar que esta elevação não foi regionalmente neutra, com notada ênfase nas regiões não litorâneas e não-metropolitanas.

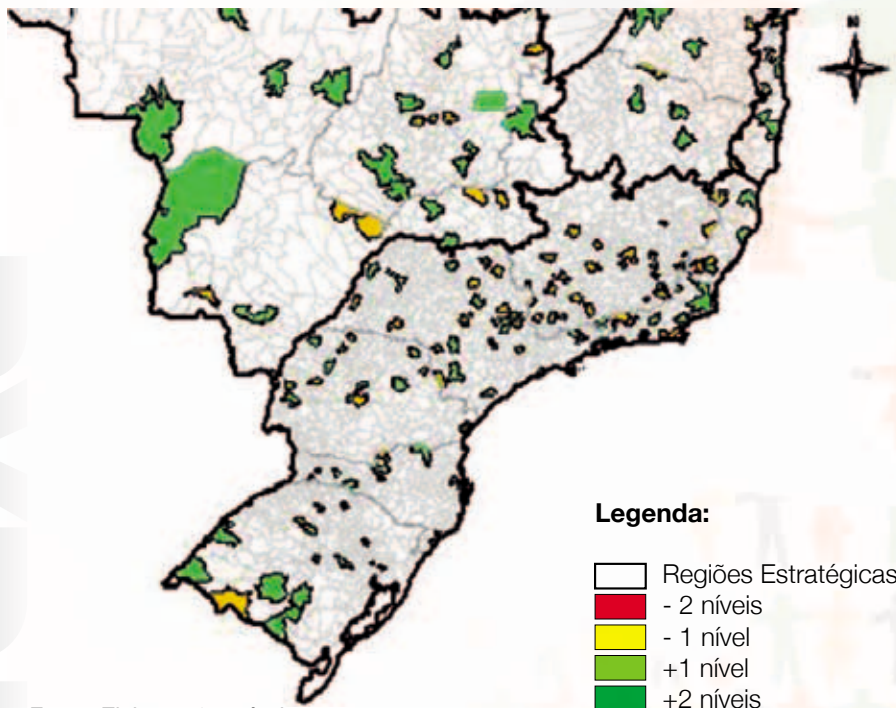
Com efeito, as figuras e tabelas a seguir mostram claramente que a despeito da grande estabilidade – descrita nos municípios que não modificaram seus graus hierárquicos - a parcela dos municípios que subiram de nível no sistema de cidades é relevante, sendo os estados do Bioma-Amazônico, Centro-Norte e Centro-Oeste os que mais avançaram, com destaque para os Estados do Pará, Maranhão, Acre e Mato Grosso⁶, particularmente seguindo os grandes eixos viários e de consolidação da infra-estrutura. Destaque também para a grande elevação relativa do número de municípios classificados como intermediários (nível 3) na hierarquia urbana, particularmente nas regiões estratégicas enfatizadas acima. Vale dizer, o Bioma Amazônico passa de apenas um município em 1993 para 8 em 2007, o Centro-Norte e o Norte-Nordeste de 5 para 12, e o Semi-Árido de 16 para 33. No Sul-Sudeste esta elevação relativa foi bem menos acentuada, passando de 62 municípios para 85. Este fato corrobora nossa afirmação de que houve uma qualificação da rede urbana brasileira, com maior ênfase fora da Região Sul-Sudeste do país.

6 O elevado número de municípios que subiram de hierarquia urbana no estado do Rio de Janeiro responde a outra dinâmica, derivada quase que exclusivamente dos royalties do petróleo para a região de Campos e Macaé.

Figura 2 - Variações nos níveis de centralidade dos municípios na comparação entre Regic 1993 e 2007, segundo regiões estratégicas



(c)



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 1 - Número de municípios e ACPs que ganharam 1 ou 2 níveis de centralidade na comparação entre Regic 1993 e 2007, segundo UFs

UF	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO
Número de municípios	2 (9,1%)	3 (3,1%)	3 (4,8%)	1 (6,7%)	16 (4,0%)	8 (4,6%)	1 (100,0%)	3 (4,2%)	6 (2,6%)
UF	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR
Número de municípios	11 (5,2%)	12 (1,5%)	3 (3,9%)	8 (6,4%)	16 (11,5%)	6 (2,8%)	7 (4,1%)	5 (2,3%)	7 (1,9%)
UF	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
Número de municípios	7 (10,1%)	5 (3,1%)	3 (5,7%)	1 (6,7%)	9 (2,0%)	12 (4,3%)	2 (2,9%)	13 (2,3%)	2 (1,4%)

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Os percentuais são relacionados ao total de municípios da UF.

Tabela 1 - Variação nos níveis de centralidade dos municípios na comparação entre Regic 1993 e 2007, segundo Regiões Estratégicas

Região Estratégica	Total	Variação (-2)	Variação (-1)	Variação (0)	Variação (1)	Variação (2)
Bioma Amazônico	170 (100%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	156 (91,8%)	8 (4,7%)	6 (3,5%)
Centro-Norte	412 (100%)	0 (0,0%)	5 (1,2%)	388 (94,2%)	17 (4,1%)	2 (0,5%)
Centro-Oeste	547 (100%)	0 (0,0%)	10 (1,8%)	514 (94,0%)	22 (4,0%)	1 (0,2%)
Norte-Nordeste	575 (100%)	0 (0,0%)	8 (1,4%)	544 (94,6%)	22 (3,8%)	1 (0,2%)
Sul-Sudeste	2380 (100%)	0 (0,0%)	60 (2,5%)	2263 (95,1%)	55 (2,3%)	2 (0,1%)
Semi-Árido	1133 (100%)	1 (0,1%)	15 (1,3%)	1081 (95,4%)	34 (3,0%)	2 (0,2%)
Total	5217 (100%)	1 (0,0%)	98 (1,9%)	4946 (94,8%)	158 (3,0%)	14 (0,3%)

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2 - Variação de número de municípios por nível de centralidade na comparação entre Regic 1993 e 2007, segundo Regiões Estratégicas

Região Estratégica	Total	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
Bioma Amazônico	170 (100%)	1 (0.6%)	3 (1.8%)	7 (4.1%)	-7 (-4.1%)	-4 (-2.4%)
Centro-Norte	412 (100%)	0 (0%)	3 (0.7%)	7 (1.7%)	-7 (-1.7%)	-3 (-0.7%)
Centro-Oeste	547 (100%)	1 (0.2%)	-1 (-0.2%)	7 (1.3%)	-1 (-0.2%)	-6 (-1.1%)
Norte-Nordeste	575 (100%)	1 (0.2%)	1 (0.2%)	7 (1.2%)	-5 (-0.9%)	-4 (-0.7%)
Sul-Sudeste	2380 (100%)	0 (0%)	6 (0.3%)	23 (1%)	-65 (-2.7%)	36 (1.5%)
Semi-Árido	1133 (100%)	0 (0%)	1 (0.1%)	17 (1.5%)	-16 (-1.4%)	-2 (-0.2%)
Total	5217 (100%)	3 (0.1%)	13 (0.2%)	68 (1.3%)	-101 (-1.9%)	17 (0.3%)

Fonte: Elaboração própria.

IV.2 – Diferenciais entre a Hierarquia Municipal REGIC/2007 e a Rede Urbana Prospectiva a partir de Dinâmicas Demográficas Puras/ 2020

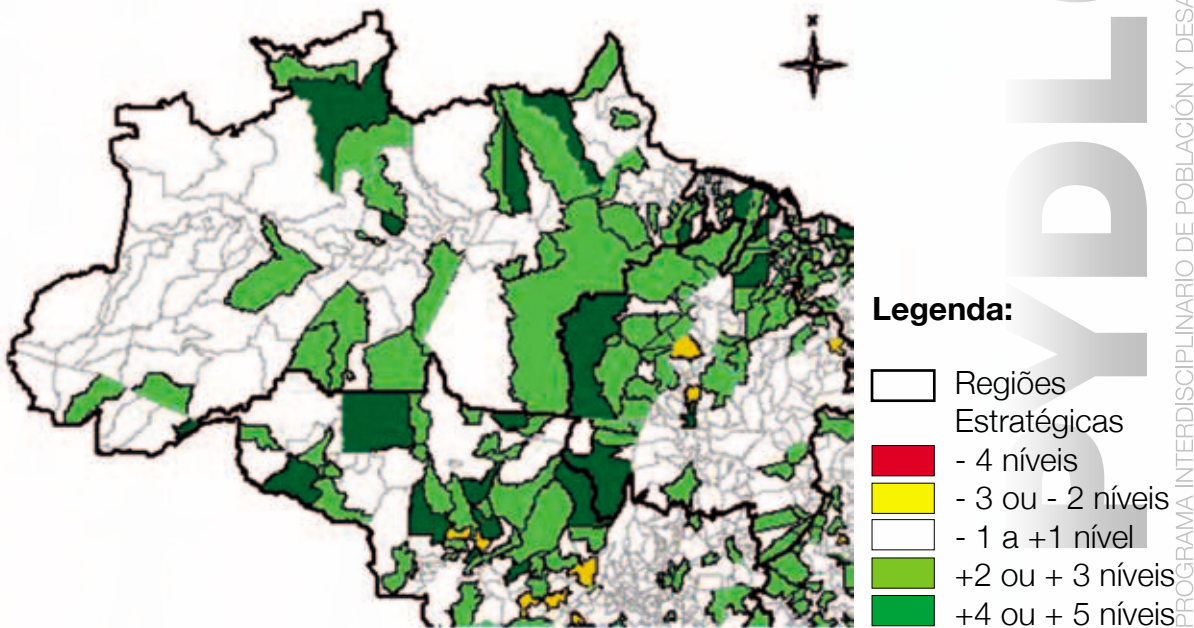
Aqui apresentamos a análise e comparação prospectiva da composição e estrutura de uma rede urbana brasileira estimada entre 2007 e 2020. Como dito anteriormente, procedemos a uma estimação prospectiva da rede urbana brasileira para 2020 – pelo método de análise multivariada de agrupamentos – utilizando os dados de Saldo Migratório Líquido (Data-Fixa 1995-2000) e Projeções Municipais Multirregionais de População (2020). A idéia aqui é tentar captar as mudanças esperadas da hierarquia e estrutura da rede urbana brasileira levando-se em consideração a dinâmica migratória recente e, principalmente, projeções multirregionais de população em níveis municipais. Tais projeções levam em consideração não somente os padrões migratórios recentes, mas também o movimento atual de consolidação da mudança dos padrões de mortalidade e principalmente de fecundidade no país. A idéia é tentar verificar, *ceteris paribus*, a influência de dinâmicas demográficas puras na conformação de uma possível rede urbana brasileira. A classificação dos níveis hierárquicos seguiu a definição do Regic 2007, qual seja, o nível de mais alta centralidade foi definido como nível 1 e o de mais baixa como nível 5. Foi ainda utilizada a mesma subclassificação apresentada pelo Regic 2007. Sendo assim, consideramos ao todo 11 categorias, decrescentes segundo nível de hierarquia urbana: 1A; 1B; 1C; 2A; 2B; 2C; 3A; 3B; 4A; 4B; 5.

Os resultados, como podemos verificar nas figuras e tabelas a seguir, nos mostram que as tendências da última década se aprofundam, tanto do ponto de vista da qualificação dos espaços urbanos (crescimento de participação relativa de níveis hierárquicos intermediários em detrimento dos estratos superiores e inferiores da estrutura urbana) quanto da não neutralidade regional do mesmo. É importante salientar que por se tratar de projeções, os valores absolutos das classes hierárquicas da rede pouco acrescentam. Devemos frisar as modificações relativas e principalmente os diferenciais regionais destas alterações. A rede urbana prospectiva estimada indica uma enfática e generalizada diminuição dos municípios de nível 5 na hierarquia, associada a um aumento também generalizado do número de municípios de nível 4 e 3, sendo estes últimos com destaque para as regiões Centro-Norte e Centro-Oeste. Com efeito, as figuras nos mostram que a parcela Leste do Pará, Oeste do Maranhão, Norte de Mato Grosso, Oeste de Minas Gérias e Sul de Goiás apresentam de forma incontestável uma concentração de elevação de hierarquia urbana. Conjugado a este processo, o pequeno número de municípios, absoluta e relativamente, a passarem para as classes superiores (1 e 2) é notável e parece indicar a tendência à suavização das estimativas da Lei de ZIPF para a rede urbana brasileira tal como estimadas por RUIZ (2005). Vale dizer, na confirmação destas estimativas, o sistema de cidades do país

parece tender a uma distribuição de classes e número de integrantes em cada uma mais condizente com as experiências internacionais de países da escala populacional brasileira – particularmente dos EUA. Vale dizer, uma menor quantidade relativa dos municípios muito grandes e dos muito pequenos, associada a uma elevação sistêmica dos municípios de escala intermediária; com manifesta não neutralidade do diferencial, qualificando as regiões não metropolitanas e não litorâneas do país.

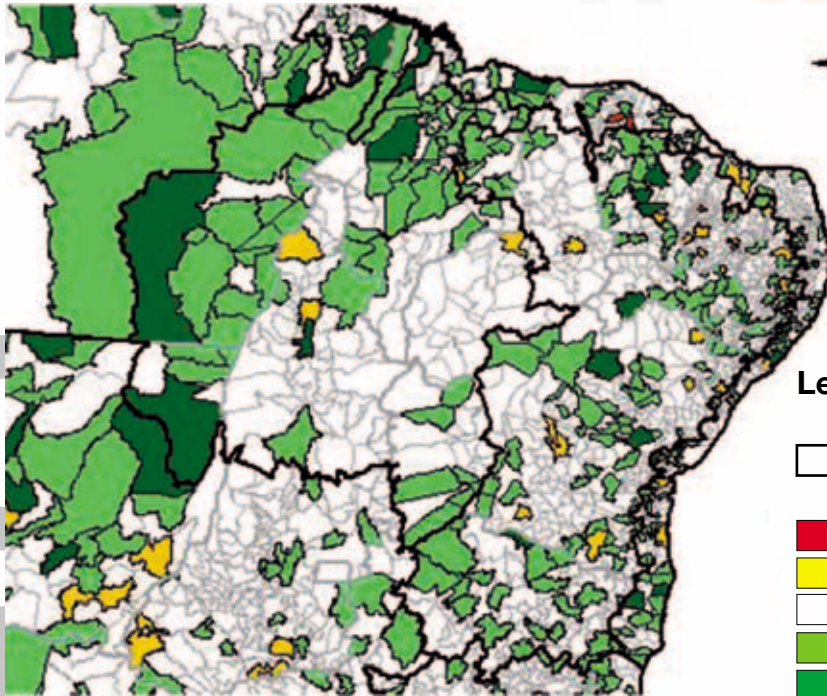
Figura 3 - Variação de centralidade segundo a projeção populacional para 2020 e os saldos migratórios de 2000 e 1991 em relação à centralidade calculada pelo Regic

(a)

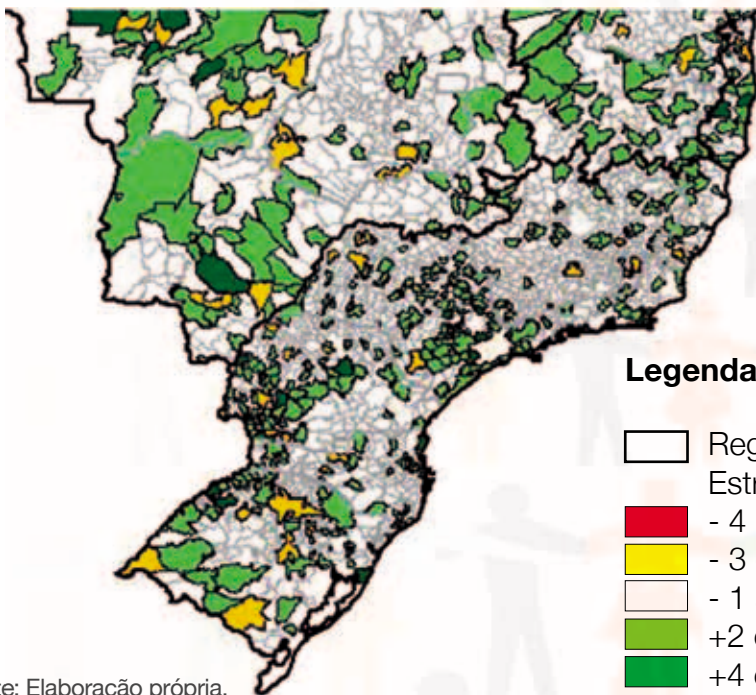


LOS

(b)



(c)



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 - Número de municípios e ACPs que ganharam níveis de centralidade segundo a projeção populacional para 2020 e os saldos migratórios de 2000 e 1991 em relação à centralidade calculada pelo Regic, segundo Regiões Estratégicas

Região Estratégica	Total de municípios	Varição (1)	Varição (2)	Varição (3)	Varição (4)	Varição (5)
Bioma Amazônico	119 (100%)	39 (32,8%)	14 (11,8%)	11 (9,2%)	1 (0,8%)	5 (4,2%)
Centro-Norte	205 (100%)	72 (35,1%)	32 (15,6%)	19 (9,3%)	1 (0,5%)	2 (1,0%)
Centro-Oeste	418 (100%)	91 (21,8%)	29 (6,9%)	44 (10,5%)	4 (1,0%)	7 (1,7%)
Norte-Nordeste	492 (100%)	147 (29,9%)	62 (12,6%)	33 (6,7%)	11 (2,2%)	2 (0,4%)
Sul-Sudeste	1853 (100%)	381 (20,6%)	134 (7,2%)	177 (9,6%)	12 (0,6%)	19 (1,0%)
Semi-Árido	900 (100%)	318 (35,3%)	115 (12,8%)	33 (3,7%)	8 (0,9%)	2 (0,2%)
Total	3987 (100%)	1048 (26,3%)	386 (9,7%)	317 (8,0%)	37 (0,9%)	37 (0,9%)

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 - Variação de número de municípios por nível de centralidade na comparação entre níveis de centralidade segundo a projeção populacional para 2020 e os saldos migratórios de 2000 e 1991 em relação à centralidade calculada pelo Regic, segundo Regiões Estratégicas

Região Estratégica	Total de municípios	Nível 1 (A,B,C)	Nível 2 (A,B,C)	Nível 3 (A,B)	Nível 4 (A,B)	Nível 5
Bioma Amazônico	119 (100%)	0 (0%)	5 (4,2%)	9 (7,6%)	44 (37%)	-58 (-48,7%)
Centro-Norte	205 (100%)	0 (0%)	2 (1%)	26 (12,7%)	65 (31,7%)	-93 (-45,4%)
Centro-Oeste	418 (100%)	0 (0%)	15 (3,6%)	56 (13,4%)	48 (11,5%)	-119 (-28,5%)
Norte-Nordeste	492 (100%)	2 (0,4%)	-1 (-0,2%)	47 (9,6%)	176 (35,8%)	-224 (-45,5%)
Sul-Sudeste	1853 (100%)	6 (0,3%)	32 (1,7%)	202 (10,9%)	303 (16,4%)	-543 (-29,3%)
Semi-Árido	900 (100%)	0 (0%)	-3 (-0,3%)	39 (4,3%)	388 (43,1%)	-424 (-47,1%)
Total	3987 (100%)	8 (0,2%)	50 (1,3%)	379 (9,5%)	1024 (25,7%)	-1461 (-36,6%)

Fonte: Elaboração própria.

IV.3 – Diferenciais entre hierarquias municipais em 2007 e projeção 2020 considerando população estimada e PIB estimado com base em tendência e investimentos do PAC

Analisar as tendências da rede urbana levando em conta apenas a dinâmica demográfica pura é um exercício prospectivo que demanda vários cuidados. Tal como salienta BARBIERI (2008), projeções populacionais multirregionais em nível municipal são extremamente eficientes e efetivas no tocante aos elementos fecundidade e mortalidade. Contudo, quando se incorpora o processo migratório (o outro componente da dinâmica demográfica) as projeções são mais acuradas para áreas de desenvolvimento consolidado, sendo as áreas de expansão (fronteiras, agrícolas, mineradoras e urbanas) muito sensíveis às pressões populacionais derivadas da dinâmica econômica.

A fim de tentar minimizar estes problemas e manter a consistência da estimativa procedemos, então, a incorporação das projeções de impactos microrregionais no PIB do investimento tendencial brasileiro até 2020 conjugado àqueles inseridos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal (BRASIL, 2008) na rede urbana prospectiva brasileira.

Assim, procedemos uma análise e comparação prospectiva da composição e estrutura de uma rede urbana brasileira estimada entre 2007 e 2020, levando-se em consideração a decomposição microrregional do impacto da carteira de investimentos associada ao PAC. Para tal análise prospectiva realizamos uma estimação da rede urbana brasileira para 2020, análoga à anterior (método de análise multivariada de agrupamentos; dados de Saldo Migratório Líquido – DataFixa, 1995/2000 - e Projeções Municipais Multirregionais de População - 2020) acrescidos das informações estimadas do impacto regional dos investimentos planejados do PAC. A idéia aqui é tentar captar as mudanças esperadas da hierarquia e estrutura da rede urbana brasileira, entre 2007 e 2020, levando-se em consideração os impactos esperados (diretos, indiretos e induzidos) do bloco de investimentos programado pelo Governo Federal.

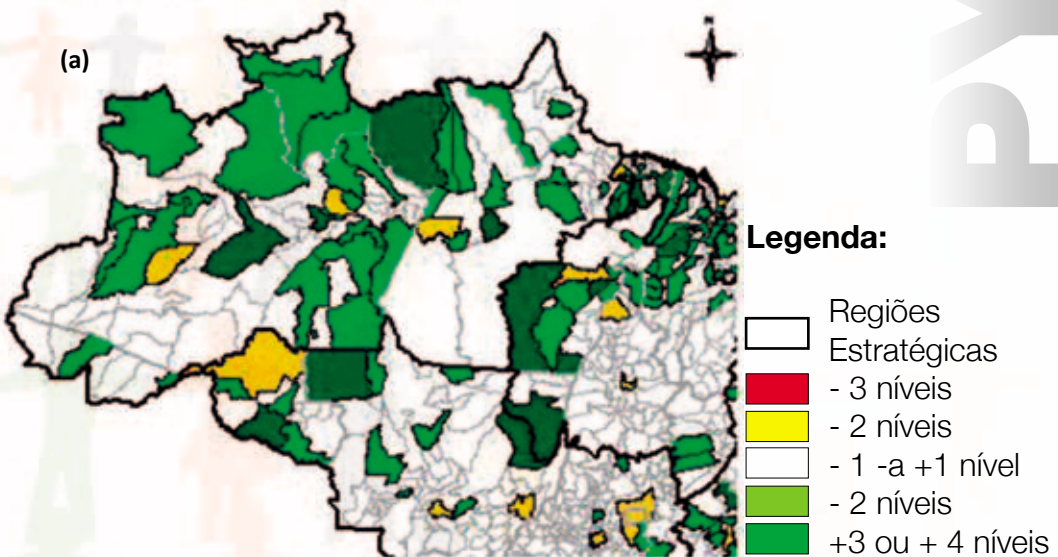
Como tal inversão de recursos não é regionalmente neutra, esperava-se que os efeitos também não o fossem. Com efeito, o que pudemos notar, e está apresentado nos cartogramas e tabelas a seguir, foi uma confirmação da tendência demográfica pura, com uma redução do número de municípios nos níveis inferiores da hierarquia urbana; uma estabilidade nas camadas superiores; e uma elevação, não regionalmente neutra, da quantidade das chamadas cidades médias. O interessante aqui foi notar que a tendência dos resultados da rede urbana prospectiva a partir da

dinâmica demográfica pura foi reforçada quando da introdução das projeções de impacto econômico do investimento.

Sendo assim, seria de se esperar que o peso da desigual distribuição inicial da atividade econômica, com taxas de investimento incidindo sobre o estoque de capital diferenciado interregionalmente, se fizesse notar. Vale dizer, sabemos que a inércia espacial do capital é maior que a do fator trabalho e que uma rede urbana advinda de projeções de população e impacto econômico deve seguir tal tendência, fazendo com que os resultados desta segunda rede urbana prospectiva sejam mais condizentes com um cenário mais conservador sobre o futuro territorial brasileiro.

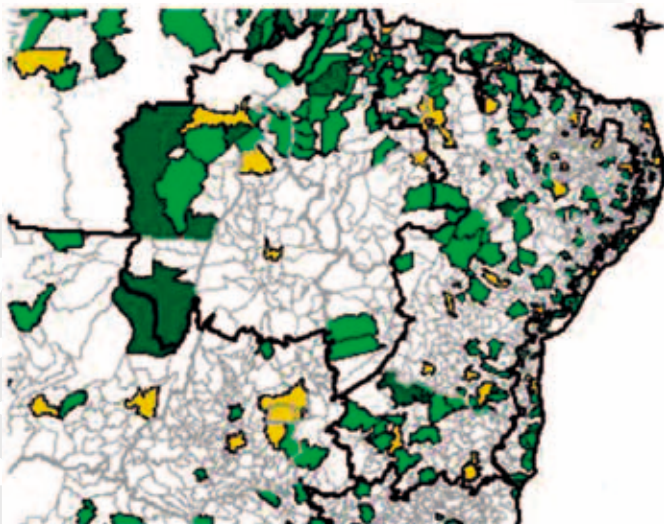
Com efeito, apesar dos resultados seguirem a mesma tendência de quando utilizamos apenas a dinâmica demográfica pura, podemos notar uma marcante diferença, geral e mesmo interregional, no grau de qualificação da rede urbana estimada prospectiva. As diferenças de centralidade, com e sem PAC, para 2020, é brutal e generalizada, com redução em todas as regiões estratégicas do número de municípios presentes nos níveis intermediário (3) e, surpreendentemente, nos níveis superiores (1 e 2). Note-se que o Bioma Amazônico aumenta o número de municípios de nível 4, muito devido aos investimentos planejados naquela região e à presença de áreas de fronteira ainda não exploradas, como vimos subavaliadas nas projeções demográficas.

Figura 4 - Variação de centralidade segundo a projeção populacional e os efeitos de tendência e do PAC sobre o PIB para 2020 em relação à centralidade calculada pelo Regic



PYDLOS

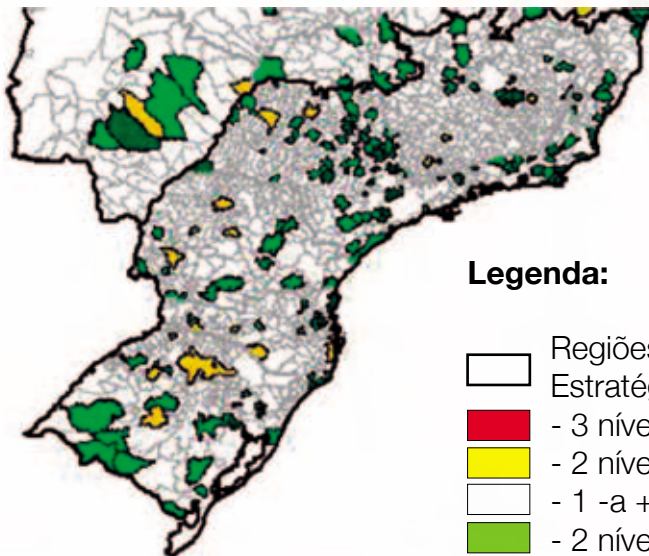
(b)



Legenda:

-  Regiões Estratégicas
-  - 3 níveis
-  - 2 níveis
-  - 1 -a +1 nível
-  - 2 níveis
-  +3 ou + 4 níveis

(c)



Legenda:

-  Regiões Estratégicas
-  - 3 níveis
-  - 2 níveis
-  - 1 -a +1 nível
-  - 2 níveis
-  +3 ou + 4 níveis

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5 - Número de municípios e ACPs que ganharam níveis de centralidade por Região Estratégica (PAC + Pop 2020 em relação ao Regic)

<i>Região Estratégica</i>	<i>Total</i>	<i>Variação (1)</i>	<i>Variação (2)</i>	<i>Variação (3)</i>	<i>Variação (4)</i>
<i>Bioma Amazônico</i>	119 (100%)	49 (41,2%)	34 (28,6%)	5 (4,2%)	0 (0,0%)
<i>Centro-Norte</i>	205 (100%)	65 (31,7%)	25 (12,2%)	3 (1,5%)	1 (0,5%)
<i>Centro-Oeste</i>	418 (100%)	115 (27,5%)	25 (6,0%)	4 (1,0%)	0 (0,0%)
<i>Norte-Nordeste</i>	492 (100%)	202 (41,1%)	79 (16,1%)	10 (2,0%)	0 (0,0%)
<i>Sul-Sudeste</i>	1853 (100%)	499 (26,9%)	133 (7,2%)	28 (1,5%)	2 (0,1%)
<i>Semi-Árido</i>	900 (100%)	360 (40,0%)	87 (9,7%)	4 (0,4%)	0 (0,0%)
<i>Total</i>	3987 (100%)	1290 (32,4%)	383 (9,6%)	54 (1,4%)	3 (0,1%)

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6 - Diferença de centralidade entre 2020 e 2007, PAC + Pop 2020, em %

<i>Região Estratégica</i>	<i>Nível 1</i>	<i>Nível 2</i>	<i>Nível 3</i>	<i>Nível 4</i>	<i>Nível 5</i>
<i>Bioma Amazônico</i>	-0,80	-2,60	6,70	65,60	-69,00
<i>Centro-Norte</i>	0,00	-2,40	5,30	32,70	-35,60
<i>Centro-Oeste</i>	-0,30	-0,50	5,80	20,60	-25,60
<i>Norte-Nordeste</i>	-0,20	-0,40	2,90	53,70	-55,90
<i>Sul-Sudeste</i>	0,00	-1,10	4,00	26,10	-29,00
<i>Semi-Árido</i>	0,00	-1,00	0,10	46,80	-45,90
<i>Total</i>	0,00	-1,00	3,30	35,10	-37,30

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7 - Diferença de centralidade entre 2020 considerando o PAC e sem considerá-lo, em %

<i>Região Estratégica</i>	<i>Nível 1</i>	<i>Nível 2</i>	<i>Nível 3</i>	<i>Nível 4</i>	<i>Nível 5</i>
<i>Bioma Amazônico</i>	- 0,80	- 6,80	- 0,90	28,60	-20,20
<i>Centro-Norte</i>	0,00	- 3,40	- 7,40	1,00	9,80
<i>Centro-Oeste</i>	- 0,30	- 4,10	- 7,60	9,10	2,90
<i>Norte-Nordeste</i>	- 0,60	- 0,20	- 6,70	17,90	-10,30
<i>Sul-Sudeste</i>	- 0,30	- 2,80	- 6,90	9,70	0,30
<i>Semi- Árido</i>	0,00	- 0,70	- 4,20	3,70	1,20
<i>Total</i>	- 0,20	-2,30	- 6,20	9,40	- 0,70

Fonte: Elaboração própria.

V - Considerações Finais

Aqui propusemos uma metodologia de avaliação das mudanças de hierarquia da rede urbana brasileira. Esta metodologia pode ser apresentada em três etapas, a saber:

1) análise e comparação da estrutura dos níveis hierárquicos da rede urbana brasileira apresentados pelo estudos “Regiões de Influência das Cidades”, do IBGE, entre 1997 e 2007. Aqui nos propomos, após compatibilizar a malha municipal brasileira entre os dois períodos, a proceder a uma apresentação da composição dos níveis hierárquicos da rede urbana dos municípios brasileiros, avaliando a extensão e profundidade das mudanças ocorridas na última década. O resultado vai nos mostrar, em termos gerais, uma elevação indiscriminada da qualificação relativa da rede urbana do país, com um aumento – absoluto e relativo – do número de municípios de classes intermediárias em detrimento dos dois extremos do sistema de cidades. Do ponto de vista específico, podemos afirmar que esta elevação não foi regionalmente neutra, com notada ênfase nas regiões não litorâneas e não-metropolitanas. Estes, e os demais resultados, são apresentados sob a forma de cartogramas temáticos e análise tabular;

2) análise e comparação prospectiva da composição e estrutura de uma rede urbana brasileira estimada entre 2007 e 2020. Para tal análise prospectiva procedemos a uma estimação da rede urbana brasileira para 2020 – pelo método de análise multivariada de agrupamentos – utilizando os dados de Saldo Migratório Líquido (Data-Fixa 1995-2000) e Projeções Municipais Multirregionais de População (2020). A idéia aqui é tentar captar as mudanças esperadas da hierarquia e estrutura da rede urbana brasileira levando-se em consideração a dinâmica migratória recente e, principalmente, projeções multirregionais de população em níveis municipais. Tais projeções levam em consideração não somente os padrões migratórios recentes, mas também o movimento atual de consolidação da mudança do padrão de fecundidade no país. A idéia é tentar verificar, *ceteris paribus*, a influência de dinâmicas demográficas puras na conformação de uma possível rede urbana brasileira. Os resultados nos mostraram que as tendências da última década se aprofundam, tanto do ponto de vista da qualificação dos espaços urbanos (crescimento de participação relativa de níveis hierárquicos intermediários em detrimento dos estratos superiores e inferiores da estrutura urbana) quanto da não neutralidade regional do mesmo; e finalmente

3) análise e comparação prospectiva da composição e estrutura de uma rede urbana brasileira estimada entre 2007 e 2020, levando-se em consideração a decomposição microrregional do impacto da carteira de investimentos associada ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. Para tal análise prospectiva procedemos a uma estimação da rede urbana brasileira para 2020, análoga à anterior (método de análise multivariada de agrupamentos; dados de Saldo Migratório Líquido – DataFixa, 1995/2000 - e Projeções Municipais Multirregionais de População - 2020) acrescidos das informações estimadas do impacto regional dos investimentos planejados do PAC. A idéia aqui foi tentar captar as mudanças esperadas da hierarquia e estrutura da rede urbana brasileira, entre 2007 e 2020, levando-se em consideração os impactos esperados (diretos, indiretos e induzidos) do bloco de investimentos programado pelo Governo Federal. Como tal inversão de recursos não é regionalmente neutra, esperava-se que os efeitos também não o sejam.

Com efeito, o que pudemos notar a partir de nossas estimativas foi uma confirmação da tendência demográfica pura, com uma redução do número de municípios nos níveis inferiores da hierarquia urbana; uma estabilidade nas camadas superiores; e uma elevação, não regionalmente neutra, da quantidade das chamadas cidades médias. O interessante aqui foi notar que a tendência dos resultados da rede urbana prospectiva a partir da dinâmica demográfica pura foi matizada quando introduzidas as projeções de impacto econômico do investimento. Assim, seria de se esperar que o peso da desigual distribuição inicial da atividade econômica, com taxas de investimento incidindo sobre o estoque de capital diferenciado interregionalmente, se fizesse notar. Sabemos que a inércia

espacial do capital é menor que a do fator trabalho e que uma rede urbana advinda de projeções de população e impacto econômico deve seguir tal tendência, fazendo com que os resultados desta segunda rede urbana prospectiva sejam mais condizentes com um cenário mais realista sobre o futuro territorial brasileiro.

Este reforço dos resultados da tendência puramente demográfica aponta para uma hierarquia urbana menos explosivamente convergente, e mais realista, com as conseqüentes implicações de políticas econômicas daí derivadas. A principal a urgência de se repensar a territorialização dos investimentos em serviços públicos (saúde, educação, segurança), serviços produtivos (financeiros, comunicações) e principalmente infraestrutura urbana (saneamento, habitação, estrutura viária), passando a se levar em consideração – sistemicamente – a emergência de um novo e consistente Brasil urbano, fora das áreas metropolitanas e em direção ao interior do país. Evitar a reprodução das mazelas vividas pela população residente nestas últimas áreas, mazelas estas em muito derivadas da conjugação de escalas populacionais em escala metropolitana e deficiência na oferta das condições básicas de vida, é tarefa urgente, que como toda dimensão estrutural do desenvolvimento deve ser pensado a médio e longo prazo. O grande desafio é que, mais que o “longo”, o “médio prazo” já chegou.

Referências

ABLAS, L.A.Q. & CZAMANSKY, S. Agrupamentos e complexos industriais: uma revisão de métodos e resultados. In: LONGO, C.A., RIZZIERI, J.A.B. (org.). Economia urbana: localização e relações intersetoriais. São Paulo: IPE-USP, 1982.

ABLAS, L.A.Q. Impactos da NDIT sobre a organização territorial no Brasil. In: CARLEIAL, L. & NABUCO, M.R. Transformações na divisão inter-regional do trabalho no Brasil. São Paulo / Fortaleza / Belo Horizonte: ANPEC / CAEN / Cedeplar, 1989.

AZZONI, C.R. Indústria e reversão da polarização no Brasil. São Paulo: FIPE/USP, 1986.

BARBIERI ET AL. Projeção Populacional para os municípios, por idade, 2000-2010. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte: Cedeplar, 2007.

BRASIL, Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008.

CANO, W. & PACHECO, C.A. São Paulo no limiar do século XXI, perspectivas dos setores produtivos, 1980-2000. São Paulo: Metrô / SRL / FECAMP, 1990 (mimeo).

CANO. Perspectiva da Região Metropolitana de São Paulo no Contexto Econômico Nacional e Mundial. In: Emplasa. (Org.). São Paulo Metrópole - Planejamento e Gestão: Emplasa, 1990.

CEDEPLAR & FIOCRUZ. Mudanças Climáticas, Migrações e Saúde: cenários para o nordeste brasileiro, 2000-2050. Relatório de Pesquisa (Research Report): Belo Horizonte, CEDEPLAR/FIOCRUZ, Julho de 2008.

DINIZ, C.C. & CROCCO, M.A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. Nova Economia, 6 (1), 1996.

DINIZ, SIMÕES et. al. Regiões de referência do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo, 2008.

DINIZ. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. In: KON, Anita. (Org.). Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil. 1 ed. São Paulo: Perspectiva, p. 87-115, 2002.

DINIZ. A nova geografia econômica do Brasil. In: VELOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). Brasil 500 anos: futuro, presente, passado. 1 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 303-351, 2000.

DINIZ. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v.31, n.11, p.35-64, set. 1993.

DINIZ. O imperativo de uma nova política de desenvolvimento regional para o Brasil. Revista Bahia Invest, Salvador, 2004.

DINIZ. Recent Regional Changes in the Brazilian Economy and its Prospects. In: FRIEDRICH, Peter; JUTILA, Sakari. (Org.). Policies of Regional Competition. 1 ed. Germany: Nomos Verlagsgesellschaft, p. 273-306, 2001.

KAUFMAN, L. & ROUSSEEUW, P.J. Finding groups in data: an introduction to cluster analysis. New York: Wiley, 1990.

LEMOS, DOMINGUES ET AL, Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos, Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, Volume VI, 2008.

LEMOS, M.B. Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia. Campinas: IE/UNICAMP, 1988 (Tese de Doutorado).

MARTINE, G. & DINIZ, C.C. Concentração econômica e demográfica e meio ambiente: repensando a agenda brasileira. Brasília, ISPN, 1991 (Documento de Trabalho, 1).

PACHECO, C.A. Fragmentação da nação. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

REGIC, Regiões de Influência das Cidades, IBGE, 2008.

RUIZ (2005) Estruturas Urbanas Comparadas: Estados Unidos e Brasil. Estudos Econômicos. Instituto de Pesquisas Econômicas, USP - São Paulo, v. 35, n. 4, p. 1-23, 2005.

TORRES, H.G. Distribuição espacial da atividade produtiva e meio-ambiente: notas para discussão. Brasília: ISPN, 1991

Los Sistemas de Información como Herramientas del Desarrollo Local

Nirma Mancero Acosta *

La reflexión sobre el Desarrollo y las nuevas Tecnologías de la comunicación es más la sistematización de la experiencia del Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) de la Universidad de Cuenca en la construcción de sistemas de información, este ámbito es abordado porque el Programa inicialmente se especializó en la producción de datos, posteriormente asumió la producción de indicadores de población, luego de desarrollo y fuimos avanzando hacia la necesidad de visualizar las interrelaciones que se dan entre la población y el desarrollo.

El PYDLOS en estos últimos años ha implementado varios sistemas de información local como el *ECUALOCAL*, que contiene información de la microcuenca del río Jubones, el Sistema de Información Provincial del Azuay (*SIPA*), el portal del Consorcio de Desarrollo y actualmente se encuentra en la construcción del Portal de Migración y Desarrollo.

Uno de los aspectos fundamentales a considerar en la elaboración tanto de indicadores como de sistemas de información y que trasciende su metodología es la construcción de su significado y finalidad, que constituye el punto de partida desde una visión integral de la relación entre población, territorio y desarrollo.

En este contexto, las nuevas tecnologías de la información y comunicación son herramientas que facilitan procesos y permiten un mayor y mejor diálogo entre los actores, a partir de lo cual los técnicos tenemos opiniones que expresar, los actores sociales tienen mucho que decir, enseñar e incidir en la población en general. El acceso y uso de la información es la base para la toma de decisiones y es un derecho que posibilita finalmente hacer un seguimiento a los procesos de desarrollo, de planificación, de implementación de proyectos.

* Investigadora PYDLOS - Ecuador



La construcción participativa del sistema garantiza que éste responda a las necesidades de los actores locales, porque son ellos finalmente los que lo alimentarán con la información que producen y de esta manera mantienen vivo este espacio. Conseguir que los actores cumplan este rol es una de las partes más complejas porque no tenemos la cultura de compartir información, siendo un tema que demanda un proceso de concertación, lo importante es iniciarlo para poco a poco ampliarlo.

Características:

Las principales características que los sistemas de información deben tener:

Interdisciplinario: como afirma el Dr. José María Tortosa “los problemas complejos requieren miradas interdisciplinarias” y el desarrollo, es en este sentido un problema complejo y multidimensional que solo puede ser abordado interdisciplinariamente, es decir que debe entenderse cuáles son las dimensiones que mejor expresan la visión de desarrollo que la sociedad se plantea.

Descentralizado: la propuesta de PYDOS es partir desde lo local, o regional hacia espacios menores porque tradicionalmente los indicadores han sido construidos a nivel nacional desde una mirada general que homogeniza todas las realidades a su interior, pero desde lo local existen muchos contextos que revelar y propuestas que deben ser tomadas en cuenta y que pueden ser llevadas a cabo también con capacidades locales en espacios pequeños, comunitarios, parroquiales y municipales que son importantes de tener en consideración.

El sistema debe ser **Dinámico**, más aún si está en internet porque siempre debe ir aportando actualizaciones uno de los requisitos pero también una de las potencialidades que tiene.

Además el sistema debe ser **compatible con los Sistemas Nacionales de Información**, porque solamente un indicador es pertinente, de utilidad, en la medida que permite la comparación con los otros niveles, mucha veces es muy interesante crear indicadores específicos, que den cuenta de aspectos especiales de la realidad, pero su utilización es limitada porque no permite una comparabilidad a nivel nacional e internacional que es la mayor riqueza de un indicador, pero es un proceso que también debe ser construido socialmente.

Su disponibilidad en **internet** es una de las mayores potencialidades, aunque sobre este tema hay toda una discusión sobre las prioridades del

desarrollo. Cuando iniciamos la construcción del primer sistema de información **ECUALOCAL**, nos encontramos con enfoques contrapuestos, por una parte se sostenía que las comunidades donde no hay las condiciones de desarrollo óptimas no debían invertir en tecnología, considerado un tema casi suntuuario; pero también existían muchos actores que relevaban que la brecha digital es una realidad que crece mientras más se retarde su inclusión. Los mismos actores locales ven como un desafío la necesidad de ir simultáneamente creando la propuesta tecnológica e ir capacitando a los actores en la demanda de tecnología.

Éstos sistemas pueden contener información de diversa naturaleza, así se incluyen indicadores cuantitativos, georeferenciados, materiales de capacitación, documentos sobre emprendimientos exitosos en la zona, con la posibilidad de incorporar nuevas iniciativas como sucedió dentro del **ECUALOCAL**, donde actores comunitarios que producían periódicos locales alimentaban con esa información el sistema, lo que permitía que migrantes residentes fuera de sus comunidad se informen a través de la página de las fiestas o eventos realizados.

Por otra parte, los sistemas de información en internet tienen una mayor flexibilidad, permiten incorporar indicadores georeferenciados que son de mucha utilidad para la población porque son gráficos, esta es una ventaja en el caso de la población rural que tienen una mayor comprensión gráfica que lectora del dato.

Una fortaleza del sistema es que fue construido por la universidad, avalando la información de forma que esta se constituye en una fuente confiable de información, además la universidad tiene un prestigio en la región y a nivel local que debe ser aprovechado para potenciar este tipo de iniciativas.

Cuál es la Utilidad de los sistemas:

Posibilitan la planificación y gestión del desarrollo local y regional, pues permiten a los actores políticos y tomadores de decisiones tener información para su uso, que probablemente si no fuera por el ente académico que está detrás de su producción y mantenimiento no tendrían la posibilidad de acceso, tal es el caso de los municipios pequeños o juntas parroquiales que no cuentan con personal cualificado que les posibilite la elaboración de estos indicadores. Por experiencia cuando el indicador se encuentra elaborado, descrito en una ficha técnica, sumado a procesos de capacitación sobre su manejo, es más sencillo ir haciendo su seguimiento y en el futuro inclusive su construcción.

Una de las principales ventajas del Internet es que democratizan la información a pesar de que conocemos que es un servicio de uso aún restringido para las grandes mayorías, pero si a estos procesos los acompañamos con capacitaciones sobre temas de alfabetización digital y uso y manejo de indicadores, estamos simultáneamente captando esta población para que use esta información, monitoreando lo que está sucediendo en este espacio y construyendo espacios donde puedan opinar.

Es una fuente de consulta local para los estudiantes e inclusive permite la integración de actores en torno a temáticas específicas. En el **ECUALOCAL** ciertos sectores de la población interesados en temas como el uso del agua se articularon a través de esta herramienta como un actor social más en la zona.

Lecciones aprendidas:

Es necesario realizar la oferta de información para motivar el surgimiento y la cualificación de la demanda. Como decíamos no necesariamente los actores rurales, los actores que no tiene acceso a la Internet, ven esta como una necesidad de inicio pero cuando entienden su potencialidad son muy entusiastas a la hora de involucrarse en estos procesos. Una de las limitaciones de las nuevas tecnologías de la información y comunicación implica que tenemos necesariamente que complementar la creación de estos sistemas con procesos de capacitación fuertes y masivos.

La herramienta fue aprovechada para cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la rendición de cuentas a la ciudadanía, que obliga a que todas las instancias de gobierno publiquen en Internet información sobre sus acciones, en un primer momento se comprobó que muchas de las instituciones no estaban cumpliendo la ley pero actualmente se observa una mayor conciencia sobre la importancia de la publicación de información.

Limitaciones de la propuesta:

Escasez de fuentes de información secundaria. En el país entre un censo y otro prácticamente no disponemos de datos para monitorear procesos de desarrollo a niveles locales. Se produce información para provincias, regiones y país, pero no existe sobre municipios, ni se diferencian sectores urbanos y rurales, esta es una seria limitación porque los grandes procesos de recolección no son posibles por los costos, y los levantamientos de información parciales que existen no son accesibles.

Falta una cultura que publique la información que las instituciones producen, todavía se considera que debe ser protegida y guardada.

La falta de Infraestructura Tecnológica, relacionada con la conectividad y el acceso limitado de la población en la región, es una de las grandes limitaciones, sin embargo en estos últimos años, en la parte sur del Ecuador, se ha emprendido un proceso dinámico para incrementar la conectividad, principalmente a través de los infocentros o telecentros comunitarios que han sido de mucho interés como política nacional. Además del aporte significativo de las iniciativas privadas a través de café-nets, cabinas de internet que si bien es cierto no garantizan un acceso universal por lo menos sí lo facilitan.

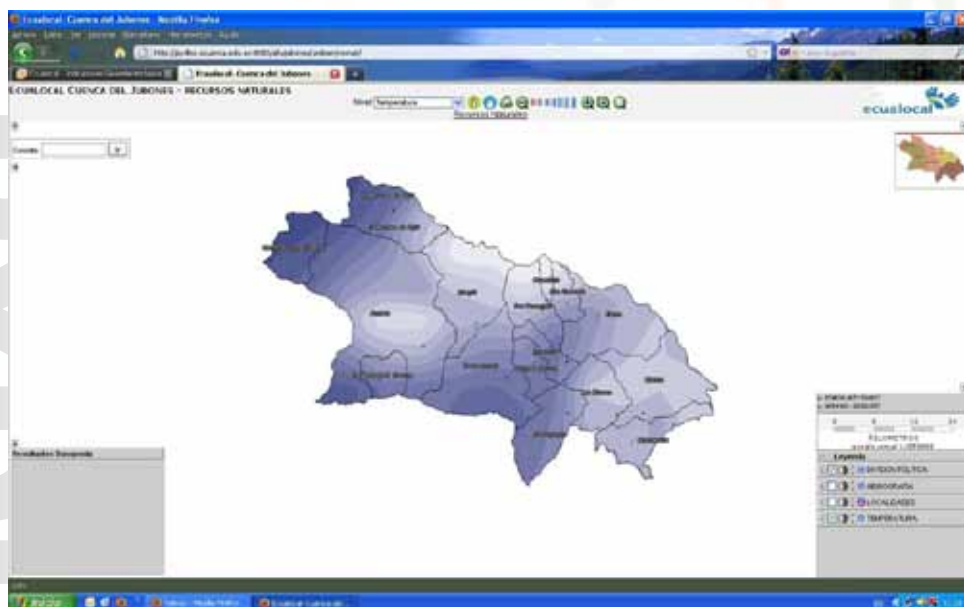
En torno a la alimentación del sistema, los actores institucionales, principalmente gobiernos municipales y provinciales son los más reuentes, debido a una falta de voluntad política; consideramos que esta situación es superable con un diálogo directo con éstos, donde la academia puede jugar un rol decisivo como motivador.

El nivel heterogéneo de los actores locales en el manejo de TIC's también es otro de los problemas serios que plantea esta iniciativa, las capacitaciones deben realizarse por niveles, pues encontramos que existen personas que no tienen ningún manejo de esta herramienta y también



PROYECTOS

existen técnicos municipales con un conocimiento experto. Se deben crear espacios diferenciales para esta capacitación y considerar que la misma es un proceso continuo que debe ser emprendido permanentemente y por todas las instancias involucradas –Universidad, gobiernos locales, ONG’s, etc.-.



Proyecciones

Para lograr la sostenibilidad del sistema, se incluyó una propuesta de difusión a través de un proyecto editorial que produjo publicaciones impresas y digitales para que el público se eduque y familiarice con estas nuevas herramientas y sus posibilidades para posteriormente constituirse en usuario activo del sistema.

Es importante resaltar que la relación con medios de comunicación locales masivos y comunitarios debe ser un objetivo específico de estos sistemas porque los medios de comunicación nos permiten llegar a todos los sectores para difundir sus potencialidades.

La formación y capacitación a través de internet también puede ser abordada, así en el *ECUALOCAL* se publicaron módulos específicos de capacitación en diversos temas, a más de iniciativas productivas, temas de buen gobierno.

Portal de Migración y Desarrollo Local y Regional.

Javier Ávila Larrea *

En el marco del Plan Estratégico 2008-2012 del Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable-PYDLOS de la Universidad de Cuenca, se desarrolla el **“Portal de Migración y Desarrollo Local y Regional”** cuya finalidad es la de constituirse en un espacio de interacción y generación de información veraz, equilibrada y oportuna sobre el hecho migratorio, que promueve la reflexión y el debate, fortalece la investigación y favorece el diseño y generación de políticas.

La fase de diseño e implementación del Portal constituye el *primer momento* en el que se define enfoques, contenidos y plataforma tecnológica. Se visibiliza en el Portal secciones como **“Inicio”** que incluye datos referenciales e históricos de nuestra población, migración interna, migración internacional en especial la que se produce hacia Norteamérica, provocada principalmente por la crisis de la paja toquilla. En esta sección se explicita la importancia de contar con información actualizada y necesaria sobre la temática migratoria.

“¿Quiénes somos?”, es una sección en donde se presentan los objetivos del Portal, algunos antecedentes del hecho migratorio en la Región Sur del Ecuador y la problemática en torno a la temática.

En **“Estadísticas”** se facilita el acceso a información cuantitativa sobre el hecho migratorio, presentando información a nivel nacional y regional, concretamente de la Región Sur del Ecuador. Se incluye en esta

sección información sobre la inmigración, en especial la que proviene de Colombia y Perú, que ha tomado mucho auge en el País.

* Investigador PYDLOS - Ecuador

PYDLOS

Entre las fuentes estadísticas utilizadas para alimentar esta sección constan:

- Anuarios de Migración Internacional (INEC), en donde se obtiene información sobre las entradas y salidas de ecuatorianos y extranjeros.
- Encuesta Nacional de Inmigración (ENI-2007) realizada en España, con información relevante para el País y la Región y que actualmente PYDLOS se halla procesando y analizando.
- Censo de Población y Vivienda (INEC-2001). Su información está siendo procesada a nivel nacional y para la Región Sur del Ecuador que comprende la zona seis (Azuay, Cañar y Morona Santiago) y la siete (El Oro, Loja y Zamora Chinchipe). La información que se procesa, analiza y publica en el Portal está también desagregada a nivel de provincias, cantones y parroquias correspondientes a las regiones antes mencionadas.
- Información del Banco Central del Ecuador, que provee datos sobre el flujo de las remesas.

Mark Twain decía: existen tres clases de falsedades: las mentiras, las mentiras infames y las estadísticas, para no caer en ello, trataremos de apegarnos en lo posible a la realidad. Por ejemplo, una característica fundamental de las estadísticas generadas es la de considerar al total de la población de origen como elemento del cálculo antes que la población de migrantes únicamente, aspecto que incide en las estadísticas y obviamente en los análisis.

El Portal presenta información gráfica y georeferenciada lo que facilita divisar la influencia de los flujos migratorios en los territorios. Es importante mencionar que se trabaja con tablas estadísticas en valores absolutos y relativos.

“Proyectos”, es una sección del Portal que visualiza los trabajos de investigación y acompañamiento técnico que desarrolla PYDLOS sobre la temática. La sección de **“Documentos”** incluye publicaciones tanto de la Universidad de Cuenca como internacionales producidas por Naciones Unidas, OIM, entre otras, insumos básicos para la formación y la investigación.

En la sección de **“Formación”** se promocionan cursos de corta duración, seminarios, diplomados y maestrías organizados por PYDLOS o aquellos en los que la institución participa.

“Regulaciones” es una sección que facilita contar con información sobre los marcos legales existentes tanto en el Ecuador como en el exterior, relacionados con el hecho migratorio y el desarrollo, insumos que son importantes para la generación de políticas y la investigación.

El Portal facilita también el acceso a una vasta información temática actualizada, pues contiene una sección denominada **“Hemeroteca”**.

En un segundo momento, el Portal se transforma en herramienta que publica información pero también en un espacio interactivo que facilita el diálogo, el debate, la realización de conversatorios. Para ello se presenta la sección **“Foro”** que permite tratar el tema de la migración y el desarrollo de acuerdo al momento coyuntural que se viva. Para cada foro se definen estrategias y aspectos relacionados con las agendas, metodologías, contenidos, panelistas y participantes.

El Portal cuenta con **“Enlaces de interés”**, que permiten conectarse a otros actores dentro y fuera del Ecuador y que de una otra manera están involucrados en la temática. Esta sección está orientada a docentes, investigadores y público que tenga interés en conocer y profundizar la migración y el desarrollo en la Región Sur del Ecuador.

La generación de este tipo de herramientas está también sujeta a comentarios, sugerencias y críticas, que en lugar de ignorarlas, constituyen advertencias oportunas sobre las que hay que trabajar y mejorar para fortalecer en este caso el reto que tiene PYDLOS que es el de informar, incidir en la política pública y constituirse en un referente académico regional y nacional en temas de migración y desarrollo.



“Si o No” a la Minería!

Jan Feyen *

Descripción del problema.

Extraer recursos naturales de la tierra es una práctica destructiva, los ambientalistas afirman que la extracción de minerales destruye el medio ambiente al utilizar productos químicos como el cianuro para lixiviar (extraer) el oro del mineral de origen, una tecnología que ha transformado las minas no rentables en empresas rentables. Una vez que el oro es extraído, los materiales restantes son objeto de dumping (vertedero), mientras el uso de productos químicos ha contaminado los recursos regionales de agua. Según los ambientalistas la existencia de minas en sitios ecológicos frágiles causa daños ambientales incalculables. Otros críticos dicen que la presencia de minas generaría escasez de viviendas, intensificaría el tráfico, aumentaría la criminalidad, elevaría el consumo de drogas y aumentaría la necesidad de programas de rehabilitación para alcohólicos, entre otros efectos sociales.

Las comunidades locales, que dependen en gran medida de la tierra para su subsistencia, consideran que la tierra donde han vivido durante generaciones, su territorio ancestral, se perdería. La filosofía de la gente local, quienes han sido los guardianes de la tierra y los recursos naturales tanto hacia arriba, hasta el cielo, como por debajo de la tierra, consideran la tierra como su propiedad y nadie tiene derecho a tomar y explotar sus recursos. Según ellos, las multinacionales y los gobiernos arrebataban toda la riqueza y destruyen los ríos y el medio ambiente, y dejan a la gente en la miseria. Una vez que el río es contaminado las comunidades locales que usan el río para todas las facetas de la vida,

* Investigador de la Universidad de Cuenca. Programa Prometeo Viejos Sabios - Bélgica



se ven obligadas a emigrar a lugares donde hay o a buscar otras fuentes de agua potable. Otra causa de la resistencia a la minería es la posible pérdida de soberanía. En resumen se cree que la minería perturba el modo de vida de la población local, socavando su capacidad para mantenerse como una comunidad.

Los proponentes de la minería estatal sostienen que la sociedad tiene el derecho de desarrollar esos recursos para el beneficio general. La globalización y liberalización han convertido en los últimos años a América del Sur en el principal objetivo de la inversión minera mundial, lo que significa entre 25% y el 30% del presupuesto global. Esto se tradujo en un aumento constante de la región en la explotación de los minerales y producción de metal, una tendencia que probablemente continúe dado el incremento del consumo mundial. Según los proponentes la minería, no es sólo la excavación de minerales, incluye servicios de apoyo, con actividades de mantenimiento, almacenamiento, seguridad, administración y otros. Por último, pero no menos importante, la minería genera impuestos importantes a los gobiernos. Esto y la potencialidad de aumentar el empleo con la actividad minera es muy atractivo para países como Ecuador; un país con un balance económico negativo; una población joven de edad media de 24 años que probablemente crecerá en 3 millones en los próximos 15 años; y, todavía una fracción considerable de la población, por debajo del umbral de pobreza (38%). Es un reto enorme para el país generar empleo en distintos sectores económicos, sino la migración enorme de las últimas décadas va a continuar.

¿Es posible conciliar las dos caras de la misma moneda?

El punto de discusión es ¿si la explotación de minerales es una actividad económica aceptable por el gobierno y la sociedad entera?. El debate sobre la minería es envenenado por filosofías fundamentalmente diferentes. Una situación comparable con los tiempos en que se vivía en blanco y negro sin espacio para la discusión, y en los que la sociedad se dividía en dos campos, el derecho e izquierdo. En muchos países el desarrollo el sistema político es un poco así, las personas son clasificadas por estar a favor o en contra del gobierno, o por la intención de estar a uno u otro lado. Lo trágico de esta situación es que los gobiernos desarrollan la tendencia que va en aumento de censura a la prensa y medios de comunicación y últimamente en estos países no hay espacio para la discusión. Y para vigilar la democracia la sociedad necesita una prensa libre. Los medios de prensa tienen la obligación y el derecho de ventilar los puntos de vista diferentes de la sociedad y de representar a todos los colores del arco iris, símbolo de la diversidad en la sociedad.

A pesar de que nadie mira ahora en blanco y negro, muchas de las cuestiones sociales se debaten en un ambiente blanco y negro. Además de esto, la sociedad es cada vez más manipulada por mayorías y minorías, que inhiben o adulteran la discusión y minan las bases del diálogo. Particularmente en un mundo globalizando, ante el crecimiento demográfico y la disminución de los recursos, la tentación de manipular la verdad aumenta. Los actores del debate del “sí” o “no” a la minería a gran escala, utilizan información incorrecta o incompleta con el fin de ponerle a la minería en luz roja, con el objetivo de parar su desarrollo, a pesar de que la minería puede ser un multiplicador de nuevas oportunidades. Por ejemplo, el reciclaje del agua, en el proceso de separación del oro del material mineral, reduciría enormemente los 8.000 litros de agua necesarios para la producción de 30 gramos de oro. De forma similar, la utilización del material mineral después del tratamiento para rellenar los túneles subterráneos reduciría considerablemente los vertederos de residuos secundarios. Los líderes de la discusión de grandes temas sociales, como “sí” o “no” a la minería, tienen la obligación de ser conscientes respecto a: ¿en qué consiste el proceso de extracción de minerales?, ¿cuáles son los posibles impactos ambientales y sociales?, y las acciones de control y correctivos que se toman. Es tan fácil de manipular el debate en una dirección, en particular cuando se trata de poblaciones con bajo nivel de educación.

Los grupos de presión en la discusión “sí” o “no” a la minería, deben darse cuenta de que todo lo que hacemos tiene algún efecto sobre el medio ambiente, no sólo la minería. En lugar de empeorar el conflicto y manipular indebidamente la población, los grupos de presión y la sociedad tienen la obligación de reconciliar los diferentes puntos de vista y de derivar en una atmósfera serena, la solución más adecuada y sostenible que sirva a las diferentes necesidades de la sociedad.

La sociedad es un motor muy dinámico impulsado por la expansión de la población y la ampliación de las necesidades de la gente, la extracción de recursos para diversas aplicaciones. Es difícil parar, pero puede reducirse si se lograra el reciclaje a gran escala. El impacto ambiental y social puede ser muy reducido; si desde el inicio en la planificación de



una actividad como la minera hay una colaboración participativa, transparente e imparcial, que se lleve a cabo entre todos los actores, incluidos los grupos de presión.

Del conflicto a la colaboración participativa

El conflicto es una parte inevitable de cualquier sociedad. Muchos ejemplos de conflictos socio-económicos-ambientales se pueden dar para cada nación. Por ejemplo durante los últimos 50 años en el Ecuador se desarrolla un conflicto entre la deforestación industrial bajo el paradigma materialista del desarrollo económico y la conservación de la biodiversidad en el país.

La posición de los gobiernos para resolver los conflictos no es simple. Por un lado, la sociedad presionando al gobierno por educación gratuita, la subvención de otros servicios, en un esfuerzo para atender la solicitud de los pobres, y reducir la brecha entre ricos y pobres; y, en otro lado, hay grupos en la sociedad que se oponen a la forma en que los recursos son generados para abordar estas gestiones. Para pagar los costes de la infraestructura del país, los servicios sociales, y muchos otros programas, la explotación de recursos de la tierra es probablemente la única opción que tienen los gobiernos. También la industrialización y la explotación de recursos minerales y petroleros es probablemente la única manera de generar suficientes empleos para satisfacer la demanda creciente. Es el crecimiento de la población y sus necesidades y la capacidad limitada del planeta lo que hace que la responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los gobiernos sea cada vez más difícil. ¿En este contexto, la cuestión se reduce a cómo prevenir y / o resolver los conflictos?. En otras palabras, ¿cómo transformar la minería en una actividad beneficiosa para la sociedad en su conjunto?.

Considerando que es difícil controlar la motivación y las acciones de grupos de presión, las compañías mineras deben trabajar con el gobierno, los ambientalistas y las comunidades locales para garantizar que la explotación y gestión de las minas metálicas se desarrollen en armonía con la legislación nacional, la finalidad de la sociedad y el medio ambiente. Impactos inevitables de la explotación deben reducirse al mínimo y reparar lo más pronto posible la detección. Tras el abandono de la mina el sitio debe ser restaurado a su estado original, y las acciones para lograrlo tienen que ser tomadas desde el inicio de la explotación. Además, la educación, la comunicación y la participación de las comunidades locales y representantes de organizaciones ambientales pueden ayudar a reducir la confrontación entre los diferentes actores. Desafortunadamente para quienes representan a las empresas mineras, gobiernos y organizaciones

no gubernamentales, individuales o en grupo, no hay todavía el interés, ni la capacidad o el tiempo para comunicar y comprender el cambio en la situación local causada por la explotación minera. Además, el lenguaje utilizando frecuentemente por funcionarios gubernamentales y representantes de la mina no siempre resulta comprensible para los representantes de las comunidades locales que no están en condiciones de participar en el debate.

Para evitar enfrentamientos y frustraciones entre las comunidades locales y las empresas mineras, se debe desde el inicio implementar un modelo de buena comunicación con los elementos básicos como la comprensión de la cultura, las costumbres, los valores, los tabúes políticos y la estructura de los gobiernos; identificar e incluir a todos los interesados, para informar y consultar a los indígenas en todos los niveles del proceso. Es crucial que los mineros comuniquen en términos simples, y si es posible con el uso de dibujos y fotos para que el proceso de comunicación sea eficaz, además empleando el tiempo suficiente para el efecto. También es una ventaja si representantes de la comunidad son involucrados en el seguimiento y la evaluación, y que la misma participe en actividades de conservación y de remediación de los suelos.

El desarrollo de una buena relación entre los ecologistas y las compañías mineras requiere explicar a este grupo de actores que los avances científicos y tecnológicos en los últimos tiempos aumentó la comprensión de los procesos físicos y químicos de la minería que provocan consecuencias no deseadas del medio ambiente y que este conocimiento ha resultado en el desarrollo de tecnologías de mitigación y de rehabilitación eficaz. Es recomendable que representantes de los ambientalistas participen de manera directa en el proceso de monitoreo y el seguimiento de las medidas de mitigación y remediación; para facilitar la comprensión es importante explicar a los grupos ecologistas y representantes del gobierno que existen tecnologías para la recuperación de tierras afectadas, tratamientos para la estabilización de suelos metalíferos, para la purificación de aguas contaminadas, para el control de las emisiones atmosféricas, para reducir los desechos y el reciclaje de las materias primas y productos derivados. Recientemente se han desarrollado técnicas para el restablecimiento de la vegetación de las plantas nativas y se han aplicado con éxito en varios proyectos industriales.

Una cooperación estrecha y directa con el gobierno a nivel nacional y local, no solo resulta ser mejor y más eficiente para el desarrollo del proyecto minero, la tasación de los costos-beneficios y la estimación de un nivel realista de impuestos, al igual que la cooperación para financiar el Ministerio de Ambiente; la posibilidad de una mejor comprensión del proceso minero y el ajustarlo a las condiciones locales y la legislación

ambiental es recomendable. Así mismo, se sugiere, incluir a la comunidad científica local, a la investigación científica y tecnológica para que proporcionen nuevas soluciones para lograr condiciones más rentables y eficaces. La participación en los procesos mineros de la comunidad científica local ofrece una doble ventaja, a saber: (i) las actividades de minas y todos los posibles efectos se controlarán adecuadamente, la mitigación y las medidas correctoras son científicamente bien sustentadas, y (ii) ello contribuirá al fortalecimiento de la capacidad de investigación de la comunidad científica local en el control de efectos ambientales, en el análisis de datos y en su interpretación, y en todas las facetas de la recuperación de tierras.

Una comunicación y colaboración participativa estructurada entre los actores, el personal de la mina, investigadores, ambientalistas, funcionarios y representantes de las comunidades locales, no solo suavizan las relaciones entre los actores, sino también están para asegurar que todos se beneficien por igual de esta actividad económica.

Conclusiones

El sector público etiqueta frecuentemente a las compañías mineras como conquistadores modernos. Están convencidos de que las compañías mineras con el apoyo del gobierno excavan y exportan los recursos mineros, por un pequeño pago de los ingresos, con impuestos a la nación y enriqueciendo en primer lugar a los accionistas de la empresa. Este era claramente el caso muy reciente; pero las empresas mineras con el aumento de la presión de los opositores se encuentran bajo un mayor escrutinio público. En respuesta, las compañías mineras recién han desarrollado acciones de responsabilidad social, como parte de sus estrategias. En estas estrategias, un lugar destacado se da en sus relaciones con las comunidades locales y con la restauración de los daños ambientales. Lamentablemente, el marco jurídico en los países en desarrollo, que debe asegurar que la minería se realice de una manera responsable económica, social y ambiental, no está suficientemente desarrollado. Además, la capacidad del gobierno para controlar si la explotación minera se realiza de una manera ética, como se demanda, apenas existe. Dada la mentalidad liberal de las empresas privadas y el empuje insaciable por los recursos financieros por parte de los gobiernos se mantiene la puerta abierta para la corrupción, otorgando concesiones sin estudios de impacto ambiental antes y durante todo el ciclo de vida de la mina.

A pesar de que la minería provoca inevitables impactos ambientales, la voluminosa lista de trabajos científicos y tecnológicos publicados en los últimos años, demuestra que existen métodos de mitigación adecua-

PROYDLOS

dos para evitar y / o minimizar los impactos, así como para restaurar el sitio de las minas a su estado original tras el cierre de las mismas. Para asegurar que durante las diferentes fases de la minería se ha dado suficiente atención al medio ambiente, es necesario que la comunidad científica local esté involucrada en los estudios de línea base ambiental y de impacto ambiental, para la formulación de medidas apropiadas de mitigación y restauración. Una tarea importante de la investigación es analizar la eficacia potencial de técnicas de restauración para la adopción de esas técnicas a las condiciones locales. La participación de investigadores locales ofrece la ventaja de que la capacidad de investigación local se desarrolle. Para eliminar la preocupación de la población local es recomendable que la empresa minera se comunique con las comunidades locales, para ofrecer capacitación en las actividades relacionadas con la explotación minera e involucrarles activamente en actividades en las que la comunidad podría ser eficaz.

El conocimiento y las tecnologías para convertir a la minería en una actividad económica aceptable desde el punto de vista social y medio ambiental existe. La aplicación de la minería moderna depende de la colaboración entre los diferentes actores, y la voluntad de las empresas mineras de considerar y tratar positivamente las preocupaciones del gobierno, de las comunidades locales, de los ambientalistas, y de utilizar a la comunidad de investigadores locales para participar en el control de efectos ambientales, el seguimiento y la formulación de medidas de mitigación y / o de restauración.



Buen Vivir y Universidad

Anastasio Gallego Coto *

Quisiera empezar mi presentación de esta tarde con un sentido homenaje a un Rector de una Universidad que el día lunes cumplió 20 años de asesinado. Me refiero al P. Ignacio Ellacuría y sus ocho compañeros y compañeras. Era el Rector de la Universidad Simeón Cañas, de San Salvador. Más conocida como la UCA.

Este Rector decía en una de sus últimas declaraciones, en un documento titulado “Una solución en el norte, un problema en el Sur”: *“la solución que ofrece EE.UU..., tomada en bloque, no es buena. Y no lo es por un principio absolutamente kantiano: una solución no universalizable para todo el mundo no es una solución humana. Dado que la solución de EE.UU. no es universalizable para todo el mundo, no es una solución humana, no sirve para la humanidad. Si todo el mundo tuviera los niveles de consumo de EE.UU. (de carne, de electricidad, de petróleo, etc.) acabaríamos en veinte años con los recursos existentes. Luego, desde un punto de vista concreto, medible, ecológico de la realidad del mundo, esa no es ni puede ser la solución. En el mejor de los casos es una solución para ellos... Mientras, nosotros y todo el Tercer Mundo, lo que tenemos, lo que nos han dejado, es un problema.*

Y ese gran problema puede expresarse de una manera significativa en esa frase popular del castellano que dice “le han dejado como a un Cristo”. Bien, pues efectivamente al tercer Mundo le han dejado como a un Cristo...”(1)

No sé si lo que enseñaba el Rector Ignacio Ellacuría era “el buen vivir”. Lo que sí sé es que dio ejemplo de “bien morir”.

1.- José Mora Galiana. www.ensayistas.org/filosofos/spain/ellacuria/introd.htm

* Pro-Rector y docente de la Universidad Santa María, Campus Guayaquil-Ecuador



SOLOS

Hasta aquí, mi homenaje sentido al P. Ignacio Ellacuría y sus compañeros y compañeras mártires, asesinados en los predios de la Universidad. Y según cuentan los que vieron los cuerpos, todos tenían un tiro con bala expansiva en la cabeza. Quisieron matar el pensamiento, dijo alguno.

Entremos en materia:

La Constitución de la República en su Art. 275, establece:

“ El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del **sumak kawsay**

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto de sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”.

Cuando especifica las responsabilidades, en el Art. 277 establece como uno de los deberes del Estado 6) promover e impulsar la ciencia, la tecnología, las artes, los saberes ancestrales y, en general, las actividades de la iniciativa comunitaria, asociativa, cooperativa y privada.

Así mismo, en el Art. 278, dice que para la consecución del buen vivir, las personas y a las colectividades, y sus diversas formas organizativas, deben: 2) producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.

Esto nos manda la Constitución aprobada en Referéndum por el pueblo del Ecuador

Ahora bien, ¿qué tiene que ver la Universidad con el “buen vivir”?

Creo que hoy sabemos lo que es el buen vivir, porque sabemos lo que es el “mal vivir”. Nos han dejado como un Cristo, que dice el Rector Ellacuría.

Y lo han sabido los distintos pueblos de la América Patria Grande

Los indios guaraníes hablan de la “tierra sin males”.

Los indios cunas hablan de **PABA Y NANA**.

Los aimaras y los Quechuas con el regreso del Pachacutek

Hoy, la nueva constitución, ha puesto en circulación nacional el concepto de buen vivir como meta de todos los afanes del desarrollo, del cambio.

Se estará reavivando la idea del paraíso perdido, añorado y esperado?

El retorno del **PACHACUTIK** es un ansia contenida del retorno de viejos y queridos tiempos, luego de la destrucción y la derrota.

La civilización aymara concibe el tiempo en grandes ciclos de 500 años. El cambio de un ciclo a otro está anunciado por acontecimientos y el paso de uno a otro es el Pachakutik, es el retorno al equilibrio, no solamente entre el hombre y la mujer, sino igualmente entre el ser humano y el medio ambiente. Según la tradición el último ciclo empezó hace 500 años con el asesinato de Atahualpa, el último soberano indígena antes de Evo Morales. La revolución boliviana no durará 4 o 5 años, ¡sino 500! (2)

Para occidente es latente la decadencia ya analizada por Spengler

Occidente se enfrenta a la “irracionalidad de lo racionalizado” y no queriendo renunciar a la razón reconoce lo irracional de algunos de sus productos y sabe que debe renunciar a ellos so pena de un holocausto no sé si nuclear o climático.

Siempre me ha llamado la atención el lenguaje apocalíptico (por aquí hay algunos que saben a qué me refiero). El estilo apocalíptico no es, en sentido bíblico, un lenguaje que habla de destrucción, del final, del desastre, aunque utiliza tales figuras. Es un lenguaje críptico para iniciados, en épocas en las que solo es permitido hablar un lenguaje políticamente correcto y a los oprimidos por el imperio les queda refugiarse en actitudes de resistencia. En esta actitud de resistencia, se utilizan las imágenes de la destrucción de las fuerzas reinantes y el aparecimiento de un nuevo cielo. Los primitivos cristianos terminaban su oración con la exclamación “Mara na Ta”, ven Señor.(3)

2.- René Dávila, Entrevistado por Solange Behoteguy. <http://abacq.fr/bolivia>

3.- I Cor. 16.22

Pues bien, este lenguaje apocalíptico, que bajo las figuras de la destrucción total, habla de “un cielo nuevo y una tierra nueva, donde no haya ni llanto ni dolor”,(4) ha sido siempre el lenguaje de los desterrados en su propia tierra o en la ajena.

El escritor (teólogo, sociólogo, etc.) brasileño Hugo Assmann en alguno de sus últimos escritos dice que “cualquier teología de lo inevitable es reaccionaria” (5)

Hoy el desencanto de la razón, aquella razón que llegó a tener su estatua entronizada en la catedral de Notre Dame de París, es de todos conocido.

La caída del muro de Berlín celebrada hace pocos días en su 20o aniversario, llevó al suelo consigo muchas más cosas y pensares.

La crisis económica mundial que estamos pasando y de la que no tenemos claras dimensiones, ha puesto en tela de juicio muchas seguridades. Un humorista decía en un periódico de Madrid: “Si la prosperidad era falsa ¿cómo sabemos que la crisis es auténtica”. Y otro decía que todo el esfuerzo que se estaba haciendo para apuntalar al sistema financiero se resumía en la siguiente frase: “debemos devolver la confianza de los inversores en los estafadores”

Por eso nos preguntamos la relación entre la Universidad y el buen vivir.

Y la primera pregunta es: ¿está hecha la Universidad actual para propiciar el buen vivir?

Como diría Ellacuría: ¿la propuesta de la Universidad es universalizable, para todos?

Desde los tiempos de Napoleón, la Universidad ha sido sinónimo de la razón. Sus tareas fundamentales se han resumido en tres: conservar el saber, incrementarlo y difundirlo.

4.- Apoc. 21.1-5

5.- Assmann, Hugo, apud Panorama de la Teología Latino Americana. Juan José Tamayo-Juan Bosch, eds. Estella, Edic. Verbo Divino, 2001, pág. 153

De la Universidad medieval con sus facultades de:

Filosofía o Artes

Teología

Derecho

Medicina

Apenas queda derecho y medicina. La filosofía no resultó rentable y la teología se convirtió en la doctrina oficial.

Doy unos datos simples, tomados de la página web del CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior):

Usted puede estudiar:

- FILOSOFIA, en 5 carreras
- SABERES ANCESTRALES, en 1 carrera
- ANTROPOLOGIA, en 11 carreras
- ARTES, en 33 carreras
- BIOLOGÍA en 22
- MEDICINA en 41
- ALIMENTOS en 22
- ECONOMÍA en 190
- BANCA Y FINANZAS en 185
- MARKETING en 214
- DERECHO en 301
- ADMINISTRACIÓN en 1453

La segunda pregunta es: ¿con esta estructura de saberes se puede pensar en el buen vivir universalizable para todos?

No es que pretenda que seamos un pueblo de filósofos, antropólogos, con saberes ancestrales y artistas.

Si a esto le añadimos la orientación que tienen muchas de nuestras carreras, la vinculación con los problemas reales del país, de la región, de la propia ciudad, nos encontraremos que se estudian casos de Harvard de las grandes compañías transnacionales o de países desarrollados, pero pocas veces se estudian los problemas que tiene la región y cómo pasar del cultivo tradicional, minifundista a la necesidad de alimentar a una población de 14 millones de habitantes, principalmente urbanos.

Ciertamente que las carreras y saberes técnicos y/o tecnológicos tienen su propia lógica y desde la Universidad tienen que vislumbrarse los grandes desafíos que hoy plantea la ciencia. Pero seguimos preguntándonos por el “buen vivir”.

Si las soluciones que busca y plantea la universidad no son para todos, no son soluciones humanas y si no son humanas, no sirven para los humanos.

Indudablemente, este planteamiento nos lleva a reformularnos, en conjunto con toda la academia el quehacer universitario.

Propuesta:

No es suficiente con denunciar la irracionalidad de lo racionalizado, inclusive dentro de la Universidad. La simple denuncia corre el riesgo de convertirse en un tranquilizante de conciencias e inteligencias.

Hoy tenemos el desafío por delante de elaborar una nueva Ley de Educación Superior. Pero debemos recordar que la ley va siempre detrás de la vida. Creo que era Marx el que definió el derecho como “la voluntad de una clase convertida en Ley”. Y el jurista chileno Noboa Monreal escribió un libro titulado “El Derecho como obstáculo al cambio Social”(6). La ley debe ser la concreción en papel de una utopía que rompe el propio papel. La Universidad no puede estar tranquila porque tenga la mejor Ley.

En el fondo de nuestra experiencia es que el ambiente universitario es un “reino de taifas”, o una valcanización del saber.

La Constitución consagra la educación como un “bien público”. Así, como el agua, como el aire, como la luz natural. Cada uno toma lo que

6.- Noboa Monreal, Eduardo. “El Derecho como obstáculo al cambio Social”, México, Edit. Siglo XXI, 8a edic. 1.986, 255 pp.

necesita y no más. Quien toma más agua de la que necesita se muere, lo mismo que se muere si le falta; quien toma demasiado aire se infla; quien toma poco se asfixia; quien tiene mucha luz, se ciega; quien tiene poca anda a tientas. Cada uno toma lo que necesita. Cuando acapara el agua, el aire o la luz, rompe todos los equilibrios.

La educación “un bien público”. De todos y de cada uno pero exclusivo de nadie.

Y la forma de facilitar la educación es un “servicio público”. Y esta facilitación debe ser pública y puede ser privada. Estoy hablando en términos conceptuales, no jurídico-legales. Y los educadores somos “servidores públicos”, seamos privados o públicos.

1.- Primer deber de la Universidad: SERVIR. Un obispo católico francés publicó un libro titulado: ¡“Una Iglesia que no sirve, no sirve para nada”.(7) Podríamos hacer un parangón: “Una Universidad que no sirve, no sirve para nada”.

Y quien es servidor lo es al servicio del servido. No busca poder ni se convierte en un poder

Y aquí podemos tener el primer desvío. Y nos lo hace el mercado: utilizamos una terminología tomada del marketing: cliente, producto, inversión, rentabilidad, costo, beneficio, riesgo, retorno. Yo suelo decir que usando esa terminología, la Universidad es la más estúpida de las organizaciones, porque no vende su producto (egresados); y es la única en la que los productos pagan para ser hechos. En la Universidad no hay clientes internos ni externos; no hay productos ni por analogía; no hay tasa de retorno de la inversión. Porque la vida no retorna: se vive, no regresa. Y el estudiante viene a la Universidad con un proyecto de vida.

La universidad, servidora: de la sociedad. La Universitas de los estudiantes, de los profesores, de la sabiduría, de la verdad, entendida como Machado: “¿tu verdad? No, la verdad. Vamos juntos a buscarla. La tuya, guárdatela”.

El poder actual de la Universidad, está, en muchos casos, en que detenta el monopolio de los títulos. ¿Qué pasaría si le quitaran a la Universidad el monopolio de conceder títulos? Y debemos tener cuidado porque está comenzando a suceder esto.

7.- Gaillot, Jacques “Una Iglesia que no sirve, no sirve para nada”. Santander, Edit. Sal Terrae, 1995, 3ªedic., 160 pp.

2.- Segundo deber: la BÚSQUEDA: investigar, inventar. Todos tienen la misma raíz: entrar dentro. Entender: leer por dentro: saber= llegar justo donde se juntan todos los sentidos. Aprender es agarrar. No es suficiente. Hay que llegar al gusto leyendo por dentro. Abierto al infinito y no apegado a dogmas que acorralan, ponen orejeras e infantilizan.

Y aquí todo el tema de la investigación. Y qué investigar. Aquello que nos conduzca al buen vivir. No el bien ganar, no al bien acumular, no al bien dominar.

Dice Hugo Assmann: “Paradójicamente, las tecnologías informáticas y las ciencias de la vida, dos campos en otros tiempos académicamente distantes, convergen hoy, en la teoría y en la práctica, compartiendo muchos de sus conceptos (emergencia, autoorganización, sistema de aprendizaje, evolución cognitiva, etc.) la propia tecnología nos impulsa a tomar en serio, en el plano de la educación, la lección de las biociencias de que todos los seres vivos son “sistemas aprendientes”. Se mantienen vivos y crecen en vitalidad en la medida en que continúan aprendiendo. Existe una unidad básica entre procesos vitales y procesos cognitivos. Por eso no es extraño que las ciencias de la vida y las ciencias informáticas usen el término “cognición” para todos los niveles de aprendizaje, desde la ameba hasta Einstein”.(8)

Sigue diciendo:... porque educar significa realmente salvar vidas.. Por eso, ser educador/a es hoy la más importante tarea social emancipatoria. Pero, si el educador/a no se actualiza, lo que se atrasa es la vida de los seres humanos concretos. El actuar pedagógico es hoy el terreno más desafiador de la actuación social y política”.

Es muy común escuchar hoy día: esta carrera no tiene salida en el mercado; buscamos el punto de equilibrio. Y se pierde la visión estratégica del desarrollo local, regional, nacional. Un ejemplo: si alguien quiere estudiar ESTUDIOS HISTÓRICOS solo tiene un lugar para hacerlo. Si quiere estudiar ESTUDIOS GEOGRÁFICOS, solo tiene igualmente un solo lugar.

Me pregunto: ¿de dónde saldrán los historiadores que investiguen la historia con los instrumentos científicos de que dispone la ciencia para no caer en patriotismo baratos? Cómo conoceremos la historia con un sentido crítico? Cómo buscaremos y encontraremos las raíces de nuestro ser nacional?

8.- Assmann, Hugo, ibidem, pág. 149

3.- Tercer deber: la RENOVACIÓN PERMANENTE. Calvino gritaba desde Ginebra que la Iglesia debía estar siempre renovándose porque siempre se está deformando. Lo mismo le pasa a la Universidad. Casi 900 años son muchos años para no renovarse.

En nuestro medio tenemos la Universidad de Cuenca y Guayaquil: 1.867. Y antes la Central de Quito. Ahora una pléyade de nuevas Universidades que no siempre son ramas del árbol frondoso, sino retoños que quieren competir con el tronco añoso.

¿Cuándo podremos hablar de “la Universidad ecuatoriana”? Porque ahora no podemos. No tenemos ni siquiera un sistema de traspaso automático de créditos. No tenemos homologados los créditos ni siquiera en la misma ciudad. A veces no se deja entrar en la biblioteca a estudiantes de otra universidad

Europa habla de un espacio europeo de educación Superior con casi quince idiomas diferentes.

América Latina solo tiene tres y el intento del Convenio Andrés Bello

4.- Cuarto deber: el principio kantiano de que lo que no es universalizable no es una solución humana, no sirve. Aquello que investiga la Universidad, aquello que enseña la Universidad, sino es aplicable a todos, si todos no pueden aspirar, no es una solución humana. No se está diciendo que todo el mundo entre en la Universidad, por ejemplo, pero sí que exista tal posibilidad.

Personalmente me resisto a aceptar la famosa definición de economía de Samuelson: administrar recursos escasos frente a necesidades infinitas. Si los recursos son limitados, lo son también las necesidades. No se pueden aumentar las necesidades sabiendo que no hay recursos, ni se pueden aumentar los recursos sin satisfacer necesidades. Es imponer, de entrada, una mentalidad al estudiante: no hay para todos, agarra lo que puedas.

Cuatro deberes básicos que pueden servir para que la Universidad tenga algo que ver con el buen vivir. GRACIAS.

Plan Nacional del Desarrollo y el Buen Vivir

Santiago Velasco*

Voy a referirme rápidamente al proceso de actualización que fue el Plan Nacional de Desarrollo que estuvo vigente durante los años 2007 – 2009 y lo que va a llamarse el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 -2013.

Primero quisiera referirme a dos textos de la Constitución que es mandatoria: El artículo 279 dice: que el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa es un tema que está construyéndose con el aporte y con el apoyo de los distintos niveles de gobiernos autónomos descentralizados. Establece que el Sistema Nacional organizará la planificación para el desarrollo y estará conformada por un Consejo Nacional de Planificación que ya tuvo su primera reunión el pasado 5 de Noviembre y que aprobó este Plan Nacional para el Buen Vivir. Como hemos dicho actuarán los distintos niveles de gobierno con participación ciudadana y tendrán en la Secretaría Técnica, que es la SENPLADES, al organismo que lo coordinará. El consejo tendrá por objeto dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema para aprobar el plan nacional de desarrollo que será presidido por el Presidente Constitucional de la República.

El artículo 280 dice: Que el plan nacional de desarrollo es un instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos, es muy importante, por la implicación en la programación y ejecución del presupuesto general del estado, la inversión y la asignación de recursos públicos, para coordinar competencias exclusivas entre el estado central y los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los otros sectores y es por eso que en el Consejo Nacional de Planificación están representados gremios de los tres

* Técnico de Planificación Territorial y Políticas Públicas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES ECUADOR

niveles del gobierno. En el proceso de actualización del plan se tomaron en cuenta varios temas que están aquí presentes. Por un lado una lectura exhaustiva de los artículos de la constitución, por otro lado están en el proceso de construcción varias leyes sectoriales que reglamentarán estos artículos de la constitución; y un tema fundamental, creo yo, que ha sido el principal desafío de la actualización del plan nacional para el buen vivir y de la propia construcción del plan de desarrollo, que ha sido pasar de una planificación sectorial a una planificación por objetivos. El desmantelamiento del estado central ha ido sistemáticamente disminuyendo la capacidad pública de planificar, y es por eso que durante estos dos últimos años, se han estado organizando lo que se llaman comités sectoriales de políticas públicas; para en relación con estos comités sectoriales junto con los ministerios coordinadores, poder construir varios de los temas en correlación sectorial para que quede absolutamente definido el carácter de desconcentración y descentralización, a partir de esos lineamientos de los comités sectoriales de política pública.

El proceso de actualización del PNBV (Plan Nacional del Buen Vivir), fue ampliamente participativo. Se puede mirar en nuestro país como se han realizado los procesos de veeduría, de consulta ciudadana, de discusión de las agendas zonales de desarrollo, y en este proceso de participación activa de las subsecretarías zonales de planificación, que organizaron reuniones con las juntas locales, autoridades de los gobiernos autónomos centralizados, iniciaron y continuaron un proceso exhaustivo de discusiones de las agendas zonales de desarrollo. Aunque muchos pobladores no asistieron a estos eventos, su opinión deberá ser considerada desde otros ámbitos. Las principales demandas ciudadanas en estos sondeos de opinión, se dieron respecto a la necesidad de la consolidación de cambios institucionales. Los gabinetes itinerantes que al igual que los enlaces ciudadanos han servido para tener un contacto directo con la ciudadanía. ¿Cuáles son los contenidos, las innovaciones respecto a este nuevo plan del buen vivir sobre el plan anterior de desarrollo?.

Quisiera hacer una lectura rápida de los 12 objetivos de desarrollo:

- *Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.*
- *Mejorar las capacidades, potencialidades de la ciudadanía.*
- *Mejorar la calidad de vida de la población.*

- *Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.*
- *Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración Latinoamericana.*
- *Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.*
- *Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.*
- *Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.*
- *Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.*
- *Garantizar el acceso a la participación pública y política.*
- *Establecer un sistema económico, social, solidario y sustentable.*
- *Construir un estado democrático para el buen vivir.*

Este salto conceptual de desarrollo lineal, ha evolucionado al buen vivir y tiene que ver con estas cuatro frases aquí expuestas: Debemos dar el salto de un modelo extractivista primario exportador, hacia un modelo terciario de bioconocimientos y de servicios turísticos, para ello es fundamental una fuerte inversión pública en lo que es las ciencias y las tecnologías, que permita dar este salto importante.

Quisiera darles a conocer muy rápidamente las estrategias para el Plan Nacional del Buen Vivir:

- *Democratización de los medios de producción, redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización.*
- *Transformación del patrón de especialización de la economía a través de la sustitución selectiva de importaciones.*
- *Aumento de la productividad real y diversificación de las exportaciones, exportadores y destinos mundiales.*
- *Inserción estratégica soberana en el mundo.*

- *Transformación de la educación superior y transferencia de conocimientos a través de ciencia, tecnología e innovación.*
- *Conectividad y telecomunicaciones para la sociedad de la información.*
- *Cambio de matriz energética.*
- *Inversión para el buen vivir, en el marco de una macroeconomía sostenible.*
- *Inclusión, protección social, solidaria y garantías de derechos en el marco del estado constitucional de derecho y justicia.*
- *Sostenibilidad, conservación, conocimiento del patrimonio natural y fomento del turismo comunitario.*
- *Desarrollo y ordenamiento territorial, desconcentración y descentralización.*
- *Poder ciudadano y protagonismo social.*

Otro componente importante del nuevo plan para el Buen Vivir es la Estrategia Territorial Nacional, que establece la necesidad de potenciar otros polos de desarrollo, que rompa con el modelo de desarrollo bipolar y que incorpore una mirada sobre la realidad de desarrollo de otros pueblos.

La historia nos dice que hemos tenido territorio de segunda y de tercera categoría, por ello justamente la idea es:

Proporcionar y fortalecer una estructura nacional poli céntrica, articulada y complementaria de asentamientos humanos, este es un componente trabajado en un documento que le hemos llamado guía de contenidos, porque el rigor de planificación tiene que bajar de los territorios de los distintos niveles del gobierno y estamos ahora mismo en unos procesos de diálogo y de concertación con los distintos niveles de los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales, para lograr a través de la formulación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial la creación y fortalecimiento de una estructura nacional poli céntrica.

Impulsar el buen vivir rural y la soberanía alimentaria, obviamente ustedes conocen las capacidades actuales en las cuales se desarrollan las comunidades sobre todo las del sector rural, la idea es que se pueda impulsar lo que sería el buen vivir rural y fortalecer el proceso de soberanía alimentaria.

Jerarquizar y hacer eficientes la infraestructura para la movilidad, la colectividad y la energía, este es un componente que aportará al desarrollo de los territorios provinciales y cantonales en razón de que al hacer eficientes las estructuras para la movilidad y conectividad, seguramente mejorarán los sistemas de producción, y con ello la búsqueda del buen vivir.

Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables, aún así, que el sistema nacional de áreas protegidas dispone con claridad que es competencia exclusiva del estado central su manejo y su gestión, creemos que los distintos niveles de gobierno sobre todo provincial, cantonal e incluso parroquial deberán aportar y deberán estar presentes en la formulación de sus planes, garantía para la sostenibilidad del patrimonio natural.

Potenciar la diversidad y el patrimonio natural.

Fomentar la inserción estratégica y soberana del mundo y,

Consolidar una gestión descentralizada, desconcentrada, con capacidad de planificación y gestión territorial.

Este último componente de la estrategia territorial nacional justamente a lo que apunta es que en el proceso de gestión del territorio de los consejos provinciales o concejos cantonales, las juntas parroquiales, puedan concertar con los niveles sectoriales y con los otros niveles de gobierno descentralizado, con una gestión adecuada del territorio. Pensamos en la complementariedad y la solidaridad de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que permitan generar mejores condiciones para el Buen Vivir entre nuestros pobladores y pobladoras...

