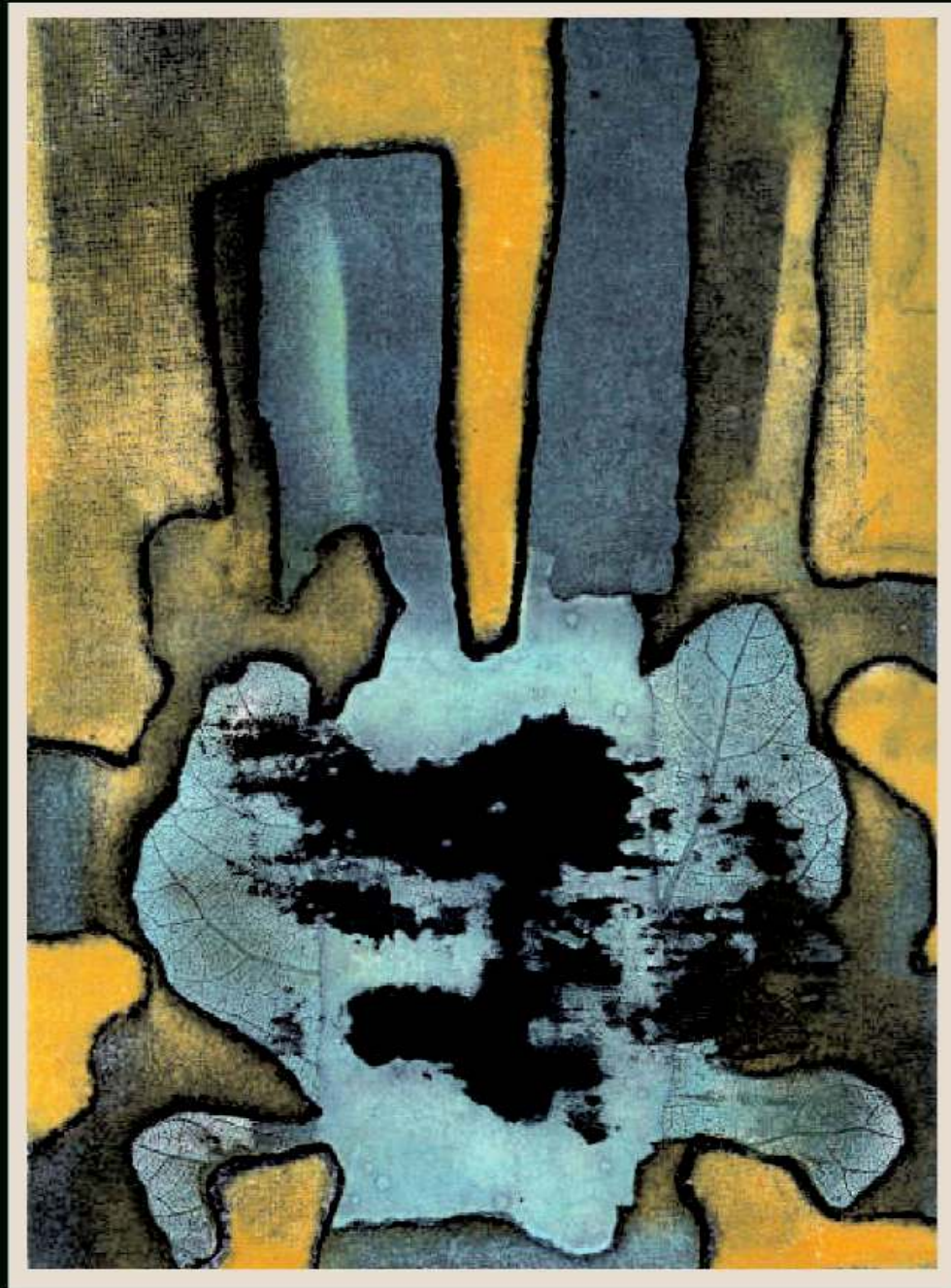


Revista de Investigación Científica

Estudios Sociales

ISSN 0188-4557



Vol. XV, número 30, julio-diciembre de 2007
Hermosillo, Sonora, México



Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.

Estudios Sociales

Revista de Investigación Científica

ARTÍCULOS

**A globalização e os desafios da ação política num contexto de
concentração de riqueza e de poder: as reflexões de Zygmunt
Bauman e as de Celso Furtado**

Ma. José de Rezende

**La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa
entre los conceptos de democracia Procedimental y Estructural**

Maxmillano Emanuel Korstanje

**Desarrollos de la antropología de la alimentación
en América Latina: hacia el estudio de los problemas
alimentarios contemporáneos**

Noelia Carrasco Henríquez

**Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA
del programa de pagos directos (PROCAMPO)
a la agricultura mexicana**

*Rita Schwentesius Rindermann/ Pedro Durán Ferman/ Manuel Ángel
Gómez Cruz/ Juan de Dios Trujillo*

**Un análisis de la política de ciencia
y tecnología en México**

Santos López Leyva/ Lidjeth Azucena Sandoval Barraza

**Bien recolectada pero mal tratada.
El manejo municipal de la basura en Ciudad Obregón,
Hermosillo y Nogales, Sonora**

Nicolás Pineda/ Edmundo Loera

RESEÑAS

La cultura Wal Mart

Carmen Bocanegra

**Psicología y feminismo. Historia olvidada de mujeres
ploneras en psicología**

Rosario Román



Estudios Sociales

Revista de Investigación Científica



Estudios Sociales, Revista de Investigación Científica

Vol. XV, número 30, julio-diciembre de 2007

Número de reserva al título en derechos de autor 04-2007-042508382700-102

ISSN: 0188-4557

Director

Sergio A. Sandoval Godoy

Asistente de la dirección

Lauro Paz

Comité técnico editorial

María del Carmen Hernández, Ángel Vera, Gloria Cañez,
Patricia Salido, Beatriz Camarena

Consejo asesor editorial

Alejandro Álvarez Béjar (UNAM, México, D. F.)
Clark Reynolds (Stanford University, EUA)
Ernesto Camou Healy (CIAD, A. C., Sonora, México)
Luis Reygadas (UAM-Ixtapalapa, México, D. F.)
Guillermo de la Peña (CIESAS, Guadalajara, México)
Orlandina de Oliveira Barbosa (CES, México, D. F.)
Rita Schwentesius Rindermann (Universidad Autónoma de Chapingo, México)
Enrique Leff (PNUMA, UNAM, México, D. F.)
Nigel Harris (University College London, Inglaterra)
Igor de Garine (Centre Matinal de la Recherche Scientifique, Francia)
Sonia Grubits (Universidad Católica Dom Bosco, Brasil)
Sergio Boisier (Centro de Análisis y Acción Territorio y Sociedad, Chile)
Marie-Jose Nadal (Universidad de Quebec, Canadá)

Edición: M. A. Lauro Paz. Diseño: Aida Espinosa, CIAD A. C.
Portada: *Quimera* de Esteban Moreno (Técnica Hayter).

Suscripciones o correspondencia

Estudios Sociales es una publicación semestral del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. La responsabilidad de los artículos y reseñas es estrictamente de sus autores. Para la reproducción electrónica o impresa de materiales publicados en *Estudios Sociales* se requiere la autorización expresa de su director. Las colaboraciones deben dirigirse a: estudiosociales@ciad.mx

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Carretera al ejido La Victoria, km 0.6; Apartado Postal 1735, C. P. 83000
Hermosillo, Sonora, México

Director General del CIAD, A. C.: Alfonso Gardea Béjar
Coordinadora de Desarrollo Regional: Isabel Cristina Taddei Bringas

Teléfono (conmutador CIAD): (662) 289 24 00
Teléfono (Coordinación de Desarrollo Regional): (662) 280 04 85, fax: (662) 280 00 55
Correo electrónico: estudiosociales@ciad.mx

Índices a los que pertenece la revista

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red AlyC)
Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina,
el Caribe, España y Portugal (LATINDEX)
Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
Ulrich's Periodicals Index (Ulrich's)
Latin American Network Information Center (LANIC)
Universidad de La Rioja (DIALNET)
EBSCO Publishing
Hispanic American Periodicals Index (HAPI)



Estudios Sociales

Revista de Investigación Científica
Vol. XV, número 30, julio-diciembre de 2007

ÍNDICE

ARTÍCULOS

A globalização e os desafios da ação política num
contexto de concentração de riqueza e de poder:
as reflexões de Zygmunt Bauman e as de Celso Furtado
Maria José de Rezende

7

La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los
conceptos de democracia procedimental y estructural
Maximiliano Emanuel Korstanje

45

Desarrollos de la antropología de la alimentación en América Latina:
hacia el estudio de los problemas alimentarios contemporáneos
Noelia Carrasco Henríquez

79

Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA del programa
de pagos directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana
*Rita Schwentesi Rindermann/ Pedro Durán Ferman/ Manuel Ángel
Gómez Cruz/ Juan de Dios Trujillo*

103

Un análisis de la política de ciencia y tecnología en México
Santos López Leyva/ Lidyeth Azucena Sandoval Barraza

135

Bien recolectada pero mal tratada. El manejo municipal de la basura en
Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales, Sonora
Nicolás Pineda/ Edmundo Loera

167

RESEÑAS

La cultura Wal Mart
Carmen Bocanegra Gastélum
195

Psicología y feminismo. Historia olvidada de mujeres
pioneras en psicología
Rosario Román Pérez
205



A globalização e os desafios da ação política num contexto de concentração de riqueza e de poder: as reflexões de Zygmunt Bauman e as de Celso Furtado

*Maria José de Rezende**

Fecha de recepción: marzo de 2007.

Fecha de aceptación: mayo de 2007.

* Profesora investigadora en el área de Sociología en la Universidad de Estadual de Londrina.

Correo electrónico: wld@rantac.net

Resumen / Abstract

Los desafíos sociales y políticos del mundo actual son discutidos ampliamente por Zygmunt Bauman y Celso Furtado. Sus análisis, aunque diferentes en algunos aspectos, confluyen en muchos otros, pues están tratando de un mismo mundo, o sea, el mundo globalizado y sus consecuencias en los diversos ámbitos de la vida social. Sus escritos revelan tanto la perplejidad actual de dos hombres de ciencia volcados a una reflexión propositiva, como los amplios recorridos que las fuerzas sociales progresistas tendrán que transitar para hacer prevalecer en el escenario político la búsqueda incesante de caminos de donde deben proceder acciones cuestionadoras de las exclusiones, de las desigualdades, de la concentración de

The current social and political challenges are broadly discussed by Zygmunt Bauman and Celso Furtado. Their analyses, although distinct in some aspects, agree in others, since they deal with the same world, that is, the globalized world and its consequences in the several fields of social life. Their writings reveal the current perplexities of the two men of science concerned with the long courses that the progressive social forces will have to follow in order to make prevail, in the political arena, the constant search for ways to questioning important issues like exclusions, inequalities, profit and power concentration. Such challenges are



renta y poder. Tales desafíos son enormes para todos los países, pero más aún para las naciones subdesarrolladas, a las que la globalización alcanza de modo más drástico. Ello porque en esas naciones la sociedad civil nunca consiguió constituirse para contrarrestar el peso del poder concentrador del capital.

Palabras clave: acción política, Estado, nación, espacio público, individualización.

enormous for all countries, but they are bigger for the underdeveloped nations which are affected more drastically by globalization. This happens because, in those nations, civil society was not able to constitute itself in a counterbalance for the concentrative power of the capital.

Key words: political action; State; nation; public space; individualization.

Introdução

Zygmunt Bauman (1925) e Celso Furtado (1920-2004) são dois pensadores que, apesar dos contextos sociais distintos (Europa, no caso do primeiro, e América Latina, no caso do segundo) orientadores das suas principais reflexões, se ocuparam, em suas várias obras, de esclarecer os principais desafios colocados para o mundo, hoje. Entre as diversas temáticas a que eles se dedicaram nas últimas duas décadas, este artigo circunscrever-se-á à análise que os dois fazem sobre as potencialidades existentes nos indivíduos e nas coletividades, no momento atual, para se empenharem, de forma constante e contínua, na superação da miséria, da pobreza, das desigualdades e dos sofrimentos humanos, de modo geral. Sem desconsiderar as diferenças entre as suas abordagens, as quais serão discutidas no decorrer deste texto, dar-se-á destaque ao fato de que eles concebem a história como um processo aberto. Conforme argumenta Celso Furtado, "o mundo não está constituído por coisas acabadas, (mas) sim por um conjunto de processos" (Furtado, 1964:13).

A análise das obras *Em busca da política* (2000), *Globalização: as consequências humanas* (1999), *O mal estar da pós-modernidade* (1998), *Modernidade líquida* (2001); *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual* (2003) e também de algumas entrevistas (2003a e 2004) evidencia que



também Bauman pressupõe, assim como Furtado, que as lutas contra as arbitrariedades, as desigualdades e as miserabilidades são "sempre como um rio que passa: traz sempre águas novas, ninguém a ganha propriamente e nenhuma derrota é definitiva" (Furtado, 1997:13).

Esta análise lançará mão dos escritos e das entrevistas de Bauman que foram mencionados no parágrafo anterior e dos textos de Celso Furtado que foram publicados a partir da década de 1990. Deste último serão analisados os seguintes materiais: *Brasil, construção interrompida* (1992); *Cultura e desenvolvimento* (1995); *Seca e poder* (1998); *O desafio do futuro* (1998a); *O capitalismo Global* (2001); *O longo amanhecer* (1999); *A reconstrução do Brasil* (1999a); *Em busca de novo modelo* (2002); *A responsabilidade dos cientistas* (2003).

1- O mundo hoje e os desafios da ação política num contexto de concentração de poder

1.1.- As reflexões de Bauman sobre Estado, nação e espaço público

As reflexões acerca das potencialidades, dos (des)caminhos, dos papéis e das funções do Estado-nação hoje suscitam algumas posições distintas acerca do mundo atual. Z. Bauman e C. Furtado possuem uma compreensão diferente sobre as possibilidades de que o Estado tenha ainda suas ações direcionadas no sentido de atender as demandas coletivas de uma nação. Em *Modernidade líquida*, Bauman atesta que a própria associação entre o Estado e a nação tem sido desfeita. Se nos séculos XIX e XX a nação e o Estado eram faces distintas de uma mesma moeda, isso não se aplicaria mais ao século XXI, já que

"sob as novas condições, a nação tem pouco a ganhar com sua proximidade do Estado. O Estado pode não esperar muito do potencial mobilizador da nação de que ele precisa cada vez menos, à medida que os massivos exércitos de conscritos, reunidos pelo frenesi patriótico febrilmente estimulado, são substituídos pelas unidades high-tech elitistas, secas e profissionais, enquanto a riqueza do país é medida, não tanto pela qualidade, quantidade e moral de sua força de trabalho, quanto pela atração que o país exerce sobre as forças friamente mercenárias do capital glo-bal" (Bauman, 2001:212).

O quadro sombrio traçado por Zygmunt Bauman está assentado numa percepção de que houve um rompimento da lealdade, construída historicamente,



entre o Estado e a nação. Sem essa lealdade ocorrem modificações significativas até mesmo do ponto de vista institucional. O Estado teria seu poder sucessivamente fragilizado, quando não implodido, pelos novos poderes globais que se assentam, justamente, na extraterritorialidade. Desse modo, o Estado, nas condições atuais, não responde às demandas da nação, mas sim às demandas desse poder global que não admite, de modo algum, que a ação do Estado privilegie a nação ao invés dele. Não se tem assim, para Bauman, um jogo configuracional no qual os diversos agentes representados nas figuras dos Estados-nações tivessem como balizar as múltiplas ações uns dos outros. Há uma relação de mão única dos poderes globais em direção ao enquadramento dos Estados que se encontram por hora dissociados da nação.

Na atualidade, o que é reconhecido como positivo pelo poder global não é a capacidade do Estado para engajar-se nos problemas da nação, da coletividade. É considerada louvável a capacidade do Estado para escapar das exigências postas pela sociedade. Quanto mais aquele último se mostra esquivo mais ele é considerado confiável pela elite global que está também voltada para produzir escapes inimagináveis de qualquer compromisso local. O que resta, então, aos Estados-nações enquanto poder local? Resta somente desempenhar o papel de delegacia de polícia.

"Para as multinacionais (isto é, empresas globais com interesses e compromissos locais dispersos e cambiantes), o 'mundo ideal' é 'um mundo sem Estados, ou pelo menos com pequenos e não grandes Estados', observou Eric Hobsbawm (1998)" (Bauman, 2001:219).

A fragilização contínua do Estado-nação seria uma estratégia de dominação do poder global que se baseia no esvaziamento da força coercitiva dos Estados nacionais. Quanto mais insignificantes forem estes últimos, mais facilmente impera o poder arbitrário das elites globais.

"Verdadeira novidade não é a necessidade de agir em condições de incerteza parcial ou mesmo total, mas a pressão contínua para dismantelar as defesas trabalhosamente construídas - para abolir as instituições que visam a limitar o grau de incerteza e a extensão dos danos que a incerteza desenfredda causou e para evitar ou sufocar esforços de construção de novas medidas coletivas destinadas a manter as incertezas dentro dos limites. Em vez de cerrar fileiras na guerra contra a incerteza, praticamente todos os agentes institucionalizados eficientes de ação coletiva juntam-se ao coro



neoliberal para louvar como 'estado natural da humanidade' as 'forças livres do mercado' e o livre comércio, fontes primordiais da incerteza existencial, e insistem na mensagem de que deixar livres as finanças e o capital, abandonando todas as tentativas de frear ou regular os seus movimentos, não é uma opção política entre outras, mas um ditame da razão e uma necessidade. Com efeito Pierre Bourdieu definiu recentemente as teorias e práticas neoliberais essencialmente como um programa para destruir as estruturas coletivas capazes de resistir à lógica do 'mercado puro'"(Bauman, 2000: 36).

A estratégia de minar tanto o princípio da soberania nacional quanto a capacidade de resistência dos Estados nacionais tem tido efeito tão favorável aos poderes globais que estes não se sentem minimamente ameaçados pela possibilidade de que venha a ser organizada uma ordem supranacional ["um sistema político global de freios e contrapesos para limitar e regular as forças econômicas globais" (Bauman, 2001:220)]. Bauman afirma que está plenamente de acordo com o que afirmava Pierre Bourdieu acerca da política de precarização da soberania do Estado, a qual estaria em andamento no mundo hoje. Sua reversibilidade seria para aquele primeiro, muito improvável.

A precarização do Estado deriva também da fragilização daquilo que se pode chamar de "causa comum". Ou seja, à proporção que a nação vai-se esvaindo no que diz respeito à existência de projetos coletivos, comuns, vai-se definhando também a possibilidade de resistências dentro do Estado-nação. Por isso, ao poder global interessa a destruição completa de todo e qualquer projeto nacional fundado em territorialidades específicas. As elites globais reprovam, abominam mesmo, quaisquer práticas territoriais, já que elas se assentam na recusa de aceitar, ao menos em parte, os riscos e as regras da nova forma de poder emergente.

"A elite global contemporânea é formada no padrão do velho estilo dos senhores ausentes. Ela pode dominar sem se ocupar com a administração, gerenciamento, bem-estar, ou ainda, com a missão de 'levar a luz', 'reformatar os modos', elevar moralmente, 'civilizar' e com cruzadas culturais. O engajamento ativo na vida das populações subordinadas não é mais necessário (ao contrário, é fortemente evitado como desnecessariamente custoso e ineficaz) - e, portanto, o 'maior' não só não é mais o 'melhor', mas carece de significado racional. Agora é o menor, mais leve e mais portátil que significa 'progresso'. Mover-se leve, e não mais aferrar-se a coisas vistas como atraentes por sua confiabilidade e solidez - isto é, por seu peso, substancialidade e capacidade de resistência - é hoje recurso de poder" (Bauman, 2001:21).



Defender os interesses das populações mais pobres de uma nação é visto pelo poder global como uma heresia absoluta. Os dirigentes do Estado que assim agem são vistos como retrógrados e incapazes de entender as novas regras do jogo, baseadas naquilo que interessa às empresas globais as quais impõem cada vez mais os riscos econômicos atinentes à modernidade¹ líquida. Tais riscos estão apoiados na recusa de tudo que é durável. E, diz Bauman, na contra-mão de um modo de agir milenar, os poderosos é que abraçaram, na atualidade, a não-durabilidade como regra da lucratividade. Eles próprios implodem, assim, a durabilidade e a estabilidade. Lucram com a implosão dessas duas últimas. A flexibilização, a desregulamentação e a fluidez alardeadas por empresas e dirigentes se inscrevem nesse processo.

"As principais técnicas do poder são agora a fuga, a astúcia, o desvio e a evitação, a efetiva rejeição de qualquer confinamento territorial, com os complicados corolários de construção e manutenção da ordem, e com a responsabilidade pelas conseqüências de tudo, bem como com a necessidade de arcar com os custos" (Bauman, 2001:18).

Em tais condições de desintegração de todas as redes sociais, de desmantelamento das ações coletivas e da capacidade de pressão dos agentes que tentam algum tipo de ação na esfera pública, quais seriam as probabilidades, na condição atual, de os governantes serem pressionados a solucionar os problemas que martirizam uma parte expressiva da população do planeta, tais como: a fome, a miserabilidade, a pobreza, a exclusão, etc. Na visão de Bauman, a probabilidade é cada vez menor, porquanto a desintegração social é a principal tática da nova técnica do poder global que tenta lançar seus tentáculos sobre todas aquelas partes do planeta que lhe interessam por algum motivo.

Há, para Bauman, um processo sem volta, o qual está fundado na individualização que nasceu com a própria modernidade e, tanto na modernidade sólida quanto na modernidade líquida, tem um caráter de fatalidade e não de escolha.² A Era Moderna é fatalmente fundada nesse processo de individualização, não há escolhas.

¹ Gerard Rabinovitch (2003) faz uma leitura crítica do livro *Modernidade e holocausto* (1998). Sua análise possibilita desvendar aspectos não muito discutidos da noção de modernidade em Bauman.

² Bauman diz que Ulrich Beck tem toda razão ao afirmar: "a maneira como se vive torna-se uma solução biográfica das contradições sistêmicas" (Beck, 1992:137).



"Resumidamente, a 'individualização' consiste em transformar a 'identidade' humana de um 'dado' em uma tarefa e encarregar os atores da responsabilidade de realizar essa tarefa e das conseqüências (assim como os efeitos colaterais) de sua realização. Em outras palavras, consiste no estabelecimento de uma autonomia de jure (independentemente de a autonomia de facto também ter sido estabelecida)" (Bauman, 2001:41).

O indivíduo de facto é aquele que possui realmente e não ilusoriamente o controle de seu destino. A modernidade líquida potencializa mais e mais a ilusão de que os indivíduos possuem em suas mãos às soluções para os seus problemas. É uma ilusão porque não há soluções biográficas para problemas sistêmicos, afirma Bauman.

Mas o que há de novo nessa individualização da modernidade líquida? Em primeiro lugar é preciso ter claro que essa individualização repete e agrava o que Tocqueville já havia detectado, ou seja, que o "indivíduo é o pior inimigo do cidadão" (Bauman, 2001:45). O bem-estar individual é colocado sempre à frente de todo e qualquer bem-estar coletivo. Criam-se barreiras cada vez maiores para o envolvimento em causas coletivas, em causas comuns. Abre-se, mais e mais, um fosso entre as queixas individuais e as necessidades coletivas. É como se elas caminhassem em universos paralelos, não se encontrando jamais. A busca por uma sociedade mais justa torna-se, mais e mais, algo sem sentido para a maioria dos indivíduos, até mesmo para os mais empobrecidos, visto que ocorreu na modernidade líquida o enfraquecimento do sentimento de pertencimento de classe.

Estabeleceu-se com a própria sociedade moderna, desde seu início, a possibilidade de que ocorresse esse processo de esmaecimento do pertencimento. Isso se deu em vista de uma não-fixidez desse último, conforme vigia na sociedade estamental. A ação política cotidiana e a luta por interesses coletivos é que renovariam constantemente esse sentimento de pertencimento a uma dada classe social.

A ação coletiva orientada pela classe vai perdendo, paulatinamente, terreno. Na modernidade sólida, a classe era um lócus, por excelência, de acomodação das demandas comuns de um dado grupo social. Um traço da chamada modernidade líquida é o desaparecimento de espaços sociais (como as classes) por onde fluam buscas em prol dos interesses coletivos. Restam, então, aos indivíduos inteiramente desacomodados a obrigação de buscar soluções biográficas para os problemas produzidos socialmente.



O dado mais relevante desse processo é o efeito de tais mudanças para a esfera política. Bauman afirma:

"Se o indivíduo é o pior inimigo do cidadão, e se a individualização anuncia problemas para a cidadania e para a política fundada na cidadania, é porque os cuidados e preocupações dos indivíduos enquanto indivíduos enchem o espaço público até o topo, afirmando-se como seus únicos ocupantes legítimos e expulsando tudo o mais do discurso público. O 'público' é colonizado pelo 'privado', o 'interesse público' é reduzido à curiosidade sobre as vidas privadas de figuras públicas e a arte da vida pública é reduzida à exposição pública das questões privadas e a confissões de sentimentos privados (quanto mais íntimo melhor). As questões públicas que resistem a essa redução tornam-se quase incompreensíveis" (Bauman, 2001:46).

O abismo existente entre o indivíduo *de jure*³ e o indivíduo *de facto* pode ser vencido desde que o indivíduo se transforme em cidadão, isso porque esforços individuais são inócuos para a solução dos problemas contemporâneos que atingem a vida da maioria. Não há, todavia, outra forma de proceder senão por ações políticas que combatam diuturnamente o esvaziamento do espaço público. Quanto mais esse último for mingando mais se estará distante de soluções públicas para as aflições coletivas. Se durante o século XX muito se falou da necessidade de combater o domínio público que poderia, na figura do Estado, desandar para práticas políticas autoritárias, no limiar do século XXI o grande desafio é continuar combatendo as práticas autoritárias do poder público, mas combinando esse combate com a defesa do repovoamento do espaço público

"que se esvazia rapidamente devido à deserção de ambos os lados: a retirada do 'cidadão interessado' e a fuga do poder real para um território que, por tudo que as instituições democráticas existentes são capazes de realizar, só pode ser descrito como um 'espaço cósmico'" (Bauman, 2001:49).

É bastante ilustrativo o modo como Bauman diferencia a forma de o indivíduo e o cidadão enxergarem o espaço público. Para aquele primeiro o espaço público é o lócus onde suas aflições e desesperos são, de alguma maneira, projetados e refletidos. Mas nada além disso, uma vez que os indivíduos não vêem esse espaço como um local onde seja possível vencer o seu

³ Indivíduo *de jure* é o indivíduo que possui formalmente reconhecidos os seus direitos.



isolamento, o seu sentimento de não-pertencimento, seu desligamento de projetos coletivos. Têm-se assim dois processos simultâneos: o indivíduo não consegue formar qualidades coletivas, ou seja, não consegue ultrapassar a sua condição de individualização, e o espaço público, cada vez menos, o capacita para tal processo, visto que deixou "de desempenhar sua antiga função de lugar de encontro e diálogo sobre problemas privados e questões públicas" (Bauman, 2001:50).

Como o cidadão enxerga o espaço público? Ele o vê como o lócus onde os interesses coletivos são continuamente redefinidos, reconstruídos em razão dos embates e dos diálogos que os vão dotando cada vez mais de capacidade para ocupar-se do bem comum. O cidadão vê o espaço público como um lugar onde flui o aprendizado, a aquisição da capacidade de entender que a ordem social é mutável graças ao engajamento em projetos coletivos.

Numa perspectiva dessa natureza, ou melhor, numa leitura do mundo a partir dessa ótica cidadã, o Estado está no centro das indagações sobre as possibilidades de viabilização dos projetos coletivos de uma nação. Todos os embates, todas as lutas, todas as propostas de mudança passam, de alguma maneira, pelo Estado, não, necessariamente, pressupondo que o Estado tenha a solução para todos os males, mas sim que ele está no centro dos embates estabelecidos entre os diversos interesses.

Essa forma de conceber o Estado era relacionada à chamada, por Bauman, de modernidade pesada. No momento atual, não só o indivíduo reforça que entre ele e o Estado há um abismo, como também este último faz questão de potencializar seguidamente esse distanciamento.

Observe-se que os desafios dessas questões postas por Bauman, quando transpostas à realidade social latino-americana e/ou brasileira, especificamente, são ainda muito mais complexos, visto que a condição de cidadão, no continente, nunca se instaurou completamente, ao menos para todos. Certamente, nunca se alcançou aqui essa condição de modernidade sólida vigente em parte da Europa. O Brasil teve, conforme afirma Faoro, diversos projetos de modernização postos em andamento desde o século XVIII, mas todos eles tiveram como característica comum o fato de serem desvinculados de qualquer projeto de modernidade (Faoro, 1994); todos os projetos postos em andamento pelos setores preponderantes nunca estiveram voltados para os interesses de uma coletividade nacional. Quanto ao Estado, este não



estaria, somente nesse momento atual, dissociado da sociedade; aqui ele assim se constituiu desde os seus primórdios.

A separação entre o Estado e a sociedade, a dificuldade de constituição de um espaço público, de fato, e a existência de uma cidadania mutilada pela exclusão social e política indica que os desafios atuais que recaem sobre o país são extremamente maiores do que aqueles apontados por Bauman. Se a verdadeira "libertação requer hoje mais, e não menos, da esfera pública e do poder público" (Bauman, 2001:62), fica obvio que naquelas sociedades onde estes dois últimos nunca se constituíram plenamente, os esforços serão ainda maiores do que naquelas sociedades (como a européia) que conheceu o expressivo desenvolvimento de um espaço público por onde fluíram inúmeras demandas que capacitaram politicamente, através do embate, da luta, diversos grupos sociais.

Na obra *Dialética do desenvolvimento*, publicada em 1964, Celso Furtado chamava a atenção para as conseqüências sociais e políticas de um processo de rechaçamento contínuo, por parte dos setores preponderantes no Brasil, das lutas e dos embates. Ele constatava que os setores preponderantes mostravam-se completamente apavorados com a emergência, na arena política, de alguns setores populares em fase de organização através dos movimentos sociais que tomavam fôlego no final da década de 1950 e início da de 1960.

Mediante a possibilidade de constituição de espaços públicos por onde deveriam fluir as demandas sociais, os setores arcaicos e modernos da economia se uniram sob a tutela militar para derrotar toda e qualquer aspiração de democratização do Estado e da sociedade.

Entre as preocupações em comum e orientadoras das discussões levantadas por Zygmunt Bauman e por Celso Furtado há uma que merece destaque, dada a importância que ela assume nas reflexões dos dois: a busca dos meios de ação.⁴ Tanto um quanto o outro, por caminhos às vezes distintos, estiveram voltados para o descobrimento, nas condições sociais atuais, de meios de lutas, de ações políticas, de formas de pressão e de constituição de espaços de embates por onde surjam forças sociais capazes de "conduzir as forças cria-

⁴ "Em busca dos meios de ação" é o título de um dos capítulos do livro de Bauman intitulado *Em busca da política* (2000).



tivas para a reconstrução de estruturas avariadas e para a conquista de novos avanços na direção de formas superiores e convivência social" (Furtado, 2002:33).

Um dos elementos mais destacados por Bauman, em vista da sociedade européia principalmente, é a dificuldade de reconstruir essas estruturas avariadas em razão do contínuo enfraquecimento, na atualidade, dos propósitos coletivos. Ele afirma:

"Sem a crença num destino e propósito coletivos do todo social são os indivíduos que devem, cada um por si, dar sentido à vida. Tarefa que já não era fácil nos melhores tempos, torna-se verdadeiramente desanimadora quando nenhum sentido pode contar com apoio seguro - pelo menos não o bastante para sobreviver ao esforço da própria adoção" (Bauman, 2000:76).

Na obra *Em busca da política*, ele coloca algumas questões, até mesmo para pensar se as lideranças sociais que ainda restam teriam ainda algum papel relevante na busca de meios de ação. Em primeiro lugar, tais lideranças, na maioria das vezes, estão esvaziadas de poder, de fato. Assim sendo, elas não conseguem sequer transmitir aos indivíduos propostas de ação confiáveis e duradouras. Os desdobramentos dessa situação são dois: o silenciamento de supostas lideranças sociais, por não terem mais o que dizer e a circunscrição dos problemas ao âmbito puramente individualizado. O lema passa a ser: faça você mesmo, resolva por si seus problemas, vire-se sozinho.

O arquiteto da Universidade de São Paulo, Flávio Villaça em artigo na *Folha de S. Paulo*, discutindo o plano diretor da cidade de São Paulo, traçou um panorama sobre os procedimentos administrativos, técnicos e políticos que serve de exemplo desse quadro sombrio traçado por Bauman. Ele afirma: "Na zona leste, a maior concentração de camadas populares da cidade, foi programada uma única audiência pública para cada 3,3 milhões de habitantes! Essa audiência teve a presença de 25 pessoas e a ela não compareceu nenhum vereador - a não ser o presidente da mesa. (...) Como ocorreu em várias regiões populares, este debate terminou antes da hora marcada, por absoluta falta de assunto. (...) Nas regiões mais pobres (...) predominaram as reivindicações de sempre. (...) Essas reivindicações são as mesmas há décadas, e a população deixou claro que não reconhece no plano diretor um instrumento confiável para a solução desses problemas antiquíssimos" (Villaça, 2005:3).



1.1. Celso Furtado, Estado, nação e espaço público na era atual: os desafios postos aos países subdesenvolvidos

Celso Furtado argumenta, em entrevista de 2002, que no mundo, hoje, há algo que aponta para uma crise significativa: a suspensão da busca do progresso como forma de satisfação das necessidades humanas (Furtado, 2002a:37). Isso teria implicações significativas tanto na fragilização das lutas políticas voltadas para a implementação de melhorias em favor da coletividade quanto na concentração de poder e de riqueza em prol de uma minoria. O dado mais importante, no entanto, é entender esse processo em vista das questões mundiais e das questões nacionais.

Ter esse tipo de compreensão que leva em conta, ao mesmo tempo, o nacional e o mundial é uma exigência que se faz em todo e qualquer estudo sobre o país. Isso se deve ao fato de que o Brasil já nasceu globalizado. Para compreender a formação econômica do país faz-se necessário "entender Portugal como agente da transformação européia, pensar a Europa, o comércio internacional" (Furtado, 2002:16).

No livro *A fantasia organizada*, Celso Furtado chama a atenção para o fato de que já em 1946 era visível um processo de concentração extrema do poder econômico e de diminuição paulatina "do espaço em que se move o indivíduo". A atrofia da vida política não era, então, para ele, algo referente apenas ao momento atual. Ela vinha-se constituindo, a passos largos, nos últimos 60 anos (Furtado, 1997:97).

Se há, no mundo atual, essa tendência crescente de concentração de poder e de riqueza, como isso tem refletido num país como o Brasil que tem um padrão de organização social e de domínio cristalizado em termos excludentes e concentracionistas de renda e de poder? Ou seja, como os nossos problemas se agravam nesse novo contexto mundial? Como o país se coloca nesse mundo de contornos incertos⁵ que impulsionam novos desafios e agravam os desafios antigos? Entre esses últimos pode-se destacar a oligarquização do poder, o autoritarismo arraigado nas instituições públicas, a dificuldade de constituição de atores políticos capazes de balizar a ação dos dirigentes, o aprisionamento do Estado por alguns setores que vivem da tutela estatal, a

⁵ Na obra *A economia brasileira*, de 1954, Celso Furtado fez uma discussão sobre a instabilidade brasileira como um problema estrutural (Furtado, 1954).



exclusão social e política, o subdesenvolvimento⁶ e as múltiplas formas de desigualdades.

A concentração do poder nas mãos de poucos tem sido a tônica do padrão de organização social e política vigente no Brasil desde os seus primórdios. A situação atual é cada vez mais desafiante à medida que há uma tendência, a partir do processo de globalização, de avanço, diz Furtado, dessa concentração de poder. Ele afirma:

"(...) Durante muito tempo a sociedade civil, particularmente ali onde floresceram as organizações sindicais, desempenhou o papel de contrapeso do poder do capital, o qual foi se metamorfoseando em poder financeiro. Esse processo evolutivo, baseado num equilíbrio de forças, levou a modificações importantes na distribuição da renda social, sem contudo afetar de forma significativa o conteúdo das estruturas produtivas. Foi de grande importância o papel desempenhado pelo Estado nacional na configuração das sociedades capitalistas modernas. Esse processo evolutivo abriu espaço para a concentração do poder econômico e para a emergência das estruturas transnacionais. [Estas últimas] debilitam progressivamente os Estados nacionais, suporte das forças que operam no sentido de reduzir as desigualdades sociais. Prevalece a doutrina de que a estrutura social é legitimada pela aceitação de riscos. Presenciamos um processo de concentração de renda e poder sob o comando de grandes empresas desligadas de compromissos com a sociedade civil. O agravamento das tensões sociais leva a pensar que pode estar se preparando uma crise de grandes dimensões, cuja natureza nos escapa. Ainda não sabemos como enfrentá-la" (Furtado, 2002:9-10).

Todas essas questões levantadas por Celso Furtado estão também no centro das reflexões empreendidas por Bauman. O enfraquecimento do Estado nacional como lócus de poder e a fragilização da sociedade civil como lócus de contrapeso a esse poder encontram-se no centro das discussões desses dois pensadores contemporâneos. A separação entre o poder e a política destacada pelo cientista social polonês aparece também como um elemento central nas indagações do pensador brasileiro. O poder, na sua forma mais

⁶ O subdesenvolvimento "resulta de uma certa forma de inserção no comércio internacional. Uma economia subdesenvolvida é criada pelas relações internacionais de dependência. Isso porque a economia subdesenvolvida sempre teve um desequilíbrio estrutural. (...) A economia subdesenvolvida é uma economia que depende do exterior para se renovar, para diversificar a sua demanda. (...) A dependência tecnológica cria o subdesenvolvimento e, conseqüentemente, uma dependência cultural, uma vez que a diversificação da demanda, que é progresso técnico, vem do exterior" (Furtado, 2002:18).



densa, migrou para as mãos dos comandantes das grandes empresas, ocorrendo, assim, uma debilitação do Estado nacional, o qual, no caso europeu, serviu, no início do século XX, como suporte fundamental das forças que se voltaram para o combate das desigualdades sociais.

Vencer a exclusão social, distribuir rendas, construir meios de lutar contra as estruturas avariadas, produzir as condições para a emergência de um mundo melhor e mais justo, todo esse esforço sai da agenda de uma estrutura social que advoga incessantemente que não há qualquer outro meio de administrar os negócios públicos e privados senão aceitando mais e mais riscos.

Segundo Celso Furtado, a tentativa de introduzir a racionalidade na vida pública, grande objetivo de todos que tinham no Estado, no planejamento, na planificação,⁷ o lócus, por excelência, da construção de mudanças rumo a uma sociedade desenvolvida socialmente, foi totalmente abandonada nas condições econômicas e políticas atuais. Os riscos levados até as últimas consequências configuram-se como a negação absoluta de qualquer racionalidade.⁸

Em *A economia brasileira*, de 1954, Celso Furtado defendia o planejamento como uma técnica para garantir uma certa racionalidade nas decisões econômicas e políticas no mundo após 1950. No caso do Brasil em que a instabilidade era um problema estrutural fazia-se sempre necessária a planificação. Deve-se indagar, então, o seguinte: Como a potencialização atual das condições dos riscos, anteriormente demonstrados por Bauman, atinge as sociedades cuja instabilidade é estrutural?

Na visão de Celso Furtado atinge o Brasil, por exemplo, de modo decisivo, já que a criatividade política não tem sido exercida. Esta não estava, ao longo da denominada transição, no horizonte. Sem criatividade política não se tem a percepção exata dos obstáculos gerados pela conjuntura internacional. Não se sabe, dessa maneira, como enfrentá-los. Essa situação é de extrema gravidade numa sociedade como a brasileira que nunca conseguiu desenvolver qualquer

⁷ Mannheim foi, para Celso Furtado, um dos principais pensadores voltados para a necessidade de pensar a "sociedade como algo global, com princípios de racionalidade" (Furtado, 2002:15).

⁸ Furtado afirmava, em 2002, que a crescente marcha para a irracionalidade tendia a alimentar continuamente a política aventureira. Isso não só no Brasil, mas também em qualquer parte do mundo (Furtado, 2002:37).



projeto coletivo de nação. Os impasses tendem a ficar cada vez maiores, uma vez que o processo de globalização tende a reduzir mais e mais a autonomia do Estado nacional. Este último tem tido grandes dificuldades de tomar decisões estratégicas. Isso Celso Furtado não atribui somente a uma imposição externa, mas principalmente à falta de imaginação política dos dirigentes.

"(...) A crise que aflige nosso povo não decorre apenas do amplo processo de reajustamento que se opera na economia mundial. Em grande medida ela é o resultado de um impasse que se manifestaria necessariamente em nossa sociedade, a qual pretende reproduzir a cultura material do capitalismo mais avançado, privando assim a grande maioria da população dos meios de vida essenciais. (...) Somente a criatividade política [impulsionada] pela vontade coletiva poderá produzir a superação desse impasse. Ora, essa vontade coletiva requer um reencontro das lideranças políticas com os valores permanentes de nossa cultura. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões. Sem isso, o desenvolvimento futuro não se alimentará da autêntica criatividade e pouco contribuirá para a satisfação dos anseios legítimos da nação" (Furtado, 2002:36).

A indagação mais relevante de Furtado, no início da década de 2000, dava-se, assim, em torno dos caminhos que se abriam ou não para que as forças sociais ocupassem os espaços na arena política, ou seja, para que participassem de fato na contenda. As lideranças políticas tendiam a abrir tais caminhos ou, em outras palavras, tendiam a eternizar os vícios do oligarquismo, do personalismo, do populismo, do clientelismo? O não-alargamento dos espaços públicos - por onde deveriam fluir as várias demandas - estava, então, atravessado pelas singularidades políticas brasileiras e pelos novos desafios que se estavam desenhando no plano mundial; esses últimos eram potencializados pela globalização que tendia a alimentar a discrepância entre "racionalidade dos mercados e interesse social" (Furtado, 2002:40).

Se a globalização for mesmo um processo inescapável para todas as economias - desenvolvidas, subdesenvolvidas e não-desenvolvidas - sabe-se que as decisões estratégicas fugirão cada vez mais dos Estados-nações. Nesse caso cabe perguntar, diz Furtado, qual é o espaço de ação que resta a países como o Brasil? Quase que nenhum. Assim as desigualdades sociais, regionais, políticas e educacionais tendem a se fortalecer "em um mundo dominado por



empresas transnacionais que tiram partido dessas desigualdades" (Furtado, 2002:42).

Qual seria a saída? Enquanto Bauman expõe as impossibilidades de resgatar soluções que passem pelo Estado-nação, já que, na atualidade, teria havido uma cisão irreversível entre eles, ou seja, entre o Estado e a nação, Celso Furtado advogava, no início dessa década, a possibilidade de reinvestir todos os esforços para construir um projeto nacional. E tal projeto passa, em seu entender, pelo contínuo empenho para desconstruir a dissociação, secular no caso brasileiro, entre o Estado e a nação. Segundo ele, isso pode parecer sem sentido no mundo, hoje. Mas não o é. Na verdade, é a saída que resta para sociedades como a brasileira. O aspecto central desse projeto nacional estaria na expansão do mercado interno e na desconcentração da renda. Isso demandaria, obviamente, uma ampla mobilização social.

"Numa palavra, podemos afirmar que o Brasil só sobreviverá como nação se se transformar numa sociedade mais justa e preservar sua independência política. Assim, o sonho de construir um país capaz de influir no destino da humanidade não se terá desvanecido" (Furtado, 2002:43).

2- Ação política e transformação: da percepção dos obstáculos ao surgimento de forças sociais capazes de avançar na construção de um mundo mais inclusivo

Celso Furtado mantém-se, até os seus últimos escritos, convicto de que a história é um processo aberto. Portanto, os denominados por Bauman poderes globais tinham, segundo ele, de ser enfrentados. O grande desafio era encontrar meios para tal enfrentamento. O maior de todos os embates é a formação de uma classe dirigente capaz de colocar os interesses da nação em primeiro plano. Se há, no momento uma relação de mão única, ou seja, dos poderes globais para as nações, é preciso preparar o terreno para que as novas gerações sejam capazes de enfrentar politicamente os dilemas da fragilização do Estado-nação. O Brasil caminha nesse sentido? Ainda não. Mas esse é o grande desafio que se coloca para todos que se ocupam, de fato, da construção de uma sociedade mais democrática, mais inclusiva.

Todavia, Bauman afirma que a fragilização do Estado tem de ser vista como estratégia do poder global, a qual se alimenta e se realimenta continua-



mente em razão do enfraquecimento de uma causa comum. Ou seja, as diversas nações teriam grupos sociais mobilizados em torno de causas comuns? De causas coletivas? De projetos coletivos? Ao sociólogo polonês parece ser cada vez mais difícil o fortalecimento de tais causas. Há um processo de individualização tão potente que o que une alguns indivíduos é, geralmente, os seus ódios. Por exemplo, o ódio aos imigrantes, aos mais pobres, aos negros, além de outros.

Diante do que afirma Celso Furtado, tem-se a impressão, na obra *Em busca de novo modelo*, de que ele tenta sair desse labirinto por um caminho não muito usual em seus escritos: os valores permanentes de nossa cultura. Haveria, então, nos moldes pensados por Euclides da Cunha⁹ (1966), um lastro cultural de resistência às intromissões estrangeiras que poderia ser acionado em favor de uma mobilização para rechaçar a suplantação dos interesses nacionais. As lideranças políticas da América Latina só estariam sendo criativas desde que voltassem suas energias para resistir ao processo de fortalecimento da relação de mão única que o poder global tentava sedimentar no cenário mundial.

O enfraquecimento dos sistemas estatais de poder, o qual pode ser resumido como a fragilização crescente do Estado nacional, somado a um fortalecimento da junção dos mercados globais, tendem a agravar, segundo Celso Furtado, a concentração da renda e a exclusão social em todos os países do mundo. Theda Skocpol, cientista política norte-americana, é uma das autoras de um estudo intitulado *Democracia Americana numa era de crescente desigualdade*. Nesta pesquisa é constatada uma crescente disparidade de renda e de participação política entre os mais ricos e os mais pobres nos EUA.

"Os EUA e a maioria dos países ricos experimentaram uma economia crescente e a diminuição das desigualdades no período após a segunda guerra mundial até o início dos anos 1970. Desse período em diante, a desigualdade econômica cresceu nos países industrializados, mas o ritmo foi bem maior nos EUA" (Skocpol, 2005:5).

No entanto, as condições econômicas e políticas vigentes nos países periféricos tendem a aprofundar esse processo de expansão das desigualdades.

⁹ Sobre isso ver o artigo de Furtado intitulado *O que devemos a Euclides da Cunha*. Nesse texto, a ênfase é dada sobre a questão da resistência e de sua importância para pensar o Brasil no mundo hoje (Furtado, 2002:95-101).



Pode-se constatar empiricamente essa sua afirmação através de indicadores sociais que foram divulgados recentemente pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). Através de dados comparativos de 1990 e de 2002 é possível verificar a expansão das desigualdades sociais detectadas pelo Índice de Gini¹⁰ que mede o grau de distribuição de renda na América Latina. No caso do Brasil,¹¹ o país mais desigual do continente, o índice de Gini subiu de 0,627 em 1990 para 0,639 em 2002.¹²

A concentração de rendas, no Brasil, está, assim, aumentando ainda mais em vista do processo de globalização dos mercados. Para Celso Furtado esse processo não pode ser visto, todavia, como inevitável e como independente das políticas postas em andamento no país. A piora na distribuição de renda nos países periféricos deve-se essencialmente às políticas internas postas em vigor em face do processo de globalização em curso. Isso porque "a repartição da renda é comandada por fatores de natureza institucional e política" (Furtado, 2001:27).

Se a desconcentração da renda somente pode ser operada através de uma ação política redefinidora do padrão de organização social e do padrão de domínio, fica patente que somente a emergência de novas forças capazes de balizar a ação política dos dirigentes é capaz de reorientar o sistema de poder em vigor. Para Furtado, ao longo da história do capitalismo, a ascensão das ações organizadas dos trabalhadores é que possibilitou o desenvolvimento de lutas e de pressões capazes de forçar políticas distributivas da renda. Engana-se quem supõe que tais pressões são agora desnecessárias. Sem elas, marcharão os diversos países para o aprofundamento da pobreza e da desigualdade social.

Recentemente várias pesquisas têm demonstrado o aprofundamento da pobreza nos diversos continentes. A ONU divulgou um documento intitulado

¹⁰ Um dos modos de medir o nível de desigualdade é o Índice de Gini. A desigualdade é considerada alta quando o teto do coeficiente se aproxima de 1. Quanto mais esse índice se distancia de 1, menor é a taxa de desigualdade. É muito alta esta última se o índice de Gini de um país ficar entre 0,580 e 1. O grau de desigualdade é baixo se o índice ficar entre 0 e 0,469.

¹¹ Segundo dados do IPEA o Brasil é o segundo pior do mundo em distribuição de renda. O país mais desigual do mundo é Serra Leoa, no continente africano. No Brasil 1% dos mais ricos fica com quase a mesma renda dos 50% mais pobres.

¹² Fonte: CEPAL. Dados publicados em: América Latina em números. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 maio 2005. CA, p. 23.



Relatório 2005 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio demonstrando que a renda da população mais pobre tem caído significativamente na África subsaariana. Se em 1990 era 44,6% da população que vivia com até um dólar por dia, em 2001, nessa região do continente, o percentual de pessoas que vivem em tais condições de pobreza saltou, em alguns anos, para 46,4% (Relatório 2005). Observe-se que em alguns casos, o da América Latina, por exemplo, a ONU informa que há um recuo do número de pessoas em condições de pobreza. No entanto, é crescente a desigualdade social, conforme aponta relatório recente da CEPAL (América Latina em números, 2005:23)

Todavia, não é somente nas regiões mais pobres que a desigualdade social apresenta uma tendência crescente. O jornal *New York Times* fez, recentemente, uma análise de registros tributários e outros dados e demonstrou que nos EUA a renda da população mais rica do país aumentou significativamente nos últimos anos. A distância social entre aqueles que estão no topo da pirâmide e os demais segmentos da população tem crescido de modo expressivo desde 1980 (MUITO ricos deixam ricos para trás nos EUA, 2005:8)

Assim como Bauman, Furtado também alerta para o fato de que o processo de globalização atual se assenta essencialmente na desarticulação da

"ação sincrônica dessas forças que garantiram no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. Quanto mais as empresas se globalizam, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos assim ao modelo do capitalismo original, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos no estrangeiro. Em suma, o tripé que sustentou o sistema de poder dos Estados nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público. Disso resulta a baixa da participação dos assalariados na renda nacional de todos os países, independentemente das taxas de crescimento" (Furtado, 2001:29).

Bauman assinala em suas obras que, para atender o poder global, o Estado passou, nas últimas décadas, a empenhar-se para escapar de todo e qualquer comprometimento com os interesses da maioria que compõe a nação. Celso Furtado argumenta, porém, que as grandes empresas globalizadas labutam



para escapar de qualquer ação reguladora do poder público. Tem-se, então, um movimento de enfraquecimento do Estado que se inscreve nas contínuas ações do poder empresarial global. Observa-se que para ele o Estado nacional continua sendo o lócus, por excelência, no qual se pode dar o enfrentamento dessa tentativa das empresas globais de escapar da ação reguladora do poder público. Dessa forma, a atuação dos dirigentes em face dos Estados nacionais não tem de necessariamente sucumbir aos poderes globais. Se, hoje, há enfraquecimento do Estado enquanto sistema de poder, isso não quer dizer que tal processo seja irreversível. A recuperação do poder regulador do Estado depende tanto das ações criativas dos setores dirigentes comprometidos com mudanças em favor da coletividade quanto das ações dos diversos segmentos da sociedade civil. Esses últimos, na conjuntura atual, devem estar voltados para pressionar os dirigentes para que o poder público recupere o seu poder regulador sobre as empresas globais.

"Os novos desafios, portanto, são de caráter social, e não basicamente econômico como ocorreu na fase anterior do desenvolvimento do capitalismo. A imaginação política terá assim que passar ao primeiro plano. Equivoca-se quem imagina que já não existe espaço para a utopia" (Furtado, 2001:33).

Na América Latina, dada a pressão dos poderes globais para desregular os seus mercados, as ações dos setores organizados da sociedade civil somente serão efetivas se esses setores conseguirem balizar as ações dominantes e dirigentes que acabam por aprofundar as heterogeneidades sociais. Celso Furtado assinala que quanto mais os dirigentes sucumbirem a um processo concentracionista da renda, maiores são as possibilidades de os países periféricos mergulhar em tensões sociais insolúveis. Apostar na imaginação política tanto dos dirigentes progressistas quanto da sociedade civil é parte da utopia deste final de século. Em seus escritos mais recentes ser utópico é ser capaz de buscar, nas condições atuais, formas de ação por onde fluam mudanças rumo a uma maior inclusão social. A seu ver, há ainda espaço para a utópica crença na capacidade de indivíduos e de grupos agirem como sujeitos históricos. Todavia, sem uma visão global, os agentes sociais não têm como vislumbrar qualquer possibilidade de enfrentar o sistema de poder que emergiu com a globalização atual propensa a aniquilar toda e qualquer capacidade criativa diante dos desafios atuais.



Esse aniquilamento tem efeitos perversos em qualquer parte do mundo, mas nos países subdesenvolvidos as conseqüências são ainda mais desastrosas, uma vez que o enfrentamento de tais condições exige uma ampla organização política dos diversos setores sociais. Em países como o Brasil, onde ocorreu durante 20 anos (1964-1984) uma absoluta paralisação da vida política, não foram vencidos ainda os aniquilamentos políticos acumulados durante a ditadura militar. Isso torna a situação ainda mais delicada e sujeita a inúmeros desafios. Segundo Furtado, a ação política capaz de enfrentar o poder global tem de assentar num amplo consenso social, o qual é praticamente inexistente nos países do terceiro mundo (Furtado, 2001:38).¹⁵

No caso do Brasil, as condições são, deveras, difíceis em razão da conexão de duas questões: o aniquilamento político constituído historicamente e a crescente perda de dinamismo da economia nos últimos decênios. As extremas desigualdades, o atraso político e a incapacidade do Estado de enfrentar os principais problemas da nação no campo social tendem a aprofundar, no país, os efeitos nefastos do poder global.

Deve-se, em vista dessa situação, perguntar o seguinte: para Celso Furtado é ainda possível, nas condições atuais, superar o subdesenvolvimento? Tanto em suas obras *O capitalismo Global* (2001) e *Em busca de novo modelo* (2002) quanto em suas entrevistas (1998; 2002a) ele demonstra que ainda considera possível superar o subdesenvolvimento. No entanto, o caminho é tão complexo e tortuoso que, em vários momentos, transparece em seus escritos que as dificuldades são crescentes e descomuns, por se inscreverem na dinâmica capitalista global, na dinâmica capitalista local e na vigência de um padrão de organização social e de domínio quase que petrificado em termos excludentes e autoritários.

A superação do subdesenvolvimento, que já era um ingente desafio na década de 1950, tornou-se algo ainda maior no limiar do século XXI. O árduo caminho rumo a um processo que vise vencer o subdesenvolvimento somente pode ser transposto se as nações periféricas tiverem possibilidade tanto de alcançar um desenvolvimento tecnológico de vanguarda quanto de livrar-se da "lógica do atual sistema de divisão internacional do trabalho" (Furtado, 2001:48).

¹⁵ O poder global funda o "seu poder no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro" (Furtado, 2001:39).



Todavia, Celso Furtado apresentava muitas dúvidas quanto à possível definição autônoma, por parte dos países subdesenvolvidos, de ações que venham a romper a dependência tecnológica. As próprias elites dos países periféricos não apresentam condições para tal enfrentamento. E isso se inscreve no âmbito do processo econômico e também do processo cultural. Os valores daquelas últimas estavam impregnados por uma dependência profunda. Mas supondo que as classes dominantes conseguissem fazer um esforço sobre si mesmas e vencessem tal cultura da submissão tecnológica, tais países teriam, ainda, inúmeros outros desafios impostos pela mundialização do capital definidora de uma lógica de mercado que tende a aprofundar as desigualdades e as diferenças entre as nações.

"A superação do subdesenvolvimento implica a tentativa de encontrar resposta para essas múltiplas questões. O que se tem em vista é descobrir o caminho da criatividade com respeito aos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação da autonomia na definição dos valores substantivos. Em outras palavras: como efetivamente desenvolver-se a partir de um nível relativamente baixo de acumulação, tendo em conta as malformações sociais incentivadas pela divisão internacional do trabalho e os constrangimentos impostos pela mundialização dos mercados? Como ter acesso à tecnologia moderna sem deslizar em formas de dependência que limitam a autonomia de decisão e frustram o objetivo de homogeneização social?" (Furtado, 2001:50).

Diante desse quadro, pode-se dizer que a superação do subdesenvolvimento não obedece a qualquer modelo pré-fabricado, já que ela se inscreve no quadro de múltiplas ações que devem ser encaradas como tentativas. Ao longo do século XX existiram, diz ele, algumas investidas nesse sentido. A coletivização dos meios de produção¹⁴, a modificação do perfil da distribuição da renda, a obtenção de autonomia no mercado externo¹⁵ são exemplos de estratégias que foram, em alguns momentos do século XX, postas em prática com o objetivo de vencer o subdesenvolvimento.

¹⁴ Essa estratégia que tem suas raízes na doutrina marxista, está baseada "no controle coletivo das atividades econômicas" (Furtado, 2001: 50). A planificação centralizada havida na antiga União Soviética pode ser citada como exemplo.

¹⁵ Nessa estratégia "os investimentos são orientados de forma a favorecer setores com capacidade competitiva externa potencial e que tenham ao mesmo tempo um efeito indutor interno" (Furtado, 2001: 53).



No que tange à modificação do perfil da distribuição da renda, é essa uma estratégia que

"coloca toda prioridade na satisfação das necessidades básicas (alimentação, saúde, moradia, educação, etc.) da população. Um dos principais objetivos é a eliminação da pobreza absoluta. Para alcançar esse objetivo, várias são as formas imagináveis: desde reformas de estrutura, como a reorganização do setor agrário, as quais visavam a efetiva elevação do salário básico, até a introdução de medidas fiscais capazes de assegurar a redução dos gastos de consumo dos grupos de alta renda, sem acarretar efeitos negativos no montante da poupança coletiva" (Furtado, 2001:52).

Como o objetivo dessas tentativas de superação do subdesenvolvimento foi, ao longo do século XX, a reversão das desigualdades sociais, faz-se necessário indagar sobre sua viabilidade no limiar do século XXI. Celso Furtado mantém-se convicto, até os seus últimos escritos, quanto ao fato da história ser um processo aberto; todavia, para que se efetivem novas estratégias de superação do subdesenvolvimento é necessário que haja, por parte dos países periféricos, o cumprimento de algumas condições. São elas:

"um grau de autonomia de decisões que limite o mais possível a drenagem para o exterior do potencial de investimento; estruturas de poder que dificultem a absorção desse potencial pelo processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de investimento no fator humano, abrindo caminho à homogeneização social; certo grau de descentralização de decisões empresariais requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo; estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder" (Furtado, 2001:54).

Assinale-se que para Furtado a reversão do subdesenvolvimento somente pode estar no horizonte dos países periféricos, se houver uma estrutura de poder e uma estrutura social capazes de balizar as ações dos diversos agentes potencializadores da concentração de renda. Isso significa que não somente no que diz respeito aos setores governamentais, mas também no que se refere às demais forças sociais, faz-se necessário um amplo investimento em ações que tenham como objetivo explícito a reversão das desigualdades e das exclusões sociais.



Pode-se indagar o seguinte: em vista das condições vigentes em várias partes do mundo periférico seria visível ou não, na atualidade, qualquer indicação de práticas governamentais e de práticas da sociedade civil no sentido de cumprimento desses percursos que apontariam para a superação do subdesenvolvimento? Seguindo os ensinamentos de Celso Furtado, isso exige uma análise das ações e dos processos singulares desencadeados no âmbito de cada país. Não é possível tomar tais práticas de modo generalizante esquecendo as particularidades sociais, culturais, políticas e econômicas das diversas nações que compõem o mundo periférico. É preciso realizar uma leitura minuciosa dos dados e dos processos em andamento para assim obter uma resposta que esclareça se o Brasil e os demais países latino-americanos estão trilhando ou não o caminho de superação do subdesenvolvimento. Isso é necessário para constatar se essa última está ainda hoje, em vista da globalização, na ordem do dia.

A teoria do subdesenvolvimento formulada por Celso Furtado busca responder ao seguinte problema: por que o crescimento econômico da riqueza nacional que foi um dos maiores nesse último século, se converte em benefício para uma pequena parcela da população? Para ele, as razões de tal processo não podem ser encontradas somente nos elementos econômicos. Os aspectos culturais são essenciais. "A adoção pelas classes dominantes de padrões de consumo dos países de níveis de acumulação muito superiores aos nossos explica a elevada concentração de renda, a persistência da heterogeneidade social e a forma de inserção no comércio internacional" (Furtado, 2001:60).

Se os setores dirigentes e a sociedade civil organizada comungam com os ideais neoliberais segundo os quais os impulsos das forças do mercado são suficientes para superar as desigualdades, não há como visualizar qualquer possibilidade de superação do subdesenvolvimento. Para enveredar pelo caminho da superação faz-se necessário que as diversas forças sociais progressistas se empenhem na elaboração de um projeto político que esteja voltado inteiramente para combater as exclusões sociais. Isso significa a implementação de modificações estruturais¹⁶ que só podem ser feitas através de, no

¹⁶ Celso Furtado afirma: "com a Sudene, o nordeste cresceu mais do que o sul e se desenvolveu. Mas a renda concentrada era determinada pela estrutura latifundiária. É preciso compreender que o desenvolvimento (...) não se faz sem reformas estruturais" (Furtado, 2002a:21).



mínimo, duas frentes: o combate aos anacronismos institucionais e o desvenilhamento das amarras externas.¹⁷

Considerações finais

Tanto Zygmunt Bauman quanto Celso Furtado têm seus escritos voltados para a construção de uma percepção mais ampliada dos problemas sociais que acometem uma parte expressiva da humanidade, atualmente. Para os dois, o papel primordial que cabe ao cientista social é esclarecer os percalços sociais, econômicos, políticos e culturais que impedem a emergência de processos substantivos de mudança.

Bauman, ao se dedicar ao problema da individualização crescente que ganha força no mundo hoje, oferece diversas pistas para a compreensão das dificuldades de formação de ações políticas, de fato, comprometidas com projetos voltados para a transfiguração social do mundo. A percepção dos obstáculos a serem transpostos para modificar as condições de exclusão e de desigualdade que tendem a aprofundar-se com o processo de globalização é dificultada pelo processo de individualização em marcha. Através das reflexões tanto de Bauman quanto de Furtado fica evidenciado que são dois os grandes desafios que estão na base das dificuldades atuais: o embaralhamento dos obstáculos, aparentemente irremovíveis em razão da fragilização da causa comum e, derivada daí, a impossibilidade de surgimento de forças sociais capazes de lutar para modificar as estruturas que têm aprofundado as desigualdades sociais.

Os dois cientistas sociais discutidos nesse artigo trazem à tona as dificuldades encontradas hoje pelo Estado nacional no que diz respeito ao enfrentamento dos denominados poderes globais. Há, assim, um outro desafio a ser enfrentado: identificar quais seriam, nessas condições, os agentes de mudança capazes de enfrentar o famigerado poder global, o qual é, assim, visto por suas imposições e seus impulsos destruidores da democracia e da cidadania.

Assinale-se que Bauman tem uma visão mais pessimista acerca da possibilidade de o Estado nacional se constituir um agente de enfrentamento do poder global, uma vez que teria havido, nas últimas décadas, uma crescente

¹⁷ O sistema financeiro internacional é a amarra externa principal, diz Furtado (1998:67).



dissociação entre o Estado e a nação. Desse modo, esta última, entendida como expressão do interesse coletivo, estaria cada vez mais fragilizada e dissociada daquele primeiro. Celso Furtado, porém, que em tempos passados apostava na capacidade de o Estado enfrentar os poderes transnacionais, também se mostrou, no decorrer desses primeiros anos da década de 2000, significativamente apreensivo quanto ao papel que tem cabido ao Estado nacional recentemente. A debilitação deste último revela-se na sua incapacidade de atuar como um agente configurador da sociedade atual. A perspectiva de ampla aceitação de riscos assumida pela economia destrói paulatinamente a possibilidade de que o Estado aja em razão dos interesses coletivos.

Note-se que as discussões de Bauman sobre a recente dissociação entre o Estado e a sociedade e o despovoamento da esfera pública devem ser lidas à luz da realidade européia, já que, no caso do Brasil, Celso Furtado e outros pensadores¹⁸ têm constatado que, desde os primórdios de nossa formação, cristalizou-se uma separação expressiva entre a sociedade civil e o Estado. Ou seja, isso não tem nada de recente no país. No entanto, tal condição de dissociação tende a se agravar ainda mais num contexto de concentração de poder operada por uma estrutura social que se legitima sobre a potencialização dos riscos econômicos inerentes à globalização.

Não se trata também, no caso brasileiro, de repovoar o espaço público, conforme insiste Bauman, em vista da realidade européia. Trata-se de construir esse espaço. O caso do Brasil não é somente de fragilização da cidadania, porque aqui uma parte expressiva da população nem sequer conheceu essa condição política. A desigualdade social, a miserabilidade e a exclusão indicam a necessidade de um esforço muito maior das nações periféricas para empreender o que Bauman denomina de reinvenção da política.

O sociólogo polonês ensina que a passagem do indivíduo *de jure* para o indivíduo *de facto* somente é feita através da mediação da condição de cidadania. Ou seja, constituir-se em indivíduo *de facto* só é possível através da transformação do indivíduo *de jure* em cidadão. No Brasil, uma parte expressiva da população está ainda muito distante de possuir em suas mãos os elementos para operar aquela passagem acima citada. Celso Furtado demonstra que há,

¹⁸ Raymundo Faoro (1994; 1989; 1988; 1981), jurista e cientista social, destacou-se nessa discussão em seus artigos publicados na década de 1980 e 1990 na grande imprensa como colunista das revistas *Isto é*; *Isto é/Senhor*, *Senhor e Carta Capital*.



na atualidade, uma conjuntura absolutamente desfavorável, no âmbito nacional e internacional, para a geração de forças sociais que se empenhem numa luta contínua e duradoura para a reversão das múltiplas formas de exclusão.

A leitura atenta que esses dois cientistas sociais fazem do mundo indica que está no horizonte uma crise quase que sem precedentes. O desafio é compreender a sua dimensão e a sua profundidade para assim instrumentalizar os homens de ciência e os de ação, ainda voltados para o combate às exclusões e às desigualdades, na busca de novos caminhos para uma parte expressiva da humanidade que vive na penúria cotidiana.

Ao apontar para essas possibilidades de sensibilizar os homens de ciência e de ação para a busca de soluções dos problemas (a concentração de rendas e riquezas, entre eles) que têm exacerbado as injustiças sociais, as desigualdades e as exclusões, Celso Furtado e Zygmunt Bauman inscrevem-se num amplo debate crítico sobre o processo de globalização em curso na atualidade. As reflexões de Pierre Bourdieu (2003; 2001) e de Loic Waquant (1999; 2001; 2001a, 2003) sobre as conseqüências fatais da globalização para os povos pobres do mundo têm pontos de contatos com as análises dos dois pensadores sociais analisados neste artigo. Ressalte-se que a política de despolarização, destacada por Bourdieu (2001) como o norte das ações daqueles que controlam o capital global, encontra-se no centro das preocupações de Bauman e de Furtado, os quais possuem, como foi demonstrado anteriormente, uma visão pessimista da globalização no tange à possibilidade de reverter o seu caráter concentrador de poder e de renda. Isso não quer dizer, porém, que eles são fatalistas em quaisquer aspectos.

Há nas ciências sociais hoje inúmeros caminhos por onde os denominados poderes globais têm sido criticados. As análises de Furtado e de Bauman enriquecem os debates que se contrapõem aos fatalismos e aos determinismos econômicos que se pautam na submissão de todas as relações, de todas as instituições, de todos os Estados e de todos os indivíduos ao conjunto de forças econômicas que controlam a globalização tecnológica e financeira em curso. Seria extremamente fértil comparar as posições de Bauman e as de Furtado com as de Pierre Bourdieu, principalmente, no que se refere às possibilidades ou não de enfrentamento dos poderes globais que lutam, incessantemente, para subordinar todos os Estados, grupos sociais e indivíduos aos seus ditames.



Os pensadores sociais estudados neste artigo compartilham das idéias daqueles cientistas (Bourdieu e Wacquant, entre eles) que recusam inteiramente a tese de que é positiva a instabilidade crônica que têm ganhado terreno nas últimas décadas. Furtado afirma que tal instabilidade tende a levar o mundo a uma crise sem precedentes na história da humanidade. As teses de Anthony Giddens (1997) e as de Ulrich Beck (1997), ao exaltarem a sociedade de risco, acabam, afirma Bourdieu (2001:51), difundindo uma visão positiva da globalização, a qual levaria a um processo de reflexividade que favoreceria uma reinvenção da política¹⁹ não mais assentada necessariamente em sentimentos de pertencimento de classe (Giddens, 2007). Esta visão é distinta da de Bauman e Furtado, visto que eles apontam justamente para a importância da ação coletiva orientada pela classe. Este segundo, em *Dialética do desenvolvimento*, de 1964, afirmava que a única possibilidade de mudança social substantiva era o aumento paulatino dos espaços políticos e da luta de classes. Vale lembrar que os seus textos da década de 1990 e 2000 (1998; 2001; 1999; 1999a; 2002) reiteram que o combate à exclusão social e política continua a passar pelos enfrentamentos na esfera da política institucional e da sociedade civil.

Tanto Bauman quanto Furtado têm em mente que as mudanças políticas expressivas passam, indubitavelmente, pela restauração do sentimento de pertencimento à classe social, ao grupo portador de um interesse comum. Para eles, o que há na atualidade é uma dificuldade de construir projetos coletivos que tenham como foco a questão das injustiças sociais. Por esse caminho, podem-se comparar os escritos de Bauman com os de Boaventura de Souza Santos (2006; 2002) que, também por um caminho distinto do de Giddens e de Beck, possui uma concepção otimista das práticas sociais e políticas que têm despontado na atualidade. Segundo Santos, são visíveis algumas alternativas à globalização, as quais estão sendo produzidas "pelos movimentos sociais e pelas organizações não-governamentais na sua luta

¹⁹ "Vê-se de passagem que, ao exaltarem o advento da sociedade de risco e retomando por sua conta o mito da transformação de todos os assalariados em pequenos empresários dinâmicos, Ulrich Beck e Anthony Giddens não fazem senão constituir como normas das práticas dos dominados a regras impostas a estes últimos pelas necessidades da economia - e da qual os dominantes têm o cuidado de se isentar" (Bourdieu, 2001:51).



contra a exclusão e a discriminação em diferentes domínios sociais e em diferentes países" (Santos, 2006:1).

Enquanto Boaventura de Souza Santos procura demonstrar que as visões pessimistas em torno das possibilidades de mudança, na conjuntura atual, devem-se a uma dificuldade da razão ocidental de valorizar as múltiplas experiências políticas e sociais que se têm desenvolvido em várias partes do mundo, Bauman (2003) tem destacado que as lutas sociais têm-se esfacelado em uma diversidade enorme de batalhas por reconhecimento. E o mais preocupante é a dificuldade de inúmeras práticas sociais em dotar os seus partícipes de qualidades, de fato, coletivas, as quais somente podem emergir se os que empunham as bandeiras das lutas sociais hoje investirem pesadamente na politização da esfera político-pública, conforme sugere Pierre Bourdieu no texto *Contra a política de despolitização* publicado em *Contrafogos 2* (2001).

Bauman destaca que não somente os poderes globais contribuem para a despolitização da esfera político-pública. O descontentamento social, ao dividir-se infinitamente em várias partes, tem também contribuído para que as práticas sociais não consigam produzir o desenvolvimento de qualidades coletivas nos indivíduos, sem as quais não é possível ocupar-se do bem-comum. Para ele, o grande problema é que muitas práticas, mesmo as organizadas como experiências coletivas, enxergam o espaço público como indivíduos e não como cidadãos. Sem desconsiderar a importância das ações políticas que emergem na atualidade, tanto Bauman quanto Furtado têm-se perguntado sobre o engajamento dessas experiências na viabilização de projetos coletivos de nação.

Ao levantarem essas indagações, os dois autores aqui analisados oferecem muitos elementos para serem contrapostos a vários pensadores contemporâneos²⁰. Bauman, por exemplo, tem estado no topo de muitos rechaçamentos, na atualidade²¹. As suas críticas à privatização do espaço público respingam expressivamente nas visões extremamente favoráveis às lutas em prol das

²⁰ Celso Furtado tem sido retomado nas discussões sobre os caminhos do desenvolvimento no mundo de hoje. Ver (Belluzzo, 2006; Ramos, 2001). Ele continua também sendo rechaçado por seguidores do objetivismo tecnocrático. Sobre este último ver Silva, 2000.

²¹ Os escritos de Bauman sobre identidades e lutas sociais podem ser contrapostos, por exemplo, ao texto de Scott (2005) denominado *O enigma da igualdade*.



identidades²² multiculturais que, muitas vezes, não se atêm satisfatoriamente ao problema da justiça social. As suas análises acerca da privatização do público estabelecem também um diálogo expressivamente crítico com os pensadores que se agregam em torno do que se convencionou chamar terceira via.²³ Suas críticas à desregulamentação, à flexibilização, à instabilidade do mundo do trabalho sugerem que está havendo um ataque veemente a qualquer tentativa de formação de solidariedade e de identidade grupais fincadas nas atividades laborais. Conforme afirma Ilario Belloni (2006), Bauman pretende demonstrar que houve a dissolução das verdadeiras identidades (camponesas, artesanais, comerciais, etc.).

Os esfacelamentos das lutas sociais que não conectam a demanda por reconhecimento com a demanda por redistribuição de justiça social têm como característica básica a impossibilidade de levar a uma luta universal por desconcentração de rendas²⁴. A extrema concentração de riqueza está, no entendimento de Bauman e de Furtado, no centro da globalização tecnológica e financeira. É ela a grande questão atual. E é contra ela que se faz necessário obter forças para lutar incessantemente.

Quanto mais ocorrem tanto o desmonte de instituições, crenças, convicções, quanto o desmanche de estabilidades duramente conquistadas ao longo de séculos (de emprego, de perspectivas de direitos), mais se acentua a volatilidade do curso da vida social e mais se diluem as perspectivas de longo prazo. Isto é excelente para o capital global que tem proporcionado uma concentração de poder sem precedentes na época moderna. Tendo a extraterritorialidade como sua característica básica, interessa aos poderes globais, segundo Bauman e Furtado, a fragilização dos Estados nacionais, a qual se vincula

²² Bauman estabelece um diálogo importante com Stuart Hall (1996) acerca da idéia de identidade.

²³ Em 2001, Anthony Giddens (2007) organizou um debate sobre a terceira via. Nesta coletânea estão reunidos os principais teóricos desta vertente no mundo e também as diversas orientações que ela tomou.

²⁴ "Nancy Fraser (2001) estava, portanto, certa ao protestar contra 'a indiscriminada separação da política cultural da diferença em relação à política social da igualdade' e ao insistir em que a 'justiça hoje requer tanto a redistribuição quanto o reconhecimento. (...) Colocar a questão do reconhecimento no quadro da justiça social, em vez do contexto da 'auto-realização' (onde, por exemplo, Charles Taylor (2001) e Axel Honneth (2003), junto com a tendência 'culturalista hoje dominante, preferem colocá-la) pode ter um efeito de desintoxicação: pode remover o veneno do sectarismo (...) do ferrão das demandas por reconhecimento" (Bauman, 2003).



inteiramente ao enfraquecimento da causa comum fundada numa busca universal por justiça social.

O poder global, afirma Furtado, embasa o "seu poder no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro" (2001:39); por essa razão interessa ao capital global desregular os mercados, dismantelar todas as ações políticas que floresçam no interior da sociedade civil, despolitizar a esfera pública através da debilitação dos enfrentamentos que estejam voltados para o questionamento da concentração de riqueza e de poder. Por isso, há todo um empenho na atualidade, pelo processo de globalização em curso, de tornar o poder global o único centro de decisão com possibilidade de definir os rumos do processo social. A desarticulação de outras forças políticas que possam surgir no horizonte passa a ser algo perseguido obsessivamente pelas forças sociais que controlam o capital advindo da concentração tecnológica e financeira.

Verifica-se, então, que os escritos de Bauman e de Furtado contêm elementos de grande importância para a compreensão do mundo hoje. A preocupação dos dois com a politização da esfera pública, com a distribuição de rendas, com o papel fundamental que tem o Estado nacional na regulação de um processo desconcentrador de riquezas, com a necessidade de emergir ações coletivas voltadas para impulsionar uma consciência e um agir empenhado para remover as injustiças sociais, revela que há muitos pontos em comum nos seus livros.

Todavia, tentou-se demonstrar que Celso Furtado possui uma percepção mais exata dos obstáculos reinantes na América Latina²⁵. Tendo ele, se debruçado, ao longo de sua vida, sobre os problemas deste continente, é visível uma ressonância maior de suas reflexões aos problemas dos países subdesenvolvidos. Seus textos respondem melhor aos desafios que estes últimos enfrentam no contexto da globalização atual. Bauman não esteve voltado para o entendimento específico da realidade social, política e econômica dos países latino-americanos. Ele tem pensado as consequências da globalização, tendo como pano de fundo os países centrais. Numa ótica diferente, Celso Furtado analisa os desafios da atualidade em razão das políticas internas postas em andamento nos países periféricos.

²⁵ Sobre as análises de Celso Furtado sobre a América Latina ver: (Goldthorpe, 1977; Gaudêncio e Formiga, 1995; Tavares, 2000; Oliveira, 2003; Bresser Pereira e Rego, 2001).



O efeito imediato deste olhar lançado por Furtado sobre a globalização tecnológica e financeira em andamento é a constatação de quão complexas são as ações políticas em favor da redefinição de um padrão de organização social e de domínio que tem no seu âmago a refutação da repartição da renda. Os países subdesenvolvidos encontram-se, ao seu ver, mergulhados em processos de difícil solução em razão de estarem cada vez mais expostos a tensões sociais oriundas da concentração de rendas e da exclusão. No entanto, tal como Bauman, ele também considera que as mazelas causadas pelas crescentes desigualdades tendem a ser cada vez mais graves não só nos países pobres, mas também nos países ricos. Mas os efeitos deste processo sobre os países da América Latina tenderão a ser devastadores.

Celso Furtado considera, no livro *O capitalismo global* (2001), que é possível que alguns países (o Brasil, por exemplo) passem a conviver com tensões sociais tão fortes que venham a tornar-se ingovernáveis. Seria a sua visão e a de Bauman apocalípticas? Não. Eles não estão afirmando que há uma fatalidade espreitando a todos. Há soluções, todas difíceis, mas há. Todos os homens de ciência e de ação que estejam voltados para a construção de uma consciência e de um agir para a justiça social, devem empenhar-se em desmontar as visões deterministas assentadas na convicção de que não há nada o que fazer a não ser ajustar-se à lógica famigerada da globalização em curso. Reitera-se, assim, que a história é um processo aberto e, portanto, as ações políticas, ao longo do século XXI, é que indicarão se os novos desafios serão ou não enfrentados em favor daqueles que, como afirma Bauman, têm a sua vida governada pelo caos cotidiano.



Bibliografía

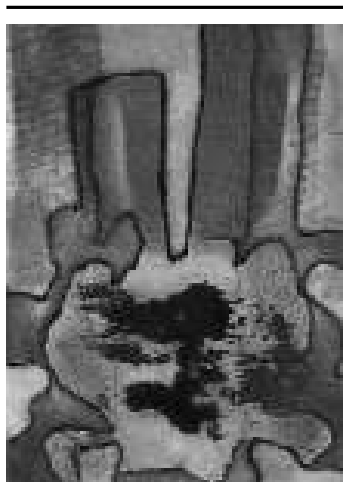
- América Latina em números (2005) *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 maio, CA, pp. 23.
- Bauman, Zygmunt (2000) *Em Busca da Política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- (1999) *Globalização: as Conseqüências Humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- (1998) *O Mal-estar da Pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- (2001) *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- (2003) *Comunidade: a Busca por Segurança no Mundo Atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- (2003a) Entrevista. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 19 out. Caderno Mais, pp.4-9.
- (2004) Entrevista. *Tempo Social*, São Paulo, v.16, n.1, pp.301-325, jun.
- Beck, Ulrich (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*. Londres: Sage.
- (1997). "A Reinvenção da Política: Rumo a Uma Teoria da Modernização Reflexiva" in *Modernização Reflexiva*. São Paulo, Unesp. pp.11-71.
- Belloni, Ilario (2006) Z. Bauman, Voglia di Comunità: Resensionen. *Jura Gentium: revista de filosofia del derecho internacional y de la política global*. Disponível em: <<http://www.juragentium.unif.it/es/books/voglia.htm>>.[Acessado em 25/06/07].
- Belluzo, Luis Gozaga (2006). A Atualidade do Pensamento de Celso Furtado sobre o Desenvolvimento.Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/50-2006>>.[Acessado em 06/06/07]
- Bourdieu, Pierre (org) (2003) *A Miséria do Mundo*. Petrópolis, Vozes.
- (2001) *Contrafogos 2*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Bresser Pereira, Luís. C. e José Márcio Rego (orgs.) (2001) *A Grande Esperança de Celso Furtado*. São Paulo, Editora 34.
- Cunha, Euclides da (1966) À Margem da História in *Obra completa*. São Paulo: Aguilar, pp.223-384.
- Faoro, Raymundo (1994) A Modernização Nacional in *Existe um Pensamento Político Brasileiro?* São Paulo: Ática, pp.95-115.
- (1989) *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo.
- (1988) *Machado de Assis: a Pirâmide e o Trapézio*. Rio de Janeiro: Globo.



- (1994) *Existe um Pensamento Político Brasileiro?* São Paulo, Ática.
- (1981) *Assembléia Constituinte: a Legitimidade Recuperada*. São Paulo: Brasiliense.
- Fraser, Nancy (2001) Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-socialista in Souza, J. (org.) *Democracia Hoje*. Brasília, UNB, pp.254-282.
- Furtado, Celso (1964) *Dialética do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- (1954) *A Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: A noite,.
- (1997) *As Aventuras de um Economista Brasileiro*, in Obra Autobiográfica. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.9-26.
- (1992) *Brasil, a Construção Interrompida*. São Paulo: Paz e Terra.
- (1995) Cultura e Desenvolvimento. Folha de S. Paulo, São Paulo, 05 nov. C.1, pp.3
- (1998) *Seca e Poder: Entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- (1998a) *O Desafio do Futuro*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 16 ago. C. 5, pp.4 - 5.
- (2001) *O Capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- (1999) *O Longo Amanhecer*. São Paulo: Paz e Terra.
- (1999a) *A Reconstrução do Brasil*. Praga: Estudos Marxistas, São Paulo: Hucitec, n.8, pp.9-13, ago.
- (2002) *Em Busca de Novo Modelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- (2002a) *Celso Furtado: entrevista*. Rio de Janeiro: EDUERJ.
- (2003) *A Responsabilidade Dos Cientistas*. Folha de S. Paulo, São Paulo, 13 jun.. C.1, pp.3.
- (1997) *A Fantasia Organizada in Obra Autobiográfica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.87-359.
- Gaudêncio, Francisco Sales e Marcos Formiga (orgs.) (1995) *Era da Esperança*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Giddens, Anthony (1997) A Vida em uma Sociedade Pós-tradicional in *Modernização Reflexiva*. São Paulo, Unesp. pp. 73-133.
- Giddens, Anthony (org.) (2007) *O Debate Global sobre a Terceira Via*. São Paulo, Unesp.
- Goldthorpe, J. E. (1977) *Sociologia do Terceiro Mundo: Disparidade e Envolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Hall, Stuart (1996) Who Needs Identity? in Hall, Stuart e Gay Paul du (orgs) *Questions of Cultural Identity*. Londres, Sage.
- Hobsbawm, Eric (1998) The Nation and Globalization. *Constellations*, Londres, pp. 4-5.



- Honneth, Axel. (2003). *A Luta Pelo Reconhecimento*. São Paulo, Editora 32.
- Muito Ricos Deixam Ricos para Trás Nos EUA (2005) *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 12 jun, C.B, pp. 8.
- Oliveira, Francisco de (2003) *A Navegação Venturosa: Ensaio sobre Celso Furtado*. São Paulo, Boitempo.
- Rabinovitch, Gerard (2003) Preocupa o Teu Próximo Como a Ti Mesmo: Notas Críticas a Modernidade e Holocausto de Zygmunt Bauman. *Agora: Estudos em Teoria Psicanalítica*. Rio de Janeiro, v.6, n.2, jul/dez. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci>>. [Acessado em 25/06/07].
- Ramos, Pedro (2001) Propriedade, Estrutura Fundiária e Desenvolvimento Rural. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.15. Set.dez. Disponível em: <<http://scielo.br/scielo.php>>. [Acessado em 28/6/06].
- Relatório (2005) sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU. <http://www.pnud.org.br/probrezadesigualdade>. Acessado em 13/06/2005.
- Scott, Joan. (2005) O Enigma da Igualdade. *Estudos feministas*, Florianópolis, V.13, n.1, pp.11-30, abr.
- Silva, Ricardo (2000) Ideologia de Estado e Autoritarismo no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, Florianópolis, n.21, pp. 19, jun.20. Disponível em: <<http://www.sociologia.ufsc.br/cadernos>> [Acessado em 17/06/05]
- Skocpol, Teda (2005) Nós, os Privilegiados. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 jun. Caderno Mais, pp.5.
- Souza Santos, Boaventura (2006) Para uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/sociologia_das_ausencias.pdf> [Acessado em: 10/10/2006].
- (2002) *Globalização Social e as Desigualdades in A Globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo, Cortez. pp.32-71.
- Tavares, Maria da Conceição (org.) (2000) *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo, Perseu Abramo.
- Taylor, Charles (2001) *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México, Fondo de cultura.
- Villaça, Flávio (2005) Sem os Erros do Presente. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 maio. C1, pp.3.
- Wacquant, Loic (2001) *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- (2001a) *Os Condenados da Cidade*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- (1999) Crime e Castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, n.13, nov. pp. 39-50.



La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los conceptos de democracia Procedimental y Estructural

*Maximiliano Emanuel Korstanje**

Fecha de recepción: marzo de 2007.

Fecha de aceptación: mayo de 2007.

* Profesor investigador, Universidad Católica Argentina.
Correo electrónico: maxikorstanje@hotmail.com

Resumen / Abstract

El presente artículo trata sobre las cuestiones que hacen la percepción de los latinoamericanos con respecto a la democracia como figura de orden político. En el estado del arte, se traen a colación los trabajos más representativos en el área de la sociología política. Como marco referencial, se han escogido los trabajos de dos autores de renombre en la sociología política: José Luis de Imaz con su obra *Sobre la identidad iberoamericana*, y de Martin Lipset, *El hombre político*.

Desde el punto de vista de Imaz, se resalta la relación que existe entre la transculturación en América hispana en el siglo XIX y sus influencias en la vida democrática de la actualidad. Por

The following paper is related to some questions that shape the image of democracy in the Latin-American states. In the state of art, some representative sociological works are quoted. As main theories, two authors are important to bring, one of them is Jose Luis de Imaz on *Sobre la identidad iberoamericana*, and the other Martin Lipset on *The Politic Man*.

As Imaz's point of view, we stress the relationship among transculturation in América during XIX and the influence of these practices actually. On contrary, Lipset provide with another perspective of understand for the same issue. ¿how democracy can allow to alternate two antago-



el contrario, Lipset aporta otra perspectiva de análisis para el mismo problema, ¿Cómo hace la democracia para que coexistan dos elementos de por sí antagónicos bajo determinadas circunstancias? *Legitimidad y Eficiencia*. Ambos enfoques pretenden responder, de una u otra manera, a los interrogantes anteriormente planteados.

Palabras clave: democracia, latinoamérica, indiferencia.

nist factor such as efficiency and legitimacy. Either point pretends to respond, somehow, to the questions determined above.

Key words: democracy, latinoamerica, indifference.

Introducción

Cuando se acuerda realizar una investigación en Ciencias Sociales, una de las recomendaciones que siguen los investigadores -comúnmente- es que la variable independiente sobre la cual basan las primeras inquietudes, no sea polisémica, es decir, no tenga más de un significado y uso.

Definir y construir el objeto de estudio es un proceso clave para concluir con los resultados prefijados antes de iniciar la empresa. Ese es uno de los primeros problemas que surgen cuando alguien intenta analizar tópicos que están relacionados con la democracia. Para tal caso, una asertiva pregunta es una manera de limitar el objeto y condicionarlo -de tal forma- que se pueda estudiarlo con precisión y objetividad.

El término democracia deriva del griego *demos* y fue inculcado entre el 500 y el 250 (A.C.) y etimológicamente significa "gobierno del pueblo". Sin embargo, sus alcances en esa época eran restringidos sólo a los ciudadanos. Actualmente, la palabra puede ser analizada desde dos perspectivas diferentes. La primera, procedimental, se vincula a la forma de votación por la cual se imponen los gobernantes y por las cuales toman las decisiones políticas. La segunda, netamente estructural, se basa en las características ideales (parti-



ción, libertad, igualdad entre otras) que una sociedad debe cumplir para el buen convivir (lo socialmente esperable de la democracia).¹

El concepto al cual apunta este trabajo es una síntesis, tanto del abordaje procedimental como estructural, y puede resumirse en una pregunta: ¿Cómo perciben los latinoamericanos la democracia?

La hipótesis sobre la cual se parte es que los latinoamericanos poseen una mala imagen de la democracia debido al poco uso que han hecho de ella, mientras que los europeos y estadounidenses (mayoritariamente) tienen una buena imagen tras haberla ejercido por lapsos de tiempo más prolongados.

Por un lado, esto deja el tema en parte resuelto y en parte no (desde el momento en que no dice mucho sobre los motivos que subyacen tras esa imagen). Para poder continuar desarrollando el tema de una manera más acabada se necesitan otras preguntas que vayan dando forma a la investigación, por ejemplo: ¿Qué relación existe entre la percepción latinoamericana, europea y estadounidense sobre su sistema democrático? ¿Existe diferencia o similitud? ¿Por qué? ¿Es la indiferencia hacia la democracia una cuestión que excede a los países latinoamericanos o no?

Desde un punto de vista teórico se analizan, superficialmente, diversos autores y los aportes que han podido brindar al estudio del fenómeno. Sin embargo, por una cuestión de tamaño no se han incluido todos, sino sólo a aquellos que se consideran los más destacados -en el marco de la sociología política-. Luego, desde un abordaje empírico se utilizan (como fuentes públicas) los informes de prensa correspondientes la Corporación Latino-barómetro, que van desde el año 1995 al 2006 inclusive. En estos informes se encuentran detalladas todas las variables que conforman la percepción que los encuestados tienen de su organización política y los procesos democráticos que de ella derivan. Asimismo, se comparan esos resultados con estudios empíricos aplicados en Estados Unidos y Europa.

Si bien la percepción de lo que significa la democracia en la muestra utilizada en Latinoamérica tiene similitudes con Estados Unidos o con Europa, existen ciertos componentes culturales que la distinguen. Indagar y describir los motivos que subyacen en esa construcción es el objetivo póstumo de la

¹ Fuente: *Diccionario de Términos clave para una sociedad libre y virtuosa*. ACTON INSTITUTE: *For the Study of Religion and Liberty*. Disponible en <<http://www.acton.org/es/diccionario.html>>



presente investigación. Pero para ello, se debe comenzar a cuestionar qué entiende la sociología y la ciencia política por democracia.

Obviamente, que cada informe de prensa trabajó con indicadores diferentes dependiendo del año, lo cual complica su propia operalización; de todos modos, existe una coincidencia en los contenidos que cada uno fue desarrollando desde 1995 a 2006 y una correlación histórica que puede estudiarse.

Desde el momento en que la democracia está inserta en un amplio sistema que no sólo se refiere al mundo político, sino que también es sensible a distintos hechos del mundo económico y social, es que se decidió incluir en este trabajo categorías que no necesariamente hacen a la vida democrática en *strictu sensu*.

Las variables utilizadas fueron divididas en tres categorías: a) los problemas más importantes de los encuestados, b) la percepción sobre la distribución del ingreso, y c) percepción de la democracia e instituciones.

Como marco referencial se han escogido los trabajos de dos autores de renombre en la sociología política: José Luis de Imaz con su obra *Sobre la identidad iberoamericana*, y de Martin Lipset, *El hombre político*. Desde el punto de vista de Imaz, se resalta la relación que existe entre la transculturación en América hispana en el siglo XIX y sus influencias en la vida democrática de la actualidad. Por el contrario, Lipset aporta otra perspectiva de análisis para el mismo problema, ¿Cómo hace la democracia para conseguir que dos elementos de por sí antagónicos coexistan bajo determinadas circunstancias? *Legitimidad y Eficiencia*. Ambos enfoques pretenden responder, de una u otra manera, a las interrogantes anteriormente planteadas.

¿Qué se entiende por democracia según la literatura sociológica?

"Teóricamente hay muchas democracias posibles, es decir, concebibles lógicamente, pero no hay muchas posibles históricamente. Si el significado actual de democracia proviene de su significado griego y tiene poca semejanza con un pueblo que se autogobierna, la transformación refleja los fracasos históricamente reiterados de tal autogobierno" (Sartori, 1988:330).

Para Robert Dahl, la democracia moderna se remonta a cuatro fuentes principales: la Grecia clásica, la tradición republicana en el imperio romano, la idea



y las instituciones del gobierno representativo, y la lógica de la igualdad política. Sin embargo, esta forma de organización política ya desde sus orígenes demostraba algunas limitaciones. En primer lugar, la vida política en Atenas era dura y no muy diferente a la de otros pueblos que no practicaban la democracia; segundo, lejos de lo que se pensaba sólo una minoría asistía a las asambleas legislativas.

La tensión entre la democracia ideal y real continúa y está reflejada en la mayoría de la literatura que se ocupa del tema. En este sentido, Chambers y Salisbury señalan "el problema central emana de una manifiesta sensación contemporánea de discrepancia entre la idea y la práctica. Con más precisión: comprende la percepción de un vacío entre el exaltado cuadro de la democracia que hemos heredado de nuestra tradición occidental, por una parte, y la realidad de la democracia tal como la vemos en la actualidad por otra. (Chambers y Salisbury, 1967:3)

Norberto Bobbio plantea desde la perspectiva teórica un análogo problema. El punto en cuestión es resumido con una pregunta, ¿Gobierno de hombres o gobierno de las leyes? En efecto, lo que Bobbio analiza no es el modelo de gobierno, en este caso la democracia en sí, sino la forma en que se gobierna; es decir, las diferentes formas que adquiere la democracia en los diferentes contextos socio-culturales en donde se aplica (Bobbio, 1996:167). Este debate es parte de aquel que a principios de los treinta entablaran Hans Kelsen y los positivistas en oposición a la tesis del decisionismo schmitiano (Kelsen, 2005; Dotti, 2000).

Para Alain Touraine, la democracia debe ser comprendida como un constructo teórico; como tal es ajena a los modelos de gobierno. Sin embargo, existe una idea implícita tras el concepto de democracia. Touraine, sostiene que la democracia se construye sólo cuando todos los derechos del hombre están garantizados. De allí se desprenden tres dimensiones claves que sostienen al régimen democrático: a) respeto a los derechos fundamentales, b) representatividad de los gobernantes y ciudadanía, y c) limitación de poderes de la élite política. En las democracias occidentales es extraño poder observar que estos elementos se den con igual fuerza.

Desde este índice analítico el autor traza una tipología a la que denomina "*Las tres democracias*". Cada tipo democrático se encuentra más presente en



ciertos tipos de sociedades y menos en otras. Por ejemplo, Gran Bretaña puede considerarse una sociedad donde el respeto por los derechos individuales se halla en sus bases sociales. Por el contrario, Estados Unidos es el país donde mayor importancia se le da a la ciudadanía y por lo tanto alcanza el segundo supuesto; finalmente en la democracia francesa es donde los poderes se encuentran en una posición de equilibrio en cuanto a su fuerza (Touraine, 1995:46).

El problema parece ser mucho más profundo que la relación que existe entre el poder con el régimen democrático. Por un lado, hay elementos históricos que refuerzan los modos democráticos (Sartori, 1988). Pero por el otro, también la democracia ha sabido influir sobre las costumbres culturales de los pueblos.

Sin ir más lejos, Tocqueville advierte "La democracia no constituye un fuerte lazo de unión entre los hombres, pero facilita sus relaciones cotidianas ... en un país extranjero, dos americanos se hacen amigos inmediatamente por el sólo hecho de ser americanos. No hay prejuicio que los aleje y la comunidad de patria los atrae. A dos ingleses no les basta tener la misma sangre, es preciso que les una la misma clase social" (Tocqueville, 1993: 146).

Lo que el autor intenta explicar es que la estratificación social como variable dependiente, en ocasiones también limita los márgenes de la democracia. No obstante, recursivamente las acciones individuales terminan legitimando el régimen político acorde a sus propios intereses y necesidades de grupo.

Uno de los autores que se puede considerar premodernos que se ocupó, casi sin quererlo, de la democracia, fue Nicholas Maquiavelo. En *El príncipe*, el autor descubre a la masa como un ente sobre la cual los gobernantes podían ejercer poder y autoridad a un costo relativamente bajo. En efecto, al contrario de la nobleza cuya ambición era desmedida (pensaba Maquiavelo), el pueblo solamente deseaba seguridad. En lugar de confrontar directamente con los nobles en luchas intestinas, el gobernante debía servirse de la lealtad popular.

Casi sin proponérselo, Maquiavelo proponía que el juego político entre los príncipes debía ser regulado por las necesidades populares. El antagonismo de intereses sostenía el régimen y permitía que la lucha política se mantuviera



por canales pacíficos.² ¿Un precursor de la democracia o del clientelismo político? o ¿ambas? (Maquiavelo, 2006).

En la actualidad, la democracia se ha expandido por casi la mayoría de los Estados occidentales. Los derechos políticos han sido ampliados y en mayor o menor medida los gobernantes se ocupan de satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. Sin embargo, paradójicamente cada vez más gran cantidad de personas ven con mayor indiferencia la participación política.

Sheldon Wolin advierte "Nos hallamos, al parecer en una época en que el individuo busca de modo creciente sus satisfacciones políticas fuera del ámbito tradicional de la actividad política" (Wolin, 1973:378).

Dryzek y Berejikian (1993) realizaron un estudio en los Estados Unidos sobre la percepción que los ciudadanos tenían de la democracia. Consultando a personas comunes, líderes sindicales, activistas, políticos y escritores, llegaron a concluir (de 64 enunciados) que existen cuatro discursos principales en los actores consultados: *republicanismo conforme*, donde la democracia se considera la mejor forma de gobierno y de vida, el gobierno no es un adversario sino un aliado; *conservadurismo diferencial*, la democracia no es algo deseable o indeseable sino algo difícil de definir, el egoísmo es inherente a la política sin importar el régimen; *populismo desafecto*, ciertas élites empresarias y financieras han tomado el poder y movilizan todos sus recursos a su bienestar personal. Mientras los ciudadanos oprimidos no se revelen en contra de ese poder, la igualdad política seguirá siendo una mera utopía; *liberalismo privado*, la democracia no es valiosa ya que trae consigo a tipos de gobiernos poco igualitarios, es la vida privada lo que es realmente importante y no la participación pública. El accionar del gobierno debe ser reducido y no interferir en el mercado de capitales (Dryzek y Berejikian, 1993: 48-60) (Goodin, 2003: 147-150).

Estas cuatro formas de ver y vivir la democracia coexisten en la misma sociedad, sin embargo, los intereses de grupo que persiguen son totalmente encontrados. En cierta forma, esto presupone que la representatividad democrática no está dada por la institución en sí, sino más bien por los intere-

² Obviamente, Maquiavelo estaba interesado en el análisis del poder y no de la democracia en sí, pero sus abordajes (geniales para la época) sirvieron de base para otros ilustrados políticos tales como Hobbes, Locke, Bentham, Montesquieu, Rousseau o Tocqueville mismo.



ses de cada grupo. ¿Es quizás la democracia una lucha constante de discursos en el mejor sentido hobbesiano?

Es posible, mas es pertinente aclarar que las elecciones democráticas funcionan como un ejercicio de proyección, donde los candidatos enarbolan características que el propio votante reconoce adolecer en su persona. Como sus representantes, los gobernantes siguen principios de honestidad, justicia, rectitud y benevolencia (Brennan, en Goodin, 2003:323). Sin embargo, tarde o temprano los ciudadanos terminan dándose cuenta que sus líderes no sólo no poseen las cualidades imaginadas, sino que están sujetos a sus mismos vicios y debilidades, y más deplorables (Buchanan, 1979).

Por lo general, existe una "creencia social" a considerar que cuanto mayor es la participación en los procesos de elección procedimentales que hacen a la "democracia representativa", menores serán los efectos indeseados (Laporta, 1989). No obstante, paradójicamente, esa misma participación parece disminuir a medida que aumenta el tamaño del grupo. En una sociedad, pocos son aquellos que se interesan por asistir a la promulgación de las leyes en los espacios legislativos. Así, la opinión pública queda sujeta a la acción de otros intermediarios (Habermas, 1981).

Algunos estudios de campo sugieren que la estratificación social es un aspecto a tener en cuenta cuando se evalúa la tendencia al autoritarismo. Janowitz y Marvick (1953:195) demostraron que las clases menos privilegiadas tienen un nivel de intolerancia más acentuado que el resto. Otros trabajos señalan, que las "clases bajas" muestran una mayor vulnerabilidad de ser atraídas por los movimientos extremistas sean estos políticos o religiosos (Nicholas, 1950) (Goguel, 1953).

Esta participación en movimientos no democráticos se explica, según el psicólogo Hadley Cantril, a través de su tesis de la sugestionabilidad típica de las personas de un estatus bajo. Según este autor, la falta de un adecuado marco de referencia o la posesión de uno rígido son unas de las características que hacen a los sujetos de educación limitada. Ante cualquier hecho externo, un sujeto con un marco referencial poco flexible demostrará una inclinación a elevar el hecho en forma absoluta, estableciendo categorías bipolares, en cierto sentido, impermeables a la interacción con el otro (Cantril, 1941).



Bernstein parece llegar a una conclusión análoga al concluir que la socialización de las clases medias apoya una habilidad para el desarrollo de una metodología orientada a la cadena de medios y fines, mientras que las "clases bajas" se conducen mediante un código "restringido" en ocasiones arbitrario (Bernstein, 1989).

En esta misma línea, Lipset señala "Este énfasis en lo inmediatamente perceptible y la preocupación por lo personal y lo concreto forman parte inseparable de la perspectiva restringida y de la incapacidad para percibir las posibilidades y consecuencias complejas de las acciones que se traducen a menudo en una disposición general para apoyar los movimientos políticos y religiosos extremistas, y un nivel generalmente bajo de liberalismo en las cuestiones no económicas" (Lipset, 1988:102).

No necesariamente las "clases bajas" se vinculen a los movimientos autoritarios por atributos intrínsecos, sino que en ocasiones se adhieren a ellos en contraposición a las ideologías enarboladas por las clases privilegiadas. De esa manera, en sociedades donde las clases más acomodadas abrazan ideologías autoritarias, los estratos inferiores se esforzarán por defender la libertad y resaltar sus derechos constitucionales, mientras que en sociedades donde las élites son liberales los estratos bajos mostrarán una tendencia mayor al autoritarismo.

Otro de los errores comunes en los que han caído muchos pensadores es en afirmar que democracia es un sinónimo de libertad. En su análisis de la sociedad de consumo americana, el frankfurtiano Erich Fromm (1965) se encargó de brindar elementos suficientes para refutar o cuestionar, aunque más no sea, esa idea en forma parcial.

Diderot y D'Alembert (1986:22) definen la democracia como "Una de las formas simples de gobierno, en la cual el pueblo, como cuerpo único, posee toda la soberanía. Toda República en la que la soberanía reside en las manos del pueblo es una Democracia". No obstante, ya en ese entonces Diderot, aunque la consideraba como el mejor régimen posible, conocía sus limitaciones: "Aunque no pienso que la democracia sea la forma más cómoda y estable de gobierno, y aunque estoy persuadido de que es desventajosa para los grandes Estados, la creo, no obstante, una de las formas más antiguas de las naciones que han seguido esta máxima equitativa" (Diderot y D'Alembert, 1986:22).



Desde el punto de vista de estos autores, para que la democracia sea sustentable deben presentarse cuatro condiciones: a) las reuniones de las asambleas deben estar limitadas en tiempo y espacio, b) la pluralidad del sufragio debe ser considerada en relación a todo el cuerpo social, c) la existencia de magistrados encargados de convocar a las asambleas en casos extraordinarios, d) el pueblo debe estar dividido en clases (sic), varias si es posible.

Estas ideas muestran algunas limitaciones que se deben aclarar antes de proseguir; por un lado la misma división de la sociedad en estratos fomenta la "aristocracia", enemiga acérrima de la democracia. Por el otro, el mismo Diderot acepta (de confeso) que la democracia es desventajosa en los grandes Estados y por lo pronto poco estable.

En efecto, cualquier reflexión sobre los alcances y limitaciones de la democracia conllevan, implícitamente, un problema de difícil solución. Desde un punto de vista estructural, la democracia ha surgido como un concepto teórico, abstracto e ideal que muchas veces no condice con su aplicación práctica. Los ideales de igualdad, fraternidad y participación son muchas veces impuestos a través de medidas coactivas que se alejan de la libertad. En este punto, existe una tensión inherente a esta definición. Si por un lado, la democracia trae pluralidad de intereses, igualdad y cooperación, por el otro no es menos cierta que ocasionalmente conlleva conflicto, coacción y autoritarismo demagógico.

No obstante, esta incompatibilidad es resuelta desde el marco procedimental a través del régimen de la República (heredado de las ideas romanas y griegas), el cual establece que la democracia es una construcción humana por tanto perfectible, y su aplicación debe llevarse a cabo a través de la limitación de poderes del gobernante (sean estos a través de una votación o la división de poderes). Desde este punto de análisis, la República como sistema político garantiza la participación ciudadana mediante el uso coercitivo de la fuerza por parte del Estado. Sin embargo, cuando un régimen pierde legitimidad, es probable que en igual proporción pierda eficacia y caiga.

Siendo así, no es complicado imaginar que algunos gobernantes se vean influenciados a corromper las mismas normas procesales para la concreción de los objetivos propuestos. Algo que el sociólogo estadounidense Robert Merton llamó hace mucho tiempo "anomia por innovación" (Merton, 1965).



Paradójicamente, la élite política conserva la legitimidad del orden público en detrimento del marco democrático (procedimental).

En forma inversa, cuando el gobernante respeta las normas en detrimento de sus objetivos, pierde legitimidad y en algunos casos el mismo sistema democrático se ve seriamente perjudicado.

Este problema ha sido planteado por muchos de los sociólogos y politólogos que se encargaron de analizar el tema. Es en parte, la misma paradoja teórica la que lleva a interpretar mal los datos de campo. Esta exposición trae varios interrogantes que hasta ahora no se han planteado: ¿Los latinoamericanos tienen una cultura democrática diferente a la de otras sociedades? ¿El problema de la eficacia atenta realmente contra la legitimidad del orden democrático? ¿Es la anomia por innovación una característica cultural de los latinoamericanos o se encuentran en otras sociedades también?

Los procesos democráticos en la América hispana

El politólogo argentino José Luis de Imaz explica a través de la "transculturación" que se llevó a cabo con la colonización española en América, parte de las formas y actitudes que han adquirido el ciudadano para concebir la política en América Latina.

Originariamente, el español que pisó América reconocía a sus semejantes mediante un código honorífico-estamental. Advierte De Imaz: "Ese código que admitía el acceso a la riqueza tras la guerra (aunque fuera por la rapiña pero en ocasión de guerra) relegaba esas ansias a sus roles instrumentales [...] el discurso del conquistador, seguía un derrotero muy diferente al de un racionalista o al de un moderno contemporáneo: como estaba construido sobre absolutos, partía de la causa final en el sentido escolástico del vocablo" (Imaz, 1984:71).

Bajo estas líneas, comienza a gestarse la percepción política de los pueblos hispanoamericanos. Por un lado, la tendencia a exacerbar los ideales por sobre los métodos, hecho que llevó a concebir a los procesos democráticos como ideales organizativos con arreglo a los resultados de gestión. Por otro lado, un código militar que comprendía "al otro" bajo la lógica amigo-enemigo.

A todo esto se suma el hecho que en 1760, el monarca español, Carlos III realiza un conjunto de reformas con el fin de mantener su hegemonía dentro



de las "Américas". Las reformas implicaban la reorganización de sus fuerzas armadas dándole cabida -en ellas- a todo aquel nacido dentro de territorio español; de este modo ingresaron al ejército español un sinnúmero de criollos para quienes la carrera militar significaba el único modo de movilidad social en ese entonces. Paradójicamente, la medida provoca una creciente militarización en América Latina que encuentra su punto máximo en la Declaración de Independencia. En cierta forma, la intención de Carlos III fue evitar la disgregación de sus colonias pero sus medidas no encuentran sino un resultado adverso (Lieuwen, 1960:34-50).

El siglo XIX encuentra a España empobrecida en lo económico y financiero y debilitada en el orden político interno. Sus posesiones en América no representaban uno de sus intereses más prioritarios. Fue así, que los nuevos Estados latinoamericanos se vieron en una situación inusual; por un lado no tuvieron un marco de referencia que pudiera regular sus relaciones, y por el otro, heredaron las fronteras territoriales que se habían establecido durante el dominio ibérico. En algún punto, comenzaron las primeras revoluciones militares internas.

En su obra *Los que mandan*, Imaz toma como objeto de estudio a los militares argentinos en el periodo 1936-1961, y el papel autopercibido de sus funciones para con la sociedad. Existen ciertas cuestiones que hacen que algunos grupos excedan sus roles constitucionalmente preestablecidos. Imaz toma tres niveles de análisis para el accionar de las fuerzas armadas: a) el militarismo, fuerza destinada a conquistar todos los resortes del país con miras bélicas hacia el exterior, b) el pretorianismo, instaurado por las legiones romanas, c) el Estado totalitario, algo similar a los poderes ejercidos por el Tercer Reich durante la Segunda Guerra Mundial.

Imaz, descarta que todos estos modelos sean aplicables al caso argentino. En uno de sus pasajes, el autor advierte "En la Argentina, la intervención de las fuerzas armadas en la vida política ha sido siempre una consecuencia de la crisis de legitimidad que periódicamente han sacudido al país, o de circunstancias vacíos de poder" (Imaz, 1964:51). Así, los militares como cuadros formados bajo lemas consignados a la eficiencia, han tomado de por sí el deber, según ellos, de garantizar y proteger a la nación (sic) cuando la circunstancias lo requieren.



En su *Aclaración para civiles y epílogo para militares*, el profesor Imaz señala "No siempre es fácil superar las barreras de comunicación que separan a los civiles de los militares. Pero este problema no es sólo argentino, sino universal [...] los militares, por ejemplo, sobrevaloran la eficacia. Siempre que provenga de la unidad de conducción, de la organización y perfecta articulación de los cuadros [...] de ahí que la ineficacia de los civiles -la ineficacia de los políticos empeñados en discusiones estériles referidas siempre a hechos del pasado- los sobrecoja (Imaz, 1964:75).

Como cualquier organización, las fuerzas armadas poseen funciones manifiestas que obedecen a aquellas prefijadas por la carta magna, y funciones latentes, atribuciones autopercebidas tal como considerarse los guardianes del bienestar de la nación.

Con respecto al desempeño histórico de las fuerzas armadas argentinas en la vida cívica del país, el politólogo concluye "En cada caso, el comportamiento militar estuvo determinado por una ideología específica -cambiante según los casos-, sino por la continuidad de una misma e idéntica actitud. Hay dos constantes reguladoras del comportamiento militar: el pleno convencimiento de que en cuanto salvaguardias del patriotismo deben salir en su defensa cada vez que lo crean en peligro" (Imaz, 1986:78).

Lipset (1988), por el contrario, hace un planteamiento enfocado desde otro ángulo, pero análogamente similar al del profesor Imaz. Para el autor, toda organización se basa en dos pilares fundamentales: *legitimidad*, la cual hace referencia a la aceptabilidad que tiene el régimen que mantiene cohesionada a la organización, y en segundo lugar la *eficacia*, que hace referencia a la concreción de los objetivos planteados por toda la comunidad (El equilibrio, entre legitimidad y eficacia hacen al orden organizacional).

Max Weber suponía que la democracia era una consecuencia de los procesos de industrialización capitalista. El profesor Lipset utiliza esa idea y la lleva al campo de los datos empíricos.³ Por un lado, el autor establece cuatro categorías en referencia a la democracia como variable independiente: democracias estables en naciones europeas y de habla inglesa; democracias inestables

³ No obstante, la democracia moderna no es para el profesor Lipset una causal directa de los procesos industriales, sino que existen excepciones que deben contemplarse, como la de Alemania (1933-1936) en la cual los procesos económicos y democráticos no se correlacionan (Lipset, 1988:42).



y dictaduras europeas; democracias y dictaduras inestables en América Latina, y dictaduras estables en América Latina.

Por el otro, estas cuatro tipologías son comparadas con cuatro indicadores que hacen referencia a: ingreso *per capita*, índice de industrialización, índice de educación e índices de urbanización. El esfuerzo de Lipset, por aunar las vidas políticas de por lo menos 49 países se resume a continuación para una lectura más detallada.⁴

Cuadro 1

		Hombres	Porcentaje	Porcentaje
Montos en dólares americanos	Ingreso	Agricultura	Letrados	Ciudades
Tipo de democracia				
Democracia estable europeas	\$695,00	21	96%	43%
Democracia inestable europeas	\$308,00	41	85%	24%
Democracia y dictadura inestable latinoamericana	\$171,00	52	74%	28%
Dictaduras estables latinoamericana	\$119,00	67	46%	17%

Fuente: Comparación entre países europeos, de habla inglesa y latinoamericanos según índices de riqueza, industrialización, educación y urbanización, M. Lipset, *El hombre político*, 1988, p. 45.

De mayor a menor, puede observarse claramente que los mayores ingresos corresponden a las sociedades que viven en democracia estable (\$695.00) o inestable (\$308.00) europeas, mientras que las democracias inestables latinoamericanas y dictaduras muestran los menores ingresos promedio. Asimismo, las democracias europeas estables e inestables tienen un cantidad de hombres promedio destinados a la agricultura mucho menor que aquellas democracias inestables y dictaduras latinoamericanas. Los porcentajes de letrados y ciudades siguen una dinámica similar. En las democracias estables europeas 96% son letrados, mientras este porcentaje baja a 85% en las democracias inestables europeas, a 74% en las democracias inestables lati-

⁴ Para democracias estables: Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos; Democracias inestables europeas: Albania, Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Polonia, Portugal, Rumania, España, URSS, Yugoslavia; democracias y dictaduras inestables: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Uruguay; finalmente para dictaduras estables: Bolivia, Cuba, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela.



noamericanas, y a 67% en las dictaduras estables latinoamericanas. Similar es la relación porcentual con respecto a las ciudades de más de 20.000 habitantes.

Mediante tales datos, Lipset establece una correlación directa entre democracia y economía. "Aunque hemos presentado las pruebas por separado, los diferentes aspectos del desarrollo económico -industrialización, urbanización, riqueza y educación- están tan íntimamente relacionados entre sí como para constituir un factor fundamental que posee la correlación política de la democracia" (Lipset, 1988:51). Ahora, si bien los datos con los cuales se construye la correlación parecen irrefutables, la clasificación de Lipset tiene dos problemas que pueden considerarse capitales. El primero de ellos es la necesidad de construir su modelo con base en variables mutuamente excluyentes. En ese punto no queda muy claro el motivo por el cual el autor junta bajo la denominación naciones europeas y de habla inglesa a Estados de tan diferente cultura como España, Estados Unidos, Holanda y Portugal, y precisamente cuál es la variable distintiva entre democracias y dictaduras inestables de naciones europeas y de habla inglesa con respecto a democracias y dictaduras inestables de naciones latinoamericanas.

En segundo lugar, no hay indicios que lleven a presuponer cuales fueron los criterios utilizados para agrupar a las naciones en una u otra categoría. En otras palabras, ¿Qué hace a los Estados Unidos más democrático que Argentina o México? Ésta parece ser una cuestión que por lo menos merece un par de líneas de justificación.

"La estabilidad de cualquier democracia dada depende no solamente del desarrollo económico, sino también de la eficacia y la legitimidad de su sistema político" (Ibid. 67). En esta frase se condensa todo el sentido su teoría, ¿Pero que es realmente la eficacia? "La eficacia significa verdadera actuación, el grado en el que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como lo son las altas finanzas o las fuerzas armadas" (Id. 67).

Sin embargo, el mismo Lipset reconoce que ni legitimidad ni eficacia son inherentes a la democracia por sí. Un régimen feudal puede estar legitimado y no ser democrático como así, un modelo legítimo democrático puede no ser eficiente. El ascenso social es el elemento que se introduce para explicar las diferentes revoluciones que se sucedieron en países con una democracia no estabilizada como Alemania, Francia o Italia.



El sociólogo americano intuye que los regímenes estables, según como fueron clasificados, tienen en común el hecho de haber conservado una organización basada en una monarquía constitucional. Otros Estados, donde el ascenso social se vio estrictamente restringido (en el pasado) como en Italia, Rusia o Alemania, dieron origen a una crisis de legitimidad que más tarde desencadenaría en una revolución. Así parece ser, como lo cuenta la historia, para la revolución "bolchevique" en la Rusia de los zares, la revuelta del Reichstag en la Alemania de Hindenburg, o la Italia de Mussolini; pero poco dice de la España franquista, aunque siempre mantuvo su régimen monárquico, ni de los Estados Unidos, quienes nunca aceptaron una organización orientada en la obediencia monárquica.

Aquí se suscita una paradoja (que ya hemos adelantado) y de la cual este trabajo no es ajeno: "Aun cuando el sistema político es razonablemente eficaz, si en algún momento el estatus de los principales grupos conservadores se halla amenazado, o si se niega el acceso a la política a grupos que surgen en periodos decisivos, la legitimidad del sistema permanecerá siempre en tela de juicio. Por otra parte, un derrumbamiento de la eficacia, repetidamente o por un largo periodo, pondrá en peligro hasta la estabilidad de un sistema legítimo" (Ibid. 70).

De esa manera, las naciones que guardan niveles altos de legitimidad y eficacia conservan sistemas políticos estables (cuadrante A); aquéllos que mantienen una legitimidad alta, pero disminuyen en su eficacia, sostienen su régimen democrático aunque de forma inestable (cuadrante B); aquéllos que se ubican con una alta eficacia y una baja legitimidad es posible dar con sistemas totalitarios -excesivamente eficaces pero ilegítimos- (cuadrante C) pero cuanto éstos últimos pierden por variables exógenas su eficacia caen automáticamente (y pasan a formar parte del cuadrante D, con escasa legitimidad y eficacia).

Este modelo intenta explicar (de una u otra manera) las cuestiones que se han planteado recientemente en cuanto a la evolución histórica de los Estados Unidos, Alemania, España, Francia y Rusia con respecto a sus sistemas políticos.

¿Pero entonces que le sucedió a América Latina? Para responder esa pregunta, Lipset utiliza, al igual que Imaz, el modelo de la transculturación, y afirma que "La estructura social y económica que América Latina heredó de la



península ibérica le impidió seguir la dirección de las antiguas colonias inglesas, y sus repúblicas nunca desarrollaron los símbolos y el influjo de la legitimidad (Ibid. 71).

Los llamamientos a los movimientos extremistas como el de Perón en Argentina o Vargas en Brasil como así los diferentes sistemas revolucionarios antidemocráticos son una resultante a los procesos de industrialización. Esta idea, si bien totalmente discutible, es a la que llega el autor.

"Los países latinoamericanos más adelantados se asemejan actualmente a la Europa del siglo XIX: están experimentando el desarrollo industrial, mientras sus clases trabajadoras están todavía relativamente mal organizadas en sindicatos y partidos políticos y en sus poblaciones rurales existen reductos de conservadurismo tradicional [...] en el grado en que existe una base social para la política extremista en esta etapa del desarrollo económico, la misma no reside en las clases medias, sino en las clases trabajadoras en ascenso todavía desorganizadas, que sufren las tensiones inherentes a una rápida industria-lización" (Ibid.119).

En realidad, ello parecería ser una contradicción ya que el proceso presupone un aumento en el ascenso social y, por lo tanto, una mejora en la condición económica. No obstante, el aislamiento del cual ha sido objeto la clase obrera en estos países (Argentina y Brasil) confirma la hipótesis del autor, por lo menos la tendencia a adherirse a movimientos populistas que captaron las necesidades insatisfechas de las clases bajas en su favor.

¿Se contradicen los datos que interpreta Lipset con otras observaciones?
¿Cómo perciben los latinoamericanos la democracia actualmente?

¿Qué piensan los latinoamericanos de la democracia?

La realidad económica. Los problemas principales

Cada país tiene una percepción diferente de lo que se considera su principal problema, según un listado de trece opciones, los porcentajes se distribuyen en forma totalmente diferente dependiendo del país donde se tome la muestra. En el año 1995, el problema central del desempleo era capital para Argentina (45%), en Perú (31%), Uruguay (29%), y México (28%). En cambio, la salud parecía ser el problema más importante para Brasil (19%) mientras para Chile lo eran los bajos salarios (18%) y la corrupción para Paraguay (24%). La



inflación obedece a la principal causa de preocupación en los venezolanos (13%).

En 1996, los datos son similares. En cuanto al desempleo encabezan Argentina (43%), Uruguay (36%), Perú (32%). Sin embargo, este mismo problema parece estar presente también en democracias europeas como España y en porcentajes similares (40%).

En otros países como Bolivia, México y Venezuela el problema principal es la educación.

En 2003, el miedo al desempleo comienza a posicionarse como uno de los principales obstáculos de desarrollo que perciben los encuestados en 17 países encuestados. Esta tendencia se mantendrá incluyendo 2006 donde 24% de los encuestados ha manifestado su idea de considerar al desempleo el problema más angustiante, seguido inmediatamente por la delincuencia con 16%.

Si se observan los datos desagregados por región se llega a la conclusión que en Panamá, Nicaragua, Perú, Paraguay, Ecuador, Brasil y México el mayor problema que se percibe es la falta de empleo; mientras que en Argentina, Honduras, Guatemala, Venezuela, y El Salvador el principal escollo es la delincuencia.

En forma general, una comparación de 2003 a 2006 muestra una tendencia a la baja en lo que respecta a la percepción del desempleo como el principal problema. En 2003, 29% de los encuestados lo consideraba el principal problema, este porcentaje sube a 30% en 2005 y cae a 24% para 2006. Proporcionalmente, en 2003 sólo 8% consideraba a la delincuencia como un factor de riesgo, pero ese porcentaje en 2005 sube a 14% y en 2006 a 16%.

Distribución del ingreso

En 1996, la mayoría de los encuestados en los países consultados considera que la distribución de la riqueza es injusta. En Argentina 66% considera injusta la distribución, mientras que en Brasil 78%, Chile 61%, México 78%, Paraguay 76%, Perú 48%, Uruguay y Venezuela 66%.

En 1999, el informe de prensa respectivo arroja resultados interesantes. Tenemos que 58% de los encuestados responde que la generación de sus padres se encontraba mejor que ellos. Esto demuestra la percepción que priva



en los encuestados sobre las realidades económicas en las que se encuentran insertos. El restante 52% confía en que la generación de sus hijos se encontrará mejor que ellos.

Además, se les pidió que ubicaran de 1 a 10 a su generación dentro de la escala que va de los más pobres a los más ricos. La generación pasada arrojó un índice de 5.76, la generación actual 4.66, y la futura 7.66. Eso demuestra que a pesar del optimismo existe una brecha de ciudadanos que se perciben como más cercanos a la pobreza en comparación con otras generaciones.

En 2003, en Nicaragua 41% de los encuestados manifestó tener grandes problemas con respecto al ingreso, en Uruguay 31%, El Salvador 37%, Guatemala 31% y Honduras 29%. El informe de prensa de este mismo año señala: "Gran parte de las personas han sido las mismas durante generaciones, la pobreza más estructural de quienes no tienen posibilidades de movilidad social. Si bien hay segmentos que han alcanzado una movilidad social y han logrado mantenerse en un lugar más alto en la pirámide socio económico, los pobres que han quedado atrás en estos países siguen siendo las mismas familias. Ellos, más que nadie, necesitan de bienes políticos de inclusión social, al mismo tiempo que un mínimo de bienes económicos para desarmar las fuentes de ingobernabilidad de la región" (Latino barómetro, 2003).

En 2005 y 2006, los datos demostrarán que los encuestados muestran cierto optimismo con respecto a que la economía del país mejore. Aunque esto no signifique porcentajes altos en la satisfacción de la economía de mercado y la distribución de la riqueza, por ejemplo, en 2005 sólo 27% de los encuestados estaba satisfecho por la economía de mercado y su funcionamiento (desde 2006 esto representa un aumento de 19%). Entre aquellos países donde la satisfacción es más marcada se encuentra Venezuela (47%), Uruguay (46%) y Chile (41%).⁵

Percepción de la democracia y sus instituciones

En 1995, una lectura general arroja resultados interesantes. Si bien, la mayoría de los encuestados considera a la democracia como el sistema de gobier-

⁵ Los aumentos progresivos en los precios del cobre y del petróleo son factores que han contribuido al alza en la mejora de las condiciones percibidas del mercado en Venezuela y Chile.

no preferible a cualquier otra forma, los porcentajes no son homogéneos cuando se observan los datos desagregados por países. Por un lado, hay países como Uruguay y Argentina donde los porcentajes de apoyo son de 80% y 76% respectivamente, pero también otros como Brasil con 41% de apoyo, México con 49%, Paraguay, Perú y Chile con 52% y Venezuela con 60%.

En Brasil, por ejemplo, 23% definió que le daría lo mismo un régimen democrático que uno que no lo es, mientras que 21% restante considera que en algunas circunstancias un gobierno autoritario podría ser preferible. En Chile 25% se manifestó que le daría lo mismo un régimen democrático o autoritario y en México ese porcentaje es de 22%.

En 1996, las diferencias persisten. Mientras en países como Argentina, Uruguay, Bolivia, Perú y Venezuela el apoyo a la democracia va de 60% para arriba, en otros como Colombia, Chile, México, Ecuador, Brasil y Paraguay los porcentajes declinan a partir de 60%. En Brasil todavía 24% considera posible un gobierno autoritario, en México 23% y, por último, Colombia 20%.

Comparativamente con los mismos datos, en España el apoyo a la democracia se encuentra 20 puntos por arriba de los países mencionados con 81% (datos extraídos para el mismo año).

Siguiendo a los autores analizados en el marco referencial, es conveniente aclarar que una cosa es el apoyo al sistema democrático (legitimidad), el cual se ha tratado hasta aquí, y otro diferente es la satisfacción de la forma en que éste funciona (eficacia).

En 1996, ante la pregunta ¿Cuán satisfecho se encuentran los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia? se alcanza un porcentaje de satisfacción medio de 27% (considerando América del Sur y Central). Los países con un alto porcentaje de aceptación son Uruguay (50%) y Costa Rica (50%). En México llama la atención que sólo 1% de los encuestados responde esa pregunta. Contrariamente, en América del Sur 83% piensa que aún quedan cosas por hacer mientras ese porcentaje cae a 78% en Centro América.

En 1999, los datos mostrarán cierta estabilidad en América del Sur aunque en Centroamérica aumente el porcentaje de insatisfacción, bajando en esta región de 49% en 1997 a 39% en 1999/2000. Costa Rica y Uruguay continúan con porcentajes de satisfacción altos: 60% aproximadamente, mientras que Venezuela pasa de 35% para 1998 a 55% en 1999/2000. En Brasil, Paraguay y Ecuador la tendencia es decreciente, de 24% en 1998 baja a 12% en 1999/2000.



En 2004, el apoyo a la democracia desciende a 53%. Asimismo, la indiferencia a un gobierno democrático o autoritario aumenta de 16% en 1996 a 21% en 2004. El siguiente cuadro muestra un panorama de la evolución que ha tenido el apoyo a la democracia desde 1996 a 2004.

Cuadro 2. Apoyo a la democracia. Evolución por país

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. *Aquí sólo "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno".

	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996	1996
Nicaragua	50	65	72	64	43	63	51	32	-20
Paraguay	50	44	51	45	35	45	40	32	-20
Bolivia	64	65	56	62	54	56	50	45	-10
Perú	63	60	63	64	62	57	52	45	-15
Guatemala	51	45	54	45	33	45	33	35	-15
Colombia	60	62	55	50	36	30	46	45	-14
Costa Rica	80	83	60	83	71	77	77	67	-13
Panamá	75	71	71	62	34	56	51	64	-11
Brasil	60	50	48	30	30	37	35	41	-9
Argentina	71	75	73	71	53	65	68	64	-7
Ecuador	52	41	57	54	40	40	56	45	-6
El Salvador	55	66	79	63	25	40	45	60	-6
Uruguay	80	86	80	84	79	78	78	73	-2
México	53	52	51	45	45	63	53	53	0
Chile	54	61	53	57	45	50	51	57	3
Honduras	42	63	57	64	57	57	55	45	4
Venezuela	62	61	60	61	57	75	67	74	12
R. Dominicana	-	-	-	-	-	75		65	
América Latina	61	62	62	60	45	56	53	53	-8

Los coeficientes porcentuales de variación han disminuido en 13 de 17 países, mientras que sólo se mantienen positivos en cuatro. Ello demuestra que el apoyo a la democracia como sistema político va en declive, en algunos casos, en forma estrepitosa como Nicaragua, Paraguay, Bolivia, y Perú. En otros, en forma moderada como Argentina, Ecuador, El Salvador. En Chile, Honduras y Venezuela el apoyo a la democracia adquiere una tendencia inversa y se observa un alza.



En una segunda evaluación el informe de prensa de 2004, muestra que al evaluar la eficacia de los civiles con respecto a los militares, la mayoría de los entrevistados dice que los militares son menos eficientes que los civiles (en 12 de 18 países). Entre los cuatro países que dicen que los militares son más eficientes que los civiles se observan desigualdades económicas estructurales: Brasil, Perú, Guatemala y Paraguay. Asimismo, en 10 de los 18, se superpone el orden a la pérdida de libertades (sobre todo en Centroamérica). En efecto, solamente países como Uruguay, Venezuela, Ecuador, Panamá la mayoría opina que la libertad debe primar sobre el orden.

El informe concluye: "La base del autoritarismo político en América Latina está sin dudas, en esta demanda de orden o autoritarismo social, donde la población prefiere el orden en vez de libertades. No hay que olvidarse de ello al analizar las contradicciones de la región y al analizar la demanda de mano dura, que no es otra cosa que la expresión política de esa demanda de orden que va mucho más allá de la política. Se refiere a la jerarquía piramidal, a las estructuras sociales, a la aceptación de los cambios, a la velocidad de la evolución que están influenciadas por esta importante presencia del orden en las sociedades latinoamericanas" (Latino barómetro, 2004).

En Honduras 69% prefiere más orden que libertades; en Paraguay 65%; en República Dominicana 63%; en Costa Rica 56%; en El Salvador 54%; en Guatemala 53%; en Brasil 53%; en Argentina 50% y, finalmente, en Perú y México 48%.

Resultados similares muestra el grupo de países donde se considera mayoritariamente que la mano dura no le viene mal a la democracia: Paraguay (85%), El Salvador-Guatemala-Costa Rica y Honduras (78%), Chile (76%), Colombia (72%), Panamá (71%), Perú (70%), Argentina (69%) entre otras.

En lo que respecta a la percepción del voto, la mayoría de los encuestados manifestaron en 1995 con referencia a sus elecciones presidenciales que las mismas eran fraudulentas (54%) mientras el resto consideraba que habían sido limpias (37%). En 2006, aunque la mayoría sigue considerando las elecciones como fraudulentas, el porcentaje cae a 49% conjuntamente con el alza de aquéllos que las consideran comicios limpios 41%. Un grupo de países, particularmente, muestran una confianza muy baja en cuanto a la legitimidad de sus elecciones: Paraguay (20%), Ecuador (21%), El Salvador (23%), Honduras (27%), Colombia (29%), Nicaragua (30%), Perú (32%) y Guatemala (32%).



Evidentemente, las instituciones en las que más confían los latinoamericanos desde 1996 a 2006 son la Iglesia y la Televisión. Esto se observa en contraposición a la confianza en las instituciones democráticas propiamente dichas tales como el Congreso, el Poder Judicial, el Gobierno, los partidos políticos y la policía. El siguiente cuadro, es más que elocuente al respecto.

Cuadro 3. Serie de tiempo confianza en instituciones

	1996	1997	1998	1999 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Iglesia	76	74	78	77	72	71	62	71	71	71
Televisión	50	46	45	42	49	45	36	38	44	64
Presidente	-	39	38	39	30	-	31	36	43	47
Fuerzas armadas	41	42	38	43	38	38	30	40	42	44
Gobierno	-	-	28	-	-	25	24	30	36	43
Empresas grandes	-	-	-	-	36	32	30	42	-	-
Empresa privada	-	-	-	-	-	-	-	-	38	42
Municipalidad	-	-	-	-	31	32	-	34	37	-
Bancos	-	-	-	-	-	36	27	41	39	-
Policía	30	36	32	29	30	33	29	37	37	37
Sistema judicial	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36
Congreso	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27
Partidos políticos	20	28	21	20	19	14	11	18	18	22
N CASOS	18.719	17.767	17.739	18.038	18.135	18.522	18.668	19.607	20.209	20.234

Fuente: Latinobarómetro 1996-2006

Sin embargo, el porcentaje de personas que apunta a considerar a la democracia como la mejor alternativa para llegar a ser un país desarrollado es particularmente significativa alcanzando porcentajes de 50% y más; El Salvador (86%), México (82%), Ecuador (82%), Colombia (82%), Honduras (80%), Perú (79%), Bolivia (77%), Brasil (76%), Venezuela (74%), Paraguay (74%), Nicaragua (68%), Chile (65%), Argentina (65%), Uruguay (58%), Venezuela (48%) entre otras.

Aquí puede verse claramente una disociación entre la figura de la democracia como sistema ideal para alcanzar un fin (enfoque estructural) y la confianza que existe en la dinámica y el accionar de las instituciones democráticas (enfoque procedimental). Esta división se encuentra presente en la cultura



de los países latinoamericanos como afirmaba el profesor de De Imaz. Pero la evidencia empírica que se ha presentado no resuelve algunas de las cuestiones que se han fijado en la introducción, sobre todo aquéllas orientadas a ver como se vive la democracia en otras partes del mundo y que diferencias muestran con la América hispana.

Algunas comparaciones con Europa y los Estados Unidos

Entre los porcentajes que Latinoamérica ha arrojado en cuanto a la satisfacción de la democracia, los datos de Europa Central y Oriental no parecen ser muy disímiles.

Según información de Eurobarometer 1998-2000, muestra en Europa Central y Oriental un porcentaje alto de encuestados que se manifiestan disconformes con respecto a la democracia. El 60% (de los que se incluyeron en la muestra) dicen no estar contentos con la democracia como sistema político mientras que sólo 37% dicen estar satisfechos.

Si estos mismos resultados se comparan con la Europa Occidental, la escena política es totalmente diferente. En los entrevistados correspondientes a la muestra de esta región, 62% manifestó estar satisfecho con la democracia mientras 32% dijo estar insatisfecho.

En los Estados Unidos, según encuestas realizadas por diversas fuentes que pueden consultarse en la página *Polling Report*, 58% de los encuestados considera que la corrupción en Washington D. C. está esparcida, contra 39% que la ve encriptada. Asimismo, 61% de los encuestados se manifiesta disconforme con el rumbo que llevan los Estados Unidos, mientras que sólo 30% dice estar conforme. Sobre los problemas principales que perciben los ciudadanos estadounidenses, se encuentran la situación con Irak (59%), el terrorismo (54%), la política sanitaria (44%) y la economía (38%)

En efecto, según el barómetro nacional publicadas por *Gallup* en *USA Today*, 64% de los encuestados considera que la situación económica está empeorando mientras que 28% cree que está mejorando.

En relación a sus instituciones democráticas la percepción continúa siendo buena. El 61% considera y aprueba la forma que en sus líderes democráticos se desempeñan en el Congreso mientras que 28% los desapueba (12% no sabe).



Los porcentajes parecen ser similares en la percepción del funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, donde en 2006, 60% aprueba la forma en que se desempeña esta institución contra 32% que dice no estar de acuerdo con su desempeño. El porcentaje de los que no están seguros es 8%. Los mismos datos, vuelven a ser corroborados por otra encuesta llevada a cabo en el mismo año, donde 50% aprueba a la Corte Suprema contra 30% que no lo hace. El porcentaje de los que no están seguros es alto del 20%.

Algunas hipótesis conllevan la idea de que una de las particularidades que distingue a la democracia americana del resto, es su fuerte convicción y apoyo a sus instituciones democráticas y en la división de poderes que limita los alcances del presidencialismo. Ante la pregunta ¿Quién en Washington debería tomar las riendas de los problemas de la nación: el presidente o el congreso? se encontró que 51% ha optado por responder que el congreso, mientras que 29% dijo que el presidente.

Sin embargo, los datos son parcialmente correctos. Si se desagrega la información por identificación partidaria se observa que 65% de los republicanos apoya al presidente mientras que 15% al congreso. En forma inversa, 79% de los demócratas apunta al congreso contra 9% que se orienta hacia el presidente. En realidad, la responsabilidad recae sobre el presidente o el congreso según corresponde la afiliación partidaria de quien responda, y no necesariamente en la figura de la división de poderes.

Conclusiones

Más allá, de los problemas inherentes a cada región y la satisfacción que cada uno manifieste con respecto al rumbo de su país, entre la percepción de los encuestados en las muestras de los Estados Unidos y Latinoamérica parece ser claro que los primeros siguen conservando una imagen positiva en cuanto al desempeño de sus instituciones como tales en el sentido procedimental.

Por el contrario, en los segundos, la percepción parece ir unida en forma estrecha con la manera en que se solucionan los problemas. Entre ellos se encuentran la delincuencia y el desempleo. En este grupo se advierte una relación directa entre la utilidad percibida del sistema político con ciertos beneficios esperados de la economía de mercado y la distribución de la riqueza.

La percepción que los consultados poseen sobre la eficacia de los militares parece ser más baja con respecto a los civiles. Esto se debe, en cierto grado,



a toda una historia de desaciertos por parte de los gobiernos militares en asuntos de Estado.

Si bien esta forma de vivir la democracia es una herencia ibérica, las diferentes privaciones (económicas en su mayoría) de las cuales han sido objeto las poblaciones hispanoamericanas han llevado a la idea de una fuerte disociación entre el ideal democrático y los métodos para llegar a él (diferencia entre la democracia en su sentido estructural y procedimental); por ese motivo, existen ciertas contradicciones según los datos analizados.

Lo ideal y lo real confluyen en equilibrio, son necesarios para la vida política, pero cuando uno de los dos merma, el otro se exagera en forma proporcional. Es común observar una mayor presencia del ideal cuando menores son las oportunidades de éxito. Inversamente, en grupos estables y exitosos es frecuente que los ideales comiencen a perder fuerza.

Aún cuando en los Estados Unidos y Europa se observa mayor estabilidad democrática, la percepción de los encuestados con respecto al futuro del país, sobre todo en los Estados Unidos, es particularmente negativa. No obstante, no parece incidir en la percepción que ellos muestran hacia sus instituciones.

Por otro lado, cabe aclarar que en Latinoamérica se encuentra arraigada (por herencia cultural) una fuerte tradición en pensar la democracia como ideal político orientada hacia el desarrollo económico, lo cual no sólo confirma la evidencia recogida sino que valida las teorías de Lipset e Imaz, aunque con cierto reparo.

Así, la mayoría de los encuestados en la muestra extraída de los informes de Latino barómetro apunta a que la democracia es un método. Pero no termina la cuestión precisamente allí, sino que es el "mejor" de los métodos para alcanzar la prosperidad y el desarrollo económico.

El funcionamiento de la democracia como sistema político es percibido en Latinoamérica de acuerdo a sus resultados. De esta forma, no es extraño encontrar porcentajes relativamente elevados de personas que manifiesta su idea de aplicar mano dura o políticas más autoritarias para ciertos problemas.

En parte, lo anterior supone que se debe reformular la hipótesis planteada en la introducción de la siguiente manera: los latinoamericanos poseen una imagen de la democracia mayoritariamente idealizada (estructural), a diferencia de otros países donde esa percepción se hace más procedimental.



A diferencia de los objetivos que requieren ser concretados en tiempo y forma, los ideales cumplen una función ambivalente; en primer lugar, los grupos o individuos distribuyen las acciones que consideran necesarias para alcanzar la meta "idealizada". En otras palabras, quienes tengan un ideal no dudarán en subordinar todos sus esfuerzos en alcanzarlo. Empero, al hacerlo se genera un sentimiento de frustración tan grande que paradójicamente el objeto idealizado debe ser restaurado mediante su rechazo. Debe estar, precisamente allí, iluminando un camino pero ajeno a la realidad circundante. Al igual que la fantasía, el ideal funciona en forma entrópica, se retroalimenta a sí mismo pero carece de valor intrínseco para sí; específicamente cuanto más cerca se está de concretar un ideal, mayor es la necesidad de alejarse de él.

Lejos de considerarse indiferentes, por un lado la mayoría de los latinoamericanos (encuestados) considera que la democracia es la mejor forma de desarrollarse, es decir, apuntan hacia un ideal bien definido y subordinan escolásticamente los métodos para concretar el fin; por el otro, una tendencia antagónica se observa cuando manifiestan que es preferible superponer los métodos al ideal democrático. Lo que, por ejemplo, los analistas de Corporación Latino Barómetro han llamado una democracia autoritaria no es más que un reflejo de esta hipótesis. Pues, obedece a cuestiones culturales muy profundas que hacen el como se vive o se percibe la democracia y a la historia de Latinoamérica que la vuelve diferente de otras regiones.

Los elementos instrumentales necesarios para llevar a la práctica a la democracia están totalmente desprestigiados en América Latina. Esto se debe en parte, a su funcionamiento práctico, pero más todavía a lo que se espera de ellas. En su reemplazo se ha colocado a otras instituciones como la Iglesia católica o la Televisión. Si bien, las dos parecen tener caracteres diferentes, ambas son instituciones que trascienden la vida cotidiana y política. Para la primera lo esencial es la trascendencia del alma. En el caso de la segunda, existe una fuerte presencia de lo onírico donde lo irreal puede transformarse en real de acuerdo a los deseos insatisfechos. Por poner un ejemplo, tal cual soñamos.

Aunque tales interpretaciones parecen ser elocuentes con respecto a los datos presentados, traen aparejadas ciertas cuestiones que hasta ahora no han sido consideradas:



Latinoamérica está lejos (como objeto de estudio) de mostrar una homogeneidad en algunos aspectos. Países tan cercanos como Argentina y Uruguay conforman en algunos temas percepciones muy diferentes, mientras que en otros casos países tan alejados geográficamente como Brasil y El Salvador parecen mostrar puntos de vista similares. Esto abre un abanico de preguntas que tienen que ver con cómo analizar la región sin caer en generalizaciones absurdas o arbitrariedades teóricas. En realidad, presupone la necesidad de reestructurar toda la teoría sociológica y política acorde a las realidades que vive Hispanoamérica, con sus similitudes y sus diferencias.

Referencias

- Bernstein, B. (1989) *Clases, códigos y control: estudios teóricos para una sociología del lenguaje*, Madrid, editorial Akal.
- Bobbio, N. (1996) *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan J. (1979) Politics Without Romance, *IHS Journal-Zeitschrift des Instituts fur Hohere Studien*, 3: B1:B11.
- Cantril, H. (1941) *The Psychology of Social Movement*, Nueva York, Wiley and Son.
- Chambers, W. y R. Salisbury (1967) *La democracia en la actualidad*, México, Editorial Hispano Americana.
- Dahl, R. (1991) *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Diderot, D. y J. D'Almbert (1986) *Artículos políticos de la enciclopedia*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Dotti, J. E. (2000) *Karl Schmitt en Argentina*, Buenos Aires: Homo Sapiens editor.
- Dryzek J. y J. Berejikian (1993) "Reconstructive Democratic Theory", en *American Political Science Review*, N87:48-60.
- Fromm, E. (1965) *El miedo a la libertad*, Buenos Aires, Paidós.
- Goguel, F. (1953) "Geographie des Elections Sociales de 1950-51", en *Revue Francaise de Science Politique*, 3 :246-270.
- Goodin, R. (2003) *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Habermas, J. (1981) *La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Editorial Gustavo Gilli.
- Imaz, de J. L. (1964) *Los que mandan*, Buenos Aires, Editorial Eudeba.
- (1984) *Sobre la identidad iberoamericana*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Janowitz, M. y D. Marvick (1953) "Authoritarianism and Political Behaviour" en *Public Opinion Quarterly*, 17:195-196.
- Kelsen, H. (2005) *Teoría pura del Derecho*, Buenos Aires, Eudeba editorial.
- Laporta, F. (1989) "Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate", en *Revista Doxa*, 6: 121-141.
- Lieuwen, E. (1960) *Armas y política en América Latina*, Buenos Aires, Editorial del Sur.
- Lipset, M. (1988) *El hombre político: las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Editorial Tecnos.
- Maquiavelo, N. (2006) *El príncipe*, Buenos Aires, Quadrata Editorial.



- Merton, R. K. (1965) *Teoría y estructura sociales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Nicholas, H. (1951) *British General Election of 1950*, Londres, Editorial Macmillan.
- Sartori, G. (1988) *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial.
- Tocqueville de, A. (1993) *La democracia en América*, Tomo 2. Madrid, Alianza Editorial.
- Touraine, A. (1995) *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Wolin, S. (1973) *Política y perspectivas: continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Fuentes publicadas

- Informe de prensa, año 1995. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 1996. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 1997. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 1998. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en www.latinobarometro.com. (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 1999. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 2000. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en www.latinobarometro.com. (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 2001. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 2002. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 2003. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)



- Informe de prensa, año 2004. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 2005. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 2006. *Corporación Latino barómetro*, Santiago de Chile. Disponible en <www.latinobarometro.com> (Material extraído el 05 de febrero de 2007)
- Informe de prensa, año 1998-2000. *Eurobarometer*. Central and Eastern Region. Disponibles en Observatorio Electoral, en <www.observatorio-electoral.org>
- Polling Report*. Estados Unidos de América. 2006. "Issues Facing the Nation". Disponible en <www.pollingreport.com> (Material extraído el 5 de febrero de 2007).



Desarrollos de la antropología de la alimentación en América Latina: hacia el estudio de los problemas alimentarios contemporáneos

*Noelia Carrasco Henríquez**

Fecha de recepción: junio de 2006.

Fecha de aceptación: agosto de 2006.

* Profesora investigadora, Escuela de Antropología, Universidad Católica de Temuco, Chile.

Correo electrónico: ncar@uctemuco.cl

Resumen / Abstract

Diversos enfoques teóricos y metodológicos de la antropología de la alimentación han participado directa e indirectamente de los procesos de construcción de políticas e intervención alimentaria en América Latina. El presente artículo aborda la identificación y discusión de esos enfoques, desde una perspectiva de análisis del conocimiento científico en su contexto político de surgimiento y aplicación. Esta perspectiva de análisis se constituye por la confluencia de los desarrollos de la antropología aplicada y la antropología del desarrollo, y permite presentar la trayectoria de la antropología en el campo de la alimentación desde contextos teórico-disciplinarios hacia contextos políticos y programáticos. El sentido de este artículo es poder analizar las alianzas entre

Diverse theoretic and methodological perceptions about food anthropology have participated, directly or indirectly, in the construction of politics and alimentary intervention in Latin America. This article is about the identification and discussion of these approaches, from an analytic point of view of scientific knowledge in its politic context of emergence and application. This analytic perspective is constituted for the confluence of applied and development anthropology developments, and allows presenting the trajectory of anthropology in the nourishment field from theoretical-disciplinary contexts towards politic and programmatic contexts. The idea of this

conocimiento antropológico y ejercicio político, y la manera en que las propuestas teóricas y metodológicas de la antropología de la alimentación fueron ocupando espacios en contextos de construcción de políticas alimentarias y procesos de intervención. El interés de fondo es reflexionar sobre las relaciones entre la antropología y la sociedad, su evolución, sus posibilidades y sus actuales desafíos, destacando el surgimiento de nuevas perspectivas y nuevos problemas de investigación.

Palabras clave: antropología de la alimentación, problemas alimentarios, práctica antropológica.

description is to analyze the alliances between anthropological knowledge and politic practice, and the manner in which the theoretical and methodological suggestions of food anthropology were filling spaces in contexts of food politic construction and intervention processes. The main interest is to think about relations among the anthropology and society, its evolution, its possibilities and its actual challenges, emphasizing the emergence of new perspectives and new research problems.

Key words: food anthropology, food problems, anthropology practices.

Antropología, alimentación y problemas alimentarios

Si bien la naturaleza del fenómeno alimentario es de condición múltiple, y su abordaje ha de disponerse desde enfoques diversos, la aproximación antropológica podría llegar a ofrecer un potencial integrador. Reconoce los tratamientos científico nutricionales, políticos y económicos específicos y autónomos, y propone un estudio interrelacionado de dichas facetas para acceder a conocer la naturaleza del fenómeno y sus implicaciones. Luego, al identificar tales aspectos como productos de una aproximación cultural determinada por la tradición científica y cultural de Occidente, puede someter al tratamiento etnográfico y dilucidar los supuestos que orientan su definición. ¿Porqué la nutrición establece los estándares de una dieta universalmente equilibrada? ¿Cómo el sistema económico organiza/reorganiza el acceso a los recursos? ¿De qué manera las relaciones de poder implantan las condiciones alimentarias de los pueblos? A través de estas preguntas se valora la importancia de esos ámbitos y se les reconoce como incidentes en la configuración del quehacer antropológico, al asumir que se sostienen en premisas universalistas, de control ideológico y social y de integración, entre otras.

El presente artículo es una síntesis del capítulo "Antropología de la alimentación. Epistemologías, teorías, métodos y contextos", constitutivo de la



tesis doctoral denominada *Procesos de intervención alimentaria. Etnografía de las transformaciones del sistema alimentario de los mapuche de Chile*. La investigación fue organizada en torno a la pregunta por las dimensiones políticas y socioculturales de la alimentación. ¿De qué modo los sistemas políticos determinan las condiciones alimentarias de la población?, ¿qué aspectos regulan la situación alimentaria en sociedades intervenidas? En este contexto, interesó discutir y proponer, desde el punto de vista teórico y etnográfico, la permeabilidad del ámbito alimentario ante presiones transformadoras, empíricamente dependientes de los modelos políticos y económicos que le regulan. El supuesto de fondo, es que esta permeabilidad es también propia de las disciplinas que colaboran en el estudio y en el tratamiento de los problemas alimentarios.

Desde el punto de vista metodológico, se asume que la complejidad del fenómeno inhibe la exclusión de perspectivas. Cualificación y cuantificación, objetividad y subjetividad, generalidad y singularidad son algunas de las categorías que forman parte de la aproximación etnográfica utilizada. El reconocimiento de los diferentes enfoques autónomos no es otra cosa que la confirmación de que todos ellos son importantes tanto en su independencia como en su interconexión. Con ello, se abandona el afán competitivo por el acceso al *conocimiento verdadero*, pero no el interés por conocer la generalidad de los hechos que atraviezan a las realidades alimentarias. Se valida la mirada múltiple, desde el punto de vista científico y político, para aproximarse y concluir respecto de un mismo problema.

Desde un punto de vista teórico, el acto alimentario como hecho social total deja de ser un puro comportamiento y se concibe también como un valor y un hecho de conciencia y de poder. Esta perspectiva permite realzar el sentido político de la alimentación humana, y pretende superar la ignorancia intervencionista ante la complejidad del fenómeno. Transformar o reducir la complejidad de los sistemas alimentarios en estrategias de intervención apropiadas requiere de un análisis exhaustivo respecto a cómo promover la interacción entre la complejidad y la aplicación, o en otras palabras, entre la realidad compleja y las aplicaciones dirigidas a ella. Los modelos de planificación aplicados en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX reflejan concepciones de sociedad, de medioambiente y de alimentación propias del utilitarismo económico, en el sentido de que todas ellas son conducidas por metas mate-



riales y económicas. El análisis de las políticas alimentarias constituye actualmente para la antropología un análisis de la interrelación entre los ámbitos biológicos y sociales, y un campo para la puesta a prueba de los contrapuntos monistas y dualistas entre la naturaleza y la cultura. Considerar a las políticas alimentarias como objeto de análisis antropológico permite evidenciar la articulación ontológica existente entre los sistemas de poder, los simbolismos de la comida y todos aquellos aspectos que las políticas alimentarias implican en tanto *cualidades sensibles, propiedades tangibles y atributos definitorios* (Descola y Palsson, 2001:12).

La definición sociológica de la acción de alimentarse mantiene aun sus bases en los aportes de Mauss (1925). El trasfondo último de este concepto es su potencial de revelarnos la dinámica social que subyace a la acción de alimentarse, toda vez que el *hecho alimentario* se organizaría según estructuras sociales locales, refiriendo roles y estatus, además de la propia concepción cultural del *comer*. El uso de este concepto constituye un indicador de que los estudios contemporáneos de la alimentación humana pueden seguir validando los principios de la sociología francesa durkhemiana que impulsaban a concebir los hechos sociales como objetos, como ciclos de reciprocidad y como partes integrantes de un todo mayor. En principio, esta postura no resulta contradictoria a los nuevos usos de la fenomenología en los estudios de antropología de la alimentación por cuanto reconocería la articulación entre aspectos objetivos y subjetivos en la construcción de la realidad alimentaria. La contraposición surge cuando analizamos el contexto científico y social en que se produjeron estas propuestas teóricas, y comprobamos que la escuela sociológica francesa de fines del siglo XIX, principios del XX, se fundó en el abordaje de las sociedades y no de sus problemas. La reducción de la realidad social a estructuras elementales fue en las primeras antropologías científicas un ejercicio exclusivamente aplicable para el estudio de otras cultura. Mantener en la actualidad la aplicación del marco conceptual de la sociología francesa clásica exige afrontar esta aparente contradicción explicando por qué motivos sigue siendo pertinente su uso en los nuevos escenarios teóricos y etnográficos. En primer lugar porque en la actualidad se mantiene el afán de objetividad, y en segundo lugar porque más que constituir un enfoque para el análisis de hechos sociales lejanos, constituye una generalidad teórica y metodológica fundamental en el estudio científico social de la alimentación



humana. En otras palabras, los aspectos "generales" tienen un carácter fundamental en el estudio científico social de la alimentación humana.

La proximidad con el objeto de estudio es un elemento que no entra en la discusión científica sino hasta medio siglo después de las propuestas de Mauss. En este sentido, no es pertinente hablar de modelos de ciencia social excluyentes sino sucesivos, y así justificar que conceptos propuestos por escuelas clásicas sigan siendo de utilidad en el estudio de la alimentación contemporánea. La alimentación humana en tanto hecho social y en tanto fenómeno sociocultural va requiriendo progresivamente de un tratamiento integrado que promueva su redefinición según conceptos y prácticas productivas, ecológicas, sociales, políticas, y religiosas, propias de cada contexto. Esto es factible si concebimos a la alimentación como un *hecho social total*, integrador e integrado, y como un fenómeno de carácter interdependiente. Lo cierto es que sólo su concepción fenoménica nos permite abordar el análisis de los procesos de intervención alimentaria considerando la incidencia de los contextos científicos y políticos en su orientación. En efecto, podemos hacerlo ahora, y no antes cuando la ciencia social estuvo resguardada por la independencia de la academia respecto de los problemas sociales, únicamente preocupada por la construcción de conocimiento general.

Antropología de la alimentación y antropología aplicada

El desarrollo de los estudios antropológicos sobre alimentación humana ha considerado diferentes unidades de análisis, según condiciones de tipo epistemológico, teórico y disciplinario. En efecto, en la finitud del desarrollo antropológico más clásico la formulación de los problemas era de contenido fundamentalmente etnológico, donde se abordan los hábitos y costumbres alimentarias en tanto unidades aislables dentro de un sistema social total. Se reconoce en estos hábitos y costumbres la propiedad de formar parte de este sistema mayor, pero las explicaciones en torno a sus lógicas siempre le conciben como un ámbito autónomo. Etnográficamente, la alimentación podía quedar fácilmente reducida a la dieta. Estas características son propias de los estudios básicos y aplicados en antropología de la alimentación entre los años 1930-1960, aproximadamente, entre los cuales destacan los estudios pioneros de A. Richards en Inglaterra (1939) y de M. Mead en Estados Unidos (1940-



1943). La moderna antropología aplicada sería entendida más tarde como la antropología de los problemas humanos contemporáneos. Con independencia del contexto en el cual se desarrolla y se institucionaliza, se trata de una antropología que responde, tanto a las demandas externas al propio quehacer científico como también a las internas que le instan a resguardarse en el cuerpo teórico y metodológico de esa disciplina.

Paralelamente a que los estudios de cultura y personalidad en Estados Unidos, y de economía doméstica en Gran Bretaña, visualizaran como problema antropológico a las dinámicas alimentarias en contextos coloniales, nace y se extiende hasta la actualidad el vínculo de conocimiento entre etnografía y dinámica sociopolítica. La búsqueda de nuevos insumos para la colonización africana fue el principal objetivo de organismos tales como el Instituto Internacional de África, que en 1934 crea un comité especial para "considerar las posibilidades de cooperación entre antropólogos y expertos en nutrición en el estudio de la dieta masiva" (Richards, 1937, en Goody, 1995: 30). De este modo, podemos constatar que el que es considerado el primer estudio en el campo moderno de la antropología de la alimentación, constituye un trabajo situado desde la ciencia social y dirigido hacia un contexto político con fines de ocupación. En 1939, cuando se publica "*Land, Labours and Diet in Northern Rhodesia: an Economic Study of the Bemba Tribe*", Audrey Richards ya llevaba cinco años de compromiso con el Instituto Internacional de África trabajando en el programa que junto a la nutricionista E. M. Widdowson analizaba las posibilidades de la cooperación científica interdisciplinaria para el buen ejercicio de la acción gubernamental. El uso de las colonias como "productoras de cultivos rentables" promovió el desarrollo industrial del imperio y tuvo como efecto la transformación radical de los sistemas alimentarios y del medioambiente colonizado. La Ley de Desarrollo y Bienestar de las Colonias, aprobada en Inglaterra en 1940, constituyó el impulso formal para la intervención social y administrativa fundamentada en una nueva filosofía de protectorado colonial según la cual los colonizadores debían garantizar a los nativos niveles mínimos de nutrición, salud y educación (Kuper, 1973:133). La antropología de la alimentación británica se adentró entonces en el conocimiento de las lógicas y prácticas productivas locales, que luego la administración se encargaba de intervenir y transformar. Al mismo tiempo, se anunciaban las primeras preocupaciones de la antropología social británica por el estudio sis-



temático del nuevo fenómeno descubierto en contextos coloniales: el cambio social como problema que necesita ser comprendido y controlado (Mair, 1970:334).

La antropología aplicada británica surge del interés creciente entre los antropólogos de la época por los temas relacionados con el cambio social, lo que podríamos entender como un primer interés detonado en la sociedad y recogido por la disciplina para ser abordado en forma especializada. El trasfondo teórico que proyecta a estos primeros pasos de la antropología aplicada en el campo alimentario corresponde a la antropología social británica que, a través de los mencionados trabajos de Audrey Richards (1932 y 1939), identifica en las dinámicas alimentarias coloniales un contexto de cambio social y productivo con impacto nutricional. Para ellos, el estudio de la alimentación humana constituye un aspecto fundamental en la comprensión del cambio social y cultural experimentado por las sociedades no industrializadas. Esta primera antropología aplicada no estimuló cambio alguno en la concepción del objeto de estudio inaugurado por la tradición británica. "Otras sociedades", particularmente las tribales, simples o de pequeña escala, fueron objeto de las primeras descripciones sobre aspectos culturales de la alimentación y la comida. Aun cuando no lo explicito, se observa que este modelo de antropología aplicada fortalece a la empresa colonial, no obstante que el afán científicista le impide manifestarse políticamente a favor o en contra de la misma. Este modelo de antropología germinó bajo la dominación intelectual de Occidente, que si bien en su oportunidad fue capaz de reconocer y validar la existencia de otras lógicas culturales, no acogió la inquietud por legitimar y proteger a dichas lógicas de la imposición y la asimilación.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los nuevos organismos internacionales relevaron en la antropología aplicada un aporte para el logro de las nuevas metas, a saber, "el bienestar y desarrollo de los pueblos que todavía no son capaces de sostenerse por sí mismos, constituía un sagrado deber confiado a la civilización" (Mair, 1970:335). El modelo no refleja aún ninguna transformación de tipo epistemológica, sino sólo la reubicación de la antropología aplicada en un rol mucho más explícito y especializado. Sus focos de interés siguen siendo las sociedades simples, y sus resultados asumieron su condición servil para con los gobiernos ahora responsables, de la reconstrucción de Europa y de las transformaciones suscitadas por el surgimiento del nuevo



orden mundial. La antropología aplicada se propone en este contexto, como una oferta técnica para los gobiernos que reconocen la necesidad de que todo conocimiento acerca de las sociedades sometidas a su autoridad era relevante para el ejercicio y el control político.

La antropología aplicada norteamericana surge en la década de 1930 a través del trabajo gubernamental de investigadores dedicados a la descripción de los patrones modernos de vida social americana que afectaban directamente a las formas de vida "nativa" presentes en el territorio. En 1941 es fundada la Sociedad de Antropología Aplicada, que inaugura la publicación de un boletín periódico titulado *Human Organization*. Ambas figuras tuvieron la misión de institucionalizar en Estados Unidos el surgimiento de esta nueva especialidad. A través de esta publicación se difundía la producción etnográfica concentrada en torno a nuevos intereses, entre los cuales se destacaban los estudios en sanatorios para enfermos mentales, la formulación y ejecución de programas de desarrollo en América Latina, y otros programas de fomento material entre los cuales se encontraban los programas alimentarios (Pelto, 1967:51).

Simultáneamente, en 1941 fue creado el Comité sobre Hábitos Alimentarios, encabezado por la emblemática Margaret Mead que a través de esta acción inaugura los estudios de base aplicada sobre las costumbres alimentarias en Estados Unidos. El Comité asumió la responsabilidad de buscar solución a los problemas alimentarios generados por la Segunda Guerra Mundial, particularmente los relativos al hambre y la escasez. Sus funciones son de investigación aplicada, vale decir, ejecutada para implementar programas de intervención. Sus contextos de trabajo son las poblaciones inmigrantes en Estados Unidos, cuyos "hábitos alimentarios" era necesario conocer a fin de agilizar su transformación a través de programas de racionamiento adecuados. En el lenguaje técnico comienzan a utilizarse términos tales como *aculturación dietética étnica*, y conceptos como *hábitos alimentarios y modos de comer*. Estos primeros ejercicios de la antropología aplicada en el campo del comportamiento alimentario muestran la participación y el rol que tuvo la disciplina en la emergencia del modelo oficial de "ayuda alimentaria", implementado desde Estados Unidos hacia el Tercer Mundo. Este tipo de antropología aplicada asumió de este modo, un rol aparentemente pasivo de traductor: "dar a los nativos una interpretación asequible para ellos, de las políticas adminis-



trativas y, al mismo tiempo, explicar a los administradores el porqué de las costumbres y reacciones de los nativos". La administración pública norteamericana tuvo en la antropología aplicada de la época un aliado incondicional, del cual se valió para adecuar sus intervenciones.

Entre los años cincuenta y setenta, los modelos de antropología implementados en Inglaterra y Estados Unidos experimentan la transformación de su objeto de estudio, producto del surgimiento de nuevos contextos de práctica etnográfica, de la propia 'profesionalización' de la disciplina y del surgimiento de nuevos desafíos metodológicos y técnicos. Ya en la década de los cuarenta se había iniciado en Europa y Estados Unidos un proceso de implementación política que incorporaba los nuevos conceptos de "desarrollo y bienestar". A construir este proceso fueron convocados planificadores sociales cuya incidencia en la construcción de políticas tuvo técnica y política a la vez. Los antropólogos participaron diferenciadamente del proceso. Algunos, como el británico Nadel, concedían a la antropología una posición legítima en contextos de decisión política. Entendía al antropólogo como el especialista idóneo para hablar de las formas de vida social, y el hecho de proporcionar información a los gobiernos sobre que el comportamiento de la gente constituía para él un complejo acertijo ético.

Observamos que en la posguerra el objeto de estudio de la antropología aplicada ya no eran las sociedades simples, sino la interacción entre estas sociedades y la moderna sociedad occidental. No desaparecen las premisas básicas del sistema de valores, el concepto de ciencia ni el predominio del conocimiento occidental respecto a otros conocimientos culturales. Esta antropología aplicada pertenece al mismo estatus epistemológico que la que la fundó; su transformación es, antes que nada, teórica y política. Recicla teorías para emprender nuevos desafíos de investigación y de aplicación, sin cuestionar ni revisar sus fundamentos filosóficos, el trasfondo de sus conceptos clave y el sentido último de su participación en la dinámica social. Sigue siendo una antropología aplicada que encara la realidad sin problematizar su desenvolvimiento en ella. Los contextos de trabajo dejan de ser los espacios administrativos de la colonia dado que los procesos de independencia en África habían repuesto a líderes nacionales en el poder, y pasan a ser los organismos internacionales (transnacionales) los responsables de implementar y controlar los procesos de desarrollo homogéneo para todo el mundo. En



tales contextos, la antropología seguirá desempeñando un rol acrítico, pocas veces marcado por la contribución a la intervención desde los escenarios locales. La dirección del trabajo antropológico continuó siendo la convencional, que generó conocimiento desde la realidad a intervenir para que el resultado fuese compatible con los fines de la intervención, que no necesariamente son los fines de la población intervenida.

La segunda mitad del siglo XX ha marcado un giro importante en ese sentido, lo que convirtió a los alimentos en una unidad de análisis sensible a las fuerzas sociales, políticas y económicas externas al desarrollo disciplinario, antes inmune a la definición problemática de sus objetos de estudio. Mientras desde Francia se continuaba insistiendo en que el objeto de la sociología de la cocina es la comida (Goody, 1995) y que el método para su tratamiento es el análisis de las estructuras culinarias, en Gran Bretaña y Estados Unidos las vertientes aplicadas avanzaban críticamente su relación con las lógicas políticas y administrativas. Esta antropología aplicada ya no cumple la función de promover el cambio social, ni de generar fórmulas para que éste sea efectivo, sino que intenta explicar porqué algunas poblaciones se resisten a él. La década de los cincuenta acoge las primeras manifestaciones rebeldes en contra de las explicaciones positivistas y causales. El cuestionamiento epistemológico a los principios de las ciencias sociales instó a ciertos antropólogos a proponer y desarrollar nuevos modos de conceptualizar, comprender y utilizar la etnografía. Según el análisis efectuado por esta investigación, la antropología de la alimentación habría sido altamente sensible a esos cuestionamientos, ya que la relación que ha venido estableciendo con sus contextos de trabajo evidentemente obedece a conceptos de antropología y de etnografía propios de orientaciones teóricas específicas (González, 2002). Tras una etapa de revelaciones y de originales ensayos teóricos y etnográficos impulsados por la nueva óptica postestructuralista y posmoderna, vividos principalmente en Estados Unidos y América Latina, sobre viene una nueva etapa de reconocimiento científico que afecta a la esencia de la antropología de la alimentación. Las epistemologías realistas demuestran su vigencia esta vez participando del tratamiento de problemas sociales, tales como la pobreza, el subdesarrollo y la opresión, cuya naturaleza se concibe como intrínsecamente histórica, política y económica.



Aún no aparecían las propuestas postestructuralistas de una antropología del desarrollo que ampliaran la naturaleza de los problemas alimentarios hacia sus facetas sociales, ideológicas y simbólicas, y eran los nuevos desarrollos de la antropología ecológica -desde el modelo basado en el ecosistema- los que proponían nuevas metodologías y enfoques para analizar el comportamiento alimentario. Las investigaciones en torno a la circulación de energía a través de la cadena alimentaria condujeron a concentrarse en las poblaciones humanas, y a redefinirlas a partir de nuevos parámetros metodológicos. Esta vez se entiende a los seres humanos como unidades con influencia en el medio, superando los determinismos previos que sólo veían la relación inversa. Fueron los antropólogos ecológicos de esta vertiente los que dieron vida a las primeras investigaciones en antropología nutricional, midiendo y comparando los valores dietéticos de cada comida y los costos energéticos gastados por cada sistema alimentario (Gross y Underwood, 1971, referidos en Messer, 1995:36). Estas investigaciones intentaron involucrar el análisis del comportamiento sociocultural con indicadores tecnológicos, productivos y nutricionales. Aun cuando mantenían su adhesión a un enfoque sistémico positivista, incorporaron a la población como agente partícipe en el contexto ecológico-alimentario en que vivían. Este tipo de estudios abordaron como problema las consecuencias nutricionales de la implantación del modelo de "desarrollo es igual a crecimiento". No emerge desde el enfoque ninguna arista crítica hacia los métodos de análisis nutricional, sino por el contrario, se legitiman sus potencialidades como indicadores empíricos de la situación sociocultural. La antropología -nutricional y para el desarrollo- se involucra a partir de la década de los setenta, en proyectos interdisciplinarios que indagan en la transmisión cultural de las costumbres alimentarias y los impactos de las nuevas tecnologías productivas en los sistemas alimentarios locales.

Durante esta etapa, además de las nuevas facetas abiertas por el campo del desarrollo y el medioambiente, se problematiza la relación entre alimentación, nutrición y salud. El trabajo de Foster y Gallatin en 1978, recoge la propuesta que durante el mismo año de su publicación hacen los autores Pelto y Jerome, en Estados Unidos. Se trata del surgimiento de una nueva subdisciplina profundamente arraigada en los principios de la ciencia moderna, que busca fundir los conocimientos nutricionales y antropológicos. Su principal innovación, además de lo temático, radica en concebir su objeto de estudio -el



estatus nutricional de los seres humanos- desde una perspectiva evolutiva e histórica, y conserva el interés por las relaciones entre el comportamiento alimentario y las condiciones medioambientales.

Antropología nutricional y antropología de la alimentación en el tratamiento de problemas alimentarios contemporáneos

Los desarrollos teóricos y metodológicos de la antropología nutricional mantienen la polarización entre el conocimiento técnico y el conocimiento local. El esfuerzo de la antropología nutricional de la década de los setenta no se ve reflejado en un reposicionamiento político de la población en el contexto de la investigación alimentaria, sino únicamente en la generación de una nueva dinámica interdisciplinaria. Para el tratamiento de los problemas alimentarios en contextos de diversidad cultural, política y económica, los equipos técnicos -ahora con participación creciente de antropólogos- siguen manejando estándares de "nutrición adecuada" propios del modelo de crecimiento que ya había presentado grandes indicios de crisis, tanto en el campo ecológico como nutricional. La antropología nutricional -no crítica de la nutrición sino complementaria a ella- ejerce un estilo de trabajo interdisciplinario de naturaleza pasiva, dirigido por fines primeramente científicos y en segundo lugar aplicados. La población sigue al margen de todos estos desarrollos, representando un rol más pasivo aun que el de la propia antropología. Este sometimiento ante la ciencia nutricional es política y científicamente rechazado por tendencias posteriores, que encuentran en la dimensión simbólica y práctica de los problemas alimentarios, nuevas bases para el desarrollo innovador de propuestas teóricas, metodológicas y aplicadas.

Nuestra propuesta de análisis antropológico de los problemas alimentarios contemporáneos se proyecta desde los nuevos desarrollos de la antropología de la alimentación. Éstos avanzan identificando diversas concepciones del fenómeno en el propio seno de la sociedad occidental contemporánea. Todas las concepciones tienen en común el estar definidas por un componente político expresado a través de la manera en que se identifican los problemas, se discuten sus posibles soluciones y se implementan las acciones para su tratamiento. Para este análisis antropológico de las políticas alimentarias, el 'presente etnográfico' no es sólo la multiplicidad de 'conocimientos locales',



sino su interrelación expresada en las actuales formas de intervención alimentaria.

Entendemos que los problemas alimentarios son concebidos tanto desde el sentido común como desde el conocimiento especializado de las ciencias nutricionales y de las políticas públicas. El sentido común se los explica a partir de lo que el conocimiento especializado socializa, y por ende, sigue la matriz ideológica que estos conocimientos reproducen. Para este sentido común quienes 'no comen' o 'comen mal' son quienes 'no tienen', y viven en esta condición por razones tales como la ignorancia o la mala suerte.

El pensamiento sociopolítico tiene igualmente sus propias versiones de los problemas alimentarios. En la versión marxista los entiende como un resultado de los ricos sobre los pobres o en otras palabras, de las estrategias de distribución desigual de los recursos. La contradicción entre la existencia de problemas alimentarios y el modelo de justicia social se expresa a través de la materialización de los programas alimentarios, que son una respuesta adoptada por el propio sistema político para enfrentar las deficiencias de su propia estructura. Desde el punto de vista antropológico consideramos prudente agregar nuevos elementos capaces de complementar estas visiones: la política involucrada en los procesos de intervención alimentaria es intrínsecamente una ética disciplinaria y social, que valora a los otros y a sus realidades desde un punto de vista determinado. En este sentido, hacemos un llamamiento a entender los problemas alimentarios como el resultado de la configuración de una estructura que somete a la población afectada a nuevas condiciones biológicas (desnutridos o mal nutridos) y nuevas condiciones sociales (dependientes, ayudados o subsidiados en la dimensión más básica del ser humano).

Desde esta perspectiva, diversos autores han comentado previamente los mecanismos de reproducción de la asistencia alimentaria a través de estrategias propias del modelo de desarrollo, tales como la transferencia tecnológica y la propia educación formal. Lo que el discurso del desarrollo estipula como soluciones para combatir los problemas de hambre y escasez son luego la causa de su propia perpetuidad. Tal y como plantea Esteva (1985:109-10), se sigue aplicando como remedio lo que causa el problema y así se le agudiza en vez de dejarlo atrás. Este autor concluye en una crítica radical a las circunstancias políticas e institucionales que crean y ejecutan este tipo de programas:



detener la ayuda y el desarrollo permitirá enfrentar los desafíos actuales, dado que no es *desarrollo* lo que falta en aquellos contextos en donde se extienden los problemas alimentarios sino por el contrario, el desarrollo -en cualquiera de sus formas conocidas- es la causa principal de lo que denomina hambre moderna.

La modernidad y el desarrollo califican a las sociedades de acuerdo a su ritmo productivo, estima como limitaciones todos aquellos usos no extractivos y maximizantes de la naturaleza y los recursos naturales. A partir de esta premisa evalúa a las sociedades tradicionales e indígenas -evidentemente "subdesarrolladas"-, como conformistas, cuya actitud llega a ser un severo "obstáculo al desarrollo" (Esteva, 1985:115). Han sido los Estados los que han permitido e impulsado que los pueblos indígenas de nuestros países ingresen en esta lógica que los controla y los perpetúa en su condición de escasez, a través de todas aquellas intervenciones responsables del desmontaje sociocultural, que como resultado va dejando a los pueblos en la precariedad económica y cultural que hoy observamos. Mantenemos al respecto la idea inicial en cuanto a que la alimentación constituye un ámbito receptor de todas las circunstancias políticas que han rodeado a la historia de la colonización y la integración. El desafío del equilibrio entre necesidades y capacidades para satisfacer la demanda alimentaria supone la revisión del "cálculo de necesidades" convencional, el cual debiese abrirse -desde el punto de vista metodológico- a la traducción y a la búsqueda de compatibilidad entre los distintos factores que inciden en la dinámica alimentaria. Éste es el actual desafío para la alianza entre antropología y nutrición, luego de que sus primeros vínculos no reconocieran la dimensión social y política de sus objetivos.

Etnografía institucional: nuevos métodos para el análisis antropológico de la intervención alimentaria

La antropología del desarrollo promueve en la década de los noventa el ejercicio de la llamada etnografía institucional, luego de que la crítica a los enfoques textualistas promoviese el 'regreso al mundo real' de la disciplina. Entre los autores clásicos que destacan en esta perspectiva encontramos a C. Geertz en antropología, y J. Thompson en sociología. El primero, instalando una antropología interpretativa construida a partir de la descripción densa, y el



segundo criticando los sesgos idealistas e introduciendo la referencia al contexto histórico-espacial y a los fenómenos del poder en el estudio de la cultura. Se trata de una propuesta metodológica procedente del modelo postestructuralista y deconstruccionista, que plantea la liberación de la antropología del marco de referencia científico y político del desarrollo. El modelo identifica a las actuales expresiones del poder como una preocupación fundamental para las ciencias sociales contemporáneas, y propone su tratamiento desde el punto de vista etnográfico deconstruccionista. El enfoque es aplicable según sus relatores, para explicar y comprender las implementaciones de un modelo de conocimiento construido cultural e históricamente: el modelo de desarrollo occidental. Según A. Escobar (1996, 1998), el modelo es cognoscible etnográficamente, luego de reconocer el contexto ideológico y práctico en el cual se materializa; las instituciones que implementan al desarrollo se convierten para este enfoque en unidades de observación ya que materializan un universo ideacional y práctico específico.

Para llevar a cabo este tipo de ejercicios, la antropología debe necesariamente haber vivido un proceso de introspección que le haya señalado la manera en que ha estado ligada a los 'modos occidentales de crear el mundo'. Desde la antropología interactiva utilizamos este enfoque para preguntarnos acerca del modo en que la disciplina se ha comprometido con intereses de conocimiento, sea de naturaleza científica, social, ética, etc. Para el citado autor, (1996:42-3) este proceso consiste en 'reimaginar' a la antropología 'historiografiando su propia práctica y reconociendo las fuerzas que la determinan'.

Escobar (1996) ha aplicado la etnografía institucional para analizar el fenómeno del hambre en tanto símbolo de poder político. En este mismo sentido, se propuso a la etnografía institucional como estrategia para describir e interpretar los programas de alimentación implementados en las comunidades mapuche de Chile en el año 2004. El fenómeno que preocupó a esta etnografía institucional fue entonces de la misma naturaleza que el fenómeno que preocupó a Escobar en 1996: los problemas alimentarios que argumentan los programas de alimentación como expresión de la ocupación cultural, política y económica de un territorio específico. Los problemas alimentarios de la sociedad mapuche contemporánea son el producto de una compleja e incesante gama de intervenciones, programadas y espontáneas, institucionalizadas y naturales. Tanto las intervenciones como el tratamiento de sus efec-



tos proceden de la implementación de un sistema de conocimiento cultural que asume el control de verdades y el dominio de especialidades capaces de conducir al mundo a través de formas sociales producidas por el mismo. En otras palabras, los conocimientos y técnicas que dominan el diagnóstico y el tratamiento de problemas alimentarios poseen un estatus social y políticamente determinado, el cual incide directamente en la propia configuración de la realidad alimentaria tanto a nivel local como a nivel especializado.

La etnografía institucional es producto del cambio de unidad de observación que conduce la antropología del desarrollo. Ya no interesa conocer únicamente lo que pasa con la gente que recibe los programas de intervención, sino la forma en que estos programas son concebidos. Para ello es que la mirada del etnógrafo se desplaza hacia los contextos institucionales que gestan y proyectan hacia la gente el modo de pensar y vivir 'desarrollado'. El supuesto teórico que respalda al uso de esa metodología es que las instituciones constituyen una de las principales fuerzas que organizan y controlan el mundo en que vivimos (Escobar, 1996:207). Los discursos profesionales, por otra parte, contienen las categorías a través de las cuales los fenómenos se transforman en hechos y cumplen su rol en el sistema social y político. La etnografía institucional aplica, a través de un proceso de 'inscripción' (Latour y Woolgar, 1979), la objetivación de la realidad en categorías estandarizadas de conocimiento. Dado que estas categorías son de naturaleza política (y por lo tanto constituyen mecanismos de poder), resultará pertinente enunciar la 'ayuda alimentaria' como una categoría 'inscribible' etnográficamente. En otras palabras, además de posible viene siendo necesario que asumamos el reto como parte de las nuevas ofertas etnográficas que la antropología ha venido gestando durante las últimas décadas.

En ese sentido, entendemos que la etnografía institucional es completamente afín a la antropología aplicada interactiva sistematizada en el sur de Chile en la última década, a la cual le preocupa especialmente la vigilancia del quehacer y la práctica antropológicas en el contexto de las instituciones. La antropología interactiva ha identificado las diferentes concepciones de antropología, a los vínculos entre la disciplina y la sociedad, y a la formación de la antropología, como variables complejas en el proceso de construcción de conocimiento antropológico (Durán y Berhó, 2004). Tomando en cuenta esta propuesta, nuestra etnografía institucional ha puesto particular interés en el



trabajo que los antropólogos han desempeñado tanto en la construcción política como en los propios procesos de intervención alimentaria. Otros focos de interés serán las prácticas de la nutrición y su influencia determinante en la configuración de las políticas y programas de alimentación.

Síntesis

La superación de los enfoques aplicados clásicos es todavía un desafío, tanto para las ciencias sociales como para la antropología, para las ciencias de la salud y la nutrición.

La intensiva disputa entre constructivistas-posmodernistas *versus* defensores de la ciencia, ha marcado notablemente el ámbito antropológico de la intervención alimentaria. Por un lado están quienes cuestionan los modelos de intervención gestados en la distancia cultural (y conducidos por fines globales) y por otro, quienes plantean y replantean, desde los aparatos transnacionales, las condiciones en las cuales estas intervenciones deben llevarse a cabo. Desde nuestro punto de vista corresponde buscar puntos de encuentro en este debate que, aparece muchas veces ultra polarizado y ultra polarizante, respecto a cómo diseñar e implementar este tipo de intervención.

Explícita o implícitamente la dimensión política plasma todas las orientaciones del conocimiento científico -social o nutricional- involucrado en estos debates. Es, precisamente, un examen del desarrollo histórico de dicho conocimiento el que nos provoca la preocupación por el poder del conocimiento científico social y científico nutricional por la magnitud de sus alcances en la realidad cotidiana de sujetos expuestos acriticamente a sus imperativos. Nuestra propuesta al respecto sostiene que a través de la explicitación de intenciones y de fórmulas -expresas en programas y proyectos- se abren las posibilidades de proximidad entre distintos tipos de conocimiento; a saber, el conocimiento local-político-institucional y el conocimiento local de la gente que recibe las intervenciones. Para llegar a ello se requiere de una teoría que permita articular los fenómenos reconociendo la dimensión del poder que acciones tan cotidianas como comer llevan consigo.

En lo que particularmente concierne a la antropología ni el modelo nomológico deductivo, ni el monismo metodológico descrito por González (1987, 2000, 2002), parecen alternativas posibles para transitar cómodamente



por las dimensiones aplicadas del fenómeno. Nuestra investigación se propone superar los estudios clásicos de la antropología de la alimentación proponiendo a la complementariedad epistemológica y metodológica como una senda apropiada para el análisis etnográfico de los problemas alimentarios contemporáneos. En otras palabras, la unilateralidad del conocimiento antropológico generado por y para la antropología queda genuinamente descartada, lo mismo que la vinculación inocente entre el conocimiento etnográfico y la planificación social. Nuestra apuesta es por un enfoque que conciba al conocimiento etnográfico como polisemántico, cuyos soportes teóricos reconozcan la multiplicidad de formas que podría adoptar y en búsqueda de aplicabilidades acordes con presupuestos éticos y sociopolíticos explícitos. Es necesario demostrar la premisa ya establecida respecto a la fusión entre conocimientos sociales, políticos y científicos, haciendo etnografía de situaciones en que se revelen las desigualdades, los poderes y el control de situaciones aparentemente democráticas y participativas. Esta etnografía será también social, porque según el concepto de antropología que aquí se describió, la comunicación entre las distintas formas de explicar los problemas alimentarios es, actualmente, el principal desafío para la antropología de la alimentación.

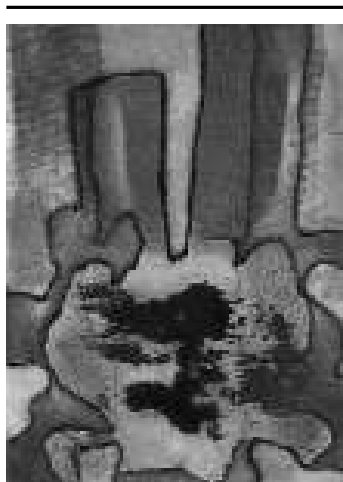


Bibliografía

- Campos, Luis (1996) *Representaciones alimenticias en los mapuche. Lo culinario en la gente de la tierra*, Tesis de Maestrado en Antropología Social, Universidad de Brasilia, Brasil.
- Descola, P. y G. Palsson (coord.) (2001) *Naturaleza y sociedad. Perspectivas antropológicas*, México, Editorial Siglo Veintiuno.
- Durán, Teresa (2002) "Antropología interactiva: un estilo de antropología aplicada en la IX región de La Araucanía, Chile" en *Revista CUHSO* N° 6, año 2001-2002, Centro de Estudios Socioculturales, Universidad Católica de Temuco, Chile, pp.23-57.
- Durán, Teresa y Marcelo, Berhó (2004) "Antropología Interactiva: conciencia y práctica dual del rol del antropólogo en una sociedad multiétnica y multicultural" en *Revista CUHSO* N° 7, año 2003, Chile, Centro de Estudios Socioculturales, Universidad Católica de Temuco.
- Escobar, Arturo (1996) *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Santa Fé de Bogotá, Colombia. Grupo Editorial Norma.
- (1998) "Antropología y Desarrollo" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO*, disponible en: <http://unesco.org/issj/rics154/escobarspa.html>
- Esteva, Gustavo (1985) "Detener la ayuda y el desarrollo: una respuesta al hambre" en *Carencia Alimentaria. Una perspectiva antropológica*, Barcelona, Serbal UNESCO.
- Foster, George y Bárbara Gallatin (1978) *Medical Anthropology*, USA, Newbery Awards Records.
- Goody, Jack (1995) "Cocina, cuisine y clase". *Estudio de sociología comparada*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- González, Aurora (1987) *La construcción teórica en Antropología*. Barcelona, Editorial Anthropos.
- (2000) *Tesis para una crítica de la singularidad cultural*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona,
- (2002) "La concepción estructural de las teorías y el concepto de relatedness" en *Abriendo surcos en la tierra. Investigación básica y aplicada en la UAB, Homenaje a Ramón Valdés*. pp. 395-422. Barcelona, Publicacions D'Antropologia Cultural. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gracia, Mabel (2002) "La alimentación en el umbral del siglo XXI: una agenda para la investigación sociocultural en España" en Gracia, M, (coord.) *Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España*, España, Editorial Ariel.



- Pelto, P. (1967) *El estudio de la antropología*. Madrid, Editorial Taurus.
- Kuper, Adam (1973) *Antropología y Antropólogos*. La Escuela Británica 1922-1972, Barcelona, Editorial Anagrama.
- Latour, Bruno y Steve Woolgar (1979) *Laboratory Life. The Social Construction of Scientific Facts*. USA, University Press, Princeton.
- Mair, Lucy (1970) *Introducción a la antropología social*. Madrid, Editorial Alianza.
- Mauss, M. (1971) "Ensayo sobre los dones. Razón y formas de cambio en las sociedades primitivas" en *Antropología y Sociología*. Madrid, Tecnos.
- Richards, A. (1995) "Land, Labour and Diet in Northern Rhodesia. An Economics Study of the Bemba Tribe", Münster-Hamburg, International African Institute.



Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA del programa de pagos directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana

*Rita Schwentesi Rindermann**

*Manuel Ángel Gómez Cruz***

*Juan de Dios Trujillo****

*Pedro Durán Ferman*****

Fecha de recepción: mayo de 2006.

Fecha de aceptación: septiembre de 2006.

* Coordinadora del Programa Integración Agricultura Industria del CIESTAAM, UCh, Correo electrónico: rsr@avantel.net.

** Miembro del Programa Integración Agricultura Industria del CIESTAAM, UCh, Correo electrónico: rsr@avantel.net

*** Catedrático de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Correo electrónico: trujillo@uas.uasnet.mx

**** Alumno del Doctorado en Problemas Económico Agroindustriales del CIESTAAM, Universidad Autónoma Chapingo. Correo electrónico: p.duran@ebc.edu.mx

Resumen / Abstract

En esta investigación se analizan las evaluaciones de Procampo para los años 1998, 2001 y 2003, considerando diversos indicadores de operación y gestión. Los resultados de estas evaluaciones señalan al Procampo como un programa exitoso en cuanto a su impacto y efectos multiplicadores sobre los productores beneficiarios. Sin embargo, el análisis crítico detecta pocos elementos que fundamentan esta visión optimista y se puntualizan las inconsistencias de las evaluaciones respecto a los objetivos, la metodología utilizada, la interpretación de resultados y las conclusiones a las que se llega. Por último, se plantean diversas propuestas que podrían reforzar el importante papel que las evaluaciones consistentes e imparciales tienen con relación al manejo y operación de Procampo.

The Procampo evaluations in this research cover the years 1998, 2001 y 2003, and take several operating and management indicators into account. The results suggest that Procampo is a successful program when it comes to the impact and multiplying effects it has on the benefited farmers. However, the critical analysis made, hardly detects the elements that support this optimistic vision, but rather describes inconsistencies in evaluations as related to goals, methodology employed, result interpretation, and conclusions reached. Lastly, several proposals are presented which could help to reinforce the important role of having consistent and impartial



Palabras clave: Procampo, evaluación, análisis, subsidios, productores, beneficiarios.

evaluations regarding Procampo's operations and management.

Key words: farm subsidies, direct payments (PROCAMPO), policy evaluation, grain producers.

Introducción

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) consiste en un subsidio monetario directo al ingreso de los productores rurales. De acuerdo con la normatividad del programa, el apoyo se entrega por hectárea y no discrimina en materia de rendimientos físicos, ingresos, régimen hídrico en el cual se labora, formas de tenencia de la tierra o tamaño de predios, tampoco depende del producto o del volumen de producción. El Procampo comenzó a operar en el ciclo otoño-invierno de 1993 con una vigencia de 15 años, a vencer en el año 2008, pero fue renovado otro periodo más.

De acuerdo con información oficial, el presupuesto asignado al Procampo equivalió en promedio, para el periodo 1995-2002, a cerca de 4.6% del PIB del sector agropecuario, y benefició a 2.8 millones de productores, que representaron 35% de la población dedicada al sector primario. De éstos, se subsidiaron 2.3 millones de ejidatarios y comuneros, que representan 69% del total nacional. Asimismo, del total de productores beneficiados en 4.2 millones de predios, 63% fue apoyado en superficies de dos hectáreas o menos y se cubrió 85% de la superficie sembrada con los diez cultivos principales (*Claridades Agropecuarias*, 2002:112).

Pero si bien el objetivo central de transferencia directa al ingreso está definido, a éste se agregaron otros más tratando de encontrar impacto en la



multiplicación del ingreso del productor, la modernización y capitalización de las unidades productivas, la protección del medio ambiente a través de proyectos ecológicos y el aumento de la competitividad al alentar la reconversión productiva, entre otros. En correspondencia, debido a la importancia del presupuesto asignado a dicho programa y su relevancia dentro del marco de política de México, desde su instrumentación han sido utilizados diversos indicadores de operación, gestión e impacto, para dar cuenta del grado de efectividad en el cumplimiento de los objetivos antes mencionados.

En este contexto surgen varias interrogantes acerca de si en verdad el programa ha sido exitoso en el cumplimiento de sus objetivos y ha inducido mejoras sustanciales en los niveles de vida de los productores y sus familias, con respecto a la situación previa a su operación, tal como se afirma en los informes oficiales y en las evaluaciones externas. De la misma forma, y en relación con lo anterior se puede preguntar: ¿Por qué es importante evaluar el Procampo? ¿A qué resultados y conclusiones han llegado las evaluaciones? ¿Qué tan confiables e imparciales han sido estas evaluaciones? Las respuestas permitirían aportar elementos para saber si estas evaluaciones han sido útiles para la identificación de problemas, obstáculos o deficiencias en el manejo y operación del Procampo.

En el presente artículo, se tiene el propósito de abordar tales cuestionamientos, a través de una metaevaluación de las evaluaciones oficiales ya hechas, de las cuales se resumen y analizan los principales hallazgos en los informes de evaluación de 1998, 2001 y 2003, con el fin de detectar el común denominador entre ellas y determinar, tanto el grado de efectividad en el cumplimiento de los objetivos como la calidad y utilidad de dichas evaluaciones. Se pretende aportar elementos para mejorar las evaluaciones para que realmente aporten elementos útiles en la definición de políticas a partir del año 2008.

Metodología

La investigación se base en la metodología de una metaevaluación de las evaluaciones de Procampo, analizando el diseño de indicadores de operación y de gestión en la unidad productiva y considerando la heterogeneidad metodoló-



Cuadro 1. Relación de indicadores de las evaluaciones de Procampo de Sagarpa-Aserca, 1998, 2002 y 2003

Indicadores 1998	Indicadores 2002	Indicadores 2003
<p>Indicadores de Evaluación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Superficie apoyada. 2. Uso productivo del apoyo. 3. Comprobación del uso productivo. 4. Recursos presupuestales. 5. Productores beneficiados. 6. Predios apoyados. 7. Tiempo de entrega de los apoyos. 8. Anticipación en la entrega de los apoyos. 9. Cesión de derechos. 10. Clave única del registro de población (CURP). 11. Cédula de identificación fiscal (RFC). <p>Indicadores de Gestión</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atención a la demanda de predios de hasta una hectárea. 2. Atención a la demanda de predios de hasta cinco hectáreas. 3. Atención a la demanda de predios mayores de cinco hectáreas. 	<p>Indicadores de Evaluación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Superficie apoyada. 2. Uso productivo del apoyo. 3. Comprobación del uso productivo. 4. Recursos presupuestales. 5. Apoyos entregados mediante depósitos en cuenta. 6. Productores beneficiados. 7. Predios apoyados. 8. Tiempo de entrega de los apoyos. 9. Anticipación en la entrega de los apoyos. 10. Cesión de derechos. 11. Conversión productiva. 12. Proyectos ecológicos. 13. Agricultura por contrato. 14. Expedientes únicos digitalizados. 15. Credenciales expedidas. 16. Clave única del registro de población (Curp). 17. Cédula de identificación fiscal (RFC). <p>Indicadores de Gestión</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atención a la demanda de predios de hasta una hectárea. 2. Atención a la demanda de predios con pago anticipado a la siembra. 	<p>Indicadores de Evaluación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Superficie apoyada. 2. Uso productivo del apoyo. 3. Comprobación del uso productivo. 4. Recursos presupuestales. 5. Apoyos entregados mediante depósitos en cuenta. 6. Productores beneficiados. 7. Predios apoyados. 8. Tiempo de entrega de los apoyos. 9. Anticipación en la entrega de los apoyos. 10. Cesión de derechos. 11. Conversión productiva. 12. Proyectos ecológicos. 13. Agricultura por contrato. 14. Expedientes únicos digitalizados. 15. Credenciales expedidas. 16. Clave única del registro de población (Curp). 17. Cédula de identificación fiscal (RFC). 18. Beneficios en zonas indígenas. 19. Beneficios en regiones de alta y muy alta marginación. 20. Beneficios a mujeres, jóvenes y adultos mayores <p>Indicadores de Gestión</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atención a solicitudes apoyadas

Fuente: Para el año 1998, *Claridades Agropecuarias* No.64, diciembre 1998. Evaluación 1998, pp. 4-40. Para el año 2002, *Claridades Agropecuarias* No.105, mayo, 2002, pp. 56-59. Para el año 2003, *Claridades Agropecuarias* No.127, marzo 2004, pp. 32-35.



gica encontrada. Para ello se llevó a cabo una revisión de las metodologías aplicadas por instituciones internacionales.

Aunque se presenta una gran variedad de indicadores en las evaluaciones y en el método de la recolección de la información, en este trabajo solamente se utilizan los más relevantes (sombreados), a saber: uso productivo del apoyo, conversión productiva, etc., se dejan de lado aquellos totalmente operativos como CURP, RFC y expedientes digitalizados, entre otros.

En la metaevaluación se trata de analizar la calidad o los méritos de las evaluaciones mencionadas a través de la selección de estos indicadores. Este hecho es acorde a la práctica internacional. Por ejemplo, en la OCDE (2002, 27) el ejercicio de la metaevaluación tiene como objeto sintetizar constataciones de un conjunto de evaluaciones a fin de juzgar su calidad y/o medir el desempeño de los evaluadores. El Banco Mundial (2002, vii), por su parte, trata la metaevaluación como una revisión de las evaluaciones previas y de las evaluaciones de impacto, en tanto que en la CEPAL (1999, 91-92) la metaevaluación ayuda a verificar el cumplimiento de los agentes institucionales, sectoriales y territoriales.

Así, desde la perspectiva metodológica de la metaevaluación, se desea saber qué diferencia ha marcado el programa en comparación con los no beneficiarios y qué impacto ha tenido sobre los beneficiarios.

Funcionamiento de Procampo

La operación del Procampo está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) a través de la agencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y sus delegaciones, que se coordinan con los gobiernos de las entidades federativas para su operación, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

El subsidio de Procampo es aplicable cuando el productor siembra la superficie elegible registrada en el programa, o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal, o la destina a algún proyecto ecológico y cumple con lo establecido en la normatividad operativa. Sin embargo, la obligatoriedad de dedicar la tierra a un fin productivo fue abolida posteriormente para productores con menos de cinco hectáreas (*Claridades Agropecuarias*, 1993/4:1-6).



Por otra parte, tanto el objetivo principal como los colaterales de Procampo, inscritos en el decreto presidencial, firmado en 1994 (DOF, 25.07.1994 y 25.11.1994), fueron planteados dentro de una primera fase, de transición, entre 1994 y 1995.¹ Después de tres ciclos agrícolas, el programa pasaría hacia una forma definitiva conforme a lo contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.² En el esquema de 1996 se precisa, como una necesidad, la reorientación de la política de apoyos directos hacia la promoción de la capitalización y el desarrollo tecnológico de la unidad productiva

Con posterioridad se estableció que para verificar y, en su caso, asegurar la efectividad de este programa sería necesario realizar una serie de evaluaciones sustentadas en fundamentos teórico-metodológicos que garantizaran resultados confiables. Así, la evaluación tiene su base legal en el cumplimiento de los artículos 59, 63 y 64 fracción III, IV; Vb y XII, respectivamente, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los ejercicios fiscales 2001, 2002 y 2003. También se encuentra en las Reglas de Operación del Procampo vigentes para los ciclos agrícolas (O-I) 2001/2002, (P-V) 2002, (O-I) 2002/2003 y (P-V) 2003, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2001, el 18 de febrero del 2002 y el 21 de febrero de 2003.³

En la normatividad arriba mencionada se plantea que Procampo debe ser evaluado por una institución académica y de investigación, externa a la administración del programa (ACERCA), la cual debe poner atención en la observancia de las normas de operación, los beneficios económicos y sociales derivados del programa y su efectividad (*Claridades Agropecuarias*, 2001: 32). No

¹ Los objetivos colaterales planteados fueron los siguientes:

- a) fomentar la reconversión productiva hacia actividades de mayor rentabilidad,
- b) compensar subsidios que otros países otorgan a sus productores,
- c) estimular la organización de los productores,
- d) incrementar la competitividad de las cadenas productivas y
- e) frenar la degradación del medio ambiente, propiciando proyectos ecológicos.

Para mayor detalle véase *Claridades Agropecuarias* No. 3, noviembre 1993, pp. 2 y 3

² Procampo se fue adaptando para responder a las nuevas condiciones económicas del país después de la crisis de 1995, ampliando sus objetivos hacia la capitalización y modernización de las unidades productivas beneficiadas bajo un enfoque de conservación del medio ambiente (*Claridades Agropecuarias* No. 36, agosto 1996, pp. 38-41)

³ *Informe Final de la Evaluación de Procampo 2003*, realizada por la Universidad Autónoma Chapingo. Apartado 1.1. Fundamentos de la Evaluación.



obstante, cabe aclarar que los términos de referencia para las evaluaciones son definidos por ACERCA y permiten poco margen a las instancias académicas de hacer realmente una evaluación independiente de carácter académico y corresponden más a los intereses de esa instancia, de la Secretaría de Hacienda y del Banco Mundial (ver más adelante).

El presente artículo recurre a dos evaluaciones formales (2001 y 2003) realizadas por instituciones académicas profesionales y a una evaluación interna, realizada por ASERCA en 1998, para fines comparativos. Todas tienen los fundamentos metodológicos necesarios, en términos de muestreo estratificado y selección aleatoria de los beneficiarios.

Descripción de las evaluaciones oficiales de Procampo

La evaluación interna de 1998 respondió a un acuerdo del Consejo Técnico de ASERCA, el cual buscaba medir la percepción de los beneficiarios respecto a los efectos de las subvenciones proporcionadas por Procampo, pero sin determinar relaciones de causalidad. Para ello se contrataron a dos empresas especializadas en encuestas (no se mencionan sus nombres). Sin embargo, la sistematización de la información, la elaboración y presentación de los resultados fueron hechas por personal del mismo ASERCA, lo cual pudo haber restado imparcialidad. No obstante, puede ser tomada como referencia de las evaluaciones posteriores.⁴

La evaluación 2001 estuvo más enfocada a valorar la congruencia con lo dispuesto en la normatividad del programa y en el artículo 70 de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para ese año. Fue llevada a cabo por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de México, el cual presentó el documento denominado *Estudio sobre la observancia de las normas de operación de Procampo, los beneficios económicos y sociales y su costo efectividad*, basado en los resultados de la operación del programa en el ciclo agrícola (P-V) 2001, y anteriores hasta el año 2000, así como en el comportamiento de los beneficiarios antes del programa, según esto, para tener base de comparación y referencia de los impactos del programa. Sin embargo, aunque se menciona, en el informe final esta parte no está desarrollada con suficientes argumentos.

⁴ El informe completo de esta evaluación se puede consultar en *Claridades Agropecuarias* No. 64, diciembre 1998, Procampo, pp. 4-40.



La evaluación 2003 se centró en la operación de Procampo durante los ciclos agrícolas O-I 2001/2002, P-V 2002, O-I 2002/2003 y P-V 2003. Fue realizada por la Universidad Autónoma Chapingo, tomando como base los lineamientos propuestos por ASERCA. En esta evaluación se analizaron principalmente los aspectos relevantes del Procampo en cuanto a su operación (el funcionamiento del proceso burocrático) e impactos técnico y económico derivados de su aplicación, hasta donde fue posible por la falta de información.

En esta investigación se plantea la hipótesis que, en general, las evaluaciones mencionadas han tendido a confirmar la eficiencia operativa de Procampo y a justificar su continuidad, usando para ello diversos indicadores, algunos de los cuales suelen ser los mismos que maneja ASERCA en sus informes internos (*Claridades Agropecuarias*, 2001/97:6-10; 2002/105:56-59; 2004:32-35). Tales indicadores cubren diversos aspectos, como superficie y predios apoyados, número de beneficiarios, mecanización, uso productivo del subsidio, conversión productiva, proyectos ecológicos, beneficio en zonas indígenas, beneficio a mujeres y jóvenes y mejoramiento de competitividad, entre otros. La amplia gama de indicadores y de objetivos ha dado lugar a que las evaluaciones arrojen, al parecer, expectativas favorables en torno a la continuidad del programa.

También se afirma que los resultados de las evaluaciones se derivan básicamente de las percepciones de los beneficiarios encuestados y del análisis lineal de las respuestas. Es decir, no se hace cruce de información, no se utiliza información adicional y tampoco se hace un esfuerzo de análisis cuantitativo para dar fundamento al efecto multiplicador de las transferencias en términos de bienestar del productor, arraigo, empleo y hasta de sus efectos positivos en precios y comercialización. En concreto, las evaluaciones, tal y como fueron hechas, no aportan evidencia concluyente respecto al impacto multiplicador en la actividad productiva y la calidad de vida de los beneficiarios.

A propósito de lo anterior, según Larrú (2003:37) se ha verificado que *"en la experiencia internacional de evaluación, una lección señalada por numerosos informes es que cuanto más ambiciosos han sido los objetivos marcados por el proyecto o programa, más difuso se ha hecho, más generalizado se ha formulado y menor impacto y sostenibilidad ha obtenido. La dispersión, permite llegar a más y más beneficiarios, pero resulta contradictorio con el éxito de la acción. Esta misma lección ha aparecido en muchas otras*



evaluaciones e informes de síntesis: Riddell, 1990; Riddell y Robinson, 1992; CAC 1997 y MAE, 2000.⁵

Análisis de las evaluaciones de Procampo

En el periodo 1994-1997 no se aplicaron evaluaciones ejecutadas por instancias externas. En cambio la Dirección Operativa de Procampo dependiente de ASERCA presentó informes donde se resaltan los logros obtenidos en cuanto a superficie, beneficiarios, presupuesto, oportunidad, cobertura y aplicación del apoyo durante el lapso 1996-1997. El desglose es específico, pero demasiado descriptivo y de poco alcance en cuanto a la comprobación de los impactos (*Claridades Agropecuarias*, 1996/38:3-13; 1997/48:3-7; 1998/61:3-7). Las evaluaciones externas debían haber subsanado dichas deficiencias. No obstante, a causa de que estas evaluaciones estuvieron sujetas a términos de referencia rígidos, establecidos por la institución oficial interesada y a la revisión y, en su caso, corrección de los informes finales, no se dejó suficiente espacio de independencia y libertad de juicio a las entidades consultoras. Así, la calidad de las evaluaciones fue socavada y no cumplieron completamente con lo que se esperaba de ellas.

La supervisión estrecha dio lugar a una evaluación burocratizada y dejó poco espacio a consideraciones críticas, lo cual redujo la posibilidad de mejorar la operación del programa, así como su efectividad. Lo antes dicho justifica la conveniencia de hacer una evaluación de las evaluaciones de Procampo, a fin de hacer recomendaciones en cuanto a su pertinencia y transformación al concluir el periodo de vida para el cual fue definido. Así, al análisis de las evaluaciones de Procampo lleva a los siguientes resultados, según nivel:

Nivel 1. Los objetivos de las evaluaciones

1. La evaluación de 1998 fue de carácter exploratorio, pues su objetivo era conocer la percepción de los beneficiarios respecto al programa. No se pretendió establecer relaciones de causalidad ni tampoco inferir si

⁵ En el trabajo de Larrú se hace una revisión de los informes de evaluación externa encargados por la Unidad de Evaluaciones de EuropeAid, oficina ejecutora de las acciones programadas desde la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea. Su objetivo es obtener información sobre las buenas y malas prácticas detectadas en las misiones evaluadoras sobre la cooperación al desarrollo comunitario.



Procampo ha sido factor determinante de algún cambio en la unidad de producción que recibe el subsidio. El informe de evaluación no presentó conclusiones ni recomendaciones, como expresión de su sentido marcadamente descriptivo.

2. La evaluación de 2001 asumió más el carácter de auditoría (ver anexo). El análisis cuantitativo (información obtenida por muestreo) se combinó con el análisis cualitativo (opiniones recabadas en talleres participativos), aunque sin mucho éxito al momento de tratar de fundamentar las conclusiones. Aunque no fueron especificados de forma clara los objetivos de la evaluación, hubo la inclinación a derivar impactos socioeconómicos con base en las apreciaciones de los productores.

3. En la evaluación de 2003 se trató de registrar las percepciones de los beneficiarios, *pero también de evaluar impactos sobre diversos aspectos*, entre los que destacaron los aspectos de conversión productiva, arraigo y generación de empleo y protección de los recursos naturales, entre otros. Esto marca una diferencia metodológica y de tratamiento de la información con respecto a las dos evaluaciones anteriores.

Nivel 2. La metodología de las evaluaciones

4. En la evaluación de 1998 fue utilizado el método de estratificación óptima, con un tamaño de muestra de 3,480 beneficiarios. Su principal debilidad metodológica se dio en la estratificación (ver el anexo), pues los estratos de superficie resultaron ser amplios. En el primer estrato fueron clasificados productores de entre 0.1 a 10 ha y se perdió, por tanto, la perspectiva de los pequeños productores de subsistencia de hasta dos ha de superficie, los cuales representan 63% del total de beneficiarios de Procampo.⁶ La estratificación por sí misma dispersa la percepción del grupo mayoritario de productores beneficiarios y la mezcla con las percepciones de productores comerciales. La forma de agregación resta representatividad a los resultados obtenidos, pues las ca-

⁶ En los diversos informes operativos de Procampo referenciados en este trabajo, invariablemente se hace mención a la orientación social del programa debido a que 63% de los beneficiarios cuentan con una superficie apoyada de dos hectáreas o menos.



racterísticas de los productores de subsistencia de hasta cinco hectáreas son diferentes de las de productores comerciales (más de cinco hectáreas).

5. En la evaluación del año 2001 se pasó al otro extremo, al adoptar una estratificación sesgada hacia los productores de hasta cinco ha, con lo cual se perdió información al dejar fuera a los productores de más de cinco hectáreas. En esta evaluación hubo otras debilidades metodológicas, tanto en el diseño del cuestionario como en la *selección espontánea del grupo de control*. Dicho grupo, al ser seleccionado en tal forma, no puede contrastarse con productores de una muestra diseñada aleatoriamente, aunque así se hace para ciertos resultados. También se utilizó una categorización de productores por régimen hídrico (riego y temporal), que terminó siendo poco relevante para el análisis.

6. En la evaluación 2003 fue utilizado el método de estratificación óptima (al igual que en 1998), con un tamaño de muestra de 4,017 beneficiarios. La estratificación efectuada fue incluyente y completa, pues en sus ocho estratos fueron considerados tanto productores de subsistencia (de 1, 2 y hasta 5 ha) como grandes productores (de más de 200 ha) (ver anexo). De ese modo se garantizó la representatividad de los resultados obtenidos en las encuestas según el tipo de beneficiarios, si bien no se hizo una regionalización para reflejar la diversidad de condiciones productivas. Es decir, se supuso un productor estándar, usando como criterio el estrato de superficie.

7. *Las tres evaluaciones analizadas no son completamente comparables entre sí, pues la definición de los estratos fue diferente, lo mismo que su alcance, objetivos y perspectivas.* Esas diferencias inciden en los resultados y en su interpretación.

Nivel 3. Los resultados de las evaluaciones

8. Si bien no son completamente comparables los resultados de las tres evaluaciones consideradas, un factor común entre éstas es la conclusión compartida de que Procampo ha sido eficiente en términos operativos, al tener muy bajos costos administrativos. Igualmente en cobertura, tanto de productores como de superficie, así como en entrega oportuna



del subsidio, en atención oportuna a los beneficiarios y en la difusión de las reglas de operación para mayor conocimiento de los productores atendidos.

9. No obstante, el resultado de eficiencia administrativa se debe considerar con cuidado en términos de la forma como se calcula el costo administrativo, pues en éste no se incluye el salario devengado por el personal de ASERCA que está directamente involucrado con la gestión y operación del programa. Tampoco incluye los costos indirectos de infraestructura, transporte y demás equipo administrativo.

10. En la evaluación de 1998, si bien no había la pretensión de establecer relaciones de causalidad, fueron atribuidos a Procampo diversos impactos positivos, desde el aumento en el consumo en 38% de los beneficiarios hasta una mejoría en el precio de los productos, de acuerdo a la percepción de 38% de los productores. Con relación al último aspecto, 20% opinó lo contrario. También encontraron que 39% de los beneficiarios mejoraron sus rendimientos debido a Procampo, que 90% atribuían al programa su persistencia como productores y que 29% decía no haber emigrado gracias al subsidio. También fue señalada una alta proporción de productores con consumo improductivo del apoyo de Procampo cerca de 17% en promedio.

11. En la evaluación del año 2001, también estuvo presente la visión optimista, tal vez más que en 1998, al afirmar que Procampo incidía indirectamente en el mejoramiento del nivel de vida de los beneficiarios, aunque tal afirmación no tenía mayor sustento. Lo mismo que la evaluación de 1998, en ésta fueron encontrados impactos positivos de Procampo en el arraigo y el empleo, disminución de la migración, incremento en rendimientos, mejoramiento en las condiciones de compra de insumos y hasta en la recuperación forestal (7% de los beneficiarios). La proporción de uso productivo e improductivo del pago de Procampo resultó ser similar a la encontrada en la evaluación de 1998, es decir 80 y 20%, respectivamente.

12. En la evaluación de 2003 los resultados de índole operativo y administrativo fueron similares a los de las otras evaluaciones, aunque en ésta se presentaron indicadores por régimen de tenencia de la tierra,



régimen hídrico, principales cultivos, perfil socioeconómico del beneficiario y desglose de indicadores seleccionados por estados. También los impactos de Procampo en comercialización, empleo y decremento de migración, uso productivo del subsidio, conservación de predios y proyectos ecológicos, así como en algo de organización, los cuales fueron considerados positivos. Sin embargo, un resultado discutible es la afirmación referida a que Procampo incidía favorablemente en el nivel tecnológico de la unidad productiva (al contrastarse beneficiarios y no beneficiarios, la diferencia no es estadísticamente significativa). Además, se registró una mayor frecuencia de uso productivo del subsidio (93%) y en reconversión productiva (26%) que las encontradas en anteriores evaluaciones.

13. En resumen, las evaluaciones reflejan un Procampo efectivo, eficiente y que ha cumplido satisfactoriamente con buena parte de los objetivos establecidos. Incluso con impactos positivos hasta en áreas que no son de su ingerencia directa como la mejoría en precios y comercialización de las cosechas. Hasta en la calidad de vida se concluye una mejoría. De este modo, la operación del programa, de acuerdo con estas evaluaciones, ha sido exitosa y ha cumplido adecuadamente con los objetivos planteados, tanto al inicio del programa como en los periodos posteriores.

14. En las evaluaciones de 2001 y 2003 se intentó hacer el contraste con un grupo espejo de productores no beneficiarios. Las deficiencias en la selección y obtención de la información implicó, no obstante, un uso inadecuado y limitado de estos resultados, los cuales no se pueden utilizar para fines analíticos y de comparación.

Nivel 4. Las conclusiones de las evaluaciones

15. En la evaluación de 1998 no se presentaron conclusiones, al ser un trabajo exploratorio y descriptivo, donde interesaba más conocer la operación del programa. Por su parte, en la evaluación de 2001 se concluyó que Procampo ha dado cumplimiento a la normatividad, ha tenido buena cobertura y ha sido eficiente operativamente, con costos bajos de administración. También fueron derivados impactos permanentes en



cuanto a regularización de tierras, formalización del comercio de tierras y pago de derechos de uso de agua. Sin embargo, también se destaca que Procampo, por sí mismo, no ha sido suficiente para que los productores puedan competir en el mercado internacional, por lo que es necesario contar con otros programas de apoyo paralelos. Con ello, indirectamente los evaluadores aceptan que el Procampo ha fallado en sus objetivos.

16. En la evaluación del año 2001 fueron presentados impactos insuficientemente apoyados en el trabajo de campo y las encuestas, los cuales fueron denominados efectos transitorios reversibles. Las conclusiones son, en tal sentido, cuestionables. Fueron destacados el fortalecimiento de la economía familiar rural, un incremento sustancial en el uso de insumos, un mejoramiento comercial del productor, mayor arraigo en la actividad agrícola, reducción de la migración y el desempleo. Con relación a estos puntos, no obstante, existe contradicción con la realidad, pues en el tiempo que ha operado Procampo se ha incrementado la intensidad de migración al extranjero y de las remesas enviadas. Esto refuerza la afirmación de que las conclusiones se obtienen exclusivamente de las percepciones y apreciaciones aparentes de los productores al responder a los cuestionarios aplicados.

17. Las conclusiones de la evaluación del año 2003 son más numerosas y de mayor alcance dada la mejor estratificación y el tratamiento por estado, aunque ciertamente también presentó afirmaciones que son cuestionables. Entre éstas se ubican los efectos encontrados en cuanto a organización, conservación ecológica, nivel tecnológico de la unidad de producción y diversificación productiva. Lo relevante es que estos impactos fueron derivados en forma lineal, es decir, sin hacer el cruce de información con otras preguntas para consolidar las respuestas. Por ejemplo, al concluir que el impacto en el nivel tecnológico se debe a Procampo, el sustento es la frecuencia de productores beneficiarios que incrementaron maquinaria y equipo, pero el diseño de la pregunta es sesgado, pues no se especifica si su adquisición fue debido directamente a Procampo. La compra pudo haberse derivado de los ingresos propios o de la recepción de remesas o créditos no conectados con



Procampo. No obstante, en la evaluación la mejoría tecnológica es considerada con respecto a un aspecto que se deriva del programa. De hecho, buena parte de los resultados son cuestionables por establecer el vínculo directo con Procampo.

18. Con este análisis se puede verificar que existe una práctica generalizada de tratar de inferir resultados de impacto a partir de resultados operativos o que no están debidamente cruzados con otras respuestas. Si bien es cierto que un apoyo adicional a los productores es algo que éstos ven como positivo, ello no es fundamento para inferir que se han mejorado las condiciones de producción, de rentabilidad y de arraigo en el empleo, lo cual es algo que difícilmente se puede sostener considerando el bajo monto del subsidio por hectárea (\$1,250.00) y que más de 70% de los productores beneficiados tienen menos de cinco hectáreas.

Nivel 5. Observaciones críticas a las evaluaciones

19. En general, ninguna evaluación hace un cruce de información (tipo de productor por régimen hídrico, que tiene cesión de derechos y si ha reconvertido su cultivo, por ejemplo). Así, la interpretación lineal de los resultados puede dar lugar a interpretaciones parciales y hasta contradictorias.

20. En la evaluación del año 2003 se señala que 40% de los productores no consideran que el Procampo haya tenido algún efecto sobre sus precios de venta; lo que es de esperarse ya que el objetivo del subsidio no es incidir sobre el precio de venta, pero a 33% de ellos les parece que sus precios han mejorado, y 20% son de la opinión de que han descendido por influencia del programa. Las respuestas reflejan una confusión entre los beneficiarios que fue inducida por una pregunta imprecisa.

21. También señala que *una significativa proporción de los beneficiarios del programa han conseguido mejorar las condiciones de comercialización de sus productos por la influencia del apoyo*, siendo que Procampo no considera la comercialización en sí como uno de sus objetivos colaterales (más bien considera la organización para la comercia-



lización), también se ha inducido un respuesta sin respaldo real.

22. En todas las evaluaciones aplicadas, los beneficiarios no han podido diferenciar claramente el efecto del apoyo económico de Procampo de otras fuentes de ingreso. Este hecho implica que se inclinen por responder a la pregunta afirmativamente ante el riesgo de que les vayan a quitar el subsidio. Cuando se pregunta directamente ¿Te ha beneficiado Procampo? la respuesta es afirmativa, pues indudablemente representa un apoyo, pero al momento de preguntar acerca del destino del apoyo, los beneficiarios no pueden diferenciar el efecto de los ingresos derivados del pago de Procampo de sus otras fuentes, ya sea de venta de sus productos o fuerza de trabajo, remesas y otras donaciones, créditos o préstamos personales que obtienen.

23. Si bien la mayoría de beneficiarios declara un consumo productivo del subsidio, especialmente los más pequeños, este resultado es cuestionable desde el momento en que se sabe que éstos productores no llevan una contabilidad precisa de sus entradas y salidas y del origen y destino de sus ingresos. Más bien todo lo integran en una sola "canasta". El sentido de las respuestas así lo muestra.

24. La ambigüedad del diseño del cuestionario y la forma de aplicación de las encuestas ha generado que las evaluaciones registren distorsiones severas, como el hecho de encontrar mejorías hasta en aspectos no considerados por Procampo. ¿Cómo se pueden validar los resultados y las conclusiones de las evaluaciones cuando una parte significativa de los beneficiarios carece de suficiente información? Ante esa falta de información, no es complicado inferir que las respuestas son del tipo "integradoras", es decir, que no se distingue el efecto del apoyo específico de las demás entradas que tiene el beneficiario. Esto representa un problema serio en las evaluaciones, las cuales se han basado sustancialmente en percepciones.

Conclusiones de la investigación

Con base en el análisis de las evaluaciones en sus diversos niveles (ver anexo), se concluye que si bien Procampo, al proporcionar un pago directo a los pro-



ductores, implica un efecto positivo en el ingreso de éstos, no hay evidencia fundamentada de que haya sido suficiente como para que mejorar sus condiciones de vida. Con más de 70% de beneficiarios de menos de cinco hectáreas y un subsidio por hectárea no superior a \$1,250.00, no se puede inferir que estos productores observen de manera significativa los impactos que los evaluadores imputan a Procampo en modernización y reconversión productiva, protección del medio ambiente, organización para la producción, arraigo y disminución de la migración, competitividad y todo el listado de objetivos colaterales asignados al programa.

Asimismo, el uso de la cesión de derechos y los esquemas de capitalización son de alcance restringido, debido entre otras causas al bajo nivel de organización de los productores y a la atomización de los predios. Su utilización sólo se ha verificado para menos de 2% de los productores beneficiados de Procampo, que casualmente son los más grandes.

Otra conclusión importante es que las evaluaciones examinadas presentan un gran problema de parcialidad debido a la intensa participación de ASERCA en la realización y validación del proceso de evaluación (v.gr., en la orientación de las preguntas del cuestionario a aplicar, en la forma de presentar los resultados y en la redacción final del informe), lo que no deja suficiente espacio de libertad a los evaluadores. Así, la confianza en los resultados obtenidos se ha visto debilitada, por lo que es recomendable dar mayor independencia a las instancias evaluadoras y aceptar los análisis críticos pero constructivos. Se necesita fomentar la cultura de la evaluación crítica y objetiva.

También se concluye que en las evaluaciones de Procampo hay problemas de diseño al conectar el tipo de respuesta con el tipo de productor. Así, resulta que una parte considera el apoyo como detonador del uso de insumos, mientras otra parte señala su insuficiencia para generar un cambio en la productividad. También se muestra que tanto en el diseño del cuestionario como en la aplicación del mismo se da lugar a respuestas que son impresiones más aparentes que reales, lo que hace más difícil detectar los beneficios potenciales y el efecto multiplicador del programa. Es recomendable hacer cruces de información y darle mayor profundidad al análisis.

Otro hallazgo relevante es que hasta ahora las evaluaciones de Procampo no permiten aportar elementos para conocer su pertinencia y la forma que asumiría una vez concluido en programa en el año 2008, pues los resultados



se han basado casi exclusivamente en las percepciones de los productores beneficiarios. En este sentido, la recomendación natural a la que se llega en las evaluaciones es que el programa continúe, pero no se argumenta la forma específica que pueda adquirir el apoyo en cuanto a selectividad, regionalización, interacción con otros programas de apoyo instrumentados, etcétera.

Tal como está en su forma actual, Procampo ha sido un programa discriminatorio (donde la mayor parte del subsidio se concentra en pocos productores, al estar en función de la superficie de siembra), que fue diseñado para responder a un enfoque de política poco compatible con la realidad del campo mexicano, donde existe una gran heterogeneidad productiva, de tenencia, de superficie, de ingresos, de régimen hídrico, de tecnología, etc., y consecuentemente un rezago productivo y de calidad de vida evidente para la mayoría de los productores del sector agropecuario.

Por lo anterior, la realidad objeta los resultados positivos y optimistas de las evaluaciones de Procampo dado el nivel de rezago productivo y pobreza extrema en que se encuentra la mayoría de los productores, agudizado por la eliminación de los estímulos a la producción. No se puede sostener que con lo limitado del presupuesto asignado al sector y con la amplitud de objetivos de Procampo, se registren mejoras y efectos multiplicadores consistentes entre los beneficiarios, la mayoría de los cuales son de subsistencia y autoconsumo.

Lo anterior deriva en que mientras las evaluaciones se circunscriban a la lógica de operación de Procampo y a las percepciones de los beneficiarios, no es posible concluir con fundamento la utilidad y conveniencia social de este programa, como tampoco se puede afirmar contundentemente que Procampo haya incidido en la mejoría de los niveles de vida de los beneficiarios, al carecer de un grupo de control para la comparación.

Propuestas para evaluaciones que permitan propuestas de políticas que requiere el campo mexicano

De este trabajo se derivan algunas propuestas puntuales:

- Una aplicación de evaluaciones integrales que consideren tanto el impacto de Procampo como de los demás programas operados por ASERCA donde coincida el padrón de productores, como los programas diesel de comercialización, etcétera.



- Estas evaluaciones integrales, por sus características, se pueden aplicar a dos o tres estados o regiones representativos por tipo de productores (de subsistencia, pequeños y grandes) y considerar sólo los productores de maíz y frijol, que son los más representativos a nivel nacional, tanto en superficie como en número.
- Estas evaluaciones y las siguientes que se hagan de Procampo hasta 2008, deben considerar el entorno de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) respecto a este tipo de subsidios directos para darle utilidad como elemento de planeación y toma de decisiones y no sólo como obligación legal u oportunidad político respecto a sus resultados.
- Se debe avanzar en los análisis críticos e imparciales, sólo así se puede mejorar lo hasta ahora hecho.

Por último, sólo en la medida en que se dimensione adecuadamente la relevancia de las evaluaciones a los programas públicos se puede calcular de manera más confiable los impactos y efectos multiplicadores de éstos. Sólo con imparcialidad y profesionalismo se puede contar con bases analíticas para plantear ya sea una continuidad de Procampo tal como ha venido operando, su aplicación con modificaciones diversas o, en última instancia, su completo rediseño para dar lugar a otro programa con características distintas.

Por el momento, sólo se presenta una "película" editada en las evaluaciones, donde se matiza lo positivo y se elimina la problemática, donde se presentan resultados exitosos aparentes que a fuerza de repetirlos se quieren dar por verdaderos. Sin embargo, la realidad apunta hacia otro lado, contrariando los exitosos resultados.

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 1)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
<p>Instancias de evaluación</p> <p>Objetivos</p>	<p>Dos empresas especializadas en levantamiento de encuestas agrícolas en conjunto con ASERCA. No se menciona la razón social.</p> <p>Identificar, desde la perspectiva de los beneficiarios, la influencia del apoyo de Procampo en aspectos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingreso de productores beneficiados • Uso y destino del apoyo • Conversión productiva y cambios en el uso de suelo • Arraigo de beneficiarios y empleo agrícola • Arrendamiento y compra de predios inscritos • Otros efectos, como regularización de tenencia en tierra, pago de derechos de uso de agua y formalización de contratos de arrendamiento. <p>Esta evaluación no trata de determinar relaciones de causalidad, salvo la cuantificación de la importancia relativa del apoyo monetario en las unidades de producción</p>	<p>Colegio de Ingenieros Agrónomos de México A.C, con revisión y validación de cuestionario y resultados de ASERCA.</p> <p>No se menciona explícitamente el objetivo. Plantean el trabajo titulado "Estudio sobre la observancia de las normas de operación de Procampo, los beneficios económicos y sociales y su costo- efectividad" considerando los resultados de la operación del ciclo agrícola PV 2001, la referencia operativa del programa hasta el año 2000 y el comportamiento de los beneficiarios antes del programa.</p>	<p>Universidad Autónoma Chapingo, con revisión y validación de cuestionario y resultados de ASERCA.</p> <p>Evaluar los resultados de la operación del programa y generar información que permita emitir recomendaciones orientadas a mejorarlo. Los objetivos particulares son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Determinar y cuantificar el impacto del Procampo en el ingreso familiar de los productores. b) Determinar el efecto sobre las condiciones de comercialización de la producción, en las condiciones de adquisición de insumos y en la cesión de derechos. c) Estimar los efectos sobre la conversión productiva y nivel tecnológico de las Unidades de Producción. d) Cuantificar el efecto sobre la protección de los recursos naturales e) Medir el impacto en el empleo y arraigo. f) Determinar el impacto sobre el mercado de tierras. g) Estimar el efecto sobre el grado de satisfacción. h) Medir el impacto en la regularización de la tenencia de la tierra y en los derechos y uso del agua. i) Evaluar el costo/beneficio de los recursos asignados.

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 2)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
Metodologías	<p>Encuesta directa por muestreo utilizando distribución de frecuencias de superficie apoyadas el método de estratificación óptima de Dalenius y Hodges.</p> <p>El marco muestral se integró con el total de unidades de producción que operaron en 1996.</p> <p>El tamaño de muestra se obtuvo considerando 10% de precisión y 95% de confianza. Los estratos seleccionados fueron cinco:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. De 0.1 a 10 ha II. De 10.1 a 45 ha III. De 45.1 a 123.5 ha IV. De 123.6 a 200.5 ha V. De 200.6 y más ha <p>El tamaño de muestra fue de 3,480 unidades de producción, pero se realizaron efectivas 3,201. La diferencia se debió a rechazo.</p>	<p>Plantea analizar los efectos e impactos con cuatro estrategias:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) Encuesta personalizada 2) Talleres de evaluación personal participativa 3) Análisis de indicadores estadísticos 4) Muestra espontánea de productores no beneficiados <p>Mencionan un muestreo aleatorio estratificado con tamaño 3,600 unidades de producción a nivel nacional con 95% de confianza y una precisión de 1.7%</p> <p>Los estratos seleccionados fueron seis, considerando tanto el tamaño de la unidad productiva como el régimen hídrico:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. De 0.1 a menos de 1 ha riego II. De 0.1 a menos de 1 temporal III. De 1 a 5 ha riego IV. De 1 a 5 ha temporal V. Más de 5 ha riego VI. Más de 5 ha temporal 	<p>Considera los aspectos cuantitativos como cualitativos del programa. Se identifican las relaciones de causa-efecto entre el programa y los impactos esperados. Se compararon beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios o "grupo espejo".</p> <p>Encuesta aplicada a una muestra representativa de los beneficiarios obtenida mediante el método de muestreo probabilístico con un diseño estratificado aleatorio de acuerdo con el procedimiento de estratificación de Dalenius y Hodges. El tamaño de muestra fue de 3,470 unidades de producción, más 10% de factor de seguridad, La muestra total fue de 4,017 considerando 10% de precisión y 95% de confianza. Los estratos seleccionados fueron siete:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. De 0. a menos de 1 ha II. De 1 a menos de 5 ha III. De 5 a menos de 10 ha IV. De 10 a menos de 45 ha V. De 45 a menos de 123.5 ha VI. De 123.5 a menos de 200 ha VII. Más de 200 ha <p>La muestra espejo fue de 10% del total de la muestra.</p>

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 3)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
Resultados	<p>Esta evaluación presenta los siguientes resultados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Procampo es el programa más importante del gobierno federal al sector primario en el periodo 1994-1998 con respecto al monto total asignado. 2) Se beneficia a 3 millones de productores (38% de la PEA del sector primario) en un área de 14 millones de hectáreas (más de 90% de superficie de granos y oleaginosas). 3) En promedio nacional, el apoyo de Procampo es 12.9% del ingreso monetario de los productores, aunque para los productores de temporal representa más de 21%. El monto varía de acuerdo a los estratos. 4) El 38% de los beneficiarios señaló un aumento de su consumo por efecto de Procampo. El 59% no presentó cambios 5) El 76% de los productores utiliza el apoyo como capital de trabajo. 6) El 94% de los beneficiarios usan el apoyo en consumo productivo, compran insumos, el resto (6%) compra maquinaria y equipo. 7) El 16% de los productores destinan el apoyo a consumo doméstico (alimentos, ropa, etc.) 8) El 62% señala que utilizan el apoyo de la misma forma que en años anteriores 9) El 68% opina que el apoyo no ha compensado la disminución del ingreso por bajo el precio de sus productos. El 17% expresa que sí le ha ayudado. 10) El 35% opina que gracias a Procampo los precios de sus productos han mejorado y 20% considera que han disminuido por el Procampo. 	<p>Los resultados principales son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Se verifica al 100% la observancia de la norma que rige Procampo (no hay observaciones de carácter administrativo). 2) El presupuesto asignado a Procampo cumple con sus objetivos y se acepta que la operación del programa participa en los efectos e impactos del ciclo. 3) La cobertura alcanzada por Procampo cumple en tiempo y forma en más de 93% 4) Más de 70% de lo productores de temporal señalan que es más importante el apoyo de Procampo que el ingreso por ventas de su cosecha. 5) En promedio, cerca de 38% de los productores de riego dicen que es más importante el ingreso de su cosecha que el apoyo de Procampo. 6) La evaluación de los talleres confirma que 70% de los productores consideran un beneficio el Procampo anticipado. 7) El 62% de lo beneficiarios dicen que destinan el apoyo a la producción y 21% al consumo familiar. Sin embargo, señalan que los no beneficiarios tienen los mismos porcentajes. 8) El apoyo de Procampo no ha ayudado a la capitalización del campo. Este resultado sale de ver la FBKF del sector para el periodo 1994-1999. De los productores que destinan el apoyo a uso productivo, 88% compran insumos y 8% a equipamiento. 9) El Procampo incide en el mejoramiento del nivel de vida de la unidad de producción, aunque indirectamente. 	<p>Esta evaluación presenta indicadores de participación del presupuesto de Procampo como porcentaje del PIB agropecuario. Los resultados más relevantes son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La superficie apoyada en los años 1994 y 2003 fue de 13.6 millones de hectáreas promedio, beneficiando a 64.9% de la superficie nacional sembrada, del total 21 millones de hectáreas. 2) Se apoyó a 94% del total de la superficie productora de granos básicos y oleaginosas. 3) El 80% de los productores beneficiados conocen los requisitos para solicitar el apoyo y 47% del total saben las causas de cancelación del registro en Procampo. 4) Se gastaron 1.4 centavos por cada peso transferido al productor en la operación del Programa. 5) Más de 68% de los productores beneficiarios entrevistados son de temporal, mientras que el 31% restante es de riego. 6) Los cultivos de maíz, frijol, sorgo y pastos ocuparon 75% de la superficie total apoyada en 2003 y fueron cultivados por 78% de los productores beneficiarios. En 45.4 % de la superficie apoyada se sembró maíz, por 65.6% de los beneficiarios; el frijol tuvo una participación de 12.1% de la superficie y el 6.4% de los productores. 7) Por régimen de tenencia de la tierra, predominan los ejidatarios con 81.4%; la propiedad privada representa 13.5%, seguida de la propiedad comunal, con 4.4%.

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 4)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
	<p>11) El 30% dice que se ha mejorado la oportunidad de venta por Procampo.</p> <p>12) El 70% de los beneficiarios utiliza el subsidio para compra de fertilizante y semillas.</p> <p>13) De los beneficiarios que destinan el apoyo a producción, 68% lo hace en efectivo, 20% por crédito del proveedor y 12% por cesión de derechos.</p> <p>14) De los productores que utilizaron Cesión de Derechos, 54% lo destinó a comercializadoras de insumos y 36% a instituciones financieras.</p> <p>15) El 39% de los beneficiarios mejoraron sus rendimientos de producción por Procampo.</p> <p>16) El 94% de los beneficiarios no ha cambiado de cultivo ni de uso de suelo. No hay reconversión productiva.</p> <p>17) En las razones para no cambiar de cultivo, a 37% no le alcanza, a 37% no le es redituable y el 19% desconoce cómo hacer la reconversión.</p> <p>18) Sólo 6% de los productores (170 mil) sí han cambiado su cultivo por otro diferente a los elegibles.</p> <p>19) El 90% de los beneficiarios atribuyen a Procampo el hecho de continuar como agricultores. Además, 28.7% no emigraron por el apoyo.</p> <p>20) El 50% de los beneficiarios dijo que Procampo influyó en el aumento de su superficie sembrada.</p> <p>21) Para 90% de beneficiarios, Procampo no ha incidido en la cantidad de predios que poseen.</p> <p>22) Ha sido mínima la comercialización de los predios elegibles.</p> <p>23) No hay impacto significativo en el arrendamiento de predios elegibles.</p> <p>24) El 68% de los beneficiarios conocen las reglas de operación de Procampo.</p>	<p>10) El 70% de los beneficiarios considera un mejoramiento en las condiciones de compra de insumos, pero no en su asociación para dicha compra (83% no se asoció).</p> <p>11) Los productores beneficiados no manifiestan ningún impacto en la contratación de mano de obra.</p> <p>12) El 70% de los beneficiarios manifiesta no emigrar debido al apoyo de Procampo. Pero 27% dice que el apoyo no le ayuda para dejar de emigrar.</p> <p>13) El 68% en promedio de los beneficiarios manifiesta haber regularizado su tenencia a raíz de Procampo.</p> <p>14) El 78% de los beneficiarios dice haber incrementado sus rendimientos físicos. El 20% dice que no.</p> <p>15) El 89% de los beneficiarios dice no haber reconvertido su cultivo. El 10% manifiesta que sí lo ha hecho.</p> <p>16) En promedio 7% de los beneficiarios dicen que Procampo ha incidido en la recuperación forestal.</p> <p>17) El costo de administración de Procampo es de 2.1%. El índice de Beneficio/costo es positivo y muy alto.</p>	<p>8) El 59% de los beneficiarios son adultos con edades mayores a 55 años. El promedio de edad es de 58.5 años.</p> <p>9) El 87% de los beneficiarios de Procampo cuentan con menos de cinco hectáreas. Indicador de cobertura social.</p> <p>10) El efecto de Procampo en el empleo por unidad productiva fue de 0.83 personas, compuesto de 0.26 personas más que trabajan en la unidad de producción (empleo generado) y de 0.57 de personas que no emigraron (empleo retenido).</p> <p>11) Por estado, BCS, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas y Campeche son donde más de 50% de los productores recibieron otros apoyos además de Procampo. Los programas más mencionados por los productores con apoyos complementarios fueron: Programa Diesel, 25%; Alianza para el Campo, 24%; Crédito a la palabra, 12%; Progresá, 10%; Oportunidades, 6% y Otros (Apoyos a la Comercialización, FONAES, Apoyos al Café, etc.), 22%.</p> <p>12) Gracias al subsidio de Procampo, 17.2% de los productores siguen sembrando su tierra. Los estados con mayor índice en la decisión de sembrar son: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Zacatecas e Hidalgo.</p> <p>13) En apoyo a la comercialización, 13.5% de los productores manifestaron un cambio positivo, aún cuando Procampo no es un programa enfocado a este aspecto.</p> <p>14) El 30.9% de los productores realiza actividades de conservación en sus predios. Los estratos de mayor superficie reflejan una mayor participación.</p>

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 5)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
	<p>25) El 54% de los beneficiarios reciben el apoyo dentro del periodo establecido en las normas, 19% lo recibió antes de 45 días.</p> <p>26) El 80% de los beneficiarios considera adecuada y oportuna la actuación de los vocales de la contraloría social.</p> <p>27) El 68% de los beneficiarios opinan que el personal de la Sagar (hoy Sagarpa), ha atendido de forma eficiente sus reclamos y dudas, pero 17% afirma que ha sido insuficiente, y 5% consideraron que fue deficiente.</p>		<p>15) Procampo influyó para que 8% de los productores se integraran a una organización para la compra de insumos, comercialización de cosechas o acceso a financiamiento.</p> <p>16) En el mercado de tierras, el efecto del programa se dio en la variación del número de predios en posesión, cambio en el precio de los predios y el costo del arrendamiento.</p> <p>17) Procampo ha impactado el nivel tecnológico de la unidad productiva. Éste impacto se midió comparando estadísticas de beneficiarios y no beneficiarios sobre el nivel de uso de maquinaria en siembra y cosecha y sobre el nivel de uso de insumos (agroquímicos y fertilizantes). La diferencia en el uso de maquinaria para siembra entre los beneficiarios y los no beneficiarios es de 6%, a favor de los primeros, mientras que en maquinaria para cosecha esta diferencia es de 5%, también a favor de los beneficiarios. La utilización de fertilizantes en los beneficiarios se da en 70%, mientras que de los no beneficiarios los aplican en 66%. Los agroquímicos son utilizados en 65% de los beneficiarios contra 61% de no beneficiarios. Esta evidencia no es suficiente para argumentar impacto.</p> <p>18) La Cesión de Derechos se dio con mayor frecuencia en los estratos V y VI (24% en promedio). En los demás estratos fue insignificante.</p> <p>19) El 93.6% de los recursos del Programase destinó a consumo productivo, mientras que 6.4% fue a dar al consumo doméstico.</p> <p>20) En diversificación productiva, 26.21% de los productores ha realizado un cambiado de cultivo desde que recibe el subsidio de Procampo.</p> <p>21) Las razones para no hacer el cambio de cultivo son: a) no le conviene cambiar (67.8%), b) por tradición o costumbre (63.3%) y c) no tiene infraestruc-</p>

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 6)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
Conclusiones	No explicitan las conclusiones. Sólo presentan resultados en forma descriptiva.	<p>Las conclusiones las dividenn en apartados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con la estructura interna de control, Procampo cumple con la norma que lo rige. Además presenta una evolución positiva permanente en diseño de controles y sistemas de supervisión que se manifiesta en una trayectoria descendente de observaciones, alcanzando un estado actual de cumplimiento total, sin observaciones en este ciclo. • Cobertura. El grado del cumplimiento de la norma llega al 100%. La cobertura programada presentó un avance promedio del 94.2%. • Procampo está constituido por los componentes proyectados para su operación, con un alto grado de cumplimiento de la norma que lo rige, por lo que el proceso operativo comprende las acciones, identidad y dimensión proyectadas, y que los efectos e impactos, directos e indirectos resultantes, derivan como consecuencia del ejercicio de los componentes del Programa y de los factores exógenos del mismo. • El enfoque de costo de transferencia es del 2.1%. Es decir, que por cada peso (\$1.00) transferido por el Procampo a la población 	<p>22) El subsidio de Procampo en relación al valor de la producción es de importancia, y oscila entre el tres y 120%.</p> <p>23) En los cultivos de mayor superficie apoyada como maíz, sorgo y frijol, el apoyo representa 35.6%, 39.8% y 49.9% respectivamente del valor de la producción.</p> <p>Las conclusiones más relevantes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procampo se caracteriza por su tendencia a la mejor redistribución en el otorgamiento de apoyos. • Sus beneficiarios son en 44.6%, productores minifundistas, que producen para autoconsumo. • Los costos de operación del Programa son bajos con respecto a otros programas de apoyo al campo. Por cada peso transferido a los beneficiarios se gastaron 1.4 centavos en operación. • Cumplimiento de metas y cobertura del Programa en el año 2003 fue satisfactorio. • El Programa es importante al considerar apoyos para 63% de la superficie sembrada en el país y 2.8 millones de productores, de los cuales 77% tienen una superficie de cinco hectáreas o menos. • Procampo es el más importante de todos los programas dedicados a la agricultura con 35% de los recursos destinados a este sector. • Complementariedad con otros programas se da fundamentalmente entre los productores de los estratos con mayores superficies. El 25% de los beneficiarios recibe otros apoyos del gobierno. • Hay un marcado abandono de las actividades agrícolas por parte de los individuos jóvenes. • El 27% de los beneficiarios pertenecen al sexo femenino.

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 7)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
		<p>rural activa, su costo de transferencia incluido (\$0.02) genera un impacto económico de \$2.00.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Propósito de Procampo de trasladar el apoyo al productor agrícola beneficiario, como mejoría de su ingreso, se logra con eficiencia operativa, apego a la normatividad, costo mínimo y beneficio significativo. • Se considera que por sí mismo, Procampo no es suficiente para que los productores puedan competir en el mercado internacional, por lo que es necesario contar con el concurso de otros programas y elementos económicos paralelos. • Se han alcanzado impactos permanentes en los aspectos de: a) regularización de la tenencia de la tierra, b) formalización del comercio de la tierra, c) regularización de la obligación del pago de los derechos del uso del agua. <p>Se han generado efectos transitorios reversibles en los aspectos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporación al programa de productores de autoconsumo • Fortalecimiento de la economía familiar rural • Incremento en el uso de Insumos agrícolas • Mejoría comercial del productor • Arraigo en la actividad agrícola • Reducción de la migración rural • Simplificación Administrativa (Modificaciones del 2001) • Incremento en el rendimiento del apoyo. • Un sesgo importante lo presenta el efecto -objetivo de capitalizar la estructura productiva en virtud de su efecto poco significativo en la conversión de cultivos, en la conservación ecológica y en la creación de empleo rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de los beneficiarios de Procampo. El índice de valoración asciende a 0.79, en una escala de 0 a 1. • El 60% de los beneficiarios recibió asesoría para realizar el trámite del apoyo por los Cader o DDR. Sólo 53% de los productores manifestaron que el apoyo fue oportuno. • Impactos del apoyo del Procampo en las unidades de producción. Permanencia en la actividad, empleo y arraigo. El apoyo tiene un efecto importante en la decisión de los productores para seguir sembrando su predio. La decisión de no sembrar si se les retira el apoyo, es más frecuente entre los productores de los estratos con mayores superficies. • Procampo contribuye a la generación y retención de empleos. • El impacto en la generación y retención de empleo es mayor en el estrato IV. La magnitud del efecto de Procampo sobre el empleo, permite afirmar que este resultado por sí sólo justifica la presencia del programa. • Comercialización y organización de productores. Es de relativa importancia el efecto positivo en la comercialización, particularmente en los productores con más de cinco hectáreas. • En los estratos de mayores superficies (IV y V) se alcanzan mejor los objetivos de mantener la tierra bajo explotación, conversión productiva, mejor acceso a mercados y la incorporación a organizaciones de productores. En los estratos de superficies pequeñas sólo se alcanza la mejora en la negociación del precio de venta de sus productos y está asociada a la participación en organizaciones

Anexo. Análisis comparativo de las evaluaciones de procampo (Parte 6)

Características/ Año de evaluación	Evaluación 1998	Evaluación 2001	Evaluación 2003
		<ul style="list-style-type: none"> • Aun cuando los componentes del programa son operados con eficiencia y apego a la normatividad, no obligan la consecución de efectos de impacto permanentes dado que la entrega del apoyo no está coligada necesariamente a la inversión productiva, actualmente no se subsana la extrema pobreza, que priva en el sector rural de menores ingresos y que además reúne al mayor contingente de productores beneficiarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la conservación de recursos naturales el Procampo tiene un efecto importante y representativo. • Mercado de tierras. La influencia en la activación del mercado de tierras es poco perceptible. • Impacto en el nivel tecnológico. Procampo ha incidido de forma positiva en el uso de maquinaria para siembra y cosecha, en el uso de fertilizantes y otros agroquímicos, lo que explica que esté incidiendo en la productividad agrícola. • Conversión productiva. El efecto ha sido bajo. Sólo 3.1% se considera como efecto del programa. • La Cesión de derechos no es relevante en la operación de Procampo, solo 3.6% de los productores realizó esta práctica.



Bibliografía

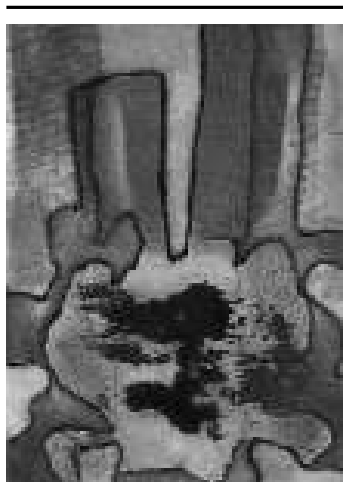
- DAC (1997) *Searching for Impact and Methods: NGO Evaluation Synthesis Study*. Helsinki, DAC Expert Group on Aid Evaluation. OECD/DAC. Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- CEPAL (1999) *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación)*. Serie Manuales 3, Santiago de Chile, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones-ILPES.
- Claridades Agropecuarias No. 3, noviembre 1993, pp. 2 y 3.
- No. 4, diciembre 1993, pp. 1-6.
- No. 36, agosto 1996, pp. 38-41.
- No. 38, octubre 1996, 3º aniversario, pp. 3-13.
- No. 48, agosto 1997, 4º aniversario, pp. 3-7.
- No. 61, septiembre 1998, 5º aniversario, pp. 3-7.
- No.64, diciembre 1998, Evaluación 1998, pp. 4-40.
- No. 85, 7º aniversario, septiembre, 2000, pp. 13-16.
- No.91, marzo 2001, pp. 32.
- No.92, abril 2001, pp. 5-6.
- No.97, septiembre 2001, pp. 6-10.
- No.105, mayo, 2002, pp. 56-59.
- No. 112, diciembre, 2002, pp. 17-18.
- No.127, marzo 2004, pp. 32-35.
- Colegio de Ingenieros Agrónomos de México-ASERCA (2001) *Estudio sobre la observancia de las normas de operación de Procampo, los beneficios económicos y sociales y su costo-efectividad*. Evaluación de Procampo 2001. Informe Completo.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), 25 de julio de 1994 y la Fe de Erratas del 25 de noviembre de 1994.
- Larrú, José María (2003) *Análisis de los resultados y metaevaluación del sistema evaluaciones de EuropeAid*. Documento para la Discusión 03-01. http://www.cecod.net/paper_ev_final.pdf
- MAE (2000) *Programa de subvenciones y ayudas a ONGD en Haití, República Dominicana y Filipinas*. Informes de evaluación 8/2000. MAE-SECIPI. Madrid.
- OECD (2002) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. The Development Assistance Committee (DAC) Working Party on Aid Evaluation, Paris, France.
- Riddell, R. (1990) *Judging Success. Evaluating NGO Approaches to Alleviating Poverty in Developing Countries*. London, Overseas Development Institute. Working Paper 37.



- Riddell, R. Y Robinson, M. (1992) *The Impact of NGO Poverty Alleviation Projects: Results of the Case Study Evaluation*. London. Overseas Development Institute. Working Paper 68.
- Universidad Autónoma Chapingo-ASERCA (2003) *Evaluación de Procampo 2003*. Informe Completo.
- Banco Mundial (2002) *The CGIAR at 31: An Meta-Evaluation of the Consultative*. Group on International Agricultural Research Volume 3: Annexes.



Un análisis de la política de ciencia y tecnología en México (2001-2006)



*Santos López Leyva**

*Lidyeth Azucena Sandoval Barraza***

Fecha de recepción: abril de 2006.

Fecha de aceptación: junio de 2006.

* Profesor investigador, Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de Sinaloa, área de Economía de la Ciencia y la Tecnología

Correo electrónico: santos@uas.uasnet.mx slleyva@hotmail.com

** Ayudante de investigación egresada de la Escuela de Economía de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Correo electrónico: slleyva@hotmail.com

Resumen / Abstract

El presente artículo parte de los enunciados de política de ciencia y tecnología en nuestro país establecidos en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología PECyT (2001-2006). Pretende llevar a cabo un análisis del nivel de instrumentación de esos enunciados. Revisa, de manera central, tres dimensiones: el financiamiento a estas actividades donde resalta la inversión total en ciencia y tecnología; el porcentaje del PIB que el gobierno destina a estas actividades; y el porcentaje del mismo PIB para investigación y desarrollo. Un elemento que resulta central para el impulso a este sector es la formación de recursos humanos, donde sobresale la promoción a los

This paper, based upon the policy statements in science and technology in our country which are established in the Special Program of Science and Technology, PECyT (2001-2006), carries out an analysis of the instrumentation levels on these statements. It reviews, in a central way, three dimensions which are: the financing for these activities emphasizing in the total investment in science and technology, the percentage of the GDP that the government destines to these activities and the percentage of the same GDP for researching and development. The main element for the impulse of this sector is the training on human resources, where it emphasizes the

estudios de posgrado y la consolidación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Fortalecer un sector de ciencia y tecnología tiene como finalidad central mejorar la competitividad de un país o región, nuestra preocupación se enfoca en revisar la productividad de los investigadores mexicanos; el comportamiento del índice internacional de competitividad y el papel que ocupa México en este aspecto, por último, se hace una revisión de la balanza de pagos tecnológica de nuestro país.

Palabras clave: ciencia, tecnología, innovación, política en ciencia y tecnología, financiamiento, recursos humanos y competitividad.

promotion to the graduate studies and the consolidation of the National System of Researchers (SNI). The main objective of a science and technology sector is to improve the competitiveness of the country, then our preoccupation focuses to review the productivity of the Mexican researchers; the behavior of the international index of competitiveness, the place that Mexico is able to reach, and finally, a revision of the technological payments balance of our country is made.

Key words: science, technology, innovation, science and technology policies, financing, human resources, and competitiveness.

Introducción

El presente artículo tiene como propósito llevar a cabo un análisis de la política de ciencia y tecnología en México y se toma como objeto de examen el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006 (PECyT), atendiendo a los objetivos, metas e indicadores establecidos en dicho documento. Los tres objetivos que fueron planteados en el programa se anuncian como sigue: 1) contar con una política de Estado en ciencia y tecnología; 2) incrementar la capacidad científica y tecnológica del país, y 3) elevar la competitividad e innovación de las empresas. Para la evaluación de los objetivos se insiste en tres tipos de elementos considerados centrales: los recursos financieros dedicados a las actividades de C y T, la formación de recursos humanos y consolidación de los ya existentes, y el mejoramiento en los indicadores de competitividad. En el artículo, para cada una de las tres vertientes se revisan las políticas impulsadas y los logros alcanzados en la búsqueda de cada uno de los objetivos propuestos. Las dos preguntas centrales son: ¿Fueron realizadas las acciones adecuadas para la consecución de cada uno de los objetivos propuestos? ¿En qué medida se cumplió con los indicadores manifiestos al inicio del sexenio y expresados en el PECyT?



De lo anterior, y de acuerdo con los diferentes documentos de evaluación de estas políticas, nuestra hipótesis central es que la administración pública federal lleva a cabo un proceso de planeación en este sector, en el cual existe claridad de las medidas que son necesarias; sin embargo, la instrumentación de las acciones pertinentes continúa con serias deficiencias de tal manera que no se logran los objetivos propuestos.

Ciencia, tecnología, innovación y desarrollo económico

Los economistas están de acuerdo en que el incremento de la productividad es un elemento fundamental para el crecimiento de la economía de un país, para que ello sea posible es necesaria una combinación de varios factores, uno de los cuales es la inversión en capital, tanto en infraestructura como en la formación de recursos humanos; otro es la capacitación y educación y finalmente la inversión en nuevas tecnologías, donde se incluyen eficientes estructuras de organización industrial. Aunque las tres formas están completamente relacionadas, la llave de todo el proceso se encuentra en el impulso a las actividades de innovación, para con ello lograr un desarrollo tecnológico que derive en el incremento de la competitividad.

Invertir en el desarrollo tecnológico se convierte en un negocio para los países, regiones y empresas. Diversos estudios demuestran que en cada momento las tecnologías de frontera cuentan con las tasas de ganancia más altas, con respecto a los demás sectores. Borrus y Stowsky (1999:42) señalan que para la década de los noventa la tasa de retorno promedio en los sectores económicos tradicionales estaba alrededor de 10%; en cambio, para los sectores de las nuevas tecnologías la variable se hallaba alrededor de 30%. Por otra parte la *National Science Foundation* encargó dos estudios para medir la tasa social de retorno de las innovaciones; el primero sustentado en una muestra de veinte innovaciones encontró que dicha tasa alcanzó 70%; el segundo estudio, también con veinte innovaciones sostiene que el comportamiento de la variable alcanzó 99% (Mansfield, 1996:116). En estos dos estudios se comprobó que la tasa social de las innovaciones es mayor que la tasa privada, ya que algunas empresas tienen dificultades para adueñarse de los resultados de las innovaciones. A partir de lo anterior se puede concluir que resulta redituable socialmente la promoción de las innovaciones, pues a pesar



de que algunas empresas pueden no tener tasas de retorno altas, la utilidad social de las innovaciones siempre será positiva y su tasa de retorno tenderá a ser mayor que la observada en las empresas.

Desde principios de la década de los noventa se señalaba que en la mayoría de los países en vías de desarrollo se había llegado a la conclusión que para encontrar una ruta aceptable de crecimiento, no bastaba un ajuste macroeconómico sino que era necesario promover un cambio estructural, éste vendría de la inversión en innovación (Pérez, 1992:23).

Aunque se esté de acuerdo en que la innovación es la llave maestra para el crecimiento de una economía, existen algunos elementos que resultan de la discusión en la instrumentación de políticas públicas en este campo, entre ellos la necesidad de definir. 1) ¿Cuál es el balance de la combinación adecuada entre inversión pública y privada? ¿Cuáles son los campos reservados para la inversión pública y cuáles para la inversión privada? ¿Qué áreas son prioritarias o qué trayectorias de innovación deben ser impulsadas? 2) Insistir en la necesidad de hacer un balance de los efectos que las nuevas tecnologías tienen en el mercado de trabajo, ya que destruyen y crean empleos; es pertinente valorar la presencia de la llamada "destrucción creativa" en el sentido schumpeteriano; aquí cabe la pregunta ¿Qué tan largo es el espacio entre la destrucción de determinados empleos y la creación de los sustitutos? Las nuevas tecnologías destruyen habilidades, pero también forman y requieren otras nuevas para su implementación. 3) Existe una discusión con respecto al balance entre costo-beneficio sociales y económicos que las nuevas tecnologías traen para la sociedad. Ellas no influyen equitativamente en todos los sectores de la sociedad de lo cual resultan interesantes ejercicios encaminados a explicar el papel que juega la innovación tecnológica a nivel de la sociedad (Borras y Stowsky, 1999:43-44).

Una de las preguntas centrales es ¿Qué tipo de recursos se deben destinar a las actividades de innovación? Branscomb (1999:113) señala que la distinción entre los recursos públicos y privados para la ciencia y la tecnología debe recaer en quienes son los beneficiarios directos de los resultados. Cuando el público es el principal beneficiario no cabe la menor duda que debe ser inversión pública, aun cuando los recursos provengan de este sector es necesario cuidar que el trabajo que se desarrolla contenga alta creatividad, producido en condiciones intelectualmente competitivas y los resultados sean altamente



difundidos y valorados. Cuando los resultados sean apropiados por particulares la inversión tiene que venir del capital privado. La categoría de la inversión no está directamente relacionada con lo básico y lo aplicado de la investigación. Este autor introduce a la discusión los conceptos de "investigación tecnológica básica" e "investigación científica básica".

Otros autores usan el término "investigación y desarrollo", que en ocasiones se toma como una sola palabra a pesar de que en estos componentes se encuentran dos tipos de actividades muy diferentes. Por una parte la investigación científica y tecnológica comprende un conjunto de actividades intelectuales y creativas que encierran alto grado de incertidumbre y riesgo, actividades llevadas a efecto en laboratorios donde los investigadores cuentan con cierto nivel de libertad y amplias posibilidades de aprendizaje. Desarrollo, por otra parte, es una actividad altamente enfocada a la producción de un bien o servicio en determinado tiempo y con recursos definidos. Sugieren tres categorías "investigación básica", "investigación aplicada" y "desarrollo".

Harvey Brooks (en Branscomb 1999:118) insiste en que la "tecnología pura" o bien "tecnología básica" y la "ciencia pura" o bien "ciencia básica", requieren de instrumentación de políticas para su impulso por lo que de manera preponderante deben ser campos de la inversión pública.

Branscomb señala que la categoría "investigación tecnológica básica" es una forma de crear capacidades, así como nuevos entendimientos y no simplemente una forma reducida de resolver un problema o crear un producto, ésta aparece junto a la "investigación científica básica" formando dos brazos de la inversión intelectual para el mejoramiento de la capacidad de la sociedad (Ibid. 120).

Como producto de la dinámica que han tomado las actividades de investigación resulta difícil establecer cuándo se hace referencia a investigación básica o a investigación aplicada, por lo cual en algunos casos se ha tomado la decisión de referirse sólo a investigación, por ejemplo los laboratorios Watson de la IBM a su actividad sólo le llaman investigación, esto sin ningún adjetivo.

En general todas las corrientes de pensamiento económico están de acuerdo en la importancia que encierra la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo de un país o región. En la economía neoclásica se tienen los trabajos de Solow de 1957 (Solow, 1979); otra aportación histórica es la de Arrow (1979) y después hacen acto de presencia una serie de trabajos que resaltan



el papel que cumplen las nuevas tecnologías en el impulso a la innovación y la competitividad de las empresas y las naciones. La mayoría de esos trabajos recurren a un modelo de función de producción con dos variables explicativas, el capital y el trabajo, a través de las cuales buscan expresar el papel que cumple el cambio tecnológico en la economía de una región.

Se han creado corrientes económicas cuyo centro de desarrollo es precisamente la innovación, tal es el caso de los evolucionistas donde hay que resaltar el papel de Nelson, Winter, Dosi, Freeman, entre otros (Foray y Lunvall, 1996:11). Los evolucionistas manejan las categorías como paradigmas y trayectorias tecnológicas; sistemas nacionales y regionales de innovación y ondas largas de innovación (López, 2005:239).

El mismo grupo de autores señala la dificultad para explicar el papel que cumple el conocimiento en el desarrollo de una economía por las siguientes razones: 1) los principios desarrollados por la ciencia económica no son fáciles de aplicar a una economía basada en el conocimiento; 2) en los últimos años se han presentado los mayores cambios en la producción y distribución del conocimiento, por lo que existe una nueva dinámica entre conocimiento tácito y codificado, donde se observa una transformación en el papel de las instituciones, y 3) los paradigmas desarrollados en los países del primer mundo que explican los efectos de la globalización, resultan más difíciles de aplicar en los países en vías de desarrollo, en los que se notan mayores dificultades en el desarrollo de procesos de producción y aplicación del conocimiento (Foray y Lunvall, 1996:12).

Fountain (1999:85) señala que el éxito en los procesos de innovación de muchas firmas, industrias y regiones en la actualidad es producto de la formación de relaciones productivas de colaboración con otra variedad de firmas, laboratorios, universidades, y gobiernos, tanto a nivel federal como estatal. En los diferentes países es posible advertir distintas manifestaciones de los beneficios de esa colaboración. Los logros incluyen recursos compartidos, participar con grupos de expertos, equipos especializados para la solución de problemas, utilización de múltiples fuentes de aprendizaje, nuevas estrategias en las formas de colaboración, impulso de programas de innovación y difusión.

La colaboración institucional efectiva de todas estas relaciones, medidas en términos de comportamiento económico y capacidades de innovación -horizontalmente formando asociaciones entre firmas similares; verticalmente en la



formación de cadenas, y en forma multidireccional, la vinculación entre fuentes de conocimiento técnico, recursos humanos y agencias públicas viene a constituir lo que se denomina el "capital social" de una región. El desarrollo de un país o región está en relación al capital social que logra acumular como conjunto.

Métodos y tratamiento de los datos

En este trabajo se partió de los diez indicadores propuestos por el PECYT y se le agregó el índice de competitividad general, éstos se agruparon en tres áreas diferentes como se puede ver en el cuadro 1.

Primero se revisó el comportamiento del gasto total en las actividades de ciencia y tecnología, el cual se divide en gasto para investigación y desarrollo (GIDE); gasto para posgrado y gasto para servicios científicos y tecnológicos; en este aspecto se analizó el monto que se dedicó a las actividades en el año 2000, el porcentaje real que debió haber crecido para lograr las metas propuestas y lo que alcanzó al finalizar el año 2005.

Después se analizó el comportamiento del gasto del gobierno y el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje de PIB. El apartado se considera a partir de 1995, ya que pretendemos demostrar que el gasto en estos campos siguió una tendencia lineal, que no sufrió un quiebre a partir del año 2001, como tendría que haber sido para poder alcanzar los indicadores propuestos. También se compara el comportamiento de los anteriores indicadores en nuestro país con algunos países y con los promedios de la OCDE, de la Unión Europea y América Latina. Los diferentes datos fueron obtenidos de los indicadores de ciencia y tecnología del CONACYT.

Para el caso de la formación de recursos humanos se analizó el comportamiento del posgrado, pero sobre todo en lo que respecta a la formación de doctores, para ello se recurrió a los anuarios estadísticos de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Se revisaron las estadísticas del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), en sus dos categorías y por niveles, así como por áreas de conocimiento.

En el campo de los indicadores de calidad se revisó la productividad de los investigadores mexicanos atendiendo a dos variables: los artículos publicados por investigadores mexicanos en revistas extranjeras y las citas que de



los trabajos de ellos se hacen en el extranjero. Además, se revisó la balanza tecnológica y el comportamiento del índice de competitividad. Todas las series de datos se tomaron a partir del año de 1995.

Los planteamientos de política en ciencia y tecnología

En el año 2000 gran parte de la población mexicana vio ante sí grandes expectativas de cambio en la instrumentación de políticas para la conducción del país, al llegar a la administración pública un partido diferente al que a lo largo de setenta años había detentado el poder, el sector de ciencia y tecnología no fue la excepción, los actores involucrados en estas tareas atestiguamos la formulación del Programa Especial en Ciencia y Tecnología (PECYT) discutido en diferentes foros y por tanto motivo de múltiples trabajos escritos. Hoy, a seis años del acontecimiento, es necesario plantearnos una revisión de políticas instrumentadas e intentar una evaluación de los resultados alcanzados en este campo.

El PECYT estableció una estrategia denominada "México Visión 2025", la cual se divide en cuatro etapas; la inicial abarca del año 2001 al 2006, que se enuncia, en forma textual, a continuación:

La primera, del año 2001 al 2006, de estructuración institucional de su sistema de ciencia y tecnología, en la que el país pasó de invertir el 0.4% de su PIB en IDE a el 1%, completando su plataforma inicial del Sistema Nacional de Centros de Investigación para cubrir las áreas estratégicas del conocimiento de mayor dinamismo mundial, para así poder contar con el número y calidad de investigadores y de personal con posgrado con capacidad para generar y asimilar los avances del conocimiento y las tecnologías provenientes del exterior, reflejándose en un incremento en el impacto de la producción científica. Además, incorporó a un número importante de empresas en labores de gestión tecnológica para mejorar su posición competitiva. Con estas acciones México logró dejar al grupo de países de baja competitividad en ciencia y tecnología (posiciones 35 al 49 de la clasificación del *International Institute for Management Development* (IMD) y se incorporó al grupo siguiente de competitividad, alcanzando la posición 34 (Poder Ejecutivo Federal, 2001:61).

Un elemento significativo a recuperar en este tipo de políticas es la existencia de una visión a largo plazo, al contemplar un horizonte de planeación hasta el año 2025, perspectiva que resulta esencial en un enfoque de política



económica. Sin embargo, este tipo de horizontes son inciertos como producto de los cambios en la administración pública federal, lo cual sucede cuando no se dispone de la fortaleza institucional para trabajar con una política de Estado y que las acciones propuestas no sean evaluadas y se vean interrumpidas en posteriores administraciones federales.

Para el año 2006, o sea, al finalizar la primera etapa, se establece como visión, "México tiene una mayor participación en la generación, adquisición y difusión del conocimiento a nivel internacional y la sociedad aumenta considerablemente la cultura científica y tecnológica, disfrutando de los beneficios derivados de ésta. El progreso científico y tecnológico está incorporado a los procesos productivos del país, acelerando así su crecimiento económico" (Poder Ejecutivo Federal, 2001:64).

Para arribar a tal visión en la primera etapa se promovieron tres objetivos ya enunciados arriba, que se atendieron desde el quehacer de tres instancias involucradas con las actividades de ciencia y tecnología en México: para disponer de una política es necesario contar con una participación decidida y clara del Estado mexicano en estas actividades; para incrementar la capacidad científica se requiere el fortalecimiento de las universidades y centros de investigación, y el incremento de la competitividad se logra en primer lugar mediante la existencia de empresas competitivas; todos los actores deben participar de manera conjunta impulsando una política que promueva la innovación. Los tres objetivos mencionados logran su expresión en una serie de indicadores que se presentan en el cuadro 1. La tercera columna contiene el valor de los índices para el año 2001 y en la cuarta se ofrecen las metas de crecimiento a lograr para el año 2006.

Como una actividad central marcó la necesidad de realizar la medición de resultados y la evaluación constante del desempeño, que comprendía: a) cumplimiento de los indicadores y metas 2001-2006, lo cual se enfocó a una revisión permanente de los diez indicadores y de los objetivos propuestos; b) cumplimiento de los programas sectoriales en C y T, y c) cumplimiento de la cartera de programas estratégicos de relevancia nacional.

El alcance del presente trabajo es la revisión y evaluación de tres elementos que resultan centrales en una política sectorial para la ciencia y la tecnología en el logro de las metas e indicadores propuestos. El primero es el relativo al financiamiento; el segundo, corresponde a las tareas en la formación de recursos humanos, y el tercero a los indicadores de competitividad.



Cuadro 1. Indicadores en C y T propuestos para el 2006			
Áreas	Indicadores	2001	2006
Indicadores de financiamiento	Inversión nacional en C y T como % del PIB	0.60%	1.50%
	Gasto en I y D como % del PIB	0.4%	1.00%
	Porcentaje del gasto total del gobierno federal destinado a C y T	2%	4%
	Participación del sector productivo en el gasto en I y D	26%	40%
Indicadores en la formación de recursos humanos	Número de personas dedicadas a I y D	25 000	80 000
	Número de personal dedicado a I y D por cada 1 000 de la PEA	0.70	2.0
	Porcentaje de investigadores en el sector productivo	20%	40%
	Formación de doctores por año	1 100	2 300
Indicadores de competitividad	Posición mundial en infraestructura científica	48	37
	Posición mundial en infraestructura tecnológica	46	34
	Índice de competitividad	34	≤34

Fuente: Programa Especial de Ciencia y Tecnología p. 28

El financiamiento a las actividades de ciencia y tecnología

Una medida representativa del esfuerzo de un país por impulsar y capitalizar las actividades de ciencia y tecnología se expresa claramente a través de la inversión realizada en este campo. Los recursos dedicados a las actividades científicas y tecnológicas se clasifican en tres componentes: a) recursos destinados a la investigación y desarrollo experimental (I y D); b) recursos para educación y enseñanza científica y técnica (estudios de posgrado), y c) recursos destinados a servicios científicos y tecnológicos.

A continuación se presenta un cuadro comparativo del gasto nacional en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB. En las celdas aparecen tres cifras, las de la parte superior de cada una corresponden al gasto en miles de millones de pesos dedicados a C y T en el año 2000, a precios de 2001; las ubicadas en la parte media de la celda y entre paréntesis corresponden a las cantidades establecidas como una meta del PECyT para el 2006, y en la parte inferior, en negritas, indica el porcentaje que debía de aumentar la inversión rea-lizada en el año 2000 para alcanzar la meta deseada en el año 2006.



Cuadro 2. Gasto Nacional en Ciencia y Tecnología. Comparativo 2000-2006 por sector de financiamiento. Miles de millones de pesos de 2001								
Actividad	S. Público		IES	Sector Privado	Sector Externo	Total	%	%PIB
	Total	CONACYT						
GIDE	14 (42.7) 205%	1.7 (10) 488%	2.5 (2.6) 4%	5.7 (31.1) 445%	1.3 (1.3) 0%	23.5 (77.7) 230%	68.5 (67.1)	0.40 (1.0)
Posgrado	4.6 (13.0) 182%	1.3 (8.5) 553%	2.1 (5.5) 161%	0.0 (4.5)		4.6 (17.5) 280%	13.4 (15.1)	0.08 (0.20)
Servicios Científicos y Tecnológicos	6.2 (11.2) 80%	0.2 (2.9) 1350%	0.1 (2.0) 1900%	0.0 (9.5)		6.2 (20.7) 233%	18.1 (17.9)	0.11 (0.30)
Total	24.8 (66.9) 169%	3.2 (21.4) 568%	4.7 (10.1) 114%	5.7 (45.1) 691%	1.3 (1.3)	34.3 (115.9) 237%	100 1000	0.59 (1.50)

Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología p. 35

En el panorama presentado en el cuadro 2 se observa que en el año 2000, la inversión del país en los tres renglones del gasto nacional en C y T alcanzó 0.59% del PIB; es la actividad más significativa el gasto en I y D que llegó 0.40%; el posgrado fue una actividad con bajos recursos pues sólo se dedicó 0.08% del PIB, y 0.11% del gasto a servicios científicos y tecnológicos. La inversión en este último renglón provino en su totalidad del sector público. Al considerar la fuente de los recursos se encuentra que 59.5% provenían del sector público; 29.8% del sector privado y 10.6% de parte de las instituciones de educación superior.

Para el año 2002 el gasto Nacional en Ciencia y Tecnología había alcanzado 0.71% del PIB; el gasto en I y D logró 0.40%; educación y posgrado 0.11%, y servicios tecnológicos 0.20%, se destaca que se incrementaron los recursos para el posgrado que pasaron de 0.8% a 0.11% y los servicios tecnológicos de 0.11% a 0.20% del PIB, y así permanecieron inalterados los recursos para I y D.

En 2004 la inversión nacional alcanzó 0.74% del PIB, distribuidos para I y D el 0.41% del PIB, para posgrado 0.13% y para servicios científicos y tecnológicos se tuvo el 0.20%. En cuanto al origen de los recursos, el sector público aportó 50%, las universidades 8.6% y el sector privado 41.4%.

En el año 2005, según cifras preliminares del quinto informe de gobierno, se dedicó 0.49% a I y D, 0.13% al posgrado y 0.19% a servicios. En total se destinó 0.81% del PIB a actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología,



donde el sector público invirtió 51.7%, las instituciones de educación superior 7.7% y el sector privado 40.6%. Sin embargo, cuando se ajustan las cifras por el propio CONACYT se encuentra que en ese año sólo se dedicó 0.43% a I y D, lo que significa una baja de 0.6%, por lo que el gasto total en C y T se va a 0.75% del PIB.

Como se puede ver, del año 2000 al 2005 sólo se incrementó de 0.59% a 0.75% el porcentaje del PIB destinado a las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología, donde el salto más fuerte se observa del año 2001 al 2002, que pasó de 0.59% a 0.71%, es decir en este año tuvo el incremento más dinámico que el total de los siguientes cuatro años. Los porcentajes anteriores reflejan que se hallan lejos de los planteados para el año 2006 donde la propuesta era que 1.50% del PIB se dedicara a inversión en ciencia y tecnología, de ello 1% sería para I y D; 0.20% para posgrado y 0.30% para servicios tecnológicos. Ninguno de los tres renglones alcanzó la meta propuesta. En el año 2003 un investigador ya señalaba que al mantenerse los indicadores de financiamiento a niveles muy bajos las metas propuestas para el año 2006 no serían alcanzadas (Alcántara, 2005:16).

Los recursos para I y D fueron los que menos cambios tuvieron, como lo muestra el cuadro 3. El destino de la inversión tampoco ha variado en forma significativa, el renglón que más creció fue el de servicios científicos y tecnológicos, pues en forma rápida pasó de 0.11% del PIB en el año 2000 a 0.20% en el 2002, ello significa que la principal atención se encaminó a este tipo de actividades; por el contrario los recursos destinados a I y D no experimentaron cambios significativos. La forma en cómo se destinaron los recursos constituyó uno de los elementos de influencia para el alejamiento de la entonces administración del CONACYT con los investigadores.

Aunque al momento de escribir este artículo no se contaba con estadísticas definitivas del gasto total en C y T para el año 2006, de todas formas es válido hacer una serie de reflexiones en torno a esta variable. El gasto federal es el principal componente de la inversión en ciencia y tecnología; se planteaba que para el año 2006 fuera arriba de 1% del PIB y que el restante, para completar 1.5%, debería provenir de la inversión privada. Para alcanzar dicho porcentaje tendría que haberse instrumentado otro tipo de políticas y haber aumentado en forma considerable los recursos a partir del 2001, pues con la tendencia presentada hasta el año 2000, considerando las mismas condiciones y con las



políticas seguidas, una estimación realizada por el autor concluye que sólo se podía llegar a 0.44% del PIB en el año 2006. Para el logro de 1% señalado era necesario haber instrumentado una política agresiva de incremento de la inversión a partir del año 2001. No sólo no llegó a 1% sino que bajó a 0.36% en el año 2004 y 0.37% para 2005. Lo anterior demuestra que la variable no continuó con la tendencia que traía y hasta se nota un ligero cambio a la baja con respecto a la tendencia presentada hasta el año 2000.

Al realizar la estimación para el gasto en I y D, se concluye que de acuerdo a las condiciones presentadas y con las políticas seguidas sólo podía llegar a 0.457% del PIB, estimación muy lejana de la meta planteada de 1% del PIB, aunque en el quinto informe de gobierno se habla de un 0.49%, lo que significa un pequeño quiebre hacia arriba de la tendencia lineal manejada. Ésta vino a ser sólo una cifra preliminar y generalmente este tipo de cifras están desvirtuadas, porque como se dijo antes, el dato fue corregido en el corto plazo y se dejó en 0.43% del PIB, que no alcanza la tendencia estimada de 0.45%.

Uno de los problemas principales es que siendo el CONACYT el órgano regulador de las actividades de C y T en México, ha ejercido menos de 15% del gasto gubernamental en este campo durante los últimos años y en el año 2004 su presupuesto bajó a 6.8% con respecto a 2003. La política de concebir al Consejo como un organismo dependiente en forma directa de la Presidencia de la República no se ha traducido en mejores resultados para la ciencia en México.

Bajo las condiciones de instrumentación de políticas resultaba difícil alcanzar los indicadores propuestos, a pesar de que en septiembre de 2004 se adiciona el Artículo 9 Bis a la Ley de Ciencia y Tecnología, donde obliga al gobierno federal a destinar no menos del 1% del gasto a esta actividad, pero además obliga a los gobiernos de los estados a incrementar en forma gradual su gasto en este rubro para llegar al 1% del presupuesto estatal en el 2006.

Hubo cambios importantes en la política de asignación del gasto, tal es el caso de la desaparición de los sistemas regionales de investigación, que eran nueve en total, y la creación de los Fondos Mixtos con la participación del Gobierno Federal y los gobiernos de los estados y municipios, y los Fondos Sectoriales, que son recursos para C y T manejados por las diferentes secretarías de estado, aunado a estos cambios no se observa un incremento considerable en los fondos para estas actividades. Los Fondos Sectoriales son



fideicomisos que las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal, conjuntamente con el CONACYT, pueden constituir para destinar recursos a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en el ámbito sectorial correspondiente. Los Fondos Mixtos son un instrumento de apoyo para el desarrollo científico y tecnológico estatal y municipal, a través de un fideicomiso constituido con aportaciones del gobierno del estado o municipio y el gobierno federal a través del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología <www.conacyt.mx> (5 de junio de 2006).

La firma de los fondos mixtos fue muy dispareja en el tiempo, por ejemplo, para el año 2005 algunos estados ya habían emitido varias convocatorias, otros en cambio, estaban en la etapa de negociación, tal es el caso de Oaxaca, Chihuahua y Veracruz, cuyos fondos fueron firmados hasta finales del sexenio. Al término del periodo existían treinta fondos estatales y dos municipales, los municipales son los de Ciudad Juárez y Puebla. Como se puede observar, a lo largo de todo el sexenio no fue posible concretar en convocatorias estos mecanismos de asignación de recursos en todos los estados.

Del año 1995 al 2005, el promedio de la inversión del gobierno en C y T fue de 0.405% del PIB, hubo años como el de 1996 que parecía que se iba despegar el gasto del gobierno en este renglón, pero no pasó de ahí, y 0.46% es la cifra más alta que como porcentaje del PIB el gobierno ha dedicado a C y T. Los porcentajes que se destinaron a I y D y como gasto del gobierno aparecen en el cuadro 3.

Cuadro 3. Gasto federal en ciencia y tecnología y gasto en I y D como porcentaje del PIB											
Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Gobierno	0.35	0.35	0.42	0.46	0.41	0.42	0.42	0.40	0.43	0.36	0.37
I y D	0.31	0.35	0.34	0.38	0.43	0.37	0.40	0.44	0.43	0.41	0.43

Fuente: Los datos de 1995 a 2004 se obtuvieron de los indicadores de C y T del CONACYT y para 2005 se tomaron del Informe del estado de la ciencia y la tecnología 2006 del propio CONACYT.

México en el contexto internacional es uno de los países que menos recursos dedica a este campo. En el cuadro 4 se puede observar una comparación



de nuestro país con respecto a otros en cuanto al porcentaje que se dedica a I y D, junto al promedio de la OCDE, la Unión Europea y la región latinoamericana.

Cuadro 4. Gasto en I y D por país en 2004

País	Porcentaje del PIB	País	Porcentaje del PIB
Suecia	3.95	Italia	1.11
Finlandia	3.51	España	1.07
Japón	3.13	Brasil	0.95
Corea	2.85	India	0.84
Estados Unidos	2.68	Cuba	0.65
Alemania	2.49	Chile	0.60
Francia	2.16	México	0.41
Canadá	1.99	Argentina	0.41
Inglaterra	1.87(cifra de 2002)	Promedio OCDE	2.26
China	1.23	Unión Europea	1.81
Promedio Latinoamericano			0.57

Fuente: Informe general del estado de ciencia y la tecnología. México 2006. CONACYT.

Si se analizan series históricas de este tipo de datos se puede observar que en lugar de disminuir la diferencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, ésta se vuelve más pronunciada, es decir, se presenta lo que en teoría económica se denomina un proceso de divergencia.

La formación de recursos humanos

Para cumplir con los indicadores relacionados con el incremento de recursos humanos en el campo de la ciencia y la tecnología, una estrategia central tendría que haber sido el impulso a los estudios de posgrado, sobre todo a nivel de doctorado. Al revisar las estadísticas de la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), se observa que este nivel no presenta ningún crecimiento acelerado a partir del año 2001, pues si tomamos datos anuales desde 1995 y hasta 2004, el comportamiento de la matrícula en este nivel siguió una tendencia lineal con un coeficiente de determinación de 0.96, lo cual indica que no hubo ningún quiebre a partir de la instrumentación del PECyT, sino que siguió una tendencia que se asemeja a una recta. En el periodo no presenta ningún punto de inflexión, más bien este punto se localiza antes de este periodo y de manera concreta en el año 1994.



En 1995 el posgrado alcanzó una matrícula de 65,615 estudiantes, tiene aquí un peso la especialización de 28.6%; la maestría de 64.5% y el doctorado 6.9%. La pérdida de puntos de la especialización en su mayoría han sido captados por la maestría.

Para el año 2000, el posgrado alcanzó una matrícula de 118,099 estudiantes de los cuales 23.2% correspondieron a la especialización; 69.7% a la maestría y 7.1% al doctorado. En el año de 2004 hubo una cantidad de 142,480 estudiantes de posgrado donde la especialización representó 21.3%; la maestría 70.4% y el doctorado 8.3%. Los porcentajes no han experimentado una gran variación en los diez años pues en promedio la especialización fue 23.6%; la maestría 69% y el doctorado 7.3%. De ello se puede concluir que los cambios no han sido de salto, por el contrario, representan una continuidad.

Este nivel de estudios como porcentaje de la licenciatura indica el comportamiento siguiente: en el año 1995 el posgrado representaba 5.4% del nivel licenciatura; para el año 2000, el indicador cambió a 7.4%, se mantuvo alrededor de esa cifra a partir de este año, pues para 2004 el indicador se ubicaba en 7.3%; es 2001 el año en el que alcanzó el mayor porcentaje que fue de 7.7%.

En cuanto a la variación en el peso que poseen las diferentes áreas en el posgrado, no obstante de que se hacen anuncios de que se promoverán las ingenierías, ciencias agropecuarias y las ciencias exactas y naturales, el crecimiento que se ha tenido en el área de ciencias sociales y administrativas para el año 2004, en el posgrado se alcanzó 47% de la matrícula contra 38% que tenía en el año 1994; avanzó casi 10 puntos en 10 años. En cambio, otras áreas se mantuvieron estables, tal es el caso de ciencias agropecuarias que estuvo siempre alrededor de 2%; ciencias naturales y exactas cerca de 5%, e ingeniería y tecnología alrededor de 14%. La caída ha correspondido al área de ciencias de la salud que pasó de 24% en el año 1994, a 15.3% en el año 2004. A nivel mundial el área que reporta un perfil científico de mayor producción es la relativa a la salud.

Otro elemento es que a partir del año de 1997, el doctorado representa 7% del posgrado total, y alcanzó 8% hasta el año de 2004, pero hay que notar que anteriormente se dieron movimientos porcentuales más rápidos, ya que se movió de 5% a 7% en sólo tres años, de 1994 a 1996. Uno de los principales problemas de este nivel, y en general de todo el posgrado, es la baja eficien-



cia terminal, donde aún estamos lejos de alcanzar las tasas de graduación de 70%, en tres años para la maestría y en cuatro años y medio para el doctorado, que constituyen los indicadores nacionales establecidos por el CONACYT. Lo anterior se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5. Comportamiento del posgrado por niveles 1995-2004							
Año	Especialización		Maestría		Doctorado		Total
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
1995	18760	28.6	42342	64.5	4513	6.9	65615
1996	20852	27.6	49356	65.5	5184	6.9	75392
1997	21625	24.7	59913	68.2	6158	7.0	87696
1998	22885	21.4	76746	71.6	7518	7.0	107149
1999	26057	23.4	77279	69.5	7911	7.1	111247
2000	27406	23.2	82286	69.7	8407	7.1	118099
2001	28026	21.9	90592	70.9	9133	7.1	127751
2002	29550	22.3	93011	70.2	9910	7.5	132421
2003	30580	21.9	98264	70.4	10825	7.7	139669
2004	30407	21.3	100251	70.4	11822	8.3	142480

Fuente: Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) <www.anui.es.mx>

Si bien el doctorado ha crecido en promedio en forma relativa más que los otros niveles, no ha sido muy por encima de ellos; se tiene que las tasas promedio de crecimiento en el periodo fueron de 5.6% para la especialización; 11.7% para la maestría; 14.8% para el doctorado y 10.2% para el posgrado en general.

Otra característica del posgrado es su concentración, aun cuando ésta ha bajado se continúa observando, pues en el Distrito Federal sigue existiendo 31.13% del posgrado, pero en el año de 1995 concentraba 37% de este tipo de estudios. Si tomamos cinco entidades federativas: Distrito Federal, Puebla, Nuevo León, Jalisco y Estado de México, entre ellas reúnen 60% del posgrado contra 67% en 1995.



Las políticas encaminadas a fortalecer el posgrado estuvieron más enfocadas hacia el nivel doctorado, con ello experimentó el mayor crecimiento relativo pues comparando el año 2004 con 1995, resulta superior la matrícula en 2004 con 162%. La maestría lo hizo en 136% y la especialización en 62%. El crecimiento es producto de un conjunto de políticas que en los últimos años se siguieron mediante la instrumentación del Programa Integral de Fortalecimiento al Posgrado (PIFOP).

En el periodo de 1996 a 2006, espacio de 11 años, sólo se han graduado 13,368 doctores. Si dibujamos la tendencia en este periodo se traza una recta con un coeficiente de determinación de 0.936, lo que significa que no hubo un cambio de salto en este lapso. Un elemento positivo es que los graduados en ingeniería y tecnología, que en el año 1996 tuvieron un peso de 8.4% pasó a tener 17.18%. Pero una noticia no agradable es que gran parte del porcentaje lo perdió el área de ciencias exactas y naturales (ver cuadro 6).

La que casi desaparece como opción de doctorado es el área de ciencias de la salud, pues de 14% que tenía en el año 1996 bajó a 3.3% para 2006. Al revisar las estadísticas internacionales, en esta última área, nuestro comportamiento es a la inversa del contexto internacional pues el área de ciencias de la salud es la más fuerte en producción científica y recursos humanos en diversos países.

Área	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Ciencias Agropecuarias	48	64	97	120	116	116	99	214	165	174	182	1395
Ciencias Exactas y Naturales	123	219	130	125	174	230	223	207	232	243	252	2158
Ciencias de la Salud	103	134	20	19	62	75	68	38	48	48	63	678
Ing. y Tecnología	62	119	101	165	274	238	266	264	282	300	322	2366
Ciencias Sociales y Administración	236	191	228	295	222	207	474	402	528	609	689	4081
Educación y Humanidades	162	166	138	187	214	219	316	265	316	341	366	2690
Totales	734	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35	0.35

Fuente: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología 2006.



El comportamiento del Sistema Nacional de Investigación (SNI) se recoge en el cuadro 7 donde se analiza el peso de cada una de las áreas de conocimiento. El área I que corresponde a físico matemáticas y ciencias de la tierra sufrió una baja de 21.8% a 17.15%, en el periodo de 1995 a 2004. El área II, que corresponde a biología y química pasó de 21% a 15.6%; área III, medicina y ciencia de la salud de 10% a 11.10%; el área IV, humanidades y ciencias de la conducta de 17.4% a 16.2%; el área V de ciencias sociales y administrativas de 10.6% a 13.3%; área VI biotecnología y agropecuarias de 7.9% a 11.9%, por último, las ingenierías de 11% a 14.7%. El mayor crecimiento se contempla en las biotecnologías y las ingenierías. En la última fila del cuadro se obtienen las medias donde se ve que el área que ha tenido un mayor peso es la I, que fue la única cuya media rebasó 20% en todo el periodo, le siguió el área II con 18.42% y la más pequeña fue el área VI con cerca de 10%. Los datos que presentaron mayor dispersión fueron los del área VI. Un elemento positivo que se puede encontrar es que ninguna de las áreas presenta un índice negativo de crecimiento después del año 2000. Hubo un incremento de 15% en el año 2002 con respecto a 2001; de ahí en adelante continúa con su tendencia, de tal manera que si se obtiene un coeficiente de determinación para todos los datos alcanza 0.982, por lo que el ajuste es muy similar a una recta.

Cuadro 7. Sistema Nacional de Investigadores por área de conocimiento								
Año	Área I	Área II	Área III	Área IV	Área V	Área VI	Área VII	Total
1995	1281	1235	586	1022	627	465	652	5868
1996	1329	1247	606	1074	663	427	623	5969
1997	1436	1314	650	1181	673	463	624	6278
1998	1571	1406	703	1172	675	530	685	6742
1999	1621	1435	721	1266	738	642	829	7252
2000	1569	1435	765	1269	810	700	918	7466
2001	1612	1436	846	1362	920	856	986	8018
2002	1771	1661	927	1552	1096	1011	1182	9200
2003	1878	1737	1041	1702	1233	1131	1437	10189
2004	1960	1771	1164	1786	1361	1250	1563	10855
2005	2075	1890	1343	1964	1609	1440	1775	12096
Media	1645	1506	850	1354	945	810	1024	

Fuente: Informe General del Estado de la Ciencia y Tecnología 2006. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.



Cuadro 8. Sistema Nacional de Investigadores por categoría y niveles						
Año	Candidato	Investigador Nacional por Nivel				Total
		I	II	III	Subtotal	
1995	1559	3077	839	393	4309	5868
1996	1349	3318	862	440	4620	5969
1997	1297	1546	952	483	4981	6278
1998	1229	3980	1032	501	5513	6742
1999	1318	4191	1159	584	5934	7252
2000	1220	4345	1279	622	6246	7466
2001	1128	4682	1556	652	6890	8018
2002	1324	5385	1729	762	7876	9200
2003	1631	5784	1898	876	8558	10189
2004	1876	5981	2076	971	9028	10904
2005	2109	6558	2309	1123	9987	12096

Fuente: Informe General del Estado de la Ciencia y Tecnología 2006. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Por otra parte, al hacer una revisión del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) por categorías y niveles encontramos el comportamiento presentado en el cuadro 8, donde la participación de la categoría Candidato bajó de 26.5% en 1995, a 16% en el año 2002, cambiando a 17% en 2004. Por tanto la categoría de Investigador Nacional ocupó el porcentaje restante para llegar a 100%.

El nivel I se ha mantenido entre 50% y 60% en ese lapso, alcanza 52% en 1995, 58% en el año 2000 y 55.9% en 2004. El nivel II, creció de 14% a 19% y el nivel III se ha mantenido en 8% desde 1999.

Al realizar algunos análisis del cuadro 8 encontramos que la tasa de crecimiento promedio anual del sistema en ese periodo fue de 7.5%; hubo sólo dos años que tuvieron crecimiento más allá de 10%, en el año 2002 fue de 14% y en el año 2005 de 11%. El nivel Candidato tuvo un promedio de crecimiento de apenas 3.7% con cinco años de comportamiento negativo.

Algunos indicadores de competitividad

La producción de nuestros científicos ha aumentado en forma considerable como se aprecia en el cuadro 9, pero aún es reducido el crecimiento con



respecto a otros países; sin embargo, a nivel de Latinoamérica sólo es superado por Brasil que tiene 1.42% del total de la producción científica mundial.

Cuadro 9. Producción de la comunidad científica mexicana de 1995 a 2005											
Fila I: años. Fila II: publicaciones de mexicanos incluidas en el ISI (Institute for Scientific Information), 1992-2003. Fila III: participación de la producción científica mexicana en el total mundial, 1992-2003											
I	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
II	2916	3282	3587	4057	4531	4633	4999	5213	5783	5885	6787
III	0.44	0.49	0.53	0.57	0.63	0.64	0.67	0.70	0.72	0.77	0.77

Fuente: Informe General de la Ciencia y la Tecnología 2006, CONACYT.

Aunque en el cuadro anterior se puede apreciar un crecimiento, éste no es tan acelerado como en los casos de India y Brasil, por compararlo con países en vías de desarrollo. Un cotejo de la participación mundial de varios países en ciencia y tecnología aparece en el cuadro 10.

Cuadro 10. Participación mundial de los países de la OCDE en la producción de artículos 2005			
País	Participación Mundial	País	Participación Mundial
Estados Unidos	33.12	Turquía	1.57
Reino Unido	8.56	Dinamarca	1.02
Japón	8.53	Austria	0.98
Alemania	8.35	Finlandia	0.93
Francia	5.92	Grecia	0.83
Canadá	4.75	México	0.77
Italia	4.43	Noruega	0.72
España	3.29	Rep. Checa	0.65
Australia	2.96	Nueva Zelanda	0.61
Holanda	2.65	Portugal	0.57
Corea	2.60	Hungría	0.54
Suecia	1.93	Irlanda	0.45
Suiza	1.89	Rep. Eslovaca	0.23
Polonia	1.48	Islandia	0.05
Bélgica	1.45	Luxemburgo	0.02

Fuente: *Institute for Scientific information* 2006, en Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, CONACYT, 2006, México.



Pero si bien la capacidad científica del país ha aumentado, no se puede decir lo mismo de la capacidad tecnológica, pues la balanza de pagos tecnológica ha incrementado su balance negativo y pasó de -238.2 millones de dólares en 1996 a -511.7 en el 2004, aunque hubo años como el 2001 que alcanzó los -671.7 millones de dólares. Comparando la cifra de 1996 con la de 2004, se distingue que hubo un incremento en el déficit de la Balanza tecnológica de 115%. Esto se presenta en el cuadro 11.

Un elemento central para el incremento tanto de la capacidad científica como tecnológica es la formación de recursos humanos y las áreas en que estos recursos se forman, ello no ha tenido su acento hacia el campo de la tecnología, como en otros países, sólo por citar un ejemplo: "En el año de 2005 había 78 alumnos mexicanos inscritos en la Universidad de Harvard, de ellos, 28% estudiaban en la Escuela de Negocios, 23% en la Escuela de Gobierno y 20% en la Escuela de Artes y Ciencias, en la que se concentran, entre otros, los programas de ciencias exactas y tecnología. Corea por su parte, tenía 244 alumnos, con 40% de ellos inscritos en la Escuela de Artes y Ciencias, 7% en la Escuela de Negocios y 10% en la Escuela de Gobierno" (BID, 2006:3).

Cuadro 11. Balanza de pagos tecnológica de México (millones de dólares)			
Año	Ingreso	Egreso	Saldo
1996	121.8	360.0	-238.2
1997	129.9	501.3	-371.4
1998	138.4	453.5	-315.1
1999	42.1	554.2	-512.1
2000	43.1	406.7	-363.6
2001	40.8	418.5	-377.7
2002	48.3	720.0	-671.7
2003	54.0	608.1	-554.1
2004	43.8	555.5	-511.7

Fuent3: Indicadores CONACYT <www.conacyt.mx>



Otro indicador es el Índice Mundial de Competitividad, en cuyo comportamiento no le ha ido nada bien a México, pues pasó de ser el lugar 33 en el año 2000 al lugar 56 en el año 2004, lo cual nos dice que tuvo una caída de más de 20 lugares en cuatro años.

Frente a los países de la Unión Europea, en este indicador, México ocupa el penúltimo lugar, únicamente superando a Polonia, pero superado por países que hace unos años tenían un menor índice de competitividad como Eslovenia, Grecia, la República Checa y la República de Eslovaquia.

Otro indicador que se maneja es el coeficiente de inventiva, que es el número de solicitudes de patentes por cada 10,000 habitantes, el cual para el año 2004 fue de 0.05, cuando en Japón este indicador rebasó la barrera de las 30 unidades en ese año.

Una discusión final

Al hacer una revisión retrospectiva de las políticas en ciencia y tecnología, uno de los elementos que hay que resaltar es que desde hace tiempo se vienen anunciando las mismas medidas y propósitos, pero su instrumentación es de bajo perfil por lo cual los resultados son raquíticos. Un elemento que resalta en las políticas actuales es la formación de recursos humanos de alta calidad, que nos lleven a competir con éxito en una economía basada en el conocimiento, sin embargo, ello se anuncia a nivel general sin precisar en las áreas y elementos en que se debe insistir para una instrumentación exitosa de tales políticas. Para lo anterior hay que tomar en cuenta que las diferentes evaluaciones internacionales hacen hincapié en que las competencias básicas para desempeñarse en una economía apoyada en el conocimiento son las lectoras, científicas, matemáticas y tecnológicas. En el año 2003, 71% de los alumnos de los países de la OCDE alcanzaron niveles superiores al nivel 1, menos de 40% de los estudiantes mexicanos alcanzaron este nivel.¹ De lo anterior se deduce que tenemos la necesidad de instrumentar políticas que fortalezcan esas competencias.

¹ En el caso de las actividades lectoras, las pruebas PISA miden cinco niveles de comprensión. Desde el nivel uno, donde las personas tienen serias dificultades para comprender un texto simple, hasta el nivel cinco, que denota el manejo de información difícil de encontrar en textos con los que el lector no está familiarizado. En el caso de las matemáticas, un estudiante que se encuentra en el nivel uno tiene apenas el mínimo básico para realizar procedimientos rutinarios con instrucción directa en situaciones explícitas (BID, 2006:4).



La principal conclusión es que los indicadores propuestos y objetivos planteados no fueron alcanzados, por lo que es necesaria una redefinición este tipo de políticas en México, pero además que exista una real disposición de las autoridades, a los diferentes niveles, para atender el sector en conjunto con las instituciones de educación superior. Para el cumplimiento de los indicadores propuestos se debió haber impulsado a partir del año 2001 medidas de mayor eficacia, de tal manera que se reflejara un crecimiento de salto en los indicadores, tal como se observa en el caso de Turquía que se planteó para 2006 alcanzar el 2% del gasto I y D como porcentaje del PIB. Esta medida se manifiesta en forma rápida en los hechos al pasar de 2,124 investigadores en el año 2005 a 4,430 en el año 2006 y se propone llegar a 40,000 en 2010 (American Scientific, 2007).

Es una exigencia para México el ascenso de los indicadores manejados ya que esto constituye un fuerte elemento para el mejoramiento de los niveles de productividad y, por tanto, el logro de una mayor competitividad en el contexto internacional ya que casi la mitad de las diferencias de ingreso y crecimiento entre los países corresponden a diferencias en la productividad total de los factores, variable que se le atribuye a la "innovación".² Atendiendo lo anterior, los países han buscado fortalecer sus condiciones para la innovación, tal es el caso de la Unión Europea que a fin de "hacer realidad un espacio europeo de aprendizaje permanente", durante la reunión del Consejo Europeo realizada en Barcelona, en marzo del 2002, acordó aumentar el gasto global en investigación y desarrollo de 1.9% a 3% del PIB en el 2010, esto con la finalidad de acortar las distancia con los Estados Unidos y Japón, cuyo gasto era de 2.7% y 3% del PIB, respectivamente (Maloney y Perry, 2005:26).

Nuestro país no cuenta con una política clara en este campo, lo cual se manifiesta en las constantes quejas de los rectores y directores de centros de investigación, como bien señaló el rector de la Universidad Veracruzana en la reunión del Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines (CUPIA):

"Como responsables de instituciones de educación superior deberíamos estar preocupados de los proyectos estratégicos de las universidades, la cien-

² En esta categoría se incluyen los cambios técnicos, institucionales, orgánicos y administrativos y el desarrollo de actividades, productos y servicios nuevos tanto a nivel de la empresa como de la economía en general.



cia y la tecnología que permitan impulsar el desarrollo nacional, y nos enfrascamos en largos procesos para negociar financiamiento".³

Desde el inicio de la administración pública federal del periodo 2000-2006 se habla de una fórmula para el financiamiento a las universidades y centros de investigación, pero a la fecha no se ha instrumentado este mecanismo y el financiamiento sigue siendo una negociación política, se halla a discreción de las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Educación Pública.

La participación de la comunidad científica está siendo marginal en el incremento de la competitividad del país, en palabras del actual presidente de la Academia Mexicana de Ciencias, quien señala que la comunidad científica padece "inanición", ya que su trabajo está enfocado a la conservación y mantenimiento y se mantiene al margen de la participación en labores que realmente impulsen el crecimiento y el desarrollo.⁴

Estamos obligados a capitalizar esfuerzos y avances logrados en I y D para contribuir a los desafíos que tiene México; posicionar a nuestro país en materia de I y D como corresponde a su peso económico, y lograr que el conocimiento y la innovación sean valorados y se incluyan en la agenda de las prioridades nacionales (Paredes, 2006:4).

³ Declaración de Raúl Arias Lovillo, rector de la Universidad Veracruzana, aparecida en *La Jornada* 7 de mayo de 2006.

⁴ Entrevista a Juan Pedro Laclette, Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias, *La Jornada* 6 de mayo de 2006.



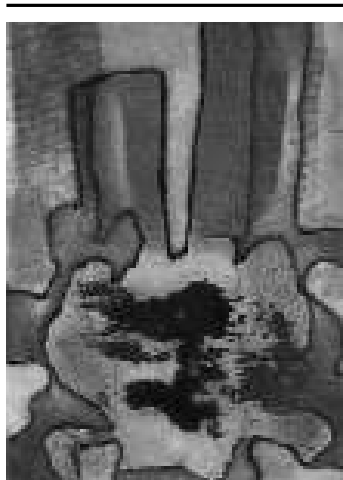
Referencias

- Alcántara Santuario, Armando (2005) *Entre Prometeo y Sísifo. Ciencia, tecnología y Universidad en México y Argentina*. Barcelona, Ediciones Pomares, pp. 268.
- American Scientific (2007) "Turkey. The Bridge" en *American Scientific*, Volume 296, num. 1, pp. T1-T19.
- Arrow, K. (1979) "El bienestar económico y la asignación de recursos para la invención" en Nathan Rosenberg, *Economía del cambio tecnológico*, México, FCE, pp. 151-167.
- BID (2006) *Un sexenio de oportunidad educativa México 2007-2012*, documento de política para México, 26 pp.
- Borrus, Michael y Jay Stowsky (1999) "Technology Policy and Economic Growth" en Lewis M. Branscomb and James H. Keller, *Investing in Innovation. Creating a Research and Innovation Policy that Works*, Cambridge, Massachusetts and London, The MIT Press, pp. 40-63.
- Branscomb, Lewis M. (1999) "From Science Policy to Research Policy" en Lewis M. Branscomb, and James H. Keller, *Investing in Innovation. Creating a Research and Innovation Policy that Works*, Cambridge, Massachusetts and London, The MIT Press, pp. 112-139.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006) "El diseño institucional de la política en ciencia y tecnología en México: una revisión y propuestas para su reforma" en Enrique Cabrero Mendoza, Diego Valadez y Sergio López-Ayllon, *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, México, UNAM-CIDE, pp. 1-33.
- Casas, Rosalba y Jorge Dettmer, (2003) "Hacia la definición de un paradigma para las políticas de ciencia y tecnología en el México del siglo XXI" en María Josefa Santos Corral, *Perspectivas y desafíos de la educación, la ciencia y la tecnología*, México, UNAM.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2006) *Ciencia y tecnología para la competitividad*, serie Colección editorial del gobierno del cambio, México, CONACYT- FCE, 221 pp.
- Dosi, Giovanni (1999) "Some Notes on National Systems of Innovation and Production, and their Implications for Economic Analysis" en Daniel Archibugi; Jeremy Howells y Jonathan Michie, *Innovation Policy in a Global Economy*, London, Cambridge University Press, pp. 35-48
- Foray, Dominique y Bengt-Ake Lundvall (1996) "The Knowledge-Based Economy: From the Economics of Knowledge to Learning Economy" en OECD Documents, *Employment and growth in the knowledge-based economy*.

- Fountain, Jane E. (1999) "Social Capital: A Key Enabler of Innovation" en Lewis M. Branscomb and James H. Keller, *Investing in Innovation. Creating a Research and Innovation Policy that Works*, Cambridge, Massachusetts and London, The MIT Press, pp. 85-111.
- Hine, Christine M. (2006) *New Infrastructure for Knowledge Production*, INFOSCI, London, 286 pp.
- Howells, Jeremy (1999) "Regional Systems of Innovation" en Daniel Archibugui; Jeremy Howells y Jonathan Michie, *Innovation Policy in a Global Economy*, London, Cambridge University Press, pp.67-93
- Landabaso M., C. Oughton y K. Morgan (2003) "La política regional de innovación en la Unión Europea en el inicio del siglo XXI" en Organización de Estados Iberoamericanos, *Innovación tecnológica, universidad y empresa*, Madrid.
- Lester, Richard K. y Michael J. Piore (2004) *Innovation. The Missing Dimension*, Cambridge y London, Harvard University Press, 221 pp.
- López Leyva, Santos (2005) *La vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo. Una perspectiva económica y social*, Culiacán, UAS, 526 pp.
- (2002) "Análisis de algunos elementos necesarios para la administración y gestión de la ciencia y la tecnología en el contexto nacional" en *Revista Aportes*, BUAP, no. 20, mayo-agosto, 2002, Puebla.
- (2000) "Teoría económica de la innovación tecnológica: dos enfoques actuales" en *Revista Aportes*, año V, número 13, Facultad de Economía de la BUAP, pp.89-106.
- Maloney, William F. y Guillermo Perry (2005) "Hacia una política de innovación eficiente en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, No. 87, diciembre 2005, pp. 25-44
- Mansfield, Edwin (1996) "Contributions of New Technology to the Economy" en L.R. Smith Bruce y Claude E. Barfield, *Technology, R and D, and the Economy*, Washington, The Brookings Institution and American Enterprise Institute, pp. 114-139.
- Papaconstantinou, G. and W. Polt (1997) "Policy Evaluation and Technology: An Overview" en *OECD Proceedings, Policy Evaluation Innovation and Technology*, OECD, pp. 9-14
- Paredes López, Octavio (2006) *Por un nuevo paradigma de política pública para el conocimiento y la innovación en México*, México, Academia Mexicana de Ciencias, 2006.
- Peña Ahumada, José Antonio (2006) "El marco institucional de la política de ciencia y tecnología en México" en Enrique Cabrero Mendoza, Diego Valadez y Sergio López-Ayllon, *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, México, UNAM-CIDE, pp. 133- 200.



- Pérez, Carlota (1992) "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo" en *Trimestre económico*, no. 233, enero-marzo.
- Peters, Stuart (2006) *National Systems of Innovation. Creating High-Technology Industries*, New York, Palgrave MacMillan, 267 pp.
- Poder Ejecutivo Federal (2001) *Programa Especial de Ciencia y Tecnología*, México, CONACYT, pp. 195.
- Rosenberg, Nathan (1998) "Uncertainty and Technological Change" en Dale Neef, Anthony Siesfeld y Jacquelyn Cefola, *The Economic Impact of Knowledge*, Boston, Butterworth Heinemann, pp. 17-34
- Rózga Luter, Ryszard (2002) "La importancia de la dimensión regional de la investigación científica y tecnológica y su reflejo en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006" en *Revista Aportes*, año VII, núm. 20, Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 67-86.
- Sánchez Daza, Germán (2002) "El Programa Especial de Ciencia y Tecnología en el contexto global" en *Revista Aportes*, año VII, núm. 20, Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 23-40.
- Scherer, F. M. (1999) *New Perspectives on Economic Growth and Technological Innovation*, Washington, Brookings Institution Press, 167 pp.
- Solow, R. (1979) "El cambio técnico y la función de producción agregada" en Nathan Rosenberg, *Economía del cambio técnico*, México, FCE, pp. 319-336.
- Solleiro, José Luis (2002) "Sistema nacional de innovación" en *Revista Aportes*, año VII, núm. 20, Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, pp. 41-54
- Sundbo, Jon (1998) *The Theory of Innovation. Entrepreneurs, Technology and Strategy*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, 215 pp.
- Tassey, Gregory (1997) *The Economics of R&D Policy*, London, Quorum Books.
- Volti, Rudi (1995) *Society and Technological Change*, New York, St. Martin Press, 315 pp.



Bien recolectada pero mal tratada. El manejo municipal de la basura en Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales, Sonora

*Nicolás Pineda Pablos**

*Edmundo Loera Burnes***

Fecha de recepción: marzo de 2006.

Fecha de aceptación: septiembre de 2006.

* Profesor investigador de El Colegio de Sonora,
Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

** Maestro en Ciencias Sociales, especialidad en Políticas Públicas,
de El Colegio de Sonora.

Correo electrónico: loebur@hotmail.com

Resumen / Abstract

Este trabajo hace un acercamiento a la manera cómo los gobiernos municipales manejan la basura desde el punto de vista del enfoque denominado "gestión integral de los residuos sólidos". Para ello, primeramente se revisan el concepto y los tipos de basura, así como las características del modelo de gestión integral de la basura y algunas ideas sobre el papel de los "pepenadores". Posteriormente, se exponen los procesos de recolección y tratamiento de la basura, así como las actividades de reciclaje y pepena que se llevan a cabo en Ciudad Obregón, Hermosillo y Nogales en el estado de Sonora (México). El estudio muestra que los servicios de estas ciudades están abocados principalmente a la etapa de la recolección y no contemplan ni la reducción ni el

This paper approaches the way local governments manage garbage from the point of view of the model "Integral Solid Waste Management". The paper, first, reviews the concept and the types of garbage, as well as the characteristics of integral garbage management and some ideas about the scavengers' role; second, it presents the processes of garbage collection and treatment, as well as the activities of recycling and scavenging in the cities of Obregón, Hermosillo, and Nogales in the state of Sonora (Mexico). The study shows that, in these cities, the service is concentrated on the collection and disregards reduction and recycling. Out of the three cities, only



reciclaje. De las tres ciudades, sólo Hermosillo ha emprendido actividades parciales de reciclado y promoción de la reducción. En lo que se refiere al tratamiento, únicamente Hermosillo cuenta con un relleno sanitario que funciona adecuadamente, mientras que en Nogales el relleno sanitario con que se cuenta se maneja como tiradero y Ciudad Obregón carece enteramente de un sitio adecuado para el confinamiento de la basura. Por último, se revisa la situación del reciclado informal que hacen los pepenadores y se sugieren medidas a fin de formalizar su labor.

Palabras clave: residuos sólidos, basura, manejo integral, servicio público, gobierno municipal.

Hermosillo has undertaken partial activities of recycling and reduction. Regarding treatment, only Hermosillo has a landfill in function, while Nogales manages the landfill as a trash dumping place and Obregón entirely lacks an adequate site for garbage confinement. Last, the article revises the situation of scavenging (informal recycling) and suggests some measures in order to make this work formal.

Key words: solid waste, garbage, integral management, utility, local government.

El problema de la recolección y tratamiento de la basura se hace más grande a medida que las ciudades crecen y que la economía se industrializa. De 1950 al 2000, la población del mundo se duplicó, la producción agrícola se triplicó, el consumo de energía y la producción se cuadruplicaron, pero la generación de basura se quintuplicó (Harris, 2006: 23; Gandy, 1994:1). De modo que lo que antes se resolvía de manera domiciliaria y en pequeña escala al crecer las ciudades se tiene que hacer para grandes volúmenes de un número cada vez más grande de hogares que desechan más basura. Además, el mayor nivel de vida (la sociedad de consumo) y la industrialización, por su parte, han modificado la composición de la basura provocando que lo que antes era meramente desechos orgánicos fácilmente biodegradables, ahora se compone en mayor proporción de envolturas y derivados industriales como plásticos, pinturas, envases y otros artículos de difícil degradación. Asimismo, la acumulación de la basura produce líquidos "lixiviados"¹ y gases que, si no se tratan adecuadamente, son potencialmente dañinos y contaminantes.

¹ Lixiviado: "Líquido que se forma por la reacción, arrastre o filtrado de los materiales que constituyen los residuos y que contiene en forma disuelta o en suspensión, sustancias que pueden infiltrarse en los suelos o escurrirse fuera de los sitios en los que se depositan los residuos y que puede dar lugar a la contaminación del suelo y de cuerpos de agua, provocando su deterioro y representar un riesgo potencial a la salud humana y de los demás organismos vivos" (NOM-083-SEMARNAT-2003).



El propósito de este trabajo es hacer un acercamiento a la manera cómo los gobiernos municipales manejan los residuos sólidos o basura. Se trata particularmente el manejo municipal de la basura, es decir, lo que comúnmente se denomina servicio de recolección de basura y limpia que realizan los gobiernos municipales de acuerdo con las facultades que les otorga el artículo 115 constitucional. La idea es contrastar la extensión y amplitud del servicio con el enfoque denominado "gestión integral de los residuos sólidos" que impulsan tanto la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) como diversos grupos ambientalistas. Se excluyen de la temática de este trabajo tanto el manejo que hacen los particulares ya sea en sus domicilios o en otros ámbitos, así como el manejo de los residuos industriales u otros materiales que requieren otro tratamiento que realizan ya sea las empresas u otros niveles de gobierno y están sujetos a una normatividad especial.

Para realizar el estudio se toman los casos de las ciudades de Hermosillo, Nogales y Ciudad Obregón del estado de Sonora (México). Para el estudio de campo se revisaron los documentos municipales que contienen información sobre el tema, se entrevistó a los funcionarios del área y se visitaron a los centros de confinamiento de la basura en la segunda mitad del año 2004 y la primera mitad del 2005.

Concepto y tipos de la basura

La basura, también denominada técnicamente residuos sólidos, es todo desperdicio de las actividades humanas o animales, generalmente de condición sólida y descartado como indeseado (Lebenhagen, 1998: 72). La asignación de la categoría de "basura" conlleva cierto grado de subjetividad; es decir, no todos tienen el mismo concepto de basura ni descartan como indeseable el mismo tipo de desperdicios o materiales. En este sentido, lo que para una persona es basura, para otra puede ser útil o incluso valioso. Este aspecto implica que el problema de la basura puede ser considerado una cuestión de reubicación de los materiales descartados de unas personas a otras y de unos usos a otros. Este es el asunto del reciclamiento y reutilización de la basura que se trata más adelante.

Un aspecto más de la basura es su carácter colectivo. Cuando hablamos de que basura es lo que se descarta como indeseado, no sólo nos referimos al



individuo o grupo doméstico sino también a la colectividad. El grupo doméstico tal vez puede deshacerse de la basura arrojándola en el patio del vecino, en un lote baldío o en la calle, para resolver su problema individual pero eso no solventa el problema colectivo. Aparentemente, el problema individual se resuelve a costa de un daño a la colectividad en un juego en el que la solución doméstico es la pérdida de la colectividad. Si este comportamiento individual se repite y multiplica, la pérdida de la colectividad se convierte en un deterioro general del nivel y calidad de vida. Para atacar el problema, nuestras sociedades han establecido el servicio municipal de recolección de basura y limpia. El manejo municipal de los residuos sólidos comprende el control de la generación, almacenamiento, recolección, transferencia y transporte, procesamiento y disposición de los residuos sólidos, de tal manera que se logre la mejor compatibilidad con la salud humana, la economía, la ingeniería, la conservación, la estética y el medio ambiente (Lebenhaen, 1998: 73). Visto de otra manera, el servicio de basura busca convertir a perdedores y ganadores en un juego de "todos ganan".

El problema del control y tratamiento de la basura, que en las sociedades rurales se resuelve con relativa facilidad, aumenta con el crecimiento de las ciudades, la industrialización y la elevación de los niveles de vida. La basura doméstica que en tiempos más austeros era poca, degradable e inofensiva, poco a poco ha ido aumentando en volumen, se ha ido transformando en una mezcla que, además de contener residuos de frutas y vegetales, ahora contiene también plásticos, envolturas, envases y muchos materiales de difícil degradación.

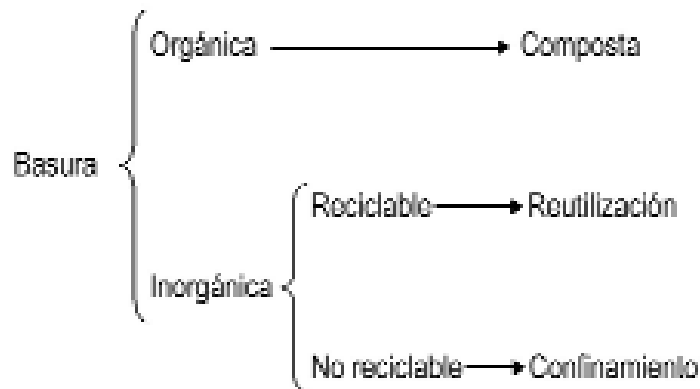
A fin de poder analizar y manejar de manera adecuada la basura se requiere distinguir los diversos tipos. La basura generalmente se clasifica en orgánica e inorgánica. Los residuos orgánicos son aquellos desperdicios que están compuestos de materiales biológicos que se derivan principalmente de los desperdicios de alimentos en hogares o en negocios dedicados a la venta de comida preparada, animales muertos, frutas, vegetales y mantenimiento de jardines y áreas verdes. Estos residuos son de fácil descomposición (biodegradables) y se tratan con la elaboración de composta.

La basura inorgánica, por su parte, se compone de materiales no biológicos como, por ejemplo, envases, latas, empaques de plásticos, pañales. Entre las categorías de basura inorgánica están: papel y cartón, vidrio, metales, plás-



ticos, hule y cuero, textiles, madera y otros. El proceso de descomposición de estos materiales es más lento que los desechos orgánicos y en vista de sus características físicas pueden convertirse en un riesgo para el medio ambiente. Además, no hay que olvidar que algunos residuos inorgánicos son susceptibles de volverse a utilizar. A su vez, la basura inorgánica se divide en dos tipos: la potencialmente reciclable y la no reciclable. Entre lo reciclable están el papel y cartón, las envolturas, envases y empaques, aluminio y muchos otros materiales, siempre y cuando se conservan limpios y secos. Entre lo no reciclable están los pañales desechables, papel sanitario, las envolturas sucias, medicinas caducas, jeringas usadas, entre otros.

Figura 1. Tipos de basura y su tratamiento



Los tipos de basura y su composición varían de un lugar a otro. Para poder realizar un manejo y tratamiento adecuado de la basura se requiere, por lo tanto, conocer los tipos y composición específica de la basura de un lugar. Por ejemplo, la proporción de basura orgánica varía dependiendo de los hábitos alimenticios y de la estación del año. Asimismo, los envases y envolturas tienden a aumentar conforme se eleva el nivel de vida. Un estudio del estado de Veracruz, por ejemplo, señala que en las ciudades de ese estado 60% de la basura era orgánica, mientras que 28% era reciclable y 12% restante era no reciclable (Morosi, 1998:85). Esta clasificación es también importante porque es la manera cómo se puede organizar la separación de la basura en diferentes



depósitos que se distingan por los colores verde si es orgánica, azul si es reciclable y negro o rojo si es basura no reciclable.

Manejo integral de la basura

La gestión integral de los residuos sólidos municipales (GIRSM) es una parte de la gestión ambiental y busca manejar los residuos sólidos municipales (basura) de acuerdo con los criterios de la salud pública, de la economía, de la ingeniería, de la conservación, de la estética y de otras consideraciones ambientales y que responde a las expectativas públicas (Semarnat, 2001:24)

El manejo integral y sustentable de la basura combina métodos de recolección, sistemas de separación, valorización y aprovechamiento de modo que se derivan beneficios ambientales y económicos y resultan en la aceptación social. Este se alcanza combinando tratamientos que involucran el reuso, reciclaje, compostaje, biogasificación, tratamiento mecánico-biológico, pirólisis, incineración con recuperación de energía, así como la disposición final en rellenos sanitarios. El punto clave del manejo integral no es cuántas opciones de tratamiento se utilicen, o si se aplican todas al mismo tiempo, sino que sean parte de una estrategia que responda a las necesidades y contexto local y aplique el criterio básico de la sustentabilidad. Por ejemplo, si se establece un sistema en una municipalidad que incorpore reciclado, incineración con recuperación de energía y relleno sanitario, puede ser muy diferente este sistema al prevaleciente en otra municipalidad donde se incluya reciclado, composta y relleno sanitario. Lo anterior es válido, en tanto se alcance el objetivo principal: la protección del medio ambiente y la salud (Semarnat, 2001: 26-27).

El punto de partida es la jerarquía de opciones en el manejo de la basura que establece la prioridad y un orden de preferencia en las opciones de manejo de la basura que parte de la reducción en la fuente, sigue con la reutilización y el reciclaje, para al final optar por el tratamiento y la disposición en sitios sanitarios controlados.

Cuadro 1. Prioridades del manejo de la basura
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reducción en la fuente 2. Reutilización y reciclaje 3. Tratamiento 4. Confinamiento

Fuente: Semarnat 2001, pag. 26.

Esta jerarquía debe ser vista como un menú de posibles opciones de tratamiento de residuos más que como un esquema rígido. Por ello su interpretación debe ser flexible y ajustarse a las circunstancias y contexto local. La selección de la combinación de opciones de manejo de los residuos debe hacerse con base en diagnósticos del tipo y volúmenes de residuos que se generan en cada localidad, la infraestructura disponible o accesible para su manejo y los mercados de los materiales secundarios, entre otros (Semarnat, 2001:28).

La minimización es el objetivo principal de cualquier estrategia de residuos sólidos, la cual debe ser capaz de encontrar las medidas que eviten la generación de residuos, así como los medios económicos y ambientales más apropiados para separar y aprovechar los componentes que tengan valor y reducir los residuos que se envíen a otras formas de tratamiento adicional o al relleno sanitario. Sin embargo, la minimización o reducción en la fuente precede al manejo municipal de la basura y no es parte de él (Semarnat, 2001:28).

El manejo integral municipal comprende los elementos técnicos que sumados a componentes no técnicos permite una gestión integral, la cual se halla conformada por las siguientes tareas o actividades:

- Reutilización
- Separación en la fuente de generación
- Barrido
- Almacenamiento
- Recolección
- Transferencia y transporte
- Tratamiento (reciclaje, composteo, incineración, tratamiento mecánico-biológico y pirólisis)
- Disposición final



No es el propósito de este trabajo hacer una exposición detallada de los elementos que componen la gestión y manejo integral de la basura. Para una complementación de este enfoque, se puede recurrir a los documentos publicados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en particular la *Guía para la gestión integral de los residuos sólidos municipales* publicada en 2001. Para los propósitos de este estudio, observaremos principalmente si los servicios municipales de recolección de basura cuentan con algún programa de reducción en la fuente, si elaboran composta, si promueven y realizan de algún modo el reciclaje formal y si cuentan con lugares de confinamiento con las características técnicas de relleno sanitario.

Pepenadores y reciclaje

En los países en desarrollo, y particularmente en México, es común que el reciclaje, o rescate y aprovechamiento de materiales reutilizables, se lleve a cabo por medio de procedimientos informales conocidos como la "pepena" y a quienes realizan este tipo de trabajo se les denomina "pepenadores". La gestión informal de la basura no es compatible con este tipo de reciclaje y no estará completa hasta que no se prevea un cambio significativo en la estructura de este sector informal de la economía.

Es importante que la estrategia para llevar a cabo sistemas de gestión integral de la basura se incorpore a la pepena, buscando soluciones que permitan a los pepenadores continuar con su trabajo, pero en condiciones que reduzcan los impactos negativos al medio ambiente. Generalmente estos grupos no realizan sus actividades de manera higiénica, ni con el equipo apropiado, ni se apegan a la legislación laboral, ni pagan impuestos, ni cuentan con seguridad social. Entre ellos, frecuentemente operan menores de edad y ancianos que se exponen a diversas enfermedades, infecciones y contagios.

Algunas tentativas de incorporar a los pepenadores al sector formal no han tenido éxito debido a que generalmente se les ofrecen trabajos de barrido por un sueldo mínimo, mientras que el ingreso por la separación informal es de dos a tres salarios mínimos. Por esta razón, las personas no aceptan las ofertas y si es necesario se mudan a otros lugares de disposición, donde esta forma de trabajo todavía es tolerada. Una alternativa de las vías de formalizar a los pepenadores es a través de la organización de cooperativas y asocia-



ciones de pepenadores. En Brasil, la experiencia ha generado ingresos regulares para los trabajadores y ha logrado una cierta estabilidad en las actividades. Las cooperativas y asociaciones de trabajadores autónomos no son propiamente una empresa y gozan de determinados apoyos por parte del gobierno local y estatal, por ejemplo, están exentas de pagar ciertos impuestos obligatorios para las empresas. Se han generado muchas discusiones sobre la legalidad de estas cooperativas y asociaciones, sin embargo, han proporcionado a los pepenadores, derecho a vacaciones, apoyo médico y un fondo para su jubilación (Semarnat, 2001:132).

Los proyectos de cooperativas y asociaciones han alcanzado con el apoyo de los municipios y de las ONG, una modificación positiva para la situación socioeconómica y ambiental de sus integrantes. Las experiencias han sido generalmente positivas: los trabajadores normalmente motivados por el gobierno municipal, empiezan a aumentar su autoestima, revalorizarse en cuanto a que son personas y aprender que por trabajar con basura, ellos no tienen que confundirse como tal. Estos proyectos les proporcionan la posibilidad de mejorar su vivienda, asistir a la escuela o pagar la formación de sus hijos. Es interesante observar que los cooperativistas adquieren conocimiento y experiencia así como el dominio profesional de las actividades que desempeñan. La organización de estos grupos trae consigo beneficios tanto para el servicio municipal de recolección de la basura (reducción de basura para depositar) como para los involucrados en actividades de pepena, burreros y carretoneros (pueden aumentar sus ingresos).

La formalización de las cooperativas o asociaciones de antiguos pepenadores es un proceso lento. Se debe capacitar a los pepenadores, proporcionarles apoyo legal y la búsqueda de fuentes de financiamiento y pueden surgir muchos obstáculos motivados por la falta de espíritu emprendedor o la costumbre de depender de un líder. En muchos casos, si los cooperativistas y asociados no están de acuerdo con las normas y formas de organización, tienden a volver a su estilo de trabajo como antes de que se organizaran. (Semarnat, 2001:133). Se debe tomar en cuenta los intereses de los pepenadores a fin de superar las maneras informales de trabajo y lograr avanzar en el manejo integral de la basura en los servicios municipales.



El manejo de la basura en Ciudad Obregón

En los años 2004 y 2005, en el municipio de Cajeme, cuya cabecera es Ciudad Obregón, la responsabilidad del servicio de recolección de basura y limpia estaba distribuida entre la Dirección de Servicios Públicos y la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología. La primera es responsable de las tareas de barrido de calles y recolección de la basura, mientras que la segunda es la responsable de la operación del tiradero municipal. Ambas oficinas forman parte de la administración pública directa.

El personal que labora en el servicio de recolección de basura se compone de 238 empleados, tres de ellos son de confianza y un administrativo. Por otra parte, en el basurero municipal laboran siete personas.

El equipo para la recolección de basura y limpia consiste de cinco barredoras y 50 carritos manuales con doble depósito para la limpieza y barrido de calles. Asimismo, para la recolección de la basura doméstica y comercial se dispone de 67 camiones recolectores. De éstos, 15 camiones fueron adquiridos por la administración anterior (trienio 2000-2003) con el propósito de dejar de rentar vehículos y prestar el servicio con camiones propiedad del gobierno municipal. Además, el sitio de disposición final cuenta con dos góndolas (una de 7 m y otra de 14 m), dos bulldozers (uno D4 y otro D7), una retroexcavadora, una camioneta *pick up* y un cargador.

En el año 2004 el presupuesto de este municipio ascendió a 511.8 millones de pesos de los cuales se destinaron 25.8 millones de pesos para las tareas de recolección de basura y barrido de calles. En tanto que para la operación del basurero municipal, el presupuesto asignado fue de 1.7 millones de pesos. De esta manera, tenemos que el municipio de Cajeme invierte 4.2% de su presupuesto global en la gestión de los residuos sólidos, su disposición y tratamiento.

El servicio de recolección se hace por medio de 70 rutas. Cada ruta es recorrida por un vehículo con un chofer y dos colaboradores que recogen la basura y la depositan en el camión al mismo tiempo que realizan una primera pepena de materiales. El servicio se presta de lunes a sábado y se trabajan dos turnos; el domingo únicamente se trabaja en la zona centro de la ciudad. En promedio cada mes se realizan 2,000 viajes y se recogen aproximadamente



12,000 toneladas de desechos sólidos lo que equivale a seis toneladas de basura por viaje.

El sitio de disposición final es un tiradero a cielo abierto ubicado a seis kilómetros de la ciudad. La basura depositada recibe un tratamiento mínimo que consiste en la compactación y recubrimiento con una capa de tierra. Ciudad Obregón no cuenta con un confinamiento que cumpla con las características de un relleno sanitario. En 1999 se clausuró el basurero municipal y se abrió uno provisional en tanto se construía un relleno sanitario. En el año 2000, el Cabildo autorizó la concesión para la construcción y operación de un relleno sanitario a la empresa Soluciones Técnicas Medioambientales (Tec Med). Sin embargo, la empresa Promotora Ambiental interpuso un recurso de revisión argumentando que el proceso de licitación no fue transparente² y la construcción del relleno sanitario se pospuso mientras se resolvía el conflicto. En la última sesión de cabildo de la administración 1997-2000, se acordó dejar el asunto para que lo resolviera la siguiente administración.³ La administración del trienio 2000-2003 llegó con otras prioridades y no lo atendió. Al inicio de la administración 2003-2006, en la sesión de cabildo del 11 de noviembre de 2003 se pusieron a discusión dos propuestas relacionadas con el relleno sanitario. La primera consistía en la compra de una superficie de 35 hectáreas con un valor de 420,000 pesos y la segunda se refería a la renta de 14 hectáreas por tres años que solucionaba el problema sólo durante el periodo de esa administración pero no resolvía la cuestión de la instalación de un relleno sanitario. El Cabildo votó a favor de la renta del terreno. De este modo, se solventó provisionalmente el problema sin ofrecer una solución definitiva al confinamiento de la basura. Hasta 2005, la basura de Ciudad Obregón se deposita en un tiradero provisional mientras el asunto jurídico de la concesión otorgada a Tec Med en el año 2000 continúa pendiente.

En el basurero o depósito de basura de Ciudad Obregón, aproximadamente 80 personas realizan la pepena o separación de materiales útiles. Además,

² El precio ofrecido por la empresa Promotora Ambiental era de 88.95 pesos por tonelada, cinco pesos más barato que la empresa Tec Med. Sin embargo, la concesión se dio a favor de Tec Med ya que ofrecía mayor calidad en los materiales utilizados y en la prestación del servicio (Acta de Cabildo 85, 16 de mayo del 2000).

³ Licitación pública CAJ-SDU-RSM-00/03 y actas de cabildo número 79, 85, 86, 88, 95 y 103 de la administración 1997-2000.



diariamente asisten cinco compradores de material reciclado el cual es revendido posteriormente a empresas de la localidad.

Con base en los datos anteriores, se pueden extraer los siguientes indicadores de la gestión. Los habitantes de Ciudad Obregón producen anualmente la cantidad de 144,000 toneladas de basura. Si consideramos que la población estimada de ese municipio en 2004 era de 377,584 personas, la producción diaria por habitante es de aproximadamente un kilogramo de basura. El costo de recolección por persona anual es de 52 pesos. Si consideramos que cada vivienda es ocupada, en promedio, por cuatro personas, el costo por vivienda mensual es de 18 pesos. Además si añadimos el costo del basurero municipal el costo mensual por vivienda incluyendo los dos servicios es de 19 pesos mensuales.

Desde el punto de vista de la gestión integral, el municipio no promueve entre los particulares la reducción de la basura en la fuente ni realiza formalmente actividades de elaboración de composta ni se separan los materiales reciclables. Las actividades de separación y reciclaje se hace informalmente tanto por los mismos trabajadores como por los pepenadores que acuden al tiradero. Por último, no se cuenta con un relleno sanitario para disponer adecuadamente de la basura no reciclable sino que se deposita en un tiradero a cielo abierto con los daños y riesgos ambientales que esto conlleva. Por lo tanto, el servicio está aún lejos de llevar a cabo un manejo integral de la basura.

El manejo de la basura en Hermosillo

Los órganos encargados de la recolección de basura en el municipio de Hermosillo son la Dirección General de Recolección y Administración de Residuos Sólidos y el manejo del relleno sanitario está concesionado desde 1996 a la empresa española Tec Med (Soluciones Técnicas Medioambientales).

El personal que presta este servicio se compone de 381 empleados, de los cuales 363 son operativos, siete son administrativos y once son empleados de confianza. De los empleados operativos, 300 pertenecen al área de recolección de basura y el resto se dedican al barrido de calles u otras tareas similares.



El equipo disponible para la prestación del servicio consiste en 50 camiones recolectores, de los cuales 41 tienen una capacidad de 15 metros cúbicos y los nueve restantes de 19 metros cúbicos.

El presupuesto del municipio de Hermosillo para el año 2004 ascendió a 1,001.3 millones de pesos. De éste, 8.2% (81,7 millones de pesos) se destinó a la Dirección General de Recolección y Administración de Residuos Sólidos. Esa cantidad incluye 16.5 millones de pesos (37%) para el mantenimiento y conservación del relleno sanitario.

Para la limpieza de las principales vialidades, bulevares y calles de Hermosillo, se cuenta con barredoras hidráulicas, así como carritos con recipientes que recogen la basura de los depósitos públicos y tambos de 200 litros equipados con llantas manuales para la limpieza de las calles.

Para la recolección, la ciudad está dividida en tres sectores, norte, centro y sur, que comprenden, en conjunto, 90 rutas. A cada uno de los sectores le corresponde dos días de recolección por semana. El primer viaje de recolección inicia entre a las 5:30 am y el segundo entre 10 y 11 am. Diariamente se realizan 91 viajes en promedio con un poco más de cinco toneladas por viaje. En el primer turno salen 45 vehículos a un sector determinado; recogen la basura y la llevan directamente al relleno sanitario, descargan y regresan a patios de recolección para que los camiones recolectores sean ocupados por los empleados del segundo turno que igual se realiza con 45 unidades para concluir con el sector del día. El camión recolector va ocupado por tres tripulantes, el chofer y dos auxiliares. Éstos son los encargados de recoger la basura de las viviendas y generalmente realizan una primera pepena de materiales reciclables. Una vez realizada la ruta de recolección, los residuos son llevados de manera directa hasta el sitio de disposición final.

El municipio de Hermosillo cuenta con un programa que se denomina "Club Re Re Re" (reduce, recicla, reusa) que tiene como objetivo formar en los niños hábitos y valores que los lleven a una cultura del reciclaje, el ahorro del agua, la limpieza de la ciudad y el cuidado del medio ambiente. El programa consiste en realizar talleres sobre estos temas en las escuelas públicas y privadas. En 2004 el programa llegó a 4,500 niños. Asimismo, el municipio también cuenta con un programa de reciclado directo conocido como "Sábado del tilichero" que consiste en instalar ciertos puntos de acopio y recolección de ropa, mobiliario y enseres domésticos usados y que no se ocupen. El progra-



ma, manejado por la Dirección de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) permitió ayudar, según el informe de 2005, a 81 familias de bajos ingresos afectadas por incendio o daño total en sus hogares (Del Río Sánchez, 2005:27 y 82).

La disposición final de la basura se hace en un relleno sanitario ubicado a 18 kilómetros de distancia de la ciudad y opera las 24 horas, 365 días al año. Su personal consiste de 22 empleados, de los cuales 18 son operativos, cuatro administrativos y un empleado del ayuntamiento que supervisa la operación. El equipo está compuesto de dos bulldozers, dos compactadores, un cargador frontal, un camión; además de equipo de bombeo, plantas eléctricas, base de radio, telefonía.

En el relleno sanitario opera un grupo de pepenadores que realizan el rescate de materiales para su reutilización. Los pepenadores están organizados en una asociación y tienen instaladas varias viviendas dentro del relleno sanitario; entre ellos se encuentran incluso menores de edad. La pepena de materiales se realiza sin contar con equipo apropiado y sin ninguna medida de seguridad e higiene.

Al llegar los camiones recolectores se registra su peso y se hace una inspección ocular. Después se dirigen a una celda en la cual depositan los residuos y donde se realiza otra inspección ocular para evitar que se arrojen residuos peligrosos. Una vez descargada la basura, se da tiempo a los pepenadores para que recuperen materiales que pueden ser reciclados. Posteriormente los empleados del relleno sanitario dispersan y compactan la basura restante con maquinaria especializada. Una vez descargado, el recolector vuelve a ser pesado para obtener el peso real de la carga depositada la cual se registra y se le entrega un comprobante al conductor de la unidad.

La basura que se deposita en el relleno sanitario está ordenada en celdas o compartimentos. Cada celda se divide en subceldas en las que se descarga la basura de los camiones recolectores, en otra la basura comercial, en otra los lodos no peligrosos y las vísceras de animales. El fondo de la celda está cubierto con una capa de fibras sintéticas de polipropileno denominado "geotextil". Las paredes de las celdas se cubren con polietileno y con las llantas que llegan con la basura. Sobre la basura confinada se esparce una cubierta de tierra de 30 centímetros. Las celdas cuentan con una red que recoge los lixiviados y los transfiere hacia una laguna en donde las condiciones climatológicas favorecen su evaporación. Además, la celda contiene también una red de



tubería que permite su ventilación y sirve para evitar la acumulación de gases. Al mismo tiempo, unas chimeneas exteriores de estos tubos permiten analizar cómo se comporta la masa de residuos. Por otra parte, la siembra en el lugar de una especie de avispa previene y evita la generación de moscas en la basura.

La Procuraduría Federal y Protección al Ambiente (PROFEPA) realiza visitas esporádicas al relleno sanitario a fin de supervisar su adecuado funcionamiento. En tanto, una dependencia del gobierno del estado se encarga de realizar estudios de impacto ambiental además de garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente. Por su parte, un supervisor del municipio verifica el movimiento de los camiones recolectores, y que los pesos de la báscula se estén tomando correctamente, entre otras cosas.

La información recabada sobre el manejo de la basura en Hermosillo nos permite construir algunos indicadores de gestión. El costo por tonelada de basura depositada en el relleno sanitario es de aproximadamente 98 pesos. En 2004 se depositaron en relleno sanitario un total de 169,056 toneladas de basura lo que le significó para el erario municipal un costo de 16.5 millones de pesos. Considerando que la población de Hermosillo para 2004 se estimaba en 651,877 habitantes, el costo de la recolección fue de 69 pesos anuales por cada habitante. Si consideramos que por domicilio habitan aproximadamente 4.1 personas, el costo mensual por vivienda es de 23 pesos. A esto hay que añadirle el costo mensual por vivienda del relleno sanitario que es de 9 pesos. En total, el costo por mantener el servicio de recolección de basura domiciliaria y darles un adecuado tratamiento a los residuos de manera mensual por vivienda es de aproximadamente 32 pesos.

Desde el punto de vista del manejo integral, se observa que el municipio cuenta con programas para promover la reducción de la basura y el reciclaje entre la población, asimismo cuenta con un programa para reciclar artículos del hogar. Sin embargo, estos programas no son apenas significativos con respecto a la cantidad de basura que se genera en la ciudad. Por otra parte, persisten los mecanismos informales de separación de materiales reciclables tanto por parte de los trabajadores que realizan la recolección como por parte de los pepenadores asentados en el relleno sanitario. No se ha implantado el sistema de separación de la basura desde su origen de manera que permita elaborar compostas, reciclar materiales y reducir significativamente la basura.



Por último, el municipio cuenta con un relleno sanitario que opera de acuerdo a las normas sanitarias y ambientales lo que permite señalar que se dispone adecuadamente la basura. Sin embargo, el hecho de que gran parte de dicha basura depositada sea material orgánico deja sugerir que el volumen confinado pudiera reducirse significativamente si se estableciera un procedimiento de elaboración y aprovechamiento de composta. En general, puede decirse que el municipio de Hermosillo ha hecho avances hacia el manejo integral de la basura, aunque todavía se requiere trabajar más en la reducción de la generación de basura, el tratamiento de la basura orgánica con la elaboración de composta, el reciclaje de materiales y la disminución del volumen de residuos que se depositan en el relleno sanitario.

El manejo de la basura en Nogales

En Nogales, el servicio está a cargo de los departamentos de Recolección de Basura, del Centro de Transferencia y del Relleno Sanitario, así como también del departamento de Barrido de Calles. Todas estas áreas dependen de la Dirección de Servicios Públicos Municipales.

En cuanto a recursos humanos, el servicio de limpia y recolección de basura de Nogales cuenta con 133 empleados de los cuales uno es personal administrativo y 132 son operativos. Además, en el centro de transferencia y en el relleno sanitario laboran 22 empleados, de los cuales tres son administrativos y los 19 restantes realizan labores operativas. En total, el servicio es prestado por 155 empleados municipales.

El equipo con el que se presta el servicio de recolección de basura consta de 12 compactadores de basura y 18 camiones de volteo, lo que hace un total de treinta camiones recolectores de basura. De estos treinta camiones sólo la mitad opera satisfactoriamente, por lo que en ocasiones se tiene que recurrir a la renta de vehículos para suplir a los que tienen fallas mecánicas. Asimismo, se tienen cuatro camionetas *pick up* y una unidad transportadora de contenedores móviles. Por otra parte, el centro de transferencia cuenta con una báscula eléctrica con capacidad de cincuenta toneladas, seis tractocamiones, cinco cajas de trailer, un trascabo, cuatro tolvas con pistón hidráulico, un camión de volteo, una góndola y una camioneta *pick up*. Para el relleno sanitario hay una báscula manual, un compactador "pata de cabra", un tractor D9,



una góndola, un camión de volteo (unidad 6) y una camioneta *pick up*. El equipo con el que funcionan tanto el centro de transferencia como el relleno sanitario se encuentra en malas condiciones por lo que se estima que opera a un cincuenta por ciento de su capacidad normal.

Por otra parte, en 2004, la Dirección de Servicios Públicos de Nogales manejó un presupuesto anual de 56.4 millones de pesos. De este presupuesto, a los departamentos de Limpia y Recolección de Basura y al Centro de Transferencia y al Relleno Sanitario se destinó en conjunto la cantidad de 22.8 millones de pesos, de los cuales 72% se destinó a la recolección y 28% al centro de transferencia y el relleno sanitario. De esta manera, tenemos que el municipio de Nogales destinó 4.2 % de su presupuesto global en el servicio de recolección de basura y limpia.

Para la recolección de la basura, la ciudad de Nogales está dividida en 25 rutas. El número de personas que se ocupan varía de acuerdo al tipo del camión recolector. En los camiones compactadores viajan un chofer y dos auxiliares, mientras que en los de caja abierta se requiere de un chofer y tres auxiliares. Generalmente se realizan dos viajes diarios por camión. Al hacer la recolección, los empleados realizan una primera pepena de materiales que consideren reciclables. En Nogales, la labor de recolección se complica porque muchas viviendas están ubicadas en cerros en los que no es posible que llegue el camión recolector. En estos casos, se instalan contenedores en los que la gente deposita su basura. Se estima que mensualmente se recogen 7,500 toneladas de basura. Por lo tanto, la producción anual se calcula en aproximadamente 90,000 toneladas.

En Nogales, la basura es recogida de las viviendas y transportada a un centro de transferencia cuyo objetivo es reducir el número de viajes al relleno sanitario y disminuir el tiempo ocioso de la mano de obra empleada. De esta manera se estima un ahorro de 30% de combustible. El proceso de operación de este centro es el siguiente: una vez que los camiones recolectores completan su capacidad de recolección de basura, se dirigen al centro de transferencia en donde se supervisa someramente que el tipo de basura corresponda a la permitida. Entre la basura que no se acepta están las llantas, aceites automotrices, animales muertos y desechos tóxicos. Posteriormente, se procede a pesar el vehículo que luego descarga directamente en las tolvas en donde, mediante una prensa hidráulica, es compactada en contenedores herméticos



con una capacidad de 40 metros cúbicos. Después de vaciar su carga, se vuelve a registrar el peso de los camiones para obtener el peso efectivo de la basura descargada. Una vez llenos, los contenedores son transportados por tractocamiones al relleno sanitario. Se estima que en promedio cada tractocamión se lleva al relleno sanitario 25 toneladas y se realizan entre diez y doce viajes diarios pudiendo llegar hasta quince en el periodo de verano. El centro de transferencia se encuentra ubicado en el área que anteriormente ocupaba el tiradero a cielo abierto. La intervención de los pepenadores en el centro de transferencia es muy limitada: sólo se permite el acceso a ocho, quienes a cambio realizan la limpieza del lugar.

El relleno sanitario de Nogales se encuentra ubicado a 22 kilómetros al suroeste de la ciudad en un predio de 26 hectáreas conocido como "El Bellotoso". El relleno sanitario inició sus operaciones en 1995 y se estima que puede dar servicio hasta el año 2030. Opera de la siguiente manera: los vehículos provenientes de la estación de transferencia se dirigen directamente a la celda que se está construyendo ese día, mientras que los vehículos que provienen de otros lugares como la industria maquiladora, algunos comercios o particulares, pasan primero por una inspección ocular y por la báscula para ser pesados; luego descargan la basura y vuelven a ser pesados para registrar el peso real de la carga depositada. Posteriormente, los desechos son extendidos y compactados por un compactador "pata de cabra" hasta lograr el menor volumen posible. Ya extendidos y compactados los desechos sólidos son cubiertos con una capa de 30 centímetros de tierra sobrepuesta a la cobertura de las celdas con el objeto de soportar el tráfico de vehículos, que no produzcan malos olores, que el aire no vuele los papeles o plásticos y para evitar que la fauna del lugar saque los desechos.

Una de las características del relleno sanitario de Nogales, es la ausencia de pepenadores, ya que la separación de materiales (o pepena) se realiza en el centro de transferencia. Ocasionalmente se les otorga permiso a los mismos empleados del ayuntamiento para que realicen labores de pepena fuera de su horario de trabajo.

Se estima que el relleno sanitario cumplió con las especificaciones normativas los primeros cinco años de vida, pero debido al reducido presupuesto que ha sido destinado para su operación, actualmente opera sólo parcialmente como relleno sanitario. En este sentido, las celdas en las que se deposi-



tan la basura no cumplen con las especificaciones técnicas que requiere un relleno sanitario. Entre las deficiencias están: que no cuentan con suficientes tubos para ventilación, que la laguna de lixiviados no cuenta con una malla protectora para evitar que las personas o vehículos transiten por ese lugar, que en el lugar merodean perros y vacas que escarban la basura, que no se hacen monitoreos periódicos del impacto en el ambiente, que no se cobran cuotas a las industrias y particulares y que la maquinaria que se utiliza se encuentra en malas condiciones y frecuentemente se recurre a maquinaria alquilada.

Entre los indicadores de gestión del servicio de recolección de basura en Nogales está que, considerando una población de 188,113 habitantes en 2004, la producción diaria por habitante se estima en 1.3 kilogramos y el costo de recolección es de aproximadamente 87 pesos por habitante al año. Considerando que por domicilio habitan 4.2 personas en promedio, el costo mensual de la recolección de basura por vivienda es de 30 pesos. A lo anterior hay que agregar el costo mensual por domicilio del centro de transferencia y el relleno sanitario de 11.80 pesos. En total, el costo por mantener el servicio de recolección de basura domiciliaria y depositarla en un relleno sanitario tiene un costo mensual por vivienda de aproximadamente 42 pesos.

En cuanto al manejo integral de la basura en Nogales, se aprecia que no existen programas ni para la reducción de la basura, ni para la elaboración de composta, ni para el reciclaje de materiales. Aparentemente se ha reducido la intervención de los pepenadores, pero no se ha suplido con actividades formales de separación y reciclaje de los materiales. Esto sugiere que se ha propiciado el aumento del volumen de basura. Por último, el avance que se había logrado con la construcción de un relleno sanitario se ha ido perdiendo debido a la falta de atención y mantenimiento. Este municipio, entonces, no sólo no ha avanzado hacia el manejo integral de la basura, sino que ha dado pasos hacia atrás.

Comparativo y reflexiones finales

Tradicionalmente, los municipios mexicanos se han abocado a efectuar con eficiencia las tareas de recolección y retiro de la basura y han descuidado las de reciclamiento de materiales reutilizables y la disposición de los residuos restante en rellenos sanitarios u otras alternativas técnicamente aceptables. El



modelo del manejo integral de la basura (o residuos sólidos) va más allá de la simple recolección de la basura de las casas y la limpieza de las calles e incluye además la reducción de la generación de basura, la elaboración de composta, el reciclamiento, el tratamiento y el confinamiento adecuado de los residuos. Dicho de otro modo, la adopción de una política de manejo integral de la basura implica que los gobiernos municipales promuevan su reducción, elaboren composta con la basura orgánica y lleven a cabo labores de separación de la basura y reciclado de los materiales reciclables. Estas tareas son independientes y complementarias de las tareas de reciclamiento que puedan realizar ya sea los particulares o empresas.

En cuanto a la generación de basura, se aprecia que Nogales, al producir 1.31 kilogramos por habitante, es la ciudad que produce más basura. En contraste, Ciudad Obregón produce un kilogramo por habitante y Hermosillo sólo 710 gramos por cada poblador. Si atendemos a los indicadores de gestión, el servicio menos costoso es del de Cajeme. Sin embargo ésta no es una calidad ya que, al no reciclar ni contar con relleno sanitario, también resulta el servicio más incompleto e insatisfactorio. Algo similar puede afirmarse del servicio en Nogales que tampoco cumple con todas las actividades ni resulta satisfactorio. Hermosillo es, por lo tanto, el servicio más completo y para conocer su eficiencia sería necesario compararlo con servicios del mismo orden o nivel de suficiencia.

En los casos revisados de Ciudad Obregón y Nogales, el manejo de la basura se asemeja más al modelo tradicional de constreñirse a la recolección y transporte de la basura a lugares fuera de la ciudad y están todavía alejados del modelo de manejo integral. Hermosillo ha avanzado más hacia el modelo integral al incluir parcialmente el reciclado y contar con un relleno sanitario que funciona adecuadamente. Sin embargo, todavía no se adoptan políticas formales de elaboración de composta, ni se generalizan las tareas formales de reciclamiento y todavía se realiza a través de grupos informales. De hecho, en los tres municipios la mayor parte del reciclado lo realizan los pepenadores.

En lo que respecta a la construcción de rellenos sanitarios, el caso más avanzado parece ser el de Hermosillo que desde 1996 cuenta con uno que, en términos generales, opera de acuerdo a las especificaciones técnicas que rigen esta materia. Nogales, aunque también cuenta formalmente con un relleno sanitario desde 1996, aparentemente por falta de recursos financieros,



Cuadro 2. Datos generales del manejo de la basura en tres ciudades			
	Obregón	Hermosillo	Nogales
Población estimada 2004 (Coespo)	377,584	651,877	188,113
Cantidad promedio de basura generada mensualmente (toneladas)	12,000	14,088	7,500
Kilogramos de basura por habitante por mes	1.04	0.71	1.31
Costo por tonelada de basura en pesos	145	364	253
Número aproximado de pepenadores	80	80	8
Número de empleados operativos	234	300	132
Número de empleados operativos por cada mil habitantes	0.6	0.5	0.7
Toneladas de basura mensual por empleado	51.3	46.9	56.8
¿Cuenta con política de reciclado?	No	Parcialmente	No
Volumen de material reciclado	No hay cifras	No hay cifras	No hay cifras
Situación del relleno sanitario	No tiene	Satisfactoria	No satisfactoria

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por las oficinas encargadas del servicio de recolección de basura de los municipios de Cajeme, Hermosillo y Nogales. En Hermosillo se excluye la población de la Costa.

ha dejado de funcionar como tal y su operación tiende a asemejarse más a la de un tiradero a cielo abierto. Ciudad Obregón, por su parte, aparentemente por problemas jurídicos en la licitación, desde el 2000 tiene congelada la concesión del relleno sanitario y continúa arrojando la basura en un tiradero de cielo abierto provisional. Más aún, parece ser que los fondos que se iban a destinar a la construcción de un relleno sanitario se destinaron a la adquisición de vehículos recolectores de basura. Se aprecia entonces que prevalece la idea de que la recolección es lo prioritario y políticamente rentable, mientras que las tareas de confinamiento adecuado, que son menos visibles para la población, se posponen o relegan a un segundo plano.

A fin de avanzar hacia el manejo integral los gobiernos municipales tendrán que promover la separación de la basura desde antes de la recolección, establecer procedimientos para hacer acopio de la basura orgánica y elaborar composta, canalizar la basura reciclable a centros de acopio para papel, aluminio, cartón y otros materiales reutilizables, así como la construcción de centros de confinamiento con las características técnicas de rellenos sanitarios. Asimismo, se deberá de formalizar de alguna manera la tarea de reciclado de manera que se suprima la labor informal de los pepenadores.



Cuadro 3. Situación del relleno sanitario en tres ciudades			
Condiciones principales que debe reunir un RS	Cajeme	Hermosillo	Nogales
Tiempo estimado de vida útil	3 años	25 años	25 años
Dirección del aire	Correcto	Correcto	Correcto
Ausencia de mantos acuíferos	No se sabe	Sí	Sí
Membrana de plástico	No	Sí	Sí
Celdas para el depósito diario de la basura	No	Sí	No
Tubos para el venteo del biogás	No	Sí	Insuficientes
Supervisión periódica de emisiones de gases	No	Sí	No
Ausencia de contaminación ambiental	No	Sí	Incierto
Red de drenaje lixiviados	No	Sí	Sí
Laguna de lixiviados	No	Sí	No satisfactorio
Ausencia de fauna nociva	No	Sí	No
Ausencia de pepenadores	No	No	Sí
Pavimentación de las vías de acceso al RS	Parcial	Total	Total

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en las actas de cabildo de los tres ayuntamientos, en observaciones directas o a través de entrevistas a empleados de los ayuntamientos.

El trabajo de los pepenadores se hace al margen de las normas de higiene y de la legislación laboral. De hecho, trabajan sin ningún tipo de equipo ni prevención y en la tarea participan ancianos y menores de edad. Aparentemente la labor de los pepenadores es tolerada por el gobierno municipal en consideración de la necesidad y el bajo nivel económico de estas personas. Sin embargo, a pesar de la bondad de la pepena en cuanto reciclado de basura, no es una actividad o situación que deba de promoverse ni mantenerse en el futuro.

Entre las consideraciones que pueden plantearse sobre la situación de la pepena y los pepenadores están las siguientes:

- La pepena se hace de manera indigna; la basura se les tira en el suelo para que los pepenadores realicen su labor a cómo puedan. La pepena tampoco ayuda a la superación de la pobreza. Al contrario, parece ser que "profesionaliza" el estatus de pobreza.
- Hacen falta estudios específicos sobre este grupo social, su composición, organización y quienes se hallan detrás de éstos como: líderes,



compradores o funcionarios que frecuentemente son los principales beneficiarios; así como sobre los riesgos en que incurren (enfermedades, mortalidad, falta de seguridad social).

- La basura pertenece formalmente al municipio y al no realizar su reciclado y aprovechamiento se priva al gobierno municipal de los ingresos y beneficios que éste representa.

A fin de transitar hacia un manejo más integral de la basura es necesario modificar esta manera informal y técnicamente deficiente cómo se realiza el reciclado y reutilización de la basura. Es necesario buscar estrategias imaginativas y más de acuerdo a los patrones técnicos y marco legal. Una posibilidad es que los pepenadores se constituyan como una cooperativa o asociación civil con la que el municipio, a condición de efectuar la tarea en instalaciones adecuadas y de una manera más aceptable y a cambio de un precio, pueda contratar los servicios de la asociación de pepenadores para que realice las tareas de separación y aprovechamiento de materiales.



Bibliografía

- Del Río Sánchez, María Dolores (2005) *Segundo Informe 2004-2005*. H. Ayuntamiento de Hermosillo, www.hermosillo.gob.mx
- De la Fuente, Lorenzo (2004) *Primer Informe de Gobierno*. H. Ayuntamiento de Nogales 2003-2006.
- Diario Oficial de la Federación (2003) *Norma Oficial Mexicana*, NOM-083-SEMARNAT - 2003, México, 10 de octubre.
- Félix Holguín, Jesús (2004) *Primer Informe de Gobierno*. H. Ayuntamiento de Cajeme, 2003-2006.
- Gandy, Matthew (1994) *Recycling and the Politics of Urban Waste*. New York: St. Martin Press.
- Harris, Jonathan M. (2006) *Environmental and Natural Resource Economics: A Contemporary Approach*. 2nd. Edition, Tufts University, Global Development and Environmental Institute.
- Lebenhagen, Christoph Schafers (1998) "El proceso de recolección y tratamiento de los residuos sólidos municipales". *Federalismo y Desarrollo*, num. 63 (julio-septiembre), pp. 72-83.
- Morosini Cordero, Francisco (1998) "Los residuos sólidos municipales en el estado de Veracruz", *Federalismo y Desarrollo*, num. 63 (julio-septiembre), pp. 84-88.
- Porter, Richard C. (2002) *The Economics of Waste*. Washington, D.C.: Resources for the Future Press.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2001) *Guía para la gestión de los residuos sólidos municipales*. México: SEMARNAT, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.
- (1999) *Minimización y manejo ambiental de los residuos sólidos*. México: SEMARNAT, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental.
- Valenzuela, Marco Alonso (2005) Entrevista realizada por Edmundo Loera el 26 de enero, 2005.



La cultura *Wal Mart*

*Carmen Bocanegra Gastélum**



Robert Slater (2004) *La cultura Wal Mart. La historia de una nueva generación de líderes que convirtió el legado de Sam Walton en la compañía número 1 del mundo*. México, Ed. Aguilar, 300 pp.

* Profesora investigadora del Departamento de Economía de la Universidad de Sonora.

Correo electrónico: cboca@pitic.uson.mx

A principios de los noventa del siglo pasado, una gran empresa especializada en el comercio al detalle llegó a Sonora para competir por un mercado de consumidores que acudían a hacer sus compras en alguna de las cadenas comerciales de origen regional como VH (Valenzuela Hermanos) y Casa Ley. Se trataba de *Wal Mart*, que a partir de entonces comenzó a ganarse la preferencia del consumidor sonoreño de ingresos medios y altos. Con el correr de los años la empresa que originalmente se ubicó en Hermosillo, se ha expandido tanto al sur del estado (Ciudad Obregón) como al norte del mismo (Nogales). ¿Cuáles son los factores determinantes para que *Wal Mart* se expanda por la economía global, con los más altos niveles de competitividad en el giro del comercio al detalle? La presente reseña tiene como objetivo buscar responder a esta interrogante.

En el proceso de globalización económica uno de los actores fundamentales son las empresas multinacionales, ya sean de comunicaciones, industriales, comerciales o financieras, por mencionar las más relevantes. De acuerdo con el sector al que pertenezcan, estos agentes económicos hacen fluir por el mundo grandes cantidades de bienes, servicios y capitales a una velocidad



sorprendente, gracias al desarrollo continuo en la tecnología de la comunicación y la información.

En el desplazamiento de las mercancías a través de los mercados internacionales, se observa la presencia de la empresa considerada por la revista *Fortune 500*, como la más grande del mundo por sus niveles de ventas: *Wal Mart Store Inc.* Se trata de la firma comercial al detalle que, según la revista mencionada, desde el 2001 es la empresa más grande de los Estados Unidos y del mundo, por sus 219.8 mil millones de dólares en ingresos.¹

Además de ésta, otras variables económicas que colocan a la empresa *Wal Mart* en la primera posición son sus niveles de personal empleado con 1.38 millones de "asociados", y el número de establecimientos que posee alrededor del mundo que es de 4,485, así como sus innovaciones tecnológicas en la producción, distribución, control y organización de las mercancías que ofrece, entre otros factores. La innovación más reciente tiene que ver con el control de la mercancía a través de una tarjeta insertada en el producto desde su elaboración, misma que permite darle seguimiento en caso de robo de parte de empleados o de clientes.

En esencia, y acompañado de todos estos elementos ¿Qué es lo que le ha permitido a la cadena llegar a tales posiciones de crecimiento? Cómo se ha logrado introducir, por ejemplo, en el mercado de bienes de consumo personal de los europeos como Reino Unido o Alemania, considerados consumidores difíciles de satisfacer; o bien, trasladarse al mundo oriental, estableciendo nuevas pautas de consumo entre los chinos, japoneses y coreanos. O multiplicarse en su propio país de origen, los Estados Unidos, por arriba de empresas como *Sears*, *Woolworth* y *Kmart*, unidades comerciales establecidas antes que *Wal Mart*, sin faltar América Latina, con México a la cabeza, además de Argentina, Puerto Rico y Brasil, entre otras naciones.

La respuesta a las interrogantes la ofrece el autor Robert Slater, en su libro *La cultura Wal-Mart*, publicado en México por editorial Aguilar, el 2005, al hacer una descripción de la evolución de esta empresa minorista, enmarcando su crecimiento en lo que han dado en llamar los propios funcionarios de la cadena: la cultura *Wal Mart*.

¹ Por encima de *Exxon-Mobil*, 191.5 mil millones de dólares, *General Motors*, 177.2 mil millones de dólares, *Ford Motor* 162.4 mil millones de dólares y *Enron*, 138.7 mil millones de dólares.



A través de los principios básicos que conforman esta cultura que pusiera en práctica desde sus orígenes y les legara su propietario Sam Walton, es como la empresa ha podido expandirse al interior de los Estados Unidos y del mundo. Lo ha hecho con premisas que abarcan todas las áreas de la empresa, pero que se enfocan principalmente en dos agentes: el cliente y el trabajador. El primer sujeto es muy importante según su filosofía, dado que gracias a él la compañía acrecienta sus niveles de ganancias, a la satisfacción total que obtiene como consumidor al adquirir los artículos en los establecimientos. Por lo tanto, la empresa tratará por todos los medios de proporcionarle el mayor bienestar posible dentro de sus instalaciones. Para ello le ofrece diversidad de productos, calidad, atención, acceso rápido, comodidad, seguridad, etc.

El segundo sujeto, el trabajador -considerado por la empresa como un socio al ser aceptado como trabajador- es también muy importante. Dentro de esta filosofía juega el papel de trasmisor al cliente de elementos subjetivos como ser amable, sonreír, saludar, ayudar, etc., con la finalidad de promover su regreso. En general, los dos actores son la pieza clave del proceso iniciado en la década de los noventa para incursionar en los mercados internacionales. Sobre los nuevos y potenciales consumidores y trabajadores del mundo, recae enfáticamente la cultura *Wal Mart*. Para obtener tales premisas, el autor se dio a la tarea de visitar varios de los establecimientos ubicados en los cinco continentes, lo que le permitió, al mismo tiempo, establecer comparaciones o analogías entre las tiendas. El autor dividió el libro en seis apartados, el primero lo compone el capítulo donde se describe cómo celebra actualmente la empresa las reuniones entre sus asociados y los altos funcionarios. La siguiente sección, la integran tres capítulos donde se describe la trayectoria de Sam Walton, y cómo fue estableciendo la cultura *Wal Mart* en sus diversas tiendas al interior de los Estados Unidos. La tercera parte incluye la conformación del nuevo *Wal Mart* a raíz del fallecimiento de Sam Walton, y la generación de la nueva estrategia de crecimiento acompañada de la cultura *Wal Mart*. La cuarta sección establece en la práctica esa nueva estrategia de crecimiento hacia fuera de los Estados Unidos, es decir, su expansión internacional, en los casos específicos de Alemania y China. La quinta parte advierte a la empresa *Wal Mart* en su posición de dominio y de rechazo en el mercado de bienes y de factores productivos, así como ambientales en diferentes localidades. Por



último, la sexta parte trabaja la idea de cuál es el futuro de la empresa en los próximos quince o veinte años en el mercado de bienes.

El autor brevemente describe la génesis de la cadena, -dado que desde entonces se empieza gestar lo que más tarde se conocería como la filosofía *Wal Mart*-, es decir, cuando Sam Walton inauguró el primer establecimiento en julio de 1962 en Rogers, Arkansas, en Estados Unidos. "Los hermanos Walton no se imaginaban que habían creado el motor de crecimiento empresarial más grande y poderoso del mundo", dice el autor. Hasta 1992, Sam Walton su propietario, mantuvo una filosofía de crecimiento: "Vender en volumen. Intentando obtener menor ganancia por artículo, pero vender más productos. Para ello ofrecía precios bajos todos los días, sin ofertas o precios especiales". Por otro lado, se encontraba la no aceptación a los cambios tecnológicos debido a que consideraba que se abría una distancia entre los usuarios y los consumidores, lo cual implicaría mayores gastos. Esta posición también la mantenía respecto a la formación de los sindicatos; era tal su aversión a este tipo de organizaciones que prefería cerrar un establecimiento que permitir la asociación sindical. Su estrategia era la siguiente: "compra barato, mantén tus estantes bien aprovisionados, trata a tus clientes con calidez y respeto y pon mucha atención en lo que tus rivales hacen bien". Además de comprar barato, que era lo principal, los productos deberían tener calidad, existir variedad y disponibilidad del bien, siempre.

La cultura *Wal Mart* implica que el trabajador debe estar alegre y dispuesto a ayudar al cliente, es decir: "Los empleados parecen programados para ser amables". La cultura consiste en tres premisas fundamentales: 1) respeto por el individuo, 2) servicio a los clientes y 3) búsqueda de la excelencia. Aunado a estas afirmaciones, Walton agregó diez principios más: 1) comprométete con tu negocio; 2) comparte tus ganancias con tus asociados y trátalos como socios; 3) motiva a tus socios; 4) comunica todo lo que puedas a tus socios; 5) aprecia todo lo que tus asociados hacen por el negocio, 6) celebra tus éxitos; 7) escucha a todos en tu empresa; 8) sobrepasa las expectativas de tus clientes; 9) controla tus gastos mejor que tu competencia; 10) nada contra corriente.

Es de destacar cómo la filosofía de la empresa consiste fundamentalmente en hacer sentir al trabajador que realmente es socio, que la empresa de algu-



na manera le pertenece y que debe hacer todo lo posible por agradar a "sus" clientes, reducir "sus" costos y elevar "sus" ganancias, dado que ello le permitirá la obtención de mayores ingresos a la empresa. Por eso la disposición del trabajador es clave en la práctica de la filosofía *Wal Mart*, pues a través de ella se obtienen los mejores resultados expresados en las ganancias totales. Siguiendo la filosofía se mantiene a los trabajadores fieles a las reglas del juego, mismas que les permitirán el crecimiento de "su" empresa, al esforzarse cada día por dar lo mejor de ellos como "asociados", denominación que recae básicamente en el trabajador, no en el ejecutivo.

Con la idea de que los empleados necesitan que les digan que son importantes y necesarios, Sam Walton pensaba, "los halagos *no cuestan nada* y hacen mucho por ganarse a los empleados". Un principio determinante más dentro de la cultura *Wal Mart*, que es realizado únicamente por el trabajador, y que se establece como prioritario, es la amabilidad expresada al cliente; en ese sentido "siempre da a *tus* clientes más de lo que esperan. Muéstrales *tu* aprecio; admite *tus* errores; no inventes pretextos, simplemente discúlpate".

Otro punto primordial es la reducción de costos en todos los ámbitos, incluyendo al trabajador, al manifestarle como principio, "controla *tus* gastos mejor que *tu* competencia". Nuevamente se advierte al asociado como parte de la empresa que él debe sentir como de su pertenencia y que debe actuar como su propietario real, al cual nada le importaba más que "controlar cada penique y cada centavo; si se hace así, los dólares se cuidarían a sí mismos".

Como puede apreciarse la cultura *Wal Mart* recae sobre el papel de accionista que debe representar el asociado desde el momento que ingresa a la empresa. La primera premisa establece el compromiso con la que será su empresa, el trabajador debe tratar al cliente como su cliente con toda la amabilidad posible y reducir los costos como si realmente fueran sus costos. Aunado a esta filosofía establecida por su fundador en la década de los noventa, se genera una nueva estrategia de expansión internacional. Ambas incursionan el mercado internacional y consideran que sus ejecutivos forman la cultura de posicionamiento y dominio de los mercados y consumidores extranjeros.

A partir de la década de los noventa -la primera tienda foránea se ubicó en México en 1991- es cuando empieza la expansión internacional de *Wal Mart*, lo



que implicó un crecimiento en el organigrama de hasta cuatro mil gerentes para el 2002. El crecimiento los llevó a "ser menos tolerante con la gente que no entiende la cultura *Wal Mart*", según las propias palabras de su director ejecutivo. Incluso surge la necesidad de crear el área de recursos humanos, que después de casi treinta años de operaciones no existía en la empresa por considerarla innecesaria y costosa. Respecto a eso, Sam Walton argumentaba: "Es tarea de cada gerente de las tiendas cuidar de su gente; cada vez que se pone en marcha una estructura que no trae directamente ventas y ganancias, se aleja a los gerentes de sus responsabilidades totales". Cuáles eran estas responsabilidades: elevar las ventas y generar mayores ganancias.

Un movimiento motivado por el acelerado crecimiento de las unidades *Wal Mart*, fue el número de abogados trabajando para la empresa, éste pasó de treinta a noventa de 1999 a 2002. Por las mismas dimensiones del crecimiento en las tiendas, se creó una unidad encargada de las relaciones con el gobierno, la oficina se ubica en Washington D.C. con la idea de "enfocar cosas que podrían ser perjudiciales para nuestro negocio", como la legislación que pudiera afectar a la empresa. Se tiene que mantener una estrecha relación con el gobierno de Estados Unidos para proteger a la empresa de cualquier situación que la afecte, como es en los casos de demandas laborales y ambientales.

El programa internacional incluye tiendas en México, Canadá, Reino Unido, Alemania, Argentina, Brasil, China, Corea del Sur y Japón. En esos países se aplica la cultura *Wal Mart*: 1) En la puerta principal se encuentran los asociados que saludan a sus clientes, 2) los asociados practican la regla de los tres metros, 3) el eslogan de los precios bajos siempre, y 4) el entusiasmo y amabilidad del asociado. "John Walton, hijo de Sam y miembro de la junta *Wal Mart* en 2002 explicó: la cultura ha evolucionado, pero los principios esenciales siguen siendo los mismos. Lo que ha evolucionado son los medios por los cuales enfrentamos esos principios".

Los gerentes de las tiendas se encargan de transmitir la cultura *Wal Mart* con la firme convicción en palabras de su ejecutivo de "que los clientes de *Wal Mart* son semejantes sin importar en donde vivan o compren. Francamente encontramos que los clientes quieren las mismas cosas. El hecho más sorprendente es que nuestros asociados en todo el mundo adoptan y protegen esta cultura



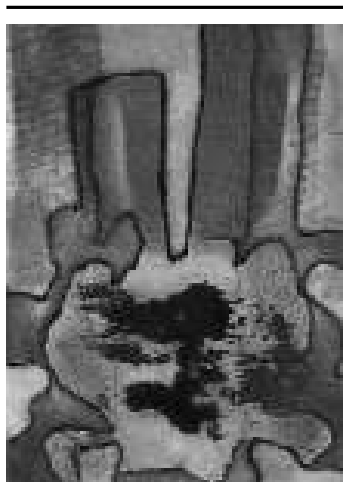
que han construido durante los últimos 35 años". El crecimiento internacional es uno de los puntos principales de *Wal Mart*, al mismo tiempo que se espera que un tercio del crecimiento se genere en el extranjero.

Una de las estrategias fundamentales para el acaparamiento del mercado externo, que es acompañada por la cultura *Wal Mart*, ha sido la compra de grandes comercios minoristas en el país en cuestión. Por ejemplo el caso de Alemania, donde adquirió 21 supermercados del grupo Wertkauf en 1997, un año después agregó 74 supermercados Interspar. En México adquiere Cifra en 1998, que era la empresa minorista más grande del país. En el Reino Unido, *Wal Mart* obtuvo 232 supermercados de la cadena ASDA en el 2000. Japón no escapó a esta estrategia de crecimiento internacional, en 2002 consigue 6.1% de interés del cuarto supermercado de mayor importancia del país. La expansión internacional llevó a *Wal Mart* a la construcción de sistemas globales de distribución y transportación de mercancías.

Las adaptaciones al crecimiento internacional exigieron también la retención del empleo, pues se consideraba costoso y perjudicial para inculcar la cultura. Se enfrentaron a una tasa de rotación de 70% a finales de los noventa. Los altos costos se expresaban en que casi la mitad de los nuevos empleados, 47%, se retiraban de la empresa en un promedio de noventa días.

Una decisión determinante ante el impresionante crecimiento de las unidades por el mundo, ha sido la de mantener centralizada la organización en Bentonville, esto permite el control de todos los establecimientos, es decir, vigilar todas las tiendas *Wal Mart* ubicadas por todo el planeta desde su casa matriz.

Con los principios de la cultura *Wal Mart* que recaen fundamentalmente en el trabajador, cuya función principal es agradar al cliente y fortalecer a la empresa, la cadena se da a la tarea de incursionar continuamente en nuevos espacios comerciales. Al mismo tiempo que domina mercados homogeneizando el consumo, impone nuevas formas de ofertar las mercancías, de negociación con proveedores, de organización, producción, control, distribución y comercialización de los bienes, con los adelantos científicos tecnológicos más destacados. La meta final es elevar las ventas y acrecentar las ganancias obtenidas internacionalmente, ello en coincidencia total con su propietario y autor de la cultura *Wal Mart*, Sam Walton.



Psicología y feminismo. Historia olvidada de mujeres pioneras en psicología

*Rosario Román Pérez**

Silvia García Dauder (2005) *Psicología y feminismo. Historia olvidada de mujeres pioneras en psicología*, Madrid, España
Narcea, S. A. de Ediciones, 191 pp.

* Investigadora titular de la Coordinación de Desarrollo Regional del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Correo electrónico: roman@ciad.mx

La psicología y el feminismo no parecen ser palabras que comúnmente se encuentren unidas. Han sido otras disciplinas como la antropología y la sociología, las que cuentan con mayor número de referencias bibliográficas al respecto. Seguramente por ello el libro de Silvia García Dauder, doctora en psicología y profesora en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, se convirtió en la referencia actualmente más difundida sobre el tema, cuando se busca información feminista desde el campo de esa disciplina científica.

El libro pone el dedo en la llaga sobre el sexismo que ha predominado en la producción de conocimientos científicos develando un pasado oscuro y secreto de los grandes constructores de la psicología contemporánea. De acuerdo con Celia Amorós, el sexismo es una ideología que influye el discurso filosófico condicionando las formas de pensar y categorizar a las mujeres y al mismo tiempo, constituye discursos y prácticas que las excluyen. El trabajo historiográfico de la autora ubicado en la psicología de los Estados Unidos del periodo 1879-1930, nos conduce por la vida de mujeres que para lograr doctorarse en psicología y ejercerla en el terreno de la docencia y la investigación,



se convirtieron en transgresoras de reglas que las "encorsetaban" en una sociedad victoriana de fines del siglo XIX.

Pero más que una historiografía, el libro es una crítica documentada sobre el legado misógino que los psicólogos de la época posterior a la Guerra de Secesión en la Unión Americana, han heredado no sólo a la psicología de los Estados Unidos, sino también a la de otros países que han copiado sin mayor reflexión tal modelo. La autora nos traslada a la vida de los estudiantes blancos adinerados que podían realizar sus doctorados en prestigiosas universidades alemanas, en ese entonces consideradas las más avanzadas pero que pese a sus adelantos en el conocimiento, rechazaban a las mujeres por considerarlas no aptas para realizar estudios doctorales. Los nombres de psicólogos famosos como Wilhelm Wundt o Stanley Hall aparecen ligados a las más tenebrosas historias de discriminación hacia mujeres que pretendían continuar sus estudios de doctorado y formarse como científicas de la psicología. La experiencia de estas mujeres, dice la autora, es nuestro pasado en el presente.

Si bien la discriminación de las mujeres en las élites de la investigación científica no es privativa de la psicología, el libro de García Dauder devela el papel de la psicología científica para producir y regular la subjetividad de las mujeres. Para ello nos proporciona dos elementos de análisis alrededor de los cuales desarrolla conceptualmente su investigación sobre la misoginia científica de finales del siglo XIX y principios del XX: la exclusión y la resistencia.

La exclusión la aborda la autora como un mecanismo de las más prestigiadas universidades de los Estados Unidos para negar el acceso de las mujeres a los doctorados, mediante argumentos socialmente aceptables en su tiempo y barreras informales. El modelo universitario de las principales instituciones estadounidenses de mediados del siglo XIX estaba diseñado exclusivamente para varones porque se consideraba que las mujeres no tenían capacidad para alcanzar estudios superiores, ni tampoco los necesitaban para la realización de sus actividades tradicionales relacionadas con el hogar y el cuidado de sus familias. Gradualmente se abrieron escuelas para mujeres pero una vez que terminaban sus estudios, las pioneras psicólogas se enfrentaron con que no podían ser admitidas como alumnas regulares de doctorado en las universidades más prestigiadas.



Cuando por fin las mujeres fueron aceptadas en los estudios doctorales se crearon anexos en los que recibían clases, se evaluaba su rendimiento al igual que el de sus pares varones, escribían tesis y las defendían, pero no podían recibir título alguno. Tal es la historia de Christine Ladd-Franklin, feminista defensora del derecho al sufragio de las mujeres y psicóloga experta en lógica y teoría de la visión del color. A los 79 años de edad y después de 44 años de luchar para que su doctorado fuera reconocido, la Universidad Johns Hopkins finalmente le otorgó el título. Por supuesto que su nombre pasó desapercibido en la formación de profesionales de la psicología de la mayoría de los países que siguen el modelo americano de formación universitaria. La historia fue parecida para otras psicólogas pioneras como Mary Whiton Calkins, primera mujer presidenta de la Asociación de Psicología Americana en 1905 y fundadora del primer laboratorio psicológico conducido por mujeres o la de Margaret Floy Washburn, primera psicóloga a la que la Universidad de Cornell le otorgó oficialmente el título de doctora, no sin sufrir muchos sinsabores.

Los argumentos que justificaban esta exclusión institucional, con sus matices, no están lejos de ideas que en pleno siglo XXI aún prevalecen en algunos grupos sociales y académicos. El famoso Dr. Watson, pionero del conductismo, escribió en 1927 un artículo en *The Nation* en el que criticaba la modernidad de las mujeres cuestionando si lo que deseaban era libertad, valor poco asociado con las mujeres. Para este investigador la libertad de las mujeres tenía como precio el desajuste sexual y con ello se unía al coro de críticas sobre los conflictos que sufrían los matrimonios de las mujeres profesionistas quienes estaban condenadas a ser infelices.

Si bien algunas psicólogas aceptaron seguir las reglas de exclusión marcadas por sus pares varones, otras recurrieron a desarrollar sus propios mecanismos de resistencia para confrontarlas o evadirlas. Tal es el segundo concepto que maneja García Dauder para analizar la trayectoria de otras mujeres pioneras de la psicología científica. La autora relata los casos de Miriam Van Waters y Amy Tanner como ejemplos de mujeres que lograron doctorarse pero que optaron por buscar opciones de desarrollo en áreas de aplicación de la psicología, más que perseguir una posición dentro de las universidades, únicos lugares que contaban en ese tiempo con condiciones para



realizar investigación. Van Waters, una de las primeras candidatas a doctora se graduó en 1913 con Stanley Hall como su director en la Universidad de Clark, pero se decepcionó por el tipo de psicología que se estaba haciendo. En cartas que enviaba a su madre, se quejaba de que Hall utilizaba a sus estudiantes para recolectar datos que luego "acomodaba" a su antojo. Además, encontraba alienante la "nueva psicología científica" por su énfasis en la objetividad y su alejamiento de un enfoque más humanista. Por su parte, Amy Tanner fue una excelente estudiante de psicología en la Universidad de Chicago y más tarde se doctoró en la Universidad de Clark, la cual abandonó en 1918 para trabajar en un centro social cansada del escaso reconocimiento que Hall mostraba por las mujeres.

Pero quien llevó la voz cantante de las psicólogas que confrontaron el sexismo en sus instituciones fue Christine Ladd Franklin. Cuando Tichener¹ fundó la Sociedad de Psicólogos Experimentales y prohibió la entrada a mujeres, Ladd Franklin se atrevió a protestar públicamente contra una medida que rechazó por ser una "política medieval sexista". Esta psicóloga tuvo que enfrentar la discriminación de la que eran objeto las mujeres profesionistas que se casaban y luchó por conseguir un puesto docente de tiempo parcial primero en la Universidad Johns Hopkins y más tarde en la Universidad de Columbia, donde realizó investigación sobre su teoría de la visión, sin recibir remuneración alguna

Con su ejemplo, estas psicólogas pioneras sentaron precedentes y merecieron la admiración de sus contemporáneas. Sin embargo, con su actuación no lograron derrumbar mitos y resistencias hacia las mujeres profesionistas porque más bien se les percibió como excepciones que confirmaban la regla. Lejos de amortiguar las discriminaciones sexistas, paradójicamente su experiencia personal se convirtió en evidencia contundente de las bondades de un sistema meritocrático que más adelante fue defendido por las psicólogas de segunda generación. De 1920 a 1940 más mujeres comenzaron a

¹ Edward Bradford Tichener (1867-1927) fue el principal discípulo de Wundt. Este psicólogo no reconoció valor al factor subjetivo de la voluntad y asumió la forma de un sistema conceptual completamente naturalista, definiendo el trabajo de su maestro como "estructuralismo" y lo dio a conocer en Estados Unidos como el introspeccionismo. Según Tichener, el fin de la investigación psicológica es describir los contenidos -elementales- de la conciencia y descubrir las leyes que determinan la manera en que éstos se suceden y se combinan.



incorporarse profesionalmente a las universidades, aparecieron Florence Goodenough, autora de pruebas de inteligencia infantiles, quien creyó en la igualdad de oportunidades a pesar de los bajos salarios y rangos, la escasez de prestigio, reconocimiento y relegación a las que se sometían las psicólogas. Su discurso se volvió individualista y autoinculpador proclamando que las oportunidades llegarían sólo para las mujeres que lograran ejercer su fuerza propulsora. El mecanismo de resistencia implementado así por algunas psicólogas fue no solamente criticado por sus sucesoras, sino que también ellas contribuyeron a borrar las redes de solidaridad femenina que las pioneras habían logrado crear.

Conforme se avanza en la lectura de la *Historia olvidada de mujeres pioneras en psicología*, se va develando también el papel de la psicología científica como dispositivo de poder y de control sobre la construcción del ser mujer. Los temas de estudio abordados durante la época de inicio de la psicología experimental van construyendo discursos orientados a confirmar la supuesta incapacidad de las mujeres para introducirse en el quehacer científico. Psicólogos prestigiados como James McKeen Catell y Edward Thorndike, basados en los avances de la estadística y pruebas "mentales", utilizaron la hipótesis darwinista de la variabilidad para disuadir a las autoridades universitarias sobre la inutilidad de invertir en las mujeres por sus "niveles moderados de capacidad mental". Los porcentajes mayores de varones ubicados en ambos extremos de la curva normal y la mayor concentración de las mujeres alrededor de la media, llevó a concluir la "mediocridad" de éstas. Así, el hecho de que hubiera más varones eminentes y más retrasados mentales, borraba el hecho de que en promedio las mujeres calificaran más alto.

Tras varias décadas de investigación y gracias al esfuerzo de las psicólogas que lograron destacar a principios del siglo XX, el debate se trasladó de la variabilidad al de la naturaleza en oposición al ambiente. Si lo que se buscaba era identificar diferencias objetivas entre varones y mujeres, la investigación debería controlar toda influencia posible del contexto y con ello todas las diferencias sociales. Como tal estudio era imposible de realizar, el interés por las diferencias sexuales en inteligencia se orientó hacia las diferencias en la personalidad. En los años treinta y con el psicoanálisis como una tendencia dominante, se construyeron pruebas para medir la masculinidad y la feminidad



como dimensiones de la personalidad. La mayor participación de las mujeres en ámbitos profesionales fue razón suficiente para que psicólogos conservadores "demostraran" la masculinización de las mujeres y la feminización de los varones, lo que constituía una amenaza para la nación y la raza. En 1936, Lewis Terman construyó un cuestionario de actitudes e intereses que ante el problema irresoluble de manipular las condiciones sociales, permitía al investigador definir qué era propio del varón y qué de la mujer. Los constructos psicológicos derivados de este instrumento, sólo vinieron a confirmar la reificación del sexo masculino.

A finales del siglo XIX y principios del XX, nos dice García Dauder, el imaginario científico y particularmente el de la psicología, se construyó en oposición al imaginario femenino. La ciencia, al igual que los varones, era rígida, rigurosa, racional, objetiva, impersonal, competitiva y no emocional, todo lo contrario a lo que se asumía era propio de las mujeres: emocionales, sumisas, relacionales y cuidadosas. No es difícil imaginar las contradicciones vividas por las psicólogas pioneras en un escenario en el que optar por una educación superior implicaba para las mujeres arriesgarse a ser objeto de sanciones sociales severas. Como científicas eran atípicas, casi no mujeres, porque debían renunciar a la sumisión y la domesticidad para lanzarse a un ámbito público netamente masculino. Ellas eran en sí mismas una contradicción.

Sus huellas, sin embargo, fueron borradas de la historia de la psicología. Pocas de ellas fueron, por supuesto, incluidas en prestigiados directorios como el *American Men of Science* (Sólo 12% de un total de 186 personas que aparecieron en la primera edición de 1906 eran mujeres). Muy pocas llegaron a pertenecer a la Sociedad Americana de Psicología. Las principales fuentes de información a las que generalmente recurren quienes se dedican a la historia, no registran su existencia. De ahí que la historia de la psicología sea eminentemente masculina y en ello radica también el valor de la obra aquí reseñada. Recuperar la historia de la psicología incluyendo a las mujeres, no busca tampoco victimizarlas. Sus trayectorias fueron de lucha y de resistencia. Las pioneras de la psicología científica vivieron trabajando, pensando, reconociendo sus límites y posibilidades y murieron creando las bases para nuevas estrategias de resistencia, que bajo diversos matices, algún día lograrán romper con la normalización y naturalización de la condición femenina. *La Historia olvida-*



da de mujeres pioneras en psicología, no es sólo una referencia para las personas interesadas en esta disciplina, sino también para quienes creen que es posible reinventar formas de pensar y practicar el quehacer científico.

Estudios Sociales

REVISTA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

LINEAMIENTOS DE CONTRIBUCIÓN

1. Exclusividad

Los trabajos propuestos para su publicación en Estudios Sociales deberán ser inéditos. Sólo se someterán a dictamen colaboraciones que no hayan aparecido en otros medios impresos o en página electrónica y que no estén a consideración de otra publicación.

1. Adjuntar al envío carta de exclusividad, firmada por el autor o autora, declarando que la colaboración no ha aparecido en otros medios impresos ni en página electrónica y que no está a consideración de otra publicación.

2. Naturaleza de las colaboraciones

Se aceptarán trabajos bajo las siguientes modalidades:

1. Artículos producto de investigaciones originales y de alto nivel.
2. Ensayos cuyo tema sea afín al perfil de la revista *Estudios Sociales*.
3. Reseñas de publicaciones recientes y notas críticas.

Las temáticas deberán ser abordadas desde la perspectiva de las ciencias sociales. Los ámbitos de análisis podrán abarcar tanto las megatendencias como los estudios de caso.

3. Presentación de los trabajos

Los trabajos enviados a la revista Estudios Sociales deberán ser procesados en *Microsoft Office Word* para *Windows*, bajo las siguientes especificaciones:

1. En la portada aparecerá el título, claro y conciso, y los datos generales del autor o autora: nombre completo, resumen curricular, académico y profesional (no mayor de diez líneas); dirección postal y electrónica; teléfono, fax y lugar de adscripción.

2. Cuando se trate de un artículo se agregará un resumen, cuya extensión no exceda de doscientas palabras, así como los descriptores. El título, el resumen y las palabras clave, deberán presentarse en español y en inglés.

3. Los textos serán escritos con letra Times New Roman, estilo Normal, número 12, a espacio y medio, utilizando mayúsculas, minúsculas y acentos. Se evitará el uso de guiones al final del renglón. Cada cuartilla contendrá entre 23 y 25 renglones de 60 golpes cada uno, aproximadamente.

4. Las notas al pie de página deberán utilizarse sólo si son absolutamente necesarias y a un espacio.

5. Para las referencias dentro del texto se usará la notación Harvard: apellido, año y número de página entre paréntesis. Ejemplo: (Escalante, 2004: 25).

6. Las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente al final del documento, conteniendo todos los elementos de una ficha, en el siguiente orden:

- Apellido y nombre del autor
- Año de edición entre paréntesis
- Título del artículo entrecomillado
- Título de la revista o del libro en cursivas
- Número de serie o volumen de la revista
- Lugar de edición
- Editorial
- Páginas

Ejemplos:

Parker, C. (1998) *Ética, democracia y desarrollo humano*. Santiago de Chile, CERC-UAHC, LOM Editores, 390 pp.

Boisier, Sergio (2004) "Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico" en *Estudios Sociales*. Vol. 12, no. 23, pp. 9-36.

Reygadas, Luis (2002) "La cultura laboral: metáforas, conceptos y otras construcciones simbólicas" en Gabriela García Figueroa et al. (coord), *Sonora frente al siglo XX*. Serie Meridiana, Memorias, Hermosillo, Sonora, El Colegio de Sonora / Universidad de Sonora / Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.

-
-
8. La primera vez que se emplee una sigla en el texto, en los cuadros o gráficas, deberá acompañarse de su equivalencia completa.
 9. Se admitirán trabajos en inglés, portugués o francés. Cuando se envíe una traducción al español, de deberá adjuntar el texto en el idioma original.
 10. Extensión de los trabajos:
 1. En el caso de artículos será de veinte cuartillas mínimo y cuarenta máximo (incluyendo gráficas, mapas, figuras, diagramas, etc.).
 2. Las notas críticas podrán fluctuar entre 15 y 25 páginas.
 3. Las reseñas tendrán un máximo de cinco cuartillas.

4. Dictamen

1. Los trabajos recibidos serán sometidos a arbitraje a fin de evaluar la pertinencia, originalidad, técnicas metodológicas y nivel científico.
2. El dictamen se realizará en estricto anonimato, por ello, el nombre del autor(a) o los autores(as), u otra forma de identificación sólo se anotará en la portada. Los evaluadores serán seleccionados por el Comité Técnico Editorial.
3. Los resultados serán comunicados al autor(a) en un plazo de alrededor de 60 días, después de la recepción del artículo.
4. El dictamen será inapelable en todos los casos.
5. La dirección de la revista Estudios Sociales se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere pertinentes

5. Forma de envío

El envío de las colaboraciones se realizará a través de la siguiente dirección electrónica:

estudiosociales@ciad.mx

Arizona Journal of Hispanic
HCS Cultural
Studies

The Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies appears in the Fall of each year and responds to a need for truly incisive interdisciplinary work. While our version of Cultural Studies is deeply rooted in a conceptualization of culture that attempts to return the text to its rightful place as part of the rich mixture of material reality that forms our everyday existence, our pages are open to those who embrace many definitions of Cultural Studies. We hope that a variety of perspectives will open a dialogue that will enable us to examine what we do as scholars, what happens in the Hispanic world and what we can do in the classroom. In this way we hope our journal will transcend the limits of academic scholarship and transform our academic endeavors.

Each issue features critical essays, interviews and round table discussions, a section on pedagogical perspectives, book reviews, and a special section of essays on a specific topic.

Subscriptions: \$20 for individuals, \$35 for institutions, \$15 for students. Non-U.S. subscribers add \$12 for surface and \$22 air per year to these rates.

Make checks payable to:

Arizona Journal of Hispanic Cultural Studies
Department of Spanish and Portuguese
Modern Languages 545 P.O. Box 210067
The University of Arizona
Tucson, AZ 85721-0067

Mention this ad and individuals can purchase volumes 1-5 for \$25 with the purchase of Volumes 6, 7 and 8 at the regular price.

For information on submission procedures, visit our website:
<http://www.coh.arizona.edu/spanish/ajhcs/default.htm>



región y sociedad

Publicación cuatrimestral, vol. XVIII, no. 37, septiembre-diciembre de 2006

**Gestión ambiental transfronteriza para la generación eléctrica en la región
California, Estados Unidos-Baja California, México**
Efraín Carlos Nieblas Ortiz y Margarito Quintero Núñez

**Organizaciones no gubernamentales y la contaminación del aire en la frontera
de Baja California, México-California, Estados Unidos. Contexto y desafíos**
José María Ramos y Marcela Reyes

**Estrategias de combate a la pobreza. El Programa Hábitat
en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora
y Ciudad Juárez, Chihuahua**
Socorro Arzaluz y Mario Alberto Jurado Montelongo

**Mujeres, políticas públicas y política: los caminos globales
de Ciudad Juárez, Chihuahua-El Paso, Texas**
Kathleen Staudt y Beatriz Vera

**Subespacios de la pobreza y diferenciación. Una aproximación empírica
a la identidad sociocultural de los pobladores de asentamientos irregulares
en Hermosillo, 2003-2004**
Manuela Guillén Lúgigo

**La determinación de costos como herramienta de defensa ante la globalización.
El caso de una empresa de servicios agropecuarios en Sinaloa**
*Félix Susana Juárez López, Rafael Rodríguez Martínez,
Héctor Manuel López Pérez, Joel López Pérez
y Miguel Arenas Vargas*

**Clientelismo y exilio. José María Maytorena como "ego"
de una red, 1915-1920**
Laura Alarcón Menchaca

**Reseña
Jared Diamond**
Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso
Daniel José da Silva

A partir del número _____

Nombre _____

Dirección _____ Tel: _____

Forma de pago: Giro postal ó depósito en cuenta Bancomer no. 044 3084 515
a nombre de El Colegio de Sonora
región y sociedad (cuatrimestral).

Costo de la suscripción por un año en la República Mexicana \$280.00
para los Estados Unidos \$90.00 dls. Envíe este talón a *región y sociedad*.
Obregón 54, Centro, C. P. 83000, Hermosillo, Sonora, México.

Fax: 01(662) 212-50-21, correo electrónico:
region@colson.edu.mx wsarracino@colson.edu.mx

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UAEM

CONVERGENCIA

Revista de Ciencias Sociales

AÑO 14

NÚM. 43

ENE. ABR. 2007

ISSN 1405-8344

Mujeres, ciencia y medios de comunicación:
posibilidades de un directorio de mujeres expertas
JORGEL GARCÍA MARÍN

El papel de la prensa en la construcción de las
representaciones sobre la profesionalización sentimental
en los habitantes de Toluca, Estado
de México
JERÓNIMO LARREA GONZÁLEZ

Sistemas de clasificación para categorías
medicinas. Una revisión en el país
LUIS ALFONSO GUERRA RICO

Comunicación política y medios en México:
el caso de la reforma a la Ley Federal de
Radio y Televisión
MÁ. CRISTINA RIVERO MORALES

El servicio de asistencia técnica a los productores
de maíz en el estado de
Toluca
TARLETON GUERRA GONZÁLEZ

Asimetrías en los niveles de desarrollo de los
Objetivos de Desarrollo Sostenible de México de ODS: es
posible un proyecto de cambio a largo
plazo o a escala social?
MARIA JOSÉ DE REZEDE

Del gobierno por el pueblo a la posdemocracia:
económica transnacional, global y cosmopolita
JOSE GUADALUPE VARGAS HERNÁNDEZ

CONVERGENCIA *Revista de Ciencias Sociales*

Año 14 Número 43 enero-abril de 2007.

Publicación del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas
y Administración Pública, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

<http://convergencia.uaemex.mx>
www.redalyc.com.mx
revistaconvergencia@yahoo.com.mx
Telfax (722) 215 9280

Novedades junio revistas



economía mexicana NUEVA ÉPOCA

ARTÍCULOS

Lucía A. Ruiz-Galindo y
Francisco Venegas-Martínez
*Un modelo macroeconómico
de simulación con microfundamentos
para la economía mexicana*

Frederick H. Wallace
and Gary L. Shelley
*Long Run Neutrality
of Money in Mexico*

Sofkely Pardo, López-Calva,
Meléndez Martínez, Rascoín Ramírez
y Rodríguez-Chumussy
*Poniendo a la pobreza de ingresos
y a la desigualdad en el mapa
de México*

NOTAS

García, Díaz, Cortés, Torres,
Salazar, Jaramillo, Morales,
Miranda, Alquiriras, Wiltshire,
Pineda, Tapia, Torres, Añorve,
Zaragoza, Poble y Garzón
*Rescatando el Salto de San Antón:
una historia reciente
de construcción institucional*

istor

Usos y abusos de la Historia

Jean Meyer
La Historia al servicio de...

Pierre Nora
Malestar en la identidad histórica

Wladimir Berelowitch
*Los manuales de Historia
en la Rusia de hoy*

Andrés Lira
La Historia como alegato

Phil C. Weigand
*La centralización de la política de de-
cisiones para la arqueología*

Ilan Greilsammer
*Los usos políticos de la Historia entre
los israelíes y los palestinos*

Gestión y Política Pública

Gestión y política pública

Oscar J. Cárdenas Rodríguez
y Francisco Javier Luna López
*EL GASTO EDUCATIVO: UNA PROPUESTA
DE FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN BÁSICA*

Ruth Martín Quintero
*LA INCORPORACIÓN DE LAS IDEAS AL ANÁLISIS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE
LAS COALICIONES PROMOTORAS*

Gestión y organización

Egon Montecinos
*LOS LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN
MUNICIPAL PARA PROFUNDEZAR
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CHILE*

Experiencias relevantes

José de la Paz Hernández,
María Luisa Domínguez y Magdalena Caballero
*FACTORES DE INNOVACIÓN EN NEGOCIOS
DE ARTESANÍA DE MÉXICO*

Carlos Javier Vilalta Perdomo
*EL VOTO DE OPOSICIÓN AL SEGUNDO
PISO DEL PERIFÉRICO*

Gestión regional y local

Cecilia Cadena Inostroza, Sergio Franco Maass
y Héctor Campos Alanís
*TERRITORIALIDAD Y POLÍTICA.
EL CASO DE LA DIVISION DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, EDOMEX*

Posiciones e ideas

Carlos Alberto Martínez Castillo
BASILEA II, RITOS Y OPORTUNIDADES

Sección especial

Pan Suk Kim
*DESAFÍOS A LA CAPACIDAD PÚBLICA
EN LA ERA DE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EVOLUCIÓN Y REFORMA DEL GOBIERNO*

Tom Christensen y Per Løgreid
REFORMAS POST NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

POLÍTICA y gobierno

ARTÍCULOS

IGNACIO MARVÁN LABORDE
*¿Cómo votaron los diputados
constituyentes de 1916-1917?*

MANUEL ALCÁNTARA Y CRISTINA RIVAS
*Las dimensiones de la polarización
partidista en América Latina*

ENSAYO BIBLIOGRÁFICO

JUAN PABLO LUNA
*Representación política en América Latina:
el estado de la cuestión y una propuesta de agenda*

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Encuestas y opinión pública en el 2006
CHAPPELL LAWSON Y ALEJANDRO MORENO
*El Estudio Panel México 2006: midiendo el cambio
de opiniones durante la campaña presidencial*

ULISES BELTRÁN
*Contextos institucionales y decisiones
individuales: Cuarta Encuesta Nacional CIDE-CSES*

PABLO PARÁS Y CARLOS LÓPEZ
Auditoría de la democracia: México 2006

DEBATE

PETRA SCHLEITER Y EDWARD MORGAN-JONES
*Semipresidencialismo: decisiones
constitucionales y consecuencias políticas*

GABRIEL NEGRETTO
*¿Es el semipresidencialismo un modelo atractivo
y factible para América Latina?*

RESEÑAS

Mattiace, Aguilar Rivera, Ortega Ortiz,
Tirjo, Eissa-Barroso, Klesner, Loaeza, Cleary,
McClintock, Calvo, Lehoucq, Philip, Serna,
Páizara, Acuña-Alfaro, Bruhn, Kocher

Publicaciones CIDE

Ventas y suscripciones
Tel. (0155) 5081 4003
Fax (0155) 5727 9800 ext. 6314
publicaciones@cide.edu

Librería Virtual
www.e-cide.com

SECUENCIA

Revista de historia y ciencias sociales

Número 68 mayo - agosto 2007



ARTÍCULOS

Felipe de Jesús Bello Gómez

Immigración y capacidad empresarial en los albores de la industrialización de México

Ana María Serna

Periodismo, Estado y opinión pública en los inicios de los años veinte (1919-1924)

Edgar Iván Espinosa Martínez

La práctica historiográfica en Nuevo León. Una arqueología del conocimiento histórico regional, 1867-1996

Paula Bruno

Un balance acerca del uso de la expresión generación del 80 entre 1970 y 2000



Informes: Madrid 82, Col. del Carmen Coahuacán,
CP 04100, México, D. F. Tel./Fax 5554 6946 ext. 3108
secuencia@moramora.edu.mx
www.mora.edu.mx



ESTUDIOS FRONTERIZOS

REVISTA DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES

Nueva época. Vol. 7, núm. 14, julio-diciembre de 2006

ISSN 0187-697X

CONTENIDO

Las fronteras entre poder, Estado y medios de
comunicación masiva desde la teoría crítica

Manuel Ortiz Martín

El efecto sustitución y la evolución del costo de vida
en la frontera de Uruguay con Brasil

Fernando Correa Alsina

El desarrollo regional en el estado fronterizo
de Sonora, México

Jesús Arroyo Alejandré

Joaquín Bracamontes Nevarez

Violencia y desplazamiento: hacia una interpretación
de carácter regional y local. El caso de

Risaralda y su capital Pereira

Luis Adolfo Martínez Herrera

Los actores y la privatización del servicio de
limpia en Ciudad Juárez, Chihuahua

Gustavo Cordova Boyárquez

Lourdes Romo Aguller

Cecilia Sarahía Ríos

Israel Díaz Arcos

RESEÑA

El oso y el puercoespín de Jeffrey Davidow

Kenia María Ramírez Meda



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE BAJA CALIFORNIA

Para más información sobre el envío de artículos,
suscripciones e intercambios llamar a los teléfonos
(686) 566-29-85 y/o 566-0658 ext. 128 en Mexicali, Baja
California, o si prefiere puede utilizar el correo electrónico:
ref@uabc.mx , o bien, consulte nuestra página en internet
<http://www.uabc.mx/iis/ref/>

REVISTA

ISSN-1665-0441

Ra Ximhai

Publicación Cuatrimestral de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA INDÍGENA DE MÉXICO *uaiim*

Toda la Gente, Todos los Pueblos

Simen Yoemia, Simen Pa?lia Yole'men



CIAD, A.C.

COEDICIÓN

CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ALIMENTACIÓN
Y DESARROLLO (CIAD, A. C.)

Vol. 3 * Núm. 1 * Enero - Abril de 2007

Red
Cadena editorial
Investigación y desarrollo

Estudios Sociales

REVISTA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (2 NÚMEROS)

México por un año\$200.00 pesos (18.00 Dls.)
Estados Unidos y Canadá.....\$20.00 Dls.
Resto del mundo.....\$25.00 Dls.

Fecha de depósito bancario: _____

Nombre / Name: _____

Correo-e / E-mail: _____

Dirección/Address: _____

Ciudad / City: _____

Estado / State: _____ País / Country: _____

Código Postal / Zip Code: _____

Teléfono / Phone: _____ Fax: _____

Requiere factura / Invoice required: Sí No

Forma de pago

Nacional

Extranjera

Depósito bancario

Banco BANAMEX en cuenta No. 5871977 sucursal 602 a nombre del Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C. (CIAD, A. C.). Envíe copia de esta orden de suscripción y del depósito bancario por fax (662) 280 00 55 o al correo electrónico: estudiosociales@ciad.mx

La revista **Estudios Sociales** número 30
se terminó de imprimir
en el mes de julio de 2007,
con un tiraje de 750 ejemplares
en Imagen Digital del Noroeste, S. A. de C. V.,
Veracruz 19 A,
Hermosillo, Sonora, México.
Teléfono y fax: 214-88-22

Diseño y formación
LCC Aida Espinosa Curiel,
Departamento de Difusión, CIAD, A. C.
Tel: 289-24-00 ext 213
Correo electrónico: difusion@ciad.mx

Edición a cargo de M. C. Lauro Paz
Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Tel: 289-24-00
Correo electrónico: estudiosociales@ciad.mx

Portada Quimera
(Técnica Hayter 15 x 20 cm)
Esteban Moreno

