

# ÍNDICE

## Encuentros

- Hard-Pressed to Invest:  
The Political Economy of Public Sector Reform in Costa Rica  
*LaDawn Haglund* ..... 5
- Los campesinos hondureños:  
¿transición agraria hacia la exclusión social?  
*Ana Laura Touza-Lara* ..... 47
- El delito en Costa Rica: una propuesta analítica  
*Rodolfo Calderón Umaña* ..... 83
- Migraciones y medio ambiente, ¿una relación plausible?:  
el caso de la cuenca del río San Juan  
*Allen Cordero* ..... 123

## Voces nuevas

- La democracia como contingencia y paradoja:  
Guatemala 1944, un momento de selección de futuro  
*Otto Argueta* ..... 151
- El capital social comunitario como un componente del desarrollo  
rural salvadoreño. El caso de la comunidad “Nueva Esperanza”,  
en el Bajo Lempa de Usulután  
*Roberto López* ..... 173
- La contraposición de territorios entre Bilwi y Karatá-Bloque  
de las Diez Comunidades: una visión desde la escala municipal  
y comunitaria  
*Marta Susana Castrillo* ..... 199

**Reseñas**

Manuela Camus: *La colonia Primero de Julio y la “clase media emergente”* (Guatemala, FLACSO, 2005) . . . . .233

Silvia Irene Palma (coordinadora), *Después de nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala*, (FLACSO, 2004) . . . . .136

Roy Rivera (editor), Rebeca Calderón, Randall Blanco, Ronald Alfaro, Fernando Zeledón y Nielsen Pérez: *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*, (FLACSO Costa Rica, San José, 2005) . . . . .240

**Resúmenes/Abstracts** . . . . .243

**Publicaciones recientes de FLACSO-Costa Rica** . . . . .249

**Publicaciones recientes de FLACSO-El Salvador** . . . . .250

**Lineamientos para autores** . . . . .251

## ENCUENTROS

---

### Hard-Pressed to Invest: The Political Economy of Public Sector Reform in Costa Rica

*LaDawn Haglund*<sup>1</sup>

Over the last twenty-five years, a paradigm shift in economic thinking has occurred in Latin America. State-led development, once prevalent throughout the region, gave way to an emphasis on markets as the engine of growth and prosperity.<sup>2</sup> Neo-liberal reforms promoting trade liberalization, fiscal austerity, privatization, and openings to international investment were the reigning orthodoxy.<sup>3</sup> Such reforms have been a source of conflict and protest throughout the region, and have given rise to contradictions between previous state-led development strategies and new liberalization paradigms. Trade instruments, in particular, severely restrict state intervention by labeling it, by definition, as distorting (Wade,

---

1 School of Justice and Social Inquiry, Arizona State University, e-mail: LaDawn.Haglund@asu.edu.

2 This research was supported by the National Science Foundation under NSF Grant # 0221283. Any opinions, findings, conclusions, or recommendations expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of the National Science Foundation.

3 "Neo-liberalism" in this paper refers to a set of policy prescriptions in which markets are the preferred mechanism for economic management. Widely disseminated in the developing world under the rubric of "the Washington Consensus," neo-liberalism comprises the measures mentioned above, as well as reduced government expenditures and deregulation. These ideas are credited to Williamson (1990), though Williamson himself rejects the term "neo-liberal," as well as some of the excesses carried out by advocates of liberalization.

2003). This rollback of the state has placed Costa Rica's autonomous public institutions directly at the center of controversy over neo-liberal reform. During the latter half of the 20<sup>th</sup> century, these institutions served a crucial and effective developmental function, especially in public goods sectors. Yet despite this seeming success, neo-liberal reformers have challenged state institutions in Costa Rica as vigorously as in places where the benefits of state intervention were less clear. The imposition of strict fiscal discipline, the introduction of market mechanisms in public goods sectors, and the implementation of the Central American Free Trade Agreement (CAFTA), all threatened to weaken the key institutions of the Costa Rican model of development. At the same time, these institutions have proven remarkably resistant to change, in part due to concerted resistance to neo-liberalism from multiple sectors of Costa Rican society.

## **1. Theoretical Framework**

How are we to understand the push for neo-liberal reform in contexts where public goods are provided relatively well? From a neo-liberal perspective, state-led development represents a failed paradigm. State-owned enterprises do not possess the efficiency, resources, or autonomy required to promote growth, macroeconomic stability, or development. These explanations have at their root an important insight regarding the dangers of political interference that can lead to rent-seeking and productive inefficiencies (Krueger, 1974). This deep concern with state failure is coupled with the assumption that market failures are less costly and intransigent. Establishing a liberal economic order is thus proposed and implemented as a solution to the inadequacies of state-led development. In the words of Margaret Thatcher, "TINA: there is no alternative." If true, the main concern becomes identifying and overcoming impediments to reform. Scholars from the "politics of economic adjustment" perspective deepened this debate by addressing the question of how collective action problems arise and are overcome (Nelson, 1990; Haggard and Kaufman, 1992). They argued that because potential winners are diffuse and only benefit at indeterminate points in the future, while potential losers are specific, organized actors whose interests will be quickly and clearly harmed, neo-liberal reform would be limited where autonomy from interest groups was not secured. The success of reform projects was thus dependent upon a strong, autonomous team of technocrats that could direct the economy without political interference from interest groups.

But how well does this analysis explain actual reform processes in the developing world? If diffuse beneficiaries are disorganized and powerful rent-seeking losers organized, for example, why have reforms such as privatization been so inexorable and far-reaching? The aforementioned theories do not adequately address this question because they fail to attend to the interests behind the construction of a liberal economic order, which organize for and are served by that order. Policies such as privatization are widespread in Latin America because in many cases, those who support liberalizing reform are themselves part of powerful distributional coalitions who stand to gain through collusive ties and rent-seeking behaviors (Schamis, 1999). These actors have an interest in taking concrete steps to ensure that alternatives to liberal reforms are suppressed. In Costa Rica, the interests of elites dovetailed with reformist prescriptions of international financial institutions (IFIs), and this serendipity was exploited by some in a concerted attack on state-owned enterprises. These strategies must be examined with the same scrutiny as the actions of resisters if we are to understand reform processes, a task that I take on in this paper.

Conversely, resistance is not well explained by interest group theories. If market-oriented reform is superior to state-led development, why are so many people fervently opposed to it? Is it the case that special interests groups drowned out the voices of hapless, unorganized potential beneficiaries? In Costa Rica, many diverse sectors of civil society rallied against liberalization policies, not simply public sector unions and civil servants. If coordination failures are so rampant, how did these varied groups come together in forceful collective acts of resistance? The data reveal more than groups clashing over selfish interests: they reveal serious grievances regarding visions of the role of the state and inclusion in decisions about the model of development that will be pursued. In public goods sectors, these decisions transcend interest group boundaries and efficiency considerations to tread on constitutional, legal, and cultural norms and regulations. The very meaning of concepts like social rights and the public good are contested, as are the institutional spaces within which such decisions are made.

If reform cannot be explained by appeals to their inevitability and superiority, and resistance cannot be explained by entrenched interest groups alone, then the conclusion that policy decisions are best handled by impartial technocrats is also questionable. Heterodox economists and other critics of neo-liberal policy reform point out that reducing “political interference” in practice has not resulted in a removal of political

interests from economic policy making, but a redefining of whose interests can be served legitimately by the state (Chang, 2003). The boundaries of the state are redefined to include actions that aid strong market actors while limiting those that protect weaker actors. International pressures for reform, technocratic decision-making ( *e.g.*, via independent central banks), and restrictive accounting techniques have closed policy spaces in ways that limit state capacity to act; “consumers” expressing preferences via purchasing decisions have been emphasized over “citizens” as actors in the political process; and voices—even at times those of nationally-elected assemblies—have been silenced. What is at stake is a clash in understandings not only of state and market, but of citizenship and democracy.

The case of Costa Rica is particularly relevant to these debates, in part due to the strength of its democratic institutions. The creation of trust, capacity, and accountability via institutions has been a cornerstone of this democracy since the 1950s. Far from saving Costa Rica from an unsuccessful model of state-led development, I argue that neo-liberalism is undermining the institutional efficacy of this still-promising approach. Neo-liberal policies have harmed the capacity of the state to carry out important functions, fostered disillusionment by restricting the parameters of debate, and effectively ruled out a functional and relevant potential alternative to the neo-liberal paradigm. With the implementation of CAFTA and its implications for public monopolies, private dispute arbitration, and institutionalization of a neo-liberal agenda, the institutions of Costa Rican social democracy face even greater challenges. For those in search of alternatives to a largely failed neo-liberal model, the dismantling of the Costa Rican example should be disconcerting.

In order to evaluate the claim that neo-liberalism itself is posing a threat to Costa Rica’s institutional model, I examine the concrete struggles over the privatization of electricity and telecommunications in this country, based on interviews with key informants and archival research. The story begins with a description of Costa Rica as a site for neo-liberal reform, and an outline of arguments about the fiscal crisis of the 1980s and 1990s, with a specific focus on the state-owned electricity and telecommunications enterprise. I present evidence regarding the concerted attack on this institution waged by local elites and bolstered by neo-liberal ideology, the concrete results of policies that were implemented as a consequence, the veracity of claims of “crisis,” and alternative explanations for the reform process. I also examine the dynamics of resistance, highlighting the importance of struggles over meaning and process. I conclude by

drawing connections between this specific case and the broader neo-liberal political and economic project that slowly is reconstructing the institutional basis of state-market-society relations in ways that effectively suppress viable and promising alternatives.

## **2. Costa Rica: social democracy meets neo-liberalism**

Costa Rica has a long democratic history and its institutions a strongly social democratic character that is unique in Latin America. The establishment of free and obligatory education was fundamental to the early consolidation of its democracy and continues to stimulate intellectual discourse among relatively large segments of the population. After the end of the civil war of 1948, the government abolished the military, thereby making funds that other countries in the region spent on weapons and internal conflicts available for other uses. Successive governments, regardless of ideological inclination, authorized investments in areas essential for development, such as health, education, physical infrastructure, and more recently environmental protection. The Constitution, ratified in 1949, formed the legal basis of a uniquely Costa Rican state, which strongly embraced elements of intervention and social democratic consciousness, requiring those who govern actively to seek the means to create equitable national policies. State institutions were established to fulfill national development goals, create political and economic stability, and foster greater liberty, broadly conceived, in which political freedoms are strengthened by social rights.

Costa Rica, like other liberal states during the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> century, had once relied heavily on market mechanisms in utility sectors. Yet because, “(...) investors were not interested (in investing), given the lack of profitability and the inability to recoup their inputs” (Rodríguez Argüello, 2000), low rates of coverage and deficient service prevailed. Nationalization under a social democratic paradigm was finally chosen as the only route to ensuring adequate coverage of the population. Costa Rica is remarkable among the countries of Latin America for the high level of infrastructural and resource development that followed. “Autonomous institutions” in electricity, telecommunications, and water actively and effectively promoted the extension of services to the majority of the population, which in turn contributed to a marked improvement in the quality of life for the average citizen. This “solidary model” reflects an implicit social pact that promotes a relatively egalitarian dis-

tribution of not only income, but also goods and services.<sup>4</sup> Close to 98% of Costa Ricans enjoy access to electricity, 95% to “improved” water sources, and 93% to sewage treatment (see Table 1). State institutions have strategically and actively intervened to promote solidary national development, and thus have developed capacities for planning, implementation, and public administration that are rare in other parts of Latin America. And in Costa Rica, unlike many Latin American countries, institutions in utility sectors remain in the hands of the state.

---

4 This model should not be confused with "solidarismo," which is more concerned with inclusion of labor in political processes.



Table 1  
Comparing certain Costa Rican social indicators with those from elsewhere in Central America

Country Name	Electrical Coverage IDB Data* (% of total pop-1999)	Household Electricity Prices (US\$ per kwh-1999)	Improved water source (% of pop w/access-2000-total/urban/rural)	Sanitation (% of pop with access-2000 total/urban/rural)	Telephone Coverage (per 1000-2001-mobile/landlines)	Telephone avg cost: local call (US\$ per 3 minutes-1999)	Personal computers (per 1,000 people-2000)
Costa Rica†	0.93	0.050	95/99/92	93/89/97	52/250	0.02	149.14
El Salvador	0.65	0.082	77/91/64	82/89/76	118/100	0.06	19.12
Guatemala	0.67	0.073	92/98/88	81/83/79	61/57	0.08	11.42
Honduras	0.45	0.064	88/95/81	75/93/55	24/46	0.06	10.79
Nicaragua	0.50	0.139	77/91/59	85/95/72	18/31	0.08	8.87
Panama	0.70	0.121	90/99/79	92/99/83	145/151	0.06	36.98
Panama	0.70	0.121	90/99/79	92/99/83	145/151	0.06	36.98

\* The IDB data was gathered shortly after Hurricane *Mitch* disabled electrical networks in Central America, and thus underestimates current coverage, especially in Nicaragua & Honduras. Also, coverage in Costa Rica was significantly higher in 2001, at 97%. Other than these caveats, the data are more or less proportionally accurate.

† Shaded boxes represent outcomes that the Costa Rican Electricity and Telecommunications Institute (ICE) is mainly responsible for achieving.

## 2.1 The neo-liberal attack on the activist state<sup>5</sup>

Washington Consensus policies made their entry onto the Costa Rican stage in the early 1980s during the Monge Álvarez Administration via a series of IMF structural adjustment programs. These agreements viewed state budget imbalances as problematic, and the privatization of autonomous state institutions, especially the highly profitable Costa Rican Electricity and Telecommunications Institute (ICE), was advocated as the way to avert fiscal crisis. Though ICE's efficiency indicators are exceptional, prices are low, consumer satisfaction is relatively high, and the company is deemed a powerful motor of national development, it began to be reframed by certain actors as a burden on the state and a potential source of windfall income from its sale. Central to these efforts were the politically influential Calderón and Figueres families, which boast four presidents between them over the last few decades. Elites and their "team" of heavyweight advisors included former Finance Minister and Central Bank President Francisco de Paula Gutiérrez, who formed the "Tomorrow is Too Late" panel (discussed below); Dr. Eduardo Lizano Fajó, President of the Governmental Commission on the Internal Debt and head of "Tomorrow is too Late" panel; Dr. Óscar Arias Sánchez, former (and recently re-elected) President and Nobel Peace Prize winner; José Figueres Ferrer, former President and member of one of Costa Rica's most powerful families; Carlos Vargas Pagán, former President of the Legislative Assembly; and Rodrigo Oreamuno, former Vice President. It also includes members of the National Association of Economic Advancement (ANFE) and the Costa Rican Coalition for Development Initiatives (CINDE),<sup>6</sup> and is well represented in the editorial pages of *La Nación*.<sup>7</sup>

Elites and their intellectual counterparts were particularly active in promoting neo-liberal policies while criticizing state-run enterprises in

---

5 Though not all actors discussed below can be strictly categorized as "neo-liberal," this paper argues that the processes, discourses, and policies employed in the attack on Costa Rican institutions had a distinctive neo-liberal flavor.

6 CINDE's stated role is to promote foreign investment in the Costa Rican economy.

7 Information culled from several interviews conducted by the author, and from Segura Ballarín, 1999. See (Wilson, 1994), for an interesting discussion of elites in the Costa Rican context.

areas that were potentially lucrative for the private sector. Even as political parties alternated in executive and legislative positions, many individual members of this group remained within ministries, on advisory boards, and in other influential positions from the 1980s onward. In 1996, Costa Rican elites formed a committee of “experts” that convened to discuss fiscal policy and the future of Costa Rican institutions ( *Comisión*, 1996). The committee’s conclusions, released under the ominous title, “Tomorrow is Too Late” recommended the immediate sale of Costa Rica’s power generation facilities, and were endorsed by a majority of a panel of former presidents set up by the president at the time, José María Figueres. The only dissenter was former President Rodrigo Carazo - the (in)famous leader who, in the early 1980s, refused conditions demanded by the IMF, thereby forfeiting millions of dollars in loans.<sup>8</sup> Though the committee and the panel were ostensibly established in response to a looming fiscal deficit, there was a great deal of suspicion outside this group that those involved were exaggerating the crisis, and stood to gain a great deal personally by the privatization of ICE. There was a scandal, for example, when a local newspaper reported that President Figueres’ family held stock in a private company, Energía Global, which had benefited from earlier openings in the electricity generation market.<sup>9</sup> Ignoring charges of rent-seeking, the team of advisors pressed on, arguing repeatedly for the potential benefits of privatization, and later (when privatization had become a politically unviable term) of “modernization”.<sup>10</sup>

In March of 2000, the “Energy Combo” bill (hereafter “Combo”),<sup>11</sup> designed in part to modernize ICE by opening it to private sector competition, was submitted to the Legislative Assembly. Opponents of private sector participation in the electricity sector expressed concern that the Combo would lead to higher costs, inequality of access, environmental

---

8 Carazo was also the first President of the Council for the Defense of Institutionalism (CDI), a non-profit organization that formed to counter neo-liberal attacks on Costa Rican Institutions.

9 "The Ex-President Denies Influence Peddling; José María Figueres Olsen Would Have Benefited His Family Businesses." *La República*, January 26, 2000. Other members of the pro-privatization coalition alleged to have ties to electricity generation were Óscar Arias Sánchez and Carlos Vargas Pagán.

10 See below for a discussion of more recent scandals involving elite gains from openings to private sector contracts by public firms.

11 The full name of the bill was "Law for the Betterment of Public Electricity and Telecommunications Services, and of State Participation," and was called a "combination" bill because it addressed two sectors at once.

destruction, and loss of revenue for the state – as well as eventual privatization – and were fully anticipating lengthy discussions, in which they would be included, regarding the future of this important institution. On March 17<sup>th</sup>, thousands of citizens attended the Legislative Assembly session to listen to the debates. But instead of hearing a discussion of the pros and cons of the bill, they heard only support from both major parties; the bill was passed in one session without opponents having recourse to their usual channels of dialogue and lobbying.<sup>12</sup> The following day, several groups that had been organizing against the Combo returned to the Assembly to find the doors locked. Radio Internacional Feminista described the ensuing events thus: “(...) *outraged to be shut out of the debate once again, the protesters decided to climb the walls to get in. The police then came and used force to get them out. The debates were halted and the deputies went on ‘vacation’.* Further frustrated, protesters took to the streets again (and) were met by the police who attacked them (with police batons and tear gas) (...) On Thursday, March 23<sup>rd</sup>, 26 students were released from jail (...) more than 100,000 people marched in the streets of San José, and at least 30 rural communities throughout the country mobilized and created barricades in support of the protest”.<sup>13</sup>

Public sector employees, students, taxi drivers, teachers’ unions, farm-worker associations, and civil society organizations called a general strike that lasted until April 5<sup>th</sup>, when President Rodríguez rescinded the bill.

This dramatic account of events is consistent with more moderate reports that stressed the severity of the political crisis. In a country where political cooperation and calm deliberation are customary, these events were alarming. Costa Rica’s political culture has rarely deteriorated to the levels of polarization and social conflict characteristic of many other Latin American countries, but in response to the Combo, the ubiquitous calm erupted into conflict. According to President Abel Pacheco (2002-2006), “(...) *the message was clear: the people do not want privatization*”; just mentioning it was political suicide. This fact was reflected in opinion polls at the time, which showed a mere 15.3% of Costa Ricans expressing sup -

---

12 Albino Vargas, Secretary General, National Association of Public and Private Employees (ANEP), interview with the author, 20 Jan 2003.

13 <http://www.fire.or.cr/protest.htm>. Two of my interviewees were among those against whom the police used force. They reported surprise and apprehension at the use of tear gas and police batons, a practice that previously had been rare in this relatively peaceful country.

port for opening ICE to competition, 66.9% supporting non-market based internal reforms, and 24.7% saying it should be left as is (UNIMER, 2000). Faced with this broad-based opposition, reformers responded not by ceasing their efforts to open ICE to the private sector, but by changing the terms of the discourse.

## **2.2 Crisis orientation: the alternate neo-liberal strategy**

John Williamson, father of the Washington Consensus, argues that it can be propitious in situations of resistance to, “(...) think of deliberately provoking a crisis to remove the political logjam to reform,” or at least to conjure up a, “(...) pseudo-crisis that could serve the same positive function” (Williamson, 1994: 20). In fact, even perceived crises can be instrumental to reform (Grindle and Thomas, 1991). Crisis situations engage higher level policy makers, open policy spaces to more far-reaching changes, and create pressure to take action immediately. The stakes are higher for decision makers, but so is their autonomy. This “crisis-creation” strategy was used by Costa Rican elites, simultaneously with less subtle attempts at direct market openings, to provoke institutional change in utility sectors. Backed by the ideologies and practices of international financial institutions (IFIs), Costa Rican elites seized the opportunity presented by a crisis orientation in order to implement policies that could break the “logjam” of popular opinion.<sup>14</sup>

One key aspect of this campaign was the creation of the “Budget Authority Commission,” a technocratic body that sets rules for salaries, hiring, debt, and budgets for all public institutions. The idea behind this body was to promote fiscal responsibility in the government, but the manner in which this sensible goal was carried out became the subject of heated controversy. When balancing the budget, the state must take into account three areas: the central government, the Central Bank, and autonomous state institutions. When incomes of the autonomous institutions are greater than their spending, the surplus can be transferred to the central government to cover the general budget; but if the incomes of

---

14 This crisis orientation has more recently been replaced by an equally panic-stricken discourse about the “stagnation” that the country is purportedly experiencing, and which CAFTA, it is claimed by these same elites, will remedy. See Vargas Solís (2005).

these institutions drop below their expenditures, the central government would be expected to cover the extra cost. Under the new system, political authorities were authorized to dictate specific rules for generating surpluses within state institutions, and for transferring those surpluses to the central government. They used an IMF formula for handling debt as a guide, compelling autonomous institutions not only to turn over profits but also to generate a surplus by cutting expenditures to balance the federal budget, regardless of internal investment needs.<sup>15</sup>

The result of this surplus expropriation was that state firms were not allowed to spend earnings as needed on infrastructure investments. As an ICE engineer put it: “(...) *ICE, is thrown into the same “public sector” bag, and if there are limits on public spending and the central government cannot balance its own budget, ICE’s spending and investment is limited. This creates a lot of inefficiency*” (Engineer, CENPE (ICE), interview with the author, 12 Dec 02).

Instead of productive investments in capacity, state firms were forced to purchase non-productive government bonds from the Central Bank at interest rates up to fifteen points below those of state banks. Because of their high profitability, ICE and other state institutions provided millions of dollars to the state through their purchase of bonds. This, in part, helped to “resolve” the external debt crisis of the 1980s by substituting a crisis of internal indebtedness. Paradoxically, this same internal debt, a large proportion of which is owed to ICE and other autonomous institutions, was used as a reason for preventing ICE from obtaining external loans: “(...) *The problem (with ICE obtaining its own external financing) is that ICE is very big, and its decisions regarding external financing are part of the public sector debt of Costa Rica. (...) Costa Rica has a high level of debt that limits its ability to do other things*” (Representative of the Central Bank of Costa Rica, interview with the author, 27 Jan 03).

In short, the ever-indebted government compelled ICE to generate surpluses and buy government bonds at sub-market rates, and then prevented it from seeking loans to invest in its own infrastructure because the government owed too much to ICE and other autonomous institutions.

---

15 Regulatory officials support the concept of generating surpluses, not in order to balance budgets, but rather so that autonomous institutions can re-invest in infrastructure. Otherwise they have to obtain external loans, “(...) which would turn out to be a lot more expensive for consumers” (Rodríguez Argüello, 2000: 221), quote from Leonel Fonseca. “Los superávit y el SNE.” *La República*, 6 Jun 1993.)

At the heart of this policy stance is a fundamentally restrictive view of fiscal policy. Rather than focusing on how to bring income and expenditures of the government and Central Bank into equilibrium, differing social demands are pitted against one another with a tone of resignation: “(...) *The Costa Rican state is a unitary entity, with rich and poor elements within it. If we want more education and we don't have a way to finance it, and we want ICE to invest more, eventually the state bears a cost. The decision here is what to do. More education or more to ICE (...) We could leave ICE to do what it wants and cut the central government in half. This implies cutting education, social assistance, etc.* (Carlos Vargas Pagán, Assessor of the Pacheco Administration, interview with the author, 29 Jan 03).

Ignoring the income side of the fiscal account leaves social programs to battle each other for ever-scarce resources. A 2001 report by the Economic Commission on Latin America and the Caribbean expressed concern regarding this stark zero-sum interpretation of fiscal policy: “(...) notwithstanding the benefits of improving the efficiency of social policy, a higher political weight should be given to the consequences of reducing the financing of the social effort of government action” (ECLAC, 2001: 9). As we shall see, many Costa Ricans shared this concern.

### **3. Debts, deficits, and deficient investment: evaluating the evidence**

The main arguments presented above for expropriating surpluses and limiting spending of autonomous institutions rest on a key assumption: that deficits are bad for the economy. But there is nothing in macroeconomic theory that says how high a deficit is unsustainable.<sup>16</sup> It is not the size of the deficit that matters; it is the use to which funds are put, with investment being preferable to consumption. If the rate of return on investments exceeds the cost of borrowing, as it does with ICE, then it is sustainable. Moreover, behind the fixation on deficits in neo-liberal thinking is a double standard that belies technocratic explanations of “sound policy”: the practice seems to be “(...) Keynesianism for devel -

---

<sup>16</sup> Nayyar, Deepak, economist and Vice Chancellor of the University of Delhi, lecture presented at the Cambridge Advanced Programme on Rethinking Development Economics, Cambridge, U.K. July, 2004.

oped countries, monetarism for developing countries".<sup>17</sup> An example of this bias was provided by U.S. Treasury Secretary John Snow, who praised Mexico for deciding to limit its deficit to 0.5 per cent of GDP while insisting that a much higher U.S. deficit was justified, in order to, "(...) finance our priorities".<sup>18</sup> Less-developed economies are not strong enough, the argument goes, to support deficits; these countries should limit social spending that might shift interest rates and crowd-out private investment.

Critics of this view argue that, "(...) leaving aside the logical problems with the crowding out argument – tackled long ago when Keynes debated the so-called Treasury view – there is very little evidence that deficits affect the rate of interest" (Câmara Neto and Vernengo, 2004). Deficit spending may actually lead not to, "crowding out," but to, "crowding in," a situation in which state expenditure on infrastructure and services improves the profitability of private investment and thus leads to higher capital formation (Heilbroner and Bernstein, 1989; Taylor, 1993). Proponents of harsh deficit restrictions not only ignore the history of development in many now-developed countries including the U.S. (Chang, 2002), but also fail to recognize that the U.S. model of finance and macroeconomic management is just one of many possible systems (Zysman, 1985; Hall, 1986; Stallings, 1995). They also discount the experiences of countries like Costa Rica that have used deficit spending effectively to build infrastructure and create strong, equitable social support systems.

Closely tied to the issue of deficits is debt. Costa Rica's internal debt makes up a large proportion of its total debt, and without question puts a strain on public finance. But it is not enough to look at the internal debt alone. As mentioned above, the growth in internal debt in part occurred concurrently with a reduction in external debt. According to the Central Bank of Costa Rica, total debt actually decreased after 1990. A single-minded focus on the internal debt, "(...) generates the impression of a greater fiscal problem than that which exists in reality" (Rodríguez-Clare, 1998). Moreover, identifying the internal debt as a problem has not led to enlightened fiscal policy based on the causes; instead, the cure seems worse than the disease. The real problem beneath government indebted -

---

17 Ocampo, José Antonio, economist and UN Under-Secretary General for Economic and Social Affairs, lecture presented at the Cambridge Advanced Programme on Rethinking Development Economics, Cambridge, U.K. July, 2004.

18 *Financial Times*, June 12, 2003.



ness is an insufficient taxation system (see below); privatization would provide a one-time boon, but would not address this underlying structural problem (Schipke, 2001). Worse, it would deprive the state of income from very profitable state-owned enterprises, thus exacerbating the fiscal situation. Yet Costa Rican elites continued to promote privatizing or restricting investment in precisely those lucrative institutions from which the government received millions in surplus profits, in order to pay off internal debt.

Just how serious are concerns over deficits and debts? Using the most basic economic indicator, GDP growth, there appears to be no strong negative relationship between public sector deficits and macro-economic performance. In fact, as mentioned above, deficits that finance productive investments often promote growth. Extreme budget shortfalls and long-term debt can be worrisome; but in the case of Costa Rica there appears to be no cause for the alarming predictions of proponents of neo-liberalism (see Table 2).

**Table 2**  
**Correlations between balanced budgets, government debt,**  
**and growth: 1990-2001**

	Latin America		Costa Rica	
	Overall budget balance (% of GDP)	Central government debt, total (% of GDP)	Overall budget balance (% of GDP)	Central government debt, total (% of GDP)*
GDP per capita growth (annual %)	.586	-.599	.434	.282
Significance.	.028	.088	.159	.588

\*Costa Rica data on central government debt only available for 1996-2001.

Turning to the argument that Costa Rica does not have enough money to invest in electricity and telecommunications infrastructure, it is true that investments in these sectors have not kept pace with growth, or with their historical trajectory. Since the 1970s, the total demand for these services has grown tremendously. In order to realize the necessary expansion to meet these demands, ICE utilized financing from development banks, such as the International Bank of Reconstruction and Development, the Central American Bank for Economic Integration, and the Inter-American Development Bank (IDB), as well as from the National Bank of Costa Rica. Yet, a look at recent data reveals stagnation in investment in new capacity. From 1990 to 1994, the annual rate of growth of real investment in ICE was 21.88%, but between 1995 and 1997, this rate turned negative (Cordero, 2000). Tellingly, the gap between needed and actual investment in the latter period corresponded closely to the net surplus transferred from ICE to the central government. Some privatization advocates argue that the declining investment is due to the burden that state-owned enterprises lay upon already strained government budgets. But ASDEICE President Fabio Chaves argues that this is “totally false,” citing the benefits that arise from ICE’s operation as a state-owned enterprise: “(...) ICE, being a self-sufficient and lucrative business that charges just enough over cost to be able to reinvest in new projects, should have no problem apart from the state (...) In fact, it contributes as well. ICE investments create dynamism in the rest of the economy, and this year in taxes, ICE collected 61 billion colones (~\$155 million), which were given to the state to use these for other things” (Association of ICE Employees, interview with the author, 30 Jan 03).

The empirical record suggests that the crisis of investment instead rests upon a confluence of factors some incidental, others intentional, some based in interests, – some in ideology – that have come together to effect the de-funding or under-funding of public services in such a way that they appear to be inefficient, and are thus more vulnerable to privatization. Four of these factors will be discussed in greater detail: changes in the international environment, political interference in autonomous institutions, problematic accounting strategies, and a regressive taxation system.

### **3.1 International changes**

The oil crisis of the 1970s and the massive flow of petrodollars into Latin America thereafter set the stage for one of the greatest turning points for economic policy throughout the region. States that had borrowed exten-

sively to finance economic development via freely available credit suddenly found themselves with massive and crippling debt in the 1980s. One of the main culprits behind the magnitude of the crisis was not state expenditures *per se*, but service on the accumulated debt. When controlling for interest payments, the huge fiscal imbalances in the region statistically diminished or disappeared (Duménil and Lévy, 2001). Massive interest rate hikes by the U.S. during the 70s and 80s were in large part responsible for this outcome, transforming a debt-based strategy for development, not necessarily harmful in itself, into a catastrophe. The “hemorrhaging” of resources out of Costa Rica was thus in part due to changes in interest rates that were quite independent of its model of development. These changes had a direct, adverse impact on sectoral development in electricity, with high rates of interest negatively affecting the sector’s financial, and thus productive, capacity. The debt crisis also opened the policy space to neo-liberal structural adjustment programs, with their emphasis on fiscal austerity and transfer of surpluses from public institutions to balance the budget.

There were also changes in lending practices of IFIs such as the IDB and the World Bank. Development loans for potentially commercial projects in energy, transportation, water and sanitation, and telecommunications – once a key source for funding for public infrastructural investment in Costa Rica – began to dry up at the end of the Cold War. Lending increasingly focused on funding initiatives to support private finance, and large projects that were once executed by governments were carried out more and more frequently by private firms. The IDB claimed that it was governments and not lenders encouraging private sources to fill the investment void in public utility sectors. The IDB only “anticipated” this shift by creating the Private Sector Department, the objective of which is, “(...) to finance private sector participation in infrastructure investments through long-term direct lending, syndicated lending, and guarantees in the LAC Region” (García, Rodríguez, and Rossi, 2000). But as one ICE executive explained, the mandate clearly issued from the bank to the state, and not vice-versa: “(...) *ICE has historically had a partner in the IDB. Decades earlier it was the World Bank, but later it was the IDB. The IDB changed its course in terms of the conception of economic models, of the country, and of investment. They said, “(...) we are not going to continue supporting the electricity sector, and even less telecommunications, if investment is public”. (...) They talk a lot about the “Washington Consensus”, a model in which the state is reduced to focus only on education, health and housing, while the private sectors does everything that is possible for it to do. It is almost religious (...)* (Confidential interview with the author, Dec 02).

The story is not new . In fact, a recent study on electricity reform in Argentina, Bulgaria, Ghana, India, Indonesia, and South Africa indicated that in all cases, reforms were driven by the need for immediate capital due to the retraction of credit for the public power sector from the international financial community (Dubash, 2002). International banks have increasingly shifted their emphasis from promoting state-led development to a vision of privatization and market-led development. What is puzzling is the application of this logic to the Costa Rican situation. Its institutions have proven to be responsible borrowers with excellent loan amortization records, as well as efficient providers of public services. More importantly, “solidary spending” has been used in creative ways to improve the quality public goods, as well as the overall health of the economy, the putative goal of development lending.

As mentioned above, the IMF is also implicated in challenges to this model of development, with its recipe for appropriating surpluses from autonomous institutions based not on their current availability , but rather on an abstract formula that fails to take into account the broader development paradigm and deprives institutions of funds otherwise earmarked for investment (Stiglitz, 2002).

Again, the ICE executive’s experience is telling “(...) *A week ago, we had a mission from the IMF here, which comes every year. Apparently ICE is like a whale in a fishbowl: very important, so they visit us a lot. Just outside the meeting they said to me, “look, what you are doing is good, business-wise; you are doing things right, you are growing, you are investing in very lucrative endeavors, and this allows you to do things that are not lucrative, like installing public phones and rural electricity. But from the macroeconomic point of view, you are causing the government problems (...).” So I think the problem is one of perception, or the model. In the end, it has been made more or less difficult to obtain financing.*

IFIs tend to praise social indicators in Costa Rica while insisting that the country has not done enough to promote fiscal austerity or divest from the very enterprises that are partly responsible for high ratings in social development. The IMF continues to recommend stronger control over public enterprises and adoption of a “more ambitious” privatization program.<sup>19</sup> Meanwhile, the IDB conditioned its 2004 loan on the sole consideration that Costa Rica reduce its fiscal deficit.<sup>20</sup> Recognition of the

---

19 “The IMF asks for a 'reorientation' of economic policy and more reforms.” *La Nación*. Mar. 7, 2003.

20 “Regional managers of the IDB analyze credit of \$350 million”. *La Nación*, Feb. 2, 2004.

positive institutional arrangements that fuel Costa Rica's outstanding social indicators is rare, perhaps because these arrangements contradict key assumptions regarding the pervasiveness of state failure as extolled by the international financial community.

A final external factor that has weakened the Costa Rican approach to public services is geo-political. Since the end of the Cold War, countries all over the world have tended to follow policies analogous to the main economic power in their region, and this has had major consequences for development (Stallings, 1995). U.S. influence over economic policy in Latin America was due partly to the decline of Soviet and European support and increased U.S. foreign direct investment, as well as to the greater transmission of ideas and "best practices" via an epistemic community of academics, think tanks, and U.S. multinationals, as well as via negotiations with regional financial institutions (Biersteker, 1995). It was also due to direct pressure from the United States: "(...) *Costa Rican banks won't lend a cent to any state enterprises, because the U.S. Agency for International Development (USAID) would react by cutting off aid to Costa Rica.*"<sup>21</sup> (Oduber Quirós, Daniel, former Costa Rican President).

As we will see with the case of OPIC (below), interventions have gone as far as to challenge legal rulings by institutions of the Costa Rican state. Its location in the Americas has meant more pressure for Costa Rica to conform to the U.S. (rather than Asian or European) model of development. With the advent of the Central American Free Trade Agreement, even stronger pressures prevail to comply with U.S. demands to open its efficacious autonomous institutions to competition with the private sector. This raises an interesting counterfactual: what would have happened if Costa Rica were located in a region that did not place such a premium on privatization? Perhaps government investments in electricity and other developmental areas would not be deemed so problematic.

In sum, what seem to be inevitable factors of a new globalized environment are actually policy choices by powerful international actors that limit policy space for countries such as Costa Rica. Liberalization of trade and finance, far from protecting these countries from external shocks, actually makes them more vulnerable to the vagaries of global markets, and to pressures to conform to otherwise alien strategies of economic organization.

---

21 Interviewed by Reding, 1986. Though USAID has drastically reduced its aid to Costa Rica in recent years, it continues to influence development policy decisions.

### 3.2 Politicization

Of course, external forces cannot be held entirely responsible for the application of a historically incongruous model to the Costa Rican economy: some government actors, as mentioned above, also advocated these trends. In fact, the economic “team” was behind the implementation of IMF-inspired policies for balancing the fiscal account and the enforcement of IMF-imposed debt caps, even though the country had no loan agreement with the IMF at the time of implementation.<sup>22</sup> They also negotiated CAFTA, which leaves public institutions like ICE open to private competition. Why would these actors want to challenge the institutional basis of an efficacious public entity? The electricity sector in Costa Rica has long been the site of struggle between those who see it as a favorable terrain on which to develop private businesses and those who see it as a strategic sector for state-led development and a pillar in the particularly Costa Rican model of social citizenship. During its more than fifty-year history, ICE has been a revenue-generating public monopoly that also funds other social projects. According to former President Carazo, it is “(...) a terrific business, one that provides great profits for the Costa Rican community” (Interview with the author, 21 Jan 03). Yet despite – or perhaps because of – this great success, efforts to open ICE’s activities to private participation are long-standing.

In 1990, the electricity generation market was opened to the private sector in response to an acute need brought on by a drought-related energy shortage. This potentially beneficial usage of the private sector, however, turned out to be quite costly. Rather than prices being set locally via market mechanisms, private companies were allowed to peg rates for generation to the US consumer price index, which resulted in rates up to three times higher than the costs of energy from ICE’s own plants. The contracts obligated ICE to purchase all the energy produced by the suppliers, even when ICE’s own cheaper production was sufficient. Instead of fostering competition, this law institutionalized a regime of privilege in which a few companies, many of which were owned by the country’s elite, enjoyed guaranteed success, with citizens absorbing the extra costs.

---

22 Representative of the Central Bank of Costa Rica, confidential interview with the author, 27 Jan 03.

Both the Comptroller General and the Attorney General of the Republic ruled that these contracts were in violation of the law and damaging to the national interest, and called for their renegotiation. But the US State Department – through the Overseas Private Investment Corporation or OPIC intervened, “(...) *directly threatening the Costa Rican government with reprisals*” (Gabriel Rivas-Ducca, Friends of the Earth Costa Rica and the Costa Rican Ecological Federation (FECON), interview with the author, 28 Jan 03).

In the end, the rulings of the Comptroller and Attorney General were disregarded, partly out of fear of penalties, and partly due to the belief that, “*the State or an entity of the State cannot abandon its contracts*” (Ing. Mario Alvarado Mora, Executive Director, Costa Rican Association of Energy Producers (ACOPE), 20 Jan 03). Here we clearly see a clash between what the state saw as an “injurious contract,” and what the US government and local elites considered the “sanctity of contract”. In this case, the state institutions lost the battle for legitimacy.

Neo-liberal shifts toward private contracting also presented interesting opportunities for elites to use public-private “partnerships” for personal gain. A series of scandals erupted in 2004, implicating actors at the highest levels of government. Among them were former President Miguel Ángel Rodríguez Echeverría and former ICE Director José Antonio Lobo, who were charged with accepting millions of dollars from the French company Alcatel for assistance in securing a contract with ICE. Former President Rafael Ángel Calderón Fournier, meanwhile, was accused of illegally obtaining hundreds of thousands of dollars from a loan made to the Costa Rican Social Security Institute by the Finnish government for the purchase of medical equipment. Finally, former President José Figueres Jr. purportedly received a \$900,000 bribe from Alcatel. Critics charge that a greater emphasis on contracting with the private sector, rather than on strengthening the capacity of state institutions from within, created opportunities that allowed elites to benefit personally from these market transactions.<sup>23</sup> These cases cast doubt upon claims that no special interests were behind the push to marketize the public sector in Costa Rica, and that simple efficiency considerations were driving reforms.

---

23 Iván Molina Jiménez. "Corrupción inherente". Semanario *Universidad*. November 4-10, 2004; Raúl Marín Zamora. "Hijo de la Segunda República", *La Nación*, November 9, 2004.

Those who doubted the efficacy of private participation in public goods sectors as the road to ICE's modernization maintained that what needed to change in the institution, if anything, was political interference. Their explanation for why certain actors were able to push for ICE's greater marketization rested in part with the existence of a so-called "4-3 law", which gave the party losing elections permission to appoint three of the seven members on ICE's board of directors, while the acting government appointed four, one being a presidential delegate. This afforded the two majority parties great control over major decisions of ICE, while workers, technicians, and civil servants had less. A special "mixed commission" of labor, student, religious, women's, and environmental groups was convened shortly after the anti-privatization protests in 2000 to discuss ways to modernize the institution without opening toward the private-sector. These groups all mentioned lack of autonomy as a key factor debilitating the institution, and the politicization of the board of directors as an obstacle to alternatives to neo-liberal reform. The process of political appointments, they argued, resulted in political considerations overriding engineering, technical, scientific, and environmental matters, as people with little understanding of the sector made key decisions (Special Mixed Commission on ICE, 2000).<sup>24</sup> This, they believed, led to inattention to sector goals and unnecessary moves toward market openings.

The irony, of course, is that both those who promoted privatization and those who opposed it were using technical arguments regarding the reduction of "political interference", to support their positions. The former based their argument on the primacy of economic expertise and lack of sound options, while the latter based theirs on the importance of scientific expertise, social accountability, and the earnest exploration of still-viable alternatives.<sup>25</sup>

---

24 The 2003 "Bill to Strengthen and Modernize ICE," promises to resolve problems regarding ICE's politicization, though the exact form that this will take awaits the passage of the final bill into law.

25 These conflicting discourses are discussed at greater length by Sojo (2004).



### 3.3 Accounting mischief

The appropriation of ICE's surplus was justified on the grounds that the state assumes a risk in guaranteeing the solvency of state institutions. But this argument appears disingenuous given that ICE has not had a current account deficit in recent memory:

- **Interviewee:** When ICE or any public enterprise invests, the Costa Rican state commits itself to cover this investment if for some reason it is not repaid.
- **Interviewer:** But this has not happened in 20 years (...)
- **Interviewee:** No, it hasn't happened yet, but if you look at the majority of Latin American countries, states and taxpayers have had to cover deficits of the institutions (Representative of the Central Bank of Costa Rica, confidential interview with the author, 27 Jan 03).

If autonomous institutions are nearly always running surpluses, as is ICE, the transfer of funds is virtually uni-directional. Table 3 shows a consistent pattern of surpluses for such institutions (highlighted), ranging from 0.3 to 1.1 percent of GDP annually.

**Table 3**  
**Public sector financial Figures, millions of colones (~385 colones/\$US) 1/**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Global Public Sector	-63,076	-100,070	-74,802	-72,413	-141,613	-184,903	-157,345	-326,446
% of GDP	-3.0	-4.1	-2.5	-2.0	-3.1	-3.8	-2.9	-5.4
Central Bank of Costa Rica 2/	-30,530	-38,901	-39,849	-42,403	-71,226	-87,679	-63,579	-86,645
% of GDP	-1.4	-1.6	-1.3	-1.2	-1.6	-1.8	-1.2	-1.4
Non-financial public sector	-32,546	-61,169	-34,953	-30,010	-70,387	-97,224	-93,766	-239,801
% of GDP	-1.5	-2.5	-1.2	-0.8	-1.6	-2.0	-1.7	-3.9
Central Government	-72,748	-99,364	-87,983	-89,232	-99,851	-146,568	-156,708	-259,312
% of GDP	-3.5	-4.0	-2.9	-2.5	-2.2	-3.0	-2.9	-4.3
Autonomous Institutions	23,127	18,273	26,904	40,798	29,791	38,708	29,801	19,327
% of GDP	1.1	0.7	0.9	1.1	0.7	0.8	0.6	0.3
Public B usinesses	17,075	19,923	26,126	18,424	-327	10,636	33,142	183
% of GDP	0.8	0.8	0.9	0.5	0.0	0.2	0.6	0.0

Source: Budget Authority of the Treasury Ministry and the Central Bank of Costa Rica

1/ Preliminary Figures for 2002

2/ Financial results for 1998 and earlier years do not account for capitalization adjustments for the Central Bank

Spending limitations are based not only on dubious arguments but also on macroeconomic accounting that treats investment as a cost, thereby overestimating the deficit: “(...) *When ICE lays out a credit, it is identified as a deficit macroeconomically. That is the crux of the issue. I have a balanced loan, with current income and capital income; my financial records say that I have billions in net utility. But (...) this is considered a deficit because (...) everything I do that does not come from current income is counted against me. So even though as a business I am financially successful and healthy, and any bank would want to lend to me, without state guarantees, I am stuck*” (Financial executive, Costa Rican Electricity and Telecommunications Institute (ICE), 18 Dec, 02).

Heterodox economists also critique the basic IMF “financial programming” framework that monetizes the fiscal deficit, thus creating a fusion of fiscal and monetary policy that severely limits policy options for governments (Taylor, 1993).<sup>26</sup> It is not that accounting *per se* is problematic; without reliable economic indicators, economic policy making can easily become subject to political whim or will (Toye, 2003). But to prioritize certain accounting mechanisms and variables over alternative indicators is equally misguided, especially when they threaten to debilitate state functioning: “(...) *The ingenious policy of debilitating ICE is to limit its capacity for action from a financial point of view. If it were the independent institution of the Costa Rican state that it should be, it would have the capacity to assume debt, to plan projects into the future, and to address demand; nevertheless, when it is added into the great state package, the problems begin. Why does the IMF, when it measures the indebtedness of the country, include ICE’s investment debt? I don’t have an explanation, but they do it. Obviously, this puts the country in an unfavorable position*” (Rodrigo Alberto Carazo, Jr., PAC Deputy, interview with the author, 29 Jan 03).

IMF backpedaling on the topic of expenditures for infrastructure investment underscores the gravity of the charges leveled by critics such as those mentioned above. Recently, the IMF was obliged to admit that their programs, “(...) may have hurt some countries’ ability to invest in roads, ports, utilities and other public works,” and that IMF board members, “(...) ‘generally supported’ plans to change accounting rules to allow governments to spend more on such projects”.<sup>27</sup>

26 The IMF framework can be extended to allow for non-monetized fiscal deficit accounting, e.g. through sales of government bonds. But the fusion of monetary and fiscal policy is the norm.

27 Managing Director Anne Krueger quoted in, "IMF Says Loan Policies May Hurt Nations' Road, Utility Spending." *Bloomberg*, April 24, 2004.

Despite these rhetorical changes, there remains a vision of institutions under neo-liberalism that is fundamentally different from that of the “social state.” In the former, institutions are increasingly ruled by political technologies such as accountancy, budgets, and audit rather than social indicators or an ethic of service (Rose, 1993). Neo-liberal analyses of ICE routinely have downplayed or ignored essential aspects of its role in the economy: the significance of investment that bolsters national competitiveness, its role in energy independence, its impact on employment, and its tax contribution. These omissions are what led one critic to label as “strange” the Central Bank’s assertion that, “(...) evaluations of ICE should only be of a quantitative-financial nature, and that matters of quality lie outside (its) purview” Jiménez, H.M (no year).<sup>28</sup> The autonomy of Central Banks and technocrats so important for reform in the “political economy of adjustment” literature is recast in the opposition discourse as procedurally problematic and in fact peculiar. It makes sense, however, when viewed as a neo-liberalization project that uses technical discourse to limit policy options. Quantification and costing are rightfully part of public policy, but how they are used varies due to *politics*, and the insulation of decision makers that comes with “autonomy” has a social and political cost.

### 3.4 Taxation

Fiscal deficits, when they occur, can be addressed either by reducing state expenditures or raising taxes, or both. Though broad-based tax reform was part of the Washington Consensus agenda, neo-liberal policy reform tended to focus most intently on reducing state expenditures. This was certainly true in Costa Rica, where state spending was restricted with the implementation of structural adjustment policies in the 1980s, but tax reform was stranded in the Legislative Assembly until 2006.<sup>29</sup> Despite exceptionally progressive social policy, tax evasion is high, and rates are

---

28 This article, is a parodies an earlier attack on ICE entitled, "The Independent Republic of ICE," in which charges were made that the institution's unions and management were hijacking the institution for personal ends.

29 At the time of this writing, the Libertarian Movement and the Popular Block had managed to stall reform yet again, submitting a complaint to the Constitutional Court that the process of reform was unconstitutional. The resolution of the fiscal problems thus remains unrealized. "Fiscal Plan Loses Battle in the Sala IV", *La Nación*, March 22, 2006.

low and somewhat regressive. Considering their potential for bringing in large sums to resolve fiscal imbalances that placed pressure on institutions such as ICE, why were reforms delayed? After all, "(...) independent of ideology, nobody likes a crisis" (Cornick, *et. al.*, 2004: 24). One reason is that the Libertarian Movement (a political party) worked hard to impede reform, arguing in part that taxing world-wide profits and corporations would drive out foreign investment. Indeed, some argue that progressive taxation is at odds with the neo-liberal model:

*"(...) The lack of sufficient discussion regarding efforts at taxation, regarding the fiscal basis of this model of development, has meant that the issue is resolved by cutbacks, always with short-term thinking: cutting back here today, impeding investment. Why? Because the model of the last 20 years made the decision that we were going to initiate offers external to the country, and in order to make us attractive to investors, the winners would not have to pay taxes (...) We went from having approximately a 16% rate to not quite 13%. That is unsustainable. How can we eliminate pressures on institutions like ICE? by raising taxes?"* (Carlos Sojo, Director, Latin American Social Sciences Faculty (FLACSO), Costa Rica, interview with the author, 30 Jan 03).

Nearly unrestrained global capital movement means that investment from abroad is contingent in part on the taxation system: lower tax rates are more attractive. It is true that investors value other things besides avoiding taxes, such as stability in law and market structures and high-quality human resources. Costa Rica has much to offer in this area: with high levels of human development, an as-yet satisfactory infrastructure, and a long history of democratic stability, the pressures for a "race to the bottom" in taxes should be surmountable. But in reality, taxes have not been collected from many multinationals, which greatly weakens Costa Rica's tax base.<sup>30</sup> For example, Intel, a U.S. multinational with important investments in Costa Rica, does not pay taxes. Though Intel has provided many other benefits to the economy, including a contribution of up to 6% to GDP growth over the last decade, it does not bode well for national accounts when even highly competitive corporations are not obligated to contribute to state revenues.

---

30 "U.S. Investors Will Not Pay Taxes Here." *La Nación*. January 18, 2003.

The current tax reform bill brings with it hopes that fiscal pressures will be somewhat relieved by a general rise in corporate rates from 18% to 30%, with incremental decreases to 25% in 2010. A 13% VAT would replace a more limited 13% sales tax, while capital gains taxes would go from zero to 10%. Proponents of reform hope it will simultaneously redress the regressive taxation structure, with those who have more paying proportionally more; fund state programs that promote equity and social inclusion; and promote infrastructure development (Villaluso, 2005). But as with most economic policy over the last several decades, there are conflicting views on the desired goals of tax reform. The IMF did not hesitate to weigh in with its view that Costa Rica's new income should be spent on inflation targeting and exchange rate flexibilization, not social expenditures.<sup>31</sup> The Central Bank soon thereafter announced that it will take up to 70% of the income drawn from new taxes for recapitalization, in order to address inflation.<sup>32</sup>

It is as yet unclear how these visions for earmarking tax income will be reconciled. Greater freedom to reinvest profits of firms like ICE could strengthen state capacity in public goods sectors. Yet inflation targeting and exchange rate flexibilization are likely to hinder such investments and undermine the fiscal basis of the Costa Rican model. Moreover, the lowering or removal of tariffs as called for by CAFTA are likely to reduce state income even further.

#### 4. Resistance

Having argued that neo-liberal reforms are neither inevitable nor neutral, I now turn to the question of resistance to institutional reforms in Costa Rica. Was it the case, as Ricardo Monge, an economist at CINDE, argues, that those who were in favor of privatization were, "(...) seeking to transfer rents from pressure groups that benefit from ICE's monopoly to citizens as a whole," thus producing, "(...) greater efficiency and lower rates (...) resulting in greater local and international competitiveness" (Jiménez, 2000:304-5)? Similarly, were citizens who opposed the ICE

---

31 The IMF believes resolving fiscal problems should be a priority for the country." *La Nación*. January 23, 2006.

32 "Mayoría de recursos de plan fiscal para capitalizar Central." *La Nación*. February 24, 2006.

Combo duped by these special interests? Proponents of neo-liberal reform seemed to believe they were, as “those who oppose the change in model will find their position weakened” if only the people could learn of, “the hidden reasons behind [the position of] interest groups,” (Jiménez, 2000:313) and the costs that would befall the country if ICE were not privatized: “high prices, low quality , fewer job opportunities, and poor resource allocation” (Jiménez, 2000:316). In this discourse, privatization was framed as common sense, its opponents as simple rent-seekers, and its champions as neutral, progressive thinkers acting in the public interest.

Such discourse is systematically examined and critiqued by an ICE engineer who documents what he calls the “ideological terrorism” of privatization supporters: “(...) either Costa Rica privatizes services, sells businesses, cuts personnel costs, and reduces wages, or it will (find itself) on the brink of collapse” (Segura Ballar, 1999: 27).<sup>33</sup> History has repeatedly failed to bear out these dire predictions, but the assault continues in the editorial pages of newspapers and in numerous writings by members of the neo-liberal economic team. Unsubstantiated charges of “capture” of ICE by its unions permeate the editorial history of the country’s main newspaper, *La Nación*.<sup>34</sup> In 2002 and 2003, a concerted campaign of accusations and insinuations was waged against the company itself, claiming that it had dual system of accounting that obscured its true fiscal situation, that it violated budgetary rules for public institutions, and that it was actually a drain on public resources. All of these claims were found to be false by a special government commission, and ICE and its managers and unions were vindicated (High Commission for the Analysis of the Financial Situation of ICE, 2003). But the effect of the discourse itself was to cast doubt on the institution’s legitimacy. ICE’s defenders claimed that this “smear campaign,” was concocted to undermine support, “(...) with an eye toward privatizing (ICE) under the framework of the Central American Free Trade Agreement.”<sup>35</sup>

Despite the rhetorical attacks, attempts to privatize autonomous institutions like ICE have failed until now , in part due to the fact that there is

33 Quote is from an article entitled, “The Country Privatizes or Collapses” in the newspaper *La República*.

34 See, for example, “State ‘Combos.’” *La Nación*. June 16, 2004; “New Union Trophys.” *La Nación*. October 7, 2005.

35 Group ICE, 2004. “Commission of Notables: ICE is solvent, with a surplus.” News of Interest, (<http://nuevo.grupoice.com>).

no genuine disaffection for state firms or ghastly experiences to justify rejecting them. Thus, pressures to privatize have not been accompanied by consumer demands for service improvements. On the contrary, attempts at outright rollback in Costa Rica have been met with resistance on many fronts: by the “interest groups” associated with “the politics of economic adjustment,” to be sure, but also by appeals to national pride and appreciation for the Costa Rican solidary model by the general public. Though workers clearly have an interest in opposing privatization, unions represent less than 20% of workers in Costa Rica. They also get low confidence marks from the population at large, so it is doubtful that they should be credited with (or accused of) spurring the massive mobilizations of 2000. It is those very groups that supposedly benefit – housewives, consumers, youth – that have filled the streets in large anti-privatization protests in Costa Rica and throughout Latin America. This creates a quandary for those who believe organized, selfish interests prevent otherwise needed and beneficial reforms from being implemented. If privatization is “generally positive” as claimed (Williamson, 2004), then why the fervent opposition?

A more convincing answer is provided an anti-Combo organizer herself: “(...) *Who was against the Combo, besides unions? All the popular organizations: cooperatives, farmers, municipalities, students, environmentalists (...) housewives; all kinds of people. Because behind this [issue] was a subtext regarding the Costa Rican state (...) the people very quickly realized that everything it had been able to accomplish was at stake in the ICE controversy (...) They were not only hitting the streets to defend ICE, but to defend the Costa Rican model (...) I think people are very worried because they saw their quality of life go down (after neo-liberal reforms) and they understand, broadly speaking, that what is at stake are two very different ways of doing things*” (María Flórez Estrada, “Women against the Combo”, and journalist for *Semanario Universidad*, interview with the author, 30 Jan 03).

Resistance was pervasive among people who supposedly benefit from privatization precisely because there were reasons to believe that it would not, in fact, serve their interests. By resisters, privatization was framed as an extremist assault on deep constitutional principles that many Costa Ricans hold dear. According to the Director of the National Association of Public Workers, a clear notion of Costa Rican national identity has so far protected it from the penetration of radical ideas: “(...) *We are not communist, but we believe in solidary development. What this means is that both communism and neo-liberalism hold less appeal for us. There is no room for ideological extremists*” (Albino Vargas, interview with the author, Aug 02).



Historically, “public goods” were by definition public, and “citizenship” meant not just economic but also social citizenship. The availability of political space for oppositional discourse, coupled with an educational system that produced knowledge regarding the history and importance of Costa Rican social democracy, kept more extreme manifestations of neo-liberalism in check. Costa Rica’s long history of stable institutions, political compromise, and socially-minded policies (Morales-Gamboa and Baranyi, 2003), coupled with a relatively open media, have afforded resisters the ability to present policy alternatives in institutional spaces that matter for outcomes. The argument here is not that Costa Rica’s social democratic characteristics are either necessary or sufficient conditions for preventing neo-liberal reforms from occurring; only that these characteristics slow the spread of neo-liberal policy and account for the selective manner in which it has been accepted in Costa Rica (Clark, 2001). Moreover, these conditions foster ties across “interest groups” to bolster shared visions of and struggles for the public good.

## **5. Exclusion and the threat to democracy**

Beyond the interested parties vying for rents predicted by theories of the political economy of reform, and even beyond the struggles over definitions and meaning, there is a deeper struggle over who controls the process of reform. Negotiation among social actors has played an important role in Central America during transitions from war to peace and from dictatorship to democracy. Yet they have been largely absent in dealing with changes of economic models and state reform, where an authoritarian culture prevails (Cerdas, 2000). Reforms are presented as politically neutral, technical solutions to common sense problems that should transcend messy political processes. Privatization policy in particular is framed to deny state competence for providing goods and services, to associate markets with optimal outcomes, and to shift economic decision-making to technocrats who ostensibly have no intervening interests of their own. Popular voices – and at times their elected representatives – are silenced as partial and self-interested. Issues of ownership and control are de-politicized, and social criteria such as employment or regional development are considered inefficient or held up as proof of favoritism (Sclar, 2000). Thus neo-liberal actors, “(...) succeed in excluding potential issues from the political process,” those that do not conform to mar-

ket principles (Lukes, 1974).<sup>36</sup> The impression of technical inevitability thereby created, as in Thatcher's Britain, undermines the mere consideration of alternative economic approaches.

On the other side, this discursive and substantive exclusion from reform processes has led to an interesting "double movement" (Polanyi, 1944) – everything from demands for inclusion in public debates to riots and revolts – not simply in response to the harms threatened by market-led reforms, but in response to threats to democratic participation itself. In Costa Rica, structural adjustment policies under the neo-liberal framework dismantled relations that had been established as a result of the transformations of the 1940s, thereby marginalizing many social actors, but also inciting demand for more inclusion in social and political negotiation processes (Rojas Bolaños, 2000). The Combo itself was seen as an attack on democracy, due to the underhanded way it was carried out. In a state with a long participatory tradition, exclusion was vexing: "(...) *If the project had been discussed transparently, and not so hastily, probably there would not have been such a feeling of betrayal among people*" (William Vargas, interview with the author, 23 Jan 03). As supporters of the Combo tried to limit discussion and inclusion, citizens refused to cede that space. Standing firm, they drew on the rich institutional, cultural, and ideological history of Costa Rica for the resources to defend their version of the public good, and to demand accountability in economic decision-making.

The conflict over ICE brings into bold relief the political dynamics behind increasing polarization and disaffection for politics in Costa Rica. The institutional and political project of neo-liberalism frames reform as a fight between right (neutral, progressive, economically liberal) and wrong (interested, regressive, static) policies (Vargas Solís, 2005). But what most Costa Ricans are demanding is institutional and participatory diversity not conformity with some pre-conceived dogma. In order to sustain and consolidate democracy, socio-political "*concertación*" – understood as the search for national agreement regarding governance and the transformation of economic and political structures – is vital, not just in Costa Rica but in all of Central America. Creating the sociopolitical and juridical conditions for these processes to succeed require a great deal of effort (Rivera, 2000), yet neo-liberalism systematically undermines these efforts through

---

36 Agenda control is an example of the "second dimension" of power, while an acceptance of technocratic logic as "common sense" and overlooking of alternatives by the wider society, is more akin to Lukes' "third-dimension" of power.

policies that not only isolate the powerful from the rest of the community, but also undermine the institutional bases for the consideration and promotion of alternatives.

What is at stake is not simply whether states or markets or some mixed institutional arrangement will provide electricity and telecommunications in Costa Rica; it is whether citizens can continue to pry open policy spaces narrowed by neo-liberalism, and if not, whether they will grow increasingly disenchanted with both their leaders and their political system. There is already evidence of a decline in system support that is worrisome considering the relative stability of Costa Rican democracy (Seligson, 2002). The political divisions and polarization in Costa Rica are real and growing, and are only likely to become more profound as neo-liberal policies continue to encroach on the Costa Rican model of development. The 2006 presidential elections were a case in point, where divisions over CAFTA almost cost the pro-CAFTA candidate Óscar Arias the presidency, despite polls indicating a comfortable victory. His opponent, Otton Solís, advocated strongly for CAFTA's renegotiation, and has vowed to continue working toward that end.

## **6. Implications of the Central American Free Trade Agreement**

Though it is impossible to say exactly how the recently negotiated CAFTA will affect the region, some implications can be inferred from its text, as well as from experiences of signatory countries with the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Three issues in particular are relevant to the discussion above: the opening of public monopolies to the private sector, private investor-state dispute arbitration, and the "locking in" of a liberalization agenda that suppresses policy alternatives. On the most obvious level, CAFTA includes provisions that mandate openings of ICE to private sector competition, the core issue behind the struggles of 2000. Short of renegotiation or stopping the implementation of CAFTA, there will be little chance to prevent the precise kinds of openings to private competition proposed by the Combo. Once private investors are allowed to enter electricity markets, the Humpty Dumpty that was once ICE will be difficult to put back together again. By transforming into law the kinds of openings opposed by mass movements, CAFTA suppresses alternative ways of managing public goods by simply removing them from debate. Accompanying these openings are opportunities for corruption presented by increased private contracting. While there have been

strong measures taken against even elite actors involved in the corruption scandals of 2004, the capacity of Costa Rica to monitor even more such contracts will be tested under CAFTA.

Moreover, once-successful state actions designed to address market failures – which have occurred throughout the region and are not particularly uncommon – could be ruled in violation of CAFTA. For example, the 1968 takeover by ICE of the Electric Bond and Share Company, a private distribution company that had, “(...) *reached the heights of negligence, of inefficiency, and of disaster*” (Vice-president of CADEXCO, the Costa Rican Chamber of Exporters, interview with the author, 27 Jan 2003), could under CAFTA, be construed as an attempt to limit competition and threaten the profits of private investors. Indeed, public monopolies have already been threatened under NAFTA, as United Parcel Service’s (UPS) case against the postal services in Canada illustrates.<sup>37</sup> UPS based its claim of unfair competition on the argument that Canada Post’s vast public mail service infrastructure illegally subsidizes its parcel and courier services, those areas with which UPS competes. Since most public services, including electricity, health care, and education, have both a public and commercial component, they too could be challenged under these rules. As corporations become increasingly skilled in the use of trade agreements to improve their own market conditions, the threat of such campaigns against public enterprises increases. For a country with Costa Rica’s level of well-established and effective public infrastructure, these kinds of challenges should be viewed with deep concern.<sup>38</sup>

CAFTA’s chapter on investment, which is modeled after NAFTA’s infamous Chapter 11, presents an even more serious threat. Its provisions grant foreign investors extensive legal and procedural rights that transcend even those provided for citizens or corporations under domestic law, by allowing external arbitration in disputes between investors and governments. Democratic decision-making is completely sidestepped with the

---

37 For more information on such impacts of investor agreements, see “Trade Secrets: The Hidden Costs of Free Trade,” a film by Jeremy Blasi and Casey Peek (2002).

38 Former US Trade Representative, Robert Zoellick, informed Costa Rica’s negotiators early on that the country’s unique state monopolies were incompatible with the objectives of CAFTA. The threat of exclusion placed the Costa Rican government in an uncomfortable position, compromise to please the U.S., or choose the dangerous path of resistance that honored prior commitments to protect public enterprises. *La Nación*. “The United States suggests a free trade agreement without Costa Rica, due to its telecommunications monopoly”, 3 Oct 2003.

advent of this mechanism, which not only permits companies to win tax - payer money by suing states for lost profits, but also removes arbitration proceedings from the jurisdiction of national courts to a private, unac - countable tribunal with almost no provisions for civil society participa - tion. As Oxfam America contends, "(...) these special tribunals lack the transparency generally afforded by normal judicial proceedings and are empowered to order governments to directly compensate investors for regulations that hurt them, regardless of the public good that the regula - tions might serve" (Oxfam, 2004). If the people of Costa Rica have any doubt that this mechanism could be used to undermine the safety, health, public interest, or environmental regulations of the country, they need only take a closer look at the history of NAFTA.

A range of attacks on government activity and public policy has occurred under NAFTA, at all levels of government? federal, state and local. Examples include (Public Citizen, 2005):

- the successful challenge by the California firm Metalclad to the denial of a permit by a Mexican municipality for the building of a toxic waste facility strongly opposed by the local community: \$15.6 million paid by Mexican taxpayers to the company;
- the reversal of a Canadian government ban on the cancer -causing gasoline additive MMT : \$13 million in taxpayer money award to its producer, the Ethyl Corporation;
- the still-pending Methanex case, where a Canadian chemical company is challenging California's law banning MTBE, a dangerous source of water pollution.

A recent case of comparable dimensions that could be tried under CAFTA is the case of Harken Costa Rica Holdings. A drilling concession granted to Harken was found to conflict with the country's environmental law. Harken attempted to retaliate by bringing a suit for \$57 in damages to an international arbitrator, but the government refused, instead resolving to fight the case in Costa Rica. Under CAFTA, Harken would have had the right to sidestep the national courts altogether and have its claims heard before an international tribunal, regardless of the wishes of the Costa Rican government or people.<sup>39</sup>

---

39 From a National Resources Defense Council and Friends of the Earth press release, "The threat to the environment from the Central America Free Trade Agreement (CAFTA): The case of Harken Costa Rica Holdings and of offshore oil."

Perhaps the most profound effect CAFTA may have on the Costa Rican model is in changing the “policy space” within which economic decisions are made. In order for any economic policy to be effective, “(...) developing countries must have the ability, freedom, and flexibility to make strategic choices in finance, trade, and investment policies, where they can decide on the rate and scope of liberalization and combine this appropriately with the defense of local firms and farms” (Khor 2001). The inclusion of non-trade issues such as investment, competition policy, and government procurement in NAFTA and CAFTA is seen by many countries as an attempt to enforce a liberalizing discipline. They limit decision-making power in precisely those areas where discretionary policy might lead countries down an alternative path, away from privatization and liberalization. The ratification of CAFTA closes this policy space, due in part to the legal ramifications of violating the treaty. CAFTA expands, rather than narrows, which claims may be compensated under NAFTA by including “the assumption of risk,” “expectation of gain or profit,” intellectual property rights, and a new category of government contracts, such as those for natural resource concessions. The ability of the state to provide for basic human rights is seriously threatened by these provisions, and neither citizens nor their elected officials have any meaningful way to influence outcomes. In effect, the rights of investors are enshrined into law, while the rights of citizenship and inclusion, so crucial in Costa Rican struggles over the past two decades, are marginalized.

Unfortunately, these assaults are not without cost. Eleven NAFTA cases filed against the United States, Canada, and Mexico have already garnered \$35 million for foreign investors, and the U.S. government alone has spent millions in legal fees fighting investors’ claims (Public Citizen, 2005). Thirty-one cases are still under review, and are likely to result in more taxpayer money going to reimburse investors for acts “tantamount to expropriation.” There are also political costs of contentious agreements such as CAFTA. Already there have been massive protests and even deaths in clashes over CAFTA in Guatemala, Nicaragua, El Salvador, and Honduras. Meanwhile, Costa Rica’s public sector unions, backed by student, rural, and citizen groups, have vowed to resist CAFTA “in the streets” due to its threat to public institutions.<sup>40</sup> Though CAFTA is likely

---

40 *La Nación*, “Union rejection and business support for the (free trade) agreement with the United States”, 26 Oct 2003; *La Prensa* (Panamá), “Presagian días difíciles en Costa Rica por TLC”, 13 March 2006.

to bring benefits to certain sectors of the Costa Rican economy, these should be weighed against the likely costs: financial and political, institutional and human, anticipated or unintended.

## 7. Conclusions

This paper demonstrates how market openings in Costa Rica were driven not only by those who felt that the market would provide public goods better than the state, but also by actions of interested parties that stood to benefit. False claims of technical necessity led to the implementation of policies that led to the withdrawal of resources essential for the continuation of the Costa Rican model. This paper also shows that resistance was driven not only by interest groups, but also by the efforts of people who honestly believed that greater reliance on the market would threaten the institutional and political foundations of the social democratic state. Finally, this paper argues that rather than strengthening the capacity of the Costa Rican state to adapt to political and economic change, neo-liberal reform processes have actually undermined public institutions and closed spaces for negotiated transformation.

This is of obvious relevance for other countries in the region, which are struggling to overcome decades of polarization, economic marginalization, and political exclusion. As countries look for ways to consolidate democracy, heal polarizing rifts, and create a truly developmental state, there are important lessons to be learned from Costa Rica, where institutional and human capacity-building and “*concertación*” have made it the most stable democracy in the region for the past half-century. Yet opportunities for dialogue and negotiation presented by peace-building processes are diminishing. The rollback of state intervention, increased insulation for technocrats, weakening of legislative oversight, and greater independence for democratically unaccountable bodies such as Central Banks have set a dangerous precedent for democracy.

Despite the fact that neo-liberal discourse has made many inroads against the statist legacy, however, there remain institutional and discursive resources for constructing alternatives. The policy space in Costa Rica and across Latin America remains very much contested. As more and more governments question the neo-liberal model, Costa Rica may yet provide a glimpse of viable alternatives, and regional leadership may yet emerge as a means to ensure that such alternatives are considered.

## References

- Biersteker, T. J. (1995): The 'triumph' of liberal economic ideas in the developing world, in Stallings, Barbara (ed.): ***Global Change, Regional Response: The New International Context of Development***, (Cambridge University Press).
- Câmara Neto, A. F. and Vernengo, M. (2004): Latin America in the Post-Washington Consensus Era, Featured article , International Development Economics Associates, (www.networkideas.org).
- Cerdas, R. (2000): "Negociación y concertación en Centroamérica", ***Espacios: Revista Centroamericana de Cultura Política***, N.º 12 .
- Chang, H. (2002): ***Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historic Perspective***, (London, Anthem Press).
- (ed.) (2003): ***Rethinking Development Economics*** , (London, Anthem Press).
- Clark, M. A. (2001): ***Gradual Economic Reform in Latin America: The Costa Rican Experience***, (Albany, The State University of New York Press).
- Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Gobierno Central de Costa Rica (1996): "Mañana será tarde" (San José, Ministerio de Hacienda).
- Cordero, J. A. (2000): "El Crecimiento Económico y la Inversión: El Caso de Costa Rica", ***Serie Reformas Económicas 52***, (Chile, CEPAL).
- Cornick, J.; Garnier, L.; Guardia, J.; Ordóñez, J.; Torrealba, A.; Villalobos, F. and Villasuso, J.M. (2004): Estabilidad, Control de Gasto, y Desarrollo: Este Tríptico debe ser el Complemento de la Reforma Tributaria, in M. Barahona y Ceciliano (eds.): ***Reforma Fiscal en Costa Rica: Aportes a una Agenda Inconclusa***, (Costa Rica, FLACSO).



- Dubash, N. K. (2002): ***Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform***, (Washington, DC, World Resources Institute).
- Duménil, G. and Lévy, D. (2001): “Costs and benefits of neoliberalism: A class analysis”, ***Review of International Political Economy***, Vol. 8, N.º 4.
- ECLAC (2001): “Social dimensions of macroeconomic policy”, Informes y estudios especiales, ***Report*** of the Executive Committee on Economic and Social Affairs, (Chile, United Nations).
- García, L. E., Rodríguez, D. J. and Rossi, L. (2000): Dams, Development and the Environment in Latin America and the Caribbean: Some experiences of the Inter -American Development Bank, ***Document***, “Sustainable Development Department”, (Washington, Inter-American Development Bank).
- Grindle, M. and Thomas J. W. (1991): ***Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries***, (Johns Hopkins University Press).
- Haggard, S. and Kaufman R. R. (1992): ***The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State***, (NJ, Princeton University Press).
- Hall, P. A. (1986): ***Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*** , (New York, Oxford University Press).
- Heilbroner, R. L. and Bernstein, P. (1989): ***The debt and the deficit: false alarms/real possibilities***, (New York, Norton and Company).
- High Commission for the Analysis of the Financial Situation of ICE, (2003): ***Final Report***, Prepared for the Managing Board of ICE, November.
- Jiménez, H. M. (no year): ***The Independent Republic of the Central Bank?*** (School of Economics, Costa Rican National University).
- Jiménez, R., ed. (2000): ***Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica***, (San José, Academia de Centroamérica).

- Khor, M. (2001): *Rethinking Globalization*, (London, Zed Books).
- Krueger, Anne O. (1974): “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *The American Economic Review*, Vol.64, N.º 3
- Lukes, S. (1974): *Power: A Radical View*, (London, MacMillan).
- Morales-Gamboa, A. and Baranyi, S. (2003): Costa Rica: State-building, National Leadership, and ‘Relative Success’, *Draft paper* for and IPA/United Nations University project on Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance.
- Nelson, J. M. (1990): *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, (Princeton, Princeton University Press).
- Oxfam America (2004): The Central America Free Trade Agreement: Three Reasons for Congress to Vote No, *Comments to a Congressional Briefing on CAFTA* by Stephanie Weinberg, Oxfam America Policy Advisor, (Washington).
- Polanyi, K. (1944): *The Great Transformation*, (Boston, Beacon Press).
- Public Citizen (2005): NAFTA Chapter 11 Investor-State Cases: Lessons for the Central America Free Trade Agreement, (<http://www.citizen.org/documents/Chapter%2011%20Report%20Final.pdf>)
- Reding, A. (1986): “Voices from Costa Rica”, *World Policy Journal*, Vol. 3 N.º 2.
- Rivera, R. (2000): “La acción pública y la democracia deliberativa: las bases de una concertación sostenida”, *Espacios: Revista Centroamericana de Cultura Política*, N.º 12.
- Rodríguez Argüello, P. (2000): *Desarrollo y Regulación de los Servicios Públicos en Costa Rica*, (San José, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).
- Rodríguez-Clare, A. (1998): “Internal Debt in Costa Rica: An Alternative Focus, Part I”, *Revista Acta Académica*, (Costa Rica, Universidad Autónoma de Centro América- UACA).

- (1999): “Internal Debt in Costa Rica: An Alternative Focus, Part II”, *Revista Acta Académica*, (San José, Costa Rica: Universidad Autónoma de Centro América- UACA).
- Rojas Bolaños, M. (2000): “Política y Concertación en Costa Rica”, *Espacios: Revista Centroamericana de Cultura Política*, N.º 12.
- Rose, N. (1993): “Government, Authority and Expertise in Advanced Liberalism”, *Economy and Society*, Vol. 22.
- Schamis, H. (1999): “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”, *World Politics*, Vol. 51, N.º 2.
- Schipke, A. (2001): *Why Do Governments Divest? The Macroeconomics of Privatization*, (Heidelberg, Springer).
- Sclar, E. (2000): *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, (Ithaca, Cornell University Press).
- Segura Ballar, R. (1999): *National Resistance to the Implementation of the Neo-Liberal Economic Model in Costa Rica*, (San José, SIICE/Union of ICE Engineers and Professionals).
- Seligson, M. A. (2002): “Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999”, *Latin American Research Review*, Vol. 37, N.º 1.
- Sojo, C. (2004): “Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la privatización de empresas públicas”, *Serie Políticas Sociales 94*, (Chile, CEPAL).
- Special Mixed Commission on ICE. (2000): “Contingency Plan for Strengthening ICE”, *Report* of the Social Movement Delegates.
- Stallings, B. (ed.) (1995): *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*, (Cambridge University Press).
- Stiglitz, J. (2002): “Accounting Tricks around the Globe”, Project Syndicate, ([www.globalpolicy.org/socioecon/bwi-wto/imf/2002/1001tricks.htm](http://www.globalpolicy.org/socioecon/bwi-wto/imf/2002/1001tricks.htm)).
- Taylor, L. (ed.) (1993): *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution, and Growth in the Developing World*, (Cambridge, MIT Press).
- Tendler, J. (1998): *Good Government in the Tropics*, (Johns Hopkins University Press).

- Toye, J. (2003): "Changing Perspectives in Development Economics," in Chang, H. (ed.): *Rethinking Development Economics*, (London, Anthem Press).
- UNIMER Research International (2000): *Fourth Annual Opinion Poll*, (San José, Costa Rica).
- Vargas Solís, L. P. (2005): "¿Hacia dónde va Costa Rica? ¿Hacia dónde la llevan?", Contribution to the *Forum*, "¿Hacia dónde va Costa Rica?", FLACSO, Costa Rica, April 7.
- Villasuso, J. M. (2005): "El proyecto de pacto fiscal en Costa Rica", *Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI*, N.º 5, (Marzo).
- Wade, R. (2003): "What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'", *Review of International Political Economy*, Vol. 10, N.º 4.
- Williamson, J. (1990): What Washington Means by Policy Reform, in Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, (Washington, Institute for International Economics).
- (1994): *The Political Economy of Policy Reform*, (Washington, Institute for International Economics).
- Williamson, J. (2004): *Leading Edge Roundtable*, (New York, Ford Foundation).
- Wilson, B. M. (1994): "When Social Democrats Choose Neoliberal Economic Policies: The Case of Costa Rica", *Comparative Politics* Vol. 26, N.º. 2 .
- Zysman, J. (1985): *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, (Ithaca, Cornell University Press).

## ENCUENTROS

### Los campesinos hondureños: ¿transición agraria hacia la exclusión social?

*El cambio social más drástico de la segunda mitad de este siglo  
y el que nos separa para siempre del pasado  
es la muerte del campesinado*  
Hobsbawm, E. (1998) *El siglo XX*

Ana Laura Touza-Lara<sup>1</sup>

A principios del presente siglo, la agricultura ha dejado de ser la principal forma de ganarse la vida de la humanidad. La transición agraria hacia el capitalismo se ha completado en la mayoría de los actuales Estados-nación, o al menos, en parte de ellos. Sin embargo, a partir de los procesos de mundialización, las transiciones agrarias se dan en un contexto en el que la agricultura, o mejor dicho, los agronegocios, han adquirido escala planetaria bajo el dominio de corporaciones transnacionales que moldean las cadenas productivas. En este contexto, las transiciones agrarias de los países de transición tardía, diferirán necesariamente de las formas que adquirieron las primeras experiencias históricas. ¿Cómo se dan los procesos de transición agraria en este contexto de mundialización, en el que la agricultura no pareciera ser la fuente de acumulación para el desarrollo capitalista nacional y en el que los sectores campesinos se ven crecientemente marginados?

1 Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales e Investigadora, FLACSO Costa Rica, E-mail: anatouza@yahoo.com

En este trabajo presentamos el análisis de la transición agraria en Honduras, para lo cual analizaremos la validez y la resignificación contemporánea de la cuestión agraria y el caso de Honduras; asimismo, presentamos una reflexión acerca de las modalidades de las transiciones agrarias en América Latina y sus vías campesinas, en un contexto de descampesinización, tanto regional como global, y de profundas transformaciones en los patrones de articulación de los sistemas alimentarios. Por último, concluimos con una reflexión sobre las posibles vías campesinas en el caso hondureño.

## **1. La resignificación contemporánea de la cuestión agraria**

El desarrollo del capitalismo, desde mediados del siglo XIX hasta comienzos del XXI, ha mostrado un común denominador: una profunda transformación de las sociedades agrarias. Este proceso, llamado transición agraria, ha adquirido, según los contextos históricos, una especificidad, un particular modo de desarrollo llamado vías campesinas.

Los primeros analistas de las transiciones agrarias, marxistas o populistas, plantearon el problema como la cuestión agraria, intentando responder a tres interrogantes básicos: cómo se puede hacer la revolución en países campesinos; cómo se desarrollan las fuerzas productivas en la agricultura capitalista; y, por último, cómo se produce la acumulación originaria para la industrialización capitalista. A lo largo de más de un siglo, las transiciones agrarias han generado otras cuestiones agrarias: ¿por qué persiste el campesinado?; ¿será acaso la economía campesina un modo de producción diferente?; ¿cuántas vías campesinas se han desarrollado históricamente y qué sociedades han construido?

El origen de la cuestión agraria comienza a mediados del siglo XIX cuando el avance del capitalismo en Inglaterra plantea una pregunta, de origen político pero a su vez teórica: ¿qué suerte correrá al campesinado bajo la influencia del desarrollo capitalista?

Desde entonces, la teoría social ha transitado por dos vertientes principales: la que sostiene que el campesinado de subsistencia será subsumido por la lógica del desarrollo capitalista y eventualmente desaparecerá, y la segunda, que sostiene que la producción campesina es un modo de producción, como lo es el capitalismo, con el cual coexiste, y que por lo tanto no necesariamente entra en contradicción, y, no necesariamente tiene que desaparecer.

La primera de estas vertientes, de origen marxista, plantea dos tesis principales en torno a la desaparición del campesinado: una de tipo socio-

lógica: el proceso de diferenciación campesina, y otra de tipo política: el papel del campesinado en el proceso revolucionario.

La tesis de la diferenciación campesina fue planteada primero por Marx<sup>2</sup>, quien señala que el crecimiento de la producción mercantil llevará inevitablemente a una diferenciación del campesinado y el empleo de trabajo asalariado por los propietarios o los aparceros (“tenants”) capitalistas. “(...) El campesino que produce con sus propios medios de producción será, o bien gradualmente transformado en un capitalista que explota el trabajo de otros, o sufrirá la pérdida de sus medios de producción (...) y se transformará en un trabajador asalariado. Esta es la tendencia en la forma en la que el modo de producción capitalista predomina” (Marx, 1982). Así, el campesinado al ser separado de sus medios de producción dejaría de ser campesino, desaparecería como clase.

La segunda vertiente teórica, la persistencia del campesinado en el capitalismo, tiene su origen en los populistas rusos<sup>3</sup> antes de la Revolución de Octubre. El mayor exponente teórico, Alexander Chayanov, desarrolló sus tesis durante los primeros años de la Revolución. Chayanov (1966)<sup>4</sup> intentó documentar y explicar la viabilidad de la agricultura campesina en Rusia y la ausencia de tendencias hacia la diferenciación dentro del campesinado.

El debate contemporáneo, un siglo después, retoma las líneas centrales del debate clásico planteado por Marx y los marxistas (principalmente Engels, Lenin, Kaustky) y Chayanov, aunque, ahora, el planteamiento se centra en la vigencia que tiene la cuestión agraria en un contexto en el que los países centrales (y muchos de la periferia) ya han experimentado el desarrollo de las relaciones capitalistas en el medio rural. En este sentido, los marxistas parecen haber acertado en el hecho de que en los países en los que las relaciones de producción son predominantemente capitalistas el campesinado, la empresa agraria basada en trabajo familiar y que, al menos parte de su producción es para su subsistencia, ha desaparecido, dando lugar a otras formas de producción en la agricultura: los denominados *farmers* o pequeña producción familiar orientada al mercado, y la empresa agraria capitalista, cualquiera sea su escala y la composición de su capital.

---

2 Después por Kaustky en 1899 y Lenin en 1906 en sendos libros de igual título "La Cuestión Agraria".

3 Para una discusión sobre las escuelas populistas rusas, véase Cox (1986).

4 El original es de 1925.

Sin embargo, el planteo de Chayanov pareciera mantener vigencia explicativa en las sociedades en que todavía persiste el campesinado, como es el caso de buena parte de África, Asia y en algunos países de América Latina.

En la discusión de la cuestión agraria contemporánea, se mantienen, en buena medida, las mismas líneas teóricas (Bernstein, 1997) que pueden sintetizarse en la problemática de la política, la producción, y la acumulación. En los países que no han experimentado la transición agraria aún, el debate ha girado sobre aspectos diferentes de una misma cuestión: el problema de cómo se produce la acumulación capitalista. Así, en la actualidad, la cuestión agraria se refiere a lo siguiente: ¿Por qué el modo de producción capitalista, a pesar de su dominación, coexiste con relaciones sociales precapitalistas de producción, y cuáles son los efectos de esa coexistencia?

En términos generales, las experiencias históricas de las transiciones agrarias, manteniendo su diversidad, han sido el resultado de las luchas de clases de una sociedad dada, presentando dos tipos de procesos predominantes: las llamadas transiciones desde abajo, cuando las fuerzas que le dieron impulso no han detentado el poder del Estado, y las transiciones desde arriba, cuando la transición se ha resuelto desde las clases que controlan el poder del Estado.

En las transiciones agrarias desde abajo, el proceso ha implicado extirpar las clases terratenientes. Una transición de este tipo requiere dismantelar las estructuras existentes dentro del Estado y las clases que lo sostienen. El resultado, sin embargo, ha sido impredecible e históricamente variado. Este es el territorio de las reformas agrarias (Byres, 1996: 433).

Por su parte, en las transiciones agrarias desde arriba, el proceso requiere la reconversión de una vasta clase terrateniente semifeudal en vez de su extirpación, la llamada vía prusiana. Puede haber habido una considerable resistencia campesina, pero sin ninguna predominancia. Según Kay (1980), este parece ser el caso de las transiciones agrarias latinoamericanas.

Para ubicar a las transiciones agrarias en sus contextos internacionales —los tiempos y espacios en los que las formaciones sociales son partes de varios modos de producción— en primer lugar, es necesario extender y complementar su investigación y explicación más allá de sus dinámicas internas, y en segundo lugar, admitir la cuestión de cómo la terminación exitosa de una transición agraria en tiempos y lugares particulares, afecta la perspectiva de transiciones posteriores en otras partes.

Para mapear la problemática de la transición agraria, sus perspectivas y problemas en los países pobres en la era de la mundialización, signada por un marco de desarrollo desigual y combinado a escala mundial y su periodización, inmediatamente surgen temas centrales. El primero es el



concerniente a la oportunidad (la mayoría de las transiciones estudiadas se llevaron a cabo en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX). Esto conecta con un segundo tema, o conjunto de temas: cómo han cambiado las condiciones de los procesos de industrialización desde aquellas tempranas transiciones agrarias.

Las posibilidades de las transiciones agrarias en la actualidad estarían profundamente ligadas a lo que Friedmann (1987) denomina los regímenes alimentarios internacionales; es decir, el análisis de cómo el desarrollo desigual y combinado de los mercados de alimentos a escala mundial rompe los límites de las economías nacionales y de las formaciones sociales, y a su vez, rompe los límites convencionales entre la agricultura y la industria.

Según Friedmann (1987), en el último siglo, a partir de la ampliación y profundización de los mercados internacionales, la alimentación mundial comenzó a girar en torno a las empresas familiares agrícolas de los países capitalistas centrales, especialmente de Estados Unidos. El estudio de los cambios en las relaciones entre las empresas agrarias familiares con el Estado y con la división internacional del trabajo, requiere de dos conceptos. Primero, el de los complejos agro-industriales, que permiten productos cambiantes, así como actividades e industrias asociadas a ellas, que en su conjunto han definido tanto las dietas como la producción de alimentos. En segundo lugar, la historia de la comida y de la agricultura que consiste de dos períodos, definidos por su régimen de acumulación: un régimen extensivo, en el que el capital organizaba la producción pero no el modo de vida existente, y un régimen intensivo, en el que el capital organiza el modo de consumo; esto es, que las relaciones mercantiles prevalecen sobre las tradicionales en la vida cotidiana.

El régimen alimentario internacional extensivo (1870-1914) abasteció las necesidades de la expansión de las clases trabajadoras de Europa y de los países de colonizadores europeos. La mercantilización de los alimentos ocurrió dentro de un marco de dietas características de varias partes de Europa, y llevadas por los europeos a las Américas. Bajo este régimen, los alimentos básicos disponibles en los mercados se expandieron en una escala sin precedentes. Las ventajas de la producción mercantil simple, una vez establecida, llevó al desplazamiento tanto de la agricultura campesina como capitalista europea. El resultado fue un creciente número de europeos desplazados y el reclutamiento de muchos de ellos en los países de asentamiento europeo en el Nuevo Mundo. La constelación de proyectos del Estado, productores mercantiles simples y un mercado internacional libre llevaron a una nueva división del trabajo con granos

provenientes de las nuevas áreas dominantes de exportación.<sup>5</sup> Este régimen entró en crisis después de la Primera Guerra Mundial y después de un breve repunte, jamás se recuperó. Las clases de productores de Estados Unidos, dependientes de las exportaciones, se organizaron durante los turbulentos 1930 y presionaron al Estado por asistencia. Como resultado de estas luchas, el gobierno de Estados Unidos creó los programas de precios sostén del *New Deal*, que tuvieron un enorme efecto internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Crearon grandes volúmenes estatales de inventarios, lo que representaba un problema de disponibilidad, pero que fue movilizado a numerosos proyectos en el exterior. Este hecho fue clave para el nuevo régimen alimentario internacional.

El segundo régimen internacional (1945-1973) fue al mismo tiempo intensivo en el mundo del capitalismo avanzado y extensivo en las regiones subdesarrolladas. Para la dieta de los países capitalistas avanzados, la intensificación significaba comida altamente procesada y estandarizada. Las normas de consumo en el régimen “fordista” requerían comida de producción masiva, durable (empacada y congelada) apropiada para el consumo familiar. En el Tercer Mundo, como antes en Europa, la acumulación extensiva implicaba la extensión cuantitativa en la mercantilización de los alimentos. Todo esto ocurrió simultáneamente con el desarrollo intensivo de los complejos agroindustriales ya existentes en el capitalismo avanzado. El impacto más devastador para el Tercer Mundo fue el desplazamiento de los alimentos tradicionales a través de la sustitución de alimentos producidos en escala masiva para las dietas europeas.

El complejo agroindustrial cambió conjuntamente con el consumo en los países capitalistas avanzados. El crecimiento de un sector cada vez más complejo de procesamiento de alimentos, más una creciente inversión en medios de producción mecánicos y químicos en la agricultura, crearon un nuevo tipo de relaciones para los productores mercantiles simples de grano y carne. La constelación de producción mercantil simple / consumo directo de harina y carne, que caracterizó al régimen intensivo, dio lugar a una creciente densidad de relaciones entre productores y el gran capital, ambos comprando medios de producción y vendiendo a procesadoras. Esta producción mercantil simple permaneció viable, a pesar de su radical declinación numérica, debido a las políticas agrícolas que reflejaban

---

5 Estados Unidos, Canadá, Australia, Argentina y, en menor medida, Uruguay. Para una discusión para el caso del Cono Sur, se puede consultar a Díaz Alejandro (1970).

alianzas nacionales entre el Estado y los productores. Este régimen se hizo sostenible para los países desarrollados gracias a la Política Agraria Común que reconstruía la autosuficiencia en trigo y carne de los países de la Comunidad Europea y el sistema de precios sostén de los Estados Unidos y los subsidios a la exportación.

El segundo régimen alimentario internacional, siempre según Friedmann, implicó una nueva forma e intensidad de las relaciones internacionales en torno a los alimentos. En un inicio, dentro del marco de la Guerra Fría, las exportaciones de Estados Unidos reemplazaron las importaciones europeas: los Estados Unidos abastecían a Europa con alimentos y a las excolonias europeas con trigo en una mercantilización extensiva. La clave de esta recomposición fue la ayuda internacional de alimentos, que primeramente tuvo la modalidad de ayuda bilateral de Estados Unidos. El régimen alimentario basado en la ayuda comenzó con el Plan Marshall en Europa y desarrolló mecanismos para sobrepasar las barreras a la importación para colocar los excedentes de los programas agrícolas internos de Estados Unidos. Para el Tercer Mundo, el resultado fue la *Public Law 480*, a través del cual las importaciones de trigo americano crecieron de tal manera que el régimen de comercio internacional fue completamente reorganizado a través del eje Estados Unidos-Tercer Mundo. Esto tuvo como víctima a la agricultura del Tercer Mundo, especialmente a los campesinos que debían producir granos para los mercados nacionales.

El segundo régimen entró en crisis en 1973. Los acuerdos de Estados Unidos y de la Unión Soviética de 1972-73, que pospusieron la *Détente*, iniciaron y terminaron con los excedentes de trigo de Estados Unidos, cuya continua reproducción fue la base de la reproducción del régimen. Las condiciones de este régimen centrado en la ayuda fueron desapareciendo tanto por la competencia exportadora y por un cambio hacia el comercio en el Tercer Mundo. Su legado más dramático fue la destrucción del campesinado en el Tercer Mundo como una estructura social y económicamente viable, con el consiguiente crecimiento de la pobreza de las poblaciones rurales y urbanas. Esto significó la dependencia de las importaciones por parte de los países del Tercer Mundo, lo que contribuyó a las crisis de balanza de pagos y las deudas de los setenta y los ochenta (Friedmann, 1987).

Un tercer régimen agroalimentario, surgido de la crisis del régimen anterior, ha implicado la creciente industrialización de la agricultura, siguiendo la diversidad de los patrones de producción y consumo posfordistas, hacia nuevos patrones de producción y consumo en los países desarrollados (Fine *et al.*, 1996). En este régimen, las agroindustrias y

los complejos agroindustriales adquieren un rol dominante, incrementando la rentabilidad de ciertos productos, pero, a su vez, reduciendo la disponibilidad de alimentos. Los insumos y la tecnología desarrollados en los países del Norte pueden ser asociados con nuevas formas de organización de la producción agrícola, tanto en el Norte como en el Sur. Sin embargo, aunque el régimen posfordista de alimentos tiene un papel central en los países desarrollados, este no ha alcanzado todos los productos agrícolas ni todas las regiones agrícolas del mundo todavía (Teubal, 1999).

De diferentes maneras, la afirmación de Hobsbawn (1998) sobre la muerte del campesinado y de su contexto, y la reestructuración global de la agricultura planteada por Friedmann (1987) parecen implicar la muerte de la cuestión agraria y excluir las posibilidades de una transición agraria de las formas que previamente tuvo lugar (Byres, 1996).

Los diferentes ejemplos históricos que han ilustrado el análisis de las transiciones agrarias parten de la dominación del proceso por la industria, (capitalismo industrial), pero cómo se desarrolla este proceso en un mundo marcado por la internacionalización / mundialización del capital financiero. Esto podría implicar una inversión perversa, un efecto nuevo en el desarrollo desigual y combinado a escala mundial: la perspectiva de que la transición agraria en los países pobres contemporáneos (sobre todo de los más pobres) que requieren esa transición para la industrialización y el desarrollo económico, es eliminada de sus formas de integración a la economía capitalista internacional; es decir, el fin de la cuestión agraria sin su resolución (Byres, 1996, Bernstein, 1997).

Por otra parte, el análisis de las dinámicas globales del capital, y su estadio de mundialización, generan temas que pueden tener consideración en las cuestiones agrarias, sin predeterminedar sus respuestas. Primero, hay un grupo de temas concernientes a cómo la articulación de las economías nacionales (la formación y función de los mercados domésticos, los vínculos intersectoriales, las formas y tasas de acumulación, el rol y la efectividad de la administración económica del Estado) es moldeada por su ubicación en la economía mundial. Esto siempre revela efectos muy diferentes tanto en el centro como en la periferia. Segundo, no sólo cualquier perspectiva de transición agraria no replicará los pasos históricos de las transiciones anteriores, sino que además es muy difícil que repliquen sus mecanismos. Esto sugiere la necesidad de revisar la problemática de la transición agraria y de la industrialización en la periferia contemporánea. Esto conlleva, según Bernstein (1997), a la investigación de formaciones sociales particulares en tres procesos analíticos distintos:

- a) la ubicación dentro de la economía mundial y sus efectos,
- b) patrones de estructura agraria y de cambio,
- c) forma y grados de industrialización.

En los países pobres contemporáneos, caracterizados por la producción mercantil (aunque atrasada en sus formaciones sociales y fuerzas productivas), el desarrollo capitalista no ha podido proveer o asegurar la existencia material, ni la libertad política de la mayoría, sea urbana o rural, proletaria o semiproletaria. La cuestión agraria, al menos en su sentido político, parece mantener su vigencia.

## **2. Últimas trincheras del campesinado: el caso de Honduras**

A principios del siglo XXI, Honduras es uno de los pocos países de América Latina cuya población no ha pasado el umbral de la urbanidad, ya que el 54 % continúa siendo rural, y es en estas áreas donde se concentra la pobreza nacional (73%) (INE, 2004). Esta pobreza en su mayoría no es temporal sino estructural, ya que un 66% de los hogares no cuenta con el acceso en conjunto a saneamiento básico, agua potable, acceso a la escuela para sus hijos e hijas, vivienda construida con materiales permanentes y un número adecuado de piezas por hogar.

Aún más, no solo es una pobreza por sus actuales ingresos, sino por la falta histórica de oportunidades, que se inicia con la conquista española y, específicamente con el establecimiento de la hacienda, en la que la población amerindia fue obligada a salir de las mejores tierras planas de los valles intra-montanos y ubicarse en las montañas circunvecinas, en donde actualmente viven. Estas tierras en su mayoría son de vocación forestal, con fuertes pendientes, suelos de poca profundidad y alta susceptibilidad a la erosión, lo que dificulta la producción y reduce la productividad agrícola. Los descendientes de estos amerindios ya mestizados, son actualmente las familias campesinas que habitan las frágiles laderas de Honduras, cultivando primordialmente granos básicos y café. Aún hoy, los terratenientes ejercen sobre la población campesina una dominación económica, social y cultural y mantienen relaciones extraeconómicas de control de los factores de la producción y de las dinámicas productivas. El arriendo de la tierra, el control de los circuitos de circulación de: la mano de obra, el capital y las mercancías, son determinantes fundamentales de la inseguridad alimentaria y pobreza estructural de la zona rural. Las

estructuras de poder existentes perpetúan la dependencia de la mayoría del campesinado.

Honduras aún no ha concluido su transición agraria. Este proceso se está desarrollando tardíamente, si lo comparamos con el resto de la región latinoamericana, y en un contexto de mundialización de la agricultura dominado por empresas transnacionales, que pone en entredicho las posibilidades de articulación económica de los campesinos. En el siguiente apartado haremos un análisis del proceso de la transición agraria en Honduras.

### **2.1. Honduras: una transición agraria tardía e incompleta**

A diferencia de otros países de América Latina, Honduras se mantiene escasamente articulada con la economía mundo durante la época colonial, y aún después de la Independencia, no se integra al primer régimen alimentario internacional, sino que lo que de forma tardía mediante el enclave bananero.

Así, desde la época colonial, las haciendas en Honduras no participaron de los flujos de comercio exterior, como lo hicieron otros países de Centroamérica, con el añil y el cacao. Para Palma Murga (1994), en Honduras la mayor parte de las haciendas eran de subsistencia, aunque se realizaba alguna producción para el comercio regional por medio del contrabando. Posteriormente, con la Independencia, Honduras estuvo al margen del *boom* del café que hubo en el istmo, ya que la ganadería, la minería y el banano fueron más importantes. Estas dos últimas actividades fueron controladas por compañías extranjeras estadounidenses, lo que impidió una acumulación gradual de riqueza en manos de la oligarquía nacional, y así, los beneficios del sector más moderno y dinámico de la economía habrían de caer en manos extranjeras.

A su vez, el proceso de privatización de las tierras fue más lento que en los otros países de la región. La debilidad relativa de la élite hondureña, como la de su Estado nacional, contribuyó a restringir su capacidad para ejecutar un plan de privatización de tierras (Samper, 1994: 22). Las Reformas Liberales en otros países centroamericanos tendieron a liberar tierra y fuerza de trabajo para el crecimiento agroexportador, en especial las tierras comunitarias y eclesiásticas, así como la apropiación privada de las tierras baldías. En Honduras, el presidente liberal Marco Aurelio Soto (1876-1883) repartió las propiedades de las órdenes religiosas. No obstante, la medida tuvo poco impacto sobre el crecimiento agroexportador nacional, que fue débil, perdurando las formas de tenencia de la tierra de la

época colonial, y en especial las ejidales. No solo había una abundancia de tierras no apropiadas ni explotadas, sino que la gran propiedad tendió a afincarse en los valles y planicies de las tierras más bajas. Allí, a falta de un crecimiento agroexportador nacional, los hacendados hondureños siguieron dedicados fundamentalmente a la ganadería extensiva.

Durante la primera mitad del siglo XX, la plantación bananera fue el principio ordenador de la vida económica en Honduras, de la formación de la estructura de clases, y de las dificultades de conformación del Estado-nación, ya que no fue el café, como en los otros países de la región. Estas plantaciones se ubicaron en las tierras bajas, fértiles, lluviosas y calurosas del litoral atlántico, ocupando los valles de los ríos Ulúa, Chamelecón, Leán, Aguán, y otros ríos de menor importancia.<sup>6</sup>

Las áreas donde se establecieron las compañías bananeras eran zonas de colonización agrícola y se encontraban escasamente pobladas. Por su parte, los trabajadores agrícolas de las plantaciones bananeras eran obreros asalariados; es decir proletarios, que dependían exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo (Posas, 1994). Las compañías no entraron en relaciones de intercambio con la producción agropecuaria nacional; todos los alimentos consumidos en las plantaciones eran, o bien producidos por las mismas compañías, o bien importados de Estados Unidos, y se comercializaban exclusivamente en sus comisariatos.

Con élites nacionales débiles, el Estado y el comercio exterior altamente dependiente de las empresas extranjeras (mineras y bananeras, pero especialmente estas últimas), en las primeras décadas del siglo XX, la forma de organización de la producción agropecuaria fue a través de la hacienda ganadera extensiva. Así, Honduras estaba en un nivel extremo de subdesarrollo, sus recursos naturales prácticamente inexplorados y su población distribuida sin relación con los recursos, debido a la inaccesibilidad de muchas zonas por falta de carreteras. La población económicamente activa agrícola era un 84% para 1945 y la pobreza alcanzaba al 90% de las familias (Guerra Borges, 1994).

---

6 Sobre el tema, puede consultarse a Posas (1994) y D' Ans (2002).

### 2.1.1. Cambios en la hacienda y débil intervención del Estado

Después de la Segunda Guerra Mundial, y a pesar del crecimiento de la producción agropecuaria exportable en el período, la producción para el consumo interno puso de manifiesto una creciente incapacidad para garantizar la autosuficiencia alimentaria, debido a lo cual crecieron las importaciones. La producción alimentaria descansaba en pequeñas y medianas fincas (ligadas o no a las haciendas), cuya capacidad de ahorro e inversión y de acceso al crédito institucional era nula o muy reducida. La ausencia de interés estatal por el sector campesino, llevó a que no hubiera políticas para promover la productividad de las explotaciones pequeñas, aunque esto no implicara necesariamente transformaciones agrarias.

En este período se dan tres fenómenos importantes en el sector rural de Honduras:

- 1) aumenta la superficie sembrada de café, especialmente de pequeños productores<sup>7</sup>;
- 2) se produce una reducción en la producción agrícola de las empresas bananeras y
- 3) la introducción de nuevos cultivos (algodón, caña de azúcar y la implantación de la actividad bovina para exportación) produce transformaciones en la hacienda tradicional.

A fines de la década de 1950, mientras en buena parte de la región los Estados nacionales promovían una industrialización por sustitución de importaciones, el Estado hondureño comenzó a dar algunos pasos para fomentar el desarrollo capitalista de la agricultura, en parte para hacer frente al problema del desempleo rural, agravado por el despido masivo de trabajadores de las compañías bananeras<sup>8</sup> tras la huelga de 1954.

La Alianza para el Progreso promovida por el gobierno de Estados Unidos en los sesentas prestó mucha atención al desarrollo de la ganadería hondureña como nueva actividad exportadora, lo que contribuyó a la modernización de la producción y a ampliar cuotas de exportación a Estados Unidos (Posas, 1994).

---

7 Según Posas (1994) de 77,000 ha a 93,000 ha para 1960.

8 La Tela redujo su personal de 26,456 trabajadores a 13,284 y hacia 1959 la Standard Fruit había reducido el 50% de su personal (Posas, 1994).



Las repercusiones sociales de la introducción de la ganadería y de los nuevos cultivos fueron profundas: miles de trabajadores y campesinos cambiaron sus condiciones de vida radicalmente al ser expulsados de las tierras que cultivaban. La creciente conflictividad agraria lleva a que en 1962 el gobierno de Villeda Morales pusiera en vigor la primera Ley de Reforma Agraria. No obstante su perfil moderado, la nueva legislación fue reformada a mediados de 1963 por presión de las bananeras y de las haciendas ganaderas, intereses que se coaligaron en apoyo del golpe de Estado por parte del jefe de las Fuerzas Armadas, Oswaldo López Arellano a fines de 1963. Tras el golpe, se desató una violenta represión hacia los dirigentes campesinos y sus organizaciones.

La represión y los cambios de gobierno no pusieron fin a los conflictos agrarios; la intranquilidad rural fue en aumento y se tradujo en invasión de tierras nacionales y ejidales, sin que ello contuviera la creciente movilización campesina. En diciembre de 1971 asume por segunda vez López Arellano y a los pocos días promulgó la ley que concedía a los campesinos el uso temporal de las tierras nacionales y ejidales que el Instituto Nacional Agrario (INA) tenía bajo su jurisdicción. Cuando terminaron los dos años de vigencia de la ley, se habían realizado 623 asentamientos campesinos con un área total de 76,262 ha, con la participación de un total de 23,627 familias. Sin embargo, esto no alteró la propiedad latifundista ya que el 72,6% de las tierras pertenecían al Estado Nacional, 8,5% eran ejidales y apenas el 18,9% era propiedad privada (Posas, 1994).<sup>9</sup>

En abril de 1975 asume Juan Alberto Melgar la presidencia del país, quien no cambió la orientación de la política agraria, pero moderó su aplicación. Para entonces la movilización campesina había vuelto a tomar impulso, hubo numerosas invasiones de tierras nacionales y ejidales, el ejército los expulsó una y otra vez, y los campesinos volvieron a ocuparlas. El gobierno adoptó un plan de acción inmediata que consintió en un masivo proceso de recuperación y adjudicación de tierras nacionales y ejidales.

Entre 1973-76 los gobiernos militares afectaron un total de 141,867 ha de tierras, en las que se asentaron 44,700 familias campesinas, agrupadas en 900 empresas campesinas, en su mayor parte de tipo asociativo (cooperativas, ligas campesinas y asentamientos comunitarios) (Posas, 1994: 59). La creación de empresas campesinas asociativas fue una cons-

---

9 Sobre la reforma agraria en Honduras, puede consultarse a Posas (1996).

tante de la política agraria en sus distintos momentos. Tal orientación estuvo vinculada a la idea de especializar a las empresas en cultivos de exportación (banano, palma africana, etc.) y en razón de ello, el éxito estuvo vinculado a la posibilidad de celebrar contratos con las grandes empresas nacionales y transnacionales que asumirían la comercialización. Esta fue la forma en la que el Estado, a través de un régimen autoritario, impulsó la transición agraria en Honduras. Fue un intento de transición agraria desde arriba. Para asegurar el proceso, el Estado brindó asistencia técnica y crédito blando a las cooperativas campesinas.

La reforma agraria se había propuesto para, por una parte, disminuir las desigualdades de acceso a los medios de producción (que es un objetivo inherente a toda reforma agraria) y, por otra parte, para aumentar la producción alimentaria. Sin embargo, ninguno de los dos objetivos fue alcanzado, las desigualdades permanecieron y la producción de alimentos disminuyó año tras año (Posas, 1994). Además, en menos de una década, el ajuste estructural habría de cambiar radicalmente las reglas de juego, y el sector cooperativo campesino, salvo contadas excepciones, se fue a la quiebra.

### **2.1.2 Ajuste, mundialización y retirada estatal**

En los ochenta, la región centroamericana estuvo signada por los conflictos armados en los tres países que limitan con Honduras: Nicaragua, El Salvador y Guatemala. El territorio hondureño sirvió de base para la contrarrevolución. Esto tuvo un gran impacto en el país, tanto en lo político como en lo territorial. En lo político, el gobierno montó un fuerte aparato represivo que impidiera que la población apoyara o se sumara a los procesos de los países vecinos. En lo territorial, los desplazamientos de emigrados tuvieron un alto impacto en las zonas de frontera.<sup>10</sup> Durante esta década, Honduras recibió mucha ayuda, no solo militar, sino económica, lo que de alguna manera permitió que la crisis estructural de su sector agrícola no se dejara sentir.

---

10 En la frontera con Nicaragua, en la región de El Paraíso, se desplazó población campesina para instalar campamentos militares, se minaron campos antes destinados a uso agrícola, y gran cantidad de emigrados fueron ubicados en las ciudades de Danlí y El Paraíso. A su vez, la frontera con la Mosquitia fue ocupada con tropas y muchos misquitos nicaragüenses emigraron al lado hondureño. Las fronteras con El Salvador y Guatemala estuvieron fuertemente militarizadas, y en el caso de El Salvador, en las poblaciones limítrofes hubo fuerte presencia de asentamientos de refugiados. En el valle de Comayagua se instaló la base militar estadounidense de Palmerola, por lo que también hubo desplazamiento de campesinos y de productores agrícolas en general.

En los noventa, y pasado el conflicto armado, se introducen las políticas de ajuste estructural. Callejas emprende la receta del Consenso de Washington, a través de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, que contiene una serie de disposiciones orientadas al desarrollo de la demanda externa. El país, que en realidad no tuvo más que una débil presencia del Estado en la economía, encaró una serie de medidas para reducirlo aún más. Como parte de esta reestructuración económica, el gobierno de Callejas pone especial ímpetu en el desarrollo de la industria de la maquila, que en poco tiempo habría de convertirse en el factor más dinámico de economía nacional. Pero la maquila hondureña, mayormente textil, no deja valor agregado, está exenta de impuestos, y su impacto se reduce a la creación de miles de puestos de trabajo, que es en su mayor parte no calificado. Así, la expansión de la maquila no ha representado para el Estado hondureño una nueva fuente de recursos, pero ha mitigado, de alguna manera, los problemas de empleo.

A través de la Ley de Modernización Agrícola en 1992, se dio marcha atrás a casi todas las medidas introducidas por la reforma agraria. La ley propiciaba un retiro del Estado en el sector, se privatiza la extensión agrícola, se eliminan las barreras arancelarias para la importación y exportación de productos agrícolas, y se permite la venta de las tierras de la reforma agraria. La retirada del Estado ha dejado inconcluso el proceso de transición agraria en la mayor parte de las zonas de ladera, en donde todavía la relación latifundio-minifundio heredada de la colonia, se mantiene casi intacta.

Este sector campesino que estuvo débilmente articulado como productor de alimentos (granos básicos) ha sufrido un proceso de empobrecimiento, frente a la liberalización arancelaria de los productos agrícolas, especialmente la baja de los precios de los granos básicos y, en particular los precios del café, lo que ha provocado que entre 1998 y 2003 la pobreza rural se incrementara un diez por ciento, pasando de 63 % a 73% (IPEA, 2004). En este contexto, miles de hondureños han encontrado como única alternativa la migración a Estados Unidos. Este fenómeno impacta especialmente a las zonas rurales.

La economía hondureña en los últimos años se ha estancado, con un muy bajo crecimiento del PIB per cápita (de 1960 a 2000 crecimiento anual per cápita promedio de 0,8%). Es una economía abierta y vulnerable, con alta participación del comercio exterior en el PIB, cuyo sector más dinámico es la maquila (22% del total de las exportaciones en el 2004). Una economía débil, con un elevado endeudamiento (cercano al

70% del PIB) y déficit fiscal. <sup>11</sup> Más aún, las tendencias demográficas muestran un muy elevado crecimiento poblacional (3,0% entre 1975 y el 2002, por arriba del promedio de Centroamérica, un 2,5%) en el marco de una situación económica y social adversa.

La inserción mundial de la economía Hondureña se ha planteado a través del CAFTA<sup>12</sup>, de reciente aprobación legislativa en todos los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica. La inserción regional de Honduras, como la de otros países de Centroamérica, pasa por una alianza comercial y estratégica con su histórico “socio”, los Estados Unidos, cuyas relaciones comerciales, culturales y políticas siempre han estado marcadas por el desequilibrio y la desigualdad.

Las buenas relaciones con el país del Norte están guiadas, principalmente, por la necesidad de que este último mantenga una política migratoria relativamente benigna con los migrantes hondureños, cuyas remesas son cruciales para la estabilidad económica y social de Honduras. Los efectos de la migración y las remesas, más allá del impacto macroeconómico, no han sido estudiados a profundidad; sin embargo, pueden observarse impactos en la conformación de las familias, de las comunidades rurales, los patrones de consumo y en la visión de desarrollo “a la americana” que adopta buena parte de la población. La migración rural a Estados Unidos ha adquirido una dimensión tal que está produciendo un nuevo proceso agrario: compra de tierras con remesas como forma de ahorro, y un proceso de acumulación rural por una inédita vía externa.

La crisis del sector campesino hondureño y la fuerte migración externa ponen en el centro de la discusión una vieja pregunta teórica, ¿cuál es el destino del campesinado hondureño?, en otras palabras, ¿cuál es la cuestión agraria en la Honduras del siglo XXI?

Una aproximación a una respuesta a este interrogante podríamos encontrarla en la revisión de las experiencias latinoamericanas de transición agraria, sus pasos, momentos y las discusiones teóricas que ha generado. En el siguiente apartado retomaremos la discusión sobre las vías campesinas en Latinoamérica (campesinistas y descampesinistas); así como sus momentos claves (la hacienda, la ISI y el ajuste y mundialización); y, por último analizamos en qué contexto internacional se dieron las transiciones latinoamericanas. Estos elementos nos permiten esbozar una tipología de países de la región, de acuerdo con sus transiciones agrarias y, especialmente, situar a la transición agraria hondureña en su contexto regional.

---

11 Los datos son del Banco Central de Honduras ( [www.bch.gob.hn](http://www.bch.gob.hn)).

12 Central America Free Trade Agreement.

### 3. El debate de las vías campesinas en Latinoamérica

El debate agrario latinoamericano en los años sesentas y setentas estuvo signado por las interpretaciones de las principales corrientes de pensamiento campesino clásico, en el que distinguen dos grupos: los campesinistas y los descampesinistas. El primer grupo <sup>13</sup> sostenía la posibilidad de la subsistencia y el fortalecimiento de la forma de producción familiar bajo el capitalismo, mientras que el segundo <sup>14</sup>, esperaba la más o menos acelerada desaparición de la agricultura campesina y la intensificación de las relaciones capitalistas en el campo, lo que llevaría a la inevitable proletarización del campesinado.

Entre los campesinistas, a su vez, se distinguen dos grupos (Heying, 1982): los que influidos por Chayanov <sup>15</sup> sostienen que los campesinos pertenecen a un modo de producción especial, sea campesino o mercantil simple; y, en segundo lugar, quienes argumentan sobre la superioridad de la unidad familiar de producción agrícola, basados simplemente en un razonamiento macroeconómico. En general, comparten la convicción de que la subsistencia de los campesinos no es solo compatible con la creciente penetración del capitalismo en el campo, sino que es incluso condición para su expansión.

El presupuesto teórico de esta orientación se basaba en considerar que el sector agrario plantea obstáculos a la plena incorporación del modo de producción capitalista, porque la subsistencia de la forma parcelaria de producción es una necesidad para satisfacer las exigencias de bienes y materias primas de origen agropecuario que el capitalismo demanda. A pesar de admitir la tendencia a la polarización económica, los “campesinistas” insisten en que el campesinado tradicional no desaparece; por el contrario, está aumentando en algunas zonas.

En el otro polo del debate se encuentran los “descampesinistas”, quienes sostienen que los minifundistas están en vías de desaparición y que la eliminación o extinción de los campesinos por parte del capitalis -

---

13 Entre los principales autores de esta corriente, pueden citarse a Stavenhagen, R. (1984) y Warman, A. (1980).

14 Podemos mencionar a Bartra (1974).

15 Las obras de Chayanov, fueron "descubiertas" a fines de la década de 1950 en Francia por Daniel Thorner, y traducidas al español hasta los sesentas, teniendo gran impacto en la región.

mo supone su transformación en asalariados sin tierra; es decir, en un proletariado en sentido estricto. Así, el dinamismo del desarrollo capitalista destruye inevitablemente toda la economía anterior. En este contexto se califican como antihistóricos y conservadores los movimientos y políticas destinados a fortalecer a la economía campesina (Heying, 1979: 136).

La riqueza de este debate contribuyó, en alguna medida, al proceso de implementación de reformas agrarias. Sin embargo, más de treinta años después, la población rural, especialmente el campesinado, ha sufrido una fuerte reducción en la región, tanto en términos relativos como porcentuales, quedando solo dos países que cuentan con poco más de la mitad de su población rural: Guatemala y Honduras. Así, aunque todavía subsisten algunas voces que ostentan el enfoque “campesinista”, la mayor parte de los autores, desde los años ochenta se ha centrado en explicar el proceso de descampesinización, analizando las condiciones estructurales que afectan al campesinado remanente.

### **3.1. La transición agraria en América Latina**

¿Cómo se ha dado el proceso de descampesinización en América Latina?, o dicho de otro modo, ¿cómo se ha desarrollado la transición agraria en la región? Un análisis histórico de las transformaciones de las sociedades rurales latinoamericanas, como veremos más adelante, nos muestra que las transiciones agrarias tuvieron lugar en momentos diferentes, en los que la articulación comercial de los países con la economía mundial y el rol de las relaciones de clase y el Estado tienen un papel central. Hemos dividido estos períodos de la siguiente manera: la hacienda; la reforma agraria y la industrialización por sustitución de importaciones; y el ajuste y la mundialización.<sup>16</sup>

---

16 Advertimos que no todos los países siguieron todos ellos, algunos no tuvieron reforma agraria, en otros la sustitución de importaciones fue débil, sin embargo, en términos generales, estos períodos tienen como fortaleza explicativa, por un lado, el hecho de que coinciden con procesos más globales del capitalismo, y por otro, incluyen procesos peculiares de la región, tales como la hacienda, o la sustitución de importaciones.

### 3.1.1. La hacienda

El sistema de producción de la hacienda fue la institución básica de tenencia de la tierra durante el período colonial, en respuesta a la catástrofe demográfica causada por la colonización. La esclavitud, por su parte, fue “exitosa” para superar los problemas de escasez de mano de obra en las áreas de plantaciones.<sup>17</sup>

Según Kay (1980), la hacienda era un sistema complejo de relaciones económicas y sociales conflictivas entre campesinos y terratenientes, centrado en la propiedad de este último, donde se concentraba la mayoría de los recursos naturales. Los campesinos intentaban asegurarse sus medios de vida mediante la producción familiar, ya sea por medio de una pequeña propiedad o mediante un acuerdo de tenencia con el terrateniente. Los principales conflictos se encontraban en torno a asegurarse el control sobre la tierra y sobre la fuerza de trabajo; esto último, el terrateniente lo realizaba predominantemente por vías extraeconómicas.<sup>18</sup> Kay (1980) sostiene que hubo dos tipos de hacienda: la hacienda de arrendamiento, en la que el terrateniente alquilaba la mayor parte de las tierras a los campesinos, en la que casi no hubo trabajo asalariado; y la hacienda de producción directa, en la que los terratenientes empleaban el trabajo campesino. En el primer tipo predominó la empresa campesina, mientras que en el último el predominio lo tuvo la hacienda.

Durante el siglo XIX, la expansión de la ideología del librecambio, combinada con la creciente disfuncionalidad de la esclavitud, presionaron por la abolición de esta forma coercitiva de explotación. En el siglo XX, el sistema de hacienda también comenzó a decaer bajo las fuerzas combinadas del desarrollo capitalista, las rebeliones campesinas y las políticas reformistas del Estado. La transición agraria se dio en ambos tipos de sistema de hacienda; sin embargo, en la mayoría de los casos, se resolvió a favor del terrateniente, por la vía de la apropiación de las tierras campesinas en lo que se ha llamado “la vía prusiana”, tal como la denominara Lenin, o “capitalismo desde arriba”, según Bernstein; es decir, la conformación de una clase terrateniente capitalista, y la proletarianización de la

17 Sobre este tema, puede consultarse a De Janvry (1981), Bernstein, H. (1992), Kay (1980); para Centroamérica, puede consultarse a Samper (1994).

18 La vía extraeconómica predominante fue mediante el endeudamiento de los campesinos, obligados a trabajar para pagar sus deudas a los terratenientes (Bernstein, 1992: 191).

mayor parte del campesinado. En otros casos, la decadencia de estas relaciones sociales de producción agrícola articuladas en el sistema de hacienda, coincidió con la aparición de un gran sector de pequeños productores minifundistas (De Janvry, 1981). Los pobladores minifundistas aparecieron primero en muchas áreas por la fragmentación por herencia de pequeñas haciendas. La migración interna y la colonización por productores minifundistas también sucedieron como respuesta a la demanda interna de productos alimenticios. Pero fue cuando la penetración comercial de las áreas rurales se hizo más extendida y cuando hubo más disponibilidad de infraestructura para la producción capitalista, especialmente transporte, que creció significativamente el sector campesino y estableció relaciones sociales capitalistas. Sin embargo, no fue hasta que desapareció completamente la escasez de mano de obra que fueron eliminadas las formas coercitivas de trabajo. Entonces, se inició un profundo proceso de transformación de la estructura agraria en América Latina. Las relaciones sociales feudales fueron paulatinamente eliminadas, los campesinos internos fueron echados de las haciendas y contratados como trabajadores asalariados, la semi-proletarización y el dualismo funcional entre capitalistas y la agricultura campesina comenzó a ser el patrón predominante de las relaciones sociales, y un campesinado sin tierra comenzó a emerger en las áreas más estrechamente integradas con las grandes empresas agroindustriales, tanto nacionales como extranjeras.

Para De Janvry (1981), el campesinado establecido como una fuente de trabajo semiproletario, el sector agrario de América Latina se caracterizó por lo que él denomina un dualismo funcional, que surge entre el sector capitalista que produce mercancías (el latifundio capitalista o la finca comercial) sobre las bases de trabajo contratado semiproletario, y el sector campesino, que produce bienes de uso y agricultura en pequeña escala sobre la base de trabajo familiar que provee trabajo asalariado barato para el sector capitalista.

El dualismo funcional entre el sector campesino y comercial en la agricultura de América Latina implicó una creciente proletarización y empobrecimientos de las masas rurales. Mientras el dominio del capital sobre el campesinado se incrementaba, la lucha por la supervivencia indujo no solo a una competencia feroz por salarios y productos comerciados entre los campesinos, sino, también, a una intensa búsqueda de recursos productivos adicionales (tierra y mano de obra) para incrementar la productividad del trabajo. Esta búsqueda es altamente contradictoria ya que los mismos instrumentos de supervivencia disponibles para los campesinos resultan ser los factores de destrucción del campesinado en el largo plazo.



En el caso de Honduras, una porción pequeña del campesinado funcionó bajo la lógica del dualismo funcional, en tanto las formas predominantes de articulación con el capitalismo se dio por la vía de la proletarianización en las compañías agroexportadoras (principalmente bananeras), o bien bajo relación de contrato con agroexportadoras en la época de las cooperativas campesinas. Sin embargo, una porción significativa del campesinado ha permanecido desarticulada bajo esquemas de economías de subsistencia.

### **3.1.2. Cambios en las políticas agroindustriales: las reformas agrarias y la industrialización por sustitución de importaciones (ISI)**

Como vimos anteriormente, en la década de 1930 se estructuró a escala mundial nuevo régimen alimentario. Tras la crisis de la Gran Depresión, la pérdida de los mercados tradicionales de exportación impulsó a los gobiernos nacionales a promover un proceso de industrialización orientado al mercado interno: la ISI.<sup>19</sup> La pérdida de mercados externos para los productos tradicionales de exportación obligó a las élites nacionales a promover industrias productoras tanto de “bienes salario” (aquellos demandados por los asalariados) como bienes de lujo (demandados por los sectores de altos ingresos) orientados hacia el mercado interno. Asimismo, se captaron excedentes agropecuarios para invertirlos en la industria, al tiempo que comenzaron las migraciones masivas del campo a la ciudad. En este contexto, el sector agropecuario habría de proporcionar los alimentos baratos y los requerimientos de divisas para el proceso de industrialización. No obstante, se produjo una redistribución de ingresos hacia la emergente clase trabajadora y las clases medias. Las crisis periódicas de balanza de pagos y los procesos inflacionarios reflejaron algunas limitaciones de estas estrategias.

Durante la ISI, muchos gobiernos promueven la implementación de las reformas agrarias, como consecuencia del “derrumbe del orden oligárquico” (De Janvry, 1981). Las transformaciones de este período tuvieron un fuerte impacto en las sociedades rurales, que se refleja en dos situaciones predominantes: en primer lugar, la migración de trabajadores a las

---

19 El periodo de implementación de estrategias de ISI varió según los países, iniciado en el Cono Sur y en México, en los años treinta y en Centroamérica a fines de los cincuenta; asimismo, el alcance e impacto de la ISI difirió en cada país.

ciudades y su proletarización y en segundo lugar, la integración del campesinado al modelo de desarrollo por la vía de la reforma agraria.

La migración tuvo efectos modeladores en algunas sociedades nacionales. En el Cono Sur, fue tan dinámico este proceso, que, en poco menos de una década, ciudades como Buenos Aires duplicaron su población (Díaz Alejandro, 1970) Desde los sesenta, Argentina, Chile, Uruguay y Colombia<sup>20</sup>, tenían más del 70% de su población urbanizada, aunque en condiciones altamente precarias.

La migración contribuyó al surgimiento de los trabajadores eventuales permanentemente asalariados (Gómez, S. y Klein, 1993), que constituiría el cambio ocupacional más importante de la modernización de la agricultura latinoamericana. Y, en este sentido, es importante resaltar tres cambios operados en el mercado laboral. Primero, su mayor crecimiento relativo respecto a la fuerza laboral permanente, supuso una precarización del empleo. Segundo, el desempleo abierto, fenómeno previamente marginal por el papel de refugio jugado por la unidad campesina, se convirtió en una constante significativa del agro. Y tercero, las necesidades reproductivas de esta fuerza laboral, plenamente proletarizada, le inserta en actividades urbanas (como la construcción), incrementando así la movilidad laboral y redefiniendo —en términos laborales— la distinción campo-ciudad.

En los países predominantemente rurales (Centroamérica y los países andinos), adquieren protagonismo los medianos y pequeños productores agropecuarios, los trabajadores rurales, y el movimiento campesino organizado en su lucha por la tierra. En la década de 1960, como consecuencia de la Alianza para el Progreso, que se configuró a modo de respuesta de la Revolución Cubana, la reforma agraria apareció legitimada en el marco del desarrollo capitalista de la época, como un mecanismo que garantizaba, en alguna medida, tanto justicia social como la eficacia productiva, pero también como medio para evitar la insurgencia en el medio rural. Durante esta etapa, también se aplicaron medidas promocionales en apoyo al sector, tales como subsidios, precios sostenidos o de garantía, créditos especiales, etc. Asimismo, en muchos países se promovió la producción de alimentos básicos de consumo popular masivo, por lo general como una respuesta a la creciente dependencia alimentaria externa que comenzaba a tener vigencia junto con la desarticulación de las economías campesinas.

---

20 En el caso de Colombia, uno de los factores explicativos de este fenómeno es el proceso de violencia que desde 1948 se desata en las áreas rurales y que todavía afecta a ese país.

La importancia que tenía el consumo del obrero en los bienes industriales de orden alimentario y no alimentario, implicaba la necesidad estructural de mantener bajos los precios de los alimentos básicos, con un doble fin: abaratar el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo para incrementar la plusvalía por una vía relativa, y elevar los salarios reales, con el fin de ampliar el consumo del obrero. En la medida en que el obrero orientaba una porción menor del salario para sufragar sus gastos de supervivencia, podía aumentar la demanda de los bienes industriales que impulsaba el capital de punta. En este contexto, la agricultura en general jugaba un papel esencial en el desarrollo del proceso de industrialización, como base alimentaria para la reproducción de la fuerza de trabajo (Rubio, 1999a, Rubio, 2001b).

Sin embargo, no todos los productores agrícolas contribuían por igual a la producción alimentaria para abaratar los salarios: el papel esencial lo jugaban los campesinos. Debido a la distorsión que significa en la agricultura la presencia del medio de producción principal, la tierra, como un bien escaso, monopolizable, para los productores capitalistas, de un remanente de valor que consiste en el valor de la tierra. Dicho proceso encarece automáticamente los productos agrícolas y obliga al establecimiento de un intercambio desigual, en el que la industria tiene que pagar un valor de más a la agricultura, con lo cual se frena el desarrollo del sector manufacturero. En este contexto, la presencia de los campesinos evita el pago de la renta por los bienes que ellos producen y reduce la renta obtenida por las empresas de tipo capitalista. Toda vez que no tienen la capacidad para producir en términos capitalistas y por tanto apropiarse del valor que producen, no pueden tampoco usufructuar la renta de la tierra. Asimismo, generalmente ocupan las peores tierras, las cuales son “extraídas” de la fijación de la renta y, por tanto, el monto global de la renta es menor que si todas las tierras operaran en forma capitalista (Rubio, 1999).

Desde esta perspectiva, el ahorro de renta que garantizaba la presencia masiva de los campesinos, constituye una vía para abaratar los alimentos básicos y con ello contribuir a la fijación de salarios reales altos.

Este proceso permitió la formación de una vía campesina de la producción, útil al capital industrial, como una alternativa a la producción capitalista agrícola. Tal característica esencial de la producción campesina permitió su inserción en el proceso de la reproducción capitalista global desde un punto de vista económico. Desde una perspectiva social, los campesinos impulsaron una lucha generalizada por la tierra que les permitió convertirse en una clase constituyente del sistema al sentar las bases para la fundación de los modernos Estados capitalistas del continente.

La coincidencia de estos dos procesos, la funcionalidad productiva de los campesinos y la lucha que impulsaron por la obtención de la tierra, abrió el cauce para el fortalecimiento de políticas que impulsaban las reformas agrarias.

La tierra ganada en la contienda y la inserción como productores de alimentos básicos, permitió que los campesinos ganaran identidad en todos los planos. En lo económico, eran productores de bienes alimentarios; en lo político, eran una clase de apoyo a los gobiernos populistas; en lo ideológico, eran los depositarios de la tierra, y en lo social, constituían una clase vinculada al proceso de modernización e industrialización del país.

Hacia fines de la década de 1960 y a comienzo de los años setenta, el régimen alimentario (fordista en los países centrales y de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina), parecía llegar a su fin, o bien porque tendía a agotarse, o porque entraba en crisis (Teubal, 1999).

### **3.1.3 Ajuste, apertura y mundialización**

En los años setenta, los cambios en el panorama mundial incidieron significativamente sobre los sectores rurales de los países latinoamericanos. En ese período se hizo manifiesto un cambio de estrategia de los Estados Unidos en relación con el comercio de productos agropecuarios. Tras la aplicación de diversos mecanismos de ayuda alimentaria, los Estados Unidos y Europa habrían de dar cabida a las exportaciones de sus productos agroindustriales a la economía mundial, incluyendo a los países del Tercer Mundo, sustituyendo la “ayuda” por exportaciones efectivas.<sup>21</sup> Como consecuencia, crece la dependencia alimentaria de la mayoría de los países latinoamericanos, especialmente de cereales, siendo estos los alimentos básicos por excelencia de consumo popular masivo.

Para entonces, en la mayoría de los países latinoamericanos comienzan cambios en las políticas agrarias que modifican sustancialmente las modalidades de funcionamiento del sector. Los ajustes estructurales empiezan a tener efectos en el sector agropecuario al potenciarse desregula-

---

21 Esta expansión de la exportación de cereales de los Estados Unidos, alcanza un pico en 1980 cuando Estados Unidos llegó a controlar el 60% del mercado cerealero mundial.

ciones de todo tipo, aperturas y privatizaciones que afectan a gran parte del andamiaje institucional y empresarial desarrollado en la etapa anterior. La nueva política gubernamental, basada en la privatización de la economía, la inversión extranjera y la apertura comercial, junto con la disminución en términos reales de subsidios y gasto público, y el retiro del Estado en los procesos de comercialización y regulación de la actividad agropecuaria, pretendía crear las condiciones para transformar el capital privado nacional y extranjero en el principal agente de la reactivación del sector. Esta modalidad de política abre el campo a procesos de mundialización, motorizada en muchos casos por las grandes corporaciones transnacionales agroalimentarias, que se difunde a lo largo y ancho del continente (Teubal, 1999).

Entre las normas o políticas más corrientes que se adoptan se encuentra el fin de subsidios, precios sostenidos o de garantía, y de los créditos “subsidiados” para el sector. Estas medidas son acompañadas por abruptas medidas de liberalización arancelaria y aperturas al exterior que en muchos casos impiden a las agriculturas nacionales competir con productos y empresas internacionales fuertemente subsidiadas en sus países de origen. Como consecuencia, el crédito se vuelve caro y los productores agropecuarios se enfrentan con precios mucho más variables e inestables. Asimismo, se reducen los recursos públicos para la asistencia técnica, la extensión, la investigación científica y tecnológica vinculada con el sector, y las inversiones en infraestructura. Entre las medidas más estructurales que acompañaron estos cambios de política, se plantea el fin de la reforma agraria.

Para Rubio (1999a, 2001b), estas transformaciones se dan en un contexto en que los campesinos comienzan a perder peso como productores de productos básicos, debido, en parte, a la imposibilidad de incorporarse al cambio tecnológico que les permitiera competir en calidad y precio, y, en parte, por el desmantelamiento de las políticas de asistencia técnica y crédito agrícola. En contrapartida, los gobiernos optaron por importar granos del exterior, basados en la concepción de las ventajas comparativas. Esto fortaleció la dependencia alimentaria en la mayoría de los países latinoamericanos y condenó a los pequeños productores agrícolas a la exclusión. Con ello, los campesinos perdieron el papel funcional productivo que desarrollaron durante la posguerra y, consecuentemente, la identidad económica, política, ideológica y social que había sido construida a lo largo de cuarenta años.

A partir del surgimiento de un nuevo patrón de acumulación capitalista en los años ochenta, la forma campesina ha ido perdiendo gradual-

mente su vinculación productiva y, por tanto, dejó de ser una clase constituyente del sistema. La exclusión se produjo inicialmente en el plano estructural, y sobre esta debilidad avanzaron las políticas neoliberales, erosionando la vieja identidad del campesinado (Rubio, 2001b).<sup>22</sup>

Muchos de los fenómenos que se manifiestan en la actualidad en el medio rural latinoamericano se relacionan con la naturaleza de la inserción internacional, reflejando una intensificación del dominio del capital sobre el agro, en el marco de un proceso capitalista crecientemente globalizado: la difusión creciente del trabajo asalariado; la precarización del empleo rural; la multiocupación; la expulsión de pequeños y medianos productores del sector; las continuas migraciones campo-ciudad o a través de las fronteras; la creciente orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados; la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales en los que predominan las decisiones de núcleos de poder vinculados a grandes empresas transnacionales (Teubal, 1999). Todos estos factores pueden ser relacionados con procesos de mundialización y con procesos tecnológicos asociados a ellos, incidiendo sobre la exclusión social en el medio rural y afectando así a la mayoría de los productores y trabajadores rurales, sean estos medianos o pequeños, campesinos o trabajadores sin tierra.

En el otro polo del proceso se manifiesta la importancia creciente que asumen los complejos agroindustriales comandados por grandes corporaciones transnacionales que se vinculan con el comercio mundial de productos agropecuarios, la provisión de insumos y tecnología agropecuaria, el procesamiento industrial y la distribución final de alimentos.<sup>23</sup>

Podría decirse que en esta etapa en la evolución del capitalismo se ha ido consolidando un sistema agroindustrial mundial, dominado por grandes corporaciones transnacionales agroindustriales que operan en la provisión de insumos y tecnología, procesan productos de origen agropecuario, comercializan internacionalmente esta producción, y realizan gran parte de la inversión de la tecnología de punta en materia agropecuaria.

---

22 Una respuesta política de los campesinos a la desarticulación y exclusión económica, ha tomado diferentes expresiones a lo largo de la región, muchas de las cuales fortalecen su identidad a través de lo étnico. Entre otras, podemos mencionar al Movimiento Zapatista en México; el Movimiento de los Sin Tierra, en Brasil; las organizaciones indígenas-campesinas en Ecuador; el Movimiento Cocalero, en Bolivia.

23 Según Teubal, (1999) el comercio mundial de productos alimentarios y no alimentarios de origen agropecuario aumentó de 65.000 millones de dólares en 1972 a más de 500.000 millones en 1997.

La consolidación de un sistema agroalimentario mundial bajo la égida de las corporaciones transnacionales, conjuntamente con las políticas de liberalización y de ajuste estructural aplicadas al medio rural en América Latina, estarían vaciando a esta ruralidad de su contenido agrario, una de cuyas tendencias es el empobrecimiento e incluso desaparición de actores sociales tradicionales de medio rural, como los campesinos y los pequeños y medianos productores agropecuarios (Teubal y Rodríguez, 2002).

### 3.2 La transición agraria en América Latina: una tipología

Las dos últimas etapas analizadas (ISI y mundialización) han presentado un grado de diversidad importante en las distintas subregiones de América Latina. Esta diversidad ha estado marcada por varios factores, pero especialmente por la diferente (en tiempo y forma) inserción en la economía mundial y por la conformación de clases de las distintas sociedades nacionales.<sup>24</sup> Así, podemos distinguir tres subregiones o países: el Cono Sur, de transición agraria temprana; México y Brasil, de transición algo más tardía y acelerada; y los países de la Región Andina y Centroamérica, de transición tardía e incompleta.

Los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) tuvieron una inserción temprana en la economía mundial, integrándose al primer régimen alimentario internacional como proveedores de alimentos para los países europeos, en las últimas dos décadas del siglo XIX. La acumulación resultante de la comercialización agrícola, permitió un proceso de industrialización temprana por sustitución de importaciones, después de la crisis capitalista de 1929. Las sociedades agrarias impactadas por la industrialización y la alta urbanización consecuente, sufrieron fuertes transformaciones, entre las que cabe mencionar la desaparición del campesinado de subsistencia y la integración a los mercados urbanos, y la transformación de sus clases terratenientes, por la vía de la pérdida del poder político, como en el caso de Chile<sup>25</sup>, o por la vía de su reconversión empresaria. El Estado adquiere un papel central en la dirección del proceso de industrialización.

- 24 Existe una extensa bibliografía sobre el tema, entre la que podemos mencionar: CEPAL (1995): "Formulación de políticas para la transformación de la producción agrícola para la América Latina y El Caribe", Santiago de Chile; Kay (1995).
- 25 Chile fue el único país del Cono Sur donde la oligarquía agraria conservaba una alta dosis de poder político al momento de la industrialización. Dos reformas agrarias (en los gobiernos de Frei y Allende) y una contrarreforma (Pinochet) que, sin embargo, no le devuelve por completo las tierras a los latifundistas, producen nuevos sectores exportadores agrícolas.

La mundialización, por la vía de los ajustes estructurales, produce la quiebra del modelo de sustitución de importaciones, la reducción del papel del Estado en la regulación económica, y plantea una nueva integración por la vía de la producción agroexportadora, aunque esta vez, el control no está completamente en manos de las oligarquías terratenientes nacionales, sino que es liderado por grandes empresas transnacionales.

La desarticulación de las políticas de protección industrial de la ISI, produce quiebras masivas en el sector (especialmente en Argentina), y se incrementa el sesgo agroexportador, basado en ventajas comparativas.<sup>26</sup> El desarrollo agropecuario, especialmente de las zonas de producción agroexportadora intensiva, redefine la composición social de las sociedades agrarias, desplazando a los minifundistas y provocando una nueva ola de migración rural-urbana, concentrando la pobreza y la exclusión en la periferia de las ciudades.

México y Brasil tuvieron un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, algo más tardío pero acelerado, liderado por un Estado que controlaba áreas estratégicas de la economía. Este proceso acelerado transformó parcialmente las sociedades rurales, dejando grandes masas campesinas surgidas por los procesos de disolución de la hacienda, en el caso mexicano, y por la incorporación de tierras de frontera agrícola, en el caso de Brasil, marginadas de las dinámicas agroexportadoras y débilmente integradas a los mercados nacionales.

La ruptura del modelo ISI, con las particularidades de cada caso, ha dejado a los sectores campesinos desarticulados de los mercados nacionales y con un alto nivel de conflicto con el modelo económico del ajuste estructural.

La Región Andina y Centroamérica, aunque con bastante diversidad, presentan ciertos rasgos comunes: una ISI tardía y débil, que no alcanza a conformar su sector industrial nacional dinámico, y que, por lo tanto, no produce mayores transformaciones en la estructura de sus sociedades rurales. En términos generales, los modelos agroexportadores perduran hasta la mundialización.

---

26 El caso de Chile, considerado "exitoso", se ha basado, en parte, la entrada preferencial al mercado de Estados Unidos, en contra-estación, especialmente de fruta fresca.



En el caso de Centroamérica<sup>27</sup>, la ISI comenzó en los años sesenta y fue producto del proceso creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA); es decir, no fue una dinámica nacional, sino regional la que impulsó la industrialización. La estrategia ISI, liderada por la CEPAL, tenía claro que las limitaciones de los mercados nacionales pondría un freno a la ISI, antes que se sustituyera el modelo general de crecimiento impulsado por las importaciones. La CEPAL consideró que la política de industrialización consistiría en el fomento a nuevas actividades, que los Estados miembros podían compartir equitativamente.

En la práctica, el modelo de industrialización era híbrido, en la medida en que no podía prescindir de la agroexportación como generadora de divisas. Así, la ISI no entró en contradicción con las oligarquías agroexportadoras, ya que los productos de exportación y la producción de granos básicos (los bienes salarios de este modelo) quedaban fuera del esquema integrador; además, no se modificaba el arancel de insumos para las exportaciones. Es decir, el proceso de industrialización se integraba dentro del modelo acumulativo imperante, dando lugar más bien a un redefinición híbrida del este (Bulmer Thomas, 1989).

Los desequilibrios en el crecimiento industrial de los países miembros y el irregular comportamiento de sus exportaciones, llevaron a la crisis al modelo industrializador. Los problemas para generar divisas por medio de la ISI, hizo que las exportaciones agrícolas tradicionales de la región siguieran siendo el sostén de las economías nacionales. Así, la producción agropecuaria tradicional de la región (café, banano, algodón, azúcar, ganado) se expandió en los setentas favorecida por los aumentos en los precios internacionales y por la eliminación de los sistemas de cuotas (café, azúcar). Los Estados, por su parte, impulsaron la introducción de nuevos cultivos de exportación.

El crecimiento de la agricultura de exportación tuvo fuertes impactos en la agricultura para el consumo nacional, reduciendo las tierras disponibles, lo que a su vez implicó el alza de los alquileres de tierras de los arrendatarios agrícolas, atrayendo grandes cantidades de trabajadores temporeros. El cierre del comercio entre El Salvador y Honduras hizo que esta última perdiera un mercado de exportación de granos básicos, y acentuó el énfasis en la agricultura de explotación (Bulmer Thomas, 1989). La

---

27 Sobre Centroamérica, puede consultarse a Baumeister (2004) y Guerra Borges (1994).

escasez de tierras puso en agenda la reforma agraria (en Honduras y en El Salvador, aunque fallida) e impulsó políticas para avanzar sobre la frontera agrícola (Guatemala, en la Franja Transversal del Norte). Solo en Costa Rica hubo aumentos de la producción por aumentos en la productividad (Bulmer Thomas, 1989). En general, la expansión de la agricultura de exportación tuvo como efecto acelerar la marginalización del campesinado, y la concentración de la tenencia de tierras (Bulmer Thomas, 1989). Este hecho es uno de los detonantes de los conflictos armados que tendrán lugar en El Salvador Guatemala y Nicaragua.

Las guerras, que producen una parálisis productiva en las zonas bajo conflicto, postergan la aplicación de los programas de ajuste estructural casi una década. Sin embargo, cuando estos comienzan a llevarse a cabo, a inicios de los noventa, la agricultura de exportación había experimentado un estancamiento en toda la región, con excepción de Costa Rica, y los sectores de producción para el consumo interno (campesinos) habían sufrido tal baja en la producción, que la región en su conjunto pierde su seguridad alimentaria y se convierte en importadora de alimentos. A esto se suma, la eliminación progresiva de aranceles agrícolas, que pone a la producción campesina frente a la competencia de maíz y arroz subsidiado de Estados Unidos.

La mundialización en Centroamérica, sin embargo, y a diferencia del Cono Sur, no ha implicado una nueva integración agroexportadora de sus productos tradicionales. Los principales productos de exportación de la región han perdido el dinamismo de décadas pasadas, aunque algunos sectores de productores han incursionado en la producción de productos no tradicionales, como flores, camarones, hortalizas, etc. En términos generales, con excepción de Costa Rica, un fuerte sector campesino de subsistencia persiste, pero cada vez con menor articulación productiva con los mercados nacionales.

El modelo económico de la mundialización en Centroamérica se sustenta en la industrialización de enclave o maquila, sin mayor integración a las cadenas productivas nacionales. Como resultado de la crisis agrícola y de la limitada oferta laboral de la maquila, la migración hacia Estados Unidos y el envío de remesas de los migrantes se ha constituido en la principal fuente de divisas de estos países.

Las sociedades agrarias se han mantenido con pocos cambios en la estructura de tenencia de la tierra y de poder político. La ruralidad adquiere, sin embargo, nuevas formas, bajo el influjo de la migración, determinando familias campesinas de subsistencia cuyo bienestar se asocia cada vez menos a lo productivo y más a las remesas (Véase cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**La transición agraria en América Latina en la ISI y la mundialización**

Periodo histórico	Países o subregiones		
	Cono Sur	México y Brasil	Región Andina y Centroamérica
Industrialización por sustitución de importaciones	Temprana (treinta), transición agraria completa antes de mundialización.	Tardía pero acelerada (cincuenta - sesenta) con sectores campesinos remanentes, pero articulados a los mercados nacionales	Débil y tardía. Transición agraria incompleta.
Mundialización	Agricultura altamente articulada a la economía mundial. Sociedades altamente urbanizadas.	Sectores agrícolas vinculados a la economía mundial, con sectores campesinos desarticulados de los mercados nacionales. Alta migración en México.	Sectores agrícolas vinculados a los mercados agrícolas internacionales, sociedades rurales con alta composición campesina. Alta migración urbana e internacional.

En términos generales, podemos concluir que en Latinoamérica, en países de transición tardía y débil, donde la acumulación originada en la agricultura no ha sido el principal motor de la industrialización, se presentan sociedades agrarias con un fuerte dualismo estructural, con productores agrícolas integrados a la agroindustria (y por lo tanto, a los mercados) y un sector de subsistencia de producción desarticulada.

#### 4. Conclusiones

El proceso de transición agraria en Honduras en el contexto de la mundialización está generando un proceso de diferenciación agraria al interior de las sociedades rurales, en la que la vía predominante es la exclusión social, caracterizadas por las condiciones estructurales de pobreza de las familias campesinas.

Así, la transición agraria en Honduras pareciera estar generando dos vías campesinas principales, ambas excluyentes, aunque de diferente manera; estas son:

- *Vía de desagrarización excluyente*: La desaparición parcial de la economía campesina en tanto que productora agrícola, mediante el incremento de ingresos de otras fuentes. Es decir, la acumulación de estas familias campesinas se da fuera de la agricultura. Las vías de inserción económica local son en la industria de maquila, especialmente para las mujeres, y como trabajador temporal en el sector de la construcción y servicios en las zonas urbanas. Sin embargo, el fenómeno más importante en los últimos cinco años es la migración a Estados Unidos y el envío de remesas de los migrantes. El hecho de que las fuentes de ingresos sean no agrícolas no necesariamente implica que estas familias dejen las zonas rurales, solo algunos de sus miembros, que con el envío de remesas aseguran la subsistencia de los suyos. De alguna manera, estaríamos ante una suerte de familias rurales rentistas en pequeña escala, con escasa o nula articulación con la agricultura.
- *Vía de agrarización excluyente*: Esto es la persistencia de economías familiares campesinas poco articuladas (con ciudades y mercados), basadas en la producción de subsistencia y en trabajo asalariado agrícola temporal (migratorio o no). En estas condiciones se encontrarían los campesinos con menor acceso a recursos claves como tierra y capital, ya que obtienen excedentes de producción mínimos que les impiden tanto acceder a mercados, como acumular para enviar miembros migrantes a las ciudades o a los Estados Unidos para obtener remesas. Están confinados a la tierra, con pocas posibilidades de transformarse en productores capitalistas, proletarios agrícolas, o migrantes.

En el primer caso, nos encontramos ante un nuevo tipo de campesino, familia rural, sí, pero que sus pautas de acumulación se encuentran fuera de las áreas rurales y de la agricultura. En el segundo caso, estaríamos en presencia de lo que históricamente ha sido el campesinado en Honduras, viviendo al margen de las condiciones de vida mínimas y a la sombra de los terratenientes locales.

En los dos casos, las familias campesinas están escasamente articuladas de la producción agrícola nacional, desligadas de sus mercados y menos susceptibles a los cambios de políticas económicas, excepto a un posible cerrojo a la migración (como se está proponiendo en Estados Unidos) o a restricciones a los ingresos de remesas (o posiblemente a cambios en la política cambiaria).

Finalmente, la transición agraria en Honduras no parece tener una vía de inserción laboral interna en los procesos de industrialización, ni en la producción agropecuaria capitalista. No parece haber en el horizonte ningún elemento que articule a los campesinos hondureños con la economía capitalista (global o nacional) y que les permita librarse de las condiciones de pobreza y exclusión en las que viven.

**Bibliografía**

- Bartra, R. (1974): *Estructura agraria y clases sociales en México*, (México, Serie Popular/Era).
- Baumeister, E. (2004): Transformaciones agrarias en América Central a fines del siglo XX, en D. Shelton; E. Gacitúa y C. Sojo (eds.): *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*, (FLACSO, Banco Mundial).
- Bernstein, H. (1992): Labor regimes and social change under colonialism, en H. Bernstein, H. Johnson y A. Thomas (eds.): *Poverty and Development in the 1990s*, (Oxford, Oxford University Press).
- Bernstein, H. (1997): "Agrarian question then and now", *The Journal of peasant studies*, Vol. 24.
- Bulmer Thomas, V. (1989): *La economía política de Centroamérica desde 1920*, (San José, BCIE/EDUCA).
- Byres, T.J. (1996): *Capitalism from above and capitalism from below . An essay in comparative political economy*, (Londres, McMillan).
- CEPAL (1995): *Formulación de políticas para la transformación de la producción agrícola para la América Latina y El Caribe*, (Santiago de Chile).
- Cox, T. (1986): *Peasant, class and capitalism: the rural research of L. N. Kristman and his School*, (Oxford, Clarendon Press).
- Chayanov, A. V. (1966): The theory of peasant economics, en D. Thorner; B. Kerblay y R. Smtih (eds.), (Homewood, American Economic Association).
- D' Ans, A. (2002): Honduras, difícil emergencia de una nación, de un Estado, en R. Paz (comp.): *Honduras, del enclave bananero a la democracia formal*, (Tegucigalpa, UPN).
- De Janvry, A. (1981): *The agrarian question and reformism in Latin America*, (Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press).

- Díaz Alejandro, C. (1970): *Essays on Economic History of the Argentina Republic*, (New Haven, Yale University Press).
- Fine, B.; Hearsman, M. y Wrigh, J. (1996): *Consumption in the age of affluence: The World of Food*, (Londres, Routledge).
- Friedmann, H. (1987): The family farm and the international food regimes, *Fotocopias*.
- Gómez, S. y Klein, E. (eds.) (1993): *Los pobres del campo. El trabajador eventual*, (Santiago, FLACSO/PREALC).
- Guerra Borges, A. (1994): El desarrollo económico, en H. Pérez Brignoli (ed.): *Historia General de Centroamérica Tomo V*, (Centroamérica, FLACSO).
- Heyring, K. (1982): “Principales enfoques sobre la economía campesina”, *Revista de la CEPAL*.
- Hobsbawn, E. (1998): *Historia del siglo XX*, (Buenos Aires, Crítica).
- INEC (2004): Encuesta de Hogares 2004, ( [www.ine.gov.hn](http://www.ine.gov.hn)).
- IPEA (2004): Causales de la pobreza en Honduras, sin publicar.
- Kaustky, K. (1988): *The agrarian question*, (Londres, Swam Books).
- Kay, C. (1980): “The landlord road and the subordinate peasant road to capitalism in Latin America”, *Etudes Rurales*, N° 77.
- Kay, C. (1995): Rural development and agrarian issues in contemporary Latin America, en Weeks, J. (ed.): *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*, (Londres, MacMillan).
- Kay, C. (1997): Latin America’s exclusionary rural development in a Neo-Liberal world, *Working Paper*.
- Lenin, V.I. (1980): The differentiation of the peasantry, en Harris, J. (ed.): *Rural Development Theories of peasant economy and agrarian change*, (Hutchinson University Library).

- Lenin, V.I. (1960): *The Development of Capitalism in Russia*, en *Collected Works*, (Moscú, Progress Publishers)
- Marx, C. (1982): *El Capital*, Tomo III, (México, Fondo de Cultura Económica).
- Palma Murga, G. (1994): Economía y sociedad en Centroamérica, en J. Pinto Soria (ed.): *Historia General de Centroamérica Tomo II*, (FLACSO- Centroamérica).
- Posas, M. (1994): La plantación bananera en Centroamérica, en V. Acuña Ortega (ed.), *Historia General de Centroamérica Tomo III*, (FLACSO Centroamérica).
- Rubio, B. (1999a): La exclusión de los campesinos latinoamericanos del nuevo patrón de acumulación: una visión teórica.
- (2001b): *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, (México Plaza y Valdez).
- Samper K., M. (1994) Café, trabajo y sociedad en Centroamérica, en V. Acuña Ortega (ed.): *Historia General de Centroamérica*. Tomo IV, (FLACSO, Centroamérica).
- Stavenhagen, R. (1984): *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, (México, Siglo XXI Editores).
- Teubal, M. (1999): *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*, (Buenos Aires, CLACSO).
- Teubal, M. y Rodríguez, J. (2002): *Agro y alimentos en la globalización*, (Buenos Aires, La Colmena).
- Warman, A. (1980): *El problema del proletariado agrícola*, (México, Nueva Imagen).



## ENCUENTROS

---

### El delito en Costa Rica: una propuesta analítica

*Rodolfo Calderón Umaña<sup>1</sup>*

Durante los últimos años, la situación delictiva del país ha sido uno de los aspectos que más atención ha recibido por parte de la sociedad costarricense. Para los habitantes constituye una de sus mayores preocupaciones, para los partidos políticos un referente ineludible en la búsqueda por captar votos, y para las instituciones vinculadas con este un desafío de magnitud insospechada. Sin embargo, y a pesar de su relevancia, esta problemática ha sido poco estudiada, tal y como lo muestra la escasa producción intelectual en este campo, lo cual ha dado paso, en términos de las respuestas generadas por el Estado y la sociedad civil, a un pragmatismo rampante, que ha ido tomando matices antidemocráticos y autoritarios, que promueven la intolerancia y enarbolan la bandera del rigor punitivo.

Desde el ámbito estatal (reacción social formal), destaca el aumento de las penas máximas que se elevaron de 25 a 50 años de prisión, el incremento de las sanciones específicas para los homicidios y algunos delitos sexuales, la mayor dificultad para alcanzar la libertad condicional, el aumento de la población penitenciaria, y la creación de nuevas figuras penales, sobre todo por los cambios introducidos en el capítulo de las contravenciones (PNUD, 1998; Carranza, 1994; Artavia, 1994, 1996). Recu-

---

1 Candidato a doctor en Ciencias Sociales, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales, FLACSO-Costa Rica, e-mail: rcalderon@flacso.or.cr.

rrir a este “paradigma del orden”, según Binder (1999), implica un incremento en el uso de la fuerza ante la aparición de nuevos conflictos sociales, y provoca en último término un debilitamiento de las libertades y garantías individuales (ciudadanía jurídica), especialmente entre los sectores menos favorecidos, dando paso a un poder cada vez mayor del Estado.

En cuanto a las respuestas desde la sociedad civil (reacción social informal), destaca la intolerancia del costarricense hacia el delito. De acuerdo con un estudio realizado por la OPS, Costa Rica fue el país de Iberoamérica que registró el mayor apoyo hacia las medidas autoritarias para reprimir el delito (OPS, 1999; Fournier, 1999), un 38% de los entrevistados considera que se debe tomar la ley en las propias manos cuando las autoridades fallan, un 21,5% justifica que la policía pueda invadir una casa sin orden de cateo, el 25% acepta que la policía detenga a los jóvenes que considere sospechosos por su aspecto físico, un 15% justifica la tortura para obtener información y un 52% está a favor de la pena de muerte. Estas actitudes se acompañan de acciones concretas como el aumento en el número de permisos para portar armas de fuego (PNUD, 1998; Loría, 2000), la contratación de servicios de seguridad privados (PNUD, 2005b) y el amurallamiento de las viviendas, entre otros.

En este contexto se justifica el estudio del delito en sus relaciones con la estructura social y económica, pues ello permite evidenciar el carácter social antes que individual de esta problemática y, por lo tanto, ofrecer insumos para generar una intervención estatal que trascienda la dimensión punitiva y reduzca esta a su tan publicitado carácter de **última ratio**. Sin embargo, una propuesta de este tipo implica trascender los esquemas de tipo multifactorial que buscan establecer relaciones estadísticamente significativas entre variables, pero sin ofrecer una explicación conceptual de cómo y por qué estas se relacionan. Asimismo, es necesario rechazar aquellos enfoques que niegan la validez de estudiar los vínculos entre patrones delictivos y dinámicas socioeconómicas, pues este tipo de propuestas contribuyen, sin proponérselo, a justificar las tesis autoritarias según las cuales el delito es inevitable y por tanto no hay que buscar sus causas, sino únicamente formas de reducirlo, lo que significa mayor rigor punitivo.

La exposición está organizada en cuatro secciones. En la primera contextualizo la temática de estudio. Con base en datos sobre la dinámica y composición de las denuncias ingresadas al Organismo de Investigación Judicial (OIJ), evidenció el predominio y relevancia de los delitos contra la propiedad (DCP) para explicar el aumento que ha registrado el crimen en Costa Rica durante las dos últimas décadas. En la segunda, recorro brevemente el pensamiento criminológico latinoamericano, con el fin de comprender por qué el es-

tudio de las relaciones entre patrones delictivos y dinámicas estructurales no ha sido parte de sus preocupaciones. En la tercera desarrollo mi esquema analítico. Comienzo por introducir los argumentos más importantes de la concepción definicional del delito; posteriormente, expongo los rasgos fundamentales del enfoque de la exclusión social, enfatizando en aquellos más relevantes para mi argumentación y, finalmente, vinculo ambas problemáticas mediante las teorías de la anomia y el control social. En la cuarta y última, incluyo las hipótesis que orientaran la investigación empírica a que ha dado lugar esta propuesta.

### **1. Tendencias delictivas en Costa Rica: el predominio de los DCP**

De acuerdo con las investigaciones promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM, 1998a, 1998b, 2001), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2000) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 1994; OMS, 2002), América Latina es una de las regiones más violentas del mundo. Se estima que anualmente son asesinadas 140,000 personas, 28 millones son víctimas de robo o hurto y se pierden al menos tres días de vida saludable por cada habitante, todo ello con un costo cercano al 14% del producto interno bruto regional (BID, 2000).

En este contexto, y a pesar de que Costa Rica se caracteriza por una victimización delictiva relativamente baja si se le compara con otros países de Iberoamérica (OPS, 1999),<sup>2</sup> el número absoluto de denuncias penales y su tasa por cada 10.000 habitantes, registraron un crecimiento promedio del 15% anual entre 1987 y 1994, año a partir del cual se observa un comportamiento errático, con un importante aumento entre 1997 y 2000, momento en el cual se produce una nueva disminución, pero sin alcanzar los niveles anteriores a 1987 (Calderón y Rodríguez, 2003).<sup>3</sup>

---

2 Las 8 ciudades incluidas en el estudio fueron las siguientes: San Salvador, El Salvador; San José, Costa Rica; Cali, Colombia; Caracas, Venezuela; Salvador de Bahía y Río de Janeiro, Brasil; Santiago, Chile, y Madrid, España.

3 Esta información debe analizarse tomando en cuenta, primero, que las estadísticas oficiales solo representan una parte del delito; esto, como resultado de la propensión de las víctimas a no denunciar (Barlow 1990; Rand y Rennison, 2002; La Free, 1998). Y, segundo, que variaciones en los datos pueden corresponder no tanto a modificaciones en la dinámica delictiva, sino más bien a cambios en la metodología para su recolección, tal y como sucedió en 1994 (Calderón y Rodríguez, 2003; PNUD, 1998). Por este motivo, lo importante es analizar tendencias y no cambios anuales (La Free, 1998; 1999).

Al analizar las denuncias ingresadas en el OIJ durante el periodo comprendido entre 1991 y 2000, destacan los siguientes aspectos: primero, el 84% del total de casos reportados fue por DCP; segundo, el “robo con fuerza sobre las cosas” constituyó la figura más importante dentro de esta categoría 37% del total de DCP; tercero, el “robo con violencia sobre las personas”, fue uno de los delitos que más aumentó; de hecho, creció sostenidamente durante todo el periodo y su tasa pasó de 8 casos por cada 10.000 habitantes en 1991 a 11 en 2000; cuarto, el 91% del total de DCP corresponde a denuncias por hurto, robo, robo y hurto de medio de transporte, robo con violencia sobre las personas y secuestro extorsivo; es decir, los denominados “delitos contra la propiedad de tipo convencional” (Calderón y Rodríguez, 2003).

De acuerdo con las investigaciones existentes no solo en Costa Rica, sino también internacionalmente, los autores de este tipo de delitos tienen un perfil sociológico claramente definido, su abrumadora mayoría son hombres jóvenes que provienen de los segmentos bajos y que han nacido en una familia numerosa, con antecedentes penales y relaciones altamente conflictivas entre sus miembros; esto, además de presentar una escasa especialización delictiva (López, 1996; Carranza, 1994: 27; Castillo, 1980: 206). Estas características sociodemográficas nos recuerdan que el tipo de delitos que las personas cometen está relacionado con la posición social que ellas ocupan; esto significa que no cualquier persona puede cometer cualquier tipo de delito. Por ejemplo, para realizar un fraude informático o una estafa, se requieren ciertas condiciones objetivas como conocimientos, equipo especializado, contactos, etc., mientras que para llevar a cabo un asalto, no se requieren habilidades o conocimientos particulares. En otras palabras, las oportunidades delictivas se distribuyen diferencialmente (Sutherland, 1975; Cloward y Ohlin, 1989).

En este sentido, el predominio de los delitos comunes dentro de la composición total de los delitos registrados, así como las características de sus autores, no es un elemento fortuito o que se explique por el carácter selectivo del sistema judicial y policial como sostienen algunos autores, sino que es el resultado de una presión diferencial de la estructura económica y social sobre los sectores menos favorecidos, quienes por su carencia de medios y peso absoluto en la población, registran una mayor frecuencia de delitos (comunes).<sup>4</sup>

---

4 Más adelante volveré sobre este punto.

Evidentemente, este argumento supone una relación entre condiciones socioeconómicas y delito. Al respecto, vale indicar que la evidencia empírica muestra que de un conjunto de variables socioeconómicas como pobreza, ingreso promedio, desempleo, inflación y distribución del ingreso, estas dos últimas son las que tienen una mayor capacidad explicativa a la hora de relacionarlas con el aumento del delito (La Free, 1998, 1999). Por ejemplo, al analizar la situación de Estados Unidos durante el periodo comprendido entre 1961 y 1973, La Free (1999) señala que crecientes tasas delictivas coexistieron con bajas tasas de desempleo y con un ingreso promedio alto, lo cual parece contradictorio.<sup>5</sup> Sin embargo, la distribución del ingreso y la inflación no fueron tan favorables como aquellas, razón por la cual, según él, el supuesto se cumple, un deterioro en las condiciones socioeconómicas se acompaña de incrementos en las tasas delictivas.

El Home Office de Inglaterra, por su parte, analizando datos estadísticos provenientes de Inglaterra y Gales (1860-1979), así como información de Estados Unidos, Japón y Francia (1970-1986), puso de manifiesto la existencia de una notoria correlación inversa entre el “consumo personal per-cápita” y los “delitos contra la propiedad”. Según el estudio, cada vez que el primero se contrajo, aumentaron los segundos, pero cuando este aumentó, los segundos se mantuvieron estables o se redujeron (Carranza, 1994: 30).

En el ámbito latinoamericano se han publicado algunos estudios recientes que sugieren la existencia de una relación plausible entre el aumento del delito y el deterioro en las condiciones socioeconómicas. Este es el caso de los trabajos de Arriagada y Godoy (2000), Castillo (2003) y Portes y Roberts (2006), entre otros. Sin embargo, son pocos los autores que utilizando material empírico han logrado corroborar dicha relación. Así, por ejemplo, Fajnzylber (BM, 1998b), logró demostrar que el aumento de la actividad criminal está altamente correlacionado con la distribución del ingreso y que esta variable tiene mayor capacidad explicativa que factores tales como el desempleo y la educación.<sup>6</sup> Resultados similares han sido encontrados por Bourguignon (1999) y Hojman. (2004).

---

5 Los delitos analizados por La Free (1999) son los denominados "delitos violentos" que incluyen la violación, la agresión, el asalto y el homicidio. Él se concentra particularmente en estos dos últimos.

6 Los delitos analizados por este autor son el homicidio doloso y los asaltos durante el periodo 1970-1994.

En Costa Rica son casi inexistentes las referencias a este tipo de investigaciones; sin embargo, las pocas que existen parecen corroborar las tendencias descritas. El X Informe sobre el Estado de la Nación (PNUD, 2004), concluyó que, durante el periodo 1989-2003, el deterioro en la distribución del ingreso se correlacionó positivamente con el aumento no solo de los DCP más convencionales, sino, también, de los homicidios. El Informe sobre Desarrollo Humano Nacional (PNUD, 2005a): 30), refina el análisis y matiza las afirmaciones anteriores, destacando principalmente el hecho de que el desempleo y el subempleo muestran una correlación positiva, durante la década de 1990, con los robos y los hurtos.<sup>7</sup>

La importancia de estas investigaciones es que dan sustento a la hipótesis de que la dinámica de los DCP debe analizarse a la luz de las transformaciones de la estructura económica y social; sin embargo, su mayor limitación es que no explican el cómo y el por qué de esa relación. Y si bien hay diversos modelos teóricos que intentan dar respuesta a estas dos interrogantes,<sup>8</sup> lo cierto es que ellos no han estado presentes en la reflexión criminológica latinoamericana, tal y como veremos en el siguiente apartado.

## 2. Pensamiento criminológico latinoamericano

El estudio de la temática delictiva cuenta con una larga y bien establecida trayectoria en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas. De hecho, las primeras reflexiones pueden ubicarse desde fines del S. XIX en Argentina con trabajos como el de Luis María Drago (*Los hombres de prensa*) y el de los hermanos Ramos Mejía (*La neurosis de los hombres célebres en la historia argentina*), esto, por supuesto, sin olvidar el nombre de José Ingenieros (Bergalli, 1972: 277-278). En este sentido, es importante destacar que durante todos estos años, el panorama académico ha estado dominado básicamente por dos paradigmas: el positivista biológico que reinó por casi ocho décadas (1890-1970) y el crítico o de la liberación que logró imponerse a inicios de 1980.

7 Además de estos dos trabajos, hay un tercero donde se menciona, sin desarrollarse, la posible relación entre variables socioeconómicas y delitos contra el patrimonio. Al respecto, véase Carranza, E. (1994: 31).

8 Este es el caso de la teoría de la tensión social (Merton, 1989; Cloward y Ohlin, 1960), las subculturas violentas (Wolfgang, 1967; Blau y Blau, 1982), el conflicto (Taylor *et al.*, 1973; Chambliss, 1988), la motivación criminal (Cohen y Felson, 1980; Cantor, 1985) y la macroeconómica (Becker, 1968; Brenner, 1976). Al respecto, véase La Free, G. (1999).

## 2.1. Positivismo biológico

El positivismo biológico en nuestro continente tuvo su mayor influencia en América del Sur y su establecimiento quedó simbolizado con la creación, en 1888, de la Sociedad Argentina de Estudios Psiquiátricos y Antropológicos (Bergalli, 1972: 277). A pesar de su auge inicial, esta quedó reducida a un mimetismo intelectual que terminó por reproducir acríticamente los discursos generados al otro lado del Atlántico (Del Olmo, 1981; González, 1999); específicamente las tesis formuladas por Lombroso. Sobre la base de una serie de investigaciones clínicas, fuertemente influenciadas por la teoría de la evolución de las especies, y partiendo de una concepción ontológica del delito, este médico italiano llegó a la conclusión de que existe un “criminal nato”, que ha sido acuñado de determinada forma por la naturaleza y debido a su atavismo físico, enfermedad (epilepsia) o deficiencia moral, está compelido a delinquir inevitablemente. Por esta razón, constituye, según este autor, una especie del género humano claramente distinguible de aquella conformada por el hombre honrado (Solís, 1978: 78-79).

A partir de este determinismo biológico, el cual emerge en abierta oposición a la tesis del libre albedrío formulada por la Escuela Clásica (Lamnek, 1980: 18; Schmalleger, 1996: 137; Simonetti y Virgolini, 1999: 336.), Lombroso y sus seguidores consideran que las causas determinantes del crimen se encuentran en el individuo, en sus deficiencias físicas, genéticas, o morales. Y será a través del método positivo (observación, medición y clasificación) como se podrá acceder a ellas (Marshall, 1994: 129; Aniyar, 1987: 48; González, 1999: 60).

Con el correr del tiempo, el positivismo modificó su visión ontológica y biológica del crimen. Por una parte, abandonó la definición jurídica del delito y extendió el estudio de la temática hacia las conductas antisociales; es decir, a todas aquellas que sin ser consideradas delictivas son “intrínsecamente” injuriosas para la sociedad. Por otra parte, priorizó el papel de los factores sociales en la explicación de la conducta desviada, relegando a un segundo plano aquellos de orden biológico.<sup>9</sup> En este sentido, el referente inmediato lo constituye la obra de Sellin, *Culture, Conflict and Crime*, cuya publicación original data de 1938; sin embargo, es

---

9 Esta preocupación por explicar el delito a partir de las dinámicas sociales, se puede ubicar mucho tiempo atrás en los trabajos de autores como Durkheim, Lacassagne y Bonger (Solís, 1978: 146).

con el trabajo de la Escuela de Chicago, en sus diferentes vertientes, que esta perspectiva analítica, denominada sociología de la desviación, llega a consolidarse en el mundo académico (Ber galli, 1972: 284; González, 1999: 250).<sup>10</sup>

A pesar del desarrollo experimentado por esta corriente, principalmente en Estados Unidos, ella no tuvo ninguna influencia en la criminología latinoamericana (González, 1999:246). Y si bien podría pensarse en que esto se debe a su orientación positivista, lo cierto es que tampoco las versiones marxistas que pretenden analizar las relaciones entre la estructura social y el delito han tenido eco en nuestra región. En este sentido, destaca la propuesta formulada por Del Olmo y Rivera (1985: 71), quien siguiendo a Chambliss, sugiere realizar un “(...) análisis dialéctico que busque comprender cómo las contradicciones inherentes en la economía política están vinculadas con la frecuencia y distribución de la criminalidad en periodos históricos señalados”. Sin embargo, esta formulación se dio durante el “reinado” de la criminología de la liberación, por lo que no tuvo mayor trascendencia.<sup>11</sup>

## **2.2. Criminología de la liberación**

Este paradigma, a diferencia del positivismo biológico, tuvo un gran impacto en la mayoría de los países latinoamericanos, ya que su desarrollo implicó la participación de estudiosos de todo el continente, dando paso a la creación de nuevos centros y cátedras para su enseñanza, así como publicaciones periódicas para su difusión (Aniyar, 1981: 13; 1999: 168). Sus orígenes se remontan al año de 1974, momento en que se realizó en Maracaibo, Venezuela, el vigésimo tercer Curso Internacional de Criminología; sin embargo, no es sino hasta 1981 que se establece formalmente el Grupo de Criminólogos Críticos Latinoamericanos (GCCL) en la Ciudad de México (Aniyar, 1981: 13; Capítulo “Criminológico”, 1988: 193).

---

10 Dos de las críticas más importantes dirigidas hacia esta perspectiva, son su intento por fundamentar la existencia de actos intrínsecamente desviados, repitiendo así el esfuerzo llevado a cabo mucho tiempo antes por Garófalo en el campo penal (Gibbs, 1989: 17). Y, segundo, el suponer que existe un consenso social (Aniyar , 1987: 49).

11 Igual suerte han corrido las formulaciones de los neorrealistas de izquierda, tal y como veremos más adelante.



El clima social, político, intelectual y cultural en que emerge esta propuesta explica, en buena medida, sus contenidos y orientaciones. Corrían los años sesenta y setenta, los movimientos contestatarios estaban a flor de piel: los hippies en los Estados Unidos, el movimiento estudiantil en Francia, y en América Latina la Revolución Cubana, simbolizaba la utopía de una sociedad mejor. Asimismo, en el ámbito académico anglosajón, surge la Nueva Criminología (Taylor *et al.*, 1973), también denominada crítica (Europa) o radical (Estados Unidos), que representó una ruptura absoluta tanto con el positivismo (biológico y social), como con la teoría del etiquetamiento, la cual había surgido en el contexto de la sociología de la desviación y se enfocaba en el estudio de los procesos de criminalización antes que en la criminalidad misma.<sup>12</sup> Fundamentada en diferentes interpretaciones del marxismo e incluso en algunos casos en la teoría anarquista, adopta una perspectiva del conflicto y pone el énfasis sobre el poder del Estado y su control sobre la definición y persecución del crimen, el cual es visto y explicado como un producto de los procesos sociales e históricos relacionados con el capitalismo (Marshall, 1994: 129).

Según Taylor *et al.*, (1977: 74), el contenido marxista se recupera en términos de su metodología (materialismo histórico), lo cual implica que la dimensión histórica debe conllevar no a una criminología de validez universal, como afirma el positivismo, sino a una específica para cada sociedad particular. Y es justamente esta la base sobre la que se levanta el nuevo movimiento latinoamericano, pues, de acuerdo con Aniyar (1987: 79), quien puede ser considerada su representante más conspicua, “(...) una criminología de la liberación como la que proponemos, deberá estar basada en el materialismo histórico (...)” pues “(...) solo el desarrollo de una criminología de este tipo puede llamarse, en nuestro continente, latinoamericano, por haber sido hecha en América Latina y para América Latina” (Aniyar, 1981: 11).

Siguiendo este postulado, el GCCL se propone la construcción de una teoría crítica del control social, entendiendo por este el conjunto de sistemas normativos (religión, ética, costumbres, derecho, etc.) cuyos portadores, a través de procesos selectivos (estereotipia y criminalización) y me-

---

12 Si bien es cierto, los criminólogos radicales acusan a esta corriente de apolítica, no hay que olvidar que fueron justamente los cuestionamientos que ella realizó a la criminología tradicional, los que crearon las condiciones para el surgimiento de la Nueva Criminología (Aniyar, 1987). En la sección 3.1. retomo algunos de sus postulados, sobre todo aquel según el cual el delito es una construcción social.

diante estrategias de socialización (primaria y secundaria o sustitutiva), establecen una red de contenciones que garantizan la fidelidad o, en su defecto, la sumisión de las masas a los valores del sistema dominante, lo cual se lleva a cabo sobre destinatarios diferencialmente controlados según su pertenencia de clase (Aniyar, 1981: 54).

Esta orientación hacia el control social se explica, según la propia Aniyar (1999: 171), por la situación histórica en que se encontraba la región, dictaduras militares en muchos de los países, un alto número de presos sin condena, la corrupción de los poderes judiciales y la impunidad de los delitos de los poderosos, todo lo cual "(...) nos describían un panorama de criminalidad muy diferente al de los códigos penales y de los libros de criminología que empezaban por capítulos rigurosamente repetitivos y retóricos sobre definición (causas del delito, tratamiento), métodos (inductivo, deductivo)... Todo el positivismo que nos pesaba sobre el alma como una lápida insostenible" (Aniyar, 1999: 170). En este sentido, ella se pregunta "(...) ¿cómo podíamos ocuparnos del ladrón de la esquina, del homicida de barrio, cuando tanta delincuencia de otro tipo, masiva y prepotente, se extendía de un lado a otro de nuestro continente?" (Aniyar, 1999: 171).

Según sus cultores, a la criminología que deriva de este punto de vista no le interesa estudiar seres humanos presuntamente anormales (delincuentes), con el fin de castigarlos, mejorarlos o readaptarlos; por el contrario, ella busca liberarse de la camisa de fuerza que le ha impuesto el código penal y así poder establecer autónomamente su objeto de estudio. Por lo tanto, deja de ser una disciplina auxiliar del Derecho penal y más bien este pasa a formar parte de su interés analítico, el control social (Aniyar, 1987: 55-56).<sup>13</sup> Por esta vía se llega inevitablemente a la búsqueda de un contenido justo, por no decir objetivo del código penal, el cual debe representar intereses válidos y generalizables.

En este sentido, la propuesta es reemplazar el concepto de delito por el de acciones socialmente negativas, cuya fijación debe establecerse mediante criterios que han sido previamente definidos, siguiendo no una codificación legal incuestionada, sino una discusión libre y racional. Y, de acuerdo con estos autores, los únicos intereses generalizables serían los de la clase trabajadora, debido a que ésta no genera explotación y, por tanto,

---

13 La posición de Aniyar (1987: 74) es que el objeto de estudio de la criminología de la liberación debe ser todo el control social; es decir el formal (constituido por las instituciones de la sociedad política) y el informal (instituciones de la sociedad civil); sin embargo, otros autores pertenecientes a este movimiento se muestran más inclinados porque el análisis se concentre solo en el primero (Ber galli, 1986: 784).

ellos tendrían un carácter emancipador. Al respecto, Aniyar (1987: 57) sostiene que “(...) este compromiso no está fundado en una toma de posición de carácter afectivo. Es la aceptación del valor y la significación de intereses que son propios de una clase mayoritaria y sometida (...) la única portadora de intereses generalizables, y por lo tanto emancipadores, en el momento histórico actual”.<sup>14</sup>

Con base en lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que el GCCL tuvo, básicamente, dos objetivos; primero, formular una teoría crítica del control social con el fin de desenmascarar cualquier forma de legitimación ideológica y exigir una discusión racional de toda relación fáctica de poder; segundo, erradicar las ideologías positivistas que veían en la criminalidad un problema patológico y promovían una falsa concepción clínica y resocializante de la ejecución de la pena (Capítulo “Criminológico”, 1988: 194; Aniyar, 1987: 183).

Este último punto es muy importante, ya que permite entender su rechazo a cualquier forma de explicación etiológica de la criminalidad, incluso aquella de tipo social. Al respecto, se afirma que “(...) no somos positivistas, ni por lo tanto causalistas, pero sí trabajamos la materia que produce la delincuencia al definirla: el control social” (Aniyar, 1989: 41), posición acorde con la esgrimida por la criminología crítica europea y norteamericana, según la cual no es posible estudiar las causas de un objeto determinado por una definición legal, ya que ello implicaría, entre otros, aceptar sin cuestionar lo definido como delito; asignarle una unidad que no existe a comportamientos muy diferentes entre sí como lo son, por ejemplo, un alzamiento armado y una omisión de denuncia, y eliminar la voluntad del individuo como resultado del determinismo biológico (Martínez, 1999: 271; 1992: 21).

Uno de los mayores problemas que derivan de esta negativa a estudiar las causas del delito es que estimula, sin proponérselo, el pragmatismo y el escepticismo ante el saber, generando condiciones adecuadas para el fortalecimiento de posiciones como las de los realistas de derecha, para quienes el delito no puede ser eliminado, por lo que es innecesario conocer sus causas y más bien hay que concentrarse en alcanzar maneras adecuadas para controlarlo y reducirlo, lo cual significa incrementar el poder punitivo, tal y como lo han evidenciado las políticas de ley y orden implementadas durante la administración Reagan y Thatcher durante los años ochenta en Estados Unidos e Inglaterra (Del Olmo, 1998: 11).<sup>15</sup>

---

14 Para una crítica al concepto de lo socialmente negativo desde la propia Criminología de la Liberación, véase Santos, T. y Delgado, F. (1986: 221).

15 El ideólogo más importante de esta corriente es Wilson (1983) con su libro más influyente, *Thinking about Crime*.

### 2.3. Aproximaciones recientes

La discusión que tuvo lugar durante los años ochenta al interior de la Criminología Crítica, sobre todo en Europa y Estados Unidos, dio origen a tres corrientes más o menos delineadas, los abolicionistas (Holanda y Escandinavia principalmente), los neorrealistas de izquierda (Estados Unidos y Gran Bretaña) y los garantistas o defensores del Derecho penal mínimo (España, Italia y Latinoamérica). Todas estas vertientes, a pesar de sus desacuerdos internos, se consideran unificadas por el objetivo de denunciar las incongruencias científicas de la criminología tradicional y de subordinación del Derecho penal (Martínez, 1999: 265).<sup>16</sup> Sin embargo, interesa destacar, para los fines de esta exposición, el esfuerzo de las dos últimas por recuperar el estudio de las causas del delito.

Para los neorrealistas, esta situación se justifica por las siguientes razones,

- 1) concebir la delincuencia como producto exclusivo del control social o del Derecho penal, implicaría regresar a la idea de que el delincuente actúa libremente, lo cual serviría para eximir de responsabilidad al Estado por la situación de penuria en que vive la mayor parte de la población;
- 2) permite denunciar la injusticia de la estructura social de la cual el delito sería una de sus expresiones;
- 3) elaborar una política social amplia para un control más justo y eficaz del delito, y
- 4) ello no excluye la posibilidad de estudiar por qué ciertos comportamientos son seleccionados como delitos y otros no (Lea y Young, 1984: 96).

Los garantistas por su parte, afirman que existen dos órdenes de realidades que constituyen el objeto de la criminología científica: el sistema punitivo y la etiología de los hechos socialmente problemáticos.<sup>17</sup> Sobre este último, afirman que se puede construir un modelo epistemológicamente correcto de investigación etiológica, siempre que la muestra se ba -

---

16 Del Olmo (1998) tiene una interpretación diferente; para ella, a partir de esta división ya no es posible hablar de una Criminología Crítica, sino de varias.

17 Este concepto de lo "socialmente problemático" corresponde al utilizado por el GCCL.

se en características diferentes de las definiciones legales. De lo contrario, sería imposible elaborar un discurso homogéneo y autónomo de las personas y los comportamientos criminales, porque ellos no existen con una especificidad tal que permita diferenciarlos del resto de las personas y las conductas no criminales (Baratta, 1995). En suma, con la salvedad de no tomar como referente las definiciones sino lo definido, la criminología debería incluir como objeto de estudio cuestiones de psicología, psicopatología y antropología social, que tengan que ver con la dinámica de los comportamientos definidos como delictivos y con las características de los sujetos de las infracciones referidas (Elbert, 1996: 105).

En América Latina ha sido esta perspectiva y no la de los neorealistas de izquierda (etiología de corte sociológico), la que ha influido los trabajos recientes de los criminólogos críticos, tal y como se observa en la propuesta integradora de Elbert (1996, 1999). Para este autor, el objeto de estudio de una criminología posible es el sistema penal (incluidas sus instancias, ideologías y la lógica decisoria de sus actores), admitiendo que tiene naturaleza histórica, social y contingente. Y, será investigado por disciplinas individuales (o interdisciplinariamente) desde dos enfoques hasta ahora enfrentados: el etiológico y el crítico. El primero se ocupará de conductas, situaciones o hechos sociales problemáticos donde pueden coexistir aquellas disciplinas de objeto etiológico, junto con la Filosofía, la Historia y las Ciencias Sociales. El segundo, estará dedicado a cuestiones de operatividad del sistema, selección y definiciones. Este último tipo de estudios tendrá dos modalidades diferentes de trabajo: aquellas de orden empírico dedicadas a la operatividad del sistema y aquellas fundamentalmente teóricas, orientadas a establecer, por ejemplo, las relaciones entre el sistema penal y la estructura social (Elbert, 1996: 233).

Es claro que esta corriente recupera el estudio de las relaciones entre control social y dinámicas estructurales, pero no el vínculo de estas el delito, con lo cual se corre el riesgo de volver a interpretaciones no ontológicas pero sí biológicas de este; es decir, considerar las acciones socialmente negativas como algo que puede ser explicado clínicamente y no socialmente.

### 3. Propuesta para el análisis del delito

#### 3.1. La construcción social del delito

Al inicio de este documento, afirmé que la única razón por la que se puede hablar de acciones y personas criminales o desviadas es porque así han sido definidas por los valores imperantes en la sociedad.<sup>18</sup> Por lo tanto, son inaceptables las tesis que plantean la existencia de delincuentes natos cuya naturaleza biológica o psicológica los distingue, desde el momento mismo de su nacimiento, de los no criminales (Lombroso y Sheldon),<sup>19</sup> así como aquellas que insisten en afirmar que hay actos intrínsecamente criminales o desviados (Garófalo y Sellin). Esto significa que estamos ante una distinción socialmente construida, cuyo referente son las normas sociales, razón por la cual, según Becker (1989b), la condición desviada y por tanto la delictiva, no debe ser vista en términos absolutos o ahistóricos, sino que su evaluación ha de realizarse tomando como punto de partida el complejo de normas históricas reales, puesto que recién su existencia hace posible el comportamiento desviado.

Con respecto a las normas sociales, es importante señalar que existen tantas definiciones como autores; sin embargo, en términos generales se puede afirmar que estas son guías para la acción que nos dicen qué hacer y cómo hacerlo, eso sí, desde un punto de vista valorativo, moral (Sykes y Matza, 1989; Escalante, 1992). Y es justamente este último rasgo el que reviste mayor importancia para mi argumentación, pues lleva necesaria e inevitablemente a preguntarse por el quién y el cómo se establecen esos valores que van a orientar la acción.

Según Becker (1989a), las reglas sociales son la obra de grupos específicos que están altamente diferenciados en cuanto a sus características de clase, sus fundamentos éticos, profesionales y culturales; por tanto, serán aquellos cuya posición social les proporcione poder, los que estarán en mejores

---

18 El concepto de desviación que utilizo en este trabajo se refiere a cualquier acto contrario a las normas sociales. Por lo tanto, los delitos son un tipo particular, "casi puro", de las acciones desviadas en cuanto representan la violación de un conjunto específico de normas (jurídicas), que se distinguen de los convencionalismos, usos y costumbres, no solo por su carácter bilateral (imponen deberes y derechos), sino también porque para ello cuentan con los aparatos del Estado, Poder Legislativo y Judicial, además de las instancias policiales (Heller, 1987; García, 1989).

19 En este sentido, Gibbs (1989) afirma que tanto la Biología como la psicología podrían ayudar a comprender por qué alguien actúa como lo hace, pero eso nada nos dice del por qué esas acciones son delictivas.

condiciones para imponer sus reglas. Siendo así, diferencias de edad, sexo, etnia y clase, reflejan un acceso diferencial al poder; diferencias que a su vez son responsables de la capacidad de los diversos grupos para formular e imponer sus reglas. En este sentido, y de acuerdo con los teóricos del etiquetamiento (Lemert, 1989; Becker, 1989b), la *creación* de normas sociales y por tanto de los delitos, es una condición necesaria, pero no suficiente para que este se dé, pues todavía se requiere un segundo paso que es, en realidad, el decisivo: la *aplicación* de la norma por parte de un observador externo que esté dispuesto a realizar la sanción por la norma que se ha sido transgredida.

En nuestro caso, y por el tipo de reglas que se violentan (ley penal), las instancias oficiales, principalmente la policía y los tribunales son las que tienen de un modo especialmente característico la capacidad de aplicación de las normas. Al respecto, Sack (citado por Lamnek, 1980) sostiene que si bien es cierto los procesos de *aplicación* no son un privilegio ni una característica específica de los tribunales, la policía y demás personas e instituciones de control social, sino una característica general de los procesos interactivos y comunicativos entre las personas, no se puede negar que éstas tenga un papel decisivo en los procesos de aplicación de las normas jurídicas.<sup>20</sup>

La combinación de los procesos de *definición* y *aplicación* da lugar a las posibles acciones descritas en el siguiente cuadro, de la cual sobresalen dos aspectos. Primero, los procesos de fijación y asignación se realizan de forma independiente, tal y como se desprende de las casillas “disimuladamente desviado” y “equivocadamente incriminado”. Segundo, como consecuencia de lo anterior, basta con que la acción sea percibida como desviada, para que se persiga como tal.

**Cuadro 1**  
**Matriz sobre el comportamiento conformista y desviado**

Percepción del comportamiento	Tipo de comportamiento	
	Desviado	Conformista
Desviado	Desviado	Equivocadamente incriminado
Conformista	Disimuladamente desviado	Conformista

<sup>20</sup> Citado por Lamnek (1980).

Una vez que el comportamiento ha sido definido como desviado (delictivo); es decir, que se ha realizado exitosamente el proceso de *aplicación*, entonces se organizan medidas sancionatorias (formales e informales) de diversa índole, las cuales reducen decididamente las posibilidades de acción conformista hasta el punto en que se llega necesariamente a la “carrera delictiva” (Becker, 1989a; Lemert, 1989). En este sentido, Becker (1989a) sostiene que el hecho de ser atrapado y etiquetado como desviado (delincuente) tiene consecuencias importantes para la futura participación social y la autoimagen, pues a partir de este momento el individuo será tratado en forma diferente, pues ha revelado ser de una clase distinta a la que se pensaba. Y si bien sus acciones desviadas (delictivas) se circunscriben a un ámbito específico de la vida social, este será visto como un desviado en general, lo cual reducirá enormemente sus posibilidades de vivir y actuar de acuerdo con las normas vigentes.

Esta situación pone en marcha diferentes mecanismos que cooperan para formar a la persona según la imagen que la gente tiene de ella. Por un lado, se produce un distanciamiento con respecto al actuar conformista, y por otro, se crea una identificación con las acciones definidas como desviadas, debido a que estas son percibidas por el individuo como las únicas razonables (Becker, 1989a). Sobre este punto, Lemert (1989) afirma que cuando una persona comienza a utilizar su comportamiento desviado o un rol basado en este como un medio de defensa, ataque o ajuste hacia los problemas creados por la consecuente reacción social, su desviación es secundaria.

Con respecto a este tema, quiero subrayar el hecho de que si bien es cierto la desviación y por tanto el delito es una construcción social que responde a los intereses de los grupos dominantes, ello no significa aceptar, no bajo ninguna circunstancia, la tesis desarrollada por algunos simpatizantes del “labeling approach”, la cual también fue acogida por la mayoría de las vertientes de la Criminología Crítica, incluida la latinoamericana. Me refiero a aquella según la cual, la aparición del comportamiento desviado en su frecuencia y carácter está determinada exclusivamente por reacciones sociales en la forma de asignación de etiquetas (Sack, citado por Lamnek, 1980).<sup>21</sup> En otras palabras, que la causa del delito es la criminalización y que debido a su carácter selectivo, existe una sobre-representación de los sectores menos favorecidos en las estadísticas policiales y judiciales (Gibbs, 1989; Versele, 1968).

---

21 Citado por Lamnek (1980).



Lo inadecuado de esta formulación es que según esta, la desigualdad social se genera en la esfera jurídica y política (control social); sin embargo, ya sabemos, desde los trabajos de Marx, que a diferencia de las sociedades esclavistas y feudales, en la sociedad capitalista esto ocurre en la esfera económica, de la producción. Por lo tanto, la superestructura (Derecho, política, religión, etc.) no crea la desigualdad social, la reproduce. Esta perspectiva, sin embargo, no significa, y quiero ser enfático en ello, que solo los sectores menos favorecidos estén expuestos a las tensiones estructurales que empujan hacia el delito, sino simplemente que ellos son los más vulnerables a esta problemática, debido a su posición en la estructura social. Al respecto, Merton (1995: 250) sostiene que no todos o la mayoría de los individuos de estratos bajos están sometidos hacia una presión a la conducta no conformista (delictiva), sino que está expuesto a ella un número mayor de estos que de individuos de estratos elevados, debido a la carencia de medios, lo cual produce "(...) una disyuntiva más frecuente de metas y oportunidades entre los estratos de clases bajas que entre los estratos situados en posiciones más ventajosas de las clases altas" (Merton, 1995: 254).

En este sentido, debe quedar claro que no me interesa estudiar la problemática delictiva por su carácter antijurídico, sino por los efectos disruptivos que ella acarrea no solo para las personas (integridad física y moral, patrimonio, libertad, etc.) sino, también, para el sistema social en su conjunto, al limitar el desarrollo de la acción cooperativa y, por tanto, la posibilidad de existencia del orden social, entendido no como *statu quo*, sino como previsibilidad de la acción (Hechter y Horne, 2003).<sup>22</sup>

### 3.2. El enfoque de la exclusión social

Con frecuencia quienes no están familiarizados con el concepto de exclusión formulan la pregunta ¿exclusión de qué? Por este motivo, dice Silver (1994), estamos obligados a definir en qué consiste la inclusión, ya que es a partir de esta que se puede definir aquella<sup>23</sup> En este caso, las teorías de solidaridad, la especialización y el monopolio de grupo, brindan

---

22 Sobre este punto, vale recordar que fue Durkheim (1893) en su estudio sobre la división social del trabajo, el primero en destacar las consecuencias de la anomia o falta de normas sociales, para el establecimiento de la acción solidaria. Hoy, la tendencia ha sido analizarlo en términos de su efecto sobre el capital social (asociatividad y confianza interpersonal). Véase, por ejemplo, Ayres, R. (1998) y PNUD-CR (2005a).

23 El concepto de exclusión social comenzó a discutirse en Francia durante los años sesenta (De Haan, 1999; Silver, 1994; Gore, 1995; Atkinson, 2000).

puntos de referencia que permiten identificar tres paradigmas sobre la exclusión. Cada uno de los cuales atribuyen el surgimiento de esta a una causa diferente y se basa en una filosofía política distinta: republicanismo, liberalismo y socialdemocracia. Estos paradigmas contrastan tanto con las nociones conservadoras que presentan la integración social en términos orgánicos, raciales o corporativos, como con las concepciones neo-marxistas del orden capitalista que, para empezar, niegan la posibilidad misma de la integración social.

**El paradigma de la solidaridad:** en el pensamiento republicano francés, la exclusión tiene lugar cuando se rompe el vínculo entre el individuo y la sociedad (solidaridad social). En esta corriente, el orden social se concibe externo, moral y normativo, en vez de imaginarlo arraigado en intereses individuales, de grupos o de clase. Un consenso nacional, una conciencia colectiva, una voluntad general, vinculan al individuo con la sociedad en su conjunto, por medio de instituciones verticalmente relacionadas entre sí. La integración es lo contrario de la exclusión y el proceso mediante el cual se alcanza es la *inserción*. Ello implica asimilar la cultura dominante; sin embargo, la mayoría de los usos recientes del término incorporan nociones multiculturales acerca del modo en que se reconfigura la base de la solidaridad, tanto si la cultura dominante se adapta a la cultura de una minoría como si ocurre a la inversa.

**El paradigma de la especialización:** el liberalismo angloamericano supone que las diferencias que existen por naturaleza entre los individuos, dan lugar a una especialización en el mercado y así también en los grupos, lo cual conlleva la existencia de diversas esferas interdependientes. En este sentido, la exclusión emerge cuando se trazan distinciones grupales indebidas que niegan acceso o participación en intercambios determinados entre personas libres e iguales; es decir, cuando hay *discriminación*. Si bien es cierto esta corriente considera los aspectos estructurales que intervienen en la exclusión, no hay que olvidar que su punto de partida es el individuo y, por lo tanto, fenómenos como la política, la economía y la sociedad son interpretadas, en último término, como redes de intercambios voluntarios entre individuos autónomos con sus propios intereses y motivaciones.<sup>24</sup>

---

24 Silver (1994) nos recuerda que en el campo de las ciencias sociales, el individualismo liberal se refleja con frecuencia en el individualismo metodológico que trata las características de los grupos como atributos individuales. El individualismo liberal, sirve de base a la economía neoclásica, a las teorías del pluralismo político, a las teorías de la opción racional y la elección pública. Comprende asimismo, dos corrientes influyentes del pensamiento social: El liberalismo social o comunitario y el neoliberalismo que constituye la base ideológica del actual modelo de acumulación. Para una crítica al individualismo metodológico, véase Tilly, C. (1999).

Como resultado de la existencia de esferas sociales separadas, se entiende que la libertad de elección individual para entablar relaciones sociales, basada en diversos valores personales y motivos psicológicos, ha de servir para que las personas se integren en más de un grupo con lealtades entrecruzadas, lo cual contribuye a la integración de la sociedad. En este sentido, la competencia entre grupos y en el mercado, así como la protección de los derechos individuales por parte del Estado liberal, impedirían la discriminación y, por tanto, la exclusión. Desde este punto de vista, la exclusión no es producto de la diferenciación social, pues a esta más bien se le atribuyen efectos positivos, debido a su carácter horizontal antes que vertical.

**El paradigma del monopolio:** inspirándose considerablemente en Weber y de forma más limitada en Marx, este paradigma concibe el orden social como algo impuesto coercitivamente por medio de un conjunto de relaciones jerárquicas de poder. Por tanto, la exclusión se atribuye a la *desigualdad social* y de *poder político* que redundan en favor de los intereses de los incluidos. Cuando las instituciones y las distinciones culturales, además de poner límites que dejan fuera a determinados sectores contra su voluntad, son utilizadas para perpetuar su desigualdad, se produce la clausura social. De esta forma, quienes están incluidos en entidades sociales delimitadas disfrutan de un monopolio, un dominio sobre recursos que son escasos; el monopolio crea un vínculo de interés común entre los de adentro, a pesar de que entre ellos no exista una relación de igualdad, de modo que los excluidos son ajenos y dominados por el grupo que monopoliza los recursos.

Dentro de este esquema, y siguiendo los planteamientos de Marshall (1998), la desigualdad social puede ser mitigada a través de la ciudadanía, la cual se define como la igualdad social básica que deriva de la pertenencia plena a una comunidad determinada y cuyo ejercicio se materializa en tres componentes: civil, político y social. En las sociedades capitalistas, desiguales por definición, la ciudadanía, sobre todo su componente social, limitaría el impacto negativo de la diferencia de clases sobre los individuos, al garantizar, por medio de los sistemas de previsión, el acceso a un mínimo de bienestar y seguridad económica, así como la participación plena en la herencia social.

El aspecto más importante sobre el enfoque de la exclusión social, independientemente del paradigma que se utilice, es que no se trata de un nuevo concepto para grupos de marginación específica, sino de un esquema para analizar la desventaja social a partir de las relaciones sociales, los procesos e instituciones que la sustentan y son parte de ella (De Haan,

1999).<sup>25</sup> Y si bien los tres paradigmas gravitan en torno a una misma preocupación, examinar la forma en que se afecta la vida de las personas como resultado de las interrelaciones entre la reestructuración económica y las instituciones sociales (Gore, 1995), yo creo que la propuesta sobre el monopolio de grupo es la de mayor capacidad explicativa, pues es la única que remite al tema del *poder* como elemento central para explicar la exclusión y por tanto la desigualdad social.

Sobre este punto, Pérez Sáinz y Mora Salas (2005) afirman que esta relación no es casual, ya que un grupo es excluido porque otro lo excluye mediante ejercicio de poder, con lo cual estamos ante la creación de la desigualdad.<sup>26</sup> Esto significa, según ellos, que la exclusión es la manifestación más extrema de la desigualdad social. Adoptar esta perspectiva tiene varias implicaciones analíticas, y para los objetivos de mi argumentación, me interesa destacar particularmente tres: el papel de la ciudadanía como mecanismo de inclusión y por tanto de cohesión social; el carácter relativo y multidimensional de los procesos de exclusión-inclusión social, y la importancia de los mercados de trabajo como punto de partida para el análisis de la exclusión social.

Con respecto al primer punto, se afirma que la **ciudadanía** constituye el principal **mecanismo** en las sociedades modernas, por cuanto a través de esta se crean los mecanismos institucionales que garantizan la inclusión (por ejemplo, políticas de bienestar y de empleo), tendientes a crear una igualdad social básica, a la vez que desarrolla un sentimiento de pertenencia y lealtad que vincula e identifica a los ciudadanos con la comunidad política de referencia. En cuanto a la primera de las funciones, lo más destacable es el papel de la ciudadanía social, pues en su tarea de crear una igualdad básica, ella reduce el efecto negativo de la desigualdad de clase al redistribuir, por medio de la intervención estatal, los recursos sociales. Por esta razón, se convierte en un principio de solidaridad, pero también de conflicto social.<sup>27</sup> Esto significa que la ciudadanía no es un

---

25 Sen (2000) afirma que la importancia del concepto de exclusión no está en reconocer los rasgos relacionales, sino en la centralidad que le atribuye a estos.

26 Esta afirmación no debe entenderse como una explicación voluntarista del poder; por el contrario, ella toma en cuenta el papel de las instituciones como concreción de relaciones de poder, en la creación y recreación de la desigualdad.

27 De acuerdo con Marshall (1998), la ciudadanía social modifica no solo el patrón, sino también las causas de la desigualdad; sin embargo, autores como Darendorf (1959) y Barbalet (1993), aceptan el efecto de la ciudadanía social sobre el patrón de la distribución, no así sobre sus causas: la propiedad privada de los medios de producción.

proceso acumulativo y libre de tensiones, que inicia con los derechos civiles y termina con los sociales como estadio final, según el planteamiento de Marshall (1998). Por el contrario, se trata de un campo de disputa y lucha social.

En relación con la segunda función de la ciudadanía, lo primero que hay que tener en cuenta es que en las sociedades modernas, la comunidad de referencia está conformada por el Estado - Nación y por tanto, el compromiso de los ciudadanos es para con este y no hacia grupos particulares como la familia o el pueblo (Turner, 1993). Por tanto, la lealtad hacia el Estado debe generarse sobre la base de criterios nacionales y no particulares o locales, por lo que la ciudadanía se constituye en el mecanismo más eficaz para cumplir tal propósito, debido a que su criterio de inclusión se basa en la pertenencia hacia la comunidad nacional.<sup>28</sup> En su tarea de crear una igualdad básica, la ciudadanía reduce las desigualdades sociales mediante de la creación de mecanismos de inclusión y con ello genera un sentimiento de pertenencia y un compromiso de los ciudadanos hacia la comunidad, lo cual reduce la posibilidad de disenso. Y si bien es cierto la agudización o persistencia de las desigualdades implica una pérdida de legitimidad, ello no desemboca, necesaria e inevitablemente, en un cuestionamiento del sistema, ya que esta no es el único elemento que explica la sumisión y por tanto la ausencia de conflicto. Pues tal y como afirma Weber (1996), no es cierto que la obediencia a una dominación esté orientada primeramente (ni siquiera siempre), por la creencia en su validez (legitimidad).

En este sentido, él afirma que la adhesión puede fingirse por individuos o grupos enteros, por razones de oportunidad, practicarse efectivamente por causas de interés material propios, o aceptarse como algo irremediable en virtud de debilidades individuales y de desenvolvimiento. Por ello, debe ser considerada solo como una probabilidad, la de ser tratada prácticamente como tal y mantenida en una proporción importante (Weber, 1996: 170). Esto significa que no existe una relación mecánica entre desigualdad, legitimidad y antagonismo social, lo cual queda en evidencia con el predominio actual de respuestas conformistas ante el problema de la exclusión social.

---

28 El Estado - Nación como comunidad de referencia, en términos de construcción de la ciudadanía, es un elemento altamente problemático en la actualidad, debido al tema migratorio. Véanse, Habermas, J. (1999) y Therborn, G. (1996).

Con base en lo dicho, queda claro que, desde un punto de vista sociológico, la ciudadanía no corresponde a una colección de derechos y deberes que son otorgados a individuos pasivos de una vez y para siempre, sino al conjunto de **prácticas** jurídicas, políticas, económicas y culturales que definen a las personas como miembros competentes de una sociedad y que, por lo tanto, moldean el flujo de recursos hacia ellas y hacia los grupos en un momento histórico determinado (Turner, 1993). Esta perspectiva es útil por tres razones; primero, conlleva entender el carácter social y por tanto dinámico y conflictivo del fenómeno; es decir, que la ciudadanía no consiste de avances acumulativos o procesos inmutables; por el contrario, funciona sobre la base de lo que Sojo (2002) denomina déficit de satisfacción de derechos, los cuales expresan la existencia de situaciones que eluden la afirmación de estos, para todos los grupos independientemente de su condición social, género o étnica; segundo, posibilita encuadrar el estudio de la ciudadanía en el debate sobre la desigualdad, debido a que ella está necesaria e inevitablemente relacionada con la lucha por la distribución de los recursos (Turner, 1993), y tercero, permite recuperar el papel del Estado como responsable de buscar y lograr la integración social.

Con respecto al **carácter relativo y multidimensional de la exclusión**, Pérez Sáinz y Mora Salas (2005) sostienen que la limitación más importante del paradigma del monopolio consiste en establecer una frontera rígida entre exclusión e inclusión, a partir del concepto de clausura social, dando la idea de que se trata de un fenómeno consumado y absoluto. Sin embargo, y debido a que la realidad no se presenta en términos duales, estos autores proponen analizar dicho fenómeno en términos de un continuum o escala en la que sus extremos serían la inclusión y la exclusión, pero donde existirían varias situaciones intermedias.<sup>29</sup> A esta característica se suma la naturaleza multidimensional de la exclusión (De Haan, 1999). Esto significa que se puede estar excluido de una o varias esferas, pero incluido en otras. Por ejemplo, un desempleado está evidentemente excluido del mercado de trabajo; sin embargo, podría estar incluido en las políticas de bienestar (seguro de desempleo y servicios médicos).

Sobre este punto, es importante señalar que no todas las formas de exclusión son igualmente importantes y que existen unas que tienen mayor relevancia que otras, tal y como lo ha evidenciado Sen (2000). De

---

29 Véase la propuesta que desarrollan estos autores con respecto al mercado laboral en Pérez Sáinz y Mora Salas (2005).

acuerdo con este autor existen dos tipos de exclusión: la intrínseca y la instrumental. El primer tipo se refiere a aquella que es negativa en sí misma, porque conlleva privación directa de determinados bienes. Por ejemplo, el desempleo, este implica entre otros, el no acceder a una posición social y a cierto nivel de consumo, además de un eventual aislamiento y una crisis personal y familiar. El segundo tipo está constituido por aquellas formas que no conducen a la privación por sí mismas, sino solo de forma indirecta. Por ejemplo, estar excluido del mercado de crédito no necesariamente es negativo para todos los que sufren esta situación, pero ella podría serlo en el caso de que el acceso a otros beneficios requiera de este como requisito previo.<sup>30</sup>

Finalmente, el hecho de asumir los **mercados de trabajo como punto de partida para el análisis de la exclusión social**, se debe a tres razones. Primero, en las sociedades capitalistas modernas, la mayoría de las personas depende del mercado para sobrevivir y su única mercancía es el trabajo; por esta razón, los mercados laborales constituyen un campo donde se sanciona monetariamente la distribución de gran parte de los recursos; asimismo, es un ámbito donde se produce el acoplamiento con otras desigualdades como las de género, edad y etnia (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2004). Segundo, el trabajo garantiza de manera simultánea dos funciones primordiales para los individuos y el sistema social: la reproducción material de la fuerza de trabajo y el acceso a una “posición social”. Sobre este punto, es importante señalar que dichos objetivos pueden ser satisfechos por vías alternativas. La dimensión material (salud, educación, vivienda, ingreso mínimo, etc.) se puede alcanzar a través de los sistemas de bienestar ahí donde existen. Y la dimensión simbólica (sobre todo el prestigio), se puede lograr mediante el desarrollo de ciertas actividades definidas como socialmente útiles, pero no remuneradas. Sin embargo, ellas constituyen medios subsidiarios y parciales, pues ninguno puede garantizar simultáneamente ambas funciones. Tercero, en la actualidad existe un creciente número de personas que se está volviendo permanentemente superfluo, irrelevante o incluso un impedimento para el funcionamiento global de la sociedad, debido a las transformaciones que han experimentado los mercados de trabajo (desempleo de larga duración y deterioro de las re-

---

30 Evidentemente, existen privaciones que podrían fácilmente tener importancia constitutiva e instrumental, como la exclusión laboral.

laciones salariales) y los sistemas de bienestar; esto, como resultado de los cambios económicos y políticos que se han producido en el marco de la globalización (Gore, 1995; Atkinson, 2000; Tezanos, 2004).

Este último punto es fundamental en el caso latinoamericano, porque los sistemas de bienestar son sumamente limitados y sus beneficios han estado históricamente vinculados a los empleos formales, lo cual significa que no han existido como derechos para todos los ciudadanos (Roberts, 1996). Y, además, porque el predominio de tendencias hacia la exclusión de los mercados de trabajo, agrava la situación del excedente laboral que tiende a aumentar y a perder su funcionalidad, lo cual se debe, al menos en lo que respecta al autoempleo de subsistencia y el desempleo, a que la *externalización* de actividades para abaratar los costos sociales del trabajo y la provisión de ciertos bienes y servicios por parte del sector informal no parecen tan necesarios hoy en día, el deterioro de las relaciones salariales, “desformaliza” el empleo, relativizando la primera de las funciones y la globalización del consumo propiciada por la apertura de las economías, debilita la segunda (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2005). Por esta razón, se puede afirmar que es en este contexto donde cobra fuerza la tesis de la masa marginal planteada por Nun (2001). De acuerdo con este autor, el sesgo tecnológico inducido por el proceso de industrialización hacía que las funciones tradicionales, descritas por la teoría marxista clásica del ejército de reserva (presión a la baja de los salarios y disponibilidad de mano de obra), fueran innecesarias y por tanto, los trabajadores pertenecientes al excedente laboral eran a-funcionales para el sector capitalista de la economía.<sup>31</sup>

#### **4. Exclusión social y delito**

En las circunstancias actuales, el hecho de que un importante sector de la población quede excluido de los medios legítimos (principalmente empleo), para conseguir las metas y objetivos culturales (mínimo de bienestar material y reconocimiento social), crea las condiciones adecuadas para utilizar de forma creciente medios que están proscritos de la zona institucional, los cuales se rigen por criterios técnicos (de eficiencia), y no por valores morales como, por ejemplo, la fuerza y el engaño (Merton, 1989, 1995). Sin embargo, frente a este razonamiento surge inmediatamente la pregunta

---

31 Esta tesis fue seriamente cuestionada por autores como Cardozo (1971) y Faria (1976).



de por qué solo un número importante (no todas y ni siquiera la mayoría) de las personas que se encuentran en esta situación recurren a medios ilegítimos para alcanzar las metas y objetivos culturalmente establecidos.<sup>32</sup>

La respuesta a esta interrogante tiene que ver con la manera en que se conjuga la carencia de medios institucionales con el apego por las metas culturales y la observancia a las normas que regulan el acceso a estas. En este sentido, es importante tomar en cuenta que la valoración de las normas y las metas es un proceso que se realiza de forma más o menos independiente, como lo demuestra el hecho de que se pueden aceptar las normas sin necesidad de acoger por igual las metas, o viceversa. Y, además, que la aceptación-rechazo de las metas y las normas no es un proceso categórico (si-no), sino más bien gradual. En palabras de Opp (citado por Lamnek, 1980), no se trata de una dicotomía entre aceptar y no aceptar las metas o las normas, pues la *medida* y el *grado* de la aceptación van a jugar un papel decisivo para la acción como consecuencia y resultado.<sup>33</sup>

Con respecto a las normas, en su planteamiento original, Merton (1989, 1995) sostiene que el desfase entre estas y los medios legítimos, no es condición suficiente para que se produzca la acción innovadora (delictiva); se requiere, además, dice él, que la sociedad dé mayor importancia a las metas que a los medios. En estas condiciones, quienes acepten y persiguen las metas que promueve la sociedad, pero no dispongan de los medios legítimos para alcanzarlas, serán quienes tiendan, en mayor proporción, a cometer actos delictivos; sin embargo, este actuar constituye solo una de las posibles respuestas ante el desfase entre metas y medios. Otras alternativas incluyen el rechazo de las metas y la aceptación de los medios legítimos (ritualismo), el rechazo de las metas y los medios (retraimiento) y la aceptación de ambas (conformista).<sup>34</sup> Merton (1995) a señala una segunda vía para evitar el comportamiento innovador (delictivo), la sustitución de las metas predominantes, por otras a las que la estructura cultural también atribuye prestigio y para las cuales los individuos cuentan con los medios legítimos.

---

32 Según estudios que se han realizado en diferentes países del tercer mundo, las respuestas que predominan ante la exclusión, son aquellas marcadamente individualistas y que expresan un fuerte componente de resignación, siendo el caso paradigmático la auto-explotación a través de actividades de subsistencia. Rodgers, G. *et al.* (1995).

33 Citado por Lamnek (1980).

34 Una quinta posibilidad es la rebelión, que conlleva el rechazo de las metas y las normas vigentes, pero, a diferencia del retraimiento, esta propugna por su cambio y el establecimiento de otras nuevas.

De acuerdo con lo anterior, la aceptación y el apego por las metas culturales condiciona la observancia de las normas; sin embargo, este no es el único elemento que explica esta situación, pues en ello intervienen al menos otros dos factores. Primero, la creencia misma en la validez moral de las normas, pues tal y como sostiene Hirschi (1989), cuanto menos crea la gente que debe obedecerlas, es más probable que las viole. En este sentido, un aumento o persistencia de la desigualdad social conlleva, tal y como ya indiqué en páginas anteriores, una pérdida de legitimidad con respecto al orden social. Por esta razón, es posible esperar que entre los grupos excluidos esta sea una percepción bastante extendida, la cual constituiría el marco de referencia global para el actuar específico; en este caso, el desapego hacia las normas que regulan el acceso a las metas culturales, reforzando así la tendencia a utilizar medios ilegítimos. Segundo, la eficacia-ineficacia de los mecanismos informales del control social, específicamente la familia, la escuela y el trabajo.<sup>35</sup> En términos generales, se espera que estos contribuyan en su conjunto a transmitir y reforzar los valores y normas dominantes de la sociedad. El objetivo es que durante los procesos de socialización primaria (familia), secundaria (escuela) y terciaria (empleo) se generen vínculos que aten al individuo con la sociedad y lo alejan del actuar criminal, promoviendo así la acción conformista, pero si estos lazos fallan, entonces aumenta la probabilidad del desapego e inobservancias de las normas dominantes.

Según Hirschi (1989), los lazos sociales más importantes y efectivos son el apego, el compromiso y el involucramiento. Con respecto al primero, él sostiene que las normas son el mecanismo que tornan predecible la acción social bajo la expectativa de la reciprocidad; por tanto, cuando las personas están apegadas a ellas y las respetan (acción conformista), es porque incorporan la expectativa de los otros en su actuar. Por el contrario, cuando no hay apego hacia las normas, es porque las expectativas de los otros hacia el actuar propio no tienen importancia, y el individuo será libre para comportarse desviadamente, puesto que no está atado por las normas sociales. En este proceso, los padres juegan un papel decisivo por dos razones. Primero, al ganarse el amor y respeto de sus hijos, logran controlar su comportamiento, pues de acuerdo con diferentes estudios empíricos, los niños interesados por sus familias son más propensos a evitar acciones que ellos

---

35 En esta exposición no me refiero a la eficacia-ineficacia de los mecanismos formales (sanción penal), pues ello implicaría desconocer los procesos que anteceden la comisión del delito y reconocer que los individuos actúan racionalmente, eligiendo entre los beneficios de este y los perjuicios de ser condenado.

saben que les pueden causar vergüenza o inconvenientes a sus familiares (La Free, 1999; Nye, 1989). En palabras de Hirschi (1989), el grado de apego afectivo a los padres determina que sus opiniones y sus valores sean consideradas por el niño a la hora de actuar, dando paso al autocontrol, a través del sentimiento de culpa (Nye, 1989). Segundo, la cantidad de tiempo que los padres dedican a sus hijos garantiza una vigilancia directa que reduce la posibilidad de involucrarse en actividades delictivas. Por ejemplo, Cohen y Felson (1980), en su análisis sobre crímenes violentos, encontraron que el aumento en la proporción de tiempo que los individuos gastaban fuera de las familias tradicionales estaba consistentemente asociado con el aumento de todos los delitos comunes.

El compromiso, por su parte, se refiere al componente racional del actuar; es decir, actuamos de conformidad con las normas ante la posibilidad del placer y la ganancia, por el miedo a perder lo que tenemos, lo que hemos logrado e inclusive lo que esperamos conseguir. La gente que ha alcanzado cosas que considera valiosas por la vía conformista, por ejemplo, educación, una carrera, una familia, etc., analizará el riesgo de perderlas cuando se presente la oportunidad de cometer un delito para aumentar la ganancia o el placer. Por el contrario, cuando no se tiene ninguno de estos anclajes, la posibilidad de la acción delictiva se incrementa, ya que “no hay nada que perder”.

El involucramiento en actividades convencionales, como estudio, trabajo, reuniones familiares y sociales, deporte, etc., deja poco tiempo para considerar la posibilidad de involucrarse en actividades ilícitas. De acuerdo con Hirschi (1989), muchas personas deben una vida “virtuosa” a la falta de oportunidades para actuar de otra forma. Asimismo, Sutherland (1975) afirma que es probable que la diferencia más significativa entre jóvenes involucrados en actividades delictivas y los que no lo están, es que estos últimos tienen a su disposición una gran cantidad de oportunidades convencionales para satisfacer sus intereses recreativos, mientras que los otros carecen de esas oportunidades.

En relación con lo que he argumentado hasta aquí, hay al menos dos aspectos que es necesario aclarar. Primero, a diferencia de las teorías de la subcultura criminal (Sellin, 1974; Sutherland, 1993; Cohen, 1955; Wolfgang y Ferracutti, 1967), yo parto del supuesto de que existe un conjunto mínimo de valores, normas y expectativas que son observados en la mayoría de las ocasiones por la mayoría de las personas, independientemente de que ello se deba al miedo, la tradición o la creencia en su validez (Weber, 1996). Por este motivo, el delito no es el resultado de un aprendizaje de valores y normas criminales, sino de un desapego a los valores y normas dominantes (Hirschi,

1989; Nye, 1989; Sykes y Matza, 1989), lo cual, efectivamente y según plantean los teóricos de la asociación diferencial (Sutherland, 1993; Cloward y Ohlin, 1989), conlleva el involucramiento en grupos y actividades no conformistas, como consecuencia y no como causa del delito.

Segundo, la idea de gradualidad en cuanto a la aceptación y por tanto la observancia de las normas es muy importante no solo para explicar la acción delictiva, sino, también, para comprender el sentido que a ella le atribuyen sus autores. Si el apego por las metas culturales es muy intenso (es decir, que las acciones del individuo se dirigen a su consecución), el desapego por las normas que regulan el acceso a esas metas también es *muy intenso*, y la disponibilidad de medios legítimos para alcanzarlas es escasa; entonces se espera una alta probabilidad de que se ejecute el acto delictivo, sin que el infractor busque racionalizar sus actos, en el sentido de querer protegerse de la autosanción (sentimiento de culpa) y de la sanción externa (formal o informal), debido a que la no creencia en la validez moral de las normas es justificación suficiente para su actuar. Al respecto, Hirschi (1989) sostiene que cuando los valores y creencias son consistentes con los sentimientos, la neutralización es innecesaria.

Por otra parte, si el apego por las metas culturales es muy intenso, el desapego por las normas que regulan el acceso a esas metas es menos intenso que el apego por las metas, y la disponibilidad de medios legítimos para alcanzarlas es reducida, entonces se espera un esfuerzo por parte del infractor, para neutralizar las consecuencias internas y externas de la acción, no solo *ex post*, sino también *ex ante*, para lo cual los individuos construyen sistemas de racionalización, a través de diversos mecanismos entre los que destacan, según Sykes y Matza (1989), la negación por la responsabilidad del acto cometido, del perjuicio o de la víctima, así como condenar a los condenadores o apelar a lealtades grupales.<sup>36</sup> Estas técnicas de neutralización, podrían no ser tan poderosas como para proteger al individuo de los valores interiorizados o de la reacción de los otros; sin embargo, lo que argumentan los autores es que ellas disminuyen la efectividad del control social y que se encuentran detrás de una buena parte de las acciones delictivas.

---

36 Sobre este tema, debo aclarar que Hirschi formuló su planteamiento en oposición al de Sykes y Matza, y no en términos de complementariedad como yo lo uso aquí. Para Hirschi, la diferencia con Sykes y Matza es que ellos suponen que los delincuentes creen en las normas, mientras que él afirma que ellos no aceptan las normas y por tanto no requieren construir un sistema de racionalización. En este sentido, yo creo que la tesis de la gradualidad en la aceptación-rechazo de las normas es justamente lo que permite presentar estas dos formulaciones como complementarias y no como antagónicas.

## 5. Conclusiones

En las páginas anteriores, he querido desarrollar un esquema de análisis para estudiar el problema delictivo que afecta actualmente a la sociedad costarricense. En este sentido, mi hipótesis central consiste en afirmar que debido a las transformaciones experimentadas por la estructura económica y social costarricense en el marco de las políticas neoliberales (principalmente los cambios en los mercados de trabajo y la intervención social del Estado), un sector importante de la población está excluido de los medios institucionalizados que le permitan alcanzar las metas culturales. En estas condiciones, se favorece la inobservancia de las normas que regulan el acceso a estas últimas, generándose así las condiciones adecuadas para utilizar de forma creciente vías ilegítimas (delictivas) para alcanzar dichas metas.

A partir de los estudios existentes (Anderson, 1990; Sullivan, 1989; Sánchez, 1995) y tomando como marco de referencia el planteamiento anterior, considero que es factible identificar al menos dos situaciones tipo entre quienes han cometido delitos patrimoniales. En primer lugar, tendríamos los **infractores por necesidad**. Para estas personas, el delito constituye un medio necesario para sobrevivir, una forma de complementar el ingreso proveniente de otras actividades económicas, lo cual explica en gran parte la frecuencia (esporádica) el tipo y de delitos cometidos; por ejemplo, hurtos menores a vivienda y locales comerciales, o bien ciertas modalidades de robo con violencia sobre las personas. Este grupo estaría conformado sobre todo por personas de la franja de exclusión extrema, cuyo desapego hacia las normas no es tan fuerte como el apego hacia las metas, por lo que habría una tendencia a racionalizar o justificar sus acciones.

En segundo lugar, se encuentran los **infractores por motivación**, constituido, predominantemente, por jóvenes de los sectores en exclusión relativa, que ven en el delito una actividad económica que les permitirá superar su situación y alcanzar una movilidad social ascendente, lo cual explica la frecuencia (sistemática) y el tipo infracciones cometidas: robo de vehículos, tráfico de droga y robo a locales comerciales y viviendas. En este caso se espera que haya un fuerte desapego hacia las normas y una alta valoración por el consumo, por lo que el intento por justificar o racionalizar sus acciones es menor que el registrado en el primer grupo.

Estas hipótesis serán sometidas a prueba a través de la realización de una serie de entrevistas con diferentes segmentos de la población sujeta al sistema penal costarricense, lo cual estará complementado con la escala que he construido para medir los diferentes grados de exclusión-inclusión socioeconómica, a partir de la información contenida en la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.<sup>37</sup>

---

37 Este esquema analítico se acompaña de una propuesta metodológica que no es posible incluir aquí; sin embargo, valga indicar que esta descansa en una combinación de técnicas cuantitativas (análisis factorial, de conglomerados y regresiones logísticas) y cualitativas (relatos biográficos temáticos).

## Bibliografía

- Anderson, E. (1990): **Streetwise: Race, class and change in an urban community**, (USA, Chicago University Press).
- Aniyar de Castro, L. (1987): **Criminología de la Liberación**, (Venezuela, Universidad del Zulia).
- (1989): “El debate sobre la nueva criminología latinoamericana: Un debate sin punto final”, **Revista Criminalia Año 55**, N.ºs 1-12.
- (1999): El triunfo de Lewis Carrol: la nueva criminología latinoamericana en el siglo que culmina, en Elbert, C. (ed.): **La Criminología del S. XXI en América Latina**, (Argentina, Rubinzar-Culzoni).
- (1981): “Un largo editorial: la historia aún no contada de la criminología latinoamericana”, **Revista Capítulo Criminológico**, N.ºs 9-10.
- Arriagada, I y Godoy, L. (2000): “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana”, **Revista de la CEPAL** N.º 70.
- Artavia, P. (1996): **Reforma penal y problema carcelario: las tendencias actuales de la reacción social**, (San José, Mimeo).
- (1994): Una reflexión sociológica de la problemática carcelaria costarricense: ceder derechos a cambio de seguridad, **Tesis de Maestría en Sociología**, (Universidad de Costa Rica).
- Atkinson, R (2000): “Combating social exclusion in Europe: The new urban policy challenge”, **Urban Studies Review**, Vol. 37, N.ºs 5-6.
- Ayres, R. (1998): **Crime and violence as a development issue in Latin America and the Caribbean**, (Washington, D.C., The World Bank).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000): Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina, en Gaviria y Guerrero (ed.) (Washington, D.C. BID).

- Banco Mundial (1998a): *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*, (Washington, D.C. Banco Mundial).
- (1998b): *Determinants of crime rates in Latin America and the World: An empirical assessment*, (Washington, D.C./Banco Mundial).
- (2001): *Crimen y violencia en América Latina*, (México, Banco Mundial/Alfaomega).
- Baratta, A. (1995): “¿Tiene futuro la criminología crítica?”, *Capítulo Criminológico* N.º 23.
- Barbalet, JM. (1993): Citizenship, class inequality and resentment, en B. Turner (ed.): *Citizenship and social theory*, (London, SAGE Publications).
- Barlow, H (1990): *Introduction to Criminology*, (USA, Scott/Foresman-Little/Brown Higher Education).
- Becker, G. (1968): “Crime and punishment: an economic approach”, *Journal of Political Economy*, Vol. 76.
- Becker, H. (1989a): Career Deviance, en D. Kelly (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance*, (USA, Ed. St Martin’s Press, Inc).
- (1989b): Moral entrepreneurs: The creation and enforcement of deviant categories, en D. Kelly (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance*, (USA, Ed. St Martin’s Press).
- Bergalli, R. (1972): “De la sociología criminal a la sociología de la conducta desviada”, *Nuevo Pensamiento Pena*. Año 1, Vol. II.
- (1986) “Una intervención equidistante pero en favor de la sociología del control penal”, *Doctrina Penal*, N.º 36.



- Binder, A. (1999): Criminalidad, intervención penal democrática y sociedad civil, en L. Chinchilla (ed.): ***Seguridad ciudadana y justicia penal: Perspectivas de la sociedad civil***, (Costa Rica, PNUD).
- Blau, R. y Blau, P. (1982): “The cost of inequality: metropolitan structure and violent crime”, ***American Sociological Review***, N.º 47.
- Bourguignon, F. (1999): “Crime, Violence, and Inequality Development”, ***Documento***, presentado en la Conferencia Anual sobre Desarrollo Económico, Washington, Banco Mundial.
- Brenner, H. (1976): Estimating the national cost of national economic policy: implications for mental and physical health and criminal aggression, ***Paper N.º 5***, Joint Economic Commission, Congress of the USA, (Washington D.C.).
- Calderón, R y Rodríguez, D. (2003): ***Informe sobre el comportamiento de los casos registrados en el Organismo de Investigación Judicial***, (San José, Poder Judicial de Costa Rica).
- Cantor, D. (1985): “Unemployment and crime rates in post-world war II. United States: A theoretical and empirical analysis”, ***American Sociological Review***, N.º 50.
- Capítulo Criminológico (1988): “Manifiesto del grupo de criminólogos críticos latinoamericanos”, ***Capítulo Criminológico***, N.º 16.
- Cardozo, F. (1971): ***Comentários sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade***, (Brasil, Estudios CEBRAP N.º 1).
- Carranza, E. (1994): ***Criminalidad: ¿Prevención o promoción?***, (Costa Rica, EUNED).
- Castillo, E (2003): “Criminalidad y justicia en América Latina”, ***Anales Internacionales de Criminología***, Vol. 41-1/2.
- Castillo, E (1980): “El funcionamiento de la administración de justicia penal en Costa Rica”, ***Revista de Ciencias Jurídicas***, N.º 42.
- Chambliss, W. (1988): ***Exploring Criminology***, (New York, MacMillan).

- Cloward, R y Ohlin, L. (1960): *Delinquency and Opportunity: A Theory of Delinquent Gangs*, (New York, Free Press).
- (1989): Differential Opportunity and Delinquent Subcultures, en D. Kelly: *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance*, (USA, Ed. St Martin's Press, Inc).
- Cohen, A. (1955): *Delinquent boys*, (USA, Glencoe/The Free Press).
- Cohen, L y Felson, M. (1980): "Property crime rates in the United States: a macrodynamic analysis, 1947-1977", *American Journal of Sociology*, N.º 86.
- Darendorf, R. (1959): *Class and Class Conflict in Industrial Societies*, (London, Routledge and Kegan Paul).
- De Haan, A. (1999): Social exclusion: towards a holistic understanding of deprivation.
- Del Olmo, R. (1981): *América Latina y su criminología*, (México, Siglo XXI).
- (1998): La criminología de la cuarta época: del saber al poder, en CONAMAJ (ed.): *Cuatro temas sobre política criminal*, (Costa Rica).
- Del Olmo, R y Rivera, A. (1985): *Hacia una criminología de las contradicciones. El caso latinoamericano*, (Caracas, Italgráfica).
- Elbert, C. (1996): *Criminología Latinoamericana*, (Buenos Aires, Editorial Universidad).
- (1999): Bases para un pensamiento criminológico del SXXI, en C. Elbert (ed.): *La Criminología del SXXI en América Latina*, (Argentina, Rubinzar-Culzoni).
- Escalante, F. (1992): *Ciudadanos imaginarios*, (México, El Colegio de México).
- Faria, V. (1976): Occupational marginality, employment and poverty in urban Brazil, *Tesis de doctorado*, (Harvard University).

- Fournier, M. (1999): “La violencia en Costa Rica: Un problema estructural”, *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica* Año 11, N.º 16.
- García, E. (1989): *Introducción al estudio del Derecho* (México, editorial Porrúa).
- Gibbs, J. (1989): Conceptions of deviant behavior: the old and the new en D. Kelly (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance* (USA, St Martin’s Press).
- González, A. (1999): Criminología: vida y movimiento, en C. Elbert (ed.): *La Criminología del SXXI en América Latina*, (Argentina, Rubinzar-Culzoni).
- Gore, Ch. (1995): Introduction: Markets, citizenship and social exclusion, en G. Rodgers, *et al* (eds.): *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, (The Netherlands, UNDP).
- Habermas, J. (1999): *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*, (Barcelona, Paidós).
- Hechter, M y Horne, C. (2003): *Theories of Social Order*, (USA, Stanford University).
- Heller, H. (1987): *Teoría del Estado*, (México, FCE).
- Hirschi, T. (1989): A Control Theory of Delinquency, en D. Kelly (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance*, (USA, Ed. St Martin’s Press).
- Hojman, D. (2004): “Inequality, unemployment and crime in Latin American cities”, *Crime, Law and Social Change*, N.º 41.
- La Free, G. (1988): *Losing legitimacy*, (USA, West View).
- (1999): “Declining violent crime rates in the 1990s: predicting crime booms and busts”, *Annual Review of Sociology*, N.º 25.

- Lamnek, S. (1980): *Teorías de la criminalidad: Una confrontación crítica*, (México, Editorial Siglo XXI).
- Lea, J y Young, J. (1984): *What is to be done about law and order?* , (Harmondsworth, Penguin Books).
- Lemert, E. (1980): Primary and Secondary Deviation, en D. Kelly (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance* , (USA, Ed. St. Martin's Press Inc.).
- López, M. (1996): *Psicología de la investigación criminal* , (Valencia, Mimeo).
- Loría, M. (2000): *Costa Rica: Diagnóstico de armas de fuego* , (Costa Rica, Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano).
- Marshall, G. (1994): *Oxford Dictionary of Sociology*, (Londres, Oxford University).
- Marshall, T. y Bottomore, T. (1998): *Ciudadanía y clase social*, (España, Alianza Editorial).
- Martínez, M. (1992): “¿Hacia dónde va la criminología contemporánea?”, *Capítulo Criminológico*, N.º 20.
- (1999): El estado actual de la criminología y de la política criminal, en C. Elbert (ed.): *La Criminología del SXXI en América Latina*, (Argentina, Rubinzar-Culzoni).
- Merton, R. (1989): Social structure and anomie, en D. Kelly (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance* , (USA, Ed. St. Martin's Press).
- (1995): *Teoría y estructura sociales*, (México, FCE).
- Nun, J. (2001): *Marginalidad y exclusión social*, (México, FCE).
- Nye, I. (1989): “Family Relationships and Delinquent Behavior” , en D. Kelly. (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance*, (N.Y, Ed. St. Martin's Press).

- Organización Mundial de la Salud (2002): ***Informe mundial sobre la violencia y la salud***, (Washington, DC./OMS).
- Organización Panamericana de la Salud (1994): ***Conferencia internacional sobre sociedad, violencia y salud***, (Washington, DC./OPS).
- (1999): “Estudio Multicéntrico sobre actitudes y normas culturales frente a la violencia (Proyecto ACTIVA): metodología”, ***Revista Panamericana de Salud Pública***, N.º 5.
- Pérez Sáinz, JP y Mora, M. (2004): “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral: desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo”, ***Revista Alteridades*** Año XIV, N.º 28.
- (2005): Exclusión social, desigualdades y excedente laboral: Reflexiones analíticas sobre América Latina, ***Manuscrito***, San José.
- Portes, A. y Roberts, B. (2006): The Free-Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment, ***Paper***, (CEPAL).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1998): ***IV Informe: Estado de la Nación***, (Costa Rica, PNUD).
- (2004): ***X Informe: Estado de la Nación***, (Costa Rica, PNUD).
- (2005a): ***Informe sobre Desarrollo Humano Nacional. El temor: (in) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica***, (Costa Rica, PNUD).
- (2005b): ***XI Informe: Estado de la Nación***, (Costa Rica, PNUD).
- Rand, M. y Rennison, C. (2002): “T rue Crime Stories? Accounting for differences in our national crime indicators”, ***Change*** N° 15.
- Rodgers, G. (ed.) (1995): ***Social exclusion: rhetoric, reality, responses***, (The Netherlands, UNDP).

- Roberts, B. (1996): "The social context of citizenship in Latin American", *International Journal of urban and regional research*, Vol. 20.
- Sánchez, M. (1995): Ethnography, Inequality, and Crime in the Low-Income Community, en J. Hagan y R. Peterson (eds.): *Crime and Inequality*, (USA, Stanford University).
- Santos, T. y Delgado, F. (1986): "Informe evaluativo sobre la investigación comparada: Delito de cuello blanco en América Latina", *Capítulo Criminológico*, N.º 14.
- Schmallegger, F. (1996): *Criminology today*, (USA. Prentice-Hall).
- Sellin, T. (1974): *Culture Conflict and Crime*, (New York, Social Science Council).
- Sen, A. (2000): "Social exclusion: Concept, application, and scrutiny", *Social Development papers*, N.º 1.
- Silver, H. (1994): "Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas", *Revista Internacional del trabajo*, Vol. 113, N.ºs 5-6.
- Simonetti, J y Virgolini, J. (1999): La criminología del año que viene, en C. Elbert (ed.): *La Criminología del SXXI en América Latina*, (Argentina, Rubinzar-Culzoni).
- Sojo, C. (2002): Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social, en C. Sojo *et al.* (eds.): *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe*, (Costa Rica, FLACSO/BM).
- Solís, Q. (1978): *Sociología Criminal*, (México, editorial Porrúa).
- Sullivan, M. (1989): *Getting paid: Youth Crime and Work in the Inner City*, (NY, Ithaca/ Cornell University).
- Sutherland, E. (1975): Principles of Criminology, (Lippincott).

- (1993): *Ladrones profesionales*, (Madrid, La Piqueta).
- Sykes, G and Matza, D: (1989): Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency, en D. Kelly (ed.): *Deviant Behavior: a Text Reader in the Sociology of Deviance*, (USA, Ed. St Martin's Press).
- Taylor, I.; Walton, P. y Young. J. (1973): *The New Criminology*, (Londres, Roudledge y Kegan).
- (1977): Criminología crítica en Gran Bretaña: reseña y perspectivas, en I. Taylor, P. Walton y J. Young (eds.): *Criminología Crítica*, (México, Siglo XXI).
- Tezanos, JF. (2004): *La sociedad dividida: estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, (Madrid, editorial Biblioteca Nueva).
- Therborn, G. (1996): Más allá de la ciudadanía, en F. Tezanos (ed.): *La democracia post-liberal*, (Madrid, editorial Sistema).
- Tilly, C. (1999): *Durable inequality*, (Berkeley, University of California).
- Turner, B. (1993): Contemporary Problems in the Theory of Citizenship, en B. Turner (ed.): *Citizenship and social theory*, (London, SAGE Publications).
- Versele, S. (1968): "Las cifras doradas de la delincuencia", *Revista del ILANUD*, N.º 1.
- Weber, M. (1996): Los tipos de dominación, en Weber, M. (1996): *Economía y Sociedad*, (México, FCE).
- Wilson, J. (1983): *Thinking about crime*, (New York, Basic Books).
- Wolfgang, M. y Ferracutti, F. (1967): *The Subculture of Violence: Towards an integrated theory in criminology*, (London, Tavistock Publications).





## ENCUENTROS

**Migraciones y medio ambiente, ¿una relación plausible?:  
el caso de la cuenca del río San Juan***Allen Cordero<sup>1</sup>*

Ya los migrantes nicaragüenses en Costa Rica están suficientemente estigmatizados como para colocarles encima una carga moral adicional, esto es, la responsabilidad del medio ambiente.<sup>2</sup> En efecto, los migrantes nicaragüenses en Costa Rica deben soportar una presión socio-cultural descalificadora y en el mejor de los casos ambigua. Por una parte, la conciencia común del costarricense aprecia la capacidad de trabajo y el carácter presuntamente adaptativo y conformista del nicaragüense. Por otra parte, carga sobre ellos como supuestos portadores de las más variadas patologías sociales: delincuencia, escándalos públicos, violaciones y hasta crímenes que presuntamente reflejarían la más baja de las condiciones humanas.<sup>3</sup>

- 
- 1 Profesor- Investigador de FLACSO-Costa Rica, e-mail: [acordero@flacso.or.cr](mailto:acordero@flacso.or.cr) .
  - 2 Este artículo se basa parcialmente en algunos resultados de la investigación "Migraciones y recursos naturales en la cuenca del río San Juan", realizado por FLACSO-Costa Rica para el Proyecto PROCUENCA San Juan 2004. El detalle descriptivo de este trabajo puede consultarse en el informe.
  - 3 El 10 de noviembre del 2005, las relaciones políticas y culturales tico-nicaragüenses adquirieron un nuevo y dramático giro cuando el nicaragüense Natividad Canda murió en Cartago como producto de las lesiones provocadas por dos perros rottweiler, todo ello, en un contexto de presunta negligencia de las autoridades nacionales. El caso Canda ha ido mucho más allá de un "accidente" para convertirse en una síntesis de las siempre delicadas relaciones político-culturales entre nicaragüenses y costarricenses.

En cierto modo, el costarricense promedio esboza una posición acomodaticia con respecto a los nicaragüenses. Así, para buena parte de los ticos, los “nicas” son una maravilla en lo que respecta a lo utilitario inmediato; es decir, el trabajo o los servicios que prestan, pero son una lacra en lo que respecta a lo macro-social, pues son ellos los responsables de todo lo malo y criticable que la pasa a Costa Rica, deterioro de la paz de la vida cotidiana, “vulgarización” cultural, etc. El responsabilizar a los nicaragüenses de cuanta cosa mala le pase a Costa Rica, constituye, además, un recurso fácil para desviar la atención y la energía política de los problemas centrales del país y de sus soluciones más factibles.<sup>4</sup>

Así, cuando se hace un estudio sobre migraciones y recursos naturales, en este caso en el contexto de la cuenca del río San Juan, se corre el riesgo de continuar cargando la mano sobre las presuntas responsabilidades de los nicaragüenses en Costa Rica. Pero, por otra parte, sí es cierto que los migrantes tienen una relación específica con la naturaleza. Pero no solo los migrantes, sino que distintos grupos sociales tienen relaciones particulares con la naturaleza. De esta manera los indígenas establecieron históricamente modos de relacionamiento con la naturaleza. Los grupos mestizos de ubicación rural (campesinos pobres y no pobres) también tienen relaciones específicas con la naturaleza. Los grandes propietarios de la tierra, por ejemplo los ganaderos, tienen a su vez un modo de relacionamiento con la naturaleza. Incluso se puede precisar una dimensión de género en términos de contactos con el medio ambiente.<sup>5</sup> En fin, como todo, el relacionamiento con

---

4 De manera acertada Sagot ha señalado "(...) el debate sobre las migraciones siempre está cruzado de metáforas. La más usual es la de olas de inmigrantes inundando —y hasta contaminando— a los países receptores y consumiendo los servicios públicos. Estas imágenes son usualmente líquidas, asociadas a la fuerza hidráulica; es decir, a las fuerzas desatadas de la naturaleza, que se salen del control de los gobiernos. Estas nociones resultan atractivas para los sectores conservadores, ya que la metáfora de las inundaciones es muy poderosa y puede ser usada como el justificante para demandar duras medidas de control que incluso pueden llegar a la represión" (Sagot, 2005: 1).

5 Quien esto escribe ha incursionado en la temática de las relaciones entre género y biodiversidad a través de un estudio de caso de las mujeres indígenas talamanca-queñas de Costa Rica, subrayando la riqueza de relaciones que las mujeres indígenas, incluso en el contexto actual, establecen con el entorno natural. A diferencia de las mujeres pertenecientes a otros contextos sociales, quienes se encuentran con más intensidad relegadas a los espacios domésticos, las mujeres de Talamanca se han encontrado históricamente más vinculadas al trabajo externo, y por tanto, han tejido una relación íntima con variados productos de la naturaleza. Esto no quiere decir que las relaciones entre hombres y mujeres indígenas se les pueda idealizar de igualitarias tal y como han hecho otros autores. Véase, Cordero (2002: 277-366).

la naturaleza no es neutral ni homogéneo desde un punto de vista social. Al respecto, se pueden introducir cortes analíticos que tienen que ver al menos con factores como los siguientes: clase social, ubicación histórica, etnia y género.

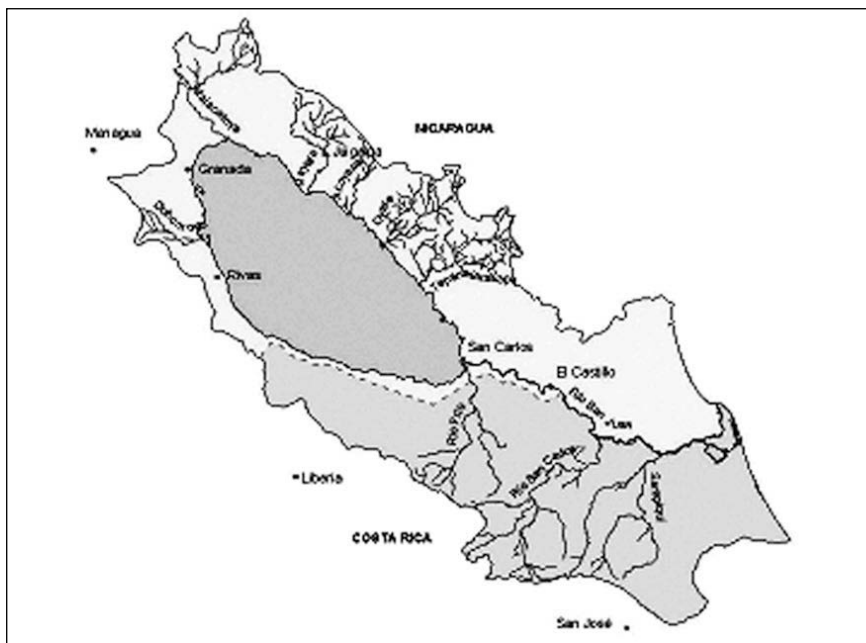
De manera que lo que se intenta en el presente texto es ubicar el modo de inserción natural de los migrantes. Al mismo tiempo, se busca ubicar tal inserción en un contexto dado de relaciones sociales y económicas; es decir, donde los migrantes interactúan con otros sujetos sociales, que expresan a su vez modos específicos de relacionamiento con la naturaleza y por ende, de donde se deriva una jerarquización social de las responsabilidades ambientales. En fin, que hay que hacer un esfuerzo por dimensionar la distribución social de los impactos ambientales.

## **1. Ubicación geográfica de la cuenca del río San Juan**

La delimitación geográfica de la cuenca del río San Juan (CRSJ) que se utilizará en este artículo es la definida por el proyecto PROCUENCA San Juan. Este es un proyecto binacional entre Nicaragua y Costa Rica, coordinado por el Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua (MARENA), por la parte nicaragüense, y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) por la parte costarricense.

De tal modo que esta cuenca abarca un área de 38,569 km<sup>2</sup>. El 64 % del área terrestre se encuentra en el sur de Nicaragua y el 36 % en el norte de Costa Rica. Su área de planificación comprende los subsistemas del lago Cocibolca o de Nicaragua (23,848 km<sup>2</sup>) y del río San Juan (10,937 km<sup>2</sup>), a los que por sus vínculos naturales se han sumado cuatro subcuencas menores, pero de dimensiones significativas, siendo estas las de los ríos Indio-Maíz en Nicaragua (2,463 km<sup>2</sup>), y Colorado y Tortuguero en Costa Rica (1,321 km<sup>2</sup>). *Véase mapa adjunto.*

Mapa 1



Fuente: Proyecto procuena San Juan

Dentro de la cuenca se ha ubicado un sistema de subcuencas interrelacionadas bajo un sistema de cerros de agua. Así, del lado nicaragüense se ubican 20 subcuencas, estas son: río Malacatoya, río Tecolostote, río Mayales, río Acoyapa, río Oyate, río Tepenaguasapa, río Camastro, río Tule, río Sábalo, río Maíz, río Indio, río Bartola y Sarnoso; ríos Pocosol y otros; río Frío y otros; río Zapote y otros, ríos Amayo y Ostayo; río Lajas Limón, río Lajas Enmedio, río Ochomogo, río Tipitapa. En tanto que en territorio costarricense se han ubicado 8 subcuencas: río Cureña, río Chirripó, río Frío, río Pocosol y otros; río San Carlos; río Sarapiquí, río Tortuguero y otros, y río Zapote y otros.

## 2. El carácter de las migraciones nicaragüenses hacia Costa Rica

¿Cuáles son algunas de las conclusiones más importantes de algunos de los estudios sobre migraciones de nicaragüenses hacia Costa Rica?

- Que el fenómeno migratorio está asociado básicamente al deterioro del mercado laboral nicaragüense y al mismo tiempo a una cierta dinamicidad del mercado laboral costarricense, producto de una relativamente “mejor” inserción económica costarricense en el mercado internacional (Cordero, 1999). Al menos esto se habría presentado en los años recientes.<sup>6</sup>
- Que el deterioro del mercado laboral obedece a causas sociales y económicas más profundas, como lo son las secuelas de la guerra, la depresión económica que ha caracterizado a Nicaragua durante los últimos años. Por otro lado, habría que agregarle la crisis de la agricultura que tiene que ver con la caída de los precios internacionales de productos agrícolas tradicionales, como lo son el café, el tabaco y la ganadería. El subsidio de los productos agrícolas en los países económicamente desarrollados, etc.
- Que las migraciones hacia Costa Rica se encuentran constituidas, principalmente, por pobladores rurales pobres. Morales y Castro (2002: 119-124) al respecto han hablado de un “círculo agrícola binacional”; es decir, un sistema de circulación binacional de trabajadores itinerantes que se movilizan por toda la región, aprovechando los distintos ciclos productivos y una combinación de inserciones laborales y sociales que se posibilita en los dos países
- Las migraciones hacia Costa Rica se encuentran articuladas a los procesos de desplazamientos de poblaciones hacia los frentes de colonización. Así, la frontera agrícola se ha ido desplazando hacia el sur y hacia el este de Nicaragua. Las zonas de cobertura boscosa protegida, en este contexto, se encuentran sometidas a una gran vulnerabilidad social y ambiental, en la medida en que debido al agotamiento de tierras, empiezan a darse procesos de invasión de tales zonas (Morales y Castro, 2002: 120).

---

6 Si bien en Nicaragua se han presentado coyunturas de cierta reactivación económica, el impacto de una mejoría económica no se ha reflejado de manera consistente en los indicadores relativos al empleo Véase, Augurto. (1998). Por su parte, para Tránsito Gómez, durante la década de los noventa, a pesar de que la situación económica fue mejor, sin embargo, al mismo tiempo, los problemas del empleo fueron peores (Gómez, 1999: 1-27). En lo que tiene que ver con Costa Rica, el ajuste del mercado de trabajo ha pasado especialmente por un leve crecimiento tendencial del desempleo abierto. Durante los años noventa, el punto más bajo que alcanzó el desempleo abierto fue de un 4,1% en 1992 y 1993. En tanto que el punto más alto se presentó en 1996 cuando llegó a un 6,2%. Un estudio de la evolución del mercado laboral costarricense durante los años noventa. Véase, Funkhouser y Pérez Sáinz (1998), y Cordero y Mora (1998).

- Los ingresos obtenidos a partir de las inserciones laborales obtenidas en Costa Rica por los migrantes, les permite a estos enviar dinero a sus hogares (remesas). Pero tales remesas no les lleva a superar una situación de pobreza ni a generar procesos de acumulación; solamente les permiten asegurar la continuidad de la subsistencia. Es decir, permiten que los hogares no caigan en una situación de mayor indigencia (Morales y Castro, 2002: 127).

En conclusión, de las características enunciadas anteriormente, el asunto de la emigración de personas de Nicaragua hacia Costa Rica se reduce al hecho de que mientras en Nicaragua las fuentes de empleo son limitadas y su remuneración baja, en Costa Rica las posibilidades de empleo son mayores y las remuneraciones un poco más altas que las percibidas en Nicaragua.

### **3. El contexto binacional y la globalización**

La globalización constituye un proceso de profundización del carácter mundial de la economía. Desde este punto de vista, la globalización expresa un fenómeno nuevo, pero que tiene indudables antecedentes en la historia del desarrollo capitalista. Es, por tanto, un fenómeno viejo y nuevo al mismo tiempo. Arranca en el pasado, pero tiene sus especificidades en el presente. En términos económicos, implica una entronización de la orientación productiva hacia el mercado internacional. Hablar de globalización es prácticamente equivalente de hablar de comercio internacional, de allí que algunas de las vertientes más entusiastas de la globalización sean partidarias del llamado libre comercio. Por supuesto que hay una expresión social y cultural de la globalización, pero esta se despliega sobre la base que brinda la evolución de la economía internacional.

Empero, aunque la economía sea cada vez más interrelacionada internacionalmente, esto no quiere decir que las fronteras nacionales no existan. Estas fronteras en proceso de debilitamiento real (ya que la economía las niega) pueden rearticular procesos de acumulación económica internacional. O sea, si bien prácticamente ninguna economía nacional se encuentra al margen de los procesos de acumulación internacional, cada realidad nacional, regional y local puede presentar peculiaridades importantes; es decir, modos específicos de articulación con la economía internacional. Cada contexto nacional es portador de ciertas características propias como lo pueden ser tasas impositivas particulares, un desarrollo institucional dado,

un clima político específico, una mano de obra que presenta determinadas peculiaridades, etc. Estas características pueden encontrarse en proceso de desaparición o de descomposición, pero aun no se han desmontado completamente para dar paso a algo totalmente homogéneo.

Todo fenómeno representa al mismo tiempo una novedad, pero también una continuidad. Hay también una dialéctica entre lo particular y lo universal. Lo universal es el todo, que es más complejo que la suma de las partes. Pero lo universal adquiere concreción en las particularidades.<sup>7</sup> En lo que respecta a la vinculación de Nicaragua y Costa Rica con la economía mundial; esto es, con la globalización, hay que decir que cada uno de estos países es portador de una historia económica propia que lo vincula de manera específica al mercado internacional. En Nicaragua, la vinculación se expresó a través del café, el algodón y la carne entre otros productos de exportación. En Costa Rica, el café también tuvo importancia. En años recientes, la exportación bananera representó un rubro importante. Asimismo, nuevos productos de exportación agrícola, como otras frutas tropicales y la palma africana, se han desarrollado. A estos productos de origen agrícola se le han unido nuevas áreas de inserción económica internacional, como las maquilas (no solo de confección textil, cosa que le asemeja a Nicaragua, sino también maquila electrónica) y el turismo. En Costa Rica, se han reestructurado social y económicamente una serie de comunidades rurales o semi-rurales al influjo del turismo.<sup>8</sup>

7 Permitásenos una "desviación" filosófica y es que lo universal, desde esta perspectiva, no sería un modelo ideal (como en Platón o en Weber), una especie de esquema, que se repite en las particularidades, que permite reconocer el objeto, sino que lo universal es lo total. En el caso de la globalización, el universal no sería el modelo bajo el cual se produce la acumulación (modelo neoliberal por ejemplo), sino la totalidad de la economía mundial en su concretitud; esto es, en tanto realidad económica viva. No obstante, tal y como lo ha señalado Amin, (1999: 10-20), entender la globalización como proceso histórico mundial, no equivale a decir que se trata de una realidad homogénea, sino más bien se está frente a una realidad contradictoria, desequilibrada, asimétrica y en permanente riesgo de colapso.

8 Quien esto escribe, precisamente ha venido trabajando el tema del turismo. Uno de los estudios en que ha participado ha buscado comparar una comunidad típicamente turística en Costa Rica (Quepos - Manuel Antonio), con una comunidad turística holandesa, la isla Texel, encontrando importantes semejanzas entre ambas comunidades. Es pertinente señalar que alrededor de una tercera parte del mercado laboral en Quepos - Manuel Antonio es generado por el turismo. Aunque en términos de calidad de los empleos generados por el turismo, estos no difieren sustancialmente de los empleos que se generan en el sector tradicional (agricultura y pesca). Hay que señalar, precisamente, que los empleos peor remunerados y de "menor" estatus social tanto en turismo como en el sector tradicional, generados en Quepos - Manuel Antonio, son ocupados por migrantes nicaragüenses. Véase Duim, V.R. van der, Caalders, J., Cordero A., van Duynen L., Ritsma, N. (2001).

Pero, además, hay un modo de inserción binacional en la economía internacional. Esto es, no solamente hay una inserción nicaragüense en la economía mundial o una inserción costarricense, sino que hay una inserción específicamente binacional. Se trata de aquellas actividades económicas dirigidas hacia la exportación o de fuerte captación de divisas extranjeras (como el turismo) que funcionan en el espacio nacional costarricense, pero que buena parte de sus ventajas competitivas se fundan en la captación de importantes cantidades de mano de obra nicaragüense. Tal situación les permite mantener una estructura de costos relativamente bajos, que les posibilita competir en el mercado internacional.

De esta manera, existe un sector de la economía que si bien espacialmente se asienta en Costa Rica, combina en sí misma las ventajas que le brindan los dos países limítrofes. De Costa Rica se aprovecha la estructura de servicios, la estabilidad política y la presencia de un sector de mano de obra calificada. En tanto que de Nicaragua se aprovecha la disponibilidad de contingentes de población que están dispuestos a tomar puestos de trabajo no calificados y a percibir remuneraciones frecuentemente más bajas que las que prevalecen en el propio mercado. Un 67% de las personas ocupadas de origen nicaragüense que se encuentran colocadas en el mercado laboral de los cantones costarricenses componentes<sup>9</sup> de la cuenca del río San Juan (CRSJ) se clasifica como mano de obra no calificada (Cordero, 2003).

Desde esta óptica, la economía costarricense no se puede entender de manera separada de la economía nicaragüense, sino que habría que estudiarla como un sistema interrelacionado. Un sistema que es alimentado en parte por la fuerza de trabajo abundante y barata proveniente de Nicaragua. Así, muchas de las actividades agroexportadoras y el desarrollo del turismo en buena parte dependerían de la existencia de estos contingentes de migrantes que vienen desde Nicaragua en busca de un trabajo en Costa Rica.

El esquema propuesto no pretende explicar la totalidad de las migraciones que se producen desde Nicaragua hacia Costa Rica, sino aquellas que se producen para colocarse en actividades de alta captación de mano de obra. Hay otros contingentes de nicaragüenses que se insertan en otros segmentos de mercado y que solo parcial e indirectamente tendrían que ver con el mercado de orientación internacional asentado en Costa Rica.

---

9 Los cantones son los siguientes: San Carlos, Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí, La Cruz y Pococi.



Tal es el caso de las migrantes que se colocan en el servicio doméstico, el comercio y otros servicios. O bien, es el caso de los hombres migrantes que se colocan en la construcción o los servicios de vigilancia. Estos contingentes de migrantes ocupan espacios económicos más bien de carácter estrictamente nacionales o indirectamente vinculados a la producción de transables. Hay que tener en cuenta que buena parte de las construcciones tienen que ver con la dotación de infraestructura necesaria para asegurar la producción destinada hacia la exportación.

Pero en el caso que nos estamos especializando en este estudio; esto es, las interrelaciones económicas presentes en lo que se denomina cuenca del río San Juan, esta interrelación binacional adquiriría una expresión máxima y típica. O sea, la economía nicaragüense estaría en un proceso de expulsión de fuerza de trabajo (que se convierte en migrante) que a su vez es captada o absorbida por las explotaciones agroexportadoras que funcionan en el lado costarricense de la cuenca del Río San Juan.

#### **4. La raíz económico-social de la descomposición ambiental**

Las poblaciones se relacionan con la naturaleza principalmente de dos maneras. La primera que es la más importante es a través de las actividades económicas o sistemas productivos. Es mediante la actividad económica que los contingentes poblacionales le extraen a la naturaleza lo que necesitan para sobrevivir. En segundo lugar, se relacionan con la naturaleza en tanto lugar de vivienda.<sup>10</sup> De estas dos formas de relacionamiento, la que es más importante, en términos de impacto sobre la naturaleza, son los sistemas de producción. Puede decirse que cada sistema productivo establece relaciones espe-

---

10 Hay otras formas de relación de las personas con la naturaleza. Póngase el caso del consumo, en última instancia, esta actividad también expresa una relación con la naturaleza. O bien, hacer turismo también expresa relaciones con la naturaleza. En términos estrictos, toda actividad humana manifiesta al mismo tiempo un tipo de relacionamiento con la naturaleza. A este respecto, para algunos autores, las cuestiones ambientales significativas son políticas; esto es, que las relaciones con la naturaleza están mediadas por formas de organización social. Véase, Alimonda (2002: 8). En el presente texto, para efectos analíticos enfatizamos en dos tipos de relación de la sociedad con el medio ambiente, una que sería la productiva (sistemas de producción) y otra reproductiva, que es el lugar de vivienda.

cíficas con la naturaleza. Mientras hay sistemas que establecen relaciones más equilibradas con el ambiente, hay otros que establecen relaciones puramente extractivas o contaminantes y, por ende, extraordinariamente dañinas para la naturaleza.

En cuanto al lugar de vivienda, evidentemente también implica impactos ambientales, que van desde el emplazamiento de las viviendas hasta el uso de recursos necesarios para la reproducción de las unidades familiares. Entre estos recursos destaca el agua, los recursos energéticos, la construcción de la vivienda tanto en lo que respecta a los materiales utilizados como lo relativo a los lugares donde se ubican las construcciones.

Partiendo de este esquema provisional, se puede hacer mención de los problemas ambientales más relevantes y cómo estos se pueden relacionar ya sea con los sistemas productivos o con la población en sus lugares de vivienda.

Al respecto, se puede reflexionar a partir del diagnóstico ambiental trazado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Para este organismo internacional especializado en medio ambiente, los tres problemas principales del ambiente en América Latina son los siguientes: a) la calidad del aire y la escasez del agua, b) agotamiento y destrucción de los recursos forestales, y c) el cambio climático, que desemboca en fenómenos como incendios forestales y desastres como huracanes o inundaciones (PNUMA, 2000:9).

Es evidente que cada uno de estos tres problemas tiene relación en primer lugar con las características de los sistemas productivos. La calidad del aire tiene que ver con las emisiones de dióxido de carbono, que, en el caso de América Latina, están asociadas a la destrucción ambiental producto de las malas prácticas agrícolas, de los incendios forestales y de la producción industrial (aunque este último factor en menor medida).

En cuanto a la escasez del agua, de igual manera, este problema se encuentra relacionado con la alteración de los sistemas de precipitación pluvial que se han visto alterados por la deforestación. Por otra parte, en algunos territorios nacionales o transnacionales existe abundancia de agua, pero esta se encuentra en proceso de degradación, debido a los problemas de la contaminación que conlleva el uso indiscriminado de químicos necesarios en el contexto de la implantación de los modernos sistemas de producción. La contaminación de agua también se encuentra asociada con los crecimientos urbanos que conlleva el cierre o sellado de los canales naturales de filtración del agua y, por supuesto, procesos de contaminación del agua, producto del

subdesarrollo o completa inexistencia de métodos de tratamiento de las aguas servidas.<sup>11</sup>

La deforestación, que está completamente relacionada con sistemas productivos depredatorios de la naturaleza, como es la misma extracción irracional (frecuentemente ilegal) de árboles del bosque. La ganadería extensiva o las técnicas productivas de alto impacto en la naturaleza, como son las técnicas de tumba, roza y quema o las que “habilitan” terrenos de vocación forestal para uso agrícola; todos estos procedimientos alimentan y refuerzan el llamado cambio climático. Así, se da paso al llamado efecto invernadero, que a la vez se revierte en desórdenes en las regularidades climáticas, provocando desde incendios forestales, hasta inundaciones y otros fenómenos naturales, pero que en el fondo tienen una causalidad social y económica.

Desde la perspectiva que se está construyendo en este texto, entonces estudiar cómo las personas afectan o favorecen el medioambiente, es estudiar la naturaleza de sus actividades económicas y estudiar sus inserciones de vivienda. A esta situación podríamos denominarla inserción ambiental de las poblaciones.

Asimismo, el indagar cuál es el impacto de las migraciones en el medio ambiente pasa por caracterizar cuáles son las actividades económicas en que se insertan los(as) migrantes, valorando en condición de qué se insertan los(as) migrantes en tales sistemas productivos. Igualmente, dependiendo del anterior factor, habría que indagar acerca de cómo se insertan los(as) migrantes en términos de lugar y naturaleza de las viviendas.

---

11 En el Estado de la Región, 1999 se dedicó un capítulo del informe al problema del agua en Centroamérica. La metodología seguida fue el análisis de tres casos significativos, estos son: el caso del río Lempa en El Salvador, el de la cuenca del río Tárcoles en Costa Rica y el de los acuíferos de Managua. En los dos primeros casos (río Lempa y río Tárcoles), las causas de la degradación de las aguas de tales ríos tienen que ver fundamentalmente con las características de los sistemas de producción. En el caso del Río Lempa, se habla de un deterioro ecológico de sus márgenes que de tener vocación forestal se han dedicado a la producción agrícola, granos básicos y ganadería. En tal marco se da lugar a procesos de erosión y por consiguiente fenómenos de sedimentación que han afectado la calidad del agua. En el caso del Tárcoles, funciona como una verdadera cloaca del Valle Central costarricense, donde van a parar los desechos de agroindustrias, desechos industriales y aguas negras. La distribución de la contaminación de este río se expresa de la siguiente manera "(...) los beneficios de café representan la principal fuente de contaminación orgánica (45%), seguidos por las industrias (31%) y las aguas negras domésticas (24%)". En lo que respecta a los acuíferos de Managua, estos deben su deterioro al crecimiento urbano (Proyecto Estado de la Región, 1999:101-124).

Pero, por otra parte, habría que cualificar la naturaleza de la inserción de los(as) migrantes en los sistemas productivos. Las dos posibilidades principales serían como poseedores de medios de producción (que incluye, obviamente, propiedad y gestión de recursos naturales) y otra simplemente como asalariados. La primera modalidad implicaría una responsabilidad completa del uso y dirección de los recursos naturales en tanto que en la segunda posibilidad, el migrante solo es agente directo de la degeneración ambiental, pero no agente responsable, puesto que es mandado por el dueño o gestor de los medios de producción. El(la) migrante, impelido(a) por las necesidades de la supervivencia económica, se ve obligado a emplearse en actividades económicas, pero no es responsable del uso de los recursos naturales ni del impacto de sus procedimientos de tratamiento de la tierra y formas de eliminación de desechos. En este caso, los responsables sociales del uso que se dé a los recursos naturales serían otros sectores sociales.

En lo que respecta a las ubicaciones de las viviendas (inserción reproductiva), se puede decir que la responsabilidad directa de los agentes sociales, en este caso de los(as) migrantes es mayor, independientemente de cómo se inserte en los sistemas productivos. Por supuesto, tal y como se dijo anteriormente, hay una interrelación entre inserción productiva e inserción reproductiva, pues dependiendo de cómo se introduzcan laboralmente los(as) migrantes, así serán sus posibilidades de vivienda. Pero lo que se quiere relativizar o matizar es que mientras en los espacios productivos, la capacidad de incidencia directiva de quienes se insertan laboralmente allí es nula, en cambio en lo que respecta a la casa, la capacidad de decidir sobre usos de los recursos naturales es relativamente más amplia.

De acuerdo con lo anterior, para entender cuál sería el impacto de los(as) migrantes en términos de ambiente, habría que calificar cómo es la inserción productiva y reproductiva de los(as) migrantes para cada sistema productivo; esto, en interacción con otros sujetos sociales si los hubiera.

Es evidente que en una situación como la que nos ocupa; esto es, la de intentar caracterizar cuál sería la relación entre migraciones y recursos naturales en un territorio transnacional, la CRSJ, la situación es más compleja que la que se viene describiendo hasta aquí. Ya que los(as) migrantes no se introducen en un solo sistema productivo sino en varios, los que prevalecen en sus lugares de salida, los que eventualmente puedan aparecer en sus lugares de tránsito y finalmente la naturaleza de los sistemas productivos en sus lugares de llegada.

Habría que intentar, pues, caracterizar cuáles son los sistemas productivos principales que prevalecen en la CRSJ y ver cómo se introducen los(as) migrantes en cada uno de estos sistemas de producción.

## 5. Formación social y natural binacional

Morales y Castro (2002) ha aportado un conjunto de conceptos que buscan comprender las dinámicas migratorias más allá de los datos puramente descriptivos acerca de los flujos de migrantes de Nicaragua hacia Costa Rica. Entre los conceptos que más fuerza explicativa denotan, están los siguientes:

- **Articulación socioterritorial binacional:** este aludiría a las relaciones sociales que se establecen en un territorio dado. En concreto, el territorio conformado en Nicaragua por la región Central, Zelaya, gran parte del resto del Atlántico Sur, la zona del río San Juan. En tanto que por el lado costarricense, estarían las zonas económicas del noratlántico (Morales y Castro, 2002: 119).
- **Patrón circulatorio de migración agrícola binacional:** dicho patrón se expresaría en la presencia de un trabajador agrícola itinerante que se moviliza entre los dos países y entre distintas zonas agrícolas, supliendo la demanda de empleo. Este trabajador tiene varias facetas sociales y económicas pues combina en sí mismo el cuentapropismo (trabajar una parcela propia) con inserciones asalariadas en plantaciones capitalistas tanto en el lado nicaragüense como en el costarricense, según evolucione el ciclo de la producción agrícola en ambos países (Morales y Castro, 2002: 124).
- **Territorialidad social de las migraciones:** esto denota una relación transfronteriza intensa que se manifiesta en una vinculación entre los espacios de origen y los espacios de destino de los(as) migrantes. Desde esta perspectiva, se relativizaría una visión que enfatiza la separación entre los espacios de origen y los de destino. Más bien se afirma la idea de continuidad social, asentada en un territorio con características geográficas también continuas (Morales y Castro, 2002: 164).
- **Interdependencia territorial:** este concepto alude al tejido social relacional que se establece entre las comunidades de origen, las de tránsito y las de destino de los(as) migrantes. De acuerdo con este autor, se establece una “(...) interdependencia territorial también altamente dinámica: el desarrollo de un territorio o región se vuelve dependiente del otro y viceversa” (Morales y Castro, 2002:165).

En suma, puede verse en los anteriores conceptos un énfasis por entender las migraciones como la expresión social de una fuerte relación económica, que se asienta en un territorio que se despliega como una continuidad geográfica y social.<sup>12</sup>

Partiendo de los conceptos antes explicitados; es decir, rescatando la idea de continuidad social transfronteriza (expresada en los/as migrantes), buscamos seguidamente incorporar una idea que ya habíamos esbozado anteriormente acerca de “sistemas productivos”, como el modo en que las poblaciones se organizan económicamente para extraer o transformar productos de la naturaleza. Además, se pretende incorporar de manera más explícita la dimensión de las consecuencias de los sistemas productivos en el entorno natural.

En tal orden de cosas, se propone el concepto de *formación social natural binacional* como noción articuladora de lo económico, lo social y lo natural en un contexto binacional. Esta formación sería la interrelación de varios sistemas productivos en un contexto natural dado. Este denotaría un conjunto de subsistemas productivos cada uno de los cuales expresaría bases productivas y sociales diferenciadas, pero que al mismo tiempo establecerían relaciones mutuas de interdependencia social y económica, constituyendo, en su conjunto, una “formación” o un “sistema” productivo binacional. De igual manera, cada subsistema establece relaciones específicas con la naturaleza, que se puede entender en términos de impactos.

Refiriéndonos de manera más concreta a la CRSJ, se tendría que los principales subsistemas productivos presentes en esta región serían los siguientes.

---

12 Justamente, el concepto central que da lugar al Proyecto de la Cuenca del Río San Juan evidenciaría la profunda continuidad física del territorio, a pesar de la división política. El río San Juan que parte desde el lago Cocibolca (o de Nicaragua) ve alimentado su cauce por ríos que vienen de la ribera costarricense, para después bifurcarse en un delta, cuyo ramal principal penetra el lado costarricense. Y es que es evidente que los avatares de la política establecen divisiones de los espacios naturales que no son más que continuidades. A la distancia histórica, como se ha perdido cercanía respecto a los acontecimientos que dieron lugar a un trazado fronterizo, los límites establecidos no resultan del todo comprensibles. Y es que la política se mueve con leyes distintas a las que determinan los espacios físicos. Del mismo modo, frecuentemente la política es retardataria respecto a los tejidos sociales y económicos que subyacen en un espacio geográfico continuo. Las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua de nuevo se han tensado en el marco de la demanda costarricense interpuesta en la Corte Internacional de La Haya en septiembre del 2005, en razón de su posición en torno a los tratados Cañas-Jerez, en donde las interpretaciones de derechos de navegación sobre el río San Juan constituyen la manzana de discordia.

- a) Ganadería extensiva: consiste en un subsistema productivo basado en el latifundio, pues requiere de grandes extensiones de tierra para desarrollarse. Las relaciones que establece con la mano de obra es de tipo asalariada, pero absorbe muy pocas personas para el desarrollo de sus actividades consustanciales. De manera que en términos socio-territoriales, se le puede entender más bien como un subsistema que expulsa mano de obra. Por tanto, se puede presumir que esta forma productiva constituye en sí misma una de las causas de la migración. Y, esto en un doble sentido, tanto desde el punto de vista social, pues las fuentes de empleo que genera son muy pocas, como por las consecuencias ambientales. Es decir, el empobrecimiento del medio ambiente se revierte sobre las poblaciones en un conjunto de consecuencias negativas. En el caso de la CRSJ (lado nicaragüense), tal vez este subsistema es el de mayor importancia relativa puesto que en el período 1963-2000 el área de pastos se ha triplicado (ESECA, 2003). El impacto sobre el medio ambiente de esta forma productiva es fuertemente negativo, puesto que se basa inicialmente en una eliminación prácticamente que total de la cobertura boscosa. Pero, por otra parte, producto del exceso de cabezas de ganado que frecuentemente se introduce, se agrega un problema de apelmazamiento del terreno que lleva a que la calidad del pasto sea menor y se requieran de cantidades adicionales de tierra para sostener los mismos niveles de producción. La ganadería extensiva también está presente en algunos sectores del lado costarricense de la CRSJ, en algunos cantones como La Cruz, Los Chiles y Upala. En lo que respecta a las mujeres, este subsistema productivo no capta fuerza laboral femenina. De modo que una lectura relacional de género, encontraría a las mujeres especialmente en el ámbito doméstico.
- b) Minifundio de subsistencia: se trata de las pequeñas propiedades (menores a diez manzanas) que no permiten la subsistencia de las familias campesinas. Una parte de este tipo de minifundios se establece en sectores de frontera agrícola y constituye una de las facetas más visibles de cómo lo social se encuentra con la naturaleza. Finalmente, la incapacidad de los sistemas productivos para absorber a toda la población, se expresa en nuevas avanzadas de colonización que presionan sobre los bosques primarios, así la llamada frontera agrícola se va corriendo bosque adentro. En el

lado nicaragüense de la CRSJ, el minifundio viene a representar aproximadamente el 40% de las fincas, pero ocupan menos del 5% de la superficie total de las fincas. En cambio, el latifundio, esto es, las fincas superiores a las 100 manzanas, representan menos del 6% de las fincas, pero poseen más del 50% de la superficie (ESECA, 2003). No obstante, el peso social del minifundio va más allá de su peso en superficie, debido a la gran cantidad de hogares que tratan de sostenerse al amparo de un pequeño pedazo de tierra. Por su parte, el minifundio representa un serio peligro para los recursos naturales, ya que en estos no se dispone de un área de bosque, ni pueden disponer de áreas de reserva. Además, los productos que cultivan no les permite asegurar la subsistencia, de modo que deben emplearse en unidades productivas que requieran de fuerza de trabajo asalariada. En términos migratorios, la pequeña propiedad se puede entender como un punto intermedio entre la inserción de la ganadería y la emigración. Así, la pequeña propiedad capta personas que provienen de otros subsistemas productivos expulsores de mano de obra (especialmente la ganadería extensiva), pero al no poder asegurar el minifundio la subsistencia, envía algunos(as) de sus miembros(as) a buscar recursos monetarios en el extranjero; esto es, se convierten en migrantes. Es lo que da lugar a lo que Morales llama trabajador agrícola itinerante. Esto es, que se mueve de cultivo, en cultivo según avance el ciclo agrícola y combinando en sí mismo una doble ubicación socioeconómica, como campesino pobre con un pequeño pedazo de tierra y al mismo tiempo como asalariado de plantaciones capitalistas modernas. El minifundio de subsistencia, por su parte, encuentra frecuentemente a las mujeres jugando una parte muy activa tanto en términos económicos productivos, como de contacto directo con los recursos naturales.

- c) Pequeña y mediana propiedad agrícola autosuficiente: se trataría de fincas pequeñas y medianas que permiten que la unidad familiar pueda subsistir con la venta de productos; es decir, con una vinculación importante con el mercado. Pueden combinar la producción de varios productos. En algunos casos, estas fincas pueden conservar pequeñas áreas de bosques, y conservar áreas en reserva. Este tipo de unidad no expulsa mano de obra. En el lado costarricense de la CRSJ, este subsistema productivo puede generar cierta cantidad adicional de empleos de baja calidad, que son



tomados por los migrantes nicaragüenses. De igual manera que sucede con el minifundio, la participación de las mujeres en este subsistema reviste de una importante incidencia, pues estas frecuentemente participan de las labores productivas. No obstante, al mismo tiempo, ordinariamente sus actividades se encuentran invisibilizadas en los sistemas de estadísticas.

- d) Plantación moderna orientada hacia el mercado internacional: este subsistema alude a la gran producción agrícola dirigida al mercado internacional. Al mismo tiempo, este es el subsistema que se puede considerar dominante en el lado costarricense de la CRSJ y que en buena parte explica el fenómeno migratorio, al menos en esta parte del territorio costarricense, pues constituye una de las principales fuentes de empleo. En buena medida, el carácter competitivo de las grandes empresas agrícolas o agroindustriales se explica por la presencia de una gran cantidad de mano de obra nicaragüense. Esta se encuentra dispuesta a emplearse a cambio de bajos salarios y al mismo tiempo debe aceptar una ausencia prácticamente generalizada de garantías sociales. Los productos principales que se están entendiendo bajo este subsistema son: caña de azúcar, en las llanuras de San Carlos; naranja, en Santa Rosa de Pocosol y Los Chiles; banano, en Sarapiquí y Pococí; y plantas ornamentales en el sector del Río Peñas Blancas (Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas, 2003). El impacto ambiental de este subsistema es muy negativo tanto por las técnicas agrícolas utilizadas que en virtud de maximizar el uso del suelo no toman en cuenta la fragilidad de estos, lo que conlleva el aceleramiento de la erosión. Por otra parte, el intenso uso de agroquímicos, algunos de estos aplicados desde el aire y otros directamente sobre las plantaciones, conlleva ulteriormente una contaminación química de las aguas. La mayor parte de estas plantaciones absorbe principalmente mano de obra nicaragüense masculina, aunque en algunos casos, como la producción de plantas ornamentales, puede requerir de una parte de mano de obra femenina, igualmente de origen nicaragüense. Por tanto, en el marco de este subsistema productivo, la participación de las mujeres se expresa fundamentalmente en el ámbito doméstico.
- e) Economía de pequeños y medianos centros urbanos: otro subsistema productivo es el que se manifiesta en los pequeños y medianos centros urbanos tanto del lado nicaragüense como del la-

do costarricense de la CRSJ. En el caso nicaragüense, algunos centros urbanos pueden captar migración interna, producto de la crisis de la agricultura. Pero, en términos absolutos, son expulsores de mano de obra; esto es, de migrantes que al no poder insertarse en ocupaciones urbanas optan por la migración. Asimismo, en el lado nicaragüense de la CRSJ, estos centros funcionan como sitios de paso de los migrantes. Por el contrario, en el lado costarricense de la CRSJ, los pequeños y medianos centros urbanos captan una parte de las migraciones nicaragüenses. En este sentido, se debe subrayar el empleo femenino migrante, ya que las inserciones laborales que encuentran las mujeres nicaragüenses se dan de manera importante en las ramas del comercio y los servicios (aunque no exclusivamente). Así, un 16,2% de la población ocupada nicaragüense en los cantones costarricenses de la CRSJ es femenina. Del total de mujeres nicaragüenses ocupadas, un 30,3% se ubica en la agricultura, un 29,3% en el comercio, un 25,0% se ubica en otros servicios, y las restantes se reparten en otras ramas de la producción (Cordero, 2003). La economía y la organización de la vida social que se desarrolla en los pequeños y medianos centros urbanos es de un alto impacto negativo sobre los recursos naturales. En este sentido, los problemas que sobresalen tienen que ver con la ausencia de planificación e infraestructura urbana. Como lo es tirar el agua a los ríos sin ningún tratamiento, ausencia o escaso tratamiento de los desechos sólidos, utilización masiva de fuentes de energía contaminantes y con alta incidencia en los recursos arbóreos. Así, en el lado nicaragüense de la CRSJ un 12,4% de los hogares bota la basura al campo o los ríos, un 43,2% de los hogares tiene excusado o letrina sin tratar, un 60,4% utiliza la leña para cocinar. Por su parte, en el lado costarricense de la CRSJ, un 43,9% de los hogares con jefatura nicaragüense utiliza la leña como combustible para cocinar (Cordero, 2003).

- f) Extracción maderera: se trata de la extracción de madera. En algunos casos funciona en oleadas sucesivas. El pequeño campesino va abriendo nuevas parcelas en áreas de frontera agrícola, siendo el primer paso el cortar los árboles maderables disponibles. Los recursos obtenidos sirven como capital inicial de la parcela y de la vivienda. En la zona transfronteriza prevalece un comercio ilegal de maderas, en el que presuntamente podrían

participar migrantes. Diversos informantes de la zona han hablado de la incidencia de una actividad ilegal, que consiste en cortar árboles del lado nicaragüense de la CRSJ, incluyendo áreas protegidas, para ser vendidos en el mercado costarricense.

- g) Otros subsistemas: la tipología de subsistemas antes trazada no es exhaustiva, solo se ha pretendido caracterizar los principales. Hay otros, como lo pueden ser la pesca y la cacería. La incidencia de estos subsistemas, en términos de empleo, son bajas. La relación de los(as) migrantes con estos subsistemas no se encuentra suficientemente estudiada. En el lado costarricense de la CRSJ, se ha notado una presencia de prácticas ilegales referidas a la pesca y la cacería por parte de migrantes nicaragüenses, pero con escasa incidencia ambiental. En el caso costarricense, durante los últimos meses ha tenido importante relevancia pública el problema de la caza de caimanes y de peces en veda, por ejemplo, el gaspar, sobre todo en áreas aledañas o que forman parte del Parque Nacional de Caño Negro. Pero, aparentemente, no se trata de acciones llevadas a cabo por migrantes, sino de cazadores y pescadores furtivos especializados, tanto de origen nicaragüense como costarricense. Otra actividad económica que no se ha mencionado aquí es el turismo. Dicha actividad tiene especial importancia en el lado costarricense de la CRSJ, pero también puede verse un incipiente despegue del turismo en las márgenes del río San Juan.<sup>13</sup> Igualmente, el Municipio del Castillo, en Nicaragua, muestra en la actualidad una interesante disposición para el turismo.

La tipología que se ha expuesto puede ser presentada esquemáticamente de la siguiente manera, en el cuadro 1.

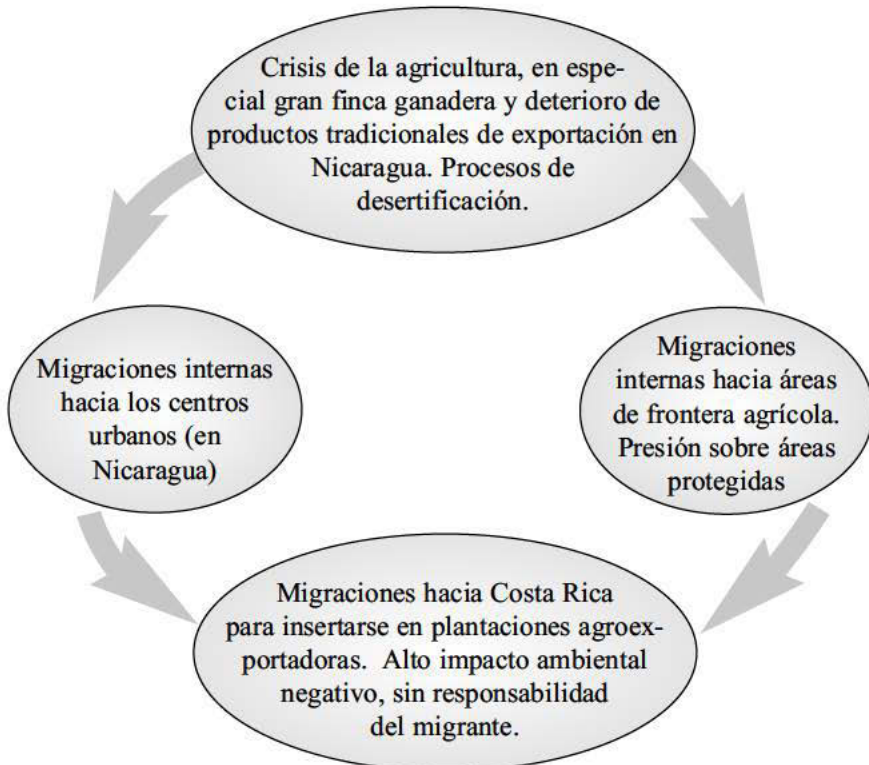
13 Un caso documentado acerca del desarrollo turístico lo constituye La Fortuna, pequeño centro urbano que capitaliza gran parte del turismo que va al volcán Arenal y alrededores. En tal caso, más o menos, una tercera parte del mercado laboral de La Fortuna está ubicado en el sector turístico, con una participación del 44,6% de mujeres. Un 17,8% de las personas que labora en el sector turístico son de origen nicaragüense. La gente que se ubica en dicho sector recibe ingresos más altos que quienes se ubican en otros sectores laborales. Aunque el turismo empezó con una importante participación local en la modalidad microempresarial, en el contexto reciente se evidencia una aparición de empresas medianas y grandes de capital extranjero (Olivares, 2001:15-64)

**Cuadro 1**  
**Formación social-natural binacional**  
**Tipología de subsistemas interrelacionados**

Subsistemas	Relaciones sociales	Relaciones con la naturaleza
Ganadería extensiva	Asalariadas, poca absorción de fuerza de trabajo.	De alto impacto negativo (eliminación de la cobertura boscosa natural en amplias extensiones).
Minifundio de subsistencia	Subsistencia individual y familiar. Expulsora de mano de obra.	De alto impacto negativo (eliminación de cobertura boscosa e imposibilidad de dejar una porción de las tierras en reserva).
Pequeña y mediana propiedad agrícola autosuficiente	Combinación de subsistencia con producción hacia el mercado. (Compromiso entre cultura y mercado).	De relativo equilibrio con la naturaleza.
Plantación moderna orientada hacia el mercado internacional	Relaciones sociales completamente asalariadas. Absorbe cantidades importantes de fuerza de trabajo no calificada.	De alto impacto negativo, tanto por razón de métodos de producción, como por contaminación de aguas.
Economía de pequeños y medianos centros urbanos	Concentración de servicios públicos y privados. Absorción relativa de mano de obra.	De alto impacto negativo por ausencia o deterioro de procedimientos de tratamiento de aguas, basura
Extracción de madera	Hay un sector legal y otro ilegal. Escasa absorción de mano de obra.	De alto impacto negativo
Otros subsistemas	Pesca, cacería, turismo etc.	Por definir en cada caso en particular.

En términos sistémicos, la interrelación que se establece entre los subsistemas principales que funcionan como expulsores y receptores de mano de obra migrante, se expresa como se presenta en el siguiente diagrama. Se tiene, de esta manera, que la crisis de la economía nicaragüense y en particular de su agricultura, se constituye en la causa primordial de las migraciones hacia Costa Rica. En este sentido, sobresale tanto en términos sociales como ambientales el papel de la ganadería extensiva, como expulsora de mano de obra. Esta tiene dos escapes inmediatos, que serían la migración hacia centros urbanos intermedios o zonas de frontera agrícola (en Nicaragua) y como destino mediato la emigración hacia Costa Rica para emplearse en grandes plantaciones agroexportadoras o en los servicios urbanos, (véase diagrama).

**Diagrama**  
**Subsistemas productivos y su relación con el ambiente y las migraciones**



## 6. Conclusión: sujetos sociales y gestión de los recursos naturales

El enfoque que se ha estado exponiendo hasta aquí, como es evidente, lo que quiere subrayar es la interrelación entre los subsistemas productivos y por ende entre los sujetos sociales que se mueven en cada uno de los subsistemas. Este enfoque permite observar que las migraciones no son casuales, sino que vienen siendo precipitadas por un sistema de relaciones interdependientes y que finalmente a quienes vienen a favorecer de manera significativa son a quienes se encuentran en las cúpulas de los sistemas productivos prevalecientes del lado costarricense de la CRSJ.

En lo que respecta a nuestra área de interés fundamental; esto es, las migraciones, puede observarse que los(as) migrantes se encuentran en cada uno de los subsistemas productivos antes delimitados. En términos generales, lo que se puede decir al respecto es que mientras los subsistemas productivos que prevalecen en el lado nicaragüense de la CRSJ son expulsores de mano de obra, y por tanto, de migrantes efectivos o potenciales; en cambio, los subsistemas productivos que funcionan del lado costarricense de la CRSJ se caracterizan por absorber mano de obra; esto, por captar migrantes.

En lo que respecta a las relaciones de los subsistemas productivos con los recursos naturales, se ha visto que prácticamente todos los subsistemas productivos (excepto el que se ha denominado *pequeña y mediana propiedad agrícola autosuficiente*) establecen relaciones depredatorias con el medio ambiente. Así, la ganadería extensiva acaba con la cobertura boscosa y apelmaza los pastos; el minifundio de subsistencia también acaba con los bosques y acelera la erosión; la explotación agroexportadora igualmente elimina bosques, erosiona los suelos, contribuye al proceso de sedimentación de los cuerpos de agua y contamina con agroquímicos las aguas, la economía de pequeños y medianos centros urbanos altera y contamina los ecosistemas. Solamente la pequeña y mediana propiedad agrícola parece (y de manera relativa) intentar un cierto equilibrio entre economía y naturaleza. Este subsistema productivo parece en algunos casos autorregularse en términos de ganancias monetarias tangibles, a cambio de una relativa conservación ambiental, como lo es la conservación de parcelas de bosque, combinación de plantaciones con árboles medianos y altos, siembra de frutales, etc. Por supuesto, la presencia de una relativa cobertura arbórea tiene que ver con concepciones culturales.

Pero si casi todos los subsistemas productivos impactan de manera negativa la naturaleza, cuál es el papel de los(as) migrantes en cada uno de estos subsistemas y por consiguiente cuál es su grado de responsabili-

dad en el deterioro ambiental. Al respecto, lo que hay que decir es que los(as) migrantes en general tienen relaciones de dependencia en cada uno de estos subsistemas. Esto quiere decir que, en realidad, no son los migrantes reales o potenciales quienes tienen una fuerza decisoria en el marco de cada uno de los subsistemas, ya que estos sectores sociales se insertan en la producción en la condición de asalariados(as). Por ende, la responsabilidad de la gestión de los recursos naturales descansa en otros sujetos sociales. En el caso de la ganadería extensiva, la gestión autónoma (responsabilidad última) descansa en los grandes propietarios ganaderos. En el caso de la plantación moderna orientada hacia el mercado interno, es igualmente en sus propietarios y gerencias que descansan los resortes principales de las decisiones con impacto ambiental. En la economía de los pequeños y medianos centros urbanos, las autoridades políticas y administrativas tienen importantes cuotas de responsabilidad en materia de impacto ambiental de la gestión urbana.

En el cuadro siguiente, se trata de visualizar cuál es la relación de la migración con cada uno de los subsistemas y cómo se puede caracterizar la gestión de los recursos naturales de los(as) migrantes en el marco de cada de los subsistemas anotados.

**Cuadro 2**  
**Los subsistemas productivos, su relación con la migración**  
**y la gestión de los recursos naturales**

Subsistemas	Relación con la migración	Gestión de los recursos naturales (en lo que respecta a los migrantes)
Ganadería extensiva	Genera migrantes internos y externos	Dependiente
Minifundio de subsistencia.	Genera migrantes permanentes y estacionales	Autónoma
Pequeña y mediana propiedad agrícola autosuficiente	No genera migración	Dependiente
Plantación moderna orientada hacia el mercado internacional	Absorbe migrantes	Dependiente
Economía de pequeños y medianos centros urbanos	Expulsa en Nicaragua, absorbe en Costa Rica	Relativamente autónoma (el ámbito son los hogares)
Extracción maderera	Genera migración	Dependiente

El único subsistema productivo en el que los(as) migrantes serían responsables de lo que hacen (autonomía en la gestión de los recursos naturales) es en el minifundio de subsistencia. En el marco de este sistema, los hogares con migrantes reales o potenciales no solo asumen decisiones productivas, sino, también, referentes a la vivienda. En el caso del subsistema denominado *economía de pequeños y medianos centros urbanos*, se ha subrayado una gestión relativamente autónoma de los recursos naturales por parte de los(as) migrantes, en atención al hecho de que una función importante de estos centros es la vivienda. Empero, por supuesto, lo que pasa en estos centros es de muy limitada responsabilidad de los hogares con migrantes, pues en los centros urbanos la estructura social y política que explica la gestión de los recursos naturales es muy



compleja. De manera muy gruesa, se puede decir que los sujetos responsables de los centros urbanos son los grandes propietarios industriales y comerciales, así como las autoridades políticas.

Por tanto, una política de gestión de los recursos naturales que tome en cuenta a los(as) migrantes, debe considerar que el subsistema productivo donde los migrantes se expresan de manera más “libre” es en el minifundio de subsistencia. En el resto de los subsistemas productivos, los(as) migrantes juegan un papel social y político básicamente subordinado. En esos otros subsistemas productivos, los sectores migrantes se manifiestan de manera relativamente autónoma solo en el ámbito doméstico (de vivienda). En fin, una política hacia los(as) migrantes pasa por enfocarse de manera prioritaria en la parcela de subsistencia (fenómeno que se da especialmente en el lado nicaragüense de la CRSJ) y en el lugar de vivienda de ellos(as); esto último, en ambos lados de la CRSJ.

**Bibliografía**

- Agurto Vílchez, S. (1998): “El mercado laboral urbano” *El observador económico*, FIDEG, N.º 83.
- Alimonda H. (2002): Introducción: Política, Utopía, Naturaleza, en H. Alimonda (ed.): *Ecología Política Naturaleza, Sociedad y Utopía*, (Buenos Aires, CLACSO, FAPERJ y ASDI).
- Amin, S. (1999): *El capitalismo en la era de la globalización*, (Barcelona, Paidós).
- Cordero, A. (1999): Migraciones y mercado laboral en Nicaragua y Costa Rica, *Documento inédito*.
- (2002): Las mujeres Talamanqueñas Costarricenses y la Biodiversidad, en C. Dary (coord.): *Género y Biodiversidad en Comunidades Indígenas de Centroamérica*, (FLACSO-Guatemala).
- (2003): Migraciones y recursos naturales en las Estadísticas Nacionales de Nicaragua y Costa Rica, *Avance de investigación N.º 1*, Estudio Básico: Migraciones y Recursos Naturales en la Cuenca del Río San Juan.
- Cordero, A. y Mora, M. (1998): Costa Rica: El Mercado de Trabajo en el contexto del ajuste, en E. Funkhouser y J.P. Pérez Sáinz (eds.): *Centroamérica en reestructuración. Mercado laboral y pobreza en Centroamérica*, (San José, FLACSO-SSRC).
- Duim, V.R. van der; Caalders, J; Cordero, A.; van Duynen, L. y Ritsma, N. (2001): *Developing sustainable tourism. The case of Manuel Antonio and Texel*, (FLACSO, ECOOPERATION/ BUITEN Consultancy/Wageningen University, Netherlands).
- Escuela de Economía Agrícola de la UNAN (ESECA), (2003): Migración y recursos Naturales, *Primer avance de investigación*.
- Funkhouser, E. y Pérez Sáinz, J.P. (1998): *Centroamérica en reestructuración. Mercado laboral y pobreza en Centroamérica*, (San José, FLACSO/SSRC).

- Gómez, T. (1999): *Mercado laboral para mujeres adolescentes y jóvenes en el Área Urbana de Managua-Nicaragua*, (Programa Mujeres Adolescentes-Unión Europea/Consejo de la Integración Social).
- Morales, A. y Castro, C. (2002): *Redes transfronterizas. Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*, (FLACSO-Costa Rica).
- Olivares, E. (2001): Dinámicas locales, globalización y turismo en La Fortuna de San Carlos, en J. P Pérez Saíenz, K. Andrade-Eekhoff, M. Carrera Guerra, Olivares, E.(eds.): *Globalización y comunidades en Centroamérica*, (FLACSO-Programa El Salvador, San José Costa Rica).
- PNUMA (2000): *Geo. América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente*, (Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica, Costa Rica).
- PROCUENCA SAN JUAN, (2004): Formulación de un Programa de acciones estratégicas para la gestión integrada de los recursos hídricos y el desarrollo sostenible de la cuenca del río San Juan y su zona costera, *Documento*, (Nicaragua, PROCUENCA SAN JUAN).
- Proyecto Estado de la Región (1999): *Proyecto Estado de la Región*, (Proyecto Estado de la Nación, San José, Costa Rica).
- Sagot, M. (2005): Ley de Inmigración y Extranjería: Un Análisis desde la Lente del Género, *Ponencia*, presentada en el foro “ Escenarios para la aplicación de la Ley de Migración” en el contexto del Programa Diálogos sobre el Bienestar, 24 de noviembre 2005, Instituto Cultural de España.
- Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas (2003): Proyecto Migración y Ambiente en la Cuenca del Río San Juan. Primer informe de investigación, *Documento*, (Universidad de Costa Rica).



## VOCES NUEVAS

**La democracia como contingencia y paradoja:  
Guatemala 1944, un momento de selección de futuro***Otto Argueta<sup>1</sup>*

Guatemala es una sociedad que actualmente presenta altos niveles de conflictividad y complejidad, exclusión social y política y debilidad por parte de las instituciones del Estado.<sup>2</sup> Esta situación limita las acciones encaminadas a superar los altos niveles de pobreza, desempleo, inseguridad y falta de participación política que frenan el ejercicio de la ciudadanía plena y las libertades democráticas. Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 delinearon el camino de reforma y fortalecimiento del Estado, y despertaron una serie de expectativas que hoy, diez años después, no han sido alcanzadas y que, por el contrario, generan un efecto negativo hacia la viabilidad del proceso democrático de construcción social legitimada.

La democracia, como aspiración política, se enfrenta con una paradoja insertada históricamente en su propia definición: lo necesario de su implementación y lo contingente de sus posibilidades. El problema se refiere entonces a la dimensión del sistema político que opera y comunica subya-

---

1 Investigador y profesor del Departamento de Investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, e-mail: ottoarg@gmail.com

2 Este artículo es una síntesis de la Tesis de Maestría titulada "El proceso de estructuración del sistema político de control: Huehuetenango, 1932-1947" presentada al Programa Centroamericano de Posgrado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica FLACSO-Guatemala.

centemente en la sociedad y supera el análisis de la democracia como forma simbólica de comunicación y gobierno. Es necesario diferenciar y seleccionar aquellas formas de observación que el sistema político ha implementado para controlar y operar en torno a esa paradoja. En ese sentido, notamos que las operaciones del sistema político son, en algunos casos, refundacionalizaciones de operaciones anteriores que han creado sentido a la selección de presentes pasados. No hablamos de pasado en sí mismo, como tiempo detenido, sino más bien, de las múltiples posibilidades de futuro que, en un momento determinado de la selección, se convirtieron en presente. Es ahí donde podemos encontrar que la paradoja de la democracia ha estado presente en los momentos de selección de futuro de sociedad.

En Guatemala, en 1944, podemos encontrar este momento de definición, no tanto por el proceso revolucionario en sí mismo (aceptablemente estudiado), sino por los diferentes escenarios posibles y el riesgo de la selección. Así, se persigue visualizar las operaciones seleccionadas y la contingencia de estas. Si 1944 fue un momento en que se presentaron múltiples posibilidades y diferentes expectativas, y hoy podemos observar la naturaleza de las distinciones y selecciones de futuro en torno a la idea de democracia, entonces podremos delinear un modelo de análisis que contemple la paradoja y la contingencia de aquellas selecciones, que parecen tener una sola posibilidad, y comprender el estado de dicha selección y su trayectoria. Al final, el riesgo de esas otras posibilidades no seleccionadas nos puede dar la pauta del por qué del presente seleccionado, y al mismo tiempo, abrir a discusión los futuros posibles de este. En este artículo se propone el punto de partida de un análisis de mayor alcance que afirma la idea de que por encima de los cambios en la forma de gobierno, en las formas de comunicación y discurso político, prevalece la continuidad operativa de un sistema político abierto y con mecanismos de autorreproducción que encuentran en el entorno local su mayor campo de acción y refundacionalización, frente a un entorno urbano cambiante. A diez años de la firma de la paz, hoy más que nunca en Guatemala, se debilitan las principales instituciones democráticas que, en términos de operaciones, no han logrado absorber la complejidad social y, por el contrario, se recurre a la reacción y cierre del sistema social. Hoy más que nunca en Guatemala, la complejidad de las múltiples posibilidades prevalece sobre los mecanismos de control del sistema, dejando el campo abierto a un entorno complejo y conflictivo que reta los alcances de la democracia como comunicación y operación seleccionada. Esto abre otras formas de operación y comunicación –no necesariamente democráticas– para afrontar y reducir la complejidad y conflictividad, retando nuevamente la viabilidad de la selección democrática.

## 1. Crisis y estabilización

El 11 de mayo de 1944, el general Maximiliano Hernández Martínez buscó refugio político en la vecina república de Guatemala luego de la ola de protestas y huelgas lideradas por estudiantes, oficiales y trabajadores del sector público en El Salvador. Este hecho significó no solo la caída de un dictador, sino la reafirmación de movimientos prodemocráticos y reformistas que se extendían a lo largo del continente. El clamor por la democracia se convertía en el discurso político unificado que era retomado por clases medias y masas populares urbanas, junto con ciertos grupos de élites progresistas que sufrían el estancamiento producido por décadas de dictaduras.

El hecho desencadenante de los acontecimientos en El Salvador es atribuido a las pretensiones de Hernández Martínez de permanecer en el poder por un cuarto período presidencial. Luego de la caída del dictador, la idea de democracia aparecía en el horizonte político de dicha república. El designado Andrés Menéndez, luego de una serie de reformas inmediatas que incluyeron la disolución de la policía secreta personal de Martínez, programó elecciones para el mes de enero de 1945. Arturo Romero fue el candidato progresista que puede equipararse con la figura de Juan José Arévalo en Guatemala, y ambos representaron el impulso reformista del Estado respectivamente.

En el caso de El Salvador y Guatemala, no se puede perder de vista la relación no solo temporal, sino hasta causal que existe entre los procesos de tipo político. Es necesario mencionar que dicha relación no puede ser vista de manera mecánica, sino como la irradiación o irritación que un sistema político produce frente a otro que es su entorno; de ahí mismo provienen las diferentes reacciones a los cambios. Podemos analizar esto desde 1932, cuando la revuelta campesina giró la dirección y endureció la mecánica de los sistemas políticos. Así, para este momento, el riesgo también se compartió: la irrupción en los espacios urbanos de grupos descontentos y estancados que exigían del sistema político la posibilidad de ampliación o cambio.

Las acciones políticas de cambio en El Salvador fueron —con importantes matices— las operaciones políticas que se desplegaron en Guatemala, y las primeras estuvieron influenciadas por los acontecimientos del fin de la Segunda Guerra Mundial y la defensa de los aliados por una política de libertad y democracia. Las diferencias en los procesos de cambio, al menos en lo referido al papel de los militares, puede atribuirse a la naturaleza interna del desarrollo de la oficialidad tanto en Ubico como en Martínez.

En el espacio urbano en Guatemala, la influencia de los acontecimientos de El Salvador se puede visualizar desde el punto de vista de los actores que promovieron el cambio, así como del sistema mismo. En relación con lo primero, los estudiantes universitarios fueron los primeros en retomar el impulso del país vecino. Primeramente, las demandas estaban limitadas a las cuestiones propias de la universidad; luego se convirtieron en demandas de tipo político. El movimiento fue contagiado a los maestros en las reuniones de cada tarde, dirigidas por oficiales como preparativos para la celebración del Día del Maestro. El número de maestros que boicoteó estos ejercicios fue creciendo, y pronto se unieron abogados jóvenes y otros profesionales. El 24 de junio de ese año, se presentó un escrito firmado por 311 guatemaltecos prominentes, exigiendo el restablecimiento de las garantías constitucionales.

La tensión crecía por todos los sectores sociales, al mismo tiempo que la represión por parte del Estado se hizo presente y marcó su punto más siniestro con la muerte de la profesora María Chinchilla, de 31 años de edad. Junto con esto, todas las tiendas, comercios, gasolineras y periódicos fueron cerrados. Aparentemente, todo culminó el 30 de junio de 1944 con la salida del presidente Ubico y el abandono de una lucha que aún no había terminado, y que mucho menos había perdido. Se han realizado muchas narraciones de los hechos acontecidos entre el mes de junio y octubre de ese año, que marcan el triunfo de la revolución en Guatemala. Sin embargo, en este artículo no se pretende hacer una síntesis de estas, sino ubicar las preguntas que permitan visualizar un panorama diferente acerca de los hechos y que permitan observar dicha revolución desde la perspectiva de los cambios operativos del sistema político, más allá de la forma de gobierno.

Para Mahoney (2001), el punto central de análisis es la dinámica de los oficiales que intervinieron en la transición. De ahí que afirme que, en Guatemala, el conflicto se concentró más que todo en un conflicto entre diferentes facciones de los militares respecto de su papel en el Estado. Si bien el tema de la oficialidad es importante para comprender la relación entre el rumbo político de los cambios y la forma en que el sistema político reacciona, se debe primero visualizar el resto de campos de análisis antes de concentrarse en los oficiales, como mecanismo para reducir el riesgo de lo contingente de la transformación de las masas en sujetos políticos.

Al respecto de este momento de transición, Tischler Visquerria (1998) plantea que en dicha recomposición de fuerzas, surgió una nueva dimensión de lo “nacional y popular” en el país y que esto significó la ruptura de la hegemonía liberal y la reconfiguración de la sociedad en tor



no a un nuevo eje ideológico y político. Es necesario relativizar dicha afirmación dado el carácter general de esta, y tratar de evidenciar las continuidades de las formas de operación del sistema político en lo local, más allá de los cambios en la forma de gobierno que afectaron directamente el entorno urbano.

Al respecto, Gleijeses (1991) sugiere un camino importante, al afirmar que la capital de Guatemala había sido desafiada, pero el resto de la República estaba inalterado, y el ejército no mostró ninguna señal de rebelión. Este elemento aporta la duda respecto a las limitaciones de las rebeliones de la capital. Para los objetivos de este estudio, la búsqueda se orienta a lo sucedido en el interior del país, su repercusión local. De ahí que sea necesario abandonar, nuevamente, las explicaciones que aluden a los aspectos personales del dictador, para su instauración en un primer momento, y para su posterior salida. De la misma manera, se procederá a visualizar la llegada de la siguiente figura política: Juan José Arévalo.

## 2. El conflictivo escenario de los futuros posibles

Luego de la salida del dictador, se convocó a una junta dirigida por el general Roderico Anzueto. Los generales electos para dicha junta eran considerados como sujetos de control de la situación, debido a su carácter de militares fieles, de los cuales se distinguió a Federico Ponce Vaides para ser elegido como presidente provisional. Pese a lo atractivo que resulta pensar que en el control de dicha junta se encuentra la intención racional de Ubico de continuar como “el poder detrás del trono”, Gleijeses (1991:27) afirma que no existe evidencia de algún tipo de influencia directa de este sobre la junta.

Una de las primeras medidas de Ponce como líder de la junta provisional de gobierno, fue la libre organización de partidos políticos para la contienda electoral. Se formó el Frente Popular Libertador, dirigido en su mayoría por estudiantes universitarios, y el Partido Renovación Nacional, liderado por maestros. En total, alrededor de 13 partidos políticos fueron organizados como “nacionales” y también algunas agrupaciones del interior del país. Lo importante de mencionar es que, al margen de las diferencias de discurso, estos partidos expresaban, como “fondo general”, el *ethos* oligárquico en el que se encontraban conciliados los intereses de las élites. Básicamente, se puede resumir el interés general de las élites, en que luego de la restricción del Estado dirigido por Ubico, ya para los años cua-

renta la “racionalidad” restrictiva perdía la legitimidad que tuvo en los inicios de la crisis. La influencia de las ideas de Roosevelt sobre la democracia y la caída de los líderes fascistas en Europa, generó el discurso reformista que saldría a luz pública en el apoyo a los proyectos de cambio que estos partidos propusieron. Este tipo de análisis tiene como base la propuesta discursiva de los grupos políticos de la élite. Lo que es importante señalar es que los límites del reformismo se verán claros en la capacidad del sistema político de absorber y responder ante lo contingente de las propuestas.

Por el otro lado, Ponce potenció el factor riesgo que representaba una rebelión indígena frente a los ladinos, por lo que dicho “miedo” se incrementó con la movilización de indígenas hacia la capital en apoyo de Ponce. El 15 de septiembre fue el día de mayor movilización por cuanto una marcha de indígenas alzando machetes gritaba consignas en honor de “mi presidente Ponce” (Gleijese, 1991:30). Es necesario observar la operatividad de estas movilizaciones, ya que el control del sistema político local posibilitó la continuidad de las operaciones políticas, más allá de la forma institucional promovida por el nuevo gobierno. Las élites luchaban contra la posibilidad de que los recursos del Estado pasaran a manos de Ponce, de ahí que la “liberalización de la economía” y de ciertas operaciones políticas se convirtieran en unas de las fuentes de interés de las élites. Desde la perspectiva de las élites, el futuro del país era visualizado en términos de la expansión del mercado interno, para unos; y para otros, como la expansión de la agricultura comercial, particularmente de la exportación. Lo importante de esta afirmación es que ninguna de las dos vías futuras afrontaba el tema de la contingencia de las relaciones de dominación y explotación, a pesar de que el tema del peonaje y del latifundismo fue duramente criticado como uno de los límites del crecimiento nacional. Por otro lado, se puede decir que el punto de unidad política estaba representado por la confrontación al continuismo ubiquista, encabezado por Ponce. Sin embargo, en este punto es necesario introducir el enfoque de este artículo al afirmar que, independientemente del sujeto que represente el Estado, la dinámica de las operaciones en el plano del sistema político no estaba en cuestión. Por el contrario, estas operaciones serán los medios que legitimarán en lo local uno u otro proyecto de cambio de la forma estatal.

En términos generales, se puede plantear el escenario ideológico del momento, como un replanteamiento nacionalista de la idea de Estado por parte de las élites y los nuevos grupos políticos de clase media. Esta recomposición del ideario de nación encontrará sus límites en la naturaleza del riesgo político que dichas reformas implicaban. De ahí que el recurso al cual se alude para la situación del campo sea la educación y el desarro-

llo vía promoción industrial y agrícola *versus* el cambio estructural. Los programas de los partidos políticos hacían hincapié al respecto, en consenso con la necesidad de “modernización” económica.

Tischler (1998) insiste en el hecho de que este momento de transición y crisis manifestó, como uno de los resultados más significativos, la transformación de la pequeña burguesía (estudiantes universitarios y los maestros) en un sujeto político con una actuación radical. Nuevamente, al hablar de la dinámica de la transición y crisis se debe especificar el campo social en la cual se desarrollan los hechos. En ese sentido la formación de un sujeto político estaría limitada por la temporalidad de su acción política y por la posibilidad de ampliación de su base social. Esto significa, desde el punto de vista de este artículo, la limitación a figurar políticamente en hechos circunscritos a la transición política, lo cual se limita a la llegada de Juan José Arévalo al poder; por otro lado, la neutralización de la acción de dicho sujeto al enfrentar la posibilidad de que los grupos menos beneficiados de la sociedad (campesinos, obreros, ladinos pobres e indígenas) se convirtieran también en sujetos políticos con el desarrollo de la revolución. Esto puso de manifiesto los términos del riesgo que implicaba el poder político que las masas podrían haber alcanzado con las medidas radicales de la revolución, tanto para las élites, como para la oficialidad y para la pequeña burguesía.

Para afirmar la idea anterior, se retomará el planteamiento realizado por Mahoney (2001), al valorar la importancia de los factores domésticos que posibilitaron el fin del proyecto revolucionario, centrándose en el peso de la preexistencia de estructuras militarizadas en el Estado y la polarización social que llevaron a limitar todo cambio que amenazara con alterar las estructuras de clase en el campo, de tal manera que implicara el *empoderamiento* político de las clases bajas rurales. Es importante aquí retomar elementos que aporten a la crítica y debate en torno a las afirmaciones que ven en los sucesos del 20 de octubre, el quiebre de la armazón del Estado liberal oligárquico, que liberó el núcleo de una sociedad transformada (Tischler, 1998). Argumentamos en este artículo que ese tipo de afirmación deja fuera el campo de irradiación de las reformas, fundamentalmente el campo, en donde se ha recreado la reconstitución del poder sobre las bases del sistema político en lo local. La forma del Estado oligárquico se transformó, pero en función de los medios de comunicación simbólicamente generalizados (Luhmann, 1998). En una perspectiva operativa del sistema político, importa la continuidad de las prácticas y mecanismos mediante de los cuales el Estado se comunica con el entorno, o bien, busca la manera de hacer lo más probable posible la comunicación.

Así que más que hablar de una sociedad transformada, encontramos posibilidades contingentes a la continuidad del sistema político, nuevas complejidades que irritan otros subsistemas como el Derecho, la economía y la política y que es ahí donde se manifiestan los cambios operativos.

De esta manera, los acontecimientos anteriormente descritos representan el momento en que aquello que le era contingente al sistema orientado desde la dictadura, rebasó los límites de las operaciones establecidas y exigieron una respuesta de cambio en la esfera de lo institucional. Sin embargo, es necesario visualizar el escenario, como la apertura a múltiples futuros posibles que se pueden identificar desde los grupos políticos que se estructuraban como proyecto. Por un lado, el *poncismo*, que respondía a la autorreproducción del sistema político debido a los vínculos de este con las formas anteriores de control político; por otro, los grupos de las élites que identificaban la necesidad del cambio y la modernización; y finalmente, la tendencia más radical dominada por los estudiantes y maestros que vieron la oportunidad de democratizar ciertos ámbitos de la sociedad frente a las anteriores estructuras autoritarias, que no daban cabida a los nuevos grupos sociales que exigían una mayor participación en el poder del Estado.

Si el futuro es una construcción presente y es la expresión de una determinada selección dentro de un amplio margen de posibilidades, es importante visualizar el camino tomado y la realineación de fuerzas que en un momento determinado abre dichas posibilidades de futuros posibles. Sobre todo, para los intereses de este estudio, importa visualizar la estabilización y el cambio del sistema político ante la selección realizada y visualizar su impacto en el ámbito local. Partimos de la idea de que por encima de los cambios en la forma estatal y sus expresiones discursivas, el sistema político subyace como una realidad operativa, como una práctica cotidiana en lo local, que se distancia de la convulsión de lo urbano.

### **3. El futuro como selección presente: el primer gobierno de la Revolución**

Gleijeses (1991:31), citando a Guerra Borges (1994), plantea una diferencia de sentido en torno a la idea de democracia que los diferentes grupos tenían luego de la caída de Ponce en Guatemala. Si bien la cuestión de la democracia era un argumento aglutinador, el sentido operativo de la esta, su definición, marcó profundas diferencias en cuanto al futuro político del Estado y la sociedad. La nueva junta revolucionaria que sustituyó a Ponce estaba compuesta por tres hombres: el mayor Arana y el capitán Jacobo Arbenz, co-

mo dos representantes del heroísmo revolucionario dentro de las filas del ejército, mientras que el tercer integrante era un civil, Jorge Toriello, quien representaba el sector joven de la clase alta y conservadora. La idea de una nueva Guatemala, democrática, en la que la población pudiera vivir sin miedo, se convirtió más que en un discurso político, en la posibilidad de cambiar el código político sobre el que el sistema se había asentado. Del código simbólico orden/no orden, ahora se estaba hablando de libertad y democracia frente a la dictadura “pasada”. Queda por ver si esto llegó a ser un cambio en las operaciones del sistema que crean el sentido de las acciones políticas, o simplemente llegó a ser un argumento unificador de las operaciones del sistema ante la contingencia y la crisis.

La paradoja del cambio revolucionario radica en que si bien la democracia se perfilaba como una perspectiva de estabilización y reforma política, no encontró paralelo en cuestiones de tipo económico. Por el contrario, los años cuarenta fueron para la región un momento de bonanza provocada por el alza en los precios del café. Por esta razón, las condiciones materiales de reproducción de la fuerza de trabajo en el campo, base del modelo de acumulación, no iban a ser modificadas fácilmente; en otras palabras, en la posibilidad de esos cambios en el campo se expresaba el riesgo de las reformas.

Es sumamente importante recordar, en este momento, que los cambios en la orientación del gobierno implicaban el reacomodo de las operaciones del sistema político en función de dar respuesta a nuevas complejidades, y con ello, nuevas posibilidades de contingencia. El temporal recurso al medio de comunicación centrado en la idea de revolución, tenía que llegar a las masas con posibilidades de comprensión que respondían a la naturaleza misma de las comunicaciones de su entorno. En otras palabras, revolución y democracia eran códigos que abrían amplias posibilidades de comprensión, nuevas comunicaciones, por lo que la junta revolucionaria debía ordenar y orientar operativamente el significado de dichos medios. Un ejemplo de esto es que hasta la caída de Ponce, el campo había pertenecido relativamente en calma y con cierta distancia en comparación con la dinámica de cambio de la ciudad. Fue el 22 de octubre de 1944, inmediatamente después de la caída de Ponce, que, en la población de Patzicía, un grupo de aproximadamente mil campesinos armados con machetes y otras armas se levantó de manera espontánea y mató a más de veinte ladinos. Los campesinos gritaban consignas en honor de “nuestro general Ponce”, pero como lo señala apropiadamente Gleijeses (1991:31), las consignas también tenían como contenido subyacente “queremos tierra”.

Lo que importa aquí es destacar el hecho de que las condiciones conflictivas en el campo hacían posible, nuevamente, el riesgo de la rebelión. Es necesario recordar que desde 1932 el riesgo de dicha posibilidad había sido, entre otros, un factor determinante en la configuración de los mecanismos de control político en el campo. La coyuntura revolucionaria de 1944 brindaba nuevamente el escenario de crisis que hizo posible que afloraran las conflictividades del entorno. Nuevamente, la comunicación del sistema con el entorno debía ser orientada en los códigos aceptados operativamente por dicho sistema. De ahí que la respuesta del Estado a la rebelión de Patzicía fue a través del recurso represivo, la forma tradicional: el baño de sangre. Cerca de novecientos campesinos fueron fusilados sumariamente, y tal como el mismo ejército declaró, era una advertencia para toda la República para evitar desórdenes de toda clase (Gleijeses, 1991). Lo más inquietante de esta situación, es que en el espacio urbano no fue cuestionada la ferocidad de la represión; por el contrario, se puede interpretar que el mensaje hacia la población indígena y campesina estaba claro, y que no era solamente una cuestión de orden legal, sino, más bien, la reafirmación de la idea de una revolución no indígena.

Pese a los riesgos que implicaba el cambio de la forma simbólica de comunicación del sistema hacia el entorno, y pese a que dicho cambio estaba sustentado por modos de operación que se habían construido durante muchas décadas, aún sigue abierta la pregunta acerca de la viabilidad del proyecto de cambio y reforma que impulsaba la junta revolucionaria. Cabe preguntarse entonces ¿cómo fue posible que se abriera en un lapso relativamente corto la posibilidad de elecciones democráticas? ¿Cuáles eran, en término del riesgo, las posibilidades del primer gobierno revolucionario? Se persigue visualizar dichos alcances en términos del riesgo que representaban para la oficialidad y para las élites oligárquicas por un lado, y en términos de la expresión local de dichos cambios.

#### **4. Juan José Arévalo: ¿un riesgo al sistema político?**

Los oficiales revolucionarios habían repartido armas entre la población durante la lucha. Una vez llegado Ponce al poder de la junta, se movilizó todo lo necesario para recuperar el monopolio de la fuerza armada liderado por el ejército. Se estableció por ley que las armas debían ser devueltas, e igualmente se ofreció una pequeña remuneración por las armas entregadas (Gleijeses, 1991). Esto es importante destacarlo al inicio de esta sección, debido a que si bien se esperaban cambios en la orientación del

Estado, no podía permitirse que las masas tomaran el control de la situación, peor aún, con armas en las manos. Esto es parte de la naturaleza misma del sistema, el control de las formas de acción, especialmente si implican uso de la fuerza armada, ya que representan operaciones altamente contingentes, debido a que se nutren de la conflictividad del entorno y las particulares formas de comprensión de un mismo proceso.

Estos desequilibrios en la organicidad del Estado debían ser estabilizados. Al igual que en 1931, fue necesaria la figura de un presidente de “mano dura” que restableciera el orden y brindara equilibrio a las inestabilidades políticas del sistema. En 1944 se presentó el escenario de crisis, esta vez directamente política, en la que eran inevitables los cambios, pero también era inevitable el establecer los límites de dichos cambios. Estos límites estaban demarcados por la naturaleza del riesgo para las élites y para la oficialidad conservadora. El papel de las clases medias, de la pequeño burguesía anteriormente descrita, estaba igualmente limitado por lo que los riesgos podían llegar a constituir para su futuro como sujetos políticos. Este riesgo se materializaría en términos de la posibilidad de que las masas indígenas fundamentalmente, tomaran las riendas del movimiento reformador. A pesar de que dicha posibilidad era remota, el temor era un levantamiento a secas, cuya represión podía ser difícil y costosa, y afectaría la vida económica del país, lo cual en el contexto era también un riesgo. De ahí que es importante insistir en la diferencia operativa de las acciones políticas en el campo y los márgenes permisivos en la ciudad.

Siguiendo esta línea de ideas, las elecciones deben igualmente analizarse en términos de la doble contingencia que generaron. Por un lado, eran la respuesta a la necesidad de reformas exigidas por grupos políticos que requerían poder en el Estado, tales como la pequeña burguesía anteriormente descrita. Por otro lado, la comprensión del cambio y la reforma que se tenía desde el entorno, lo que era altamente contingente fundamentalmente en lo local y en lo referido a las cuestiones estructurales del modo de acumulación. Más que la detallada descripción de los sucesos en torno a las dos figuras que se vislumbraron como candidatos, importan aquí las características de la selección, ya que es ahí donde se construyó futuro.

Ponce claramente representaba la continuidad de un régimen que para las élites ya había cumplido sus objetivos iniciales y que, por el contrario, se convertía en ese momento en un obstáculo para el desarrollo político de los nuevos grupos emergentes. Importan aquí los alcances de la figura de Arévalo y sus propuestas; es decir, lo que representaba en términos del riesgo para las élites. Al respecto, Gleijeses (1991) propone elementos importantes que apuntan a factores de tipo simbólico en la figura

del nuevo líder. Por ejemplo, el carisma, el físico, la voz y la elocuencia propios de un caudillo, pero sin serlo, ya que prevalecía su imagen de profesor universitario con educación en literatura y filosofía. Otro elemento que aporta este autor, es que Arévalo era blanco y que el lugar de su exilio fue Argentina, una ciudad blanca, guiada por conservadores, y no México, mestizo y revolucionario. Estos elementos, aparentemente secundarios, resultan ser de vital importancia si se interpretan a la luz de una concepción teórica que valore el hecho de que en una sociedad, en donde la segregación y el racismo son parte de la comunicación del sistema político, esas características eran generadoras de otras comunicaciones que concuerdan con los códigos simbólicos de sentido y que orientan las selecciones futuras. El hecho de que Arévalo argumentara que los problemas primarios de Guatemala eran espirituales, y que su teoría, que chocaba con las teorías materialistas, iba a ser bienvenida, políticamente hablando, por las élites necesitadas de cambio, pero temerosas de los riesgos de este (Gleijeses, 1991).

Otro elemento importante es que la propuesta de Arévalo giraba fundamentalmente en torno a la educación como elemento de transformación. Arévalo percibió pronto la limitación que el mismo sistema imponía a sus intenciones, lo cual es evidente cuando mencionó que toda reforma educacional finalmente fallaría con la ausencia de leyes y ayuda gubernamental para eliminar todo tipo de explotación económica (Gleijeses, 1991). Lo que se persigue argumentar aquí es que la propuesta política de Arévalo, si bien era novedosa y prodemocrática, no representaba un riesgo político para la oligarquía. Es decir, representaba el balance de los cambios necesarios, sin atacar las estructuras más arraigadas del sistema social en ese momento. Con cierta distancia y hasta con desconfianza, la opción por Arévalo fue seleccionada, y eso marcó la apertura a otras posibilidades de futuro. Estas posibilidades estaban respaldadas por la fuerza y control de un sistema político que para este momento, en lo local (la parte más riesgosa de la sociedad) no había cambiado sustancialmente.

De hecho, para la oligarquía, la selección estaba soportada por el apoyo certero de importantes grupos militares insertados en el Estado. Es necesario recordar que los militares se habían convertido en una especie de árbitros de la vida política de la ciudad. Esta situación le era absolutamente conveniente a la oligarquía, con la certeza de que los militares nunca traicionarían a los latifundistas en favor de las clases bajas (Gleijeses, 1991). En todo caso, los oficiales asumieron el papel de guardianes y restauradores del orden incluso dentro de las mismas filas del ejército. La naturaleza de este pacto operativo tiende a sugerir el origen del corporativis-



mo, en el sentido de correspondencia de intereses y complementariedad de las funciones.

Contrario a lo tradicionalmente expresado en los estudios histórico - gráficis acerca de la militarización del Estado durante el gobierno de los dictadores, la anterior reflexión propone, por un lado, que el corporativismo se afianzó con mayor fuerza durante este primer gobierno de la revolución, y por otro, la aceptación estratégica de que Arévalo no representaba un riesgo real a las estructuras agrarias y políticas más importantes de la sociedad. Por otro lado, durante las dictaduras el ejército cumplió funciones operativas que en la lógica de la política aún no estaban plenamente definidas. El mantenimiento del orden en el espacio urbano, dentro de los esquemas políticos de un gobierno reformista pro-democrático, implicaron para el ejército la racionalización de su función política y el desarrollo de operaciones de tipo específicamente político, frente a otro grupo igualmente diferenciado (las élites), y que ambos se diferenciaban ante el nuevo gobierno. Este pacto corporativo se fue fortaleciendo en la medida en que los riesgos políticos se incrementaron, teniendo su primera expresión, aunque aún débil, con las elecciones de 1950, y luego, ya con fuerza y con el reconocimiento de Estados Unidos, en 1954 para derrocar el segundo gobierno de la revolución. A pesar de lo sugerente del análisis del corporativismo como forma de operación del sistema político, este estudio se debe centrar en las operaciones y comunicaciones del sistema hacia lo local, y como se activan en función del control político una serie de mecanismos anteriores al momento de su acción presente. Esto se orienta a reforzar la idea que por encima de los cambios en las formas de gobierno, de las alianzas y pactos, el sistema político se constituye en un conjunto de operaciones y comunicaciones que han sido y serán refuncionalizadas en la medida de las necesidades de legitimación y control de riesgos potenciales.

Por otra parte, Arévalo asumió la presidencia en medio de un panorama desolador: inadecuado sistema de transporte (a pesar de los esfuerzos de Ubico con las leyes de trabajo forzado), analfabetismo de más del 70%; el 2% de los propietarios concentraban el 72% de la tierra cultivable y predominaba la agricultura de subsistencia familiar. Todo lo anterior se resume en estructuras agrícolas arcaicas y, obviamente como consecuencia, baja productividad. Este panorama se complicaba con la casi inexistente industria, caracterizada por tecnología inadecuada y administración deficiente (Gleijeses, 1991:37). Ante este panorama, Arévalo siguió algunos de los aspectos establecidos por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), lo cual establecía que el desarrollo económi-

co debía girar sobre el mejoramiento del mercado en los estándares de vida de la población. También estuvo influenciado por la tendencia latinoamericana a reformar la productividad en términos de nacionalización y el crecimiento económico. En Centroamérica se vivía un período de crecimiento relativamente intenso, asentado sobre la agricultura de exportación, mientras que la industria hacía su entrada en la región; se expandieron las posibilidades de intermediación financiera y se modernizaron algunos servicios. Sin embargo, la ausencia de la banca central limitaba las posibilidades de financiamiento para la inversión industrial. Las condiciones de subdesarrollo que presentaba la región a inicios de los años cuarenta pesaban fundamentalmente en la explotación de los recursos de cada país. Las tierras bajo cultivo representaban apenas el 9% del territorio total. Las fincas grandes con vocación exportadora ocupaban las mejores tierras, mientras que las pequeñas no tenían potencial productivo significativo. La región presentaba el cuadro de la utilización ineficiente de los suelos, que se agravaba con la sobreutilización de las fincas pequeñas y la subutilización de las grandes (Guerra-Borges, 1994).

En relación con lo político, Arévalo enfrentó el problema del analfabetismo de las mujeres y el hecho de que no podían votar, además de que el voto de los letrados debía ser público; el partido comunista había sido proscrito y la mayoría de los líderes de los trabajadores se encontraban en el exilio; y el campo no tenía ningún tipo de organización política que representara plenamente sus intereses. Se enfrentaba con un Estado políticamente cerrado a la oposición abierta e institucionalizada, por lo que el apoyo a los partidos políticos fue, como se mencionó, una de las primeras medidas tendientes a reformar el Estado. Además, y el punto que más importa en este estudio, la continuidad de formas de control político, interiorizadas en las prácticas políticas locales, creaba un abismo entre las reformas institucionales del Estado y las prácticas locales con carácter semiautónomo.

Sin embargo, la propuesta del “arevalismo” como una teoría (según Arévalo) no visualizaba la problemática estructural de la sociedad. Por el contrario, como el mismo Arévalo afirmó “en Guatemala no hay problema agrario. El problema es que los campesinos han perdido su deseo de labrar la tierra debido a las actitudes políticas del pasado. Mi gobierno los motivará, pero sin reestablecer en ninguna medida el sufrimiento de las otras clases” (Gleijeses, 1991:47). Este tipo de declaración no implicaba el cambio profundo de las estructuras productivas y las relaciones sociales de producción en el campo. La motivación al trabajo estaría centrada en la educación, y para el espacio urbano en la organización política. Pese a esto, los cambios fueron tempranamente interpretados por la oligar-

quía como “excesos intolerables”, y se recordaron los tiempos de Ubico como tiempos de “paz social”. Este argumento se esgrimía por el contraste producido por los cambios introducidos en la operación del sistema social: derogatoria de la ley de vagancia y trabajo forzado, reemplazo de los intendentes por alcaldes electos por la misma población y reconocimiento en el código de trabajo de 1947 del derecho de organización en el campo. El punto quizá más significativo del cambio en los códigos que reflejó el sentido político de las acciones del gobierno de Arévalo, fue el reconocimiento legal de los indígenas como ciudadanos (Guerra-Borges, 1994).

Para los latifundistas conservadores, que añoraban la era de la dictadura, todas las anteriores medidas se convertían en riesgo y eran consideradas como excesivas y peligrosas, y se atribuía al comunismo la actividad de los trabajadores. Para Gleijeses (1991), fue en 1946 cuando las clases altas se inquietaron respecto a la aparente pasividad de Arévalo y se iniciaron las hostilidades. El recurso para asegurar la protección y el control fue, por un lado, el ejército como fuente de estabilidad, y la Iglesia Católica, por otro, para la defensa de los valores cristianos. Finalmente, los temores de la clase dominante se tradujeron en la búsqueda del retorno al caudillismo militar como forma de acción política, debido a que el *arevalismo* por el cual seleccionaron, había caído en manos de comunistas.

El gobierno de Arévalo se enfocó en el mejoramiento de las condiciones de vida en el sector urbano, implementando importantes medidas en beneficio de los trabajadores de la ciudad: en 1947 se elaboró el código de trabajo, en el que se reconocieron los derechos laborales, así como la posibilidad de crear instancias legales para el arbitraje de las disputas. Es importante destacar el hecho de que un paralelo de esta ley para el campo no fue una preocupación inmediata de este gobierno. Mahoney (2001) argumenta la carencia de legislación rural, en parte por las divisiones al interior de los partidos revolucionarios en el congreso; y, algo muy importante de destacar, por el pacto que el gobierno obligadamente realizó con los sectores más duros del ejército que se oponían a reformas en el campo. Este aspecto, que ha sido considerado como secundario en los estudios historiográficos de la década revolucionaria, resulta ser de vital importancia para entender la continuidad de la dinámica de control político en lo local, ya que la negación del cambio social y político en el campo significó, por un lado, la posibilidad del gobierno de Arévalo de terminar su mandato y abrir las puertas al gobierno de Arbenz; por otro lado, significó tomar dimensión de la importancia que en términos de riesgo tenía la sola posibilidad de cambios en las operaciones de control del sistema político en el mundo rural.

La abolición de la ley de vagancia fue la medida más significativa del gobierno de Arévalo respecto del campo. Esta medida igualmente motivó la hostilidad de la oligarquía, los partidos políticos conservadores, y facciones clave dentro del ejército (Mahoney, 2001). No obstante, se puede plantear que en esta primera etapa de los gobiernos revolucionarios, no fueron tocados los intereses fundamentales de las fuerzas armadas ni de las élites, en cuanto a la posibilidad de una recomposición de sus estructuras desde lo interno. Por otro lado, Arévalo no alcanzó a tocar las estructuras agrarias tales como las relaciones de trabajo, la propiedad de la tierra y la organización política. Si bien esto no llegó a ser una realidad inminente para las élites oligárquicas y las facciones conservadoras del ejército, si representó la posibilidad futura, el riesgo. De esto se desprende el apoyo a la candidatura de Francisco Arana para el segundo gobierno de la revolución.

### **5. Conclusión: democracia como contingencia... militarización como selección**

Se ha argumentado, en las anteriores secciones, acerca del riesgo que la figura de Arévalo representaba para los sectores más conservadores del país. Al decir la figura de Arévalo, debe entenderse como un medio de comunicación que abrió la puerta a complejidades y conflictividades que el sistema político debía afrontar. Es decir, Arévalo fue el aglutinador de tendencias, grupos y facciones que estaban interesadas en reformas institucionales del Estado. Como se mencionó también, los límites de las reformas estuvieron marcados por la naturaleza del riesgo que estas implicaban. De ahí el recelo y temor de las élites, y de ahí también, la naturaleza del pacto realizado con los militares afines a la revolución, pero también conscientes de los límites de las reformas.

Esto se plasmó claramente en las funciones y el peso político de dichas reformas en el nuevo modelo político de sociedad. Pese a lo irónico que puede parecer, todos los dictadores como Jorge Ubico en Guatemala, Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador, Anastasio Somoza en Nicaragua y Alfredo Strossner en Paraguay, definían sus gobiernos como plenamente democráticos, sustentados en el imperio de la ley y el ejercicio de la mano dura para la defensa del orden y del progreso. La participación ciudadana era permitida de forma diferenciada, debido a que el desarrollo social y cultural (directamente vinculado a lo étnico como segregación) no permitía en ese momento abrir el modelo de forma universal; eso sería parte de un futuro programado en función de la continuidad del

sistema político. Esta forma de operación del poder del Estado fue violentada, y definida como revolución, en tanto código que unificaba una visión de futuro ligado a la implementación de reformas concretas. En ese contexto, la idea de democracia y libertad se convirtió en un lado de la dicotomía a través de la cual se diferenciaron las comunicaciones y operaciones frente al entorno entonces más complejo. El otro lado de la dicotomía estará constituido por la diferencia respecto al pasado dictatorial, siendo así, entonces, que la democracia (y todos sus contenidos discursivos) se confronta a la dictadura (como reminiscencia del pasado). Ahora bien, todo esto presentó una serie de límites que estuvieron definidos por el contenido contingente de lo que en términos ideales implicaban las reformas tendientes a la democratización, entre los cuales figuraban la organización laboral, la apertura al voto universal, el bienestar social, el mejoramiento de la calidad de vida, la organización laboral en el campo, y las reformas legales y fiscales. Todo esto se tradujo en el hecho de que la reforma del Estado generaba, al final, contingencia y riesgo a las élites conservadoras, a los oficiales tradicionales e incluso a los grupos emergentes. La selección que debe ser explorada es la de la redefinición del ejército dentro de la nueva institucionalidad revolucionaria.

La propuesta de Arévalo apuntaba hacia una institución armada de “impeccable profesionalismo, dirigida por hombres que han probado su patriotismo y su amor por el pueblo de Guatemala, que serán los guardianes de la paz interna y participarán del gran despertar de nuestro país” (Gleijeses, 1991:50). Visto desde el punto de vista de una teoría basada en la diferenciación, lo planteado por Arévalo se traduce en el inicio de la autonomía que condujo al poder de negociación que el ejército alcanzó frente al Estado y frente a las mismas élites como garantes del cuidado del riesgo. Como parte de ese proceso de diferenciación, está la definición de operaciones que en principio serán funciones diferenciadas de la política, de la economía o de cualquier otro subsistema. Lo que importa destacar es que el recurso para llevar a cabo la profesionalización del ejército y la lealtad de este al Estado, fue justamente un recurso político-clientelista: aumentos salariales, generosas becas de estudio, posiciones bien pagadas en la burocracia del gobierno, y muchos beneficios más, además de la política asumida por Arévalo de no intervención en los asuntos militares.

En el difícil contexto del cambio, con la aparición de un presidente civil con concepciones no tradicionales acerca del ejercicio del poder, surgimiento de grupos políticos que tomaron beligerancia y reformas tendientes a la democratización de las relaciones Estado-sociedad, la selección para mantener el equilibrio de los cambios y reducir la complejidad de un entor-

no agitado, fue el posicionamiento estratégico de militares fieles a los antiguos métodos de orden y control junto con los jóvenes militares revolucionarios. Esto se materializó en la figura del mayor Francisco Arana y del capitán Jacobo Arbenz, los cuales compartían el mismo nivel de prestigio heredado de su participación en la revolución, pero estaban claramente diferenciados en términos del poder. La base del argumento que se está construyendo en este apartado es que tanto el prestigio como el poder estaban en relación con el vínculo, identificación y control del sistema político local y sus operaciones. Esto es también la base de la argumentación general, acerca de la continuidad del sentido de las operaciones del sistema político, más allá de los cambios en las formas de gobierno, en los quiebres de la institucionalidad del Estado y los medios simbólicos sobre los cuales construye sentido.

Francisco Arana se encontraba en una posición superior a la de Jacobo Arbenz, tanto en edad como en rango militar. Una diferencia esencial era que Arana poseía control sobre tropas, mientras que Arbenz poseía un gran prestigio como profesor de la Escuela Politécnica. Debido al tipo de formación que cada uno de ellos poseía, sus formas de comunicación se acercaban, por un lado, más a lo estructurado políticamente durante los regímenes anteriores como es el caso de Arana, o bien, abría otras posibilidades de operación, como era el caso de Arbenz. Al momento de las elecciones, Arana mostró su inconformidad con la llegada de un civil a la presidencia, y buscó la manera de retrasar las elecciones con el argumento de lo riesgoso de dejar la revolución en manos civiles y poner en peligro los objetivos de los militares. Finalmente, cuando la junta estuvo dispuesta a permitir la presidencia legal de Arévalo (Toriello y Arbenz estuvieron de acuerdo al respecto, Arana no tuvo más que aceptar), Arana condicionó dicho procedimiento a través de un recurso constitucional que aseguraba las operaciones autónomas del ejército frente al gobierno civil. En la Constitución de 1945, preparada por una asamblea dominada por los seguidores de Arévalo, se estableció un nuevo puesto militar, el jefe de las fuerzas armadas, libre del control de los civiles y con más poder que el ministro de la defensa (Gleijeses, 1991). Esta fue la manera como Arana conservó el control de las fuerzas armadas durante el primer gobierno de la revolución.

Las atribuciones del nuevo puesto designaban exclusivamente en el jefe de las fuerzas armadas la autoridad para el nombramiento de militares. El período designado era de seis años, y podía ser removido únicamente por el Congreso y solamente por el rompimiento de alguna ley (Gleijeses, 1991). En los términos operativos del nuevo cargo militar, el sistema político de control que había tenido una expresión claramente militar y civil a la vez, sería ahora dominado por lo militar. Pese a los inten-

tos institucionales realizados para compensar dicho poder con otras normativas legales y el estímulo a procesos electorales en el poder local, la diferenciación de las operaciones del ejército condujo a la centralidad y control de las operaciones en lo local. Esto quedará evidenciado en las elecciones de 1950, que fueron violentamente giradas con la muerte de Arana, pero serán estas mismas bases lo que hará posible la contrarrevolución de 1954. En todo caso, lo que interesa puntualizar es que si bien los cambios tendientes a la democratización de las relaciones Estado-sociedad ponían en riesgo los intereses tradicionales de las élites, el nombramiento de Arana como jefe de las fuerzas armadas aseguraba el control de los excesos reformistas a través del control del sistema político local, en donde se habían formado las legitimidades más arraigadas.

Las élites que ya para 1945 veían los inconvenientes del gobierno de Arévalo, encontraron en Arana al potencial desestabilizador de las reformas. La campaña presidencial de Arana fue montada sobre la base de su posición como jefe de las fuerzas armadas y sobre el andamiaje del poder local dominado por comandantes de plaza, comisionados militares, jefes de patrullas, jefes de milicias, y hasta los gobernadores (antiguos jefes políticos) que continuaban siendo militares. Esta red de autoridades y operaciones debe analizarse más que por los individuos en sí, por la naturaleza de las operaciones sobre las que se habían estructurado como sistema. Arana era el personaje, pero lo que importa es la comunicación que abrió ante lo contingente de las reformas revolucionarias. Esta situación se intensifica si tomamos en cuenta que originalmente la revolución se centró en los cambios en el espacio urbano, por lo que podemos afirmar que, en términos concretos, la revolución no llegó al campo durante el primer gobierno. No logró plasmar los cambios de operaciones y sentido necesarios para deslegitimar un proyecto político que se estaba desplegando sobre las bases de los antiguos regímenes, pero con nuevas operaciones: lo constitucional y lo democrático como símbolos y medios de comunicación. En ese contexto, Arbenz no contaba con una base electoral en el campo, que fuera lo suficientemente sólida como para poder superar formas de captación de votos que estaban basadas en los depósitos históricos de sentido y en operaciones controladas. En otras palabras, las formas autoritarias afloraron sobre nuevas comunicaciones (democráticas) que eran en sí contingentes.

Glejises (1991) afirma categóricamente el hecho de que Arana era la única esperanza de recuperar poder para las élites, por lo que las hipótesis acerca de que su muerte fue provocada por la misma élite, queda fuera de toda lógica. Pese a los múltiples complots e intentos de golpe de Estado

—aproximadamente veintitrés— que enfrentó Arévalo, ninguno de ellos llegó a culminar su objetivo, debido a que no contaban con el apoyo de ninguno de los dos militares más importantes, el jefe de las fuerzas armadas y el ministro de defensa. Ya que Arbenz no traicionaría a Arévalo, la única esperanza de las élites era Arana, quien controlaba la Guardia de Honor y la base militar mariscal Zabala, los dos puestos más importantes de la capital, mientras que las zonas militares estaban dirigidas por aranistas. La anterior reflexión persigue enfatizar el argumento de que por encima de los cambios institucionales, el riesgo se convirtió en el elemento más importante de la definición de futuro. Para las élites, el primer gobierno de la revolución no ejecutó acciones que directamente tocaran sus intereses; sin embargo, sentaba las bases de la posibilidad en términos de selección futura, agravado por el factor tiempo e irradiación de las operaciones de cambio de la revolución. Las opciones estratégicas frente a la inminencia del triunfo de Arana (una vez resuelto el tema legal de su candidatura) eran pocas, por lo que es necesario explicar su asesinato dentro de la lógica estratégica del proyecto futuro.

Finalmente, y concretando, el punto central es que la continuidad de formas de control político que se interiorizaron en las prácticas políticas locales, crearon un abismo entre las reformas institucionales del Estado y las prácticas locales con carácter semiautónomo, heredadas de la anterior forma de gobierno. Es necesario establecer diferenciaciones en el análisis del sistema político, fundamentalmente en lo referido a las operaciones locales, la comunicación y la contingencia que las múltiples posibilidades de comprensión generan en los procesos sociales y políticos. Dos dimensiones de las operaciones del sistema político que deben quedar claramente diferenciadas en término de la autorreproducción del sistema mismo: operaciones en el entorno local y operaciones en el entorno urbano. Al final, queda introducida la paradoja de la democracia como escenario conflictivo de dicha diferenciación. Al final parece prevalecer la autorreproducción de las operaciones en lo local como reducción de la complejidad social que la democracia “urbana”, no pudo absorber dado el nivel de riesgo que eso implicaba.

Actualmente, en Guatemala, cada vez más parecen posibles esas otras opciones contingentes que la debilidad institucional del Estado no parecen poder absorber: formas violentas de resolución de conflictos, formas autoritarias de acción pública, corrupción, crimen organizado, exclusión y escasa participación. Queda propuesto un modelo de análisis que incorpora la paradoja, la contingencia y el riesgo en la decisión y selección política con la pretenciosa idea de afrontar la siguiente pregunta: ¿cuál fue la naturaleza de la contingencia de la democracia en 1996 que llevó a la selección de un modo de sistema social que no ha respondido a la complejidad de su entorno?



## **Bibliografía**

- Gleijeses, P. (1991): *Shattered Hope. The Guatemalan revolution and the United States, 1944-1954*. (Princeton, Princeton University Press).
- Guerra-Borges, A. (1994): *El desarrollo económico*, (San José, FLACSO /Historia General de Centro América Capítulo I, Tomo V).
- Luhmann, N. (1998): *Sistemas sociales, lineamientos para una teoría general*, (México, Anthropos).
- Mahoney, J. (2001): *The Legacies of Liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America*, (Baltimore, The Johns Hopkins University Press).
- Tishcler Visquerria, S. (1998): *Guatemala 1944. Crisis y revolución. Ocaso y quiebre de una forma estatal*, (Guatemala, Caudal).



## VOCES NUEVAS

**El capital social comunitario como un componente del desarrollo rural salvadoreño. El caso de la comunidad “Nueva Esperanza”, en el Bajo Lempa de Usulután***Roberto López<sup>1</sup>***1. ¿Qué es capital social?**

Pierre Bourdieu, uno de los pioneros en el estudio, definición y delimitación del concepto de capital social, lo define como un capital que “(...) está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bourdieu, 2000: 148) Tal definición nos lleva a reconocer que el capital social está compuesto de:

- Unos recursos a los que se tiene acceso por medio de una red de relaciones.
- Una red de relaciones duradera, propensa a la institucionalización.
- Unas instituciones que buscan reforzar la identidad e integración social.

---

1 Coordinador de proyectos en el Centro de Servicio Social, y catedrático del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” en El Salvador, E-mail: rlopez@buho.uca.edu.sv.

Por lo tanto, para el capital social, el grado de institucionalización de las relaciones, el tipo de acciones sociales que se promueven y los recursos que estas relaciones pueden proveer, vendrían a ser los insumos a partir de los cuales este capital genera cambios y beneficios en la colectividad dentro de la cual se activa.

## **2. Los beneficios del capital social**

La activación del capital social implica poner a trabajar el conjunto de recursos y la red de relaciones que lo componen, para lograr obtener beneficios que, de manera individual o aislada, las personas o grupos sociales no podrían lograr. Estos beneficios tienen impacto sobre la vida económica, social y política y, según Durston (2000: 7), pueden ser de tres tipos:

- Una reducción en los costos de transacción.
- La producción de bienes públicos.
- Facilidades para la constitución de organizaciones de gestión de base efectivas, de actores sociales y de sociedades civiles saludables.

Estos beneficios constituyen una base social y económica que puede favorecer el impulso de acciones de apoyo al desarrollo. El capital social, como concepto y como práctica, aún es poco conocido en muchos contextos o se tiene poca conciencia de sus virtudes. Es por ello que Durston y Miranda (2001) manifiestan que este capital es un “paradigma emergente”, el cual, para el caso salvadoreño, ha sido poco aplicado hasta el momento, tanto en el ámbito académico como en el social, y representa, en ese sentido, una herramienta de estudio y análisis que aún debe consolidarse dentro de dicha realidad.

El aporte teórico que puede representar el capital social para la explicación de experiencias de casos concretos de grupos sociales, es algo que aún debe explorarse, el establecimiento de sus limitaciones, aportes y alcances, en el marco de la realidad económica y social salvadoreña, es una tarea que apenas está dando sus primeros pasos.

### **3. Límites teóricos y empíricos del capital social**

Para explorar las posibilidades de aplicación del concepto de capital social, es necesario establecer sus alcances y limitaciones. En tal sentido, el trabajo de Portes (2004) es muy importante porque nos hace ver que el capital social es un concepto de “alcance medio”, que resulta útil para abordar realidades específicas de experiencias sociales y al cual no se le puede exigir explicaciones que vayan más allá de sus posibilidades.

Su fundamento teórico, su utilidad explicativa y la práctica social que genera, hacen del capital social un elemento necesario para la construcción y sistematización de experiencias colectivas. Junto a sus alcances, también se debe reconocer que posee algunos límites prácticos, lo cual nos demanda hacer una adecuada valoración de sus posibles aportes teóricos y prácticos.

En primer lugar, hay que considerar que el capital social es un concepto útil e importante para abordar, estudiar y analizar experiencias colectivas, pero este, por sí solo, no representa la explicación única y definitiva de los procesos sociales, ni el detonante absoluto de los procesos de cambio social. Su activación depende de la existencia de condiciones adicionales que deben generarse tanto desde los actores sociales como desde su entorno más inmediato.

En segundo lugar, el logro de metas sociales o el impulso de procesos de cambio social se ven favorecidos con la activación del capital social, pero se debe tener cuidado de no tratarlo como un elemento imprescindible en todo tipo de acción colectiva. Sin embargo, se puede señalar que su ausencia, o su activación deficiente, pueden representar la probabilidad de que ciertas metas sociales no puedan lograrse con tanta facilidad que una vez logradas se vuelvan vulnerables o insostenibles.

### **4. Tipos de capital social**

El capital social, en el marco de experiencias sociales y dependiendo del actor social que lo activa y de las motivaciones e intereses que lo generan, mueven u orientan, puede diferenciarse en cuatro tipos: capital social individual, capital social grupal o colectivo, capital social comunitario y capital social externo.

#### **4.1 Capital social individual**

De acuerdo con Durston (2001: 44-45) “(...) el capital social individual se activa a partir del establecimiento de contratos diádicos entre dos personas que posibilitan relaciones estables de reciprocidad en las que los socios son reclutados de la matriz de parentesco, vecindad y amistad”. Se trata de un capital social que se genera en el marco de círculos sociales muy reducidos y a partir de relaciones sociales que posibilitan el acceso a recursos escasos en el medio. Estos recursos son otorgados a cambio de muestras de fidelidad y compromiso de quienes participen de la relación.

#### **4.2. Capital social grupal o colectivo**

Es un capital social que se constituye a partir del establecimiento de relaciones sociales entre miembros de una colectividad, quienes movidos por fines e intereses comunes, buscan prolongar la relación en el tiempo. Durston (2001) señala que este tipo de capital “(...) se manifiesta en la repetición de actos de ayuda entre un grupo de personas que constituyen un equipo estable”, que no alcanza la condición de una construcción social compleja y presenta niveles de organización más bien simples, con resultados y beneficios que no trascienden el círculo social establecido por el grupo.

#### **4.3 Capital social comunitario**

El capital social comunitario se constituye a partir del establecimiento de relaciones sociales en, o desde, el ámbito comunitario, y se asienta sobre la construcción de un sistema social complejo. Su activación está asociada a la institucionalización de acciones que se ejercen para producir beneficios o bienes públicos que favorecen a los integrantes de la comunidad, ejerciendo influencia sobre sus condiciones o proyecciones de vida.

#### **4.4 Capital social externo**

El capital social externo está constituido por redes personales, asociacionismo de grupos de carácter horizontal y también clientelismos, que, con lógicas diferentes, son extensiones de los capitales sociales anteriores, a los cuales se debe sumar las dimensiones de territorialidad y poder social. El capital social externo viene a ser la proyección hacia fuera de los capitales sociales de tipo individual, grupal y comunitario, que se construye a partir del establecimiento de redes de relación, acciones de coopera -

ción o alianzas entre capitales ubicados en lugares diferentes. Por ello es que el capital social externo va más allá del ámbito geográfico, político y económico, y del conjunto de relaciones sociales que le han dado origen.

## **5. Formas de expresión del capital social**

Independientemente del tipo de capital social que predomina en una experiencia social, la relación de dicho capital con su contexto y los frutos o resultados que se espera obtener de este, de su activación, permite distinguir, a la luz del trabajo de Pérez Sáinz y Andrade-Eekhoff (1998), cuatro formas de expresión del capital social: *introyección* de valores, reciprocidad, solidaridad confinada y confianza exigible.

### **5.1 Introyección de valores**

Una forma de capital social que “remite a la existencia de una cierta ética que puede ser compartida como recurso por los miembros de la misma colectividad”. Esta forma de capital social refuerza los procesos de identidad y construye lazos de cooperación, basados en la confianza y la igualdad. Se configura principalmente en los procesos de socialización y se moldea con la práctica de actividades que fomentan la integración y la participación.

### **5.2 Reciprocidad**

Es una forma de capital social en la que los actores sociales interactúan y promueven acciones en las que persiguen fines personales. Cada actor social busca establecer una relación mediante la cual pueda intercambiar alguna información, algún bien o valor determinado (sin involucrar mercancías), para lo cual pone a disposición de los otros su propio capital, con la esperanza de obtener algún beneficio equivalente al otorgado en la relación. La transparencia de las acciones y el fiel cumplimiento a las reglas acordadas de intercambio representan la base principal de esta forma de capital social.

### **5.3 Solidaridad confinada**

Esta forma de capital social nos remite a la reacción que tiene la comunidad ante un hostigamiento externo. Es un capital social que se activa en cuanto se reconoce la presencia de una amenaza externa que mue-

ve a la colectividad a unirse, a reanimar sus lazos internos y al intercambio de gestos de apoyo mutuo; se consolida en la medida en que reconoce y toma conciencia del hostigamiento externo que enfrenta y su punto de partida es la amenaza o preocupación compartida que tiende a hacer homogénea la situación de las personas que pertenecen a la colectividad, pues todos viven y sufren de igual forma la amenaza, todos son igualmente vulnerables ante esta. Por lo que la solidaridad confinada es una forma de capital social capaz de superar diferencias sociales, económicas y hasta políticas dentro de una colectividad.

#### **5.4 Confianza exigible**

Es una forma de capital social que exige la subordinación de los deseos individuales a las expectativas colectivas. Considerarse parte de la colectividad, asumir como propios los intereses y objetivos colectivos, implica, bajo esta forma de capital social, aceptar que los deseos y aspiraciones individuales deben quedar subordinados al proceso de la colectividad; en tal sentido, se ejerce presión social sobre las personas para que conozcan y se apropien de las expectativas colectivas y se establece, de antemano, el tipo de acciones, e incluso el tipo de aspiraciones y deseos que se espera de cada persona. Aunque se trata de una forma de capital social que puede ser moldeada a partir de procesos de socialización, su conformación más clara se da a partir del establecimiento de normas y sanciones que se aplican a cada miembro de la colectividad, constituyéndose en una exigencia y un requisito de pertenencia.

### **6. El capital social comunitario**

Haciendo una lectura en clave comunitaria del concepto aportado por Bourdieu, se puede decir que el capital social comunitario es un “(...) conjunto de recursos potenciales o actuales asociados a una red de relaciones más o menos institucionalizadas” (Bourdieu, 2000), que se expresa en acciones sociales y proyecciones comunitarias, y produce bienes o beneficios públicos.

Desde esta concepción, aparecen como elementos claves del capital social comunitario: la institucionalización de las acciones y las relaciones sociales, la facilidad de las transacciones, el acceso a recursos que son escasos en el medio y la producción de bienes o beneficios públicos.

Las instituciones vinculadas al capital social comunitario encuentran su razón de ser en la producción de bienes públicos, por lo que la creación



y aplicación de normas y sanciones, la promoción de acciones de identidad y confianza entre los miembros de la comunidad, las actividades de fomento a la cooperación, el manejo de conflictos, la administración de los recursos y la delegación de funciones, que son elementos característicos de toda institución, son acciones que, en el marco del capital social comunitario, deben reforzar la vida comunitaria y crear las condiciones para el logro de beneficios y bienes públicos.

Las características institucionales y las funciones del capital social dentro de una comunidad se deben ver y valorar a la luz de la dinámica interna comunitaria; las instituciones que se generan y las funciones que el capital social asume en el ámbito comunitario dependen de las necesidades y las capacidades que la comunidad va presentando en su proceso de crecimiento y consolidación. De manera básica, estas características institucionales y estas funciones del capital social comunitario pueden describirse de la siguiente manera en el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Características institucionales y funciones del capital social comunitario**

- El control social a través de la imposición de normas compartidas por el grupo y el sancionamiento por oprobio o castigo de individuos transgresores
- La creación de confianza entre los miembros de un grupo
- La cooperación coordinada en tareas que exceden las capacidades de una red
- La resolución de conflictos por líderes o por una judicatura institucionalizada
- La movilización y gestión de recursos comunitarios
- La legitimación de líderes y ejecutivos con funciones de gestión y administración
- La generación de ámbitos y estructuras de trabajo en equipo.

Fuente: Durston (2000: 22).

La institucionalización de las acciones que se producen en las relaciones sociales establecidas en el ámbito comunitario, vendría a ser el punto más alto del proceso de construcción y activación del capital social comunitario. Este proceso de institucionalización puede darse, como nos lo señala Durston (2000: 24-25), a través de por lo menos cuatro procesos:

- La coevolución de las estrategias de las personas
- Las decisiones racionales y conscientes de los individuos que componen una comunidad
- La socialización de las normas relevantes de una cultura en la infancia y la niñez
- La inducción de una agencia externa que aplica una metodología de desarrollo de capacidades de gestión comunitaria

Por lo tanto, los procesos de cambio social, de concienciación, socialización y capacitación, son procesos que propician la construcción y activación del capital social comunitario.

## **7. Construcción del capital social comunitario**

Construir capital social implica tiempo y esfuerzo; su activación representa la puesta en juego de una serie de recursos, bienes y capacidades que se han ido acumulando a lo largo de una experiencia y vivencia colectiva que se ha caracterizado por el establecimiento de vínculos y relaciones sociales. Estas relaciones, estos recursos, bienes y capacidades que se han acumulado, adquieren, en contextos de transacción, producción o gestión, un valor de intercambio y de conversión económica que los convierten en elementos valiosos para la vida presente o futura de la comunidad. Es por ello que se afirma que los frutos obtenidos a partir de estas formas de relación social constituyen una forma de capital<sup>2</sup> que tiene la posibilidad de traducirse en beneficios económicos.

---

12 Bourdieu (2000), en su trabajo titulado "Poder, derecho y clases sociales", nos señala que hay que distinguir entre tres formas de capital (el capital económico, el capital cultural y el capital social) y que tanto el capital cultural como el capital social pueden llegar a convertirse, bajo ciertas condiciones, en capital económico.

El capital social comunitario es un capital que se construye siguiendo un proceso que avanza a medida que se van estableciendo acuerdos, compromisos, exigencias y formas de convivencia social; es un proceso que busca institucionalizarse para orientar las acciones hacia la generación de bienes y beneficios comunes.

Como todo proceso, la construcción de capital social comunitario se apega a una cierta lógica y a un cierto orden de sucesos que van señalando si determinada experiencia social va por el rumbo esperado. En tal sentido, el capital social funciona como un concepto evaluador de procesos, que sirve como una “(...) caja de herramientas de tipos ideales útiles” (Portes, 2004: 18) y ayuda a determinar las posibilidades que se van mostrando en cada etapa de un proceso social dado.

La construcción del capital social comunitario requiere de ciertos precursores que le van dando la posibilidad de consolidar su proceso. En el plano concreto, podemos mencionar situaciones de adversidad, desventaja y marginación que mueven a la comunidad hacia la búsqueda de formas de trabajo y funcionamiento, que le permita superar tales situaciones. En el plano abstracto, las experiencias pasadas, exitosas o no, de trabajo colectivo, configuran una memoria histórica colectiva que marca las aspiraciones futuras de la comunidad, las cuales, junto con los valores, ideales, intereses y motivaciones que se mueven dentro de la colectividad, constituyen el ideario de la comunidad sobre el cual se asientan sus acciones sociales.

Este proceso de construcción del capital social comunitario se describe en cinco fases:

- Una fase previa que describe un proceso de toma de consciencia de las necesidades, problemas o retos que enfrenta una comunidad. Este momento implica tomar consciencia de los “Períodos de subsidencia” que nos describe Salazar (2001) y que se tratan de períodos de adversidad, decaimiento o marginación, que se experimentan luego de una experiencia de derrota política o depresión económica y que plantean la necesidad de restablecer movimientos sociales, redescubrir capacidades colectivas, o buscar la reagrupación local, para la superación de la crisis.
- Una fase de establecimiento de relaciones hacia afuera o formas de organización hacia adentro: describe una dinámica de búsqueda de acuerdos de cooperación y formas de trabajo colectivo entre actores sociales que se ubican tanto dentro de la comunidad como en su entorno. Con estos acuerdos o formas de trabajo, se busca re -

forzar acciones colectivas que vayan encaminadas hacia el enfrentamiento de retos o situaciones adversas previamente identificadas.

- Una fase de acceso a recursos, oportunidades y ventajas, asociados a las relaciones externas o experiencias colectivas internas, el conjunto de relaciones que se establecen en la fase anterior provee a la comunidad de una serie de recursos, capacidades, oportunidades y ventajas que la comunidad puede aprovechar para su beneficio, que le pueden permitir la superación de situaciones adversas o le pueden ayudar a lograr metas sociales, políticas o económicas. La obtención o el acceso a estos beneficios no sería tan fácil si se intentara lograr de otra forma, de manera individual o mediante acciones mercantiles, pues ello implicaría para la comunidad un costo económico y social muy alto.
- Una fase de manifestación efectiva de los bienes o beneficios obtenidos; esta fase representa el momento de consolidación e institucionalización del capital social comunitario. A medida que se activan los recursos y capacidades, y se aprovechan las ventajas obtenidas, las posibilidades de experimentar cambios en las condiciones de vida de la comunidad, que la coloquen en situaciones más favorables, son mayores y en esa misma medida los lazos internos en la comunidad se fortalecen, la confianza entre los miembros crece y la construcción de relaciones y acciones colectivas se facilita. Por ello es que esta fase de construcción de capital social comunitario pone las bases para la institucionalización de este capital.
- Una fase de mantenimiento y renovación del capital social comunitario: la institucionalización de las acciones vinculadas al capital social comunitario es el resultado de un proceso de consolidación, ordenamiento y regulación de estas acciones, con el fin de garantizar que la dinámica y los resultados obtenidos de estas sean de beneficio público. Tales acciones surgen en respuesta a unas necesidades, unos intereses y unas motivaciones sociales que no son estáticas, que pueden sufrir cambios o alteraciones con el paso del tiempo o por cambios en los actores sociales, ya sea por renovación generacional o por recomposición social. Es por ello que las instituciones del capital social comunitario necesitan reforzarse y renovarse, para continuar dando respuesta efectiva a las causas que le dieron origen. Tanto el mantenimiento como la renovación se auxilian de los procesos de socialización para su reproducción entre las nuevas generaciones.

## **8. Factores que favorecen la construcción de capital social comunitario**

Los factores que intervienen de manera significativa en la conformación de este capital van desde elementos propios del proceso colectivo que incorpora acciones del pasado que permanecen guardadas en la memoria social colectiva, hasta elementos propios de la dinámica social interna, que combina elementos culturales con influencias del entorno comunitario y que toma en consideración acciones provenientes de agentes externos que estimulan, refuerzan y aportan dinamismo al proceso de conformación del capital social comunitario.

La construcción de capital social comunitario se favorece con, o está asociada a: la presencia de una memoria social que guarda buenas experiencias asociativas que refuerzan la identidad comunitaria y cohesionan al grupo; las demandas de una mejor calidad de vida social, las cuales, en la medida en que son demandas generalizadas, tienden a unir a las personas en busca de apoyos para lograr los cambios necesarios en torno a temas en común; cambios en el entorno social de la comunidad que pueda generar situaciones sociales, políticas o económicas adversas y que pueden servir como detonantes de movimientos sociales o de reagrupación local que se construyen con el fin de hacer frente a la crisis y lograr superarla; la existencia de espacios sociales o lugares de convergencia y reunión, dentro o fuera de la comunidad e incluso públicos o clandestinos, que permitan el intercambio de información y, en tal sentido, que faciliten la motivación y la consolidación de acciones colectivas; el intercambio de acciones de reciprocidad y solidaridad entre quienes conforman la red social de cooperación, la cual debe activarse y mantenerse trabajando de manera efectiva para justificar su existencia y mantenerse abierta a la participación de nuevos agentes internos o externos para renovar su composición y legitimar sus acciones.

## **9. Factores que obstaculizan la construcción del capital social comunitario**

En el proceso de construcción de capital social comunitario pueden presentarse situaciones adversas o contradictorias que pueden desfavorecer u obstaculizar dicho proceso. Una forma rápida de identificar estos obstáculos es hacer una lectura inversa de los elementos señalados anteriormente como factores que favorecen la construcción de este capital social y en tal sentido podríamos decir que este proceso de construcción social se ve entorpecido por: la presencia una memoria colectiva que guar

de experiencias asociativas de fracaso; expectativas pobres y dispersas por una mejor calidad de vida social; pasividad e indiferencia ante cambios en el entorno social de la comunidad; desinterés o poco aprovechamiento de espacios sociales o lugares de convergencia y reunión para el intercambio de información o motivación de acciones colectivas, el aislamiento y la marginación. Junto a la presencia de estos factores, se deben considerar otros factores adversos adicionales tales como: la *marcada desigualdad económica* que pueda haber dentro de una comunidad, la cual tiende a complicar la integración social entre sus miembros al dar paso a desconfianzas, inconformidades y recelos y, la *falta de una cultura de participación* que deviene de una experiencia social marcada por el individualismo, el paternalismo o el clientelismo.

### **10. Indicadores del capital social comunitario**

Para verificar la presencia de acciones propias del capital social comunitario, es necesario establecer indicadores que orienten tal apreciación. Según el enfoque asociativo del capital social que nos presenta Espinoza (2001: 29), el capital social comunitario se puede identificar mediante los siguientes indicadores:

- Asociatividad: presencia de grupos y organizaciones de trabajo voluntario al interior de la comunidad o en su entorno más inmediato, que amplían la oferta de posibilidades de colaboración en torno a un tema o acción específica y, por tanto, refuerzan el interés de las personas por la participación.
- Densidad: la inclusión, la pertenencia o el considerarse parte de la colectividad, representa un elemento importante de integración social y es capaz de estimular o incentivar a la participación.
- Semejanza entre contactos: mientras menos presencia de diferencias económicas, culturales o sociales se vivan en una colectividad; es decir, que mientras menores sean las desigualdades entre los miembros de la comunidad o la red de relaciones, mayores pueden ser las facilidades de comunicación y menores las posibilidades de divisiones internas o de conformación de pequeños grupos cerrados. Un grupo muy homogéneo tiende a crear lazos internos muy fuertes, aunque corre el riesgo de descuidar sus relaciones con agentes externos y por lo tanto verse menos expuesto a novedades.

- Centralidad: tanto las relaciones internas como las relaciones externas son muy importantes en la vida de una comunidad, pero es necesario que esta red de relaciones mantenga una buena coordinación para que los contactos, las relaciones o compromisos que se adquieren no contradigan los intereses de la colectividad. Es por ello que es clave la prominencia de un actor dentro de la colectividad, para que pueda facilitar la coordinación de acciones en el marco de la red de relaciones en la que interactúan los miembros de la comunidad.
- Mediación de grupo: la pertenencia a una colectividad, el ser reconocido como miembro de esta y de su red de relaciones, puede abrir el camino o servir de enlace para que una persona o un grupo de personas pertenecientes a la comunidad establezca nuevas relaciones o nuevos contactos que le lleven a otros contactos y tener con ello la posibilidad de ampliar aún más la red de relaciones de la comunidad.
- Presencia de fracciones: el fraccionamiento dentro de una colectividad es una situación ineludible y hasta cierto punto necesaria para buscar la renovación o reanimación de la vida comunitaria. La presencia de fracciones sociales dentro de la comunidad, o entre quienes conforman una red de relaciones, señala que se está ante la presencia de una agrupación dinámica y cambiante por lo que es de esperarse que el fraccionamiento aparezca en la dinámica social. Pero se debe tener presente que mientras menor es el fraccionamiento, es más fácil la coordinación de las acciones; en tal sentido, el fraccionamiento debe mantenerse bajo condiciones controlables o, de lo contrario, puede convertirse en un elemento disociador.

Este conjunto de indicadores del capital social comunitario se recogen en el cuadro 2, que se retoma del trabajo de Espinoza (2001) y que describe de manera básica la racionalidad y la medición de cada indicador.

**Cuadro 2**  
**Indicadores de capital social desde la asociatividad**

<b>Indicador</b>	<b>Racionalidad</b>	<b>Medidas</b>
<b>Asociatividad</b>	<b>Participación en grupos y organizaciones voluntarias, indica civismo</b>	<b>Membresía respondente, membresía del familiar , membresía en red.</b>
<b>Densidad</b>	<b>Miembros del grupo vinculados entre sí, tienen efecto positivo</b>	<b>Conoce amigos de contactos. Contacto conoce a sus amigos.</b>
<b>Semejanza</b>	<b>Contacto de ego con personas similares mejora comunicación, pero reduce exposición a innovaciones</b>	<b>Gustos comunes. Colegas de trabajo.</b>
<b>Centralidad</b>	<b>Prominencia de un actor</b>	<b>Contacto destacado entre otros.</b>
<b>Mediación grupal</b>	<b>Grupo con alto potencial de conexión</b>	<b>Proporción de contactos que llevan a otros nuevos.</b>
<b>Fracciones</b>	<b>Menor fraccionamiento, hace la coordinación más fácil</b>	<b>Contacto prominente positivo. Densidad de la red.</b>

Fuente: Espinoza (2001:29)

## **11. Beneficios esperados del capital social comunitario**

La vida comunitaria, en sí misma, es un valor, por la dinámica de vida que desenvuelve, por los valores que la sostienen y por los elementos y factores que mantienen unidas a las personas entre sí y con la colectividad. Todo ello representa un beneficio como tal.

El capital social comunitario, como valor agregado a la vida comunitaria, trae consigo los siguientes beneficios:

- Permite articular diferentes recursos, mejorar la deficiencia adaptativa de la estructura económica y consolidar mecanismos de concertación social (Lechner, 1999:11).



- Contribuye a la movilidad social en cuanto incrementa el acceso a oportunidades (Espinoza, 2001: 24-25).
- Fortalece la ciudadanía mediante acciones de integración y participación social, generando un ambiente estable y de menor confrontación.
- Contribuye con la producción de bienes públicos y economías de transacción mediante acciones productivas y comerciales de beneficio común.
- Es eficaz para movilizar a las personas en la construcción de infraestructura, en regular competencias entre participantes, líderes y grupos, y en reglamentar el uso de recursos compartidos.

## **12. Riesgos sociales vinculados al capital social comunitario**

La aparición de riesgos sociales está relacionada con un capital social comunitario cuyos beneficios o efectos no se reparten o se experimentan de manera equitativa entre los miembros de una comunidad, también pueden surgir en la medida en que los beneficios esperados del capital social comunitario no son vistos, valorados o interpretados de la misma forma entre quienes se sienten afectados por las instituciones del capital social comunitario.

Básicamente, son cinco las situaciones de riesgo social, o generadas potenciales de “males públicos” (Durstun, 2000: 13-16) las que se vinculan al capital social comunitario:

- a Privilegiar la acción colectiva sobre la iniciativa individual.
- b Imponer normas y sanciones.
- c Restricción de la libertad y la diversidad, la cual, junto a la situación anterior, puede contribuir al ejercicio de formas autoritarias de organización social.
- d Poner, quizás de manera inconsciente, los recursos, posibilidades y capacidades comunitarias al servicio de todos los grupos sociales que componen la comunidad, y de su entorno más inmediato, sin hacer distinción de sus fines y objetivos.
- e Puede darse, como consecuencia no buscada de la activación del capital social comunitario, el fomento de rivalidades o conflictos intragrupal.

### **13. El caso de la comunidad “Nueva Esperanza”, ubicada en El Bajo Lempa de Usulután de El Salvador**

#### **13.1 Descripción de la comunidad “Nueva Esperanza”**

Es una comunidad que nace conformada por personas de procedencia campesina, la mayoría originaria de Chalatenango (departamento ubicado al norte de El Salvador), que fueron directamente afectadas por el conflicto armado salvadoreño de la década de 1980.

Su conformación y consolidación comunitaria se van dando a medida que la comunidad va enfrentando una serie de hostigamientos y amenazas externas que le llevan a organizarse internamente y a establecer lazos externos y alianzas de cooperación con agentes externos, que les permite adquirir bienes y experiencias de trabajo que les enriquece socialmente y les ayuda a sentar las bases de su crecimiento y desarrollo.

Después de salir de sus lugares de origen, y luego de pasar una difícil temporada en un refugio en la ciudad de San Salvador, la mayor parte del tiempo que duró el conflicto armado salvadoreño lo vivieron en el exilio, en Nicaragua, hasta su retorno a principio de la década de 1990 y su final asentamiento en la zona conocida como “El Bajo Lempa” de Usulután (zona costera al sur del territorio salvadoreño). La principal característica de la comunidad ha sido su capacidad para sobreponerse a situaciones adversas y salir socialmente fortalecida. Como lo señala Ángel Arnaiz, quien es citado en el libro testimonial escrito por Barba y Martínez (1996: 199) “(...) la gran virtud de este grupo humano es que ha sabido siempre responder estructuralmente, institucionalmente, desde las posibilidades del campesino, pero de manera organizada, con mucho sentido de unidad, a los diferentes problemas que han ido surgiendo”.

#### **13.2 Ubicación geográfica de la comunidad**

“Nueva Esperanza” está ubicada en la parte sur del departamento de Usulután, sobre la ribera oriental del río Lempa, cerca de su desembocadura hacia el océano Pacífico, en la “subzona bosque Nancuchiname”, caracterizada por poseer tierras llanas, pluviales, bastante fértiles.

### **13.3 Organización de la comunidad**

La organización espacial de la comunidad denota una planificación previa en la que se distinguen espacios comunes y privados. La organización social y económica se describe en cuatro áreas de trabajo: área de producción, área social, área pastoral y área de jóvenes.

#### **13.3.1 Área de producción**

Esta área está conformada por una cooperativa agraria denominada “Nuevo Modelo de Esperanza”, que ofrece la posibilidad de trabajar en labores agrícolas ocupando terrenos comunales, una cooperativa de ahorro y crédito denominada “Marta González”, que es llevada por un grupo de mujeres y que se dedica a la compra y venta de ganado, y una cooperativa de lisiados y desmovilizados de guerra, que poseen su propia tierra y que pidieron unirse a la comunidad ya que jurídicamente poseen autonomía en sus decisiones. Junto a estas labores colectivas organizadas, también hay trabajo que se hace en labores de explotación familiar. Es de destacar que en la experiencia productiva de la comunidad, se han logrado combinar lo individual-familiar con lo colectivo.

#### **13.3.2 Área social**

Es un área en la que se trabajan temas como educación, salud y organización social, y en la cual participa un buen número de miembros de la comunidad. A esta área se destina buena parte de los recursos materiales, humanos y económicos de la comunidad.

#### **13.3.3 Área pastoral**

Es el área que lleva a cabo una labor de acompañamiento y formación de valores, a la vez que promueve actividades de encuentro y reflexión entre miembros de la comunidad y otros miembros de comunidades vecinas. Las labores pastorales son las que mayor presencia han tenido en todo el proceso comunitario y su impacto ha sido fundamental en la construcción de vínculos sociales y en el mantenimiento de la memoria histórica comunitaria.

### 13.3.4 Área de jóvenes

El trabajo con jóvenes es retomado, en buena medida, por el área pastoral; luego con el aporte de SACDEL, una ONG que busca apoyar actividades culturales y de apoyo al medio ambiente, el área de jóvenes adquiere cierta autonomía dentro de la comunidad, permitiendo con ello que los jóvenes se sientan partícipes en la vida comunitaria.

### 13.4 Historia de la comunidad

La historia de la comunidad recoge una serie de experiencias y acciones sociales que muestran todo un proceso de crecimiento y consolidación comunitaria que permite verificar cómo el capital social comunitario ejerce influencia sobre el logro de mayores niveles de participación ciudadana y la orientación de acciones económicas y productivas a favor del interés común.

Básicamente, la comunidad divide su historia en tres grandes momentos:

- *El refugio de la parroquia “San Roque” en San Salvador.* Un espacio y un tiempo de coincidencia, de situaciones de riesgo, vulnerabilidad y marginación, y de descubrimiento del valor de la organización social. En este refugio queda sembrada la semilla de la organización comunitaria.
- *El exilio en Nicaragua.* Un espacio y un tiempo en donde se profundiza en la idea de la organización, se ganan nuevas experiencias colectivas y se fortalecen los lazos internos de la comunidad. En este período se da inicio a las primeras relaciones externas de la comunidad.
- *Asentamiento en “El Bajo Lempa”.* Espacialmente, la comunidad encuentra estabilidad y ello permite que se dé inicio a la institucionalización del capital social comunitario, se consolidan y se amplían los lazos externos de la comunidad y su capital social se proyecta hacia el resto de comunidades vecinas.

La historia de la comunidad puede ser abordada de acuerdo con el esquema de las cinco fases de construcción del capital social comunitario y se puede constatar cómo, en todo el proceso comunitario, han estado presentes las amenazas externas, los valores humanos que les han servido de soporte, los apoyos externos (que han ayudado y respetado su proceso so-

cial y económico), la institucionalización de las formas de trabajo colectivo, la consolidación comunitaria y el fortalecimiento de relaciones internas y externas. Todo mezclándose, para ir fortaleciendo un capital social comunitario que se reproduce y se expande en su entorno social.

Las situaciones sociales enfrentadas por la comunidad han provocado la movilización de su capital social, tanto en su versión comunitaria como en su versión externa, con fuertes lazos internos y unos lazos externos estables y diversos, que le permiten mantener un ambiente de cooperación dentro de la comunidad, y en la misma región del Bajo Lempa, muy dinámico y participativo, constituyendo con ello una experiencia social sólida, que cuenta con un apoyo externo, orientado por la dinámica interna de la comunidad y por las necesidades que esta plantea y promueve.

### **13.5 Elementos precursores o provocadores del capital social comunitario**

Las situaciones concretas vividas por la comunidad provocan la activación de elementos abstractos como valores, creencias y aspiraciones, que se van haciendo presentes en la historia comunitaria y que le sirven como elementos precursores para la construcción y consolidación de su capital social comunitario. Estas situaciones y elementos son:

- Amenaza a la vida e inseguridad. Experiencia vivida principalmente en torno a la experiencia del refugio en “San Roque”, que crea lazos internos y formas de organización social que sirven para resistir las amenazas externas y que se fortalecen con el apoyo mutuo, la disposición al servicio y al compartir, y el cultivo de la confianza. Los agentes externos proporcionan medios para superar las situaciones más críticas.
- Marginación e inestabilidad. Experiencia vivida en el refugio de “San Roque” y en la etapa final de su exilio en Nicaragua. Estas experiencias les llevan a crear formas alternativas de trabajo colectivo y en estas se mueve un deseo común por lograr mejores condiciones de vida y se refuerzan valores como la justicia, la libertad, la hermandad, la solidaridad y el sacrificio. Los agentes externos transfieren información nueva, asesoría y recursos financieros para acompañar las acciones comunitarias.
- Bloqueo y cierre de espacios. Situación vivida principalmente en los primeros años de asentamiento en El Bajo Lempa. Se fortalece

lece la estructura organizacional y se acude a la denuncia pública, como forma de presión social, para lograr el reconocimiento de sus derechos; se refuerzan ideas como participación, unión, libertad de expresión y movilización. Los agentes externos apoyan la denuncia pública y colocan el problema comunitario en el plano internacional, ampliando el impacto de sus acciones y reforzando la presión social.

- Vulnerabilidad medioambiental. Situación vivida más intensamente con los desbordes del río Lempa en épocas intensas de lluvia. Estas experiencias de inundación han llevado a la comunidad a dinamizar sus lazos internos y formas de organización social para generar conciencia sobre el tema medioambiental y promover la participación de las personas para enfrentarlo y para exigir al Estado mayor compromiso y responsabilidad ante tal situación. Los agentes externos nuevamente amplían la denuncia pública y presionan al Estado para que se comprometa a realizar acciones restitutivas y preventivas.

### **13.6 Efectos del capital social comunitario en la vida de la comunidad**

Los efectos del capital social comunitario, vistos a la luz de los indicadores propuestos por Espinoza (2001), nos señalan lo siguiente:

- Organización asociatividad: la comunidad mantiene muy bien organizados los trabajos y proyectos en salud y educación, de tal forma que todos sus miembros tienen acceso a estos servicios. El tema medioambiental ha abierto a la comunidad a nuevas relaciones y a construir organizaciones con comunidades vecinas.
- Densidad: en este indicador destacan los temas empleo-producción y medio ambiente, los cuales han favorecido la densidad comunitaria en el sentido de que han puesto en práctica formas de trabajo que demandan participación y compromiso y han implicado la aceptación de normas para su funcionamiento.
- Semejanza entre contactos: salud, educación, productividad y medio ambiente, son los temas que más evidencian este indicador. Combina lo interno con lo externo, logrando reforzar la confianza y la comunicación entre su gente y dando acceso a nuevos conocimientos y experiencias de trabajo.

- Centralidad: en general todas las decisiones y la proyección de las acciones sociales y económicas están centralizadas en la directiva comunal y la cooperativa, respectivamente.
- Mediación de grupo: los temas como educación, empleo-producción y medio ambiente son los que más han favorecido la mediación de grupo al permitir la combinación de capital social individual con capital social externo y ponerlos al servicio de los intereses de la comunidad, logrando con ello la exposición a nuevas experiencias e información.
- Fracciones: las fracciones más significativas se encuentran en temas como educación y empleo-producción, al ser temáticas mayormente expuestas a novedades y contactos externos, movilizan más recursos y están propensos a generar mayor diferenciación social. Cabe destacar que aunque se reconocen algunas diferencias sociales, estas son tan mínimas que no representan, en lo que se observa, un riesgo significativo que ponga en peligro su cohesión social.
- Institucionalización: en los temas como salud, educación, empleo-producción y medio ambiente, es más evidente la institucionalización; son temas que demandan altos niveles de organización y mueven a la población a la búsqueda de acuerdos de cooperación y trabajos coordinados.

### **13.7 Manifestación del capital social comunitario**

En términos generales, se observa que la comunidad “Nueva Esperanza” describe una experiencia social con una diferenciación mínima entre sus miembros, son personas que muestran un alto sentido de pertenencia y manifiestan sentirse integradas socialmente e invitadas a la participación.

Las diferenciaciones económicas, sociales y culturales son muy pocas, lo cual favorece la comunicación y reduce la posibilidad de fuertes divisiones internas. Es una comunidad muy homogénea en cuanto a condiciones de vida; el acceso a servicios de salud, educación, vivienda y trabajo es muy parejo; los hábitos y costumbres que muestran son muy similares; los riesgos medioambientales les afectan a todos por igual, por lo que nadie en la comunidad puede considerarse en condición de marginación o privilegio.

La coordinación de las acciones sociales y económicas en la comunidad ha sido un elemento clave en su desempeño colectivo; la centralidad de estas acciones ha permitido que los miembros de la comunidad se sientan seguros y responsables de las decisiones y proyecciones al considerarse representados tanto en la junta directiva (responsable del área social) como en la cooperativa (responsable del área productiva). La ventaja de pertenecer a la comunidad no se reduce al mero hecho de reconocerse o ser reconocido como parte de una colectividad, también se vive como una oportunidad de acceso a bienes, oportunidades y recursos que, de otra forma (desvinculada de la vida comunitaria), no podrían obtenerse con la misma facilidad; de igual forma, se vive como una responsabilidad compartida, al poner a disposición de los demás miembros de la comunidad los contactos y la información que se obtiene por medio de contactos externos personales.

Los fraccionamientos sociales que se observan en temas sensibles como el acceso a becas de estudio o en la forma de propiedad de la tierra, incluso un fraccionamiento generacional que se percibe en las diferentes motivaciones o valoraciones de la vida comunitaria que hay entre jóvenes y adultos, no son situaciones que planteen una crisis o que pongan en riesgo el futuro de la comunidad. Una manifestación muy importante en la experiencia de “Nueva Esperanza” es el impulso que ha tomado su organización social y los niveles de confianza, cooperación y reciprocidad que han estado presentes en sus acciones, pues todo ello les ha llevado a unir esfuerzos internos y a buscar unirse a otras comunidades vecinas para enfrentar problemáticas en común, logrando de esta forma fortalecer sus recursos socioculturales y ampliando los efectos del capital social comunitario.

La institucionalización del capital social comunitario se ha ido consolidando con el tiempo y la experiencia, aunque no se identifica, principalmente en lo social, la existencia de reglamentos o normas de convivencia que se recojan en algún documento. Es evidente que la vida en la comunidad se autorregula sobre la base de la tolerancia, la hermandad, la confianza, la fidelidad, la honestidad, la solidaridad y el servicio. El control social se ejerce basándose en una “confianza exigible” propia de “(...) comunidades con altos niveles de capital social” (Pérez Sáinz y Andrade-Eekhoff, 1998: 21, y Portes, 2004: 19), la cooperación se da de forma espontánea y la resolución de conflictos es abordada por la directiva comunitaria, la cual actúa como una “judicatura institucionalizada” (Durston, 2000: 22) que a su vez moviliza y gestiona recursos comunitarios e impulsa a sus miembros a asumir funciones de gestión y administración.



### **13.8 Riesgos sociales que enfrenta la comunidad**

Al interior de “Nueva Esperanza” hay un grado mínimo de disconformidad respecto a la dinámica comunitaria; los lazos internos y el ambiente comunitario son tan fuertes que los riesgos sociales como el aislamiento, la marginación o la generación de rivalidades entre pequeños grupos dentro de la comunidad son prácticamente inexistentes. Distinta situación se observa en el entorno comunitario, los riesgos sociales que se generan en cuanto a sus relaciones intercomunitarias son mucho más manifiestos.

Su desempeño comunitario, su calidad de vida, sus recursos y sus relaciones, le colocan en situación de ventaja ante el resto de comunidades vecinas, situándole en una condición que desequilibra la realidad social y económica de la región del Bajo Lempa.

Las comunidades vecinas tienden a considerar el caso de “Nueva Esperanza” como un modelo por seguir, lo cual puede verse como un efecto positivo sobre su entorno, pero también hay una tendencia a verla como una comunidad semi-cerrada, que se abre a relaciones de cooperación con otras comunidades y a compartir sus experiencias de vida comunitaria, pero no busca, o al menos no demuestra el mismo interés por aprender de otras experiencias, y en algunos casos se cierra a la relación cuando se trata de comunidades con problemáticas sociales extrañas.

Lo anterior podría generar situaciones de inestabilidad al tener comunidades tan desiguales concentradas en una misma región, por lo que se hace necesario emprender o promover acciones que ayuden a mejorar las condiciones de vida de la región del Bajo Lempa como un todo, para prevenir malestares mayores. La comunidad “Nueva Esperanza” deberá ser parte de estos esfuerzos para no caer en la autogeneración y no permitir que se deterioren los vínculos sociales y económicos ya establecidos con las otras comunidades.

## **14. Conclusiones**

### **14.1 El capital social**

- El capital social es un concepto de alcance medio, útil para abordar realidades específicas, se considera que es aún emergente y por la poca aplicación que se tiene de este en los ámbitos académico y social de El Salvador.

- Es un concepto con mucha utilidad explicativa y de sistematización de experiencias y procesos sociales.
- De acuerdo con las motivaciones y fines de sus acciones, el capital social puede diferenciarse en cuatro tipos: capital social individual, capital social colectivo, capital social comunitario y capital social externo.
- Según los efectos que el capital social tiene sobre las relaciones sociales, se pueden diferenciar cuatro formas de capital social: introyección de valores, reciprocidad, solidaridad confinada y confianza exigible.

#### **14.2 El capital social comunitario**

- El capital social comunitario es un capital que se construye a partir de un proceso social colectivo, en el que convergen elementos subjetivos como necesidades, intereses y valores, junto con elementos objetivos como situaciones adversas (marginación, inseguridad, pobreza o vulnerabilidad) y acciones de cooperación, formas de organización y espacios de encuentro.  
Las instituciones de capital social comunitario, y los beneficios públicos que estas producen, vendrían a ser la razón de ser este tipo de capital social.
- Los principales riesgos sociales vinculados a este capital son: mantener una libertad muy restringida que anule las iniciativas individuales, marginar a quienes no comparten las ideas dominantes y la conformación de grupos cerrados que den paso a rivalidades o conflictos.
- Las principales dificultades a las que se enfrenta, son: desigualdades económicas y sociales; actitudes de apatía, individualistas o insolidarias, y el poco acceso a espacios de participación.

#### **14.3 El caso de la comunidad “Nueva Esperanza”**

- “Nueva Esperanza” es un caso que sirve de ejemplo para mostrar el proceso de construcción y activación del capital social comunitario.
- El conjunto de recursos con los que cuenta la comunidad están claramente vinculados a toda una red de relaciones internas y ex-

ternas que se han ido institucionalizando y han generado acciones de cooperación y organización, con un fuerte impacto en lo económico, social y político, tanto al interior de la comunidad como en su entorno más inmediato.

- La dinámica comunitaria en Nueva Esperanza no depende de ayudas económicas o técnicas externas, ni de la intervención de agentes externos. Toda su vida está montada sobre sus propias capacidades y los logros que han obtenido son fruto de sus gestiones.
- Las condiciones de vida que se observan en la comunidad muestran una población rural que vive con pocos lujos, pero con lo necesario para cubrir sus necesidades básicas.
- Es una comunidad con mínimas desigualdades sociales, económicas o culturales. Estable, segura y organizada, cuyos miembros participan en las diversas áreas de trabajo.
- Socialmente es muy integrada; todos sus miembros se identifican y aceptan el estilo de vida comunitario y todos(as) se consideran identificados y aceptados por el resto de la comunidad.
- Es una comunidad que practica una serie de valores que facilitan el trabajo y refuerzan las instituciones del capital social comunitario y hace esfuerzos por mantener la memoria histórica comunitaria entre sus miembros.
- A partir de la activación de su capital social comunitario, se proyecta más allá de sus límites físicos y sociales e incide política, económica y socialmente en la vida de sus comunidades vecinas y, en general, en la zona de “El Bajo Lempa”.

Los riesgos sociales que la comunidad enfrenta, le plantean los siguientes retos:

- La comunidad debe continuar haciendo esfuerzos por resolver las pequeñas fracciones internas generadas en torno a los temas de índole social y económica.
- La comunidad debe poner cuidado a las diferencias sociales y económicas que hay respecto a las comunidades vecinas, para evitar rivalidades y conflictos.
- La comunidad debe observar mejor y aprender más de la experiencia colectiva de otras comunidades, para evitar caer en el aislamiento y en el exceso de autosuficiencia.

**Bibliografía**

- Barba, M. Martínez, C. (1996): *De la memoria nace la esperanza* (Barcelona).
- Bourdieu, P. (2000): *Poder, derecho y clases sociales* (España, editorial Descleé de Browser).
- Durston, J. (2000): *¿Qué es capital social comunitario?* (Chile, CEPAL/Serie políticas sociales N.º 38).
- Durston, J. (2001): El capital social en seis comunidades campesinas de Chile. Adelantos y desafíos de una investigación en marcha, en J. Durston y F. Miranda (comp.): *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes*. Vol. I (Chile, CEPAL/Serie políticas sociales N.º 55).
- Durston, J.; Miranda, F. (2001): Reflexiones finales del taller, en J. Durston y F. Miranda (comp.) *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes Vol. I*, (Chile, CEPAL/Serie políticas sociales N.º 55).
- Espinoza, V. (2001): Indicadores y generación de datos para un estudio comparativo de capital social y trayectorias laborales, en J. Durston y F. Miranda (comp.): *Capital social y políticas públicas en Chile, investigaciones recientes Vol. I*, (Chile, CEPAL/Serie políticas sociales N.º 55).
- Lechner, N. (1999): “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, N.º 7 (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Pérez Sáinz, J. P.; Andrade Eekhoff, K. (1998): *Capital social y artesanía en El Salvador* (FLACSO-El Salvador).
- Portes, A. (2004): “La Sociología en el continente: convergencias pretéritas y una nueva agenda de alcance medio”, *Revista Mexicana de Sociología*, N.º 3.
- Salazar, G. (2001): Memoria histórica y capital social, en J. Durston y F. Miranda (comp.): *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes Vol. I*, (Chile, CEPAL/Serie políticas sociales N.º 55).

## VOCES NUEVAS

**La contraposición de territorios entre Bilwi y Karatá-Bloque de las Diez Comunidades: una visión desde la escala municipal y comunitaria<sup>1</sup>***Marta Susana Castrillo<sup>2</sup>*

Nicaragua, de manera general, está dividida en dos grandes zonas geográficas, el Pacífico y el Atlántico, representando la última un poco más del 50% del territorio nacional. Hasta 1894 ese territorio, denominado en aquel entonces como La Moskitia, hoy conocido como Costa Caribe nicaragüense, había tenido la condición de protectorado británico, el cual llegó a su fin una vez (re)incorporado este al territorio nacional. Para el Estado nicaragüense, el objetivo principal de la (re)incorporación fue definir la soberanía nacional, pues era ese el período en el que Nicaragua se afianzaba como nación. De manera que dicha acción puede ser denominada como una estrategia de control territorial de parte del Estado, la definición del espacio sobre el que se ejercería de manera legal y legítima, la autoridad, la territorialidad.

- 
- 1 Este artículo es una síntesis de la Tesis de Maestría presentada al Programa Centroamericanos de Postgrado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales para optar al Título de Magistra en Ciencias Sociales, en octubre de 2005. Para una lectura más acuciosa, dirigirse a los Centros de Documentación de cualquiera de las tres sedes que FLACSO tiene en Centroamérica: Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Los criterios vertidos en el presente artículo son responsabilidad absoluta de la autora. Igualmente, no quiero dejar pasar la oportunidad de agradecer a mi Tutor, el Dr. Sergio Villena, por su constante y entregado acompañamiento.
  - 2 Magistra en Ciencias Sociales. Programa Centroamericano de Posgrado-FLASO/Sede Académica Costa Rica. Correo electrónico: [martasusana\\_castrillo@yahoo.com](mailto:martasusana_castrillo@yahoo.com)

En el Caribe, la (re)incorporación tuvo efectos contrapuestos debido, principalmente, al tipo de colonización que los británicos ejecutaron en la región, caracterizada por haberse dado bajo la forma de “aliados contractuales” y “potencia protectora”. Uno de esos efectos contrapuestos puede verse en la forma en cómo el Estado nicaragüense se convirtió en el centro organizador único, en lo institucional y en lo geográfico. A raíz de esto, los costeños (miskitos, mayangnas, creoles, garífunas y ramas) se dieron a la tarea de demandar un estatus autonómico de cara a ese Estado centralizador, machista y monoétnico.

Esa demanda autonómica se remonta a 1860, año en que se firmó el Tratado de Managua entre Nicaragua y Gran Bretaña, con el que la última inició su retirada de Centroamérica, además de terminar con él su protectorado en La Moskitia, aunque retuvo su rol de protección sobre los miskitos. Esto permitió que Gran Bretaña insistiera en que los derechos de autonomía de los miskitos fuesen incluidos en el Tratado de Managua, dando lugar a la creación de La Reserva —estructura organizativa establecida por los británicos en relación con el protectorado—. La principal característica de La Reserva tenía que ver con su carácter autónomo respecto de la soberanía formal del Estado de Nicaragua, lo cual no era visto con buenos ojos, convirtiéndose en uno de los elementos principales que dieron lugar a la (re)incorporación ejecutada en 1894. Es esta autonomía la que los costeños consideran como la primera. Autonomía que es vista por algunos autores como foránea, pues esta descansa en el hecho de haber sido los británicos quienes se encargaron de establecer la estructura organizativa del gobierno de La Reserva, la cual se perdió una vez (re)incorporado el territorio costeño a la soberanía formal del Estado nicaragüense.

Hubo que esperar hasta 1987, año en que se aprobó la actual Constitución Política de Nicaragua, la cual contiene los principios filosóficos de la Autonomía costeña y el reconocimiento de la existencia de comunidades indígenas y pueblos étnicos del Caribe nicaragüense. Principios que, a su vez, sirvieron para establecer derechos colectivos de sus habitantes, protección contra la discriminación, defensa de sus lenguas, de su cultura, de sus propias formas de organización social y de gobierno y de sus tierras comunales. Estos derechos están contenidos en el Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua o Ley 28. Hubo que esperar hasta 2003 para que este fuese reglamentado.

A pesar de la aprobación del Estatuto de Autonomía, siguió estando pendiente un elemento importantísimo para los costeños: la delimitación y titulación de sus territorios de acuerdo con sus usos y costumbres, pues no existía en la legislación nicaragüense un ordenamiento que tuviese que

ver con el manejo de lo comunal, normas que determinaran cómo podían o debían los costeños acreditar su existencia para actuar legalmente como beneficiarias del reconocimiento de sus territorios. Fue así que también en 2003, se aprobó la “Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua y de los Ríos Bocay , Coco, Indio y Maíz” (Ley 445). Por ello, la Ley 445 constituye un elemento crucial en el proceso autonómico pues define las reglas a partir de las cuales se administrará y manejará lo concerniente a las tierras comunales, ya reconocidas de antemano en la Constitución del país.

Vale destacar que la necesidad de la Ley 445 también tiene asidero en que en el Estatuto de Autonomía no se establecen claramente las competencias de cada uno de los niveles de gobierno presentes en la región, destacando así, por ejemplo, el nivel regional y comunitario, que ocupan territorios en los mismos espacios, de manera que para conseguir su funcionamiento era necesario determinar sus respectivos ámbitos, y así aclarar las atribuciones de cada nivel, incluyendo el tema de las territorialidades. Para el nivel municipal, solo se planteaba que la creación y subdivisión administrativa de los municipios debía hacerse considerando las tradiciones de las comunidades. Estos vacíos y carencias, de un ordenamiento territorial acorde a usos y costumbres, ha sido el *quid* de la compleja relación que la Costa Caribe ha tenido con el Estado y fue lo que hizo ver la necesidad de crear la Ley 445.

Ahora bien, como podemos observar , esta es una realidad amplia y compleja que nos obligó a centrar nuestro estudio en un área específica. Fue así que decidimos investigar la problemática territorial del municipio de Puerto Cabezas, la que se vive entre su casco urbano Bilwi y la comunidad Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades, así como la existente a lo interno de ambas. Igualmente, se tomó en cuenta el hecho de que en la región existen cuatro niveles de gobierno, cada uno de ellos con una representación específica del territorio: el nacional, que es el Gobierno Central del Estado nicaragüense, ejercido a través de sus delegados; el regional, representado a través de los Gobiernos Regionales y regido por la Ley 28, el municipal, ejercido por los alcaldes y regido por la Ley 40 y 261, y el comunitario, regido por la Ley 445, que cuenta con su propia autoridad comunitaria. Cada uno de estos niveles de gobierno o actores geográficos tiene como marco de funcionamiento la Constitución Política y el Estatuto de Autonomía, aunque el ejercicio de sus competencias se ejerzan en ámbitos claramente diferenciados que en algunos momentos llegan a ser políticamente contrapuestos.

¿Por qué estudiar Puerto Cabezas-Bilwi y Karatá junto con el Bloque de las Diez Comunidades? Primero se tuvo en cuenta una razón de orden teórico, relacionada con la definición de territorio utilizada en la investigación, en la que se le ve como el espacio definido o delimitado por un actor geográfico que lo produjo; una manera de verlo que viene desde la geografía, no la clásica sino aquella que ve en el territorio un espacio complejo en el que se entrecruzan diferentes procesos que es posible identificar en función de la escala en la cual nos coloquemos. Esa escala donde nos coloquemos es la que provoca que desde “afuera”, desde el Estado-Nación, el territorio sea un área desde “dentro”, desde pueblos indígenas y comunidades étnicas del Caribe nicaragüense sea una red. Esto es lo que denominamos modos de producir territorio areolar y reticular.

La areolar define las áreas de soberanía y competencia de una autoridad a todos los niveles. La reticular se da a través de la vinculación de los lugares entre sí: uso, memoria, movilización e imaginación. Ambas formas opuestas de producir territorio es posible resolverlas si se cambia de punto de vista respecto del territorio, según el nivel de organización que se asigne al espacio. Es lo que nos proponemos realizar en las líneas que a continuación leerá.

## **1. Lo municipal y lo comunitario**

Durante el siglo XIX se formaron en América Latina gran parte de los Estados-Nación que en la actualidad se conocen, siendo uno de los objetivos de estos integrar a sus sujetos sociales con el fin de eliminar diferencias. Fue dentro de esa línea de acción que el municipio empezó a tener sus orígenes en la región, convirtiéndose en el nuevo proyecto que pretendía modernizar y homogeneizar las formas de gobierno, centralizar la administración y asumir el dominio sobre diversos asuntos locales que durante la Colonia habían recaído sobre los alcaldes mayores, subdelegados o gobiernos indígenas insertos estos, en lo que el Estado consideraba territorio bajo su soberanía. Al momento de crear la nueva división político-administrativa –que es jerárquica por naturaleza; por tanto su consecuencia inmediata es la desigualdad geográfica– esto no fue una tarea fácil. Las autoridades se vieron obligadas a reunir a varios pueblos para formar un municipio, situación que llevó a que algunas comunidades indígenas que habían gozado de autonomía “se convirtieran en agencias municipales de otros asentamientos” (Reina, 2000:249-250).



Fue de esta manera como surgieron las cabeceras municipales, las cuales fueron localizadas en los lugares de mayor concentración poblacional; así se avocindaron mestizos y se unificaron con las leyes posteriores, adquiriendo el estatus de ciudadanos. Se suponía que de esta forma se aboliría la segregación racial, pero lo que ocurrió fue que los no indígenas se incorporaron a la esfera de poder político-local. Vemos, pues, cómo el municipio se convirtió en el instrumento mediante el cual estos Estados intentaron “suprimir las lealtades locales y abolir la autonomía de las comunidades con el fin de convertir a sus autoridades en virtuales agentes del Estado central” (Reina, 2000: 248).

Teniendo en cuenta lo anterior, se ahondara más en las razones de orden teórico que nos obligan a abordar el análisis desde lo municipal y lo comunitario, las cuales tienen que ver con la visión opuesta de las relaciones que históricamente han existido entre el Estado y la organización comunitaria indígena. Y esto remite a 1934, particularmente al trabajo de Sol Tax en Guatemala, quien, a partir de su experiencia en las tierras altas de Chichicastenango y El Quiché, dio cuenta de la relevancia del municipio: “de plano veo al municipio como la unidad social de real importancia (aparte de la casa)”. A partir de lo cual publicó, en 1937, un artículo en el que por primera vez se definió el municipio como “una división administrativa, a la vez que una unidad homogénea en términos culturales y consciente de su identidad”<sup>3</sup> (Dehouve, 2001:12). En 1967 la definición de Tax no había sido olvidada. “El municipio ha surgido como la unidad de investigación etnográfica y el límite más exterior o extremo del sentimiento de comunidad y de la homogeneidad cultural. Límites dialectales, traje y reglas de endogamia coinciden con los deslindes municipales. El indígena es consciente de la unidad y la especificidad de su municipio” (Handbook of Middle American Indians, 1967). En principio “Tax hizo este señalamiento para las tierras altas del occidente de Guatemala; desde entonces, se ha hecho la misma observación para la mayoría de las comunidades indígenas de México” (Dehouve, 2001:12).

Siguiendo a Dehouve, en su argumento sobre la ruptura que se dio entre la visión del municipio como unidad y división estatal, esta señala que se debió “al descubrimiento de la amplia variedad de situaciones regionales, en la que la unidad cultural es el pueblo, incluido en municipios extensos que no representan mucho más que simples categorías administrativas” (Dehouve, 2001:13). A estos elementos se puede agregar el manejo dife-

3 Se retoma a Sol Tax, quien es citado por Dehouve (2001). Vale destacar que esta es una tendencia que viene de las obras clásicas de los antropólogos mexicanistas.

rencial que del territorio existe. Pero esta razón no es la única que justifica la separación teórica entre el municipio y la comunidad, pues también en 1937 los científicos sociales estadounidenses iniciaron todo un trabajo por clasificar todas y cada una de las manifestaciones presentes en el comportamiento humano, lo que dio lugar a la definición de categorías de análisis de aplicación universal. Fue dentro de esa línea de acción que el Institute of Human Relations de la Universidad de Yale, bajo la dirección de G. P. Murdock, elaboró el *Cross-Cultural Survey*, publicado en español en 1954 con el título de *Guía para la Clasificación de los Datos Culturales*. Esta Guía propuso ver a la comunidad como una categoría universal: “el término sociológico comunidad se emplea aquí [...] como la designación genérica para los grupos organizados principalmente sobre la base local [...] definida como el grupo máximo de personas que residen juntas en una organización cara a cara. La comunidad y la familia nuclear son los únicos grupos sociales realmente universales. Aparece en cualquier sociedad humana” (G. P. Murdock, 1949:79; citado por Dehouve, 2001:16).

Fue por medio de esta Guía que se estableció la distinción entre lo municipal y lo comunitario, correspondiendo al último la siguiente definición: “el grupo mayor de personas que normalmente residen juntas en asociación personal”. Y el municipio, aquella entidad “destinada a incluir instituciones políticas correspondientes a las unidades administrativas o territoriales intermedias entre la comunidad y el Estado soberano o la unidad política mayor” (*La Guía*, numeral 62:131 y 63:134; citado por Dehouve, 2001:14 *ibíd*).

De esta forma se originó la primera separación conceptual entre el municipio y la comunidad, lo cual dio lugar a un constante desarrollo del concepto de comunidad. De ahí que en 1953 Robert Redfield –para el análisis de lo social– desarrollara el concepto de pequeña comunidad, indicando con ello la existencia obvia tanto para el observador como para los vecinos de un pequeño tamaño homogéneo y autosuficiente que a la postre se convirtió en la característica principal de la comunidad indígena. Esto dio lugar a que en 1954 el Instituto Nacional Indigenista de México sentara las bases de su definición para estos grupos sobre ambas características: “unidad cooperativa de producción autosuficiente [...], entidad cultural autónoma con lengua propia o, cuando menos con un dialecto o variación dialectal, endogamia [...], relativo aislamiento [...], rasgos culturales definitivos [...], conciencia de estas diferencias [que] se exteriorizan en el vestido de cada comunidad” (Memorias del Instituto Nacional Indigenista, 1954:177, 186 y 208; citado por Dehouve, 2001:16). Igualmente, añadió que “la comunidad indígena poseía una ligazón mística a la tierra comunal, constituyendo así una unidad, un núcleo, una sociedad cerrada” (Dehouve, 2001:16).

Erick Wolf, en 1955, mediante dos artículos: “Types of Latin American Peasantry” y “Closed Corporate Peasant Communities in Mesoamerica and Central Java”, agregó nuevos elementos a la definición de comunidad basada en la homogeneidad y la autosuficiencia; él se refería específicamente a “la presencia de mecanismos de nivelación de riqueza que descansarían en la organización política y religiosa”. Adquiere así la comunidad indígena “a ojos de investigadores una función interna orientada a reforzar la cohesión comunal más que externa, destinada a entablar relaciones con el aparato del Estado-Nación”. Surgió, pues, la noción de que la comunidad representaba la entidad primordial sobre la cual se superponía el Estado, lo que Gonzalo Aguirre denominó como “dualidad de poderes en la comunidad indígena uno regulando las relaciones internas aceptado sin disputa el otro de intermediario con el exterior poco apreciado y de escasa autoridad” (Erick Wolf, 1955:452-471, y 1957:1-18; citado por Dehouve, 2001:17-18).

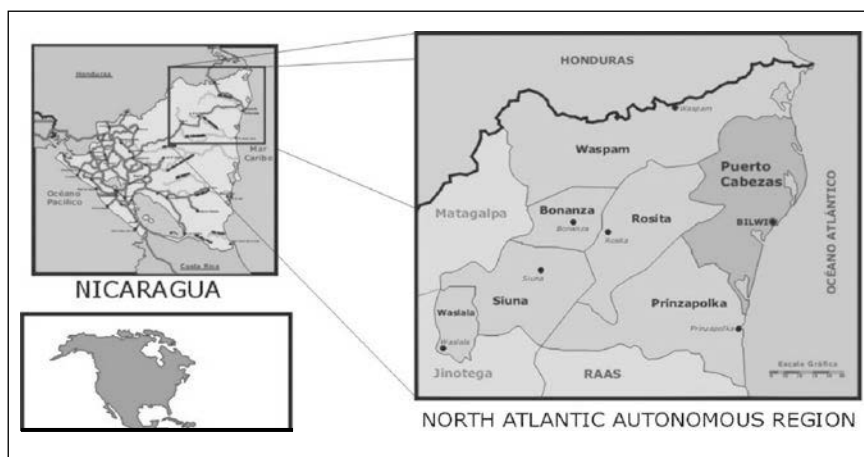
Lo que ocurrió fue que el uso diferenciado de ambos términos dio como resultado una forma particular de ver las relaciones entre el Estado y sus municipios, pues en lugar de ver al municipio los antropólogos vieron a la comunidad definida como una entidad anterior a la existencia del Estado. Según Dehouve, esto significó que “en lugar de asumir que las unidades político-administrativas—el municipio—desempeñaban también funciones religiosas y a veces agrarias, inventaron una comunidad independiente del Estado que desempeñaba también funciones político-administrativas” (Dehouve, 2001:18). En este punto no hay coincidencia con la autora, pues con todo lo expuesto y que constituye parte de su argumento para demostrar la separación conceptual que desde la antropología dio nombre tanto a la organización municipal como a la comunitaria, es evidente la existencia de dos formas de organización diferentes. Además, desde ningún punto de vista se consideran como organizaciones espaciales con fines siquiera similares porque, tal y como se expuso al inicio de este acápite, para el caso latinoamericano la organización municipal respondió a la visión de exterminio que había de parte de los Estados Nacionales sobre los pueblos indígenas hacia todo aquello que significara diferencias, pues fue a finales del siglo XIX cuando empezó a darse este proceso de asimilación—denominado durante la Colonia como hacienda o reducciones—.

Es decir, los Estados se hicieron de la organización municipal venida desde Europa, no solo con el fin de suprimir la organización social indígena, sino, también, de hacerse de las posesiones territoriales de los indígenas. Fue un trabajo emprendido desde el Estado occidental moderno, que no es el mejor, aunque sí el más exitoso si se observa la difusión que

este ha tenido, dando lugar a la existencia de dos formas de concebir y organizar el espacio: la municipal, definida por el Estado, y la comunitaria, definida mediante el actuar directo de la población sobre el espacio en que habita. Lo que ha pasado es que el Estado desde sus políticas territoriales incluido en ello lo social, lo económico y lo cultural, en ningún momento ha tomado en cuenta la organización que los habitantes originales hacen del territorio, generando así la contraposición en los modos de producir y entender el territorio.

### 1.1. Lo municipal: Puerto Cabezas

Mapa 1



De Nicaragua que muestra la Región Autónoma del Atlántico Norte. Nótese el Municipio de Puerto Cabezas, lugar en donde se ubican Bilwi, Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades.

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas e Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (2000). *Informe Estadístico Sociodemográfico: municipio de Puerto Cabezas*. Proyecto: Apoyo a los Sistemas de Información Sociodemográficos para el Desarrollo a Nivel Local. NIC/98/P11. Managua. Versión en disco compacto.

El municipio de Puerto Cabezas (véase Mapa 1) fue oficialmente reconocido el 15 de abril de 1929<sup>4</sup>, su denominación retoma el apellido del General Rigoberto Cabezas a quien el General José Santos Zelaya (1893-1909) encomendó la misión de (re)incorporar el territorio de La Moskitia en 1894. Sus linderos jurisdiccionales son “al Norte el paralelo 150 divisorio con la comarca de Cabo Gracias a Dios desde Río Hueso hasta la margen derecha del Río Wawa desde su desembocadura en el Mar Caribe hasta la margen occidental de la laguna de Karatá, y la del propio Río hasta donde sale en la comarca del Cabo Gracias a Dios” (FNUAP-INIFOM, 2000). Los factores que dieron lugar a la creación de este municipio tienen que ver con la existencia en la región de recursos naturales y mano de obra barata indígena que en 1921 atrajo a la compañía de enclave Bragman’s Bluff Lumber Company (antes The Bilwi Timber and Banana Company) cuya inversión en infraestructura (puerto, muelle, línea férrea e instalaciones para extracción y aserrado de madera y cultivo de banano) dio lugar posteriormente al reconocimiento jurídico de Puerto Cabezas como municipio.

En 1982, cincuenta y tres años después de la creación del municipio por Decreto 10-81, se crearon en la Costa Caribe las Zonas Especiales I y II, convirtiéndose la cabecera municipal de Puerto Cabezas, Bilwi, en la cabecera de la Zona Especial I. A partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1987, Bilwi se convirtió en la capital regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN) ¿Puerto Cabezas o Bilwi? Para contestar esta pregunta, es necesario aclarar que ningún municipio es oficialmente reconocido de un día para otro; tal acción por parte de cualquier Estado responde a intereses que tienen que ver con lo político, lo administrativo y lo jurídico; todo ello relacionado con la construcción de mayorías “étnicas”, ya sea por conveniencia social, económica o política. En ese sentido, la creación del municipio de Puerto Cabezas se venía gestando mucho antes de su reconocimiento; así lo indican ciertas acciones tomadas por el Estado nicaragüense en esta materia. Por ejemplo, en la región se suspendieron requisitos legales que era necesario poseer para poder adquirir tierras ejidales; ello, con el fin de acelerar la colonización de parte de especuladores y campesinos mestizos provenientes del Pacífico, situación que rigió en los Distritos

---

4 La Gaceta, Diario Oficial. No.83.

(véase Mapa 2)<sup>5</sup> del Siquia, Río Grande, Prinzapolka y la Comarca Cabo Gracias a Dios<sup>6</sup>, durante la década previa a la (re)incorporación. Este ordenamiento jurídico fue el que el Estado nicaragüense “había utilizado para la desmembración y desintegración de las comunidades indígenas del Pacífico y Centro del país” (Gurdián, 2002:134).

## Mapa 2



De uso oficial del Ejército de Nicaragua dado a hacer por el General José Santos Zelaya, presidente de Nicaragua al momento de la (re)incorporación. Nótese la división en Distritos del Este del país. Asimismo, el mapa refleja el departamento de Zelaya que correspondía aproximadamente a lo que fue la Reserva Moskitia. Andrew B. Graham. Washington, D. C. 1905. 1:192,000. 72 x 70.5 cm.

Fuente: Aguirre, 2002:43.

5 Forma de organización del espacio que en la Costa sirvió para cercar el territorio de La Moskitia.

6 *La Gaceta*. 12 de noviembre de 1887. Año XXV. N.o 54. Citado por Gurdián (2002:13).

Disposiciones como la anterior, más otro par de decretos dictados, uno en mayo de 1877 y otro en marzo de 1881, fueron los principales instrumentos de los cuales se valió el Estado nicaragüense para obligar a las comunidades indígenas a vender sus tierras. Asimismo, esos decretos se convirtieron en la base conceptual de la noción de “tierras nacionales” que desde ese momento y hasta la fecha, son el principal punto de contradicción entre el Estado y las comunidades indígenas y pueblos étnicos de la Costa Caribe. En correspondencia con esa tendencia y conforme al planteamiento que en este estudio se hace acerca de la creación de municipios, Francisco Ruiz y Ruiz, en 1925, decidió, al analizar la disputa entre la compañía Bragman’s Bluff Lumber Company y la comunidad indígena de Bilwi, puesto que la demanda de esta contra la compañía y la comunidad indígena de Karatá, era inválida pues en ese entonces Bilwi “sólo era una ranchería de indígenas mosquitos en tiempos de la incorporación mosquita [...]. En 1897 los indígenas de Bilué abandonaron sus ranchos, según me refirió el único que allí quedó, hoy síndico, el anciano Neha Columbus, debido a una muerte habida en riña con un indígena mosquito de otra región: se desparramaron por distintas regiones, de manera que en realidad se confundieron con los indígenas de otras comunidades, y hoy los indígenas que fueron de Bilué no viven reducidos en determinado pueblo y mucho menos en Bilué, formando comunidad especial... Hablar, pues, de los indígenas de Bilué, de sus seculares derechos, de la tierra de sus mayores, es pura literatura soñada; ellos abandonaron sus lares y cementerios y volvieron a la vida nómada, casi sólo de la caza y la pesca...” (Ruiz y Ruiz, 1925:12; citado por Gurdían, 2002:134-135).

La anterior argucia, que sirvió para fines jurídicos y administrativos, se registró cuatro años antes del reconocimiento jurídico del municipio de Puerto Cabezas por parte del Estado nicaragüense, ocho y nueve años antes que la Comisión Tituladora de La Moskitia<sup>7</sup> otorgara títulos de propiedad y posesión al Bloque de las Diez Comunidades y a Karatá, respectivamente. Al llegar a este punto, se han presentado tres elementos en este aná-

---

7 Esta Comisión Tituladora era la encargada de entregar títulos de propiedad a las comunidades del Caribe nicaragüense. Se creó a partir de la firma, en 1905, del Tratado Harrison-Altamirano, entre Nicaragua y Gran Bretaña, con el cual la última reconoció la (re)incorporación de la Costa Caribe a la soberanía del Estado nicaragüense. La Comisión sirvió para que la mayoría de comunidades indígenas quedaran fuera del proceso de titulación. Las razones de ello están contenidas en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo del 21 de agosto de 1905, que es el que reglamentaba la titulación de tierras para los antiguos pobladores de La Reserva.

lisis: Bilwi, el Bloque de las Diez Comunidades y Karatá. La relación entre ellos y Puerto Cabezas se establecerá en el siguiente acápite; por ahora, el análisis se mantiene en la escala municipal.

Lo que estableció Ruiz y Ruiz en 1925, al declarar inexistente a la comunidad de Bilwi al amparo del funcionamiento de la Comisión Tituladora, es que dicho territorio fuese categorizado como tierra baldía; concepto que junto al de tierras nacionales y ejidales al momento de la (re)incorporación, se convirtió en el argumento que el Estado nicaragüense utilizó para declarar esos territorios de su pertenencia. La conveniencia económica que motivó la creación del municipio de Puerto Cabezas está estrechamente vinculada con la entrada en funciones, en la parte costera que este ocupa, de la compañía Bragman's Bluff Lumber Company. En sus inicios, esta compañía se denominaba The Bilwi Timber and Banana Company, y entró en operación en 1920. Un detalle curioso es que en su denominación se incluyó el nombre de Bilwi. La razón de ello fue que la compañía inició actividades sobre un territorio que cinco años después Ruiz y Ruiz declaró como inexistente "separado de las instalaciones de la empresa por un alambrado" (FNUAP-INIFOM, 2000).

Además, la Bragman's Bluff Lumber Company no solo inició operaciones al norte del territorio perteneciente a la comunidad indígena de Bilwi, sino que "además contrajo un contrato de arrendamiento en 1921 para la explotación de pinares con la comunidad indígena de Karatá sobre una extensión de 32.388,48 manzanas de tierras pertenecientes a la misma" (FNUAP-INIFOM, 2000). Al año siguiente, el Gobierno de Nicaragua "le otorgó a la compañía 20.242,8 manzanas de tierras ubicadas detrás de Puerto Cabezas" —lo que en la actualidad es el casco urbano del municipio de Bilwi—, este contrato inclusive "le permitía a la misma compañía arrendar 125 hectáreas de tierras cerca del farallón a 12.5 centavos por hectárea al año"<sup>8</sup>. El funcionamiento de la Bragman's Bluff tuvo un efecto directo sobre el territorio en que se asentó. Por ejemplo, en 1923, la compañía contaba con 600 hectáreas para el emplazamiento de edificios y otras construcciones, destacándose el hecho de que estas tierras eran aparte de las que la compañía tenía para la explotación de madera. Como efecto de ello, hacia 1925 la población de Puerto Cabezas ascendía a 1.500 habitantes, entre los cuales se incluían 350 personas que habitaban en el supuestamente desaparecido caserío de Bilwi.

---

8 Williamson, 2004:48, citando a Karnes, 1973:180.



Todos estos movimientos trajeron como consecuencia el surgimiento de los primeros barrios de Puerto Cabezas que, a la postre, fueron conformando el casco urbano del municipio. Este casco urbano es en la actualidad Bilwi, cabecera municipal de Puerto Cabezas y capital regional de la RAAN. En 1928, los primeros barrios eran Silver City (poblado por creoles), Spanish Town (mestizos), Barracones (mískitos), El Cocal y El Muelle (no se dispone de datos relacionados con la composición étnica de estos barrios), adicionalmente, existía lo que se conoce como la zona americana. Y fueron hechos como estos, más el alquiler que la comunidad Karatá hacía a la compañía, los que dieron lugar a que parte del territorio asignado al municipio de Puerto Cabezas incluyera los linderos de Karatá. Se inició así el asentamiento de lotes a los habitantes de esa área urbana, lo que a su vez dio lugar a que surgieran los conflictos limítrofes entre Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades, y entre estas y la municipalidad.

De la situación descrita, surge la idea de que parte del problema central en toda esta problemática es que Puerto Cabezas es una municipalidad sin un territorio que administrar, no sólo por el conflicto territorial que existe actualmente en el área urbana del municipio, sino, también, porque en su mayor parte, el territorio que el Estado nicaragüense asignó a Puerto Cabezas, está siendo reclamado por comunidades indígenas miskitas. El otro elemento que vale aclarar es el que evidencia un conflicto entre la comunidad de Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades. El origen de este problema es el que se pretende develar más adelante, porque a continuación se exponen otros aspectos contemporáneos de Puerto Cabezas.

El municipio de Puerto Cabezas, con una extensión de 5.984,81 Km<sup>2</sup>, posee una población de 48.709 habitantes, distribuidos el 55,8% en el casco urbano y el restante 44,2% en la zona rural (IDH, 2005:275-282). El municipio está dividido en cinco importantes zonas geográficas, siendo una de ellas el casco urbano, Bilwi (con un área poligonal de aproximadamente 72 Km<sup>2</sup>); compuesto por barrios. Las restantes zonas son netamente rurales y están en su mayoría integradas por comunidades miskitas: Llano Norte, Llano Sur, Litoral Norte y Litoral Sur.

En total, en el área rural hay 63 comunidades y en el casco urbano 22 barrios, los cuales se distribuyen en dos distritos. De acuerdo con los fines de esta investigación, nos centraremos en el área urbana, porque ahí se ubica la administración municipal, y sobre todo por ser en esta área donde se presentan los mayores problemas territoriales. Como se señaló antes, el problema radica en que la cabecera municipal, Bilwi, está ubicada sobre territorio indígena de la comunidad miskita

de Karatá, la que a su vez tiene problemas limítrofes con el Bloque de las Diez Comunidades, al cual pertenece también la comunidad miskita de Bilwi.

Sobre la organización geográfica del municipio –Llano Norte y Sur, Litoral Norte y Sur y casco urbano– aunque no es una división reconocida por el Estado nicaragüense, sí ha funcionado para la gestión municipal y sus habitantes se identifican con ella. En la gestión municipal ha resultado útil y conveniente porque *“la división político-administrativa de los municipios es creada por el Estado. Es un área grande donde la Alcaldía como institución, para poder tener efectividad en su gestión, tuvo que dividir el territorio en sectores, entonces, se está apoyando en esos territorios para la gestión y también para el proceso de demarcación. Es posible que esta forma de división político-administrativa, que fue una decisión de los alcaldes para poder atender los territorios, en un futuro puedan ser los municipios en que se podría dividir cada uno de estos municipios grandes para poder atender a las comunidades, para que la participación de las mismas sea de manera directa y no a través de intermediarios”* (Entrevista realizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN, Unidad Técnica de Administración del Proyecto de Demarcación de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 5 de mayo de 2005).

En esta investigación no corresponde adentrarse en la gestión municipal de Puerto Cabezas ni en sus fortalezas y debilidades. Es la cuestión territorial como tal –por la ubicación de su área urbana– la que representa un problema. Si embargo, conviene destacar que la cuestión municipal es una experiencia reciente para la zona del Caribe nicaragüense. Si bien Puerto Cabezas fue reconocido como municipio en 1929, no fue sino hasta 1990, año de las primeras elecciones de los Consejos Regionales, que en la Costa se inició la delimitación del municipal enmarcada, en el proceso de afianzamiento municipal iniciado ese mismo año en todo el país. A partir de ese momento fue “trasladada a las regiones autónomas, la responsabilidad de elaborar el anteproyecto de demarcación y organización municipal que [tomara] en consideración las características culturales, étnicas, territoriales de las comunidades de la Costa” (González, 1997:402). Pero la ausencia de un ordenamiento territorial de los municipios de la región y la carencia en estos de una normativa electoral específica, condujeron a que en 1990 no se efectuaran las primeras elecciones municipales, tal como se realizaron en el resto del país <sup>9</sup>.

9 Según González, la ausencia de una ley de demarcación y organización territorial para la región sirvió para que no se realizaran las elecciones municipales. Y la inexistencia de esa ley de demarcación y organización territorial obedecía a la inoperancia de los Consejos Regionales Autónomos de ambas regiones (González, 1997:403).

Desde esta situación, en la RAAN se efectuaron los estudios técnicos territoriales para iniciar el proceso de ordenamiento y demarcación municipal. En el caso de la RAAS, no se siguió trabajando en las iniciativas elaboradas por la Comisión Regional de Autonomía hacia finales de los ochenta, ni se ejecutaron los diagnósticos preliminares ni los estudios técnicos territoriales. Todo esto dio lugar a “un proceso de maginación financiera y administrativa de los gobiernos municipales de parte de las instancias nacionales y a un permanente socavamiento político de las estructuras de poder del ámbito municipal de parte de los órganos regionales” (González, 1997:403)<sup>10</sup>.

De manera que con la elección de los primeros Consejos Regionales, estos se encargaron de nombrar a los alcaldes de los municipios costeños. Y fue así que en la RAAN, en donde se dio un virtual empate entre YÁTAMA y el FSLN<sup>11</sup>, que ambas organizaciones políticas se dieron a la tarea de nombrar alcaldes, tomando en cuenta los resultados electorales. Es decir en los municipios en donde había ganado YÁTAMA o el FSLN, los alcaldes fueron nombrados por la organización política ganadora. En la RAAS en donde ganó la UNO<sup>12</sup>, el Coordinador Ejecutivo del Gobierno Regional hizo sus propios nombramientos. El peor resultado de estas decisiones, fue que los alcaldes nombrados escogieron a los integrantes de sus Concejos Municipales, lo que generó falta de funcionalidad de tales instancias.

Fue en estas circunstancias en que el Ejecutivo decretó, en 1990, la reglamentación de los primeros cuatro capítulos de la Ley de Municipios: Constitución y Funcionamiento Municipal, Estatuto de los Miembros Políticos, Participación Popular y Organización Complementaria; es decir, “no se reglamentaron los aspectos relativos a la economía municipal, presupuesto, patrimonio de los gobiernos municipales, ni el Título VI, que se refiere a los municipios de las Regiones Autónomas”. Dos fueron las razones que sirvieron de justificación para no reglamentar los artículos referidos a los municipios costeños. La primera tenía que ver con “la ar gu-

10 Durante el Gobierno sandinista, los alcaldes eran nombrados por el Gobierno Central.

11 Yapta Tasbaya Maraska nani Asala Takanka (YÁTAMA) es un partido político regional integrado por miskitos. Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), partido político nacional.

12 Unión Nacional Opositora, alianza de partidos políticos opositores al FSLN, que en 1990 de forma sorpresiva ganó las elecciones nacionales, gracias a la polarización producida por la guerra de la década de los ochenta y al desgaste económico provocado al país por el bloqueo y el embargo estadounidense, más las políticas económicas implementadas por el Gobierno sandinista.

mentación de que tendrían que compatibilizar con la reglamentación del Estatuto [de Autonomía] y esta aún no existía”. La segunda, relacionada con la primera, aducía que el Estatuto “debería contener algunos referentes básicos sobre demarcación y organización territorial que elaborarían las regiones autónomas sobre sus municipios y esta demarcación tampoco existía” (González, 1997:406).

La peor consecuencia de toda esta situación ha sido la existencia de contradicciones importantes entre la Ley Municipal y el Estatuto de Autonomía que se agudizan aún más por la condición autonómica de cada uno de estos niveles de gobierno. Aunque este tema no forma parte de este estudio, esta problemática evidencia la forma en que lo comunitario ha sido dejado fuera, de parte no solo del Gobierno Central, sino, también, de parte de los Gobiernos Regionales y las autoridades municipales. De manera que no es extraño que ese proceso de municipalización registrara poca aceptación y argumentos contrarios en aquellas zonas (municipios) en donde existían territorios indígenas. Las razones principales se centran en los siguiente puntos: “1) el municipio creaba las condiciones para que el gobierno central promoviera su política de desarrollo en las regiones obviando a los consejos regionales y debilitando la autonomía, y 2) la percepción de que también asumiría funciones en materia de administración de los recursos naturales que siempre han sido competencia de las autoridades comunitarias” (IDH, 2005:233).

En efecto, ambas razones resultan válidas ya que la Constitución Política establece que el municipio es la unidad base de la división político-administrativa del país, y que el Gobierno Central se ha dado a la tarea de fortalecer, a través de sus políticas públicas, la gestión municipal. Pero, además, para el caso costeño la Ley de Municipios –más bien la autonomía de la cual goza esta institución– no solo socava, sino que también llega a contraponerse con la Ley de Autonomía. A pesar que ambas leyes establecen en diversos artículos que los municipios de las Regiones Autónomas se regirán por el Estatuto de Autonomía<sup>13</sup> y la Ley de Régimen de

---

13 Ley de Municipios, Arto.62. Los Municipios ubicados en las Regiones Autónomas Atlántico Norte y Atlántico Sur se regirán por el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y la presente Ley. En virtud de la autonomía regional y municipal, y en aras de una eficiente y racional prestación de servicios a la población, se deberán establecer entre los gobiernos municipales y regionales las correspondientes relaciones de coordinación, cooperación, mutua ayuda y respeto a cada una de las esferas de competencia. Leyes 40 y 261, publicadas el 22 de agosto de 1997.

Propiedad Comunal, también presenta una sección dedicada a las relaciones entre lo municipal y lo comunitario. La realidad evidencia que con todo y la existencia de competencias específicamente asignadas para cada nivel de gobierno –municipal y comunitario–, la cuestión territorial se mantiene pendiente.

En gran medida, esto conlleva a que los municipios deben reconocer la existencia de las comunidades indígenas establecidas en su territorio<sup>14</sup>. Aquí se presenta un problema, porque la existencia de esas comunidades es anterior a la creación de cualquiera de los municipios que enfrentan esta realidad; tal es el caso de Puerto Cabezas y su casco urbano, ubicado sobre territorio de la comunidad de Karatá la que a su vez tiene un dife - rendo con el Bloque de las Diez Comunidades, al cual pertenece Bilwi. ¿Qué hacer ante esta situación? La respuesta a esta pregunta se ofrece más adelante, pero antes se expone un poco la historia de Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades.

## **1.2. Lo comunitario: Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades**

Este acápite es una reconstrucción de la problemática territorial que enfrentan tanto Karatá como el Bloque de las Diez Comunidades. De manera que gran parte de la información presentada está hecha sobre la ba - se de la escasa bibliografía que sobre estas se recopiló y se consideró adecuada. Igualmente, la reconstrucción tiene como base las entrevistas rea - lizadas en Bilwi a informantes clave durante la fase de trabajo de campo de la presente investigación. Por tanto, lo que a continuación se presenta puede ser considerado como una aproximación, lo más exacta posible conforme a la información recabada.

Ahora bien, no se ofrece una disertación sobre si se formó primero Ka ratá o el Bloque de las Diez Comunidades, ni de qué manera lo hicieron, pues se toma como punto de partida el año en que a cada una de ellas le

---

14 Ley de Municipios, Arto. 67. Los Municipios reconocerán la existencia de las comunidades indígenas ubicadas en sus territorios legalmente o en estado de dere - cho, según las disposiciones de la Ley de Comunidades Indígenas de 1914, 1918 y otras, sean propietarias de terrenos comunales o no. Asimismo, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales a quienes deberán tomar en cuenta en los planes y programas de desarrollo municipal y en las decisiones que afecten directa e indirectamente a su población y territorio. Leyes 40 y 261, publicadas el 22 de agosto de 1997.

otorgó Títulos la Comisión Tituladora. El Título de Dominio fue recibido por el Bloque de las Diez Comunidades el 29 de marzo de 1917 y Karatá lo recibió el 9 de septiembre de 1918. Estos títulos y todos los demás que otorgó la Comisión Tituladora han sido y siguen siendo “importantes como evidencia concluyente del derecho a la tierra en general, y un lazo simbólico con la época previa de dominio costeños sobre la Costa Caribe” (CACRC- Informe Final, 1998:18). Se parte de la fecha de otorgamiento de esos títulos porque ambos fueron entregados solamente por cumplir un requisito: la problemática limítrofe actual entre ambas comunidades así lo indica.

El otro punto que ayudará a entender mejor la problemática territorial entre Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades, es el aspecto relacionado con la parte técnica de esta que a su vez tiene que ver con la idea comúnmente escuchada entre los líderes indígenas— de que sus comunidades conocen a la perfección los límites de sus territorios. Aunque “*exista poca evidencia sobre esa situación, la verdad es que aún no se han sentado, no han visto nada, cada quien habla sin antes haber ido a verificar las cosas en el terreno. Esa es una cuestión técnica que ni siquiera se dan cuenta y están peleando a lo mejor ni siquiera colinda por o ésta es una cuestión técnica que hay que verificar. Y como el Estado —en el caso de la Costa— no ha hecho el deslinde entre comunidades porque son propiedades comunales de los pueblos indígenas tampoco puede decir hasta dónde llegan sus límites. Entonces, esa es la visión de que podría haber conflictos o posibles conflictos que se dan por que uno reclama que es de él y otro que es suyo pero nadie ha ido a ver si en realidad se contraponen*” (Entrevista realizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN, Unidad Técnica de Administración del Proyecto de Demarcación de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 5 de mayo de 2005).

Según el Proyecto de Demarcación de Catorce (14) Comunidades de los Litorales Norte y Sur de la Región Autónoma del Atlántico de 1992 (MIKUPIA-I. B. A. y Asociados), el territorio que le corresponde a Karatá es de 32.000 hectáreas. En el caso del Bloque de las Diez Comunidades, a pesar de haber solicitado 20.000 hectáreas —una mitad para agricultura y otra para ganadería— su Título actual solo incluye las 10.000 que corresponden al llano de ganadería; las otras 10.000 están aún pendientes de titulación. Actualmente, el reclamo que el Bloque presenta corresponde a 338.300 hectáreas; ello, como resultado de la validación de los puntos de referencia que habían sido identificados como linderos comunales (véase Mapa 3): a) Waihwín Ankan sustituirlo por Kuku Ta; b) Limi Siksa sustituirlo por Kipla Siksa; c) Walpa Malira poner entre paréntesis (Grey Town); d) Kaki Was sustituirlo por Siksa Laya; e) Waka Benk sustituirlo

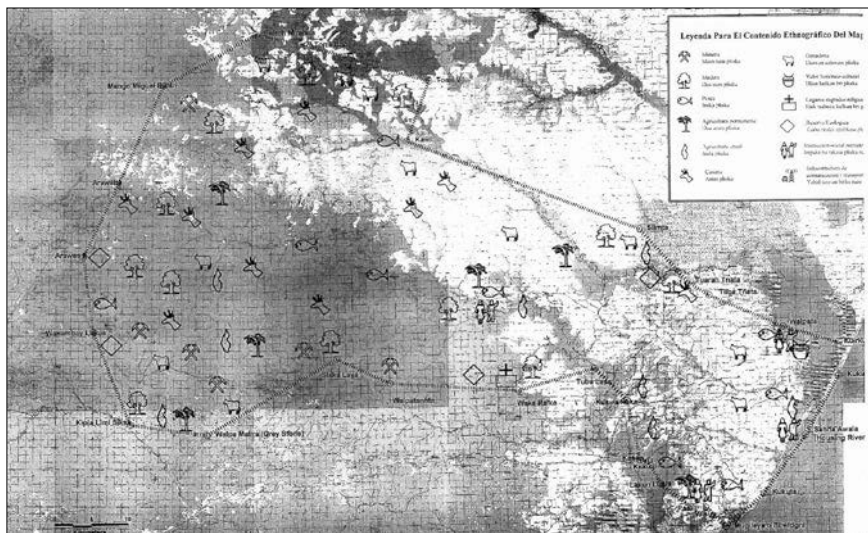
por Waka Raika; f) Mango agregar Miguel Bikam nueva forma: Mango-Miguel Bikan; g) Lakua sustituirlo por Lakun Lupia; h) escribir el punto de referencia Wisup en la coordenada correspondiente; i) localizar y ubicar el punto de referencia llamado Kuirku Aisuban; y j) Kusua Aisubun sustituirlo por Kasua Naka (CACRC-Informe Final, 1998:124-125).

De los resultados obtenidos a través del Diagnóstico General sobre la Tenencia de la Tierra en las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica –citado en esta investigación como CACRC– se obtuvo la siguiente apreciación sobre lo relacionado con la demanda del Bloque de las Diez Comunidades: *“las Diez Comunidades se ha expandido de 20,000 hectáreas que le corresponden por derechos reales a 338,300 hectáreas, cosa que nosotros, yo como Secretario de la CIDT no entiendo la razón ni por qué van ellos a ocupar ese tipo de ar gumento. Eso también, la culpa lo tiene, lo voy a decir claramente; un organismo que se llama Banco Mundial que financiar on una consultoría y el r esultado del diagnóstico la gente de las Diez Comunidades lo apr ovecharon para afectar a muchas comunidades”* (Entrevista realizada a Modesto Frank Wilson, Secretario de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 6 de mayo de 2005).

En una posición como esta, independientemente de las circunstancias, una entidad como la CIDT o más bien la opinión de uno de sus integrantes y especialmente la de su Secretario debería estar encaminada hacia la solución satisfactoria para todas las partes. En este caso, las partes –aunque no es objeto de este análisis– están integradas por otros territorios que al igual que Karatá presentan problemas limítrofes con el Bloque de las Diez Comunidades.

Entre ellos figuran los conflictos de índole intercomunal –por cuestiones de linderos y piratería de los recursos naturales–: Tuapí-Krukira, Kamla-Tuapí, Boom Sirpi-Kualwil (CACRC-Informe Final, 1998:126); y los conflictos con terceros, siendo el principal y el que interesa de forma particular, el sostenido entre el Bloque y la comunidad de Karatá, por el reclamo que ambas partes hacen del área que ocupa el casco urbano del municipio, Bilwi. Los otros conflictos con terceros, aunque no menos importantes, se ubican fuera del ámbito de este estudio, y son: aprovechamiento del río Tuapí por parte del Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados para abastecer a Bilwi de agua potable, y producto de la proyección cartográfica un gran traslapo con el Bloque de las 18 Comunidades del Río Coco (CACRC-Informe Final, 1998:127). Hablar de conflictos intercomunales permite ahora abordar la composición del Bloque de las Diez Comunidades y Karatá.

### Mapa 3



Este mapa es el que resultó de la validación de los puntos de referencia identificados como linderos del Bloque de las Diez Comunidades; es decir, que incluye las 338.300 hectáreas que en la actualidad demandan.

Fuente: CACRC, 1998:129.

El Bloque de la Diez Comunidades está compuesto en la actualidad por 21 comunidades resultantes del “proceso de fisión” que “se produce sobre el mismo territorio de la comunidad madre”, cuya “consecuencia es una redistribución de la tierra entre la vieja unidad administrativa y la de reciente formación”, que no produce “la integridad de la comunidad madre sino su reorganización completa” (Dehouve, 2001:20). En ese sentido, son comunidades madres: Bilwi, Tuapí<sup>15</sup>, Kamla, Krukira, Boom Sirpi, Kuakwil, Auhya Pihni, Sangni Laya y Kuwi Tingni; de estas, Auhya Pihni es la más antigua y Bilwi, la más joven. Las comunidades hijas de este Bloque son: Yulutingni, II Tara, Batku, Panua y Aúlla Tara. Por su parte, Karatá también es comunidad madre de Lamlaya y Dakban. Pero el Blo-

15 A la fecha, Tuapí, Auhya Pihni, Kamla y Sangni Laya se están desmembrando del Bloque de la Diez Comunidades. Cada una de ellas está iniciando el proceso para el reconocimiento de sus propios territorios. Fuente: entrevista realizada a Modesto Frank Wilson, Secretario de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 6 de mayo de 2005. Asimismo, la información sobre Tuapí fue suministrada por Adolfo Castrillo, Asesor en Desarrollo Sostenible. Costa Caribe de Nicaragua. Miembro del Grupo de Trabajo del IDH-2005.



que de las Diez Comunidades es el que presenta problemas por este proceso de fisión, pues fue a partir de este que la demanda territorial del Bloque se extendió de 20.000 a 338.300 hectáreas<sup>16</sup>.

De manera muy general, queremos explicar que cuando se habla de Bloque, se hace referencia a una forma multicomunal por la cual “han optado las comunidades indígenas y étnicas [para] presentar sus reclamos”. Es, además, “un proceso dinámico, basado en prácticas históricas y afinidades, pero también influenciado por condiciones contemporáneas”. Su formación o más bien los factores que lo propician, se pueden dividir en dos categorías: “existencial” y “pragmática”. La existencial se relaciona con la “identidad (fortalecida por la necesidad de defenderse de las amenazas externas) existentes entre las comunidades “madres” y sus “hijas” esto como primer factor. El segundo factor “relacionado con esos lazos de identidad, es una larga tradición de cooperación intercomunal”. Para el caso del Bloque de la Diez Comunidades, por ejemplo, es importante la experiencia con la Comisión Tituladora, que se resume en las siguientes experiencias “recuerdos de los eventos que originaron la obtención del título; la importancia simbólica del título y la experiencia del trabajo colectivo subsiguiente para defender y manejar las tierras comunales” (CACRC, Informe Final, 1998:11-15).

Estos factores existenciales se “fortalecen o disipan dependiendo de su combinación con los ‘pragmáticos’ que han surgido recientemente” producto de un “análisis de la correlación de las fuerzas políticas y una aproximación realista a las posibilidades de éxito de un determinado reclamo”. Se ha convertido en “la única estrategia viable para lograr mayor fortaleza presentando un mayor número de comunidades unidas en un planteamiento común, a la que algunas instituciones del aparato estatal han dado señales (explícitas o implícitas) que refuerzan la lógica de esa estrategia”<sup>17</sup>. Otro factor “enfatisa condiciones ecológicas y no políticas”; y el último, que podría ser considerado “como un puente entre lo

16 "Abarcando hasta Kururia de Río Coco por encima del límite municipal, y desde Kururia entrando por el lado de Bonanza por la parte que es Wakanbay, que es el territorio de los mayangnas de Awaw Tingni. Pasa por Cerro Bolivia y cae a Kukalaya, entra todo lo que es parte de Grey Town y hasta un lugar que se llama... delante de Kukalaya hay una cooperativa, unas comunidades que son caseríos mestizos" (Entrevista realizada a Modesto Frank Wilson, Secretario de la CIDT, Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 6 de mayo de 2005).

16 Según los investigadores del CARC-Informe Final (1998), al realizar la consultoría se dieron cuenta de que funcionarios del Gobierno consideran la estrategia como un "medio eficaz para evitar los problemas administrativos que surgen con la proliferación de grupos de poblaciones que reclamen estatus y derechos como "comunidades"

existencial y lo pragmático es la negación absoluta –a lo largo de la Costa Caribe entre miskitos mayangnas, ramas, creoles y garífunas– del concepto de “tierras nacionales” el que se resume en la expresión siguiente: “Nosotros estábamos aquí antes que se formara el Estado nicaragüense [...]” (CACRC-Informe Final, 1998:16-17).

En tal sentido, el Bloque es –según los comunitarios– “un medio para recuperar la tradición y para restablecer patrones de uso y dominio que prevalecían antes que comenzara la apropiación masiva de los territorios comunales”. Justificado por “relaciones de largo plazo entre grupo específico de población y un territorio, así como la identidad política cultural que ha existido, con algún grado de continuidad, desde el tiempo del Reino de la Mosquitia en la Costa Caribe” (CACRC-Informe Final, 1998:21).

## 2. El conflicto

Vemos pues que la problemática expuesta tiene dos dimensiones y dos escalas: la municipal y la comunitaria. ¿Pero qué intereses hay detrás de todo ello? Eso es lo que intentaremos establecer a continuación.

### 2.1. La escala municipal

Puerto Cabezas no es solo un municipio sin un territorio que administrar –entre el 80% y el 90% de su extensión superficial está siendo reclamada por comunidades indígenas<sup>18</sup>– sino que además carece de ingresos vía recaudación de impuestos municipales, principalmente del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBA) pues los habitantes del casco urbano pagan desde 1929 a la comunidad de Karatá o al Bloque de las Diez Comunidades un arrendamiento anual por el uso del espacio en el cual esté ubicado cualquier tipo de construcción. “*Está establecido un canon anual para las familias las instituciones que yo sepa pagan lo hace el Aeropuerto la BICU paga. Eso se ha venido pagando desde años y ya ha creado jurisprudencia y se va a continuar pagando ese arrendamiento que es de dominio no de posesión. Nosotros podemos ocupar la tierra, pero sólo para construir y el día que vendemos la persona que compra ya sabe que tiene que pagar arrendamiento a*

---

18 Williamson (2003:45).

*Karatá*” (Entrevista realizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN Unidad Técnica de Administración de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 5 de mayo de 2005 ). Los únicos que están exentos de ese pago son los que habitan dentro de las 200 millas náuticas como parte de un convenio firmado entre la Alcaldía de Puerto Cabezas y la comunidad de Karatá.

La negativa de la población a realizar el pago de impuestos a la comuna tiene que ver con el hecho de que tal como se mencionó antes, el municipio es una institución nueva en la Costa Caribe; por tanto, el pago de impuestos a la municipalidad es un hábito que aún no se ha construido, no solo entre quienes están ubicados en el área urbana, sino, también, en la rural. Y en el caso de estos últimos, ni siquiera están enterados de que es una práctica que debe realizarse. Impera además la idea de que las comunidades indígenas no deben hacer ningún pago a la municipalidad y tampoco al Estado nicaragüense, pues ellos ya estaban en los territorios que ocupan cuando se dio la (re)incorporación. Para el caso de los habitantes de Bilwi, la negativa a realizar los pagos también se relaciona con la idea de que si ya se está pagando agua, energía, recolección de basura, por qué deben pagar impuestos a la municipalidad. “*¿Qué bien me hace a mí estarte pagando todos los años? Además de eso el Tratado de 1860 dice que nosotros los pueblos indígenas no debemos pagar impuestos al Estado ¿qué beneficios tenemos?*” (Entrevista realizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN Unidad Técnica de Administración de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 5 de mayo de 2005 ).

Y de esta situación ha surgido un nuevo problema: los habitantes de Bilwi están empezando a negarse a realizar el pago del arrendamiento a cualquiera de las dos comunidades. Incluso, el Alcalde anterior quiso declarar de utilidad pública las tierras de Karatá, pero no pudo, pues cuando Puerto Cabezas fue constituido como municipio, no sólo lo hizo sobre territorio indígena, sino que además Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades ya tenían un título que los acreditaba como dueños de ese territorio. Entonces “*difícilmente ellos podrían declarar esas tierras de utilidad pública sin que Karatá se los autorice, porque el dueño de la tierra es Karatá y las Diez Comunidades en todo caso aunque el Estado le dio un terreno ejidal no podía darle un terreno sobre las tierras de una comunidad cuando ellas ya tenían título. Entonces no se pudo hacer nada y por eso es que no han podido montar su Plan de Desarrollo Urbanístico. Lo hicieron gastaron un montón de plata y lo tuvieron que engavetar porque ellos tienen que aprender a respetar la cosa comunal. No se trata de sobrepasar las normas comunales y máxime cuando tienen un título y ni la Alcaldía ni el Gobierno Central pueden violentar eso*” (Entrevista rea-

lizada a Edda Moreno, Coordinadora-RAAN Unidad Técnica de Administración de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 5 de mayo de 2005 ).

El pago de impuestos, más que un conflicto constituye, un inconveniente que reúne todas las condiciones para ser superado, aunque la condición para que ello ocurra es la solución entre el Bloque de las Diez Comunidades y Karatá. Con base en esa solución, se podrá visualizar la propia para la problemática territorial que enfrenta el municipio en su totalidad, y de manera específica su área urbana. Lo que acontezca será de suma importancia para la relación municipio-comunidad, pues es incuestionable que, en el caso del municipio de Puerto Cabezas, su territorio está constituido por territorios indígenas. Esto indica que en cualquier territorio, según la escala desde la cual se trabaje, es posible identificar otros territorios; o, dicho de otro modo, que un conjunto de aproximadamente 74 comunidades constituyen el municipio de Puerto Cabezas.

Con lo anterior, se alude a lo que recientemente se ha denominado en México como proceso de “remunicipalización”, con el cual para el caso de los pueblos indígenas se hace referencia a la “ubicación de reivindicaciones en el marco de las luchas administrativas pasadas y presentes, [...] en donde coexisten intereses políticos de varios tipos, a la par de los de pueblos indígenas propiamente dichos, [...] ya que ninguna autonomía podrá ser viable si no tiene como punto de partida a los pueblos, diferenciando a los diversos actores sociales y sus intereses propios en relación con la división territorial” (Dehouve, 2001:292-296). La cuestión es que desde el punto de vista del presente trabajo, este es el momento, la oportunidad histórica que tiene el Estado nicaragüense, de empezar a construir un verdadero Estado, en términos de territorio.

Las elecciones municipales realizadas en noviembre de 2004 en Nicaragua, que fueron ganadas en Puerto Cabezas por YÁTAMA, propicia el momento para reconsiderar el tratamiento que debe darse a este municipio indígena. Y no es un caso único en la Costa, también es la realidad que están viviendo Waspán y Prinzapolka, también municipios de la RAAN, constituidos por pueblos indígenas que demandan la demarcación y titulación de sus respectivos territorios. Es la oportunidad de concertar modos de producir territorio, pues evidentemente no se está proponiendo que uno u otro abandone lo que considera pertinente a sus intereses, pero sí que se articulen ambos y se inicie la tarea de verdaderamente reconocer no sólo lo que históricamente ha estado presente, sino, también, de dar su lugar a quienes lo merecen. Es el momento de construir verdaderamente un Estado multilingüe, multiétnico y pluricultural, un Estado autónomico.

## 2.2. La escala comunitaria

Desde este nivel, las dimensiones del problema son distintas, y quizás un poco más complejas que en el nivel anterior, pues se trata de negociar. Tomando en cuenta “el carácter territorial del ser humano, que lo hace estar indisoluble y estrechamente ligado a un territorio, convirtiéndose en un animal territorial que no solo ocupa y usurpa, sino que también defiende su entorno con igual o peor ferocidad que cualquier otra especie animal” (Boisier, 2001:1). En este sentido se trata de ceder, y no ceder porque se rinda uno u otro, sino ceder para lograr que las partes involucradas concierten intereses: los intereses de una y otra comunidad, que al final será el bienestar de ambas.

Hasta ahora, Bilwi, independientemente de las arduas luchas del Estado nicaragüense, nunca ha desaparecido, sigue existiendo; y evidencia de ello es el problema territorial que este representa. De igual forma, es indiscutible su pertenencia al Bloque de las Diez Comunidades, así lo demuestran los títulos otorgados por la Comisión Tituladora en 1917. El problema es que, al año siguiente, esta misma Comisión otorgó otro título a la comunidad de Karatá, en el cual le adjudicaba territorio que pertenece al Bloque de las Diez Comunidades. Peor aún, 11 años después, el Estado nicaragüense decidió reconocer la existencia de Puerto Cabezas en territorio indígena y ubicar la cabecera municipal de este en Bilwi. El gran responsable, entonces, del problema territorial que se registra actualmente entre ambos territorios, es el Estado nicaragüense.

En primer lugar, porque la tan famosa Comisión –si se toma en cuenta su origen– evidente representante de los intereses de ese Estado (re)incorporador, cuya inoperancia fue determinante para que la gran mayoría de los territorios indígenas de la Costa Caribe quedaran sin ser titulados. La Comisión Tituladora es responsable no solo de los problemas territoriales de Karatá y el Bloque de la Diez Comunidades, sino que además es cómplice, al declarar inexistente a Bilwi, al momento de crear el municipio de Puerto Cabezas. Esto no solo ha traído problemas a la municipalidad, específicamente a su gestión, sino, también, ha provocado problemas entre las comunidades, pese a que el Síndico de las Diez Comunidades expresó al respecto que: *“nosotros no tenemos que hacer nada porque el Título está claro el Título dice que Bilwi es de las Diez Comunidades pero quienes no han querido entender eso son los hermanos de Karatá. Si vamos legalmente y si revisamos los Títulos los derramos no aparece si agarramos los linderos y los poligonales que salen en el Título de la Comunidad de Karatá los de las Diez Comunidades Karatá no tiene nada que ver con Bilwi”* (Entrevista realizada a Roberto Wilson, Síndico del Bloque de las Diez Comunidades. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 6 de mayo de 2005).

Sin embargo, lo que no mencionó el Síndico Williamson es que cuando aún no existía el Tribunal de Apelaciones en Puerto Cabezas, se introdujo una demanda en el Tribunal de Apelaciones de Matagalpa (se desconocen las fechas de esta acción), emitiéndose fallo a favor de Karatá, que establecía que Bilwi pertenece a Karatá. Según Frank Wilson, fue de esta forma que se profundizó el problema, pues además el conflicto se fue politizando porque *“cada vez que vienen elecciones, los partidos políticos –principalmente el PLC y YÁTAMA– quieren que la Comunidad de Karatá desaparezca, es decir la propiedad que por derecho propio le corresponde a Karatá, desaparezca. Al desaparecer, quieren que administre la Alcaldía y es obvio ver aquí que primer municipio sin territorio que administrar para decidir sobre él todo lo que es el asunto de su administración de las tierras del municipio. El fondo del problema es político porque el Síndico es un líder que pertenece a un partido tiene que manipular y entonces el territorio tiene que estar implicado”* (Entrevista realizada a Modesto Frank Wilson, Secretario de la CIDT. Bilwi, Puerto Cabezas-RAAN, 6 de mayo de 2005).

Evidentemente, hay dos posiciones distintas referidas a un mismo problema, pero no se trata de entrar en polémica ni mucho menos. La intención al exponer estas dos versiones del problema –sin contar la de Karatá– es hacer ver que existen tantas versiones de cualquier realidad como partes interesadas estén de por medio. Algo sí es seguro, y es la gran incidencia que en todos los niveles de gobierno de la Costa Caribe tienen los partidos políticos nacionales, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). El principal problema de tal incidencia radica en que los intereses comunitarios nunca han coincidido con los intereses de estos partidos, lo cual va en detrimento del proceso autonómico desde todos los ángulos posibles, debido, en gran medida, a la concepción centralista del poder que existe en dichos partidos y que es transmitida a las esferas regionales, municipales y comunitarias de la Costa.

Cualesquiera sean los antecedentes de pertenencia verdadera de Bilwi, lo que resulta indiscutible es que esta situación representa un problema no solo para el municipio en su gestión, sino, también, para la estabilidad de ambas comunidades. En efecto, la municipalidad deberá aceptar el fallo que la CIDT y la CONADETI dicten, pero la solución deberá ser satisfactoria para ambas partes. La CIDT y la CONADETI son instancias nuevas, creadas a partir de la aprobación en enero de 2003 de la Ley 445. La CIDT es el órgano ejecutivo de la CONADETI, encargada de llevar a cabo la concertación en los territorios para la demarcación territorial, conforme los diagnósticos presentados por las comunidades. La CONADETI es una ins-

tancia deliberativa, encargada de aprobar o negar la demanda de demarcación y titulación que cualquier comunidad introduzca ante la CIDT. Ambas instancias desempeñan el rol de conducción y ejecución del proceso de demarcación y titulación en territorios indígenas y étnicos de manera eficiente<sup>19</sup>. Lo más interesante de toda la información recabada es que, independientemente de cualquier interés, existe consenso alrededor de que la CIDT es la instancia que se encargará de dirimir este asunto. El que además de existir consenso para llegar a acuerdos, exista consenso sobre quién se debe encargar de conducir el proceso, es muy positivo.

Falta agregar que la cuestión de Bilwi es también un problema económico tanto para lo municipal como para lo comunitario. Esta aclaración se hace a partir del discurso de los entrevistados y de otras personas con las cuales se conversó. Lo que en realidad preocupa es la recaudación de impuestos ya sea de parte de la Alcaldía o de Karatá y las Diez Comunidades. La primera porque no está recibiendo ingresos vía impuestos, y eso significa ausencia de fondos, distintos a los percibidos de parte del Gobierno Central a través del Presupuesto General de la República. Y las segundas porque al resolverse el diferendo entre ambas, también se definirá quién se quedará con el monto percibido por medio del arrendamiento de lotes a los habitantes de Bilwi. El asunto para ambas escalas también pasa por la cuestión de la exploración y explotación de los recursos naturales ubicados en el municipio, que la Alcaldía no puede tocar ni concesionar por estar localizados en territorios indígenas. La competencia municipal es netamente administrativa, de regulación y control, pues los pueblos indígenas y las comunidades étnicas son propietarios de manera colectiva de estos: "En los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, la municipalidad emitirá su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Esta consulta no agota el requisito para el Consejo Regional, o cualquier otra entidad, de consultar directamente a las comunidades en materia de explotación de los recursos naturales" (Arto. 12. Ley 445. Diario Oficial: *La Gaceta*, N.º 16, enero, 23 de 2003).

---

19 A la fecha la CIDT y la CONADETI cuentan con un plan quinquenal de trabajo con un manual de procedimiento y con un reglamento interno pero carecen de la partida presupuestaria que por ley el Estado debe otorgarles. Arto. 62. "El Estado mientras dure el proceso de demarcación y legalización asegurará la inclusión en el Presupuesto General de la República de cada año de las partidas que fueren necesarias para financiar las inversiones que demanden trabajos y gestiones de toda índole necesarias para asegurar el propósito señalado por esta Ley". Ley 445. Diario Oficial, N.º 16, enero. 23 de 2003.

Y por cualquier eventualidad, la Ley 445 también prohíbe a la municipalidad la creación de parques ecológicos en tierras comunales ubicadas en su territorio (Arto. 14). Asimismo, la Ley regula la creación de áreas protegidas en tierras comunales y en caso de que se realice, debe haber de por medio un proceso de consulta en las comunidades afectadas y en caso que se declare, estas deberán ser manejadas conjuntamente entre los pueblos indígenas o comunidades étnicas y el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (Artos. 26, 27 y 28). Como puede observarse, la Ley 445 regula inclusive las relaciones entre el nivel comunitario y el municipal, relacionadas con el uso, exploración y explotación de recursos naturales.

Tanto la Ley de Municipios como la Ley 445 y la Ley de Autonomía establecen no solo las competencias de la administración municipal y de la comunitaria, sino que también establecen las relaciones entre uno y otro nivel de gobierno. El problema es que tal y como se mencionó antes, el municipio es una estructura nueva en la Costa Caribe, y su condición de instancia estatal ha provocado mucho recelo entre la organización comunitaria caribeña. Para el caso de municipios con pueblos indígenas dentro de su territorio, el asunto se complica aún más, pues está de por medio el territorio sobre el cual se debe ejercer la administración y el territorio sobre el cual se ha creado una historia común, un flujo, una red. Y no es que desde el municipio no sea posible identificar características como las mencionadas, el problema es que el municipio, como unidad base de la división político-administrativa del Estado nicaragüense –que es jerárquica por naturaleza–, funciona respondiendo a una lógica distinta de cara al manejo territorial.

Sobre el manejo territorial, queremos decir que este tiene como fin principal “ser satisfactorio para quien lo ejecuta, considerando tanto la planeación y el ordenamiento territorial, como el manejo cotidiano del entorno físico del individuo” (Monnet, 1999:1). Desde la realidad en estudio, se pudo constatar la existencia de un Plan de Desarrollo Urbanístico del casco urbano de Puerto Cabezas, elaborado en el 2001 por la empresa GS Ingeniería Integral, S. A. de C. V., contratada por la municipalidad de Puerto Cabezas. Pero la ejecución de dicho Plan se ha visto obstaculizada debido al problema territorial existente entre Karatá y el Bloque de las Diez Comunidades y de estas con la municipalidad. No se encontró un Plan de Desarrollo municipal que incluya a la totalidad del municipio, de manera que surge la pregunta de si las autoridades municipales están en capacidad de satisfacer las necesidades no sólo de la población, sino además de dotar al territorio en su conjunto de las condiciones básicas para que este funcione. La respuesta a esta pregunta puede expresarse desde



cualquiera de las posiciones políticas que existen en la región, desde los intereses económicos que estén de por medio, y desde cualquier comportamiento generado por una práctica cultural determinada.

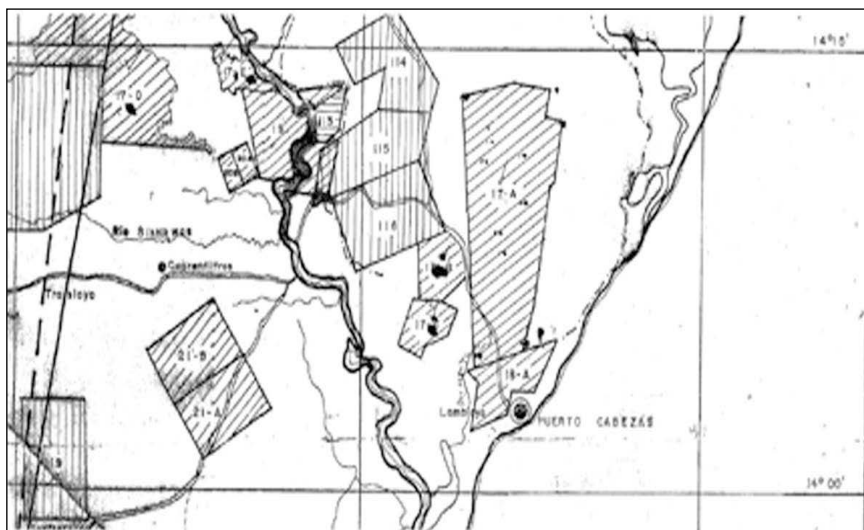
Desde la perspectiva de esta investigación, que es el territorio, lo que agudiza el problema es que Nicaragua todavía carece de una ley de ordenamiento territorial, la que al momento de existir debe obedecer a “una política de Estado y [a] un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo”. Esta definición evidencia que en el ordenamiento territorial confluyen “las políticas ambientales, las de desarrollo regional, espacial o territorial y las de desarrollo social y cultural” (Massiris, 1995:3), determinadas por el modelo de desarrollo económico dominante en el país donde se implemente.

La carencia de una ley de ordenamiento territorial representa la falta de un norte que oriente hacia dónde deben dirigirse los objetivos, políticas y acciones (públicas y privadas), de manera sectorial y territorial, lo que de él se espera y a quiénes debe satisfacer. Por tanto, al momento de elaborarse debe buscar cómo “articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre este y orientar provisoriamente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado, especialmente, en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial” (Massiris, 1995:4). En relación con esto, la Ley 445 es para la Costa Caribe el inicio de ese camino, pero no basta, pues a pesar de que la Constitución del país reconoce diversas formas de propiedad: comunitaria, cooperativa, privada, pública y asociativa, unas más presentes que otras en diversas regiones, todas existen en Puerto Cabezas, todas origen de conflicto. Ello porque no existe, desde el nivel nacional, una visión que involucre el ordenamiento territorial en las diversas escalas presentes en la región. De manera que, a pesar de las leyes, sean estas las que sean, en realidad no se toman en cuenta las condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales de manera integral, como formas territoriales cambiantes en el tiempo y en el espacio. Es decir, no se toma en cuenta el manejo cotidiano del entorno físico de los individuos, grupos, pueblos y comunidades, que surge de su relación con lo político, lo cultural, lo social, lo económico y lo ambiental.

Esta situación representa un problema, pues si se considera la condición multilingüe, pluricultural y multiétnica del Estado de Nicaragua, el respeto a la diversidad debería ser la premisa en la actuación de quienes tienen en sus manos la administración de lo nacional, lo regional, lo municipal y lo comu-

nitario. Para todos los niveles existen soluciones; para el municipal y el comunitario, se trataría de articular los intereses de ambas partes. Anteriormente, se hizo alusión a la remunicipalización, y es desde lo comunitario desde donde podría emprenderse una labor para el fortalecimiento de las autoridades comunales, fortalecimiento en el sentido de que se tomen en cuenta los planteamientos de estas en la esfera municipal. En otras palabras, que las autoridades comunitarias se conviertan ante la municipalidad en las representantes directas de los habitantes del municipio ante el Concejo Municipal. Por ejemplo, para el caso en que un municipio se encuentre bajo la administración de YÁTAMA, cuya mayoría de población es indígena, esto daría mejores resultados a la gestión municipal y a la comunitaria, pues los intereses de unos y otros se concatenarían. Ya que hay de parte de la municipalidad un conocimiento mayor y mejor de la dinámica existente en el convivir comunitario, se enriquecería así la gestión del municipio y daría a la organización comunitaria el lugar que verdaderamente merece.

**Mapa 4**



Muestra los terrenos de la Comunidad de Karatá 18-A y del Bloque de las Diez Comunidades 17-A, 17-B, 17-C, 17-D y 17-E. En la actualidad utilizado por la CIDT en el proceso de demarcación y titulación de territorios indígenas y étnicos de la RAAN. 1:250,000. Fuente: Mapa de Propiedades 1979, Proyecto Forestal. Facilitado por Modesto Frank Wilson; Secretario CIDT.

### 3. Conclusión

Más que conclusiones, lo que a continuación leerán es una reflexión sobre lo que se conoció a través de la investigación. La razón para hacerlo así es que todo lo expuesto líneas arriba es, en el Caribe nicaragüense, un proceso vivo, que se está dando; por tanto, sujeto a contingencias, no solo externas a las Regiones Autónomas, sino, también, internas. De ahí que nuestra perspectiva, que parte de un análisis de la problemática costeña restringido a una visión territorial y por qué no admitirlo, también práctica de la situación, se considere fundamental la forma en que el territorio de la Costa fue (re)incorporado a la soberanía del Estado nicaragüense. Una estrategia que respondía exclusivamente a un principio de soberanía espacial, estrechamente dependiente de la noción de poder y penetración territorial del Estado. El problema a estas alturas no es que se haya hecho tal (re)reincorporación o la forma en que se realizó, el problema es que la visión de ese territorio sigue siendo la misma; así lo demuestra el actuar del Estado nicaragüense, desde 1894. Si bien es cierto la Costa y los costeños cuentan con una serie de leyes que no solo les reconocen sus derechos particulares: lengua, religión, gobierno, territorio, el problema que percibimos es que estos o no son puestas en práctica o lo son a medias.

Por ello, es importante hacer ver que la problemática que decidimos estudiar es solo una de las muchas que se registran en la Costa, pero es a su vez el común denominador en la región. Igualmente, están presentes muchos intereses y muchos actores, todos convencidos de que el suyo es el peor problema o el más importante, que su visión es la más acertada o su propuesta la correcta. Es probable que algunos piensen que lo abordamos desde una perspectiva un poco técnica, quizá muy sencilla, pero se nos hace evidente que es necesario que las partes se sienten y dialoguen. De la concertación y la puesta en marcha de cualquier decisión, depende el desarrollo de Puerto Cabezas, de Bilwi, del Bloque de las Diez Comunidades y Karatá, pues la suerte del territorio determina la suerte del individuo. Veamos la suerte como la condición que permitirá tener la certeza de lo que se tiene, y en función de ello, plantear propuestas de desarrollo, pues mientras no haya una certeza técnica de qué es lo que le pertenece a quién, seguirá estando pendiente una alternativa viable para todas las partes.

Viable para la administración municipal y viable para la autoridad comunitaria, porque la gestión municipal siempre estará atada de manos, pues su condición de gobierno sin territorio que administrar la coloca en una situación de inoperancia y escasez de recursos, que está preocupada

no por el bienestar de sus habitantes, sino por la forma en que se consiguen fondos para realizar su gestión. Viable para la autoridad comunitaria, porque se hace necesario que esta sea realmente tomada en cuenta, pues son quienes están más cerca de la gente, son los llamados a ser los interlocutores directos con la municipalidad. A nuestro parecer, esto no sólo ahorraría recursos, sino que además multiplicaría oportunidades de dotar a la población de mejores condiciones; además, sería una forma de entrar en estrecha relación con el Gobierno Central, pues la gestión municipal a pesar de su autonomía, es para el primero la autoridad inmediata con la cual se establecen relaciones, independientemente de la política, es la municipalidad la entidad privilegiada por sobre las otras, la regional y la comunitaria.

En mayo de 2005 se realizó en Waspán –RAAN– la entrega de parte del Presidente de la República de 5 títulos territoriales a 86 comunidades, la cual benefició a 85.000 personas. Este paso es solo uno de los cientos que hay que dar en lo concerniente a titulación de territorios indígenas, el proceso ya se inició, y está en manos del Gobierno Central que este se realice de la mejor manera. Para ello, es indispensable que se dote a la CIDT y a la CONADETI del presupuesto que requieren para ejecutar el proceso, para ello se requiere hacer lo que mandata la ley incluir una partida para ellos en el Presupuesto General de la República, cosa que no se ha hecho, para que ambas instancias ejecuten lo que la Ley 445 le indica. Sin el dinero necesario, las comunidades no están en capacidad de arrancar con el proceso de demarcación y titulación que, entre otras cosas, requiere una caracterización de los habitantes del territorio sujeto a demanda y una medición de este. Tampoco cuentan con los recursos humanos ni técnicos para realizarlo, pero el proporcionarlos también está incluido en la Ley.

Estamos claros en que los recursos son limitados en la región, pero no es posible que también la voluntad política también lo sea. Es el momento de pensar en conjunto, en los beneficios de todos, en los beneficios de la nación. Esta Ley 445 es la oportunidad de construir un país territorialmente articulado, en el que se incluyan todas las formas de producir territorio, de verlo y manejarlo. Es la oportunidad de retomar los principios perentorios de la autonomía e iniciar la construcción del Estado autónomo nicaragüense.

## Bibliografía

- Aguirre Sacasa, Francisco Xavier (2002) *Un Atlas Histórico de Nicaragua*, (Managua, Fundación Vida/Colección Cultural de Centro América/Serie Histórica. N.º 15).
- Boisier, S. (2001): *Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización*, (París, Territorial Outlook).
- Central American and Caribbean Research Council (1998): Diagnóstico General sobre la Tenencia de la Tierra en las Comunidades Indígenas de la Atlántica, *Informe Final*, Elaborado por Charles R. Hale, Edmund T. Gordon & Galio C. Gurdían, (Austin, Texas-/Bluefields Puerto Cabezas, Nicaragua).
- Dehouve, D. (2001): *Ensayo sobre Geopolítica Indígena: los municipios tlapanecos*, (México, CEMCA/CIECAS).
- Fondo de Población de las Naciones Unidas e Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (2000): *Informe Estadístico Sociodemográfico*, “Municipio de Puerto Cabezas. Proyecto: Apoyo a los Sistemas de Información Sociodemográficos para el Desarrollo a Nivel Local”, (Managua NIC/98/P11).
- González, M. (1997): *Gobiernos Pluriétnicos: la Constitución de Regiones Autónomas en Nicaragua. Un estudio sobre el Estado Nacional y el Proceso de Autonomía Regional de la Costa Atlántica-Caribe*, (México, P y V, URACCAN).
- Gurdían, G. (2002): “Mito y Memoria en la Construcción de la Fisonomía de Alamikangban”, *Revista de Historia*, IHNCA-UCA N.º 14.
- Informe de Desarrollo Humano (2005): *Las Regiones Autónomas de la Costa Caribe ¿Nicaragua asume su diversidad?*, (Nicaragua, PNUD).
- Massiris, Á. (1995): *Ordenamiento Territorial y Procesos de Construcción Regional*, (Colombia, UPTC).

- Monnet, J. (1999): *Globalización y territorializaciones “areolar” y “reticular”: los casos de Los Ángeles y la Ciudad de México*, (México, Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio).
- Reina, L. (2000): Raíces y fuerza de la autonomía indígena, en L. Reina (coord.): *Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI*, (México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Instituto Nacional Indigenista).
- Williamson, D. (2003): Tipología de Conflictos sobre la Propiedad Comunal en el Municipio de Puerto Cabezas, *WANI*, N.º 35, CIDCA-UCA.

## RESEÑAS

Manuela Camus: *La colonia Primero de Julio y la "clase media emergente"* (Guatemala, FLACSO, 2005)

Al ser Guatemala uno de los países que presenta mayores índices de desigualdad social en América Latina, proponer un estudio de los sectores sociales medios, considerados aquí no solo desde las perspectivas de propiedad e ingresos, sino, también, como sujetos actuantes y hablantes de un fracasado proyecto de 'guatemalidad moderna', permite reinterpretar nuestras problemáticas estructurales más apremiantes desde estas personas cuyas historias de vida son expresión de nuestra experiencia societaria fracturada por la violencia. La invisibilidad que estos sectores sociales han tenido en las ciencias sociales centroamericanas hasta tiempos muy recientes, evidencia el aumento de los límites de movilidad social que estos han ido sufriendo incrementalmente en estos tiempos de soberanía del capital.

Manuela Camus reflexiona sobre la necesidad de estudiar estos sectores medios desde factores como su participación en la cadena productiva y sus prácticas culturales de movilidad y ascenso social, siendo portadores de un 'ser guatemalteco' que no ha podido implantarse en un imaginario social de Nación recreado desde las diferencias étnicas.

Dentro de un espacio centroamericano de investigación social en el que no hemos superado todavía del todo el desarrollo de estudios sobre generalidades y tendencias, la autora llama la atención para que ese sector social denominado 'clase media' sea comprendido en su amplia diversidad y relativa estabilidad. Así, pasamos de hablar de estas generalidades y tendencias para emprender una tarea fundamental en la comprensión de nuestra experiencia total del mundo social: el planteamiento y estudio de problemáticas de temática y ámbito muy concretos. Problemáticas que en

el caso de este estudio, constituyen los itinerarios de vida de hombres y mujeres que están engarzados con las contradicciones e irresoluciones de nuestro proceso histórico en el ámbito de definición y construcción, desde el Estado, de este espacio urbano de sociabilidad de los denominados ‘capitalinos modernos populares’.

El fracaso fundamental de este proyecto se comprende y explica a partir de la puesta en marcha de políticas públicas erráticas y coyunturales de dotación de vivienda y gestión del espacio urbano. Políticas que solamente respondieron a un ideal de modernidad que no impulsaba cambios reales en la estructura social del país, siempre basada en ese imaginario social oligárquico de la familia conservadora y nuclear que solo consigue afianzar una sociedad cada vez más empobrecida y dividida. Es un proyecto de ‘modernización’ que trae consigo el estigma estructural de una sociedad de castas, refuncionalizada en el ejercicio de una ciudadanía diferenciada, que no incluye a todos los grupos humanos que habitamos y formamos parte de este territorio.

Actualmente, siempre asistimos a la reafirmación en el espacio público, por medio de diversidad de discursos, de una serie de supuestos valores portadores de una identidad colectiva, que únicamente constituyen la apología de todo aquello que contribuyó decisivamente a hacer de Guatemala lo que es hoy: un Estado irresuelto, excluyente y fragmentado con una muy débil capacidad de reconstruir un proyecto de comunidad política. En definitiva, un Estado incapacitado por su articulación metropolitana, urbana y monocultural, de sentar las bases constructivas de un genuino Estado social de derecho que impulse la puesta en marcha de políticas públicas que superen la insularización fáctica y simbólica de nuestras exclusiones económicas, políticas y culturales.

Como historiador, estoy convencido de que no se puede reconstruir nuestra convivencia societaria sobre la amnesia pactada: toda esa serie de acciones públicas y privadas que pretenden hacer ‘tabla rasa’ de un pasado que día a día se manifiesta en esos conciudadanos y conciudadanas de distintas generaciones que Manuela Camus denomina *los jubilados, los bisagra, los límites y los de la postguerra*. Todos esos guatemaltecos y guatemaltecas que son rostros de nuestros conflictos, de nuestras limitaciones, de nuestras omisiones, de nuestros fracasos colectivos. La disociación e inestabilidad familiares, la precariedad económica y la educación sexista presentes en este grupo de hombres y mujeres que supieron adaptarse extraordinariamente a los dramáticos cambios de la ciudad de Guatemala en los últimos treinta años, son solo expresión de este pasado no asumido que refrenda de manera brutal la lógica social de las fronteras es-



tamentales que sustentan nuestras exclusiones heredadas, inventadas y legitimadas en todos los órdenes.

Las historias de vida recopiladas y analizadas en este libro son un intento honesto por reconstruir críticamente nuestra experiencia societaria, esa “guatemalidad”, que debemos buscar como una marcha de autocer - cioramiento y autoesclarecimiento colectivo que finalmente nos conduz - ca, como siempre, hacia el corazón mismo de nuestra Historia.

José Edgardo Cal Montoya  
Escuela de Historia  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Silvia Irene Palma (coordinadora), *Después de nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala*, (FLACSO, 2004)

El carácter estratégico de los desplazamientos de población involucra la puesta en escena de un conjunto de presupuestos sobre las causas y los impactos en los escenarios en los que se origina, transcurre y finaliza el proceso migratorio. Siendo un proceso consustancial a las dinámicas de globalización del capital y los flujos (de valores, mensajes y mercancías), la migración produce también constantes transformaciones de carácter subjetivo que vuelven más complejos los abordajes acerca del fenómeno. El desplazamiento, en definitiva, representa la consolidación transnacional de los proyectos de vida de las personas involucradas en el proceso migratorio; de este modo, no solo los recursos, las mercancías y los mensajes, son transnacionales: también lo son las lógicas individuales.

En la creencia religiosa occidental, el imaginario colectivo suele colocar al centro de la acción la figura del creador de la tierra; antes y después que él, no existe nada. Sin embargo, conviene tener acercamientos sucesivos y de intensidad considerable para lograr entrar al reino de los cielos. Esta característica de la práctica religiosa también se convierte en estrategia, cuando los demás recursos importantes para el tránsito por este mundo no son suficientes.

Migración y religión son, pues, estrategias que persiguen cada una por su lado asegurar las condiciones de supervivencia material y espiritual de las personas. El libro *Después de nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala*, elaborado en el año 2004 por el Programa de Migración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO) Sede Guatemala, no es un manual de salvación ni una carta de intenciones para llevar a buen puerto el cuerpo y el alma; el título, más bien, provoca profundizar en la idea de que, en el fondo, si es posible que existan situaciones más allá de la creencia religiosa para poder salvarse, la migración es una de ellas.

El libro fue escrito justo antes de los acontecimientos que han significado por un parteaguas en la agenda pública y mediática del tema migratorio en la región latinoamericana. El endurecimiento de la ley migratoria en Estados Unidos, aunado a la polarización de las actitudes relacionadas con las migraciones a escala planetaria (que se resumen en la aceptación y el rechazo) ha tenido un efecto expresado en las respuestas colectivas nunca antes imaginadas.

Las recientes luchas a favor de las personas migrantes en Estados Unidos lideradas por organizaciones civiles, estudiantes y grupos de apoyo a la migración, ha revelado el inicio de una nueva generación de procesos caracterizados por el reconocimiento social y jurídico de las personas involucradas, una vez valorada parcialmente la función económica que desempeñan; la presentación de la imagen de las personas migrantes a partir de su exposición continua en los medios de comunicación nacionales y transnacionales y la profundización de los procesos de *ciudadanización* de las personas migrantes y los demás actores involucrados.

Lejos de estar desfasados y fuera de contexto, los postulados presentes en los artículos que conforman el cuerpo del texto representan la oportunidad para profundizar en el carácter estratégico y multidimensional del fenómeno migratorio a escala regional. Concebido a partir de abordajes referidos al caso guatemalteco como país de tránsito y expulsión de migración, el texto continúa una discusión que recupera Centroamérica como región con avances y retrocesos en el tema migratorio. Hoy más que nunca, el tema es vigente y requiere de continuas y constantes lecturas como las que ofrecen los distintos acercamientos; este, sin lugar a dudas, es el aporte que otorga el enfoque con el que fue concebido y compilado.

Visto en clave analítica, el libro posibilita tres grandes dimensiones que se desarrollan, con mayor o menor implicación de acuerdo con las perspectivas metodológicas, conceptuales y personales de los acercamientos.

La primera dimensión presente como hilo conductor, recrea la naturaleza compleja de un proceso que como el migratorio acarrea impactos individuales más los efectos colectivos para las personas involucradas en los escenarios de la migración; cualquiera sea el acento, las dinámicas migratorias siempre estarán pendulando entre lo subjetivo y lo estructural, enfoque que refuerza la necesidad urgente de concebir el tema sin extremismos que aislen o diluyan los efectos colaterales de los procesos migratorios contemporáneos.

En segundo término, el texto profundiza en el carácter multidimensional de las migraciones extrarregionales. Si bien cada uno de los artículos representa una parcela analítica, la presunción de continuidad que se denota en el conjunto propone el acercamiento desde varios ángulos, los mismos que presenta la dinámica migratoria.

La tercera dimensión resalta el tema del desarrollo y sus distintos matices, que bien podrían derivar en otras preguntas que permitan orientar más discusiones sobre el particular: ¿es la migración un paliativo para la superación de la pobreza? ¿Son los derechos humanos de las perso-

nas migrantes un proceso que se agota en los límites territoriales? ¿Cuál es la concepción de abordaje sobre la problemática presente en la región? ¿Son los mecanismos jurídicos y normativos suficientes para gestionar y no solamente administrar la migración como proceso de desarrollo?

El conjunto de artículos que conforman el libro en análisis abordan distintos aspectos en los que aparecen categorías como ciudadanía, territorio, Estado, derechos humanos, subjetividades, conflicto agrario y políticas públicas.

El valor de la conjunción de estos aspectos no es solo de carácter estrictamente académico, por los procesos de carácter conceptual que posibilitan (nociones como desarrollo, vulnerabilidad y subjetividades son puestas de nuevo en el escritorio de trabajo) y las validaciones metodológicas que consiguen (el uso de técnicas de investigación cualitativa como la entrevista a profundidad, el testimonio y el relato; la importancia de utilizar instrumentos como las encuestas de hogares para instalar procesos de seguimiento y monitoreo de largo alcance, en particular en las sociedades expulsoras de población).

Se trata de la posibilidad de acceso a la información para la incidencia, a escala nacional y regional. En el primer caso, por ejemplo, las evidencias provenientes del nororiente guatemalteco y reseñadas en uno de los artículos, supone la constatación de que hay que expandir los análisis y por consiguiente los abordajes institucionales y organizativos en el desarrollo del fenómeno al interior del país. Lo anterior pasa necesariamente por fortalecer los diálogos y las interlocuciones que avancen hacia la definición urgente de políticas públicas que gestionen el tema de una manera integral, considerando nuevas. En el caso del ámbito regional, la información comprueba una verdad absoluta: la ausencia de mecanismos de política migratoria integrales, la persistencia en legislaciones nacionales débiles o ancladas en el concepto del control y la seguridad, como término sustentado en las directrices posteriores al 11 de setiembre de 2001.

En este sentido, es urgente la animación del debate migratorio que integre estos elementos a propósito de la pronta e inminente entrada en operación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y los esfuerzos de las sociedades nacionales de la región, por avanzar hacia procesos de sanación política y democrática, teniendo en el medio estorbos en materia de corrupción y desafección por el sistema de partidos políticos.

Visto en clave descriptiva, el libro recupera ejes necesarios para el trabajo de profundización de conocimiento y el abordaje cotidiano en el ámbito de los procesos migratorios; los ejes, vale decirlo, no representan una lectura plana, en tanto son constantes las interlocuciones e interacciones entre uno y otro.

A riesgo de forzar la constitución de determinada tipología, se sugiere seguir la pista a los aspectos jurídicos, de derechos humanos, territoriales y estructurales que abordan los distintos artículos; desde luego, se presume que los lectores del texto encontrarán otros alcances y dimensionalidades que escapan a la elaboración de la presente invitación a disfrutar el texto. Sin embargo, la apreciación de que se está ante un análisis de las formas como las poblaciones responden, reconstituyen y preparan estrategias para lograr el objetivo de sobrevivir en medio de dificultades adversas y diversas, dejará una invitación a continuar suscribiendo este tipo de análisis multidimensionales para el abordaje del proceso migratorio.

En el balance queda la impresión de estar ante un texto cuya pertinencia se sustenta en sus alcances explicativos sobre el tema migratorio a escala regional y nacional para el caso guatemalteco, la multidimensionalidad comprobada del fenómeno migratorio y que logró ser expresada a través de los distintos artículos desde el punto de vista conceptual y metodológico y la actualidad de un proceso al cual se acompaña desde la reflexión y la práctica concreta.

Guillermo Acuña González  
FLACSO- Costa Rica

Roy Rivera (editor), Rebeca Calderón, Randall Blanco, Ronald Alfaro, Fernando Zeledón y Nielsen Pérez: *Los partidos locales y la democracia en los micr oterritorios de Costa Rica (r etrospección y perspectivas)*, (FLACSO Costa Rica, San José, 2005)

En las tres últimas elecciones se ha observado un incremento del número de partidos políticos inscritos en el plano local y regional. Por ejemplo, en las elecciones de 2006 se inscribieron quince partidos a escala provincial y catorce a escala cantonal. ¿Estamos asistiendo a un resurgimiento de la política en el plano local y con dinámicas y reglas de juego diferentes?

Seguramente, con base en la evidencia impresionista, podríamos constatar inmediatamente que sí; pero la realidad es mucho más compleja, y este libro, recientemente publicado por FLACSO - Costa Rica, se encarga de señalarnos el conjunto de elementos inmersos en la dinámica local y en la interacción entre esta y la política en el nivel nacional. En efecto, el conjunto de trabajos que conforman este libro, desarrollados por especialistas reconocidos en la materia, resulta de una gran utilidad para acercarse a una correcta evaluación de lo que está ocurriendo.

El libro, editado por Roy Rivera, quien es también autor, junto con Rebeca Calderón, del estudio introductorio, está compuesto por cuatro capítulos en los que aborda, sistemática y críticamente, el fenómeno de la política costarricense en los espacios cantonales, fundamentalmente. En ese capítulo introductorio, se examinan las persistencias y transformaciones del contexto internacional, que limitan notablemente el desarrollo de los partidos en ese nivel y el establecimiento de nuevas formas de hacer política. Si bien es cierto que se constatan avances, como lo señalan Rivera y Calderón, la multiplicación de los partidos “(...) por el momento, a pesar del entusiasmo de sus apologistas, apenas pueden ser considerados como una reacción crítica al bipartidismo y al modelo centralista de partido.” Todavía falta mucho camino por recorrer, antes de que se pueda hablar de una radicalización de la democracia en el nivel cantonal, y por tanto un aporte sustantivo a la renovación de la política en el plano nacional.

El trabajo de Ronald Alfaro y Fernando Zeledón se inicia con una propuesta metodológica para la investigación de las elecciones municipales en Costa Rica, para continuar con una caracterización del sistema electoral en ese nivel y una revisión de lo ocurrido entre 1953 y 2002. Los autores señalan dos ciclos históricos en la participación de los partidos cantonales: un primer ciclo de 1949 a 1978, donde la característica

es la permanencia inestable de dichos partidos, y un segundo ciclo de 1982 a 2002, donde la permanencia es mayor y donde la cantidad de partidos aumenta, sobre todo en los procesos electorales de 1998 y 2002. La crisis del modelo hegemónico bipartidista, de acuerdo con los datos mostrados, parece que se inició en el plano local.

Randall Blanco construye en su artículo una interesante tipología de los partidos cantonales, partiendo de un análisis del alcance sociológico del concepto mismo de “partido cantonal”. Encuentra que hubo partidos que se inscribieron pero nunca participaron en elecciones; partidos que se inscribieron, en escala cantonal pero rápidamente se transformaron en partidos provinciales; partidos que también se inscribieron en este nivel, pero con la intención de saltar al plano nacional, y partidos que participaron en elecciones en ese nivel, una o más veces, con propuestas de acción para sus cantones. En la opinión del autor, estos últimos son los verdaderos partidos cantonales. Su desarrollo ha sido irregular y discontinuo, en las palabras de Blanco, pero “(...) pareciera que poco a poco les va llegando la hora de convertirse en alternativas para el electorado nacional.”

El libro se cierra con un capítulo dedicado a analizar la participación de las mujeres en la política en el ámbito local, desde el plebiscito del 30 de julio de 1950, hasta las elecciones locales del 1° de diciembre de 2002. El texto elaborado por Nielsen Pérez, como parte de una experiencia de trabajo y producción colectiva desde el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), muestra como a lo largo de todos esos años la participación de las mujeres en la vida política local fue muy importante, pero hasta cierto punto invisible, debido a la presencia marginal en los cargos de elección popular. La situación parece dar un vuelco a partir del proceso electoral de 1990, cuando comienza a aumentar significativamente el número de mujeres electas como regidoras en los concejos municipales. La incorporación de la cuota mínima del 40% de participación de las mujeres en las listas de candidaturas de integrantes de los concejos, y la resolución N° 1863, del 23 de setiembre de 1999, del Tribunal Supremo de Elecciones, que dicha participación debe ser en puestos elegibles, aumentó considerablemente el número de regidoras municipales. Sin embargo, no corrieron con igual suerte las candidatas a alcaldesas municipales, en las elecciones de diciembre de 2002, pues del total de funcionarios de ese nivel, solamente un 8,64% son mujeres.

Así no solamente tiene utilidad para mirar el pasado, sino que también ofrece un material con el cual establecer contrastes con lo

ocurrido en las elecciones de 2006, donde aparentemente la polarización ocurrida afectó notablemente a los partidos locales, rompiendo con el desarrollo precedente. Pero, seguramente, eso será materia de un examen detenido por parte de los autores de este interesante libro.

Manuel Rojas  
FLACSO-Costa Rica



## RESÚMENES / ABSTRACTS

Hard-Pressed to Invest:  
The Political Economy of Public Sector Reform in Costa Rica

*LaDawn Haglund*

Este trabajo se trata de las luchas sobre reforma económica neo-liberal en Costa Rica, al utilizar archivos y entrevistas sobre aperturas comerciales en el sector de electricidad. Explica el ataque contra las instituciones públicas emprendidas por las élites locales y alentada por ideología neoliberal, los resultados concretos de las políticas que fueron puestas en ejecución por consiguiente, la veracidad de afirmaciones de “crisis,” y las explicaciones alternativas para el proceso de la reforma. También examina la dinámica de la resistencia, y concluye ligando el caso de Costa Rica al proyecto político y económico neoliberal que está reconstruyendo la base institucional de las relaciones entre el Estado, el mercado, y la sociedad en una manera que amenaza suprimir alternativas viables y prometedores.

This paper elucidates struggles over neo-liberal economic reform in Costa Rica, using archival and interview data on market openings in the electricity sector. It describes the concerted attack on public institutions waged by local elites and bolstered by neo-liberal ideology, the concrete results of policies that were implemented as a consequence, the veracity of claims of “crisis,” and alternative explanations for the reform process. It also examines the dynamics of resistance, and concludes by linking the Costa Rican case to the broader neo-liberal political and economic project that slowly is reconstructing the institutional basis of state-market-society relations in ways that threaten to suppress viable and promising alternatives.

## **Los campesinos hondureños: ¿transición agraria hacia la exclusión social?/ Honduran Peasants**

*Ana Laura Touza*

A principios del presente milenio, la agricultura ha dejado de ser la principal forma de ganarse la vida de la humanidad. La transición agraria hacia el capitalismo se ha completado en la mayoría de los actuales Estados nacionales. Sin embargo, a partir de los procesos de mundialización, las transiciones agrarias se dan en un contexto en el que la agricultura ha adquirido escala planetaria, bajo el dominio de corporaciones transnacionales. En este contexto, en los países de transición tardía, como el caso de Honduras, adquirirán formas de transición inéditas, cuyas posibles vías campesinas son excluyentes.

At the beginning of the Millennium, agriculture is no longer the main income of mankind. The agrarian transition towards capitalism has been completed in most countries. However, processes led by globalization have created a new context for agriculture under the control of transnational corporations. In such a context, agrarian transition in latecomer countries as Honduras would enjoy original forms of transition, in which peasant paths are marked by social exclusion.

## **El delito en Costa Rica: una propuesta analítica/ Crime in Costa Rica: an Analytical Proposal**

*Rodolfo Calderón Umaña*

En este artículo se desarrolla una propuesta para analizar el aumento registrado por los delitos contra la propiedad durante los últimos veinte años en Costa Rica, a partir de las transformaciones experimentadas por la estructura económica y social en el marco de las políticas neoliberales. En primer lugar, se acepta la tesis de que el delito es una construc -

In this article, I present a conceptual framework to analyse the steady increase reported in property-crime rates during the last two decades in Costa Rica. The basic assumption is that this phenomenon can be explained by the structural changes that have taken place during the neoliberal era. In the first place, I assume that crime is a social construction.

ción social, lo que significa que no hay personas ni acciones intrínsecamente criminales. En segundo lugar, se utiliza el enfoque de la exclusión social para entender los procesos mediante los cuales se le niega a un amplio sector de la población, el acceso a los medios institucionalizados para alcanzar las metas culturales. Finalmente, se recurre a las teorías del control social y la anomia, para entender los vínculos y mediaciones que se producen entre exclusión e incremento en los delitos patrimoniales.

Therefore, it cannot be treated as an ontological entity. In the second place, I utilize the social exclusion approach to understand the processes through which a wide range of the population is being excluded from the institutionalised means to achieve the cultural goals. Finally, I appeal to the social control and anomie theories to explain how and why social exclusion is linked to the increase in crimes against property.

### **Migraciones y medio ambiente ¿una relación plausible?: el caso de la Cuenca del Río San Juan/ Migration and Environment, a Plausible Relation? The Case of the San Juan River Basin**

*Allen Cordero*

Se estudia la relación entre migraciones y recursos naturales en la cuenca del río San Juan; la cual abarca un territorio de 38.569 km<sup>2</sup>, ubicado a ambos lados del río San Juan. Se plantea la necesidad de estudiar esta relación de manera diferenciada, según sean los sistemas productivos donde se insertan los migrantes. Se propone una tipología de sistemas productivos con las correspondientes inserciones de los migrantes y sus impactos relativos en el ambiente; esto, en el marco de una *formación social natural binacional*, en tanto noción articuladora de lo económico, lo social y lo natural.

This article deals with the relation between migration and natural resources in the San Juan River Basin, a territory of 38,569 square kilometers. It proposes the necessity of a differentiated analysis of migrants according to the productive systems they are integrated. Thus a typology of productive systems is advanced, taking into consideration. Migrants integration and impacts on environment, within the framework of a *bi-national, natural and social formation* as articulating notion of the economic, the social and the natural.

**La democracia como contingencia y paradoja: Guatemala 1944, un momento de selección de futuro./ Democracy as Paradox and Contingency: Guatemala 1994, a Moment of Selection of the Future**

Otto Argueta

La democracia, como aspiración política, se enfrenta con una paradoja inserta históricamente en su propia definición: lo necesario de su implementación y lo contingente de sus posibilidades. Las operaciones del sistema político son, en algunos casos, refuncionalizaciones de operaciones anteriores que han creado sentido a la selección de presentes pasados. O sea, la paradoja de la democracia se manifiesta en momentos de selección del futuro de la sociedad. Desde esta perspectiva, este artículo interpreta Guatemala, en 1944, con sus escenarios posibles, su contingencia y selección que han determinado el presente de este país.

Democracy, as political aspiration, faces a historical paradox: its implementation is necessary but its possibilities are contingent. The political system operates, in some occasions, according to previous operations that determine the selection of the present. That is to say, the paradox of democracy comes out in moments of selection of the future of society. From these premises, this article deals with Guatemala, in 1944. It analyzes the possible scenarios, their contingency and selection and how they have determined the present of this country.

**El capital social comunitario como un componente del desarrollo rural salvadoreño. El caso de la comunidad “Nueva Esperanza”, en el Bajo Lempa de Usulután/ Community Social Capital as a Factor of Rural Development in El Salvador: The Case of the Community “Nueva Esperanza”, Bajo Lempa in Usulután**

*Roberto López*

El concepto de capital social es un “concepto emergente” dentro de las ciencias sociales latinoamericanas; para el caso salvadoreño, se trata de un concepto poco conocido y poco aplicado. Se trata de un concepto de “alcance medio” que resulta útil para abordar realidades específicas, por lo que su aplicación, en sus diversos tipos y formas, permite describir, evaluar y sistematizar una amplia gama de experiencias sociales. Este trabajo retoma un “estudio de caso” que es abordado a la luz del capital social comunitario, desde su proceso de construcción hasta la revisión de sus efectos.

Social capital is an “emergent concept” in Latin American Social Sciences and it is little known and applied in the Salvadoran context. It is a “middle range” concept useful to analyze specific realities. Its types and forms allow for describing, evaluating and systematizing a broad number of social experiences. This article deals with a “case study” analyzed through the concept of social capital, from its process of construction to the review of its effects.

**La contraposición de territorios entre Bilwi y Karatá-Bloque de las Diez Comunidades: una visión desde la escala municipal y comunitaria/ Territorial Conflicts between Bilwi community and Karatá -the Block of the Ten Communities in Nicaragua: a view from the Local and Community Levels**

*Marta Susana Castrillo*

Puerto Cabezas es uno de los ocho municipios que integran la Región Autónoma del Atlántico Norte, y capital regional de esta. Fue creado en 1929, sobre territorio indígena miskito, quedando su casco urbano, Bilwi, establecido sobre territorio de la comunidad Karatá y del Bloque de las Diez Comunidades. Esta situación ha dado lugar a la existencia de problemas territoriales entre ambas comunidades, pero también entre estas y la municipalidad debido a que la última carece de un territorio para administrar. Esta realidad es la que nos ha permitido constatar cómo se contraponen los modos de territorialización: el que efectúa el Estado por medio de la división político-administrativa del territorio nacional; y el que establecen los habitantes directamente sobre el territorio sobre el cual desarrollan su cotidianidad. Estas experiencias sirven para observar los problemas que se suscitan entre las comunidades y a lo interno de estas, por la carencia de límites claramente establecidos.

Puerto Cabezas is one of the eight municipalities that constitute the Autonomous Region of the Northern Atlantic. It is also the capital of this region. It was created in 1929 on Miskitu Indians territory. Its urban settlement lies on the territory of the Karatá community and the Block of the Ten Communities. Out of this situation, problems arouse around the territory between these two communities. These problems also affected the relations between the two communities and the local government that does not have any territory to administrate. This reality has allowed us to ascertain two different manners how territory is controlled: the Nicaraguan State appropriates itself of the territory through the political administrative division it establishes on it while the inhabitants appropriate themselves through their daily actions. In experiences like this one, it is possible to see the problems that arise between and within communities, due to the absence of clear territorial delimitation.

**Publicaciones Recientes FLACSO Costa Rica**

*Centroamérica en cifras 1980-2005* . FLACSO-Universidad de Costa Rica. 1ª edición. Marzo 2006. \$5.00

*La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea* . Roy Rivera, Manuel Rojas, Fernando Zeledón, Juany Guzmán. FLACSO Sede Costa Rica 1ª edición Abril 2006.

*La segregación socio-espacial urbana: Una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador* . Anne-Marie Séguin, (editora), Sonia Baires, Michel Guenet, Guadalupe Milián, Asad Mohammed, Michelle Mycoo, Marian Pérez. 1ª edición. Julio 2006. \$10.00

*La Rehabilitación de la vivienda popular y del patrimonio en los centros históricos de Puebla (México) y de Puerto-Príncipe (Haití)*. Bernadette Blanc, Marie Lessard y Paula Negrón (Editoras). Agosto 2006 \$10.00

*Los desafíos del desarrollo y la integración de Centroamérica desde la perspectiva de las mujeres*. 1ª edición. Agosto 2006.

**Colección Cuadernos de Ciencias Sociales**

Cuaderno N.º 137: *Paradigmas y regímenes de bienestar* . Carlos Barba. Junio 2005. \$2.00

Cuaderno N.º 138: *Derechos Humanos, niñez y adolescencia*. Ludwig Guendel, Manuel Barahona, Eduardo Bustelo. 1ª edición. Junio 2005. \$2.00

Cuaderno N.º 139: *El espacio de la política en la gestión pública* . Leonardo Garnier. 1ª edición. Noviembre 2005. \$2.00

Cuaderno N.º 140: *Pobreza infantil, conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas* , Alberto Munujin, Enrique Delamónica, Alejandra Davidziuk. 1ª edición. Febrero 2006 \$2.00

**Publicaciones Recientes FLACSO El Salvador**

*Tiempos de Locura*. El Salvador 1979-1981 Segunda Edición Ampliad.  
Rafael Menjivar Ochoa. FLACSO Programa El Salvador , 2.<sup>a</sup>  
Edición. Enero, 2006. \$8.50

*Microempresa y Entorno de Negocios: La Dolarización y El  
Desempeño de Las Reformas*. FLACSO Programa El Salvador .  
1.<sup>a</sup> Edición. Autores Varios. Abril, 2006. \$6.00

*Inclusión Social y Competitividad urbana: Desafíos y Oportunidades  
en El Área Metropolitana de San Salvador* . Carolina Avalos  
Trigueros, Álvaro Trigueros Arguello. FLACSO Programa El  
Salvador, 1<sup>o</sup> Edición. Mayo, 2005. \$7.00

*La Transnacionalización de la sociedad Centroamericana: Visiones a  
partir de la migración*. FLACSO Programa El Salvador. Autores  
Varios. Agosto, 2006. \$7.00

*Competiendo en Bravuras. Violencia Estudiantil en El Área Metropoli-  
tana de San Salvador* . Antonieta Beltran, Wim Savenije.  
FLACSO Programa El Salvador. 1<sup>o</sup> Edición. Octubre 2005. \$8.00

**Colección de Revista DEBATES-Serie de Investigación**

Serie de Investigación N.º 1: *Reforma Institucional. El Desafío del  
Nuevo Milenio*. Francisco Molina. FLACSO Programa El  
Salvador. 1<sup>o</sup> Edición. Enero, 2005. \$2.50

Serie de Investigación N.º 2: *Competitividad Internacional e Inflación  
dual: ¿Diferencias de productividad o Rigideces Institucionales?*  
Oscar Ovidio Cabrera. FLACSO Programa El Salvador . 1.<sup>a</sup>  
Edición. Enero, 2006. \$2.50



## Lineamiento para autores

La *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* (RCCS) constituye un espacio para quienes deseen publicar sobre problemáticas latinoamericanas. La Revista acepta artículos basados en investigación empírica sustantiva y/o que presentan debates teóricos pertinentes para la interpretación de la realidad centroamericana. Se tomará en cuenta solamente artículos inéditos en español e inglés que no hayan sido enviados simultáneamente a otra publicación. Los artículos son sometidos a la consideración de evaluadores profesionales independientes para determinar su aceptación para la publicación.

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

La extensión para artículos de la sección principal es de un máximo de 12.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas. En la sección "Voces Nuevas" se reduce a 10.000 palabras. Y cada reseña bibliográfica no debe exceder las 900 palabras. El texto principal se debe presentar en Times New Roman 12, mientras que las notas irían en punto 11.

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

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

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

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

Artículos en revista: Uthoff, A. y Pollack, M. (1985): “Análisis microeconómico del ajuste del mercado del trabajo en Costa Rica, 1979-1982”, *Ciencias Económicas*, Vol.V, N.º 1.

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

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

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

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

Enviar los artículos a la siguiente dirección electrónica: [flacso@flacso.or.cr](mailto:flacso@flacso.or.cr) atención Nury Benavides, especificando que se trata de un artículo para la RCCS.