

Revista Foro

Santafé de Bogotá - Colombia No. 19 Diciembre 1992 Valor \$2.000

Las encrucijadas del Neoliberalismo económico:



Trucos del Neoliberalismo

Theotonio Dos Santos

Neoliberalismo versus Neoestructuralismo

Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta

La Privatización de los Servicios Públicos

Emilio Pradilla



Ediciones Foro Nacional por Colombia

El proyecto democrático en Colombia: Entre la reforma y la contrarreforma

La construcción de una democracia avanzada discurre de forma bastante accidentada en Colombia. Diversas fuerzas se han coaligado para impedir que finalmente, las fuerzas sociales y políticas así como los diversos sectores de la sociedad civil, nos dedicemos a la construcción de una democracia política con justicia social. Estas fuerzas tienen un bastión fuerte e importante en la llamada clase política, o para ser más precisos, en la sociedad política. Esta sociedad política es predominantemente tradicional y se niega a abandonar el escenario o a modificar sus tradicionales formas de acción. El resultado de este predominio se materializa en la existencia de partidos políticos antidemocráticos, sin ideologías definidas, sin programas y sin reglas del juego internas. Este predominio se manifiesta además en el escenario del Estado en donde la corrupción, la ineficiencia y el burocratismo son las formas predominantes que imprimen el sello a su actuación cotidiana.

Estas son las características que materializan junto con el clientelismo y el favoritismo la tendencia premoderna de privatización del Estado, esto es, del usufructo del poder público tanto fiscal como político con criterio de partido o más aún de intereses individuales o gremiales. El Congreso de la República que es el lugar por excelencia de la confrontación y de la actuación de los partidos viene mostrando precisamente la ausencia de dichos partidos. La actual legislatura sigue mostrando la pobreza de las discusiones y de las decisiones en materia de aprobación del cuerpo de leyes que permitan poner en vigencia la Constitución de 1991.

Estas tendencias son predominantes también en los máximos tribunales de justicia en el país. El reciente fallo mayoritario de la Corte Constitucional que prohibió la Acción de Tutela contra las sentencias y demás actos jurisdiccionales, en una abierta violación del espíritu de la Constitución, puso en evidencia el predominio de las corrientes ortodoxas que prefieren el predominio de las normas sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ya la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se habían manifestado en contra de la procedencia de Acción de Tutela contra las sentencias y se habían negado a revisar estas providencias. Con la limitación de la Tutela la ciudadanía ve limitado seriamente uno de los instrumentos que la Constitución había entregado en sus manos para la protección de sus derechos fundamentales.

Es cierto que durante los últimos años hemos avanzado en la estructuración de una sociedad estatal más abierta y democrática, pero, también lo es que no se ha avanzado con la misma celeridad en todos los frentes. Hoy día el ejecutivo pretende, mediante un proyecto



de Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, regresar a los vicios y abusos que se cometieron bajo la vieja legislación al amparo del Estado de Sitio. Recordemos para comenzar que de los últimos 42 años de vida republicana vivimos en Estado de Sitio durante 35 años y recordemos también que durante una buena parte de estos últimos el ejecutivo se convirtió en el único poder realmente existente. Legisló al amparo del Estado de Sitio y de la llamada emergencia económica sobre las más diversas materias, reemplazando al poder legislativo en la función para la cual precisamente se elige, esto es, para que ejerza control político sobre los poderes ejecutivo y judicial y para que sea el foro donde se debaten y aprueban las leyes. De esta forma se llegó a lo que Alberto Lleras denominó como una monarquía presidencialista.

Hoy día el ejecutivo pretende mediante el proyecto de Ley Estatutaria de Estados de Excepción regresar en parte a esa vieja forma de gobernar que precisamente fue uno de los motivos principales que condujo a la crisis de legitimidad de las instituciones Estatales y que con tardanza la Constituyente de 1991 pretendió enmendar en la nueva Constitución Política. Hay que advertir que en los últimos seis meses el gobierno ha echado mano de la declaración del Estado de excepción en cuatro oportunidades, con lo cual se comprueba una vez más que la vieja práctica de gobernar recurriendo a la legislación extraordinaria sigue siendo un mecanismo y un recurso para impedir la división real del poder en las tres ramas que deben constituirlo, esto es, el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

El proyecto originalmente presentado por el ejecutivo a consideración del Congreso señala precisamente “durante el Estado de Conmoción Interior, mediante decreto legislativo se podrán tipificar penalmente conductas, aumentar y reducir penas, así como modificar las disposiciones de procedimiento y dictar normas sobre valoración probatoria. Igualmente podrá establecer indicios que permitan justificar medidas de policía administrativa.

Levantado el Estado de Excepción, si el gobierno decide prorrogar la vigencia de los decretos legislativos, el Congreso dispondrá del término de 90 días consagrado en la Constitución para derogar o modificar aquellos referentes a las materias señaladas en el inciso primero de este artículo. Vencido el término se entenderá que han sido ratificados. En todo caso, el Congreso podrá establecer un plazo máximo y unas condiciones de vigencia y modificarlos, adicionarlos o derogarlos posteriormente en ejercicio de sus facultades ordinarias.

Los procesos iniciados serán trasladados al juez competente para continuar el trámite de acuerdo con el procedimiento penal ordinario y las penas que no podrán ser superiores a la máxima ordinaria”.

Hay dos cuestiones que merecen destacarse en esta propuesta. La primera la modificación de los procedimientos y las penas así como la tipificación de nuevas conductas delictivas. En varios artículos de la propuesta gubernamental se atribuye a los decretos de excepción la atribución de definir el ámbito de ejercicio de las facultades y procedimientos especiales para su aplicación. Por esta vía se pretende conferir atribuciones al ejecutivo para legislar en materia de justicia y de procedimientos.

Una segunda característica del texto citado es la que automáticamente quiere convertir en legislación ordinaria y permanente la legislación del régimen de excepción. Esta es una pretensión no solo ilegítima sino abusiva. Es ilegítima porque expresamente la Constituyente limitó la pretensión del ejecutivo de legislar con carácter permanente en la vigencia de los Estados de Excepción. Se entiende que la legislación que se adopta en estas circunstancias debe ser transitoria, pues, una vez superada la emergencia en el orden público se debe retornar a la legalidad. El grave peligro que atravesamos hoy día es que si no nos oponemos a esta pretensión podremos volver, como en el pasado, a que lo que en realidad rija sea la legislación de Estado de Sitio o en este caso del Estado de Conmoción Interior. Así se irá desnaturali-



zando el carácter democrático de nuestra Carta Política, pues, se irá creando una legislación paralela o en todo caso alejada del carácter democrático de nuestra Carta Fundamental.

En el mismo sentido podría argumentarse en relación al establecimiento de la censura contra la radio y la televisión. Esta censura está expresamente prohibida en la Carta Constitucional cuando en el artículo 20 señala tajantemente que "No habrá censura". Cualquier procedimiento de control en todo caso debería ser aplicado a posteriori y no a priori. Precisamente una característica de los decretos que han sido promulgados durante la vigencia del actual Estado de Conmoción Interior presumen que los ciudadanos no valoran suficientemente la democracia y el Estado de Derecho, y esta precisamente es una falacia que hace reminiscencia del régimen autoritario que siempre nos ha gobernado y que concibe que la democracia y la legitimidad del régimen se van a mantener no por una labor de persuasión y consenso sino por medio de la coerción y la represión. Ya Antonio Gramsci había advertido que los regímenes políticamente fuertes no son aquellos que se sustentan en el terror sino que son aquellos que se apoyan en el consenso, es decir, en el consentimiento de la población. Es por ello grave que un régimen político que pretende actuar democráticamente tenga que limitar seriamente los instrumentos y los procedimientos democráticos.

En igual sentido habría que condenar sin vacilación la pretensión de otorgar así sea en parte a funcionarios de policía o a militares en servicio activo, la posibilidad de instruir procesos contra civiles o la posibilidad de practicar allanamientos sin orden judicial o también aquella norma que permite la retención de civiles por vía administrativa hasta por 36 horas sin que medie orden judicial alguna.

Tomo ya ha sido expresado en reiteradas ocasiones, es imposible pretender que haya objetividad y neutralidad en la aplicación de justicia cuando ella se deja, así sea parcialmente, en manos de quienes están en el campo de batalla en la confrontación militar. El ejecutivo dice confiar en el sistema judicial del país, pero, precisamente no confía en él cuando en vez de establecer los correctivos y crear los mecanismos y los instrumentos que fortalezcan la capacidad de la justicia, se pretende que organismos que están constituidos para otros fines —como en este caso son el control del orden público y de la soberanía nacional— se les entrega partes importantes de la instrucción en los procesos judiciales. En esta materia serían mejor medidas constitucionales que busquen el fortalecimiento de la fiscalía y sobre todo de la capacidad de los organismos de inteligencia y de investigación y no tratar de regresar a medidas que entre otras cosas han mostrado sus límites y sus fracasos. No se puede calificar de exitosa la acción de la justicia penal militar durante los largos años que ella existió. A menudo procesos completos fueron echados abajo por irregularidades cometidas en los procesos y por arbitrariedades en la consecución de pruebas para condenar a los presuntos implicados. Eso no es un secreto para nadie.

Ahora bien, la pregunta crucial que nos debemos formular los colombianos es si es legítima o no la existencia de mecanismos ordinarios y excepcionales para la defensa de la democracia y para la profundización de la misma. Esta pregunta debe ser respondida por partes.

En primer término hay que decir, con los intelectuales firmantes del manifiesto dirigido a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, que su lucha y su guerra están trasnochadas y hoy no responden a las necesidades del país ni al momento histórico en el cual vivimos. Si bien existen pobreza, desigualdad y miseria, contra la cual debemos luchar los demócratas, la violencia así ella sea esgrimida a nombre de los desposeídos y de los marginados no tiene razón de ser. En esta misma columna y a lo largo de los últimos seis años hemos insistido en que la lucha armada guerrillera no es la salida política. Así se lo dijimos al M-19 cuando aún empuñaba las armas, al EPL y al Quintín Lame. Así también se lo decimos hoy a las FARC, al ELN y al reducto del EPL.



Hoy reconocemos en los procesos de la Alianza Democrática M-19 esfuerzos importantes por democratizar y reconstruir el país desde la democracia, desde la sociedad política. La única salida que tiene el conflicto armado con las guerrillas es la negociación política y la organización de nuevos agrupamientos políticos. Hay que decir claramente y sin ambigüedades, que la guerrilla viene cometiendo serios desmanes en contra de la población civil con la voladura de las torres de la energía eléctrica y la voladura de oleoductos a lo que no se puede calificar simplemente como "acciones de guerra en el frente económico" sino que hay que calificarlo como terrorismo que afecta principalmente a los sectores populares. ¿Con qué argumentos se defienden los secuestros y los asesinatos de algunas de estas personas? y ¿Con qué argumentos y a nombre de qué ideología se explican los nexos que ligan a las guerrillas con los llamados cultivos ilegales? Estas son cuestiones que tienen que ser vistas desde otra perspectiva y no simplemente desde un fundamentalismo cuasirreligioso, según el cual todo se justifica en la lucha por el poder popular o de los pobres o como quiera llamársele.

En estas circunstancias es lícito preguntarse cuál debe ser la política del Estado democrático o que dice defender el orden democrático frente a las agresiones. Y aquí hay que responder indefectiblemente que el Estado Democrático debe también utilizar instrumentos democráticos que constituyen, entre otras cosas, las formas con las que un Estado Democrático se granjea el apoyo de la población en su defensa. El Estado Democrático se supone que en condiciones de normalidad combate la delincuencia y que tiene un cuerpo especializado de investigadores, fuerzas de policía civilistas y una fuerza armada actuante y dispuesta a repeler las agresiones, pero también se supone que estas fuerzas armadas actúan bajo el imperio de la ley y de los organismos que vigilan su acción. Esto es precisamente lo que no sucede en la realidad. La construcción de un Estado Democrático —que es nuestra tarea principal en el orden político— requiere de un amplio consenso y colaboración ciudadana. La acción guerrillera y en general la violencia política tiene que ser enfrentada cotidianamente.

Desde el punto de vista de la acción Estatal es necesario que el Estado Democrático haga presencia con inversión estatal en los sectores más deprimidos del campo y de la ciudad. La democracia requiere, para ser valorada por la ciudadanía, de una acción estatal eficaz en los frentes económico y social. Y es precisamente aquí donde el gobierno del presidente César Gaviria no muestra avances significativos. La inversión social debe ser una prioridad de la acción gubernamental. Pero también se requiere que los organismos de seguridad del Estado actúen en el terreno de la inteligencia militar y del fortalecimiento del sistema judicial. Colombia requiere construir un orden democrático y en ello es fundamental la re-creación del sistema judicial como un sistema para la convivencia social. Durante cerca de 35 años el régimen político ha ensayado la represión, la restricción de las libertades democráticas, la violación sistemática de los derechos humanos y la práctica de las desapariciones forzadas. Es hora ya de ensayar en la lucha contra los violentos, instrumentos democráticos de movilización social, de colaboración ciudadana.

No se puede aceptar la tesis simple de que para combatir a los violentos se debe proceder a la organización de grupos paramilitares y la adopción de una legislación restrictiva de los Derechos Humanos y de las garantías políticas. Es inadmisible que el proyecto gubernamental limite la Acción de Tutela contra los contenidos y las arbitrariedades de la legislación de emergencia. Por el contrario, cuando más se requiere de las Acciones de Tutela es precisamente en las situaciones excepcionales cuando corren serio peligro las libertades individuales y los derechos colectivos. Hay que impedir a todas costa que se criminalice la protesta social y se prohíban las formas civilistas de acción de la población para la defensa de sus intereses. Con ello en vez de restar base social a los violentos se estará contribuyendo a su legitimación.



La defensa y construcción de un orden democrático requiere de acciones permanentes y cotidianas de educación para la convivencia, el respeto y el estímulo a las formas no violentas de resolución de los conflictos y sobre todo la acción decidida de las autoridades civiles y militares que deben combatir a los violentos con instrumentos democráticos. Es cierto que hay que exigir a la guerrilla que cese sus acciones y que digan a los colombianos todos qué tipo de sociedad es la que quieren y cuáles son las condiciones y las transformaciones que consideran como el mínimo indispensable para reincorporarse a la vida civil. En esta hora en la cual el lenguaje que se impone es el de la guerra debemos empeñarnos en encontrar salidas de negociación y de diálogo.

El Congreso de la República debe entender la importancia de lo que se está discutiendo y proponiendo. La nueva Constitución le entregó un gran poder para controlar políticamente al ejecutivo y para legislar. El Congreso está en mora de demostrarle al país que es un órgano soberano e independiente y que no está dispuesto a regresar al pasado en el cual apenas si era un bello adorno democrático sin poder y sin atribuciones. Hoy día es un organismo con poder y es hora que haga sentir no solo que tiene esas atribuciones sino que está dispuesto a cumplirlas y hacerlas respetar.

También es la hora de que la sociedad civil se haga sentir en defensa de la democracia. Es la hora de la participación y de la movilización en defensa de la Carta Constitucional. Con relación a la paz, la sociedad civil debe movilizarse y expresarse en el sentido que ya lo hicieron los intelectuales, con su pronunciamiento reciente. No queremos la guerra pues de ella el único perjudicado es el país y sus gentes. Hay que imponer el diálogo tanto a gobierno como a guerrilla. Hay que decir a la Coordinadora Guerrillera en estas movilizaciones que esa guerra no es de la población y que estos agrupamientos están obligados a presentar una propuesta seria para que cese la confrontación armada. Hay que movilizarse en contra de un proyecto regresivo como el que el ejecutivo ha presentado en materia de Estados de Excepción. Y hay que conseguir el millón de firmas para restituir la Tutela contra sentencias. Es la hora de avanzar en la creación de una opinión pública democrática, pues, esta será la mejor contribución al desarrollo del país y de sus habitantes. ●



“Su guerra, señores, perdió hace tiempo vigencia histórica”

Por compartirla, en todos sus términos, reproducimos la Carta Abierta enviada por intelectuales colombianos a la Coordinación Nacional Guerrillera. Una manera también de suscribirla. Comité Editorial.

Santa Fe de Bogotá, 20 de noviembre de 1992

Señores

Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar

Nuestra condición de demócratas convencidos, contrarios a la violencia y a las opciones autoritarias, nos da el derecho moral de poner en tela de juicio la legitimidad y la eficacia de la acción que ustedes sostienen desde hace años.

Estamos en contra de esa forma de lucha en el momento actual. Creemos que ella, en lugar de propiciar la justicia social, como parecía posible en sus orígenes, ha generado toda clase de extremismos, como el recrudecimiento de la reacción, el vandalismo paramilitar, la inclemencia de la delincuencia común, y los excesos de sectores de la fuerza pública, que condenamos con igual energía.

No creemos que ustedes expresen una voluntad popular libre. Por el contrario, su acción ha fomentado un clima de confusión política e ideológica, que ha terminado por convertir a Colombia en un campo de batalla donde la libertad de expresión más usual es la de las armas. Una situación semejante no puede conducir al sueño común de una sociedad democrática y feliz.

Su guerra, comprensible en sus orígenes, va ahora en sentido contrario de la historia. El secuestro, la coacción, las contribuciones forzosas, que son hoy su instrumento más fructífero, son a la vez violaciones abominables de los derechos humanos. El terrorismo, que estuvo siempre condenado por ustedes mismos como una forma ilegítima de la lucha revolucionaria, es hoy un recurso cotidiano. La corrupción, que ustedes rechazan, ha contaminado sus propias filas a través de sus negocios con el narcotráfico, haciendo caso omiso de su carácter reaccionario y de su contribución al deterioro social. Las incontables muertes inútiles de ambos lados, los atentados sistemáticos a la riqueza nacional, los desastres ecológicos, son tributos muy costosos e inmerecidos para un país que ya ha pagado demasiado.

Es la hora de una reflexión patriótica profunda, de una rectificación radical de años de equivocaciones, y de la búsqueda seria de nuevas y novedosas formas de creación política, acordes con las realidades del mundo actual. Su guerra, señores, perdió hace tiempo su vigencia histórica, y reconocerlo de buen corazón será también una victoria política.

Antonio Caballero, Gabriel García Márquez, Nicolás Buenaventura, Fernando Botero, Eduardo Pizarro, Apolinar Díaz Callejas, Alvaro Camacho, Enrique Santos Calderón, Roberto Sáenz, María Jimena Duzán, Hernando Corral, Socorro Ramírez, Carlos Vicente de Roux, Daniel Samper, Luis Alberto Restrepo, Pilar Gaitán, Salomón Salmanovitz, Alejandro Reyes, Fernando Cano, Rubén Sánchez, Juan Antonio Roda, Nora Segura, Hernando Valencia Villa, Alvaro Guzmán, Gonzalo Sánchez, María Emma Wills, Iván Orozco, José Antonio Ocampo, Jaime Garzón, María Teresa Garcés, Hermes Tovar, Myriam Bautista, Eduardo Lora, Marisol Cano, Doris Salcedo, Elisabeth Ungar, Elsy Bonilla, Miriam Jimeno, Jaime Zuluaga, Poly Martínez, Ricardo Camacho, Fernán González, Jorge Restrepo, Claudia Steiner, Santiago Pombo, Mariana Serrano, Javier Guerrero, (Siguen firmas) ●

Los abajo firmantes

Por Antonio Caballero

Circula por ahí una “carta abierta” de censura a la Coordinadora Guerrillera, entre cuyos firmantes me cuento. No voy a hablar del texto de la carta, que está ahí para ser leído, sino de los firmantes, y de sus motivos.

Cuando escribo esto no conozco todavía la lista completa, pero me la imagino. Todos los firmantes son —somos— gente de izquierda, o que lo ha sido, y que apoyó o al menos comprendió la acción y las razones de la guerrilla en Colombia. Cabrían en esa lista también unos cuantos muertos-asesinados por la guerrilla o por la contraguerilla —como Lara Parada o Carlos Pizarro. E inclusive —aunque espero que no firmen— muchos que vienen de la extrema izquierda violenta y hoy están en la extrema derecha represiva, como Lemos Simmonds, Plinio Apuleyo Mendoza o Gustavo Vasco. Digo que espero que no firmen porque han cambiado de sitio, pero no de convicciones: siguen creyendo en la violencia. Pero los demás, que comprendieron o apoyaron a la guerrilla o militaron en ella ¿por qué la censuran hoy?

Porque han cambiado ellos (quiero decir nosotros), cada cual a su modo. Pero, sobre todo, porque ha cambiado la guerrilla. No me refiero al pretendido derrumbe de la ideología de izquierda ni a los fracasos prácticos de su aplicación en muchas partes del mundo: hablo de la guerrilla en Colombia, de sus métodos y de sus objetivos. También ella ha cambiado de sitio. Ha dejado de ser (o de pretender ser) un agente de la transformación positiva del país para convertirse en una rémora y en un estorbo para el cambio deseable y posible. Ya no es una “vanguardia armada” (no hay que tenerles miedo a las palabras, aunque estén manoseadas), sino un aparato armado autónomo y autosuficiente que sólo sirve para autoperpetuarse. Durar no es un propósito político, y la misma duración de la guerrilla colombiana es la demostración de su inutilidad. Si hay un fracaso más grande que el de durar sólo un año echando tiros en el monte, como duró el Che en Bolivia, es el de durar 30, y que todo siga igual.

O peor. Pues los resultados obtenidos en 30 años por la guerrilla colombiana no son sólo nulos, sino además perversos. En primer lugar, su propia degeneración: su bandolerización, su dedicación casi exclusiva al secuestro —para seguir durando— y al terrorismo —para que se sepa que todavía dura— y su hundimiento en los ajustes de cuentas internos. En segundo lugar, la aniquilación del papel político de la izquierda, confiscado por una función exclusivamente militar: la guerrilla, tanto como la extrema derecha militarista, es responsable de la militarización creciente no sólo de la vida política, sino de la vida cotidiana del país. Y no hablo de los resultados puramente estadísticos: muerte y destrucción, huérfanos y empobrecimiento. El único efecto positivo al que contribuyó la presión armada de la guerrilla, que fue la apertura política cuajada en la Constituyente, ha sido rápidamente absorbido y anulado por la propia persistencia de la guerrilla: la nueva izquierda electoral ha decrecido vertiginosamente, y el tímidamente recortado poder militar ha retoñado con más fuerza que nunca: ahora vemos al Congreso a punto de obtener el retiro de la Procuraduría de las “zonas de orden público”, que son medio país, para que los militares puedan actuar a sus anchas (es posible que cuando ésto se publique ya haya sido aprobada la iniciativa).

Pues decía que han cambiado los firmantes de la carta de censura a la guerrilla, y que ha cambiado la guerrilla. Pero no ha cambiado el país, que sigue igual, o peor que hace 30 años. En resumen: los mismos niños muertos de hambre.

¿Culpa de la guerrilla? No. Pero sí demostración de sus 30 años de inutilidad. Ni ha sido protagonista del cambio —no ha tomado el poder, no ha hecho la revolución—, ni ha servido de catalizador de la reforma del sistema. Al revés: le ha dado los pretextos para no reformarse y hacerse, por el contrario, más represivo. Y eso, hasta en la inversión: los gobiernos se gastan en brigadas móviles lo que podrían gastarse en hidroeléctricas. Sí, ya sé que también se roban las brigadas móviles, como se roban las hidroeléctricas. Pero por lo menos podríamos “los abajo firmantes” estar censurando a los ladrones, y no a los guerrilleros. Aunque también entonces estuviéramos perdiendo el tiempo.

(Tomado de la Revista Semana, No. 550, noviembre 17 de 1992)

Theotonio dos Santos, economista, es investigador de la Universidad de Brasília.

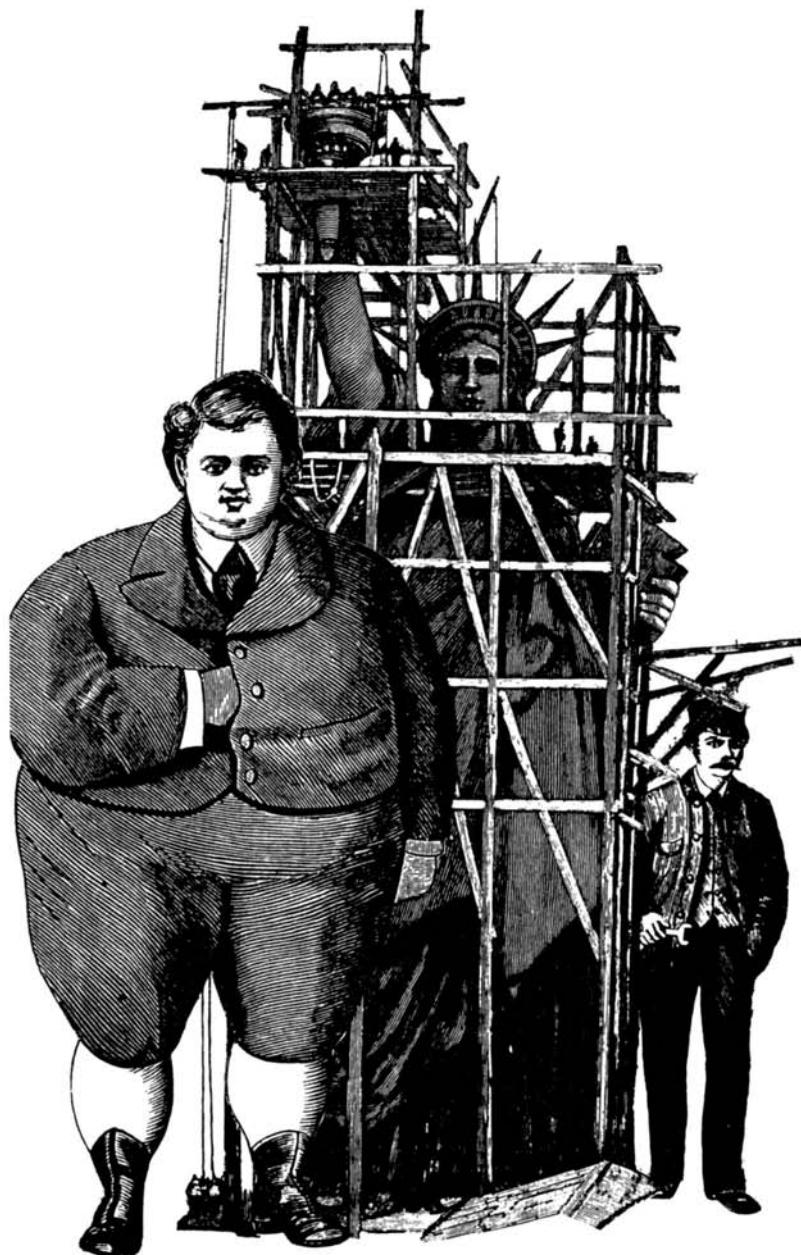
Trucos del Neoliberalismo

Theotonio dos Santos

Ldécada de 1980 se inició en un clima de depresión económica internacional, que comenzó en 1979 y se prolongó hasta 1982. Esta era la tercera depresión después de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1945 y 1967 la economía capitalista internacional había presentado un crecimiento permanente con cortas y localizadas recesiones. Con todo, a partir de 1967, se inicia una etapa de desaceleración del crecimiento económico en los países capitalistas centrales y comienzan a diseñarse recesiones de carácter internacional. Entre 1969 y 1971 ocurrieron las primeras manifestaciones de estanflación (la combinación de estancamiento e inflación). Esta combinación desafía el saber económico establecido que pretendía haber probado la existencia de una incompatibilidad entre inflación y recesión a través de la curva de Phillips. Luego de una leve recuperación económica entre 1971 y el segundo semestre de 1973, la economía internacional entró en una grave recesión. Esta vez no sólo se llegó a índices dramáticos de caída de producción, sino también éstos se

* Este artículo fue elaborado en el seno de la investigación sobre "Revolución científico-técnica, nueva división internacional del trabajo y procesos de regionalización de la economía mundial", que cuenta con el apoyo de la Fundación Ford y la CNPq.

Texto tomado de Nueva Sociedad, Caracas.



Collage Hernán Mauricio Suárez A.



extendieron por todo el planeta penetrando los países capitalistas dependientes de desarrollo medio que aún resistían a la depresión, y afectando a los países socialistas en su conjunto.

Ocurría así una segunda recesión —con nítidas características de depresión— que se prolongó entre el segundo semestre de 1973 y el final de 1975 y 1976. Esta recesión fue iniciada por el aumento del precio del petróleo (que buscaba compensar la violenta inflación del dólar, tomado a libre conversión en 1971, con el consecuente encarecimiento del oro) y el surgimiento de la llamada “serpiente monetaria”. Surgió una inmensa masa de petrodólares que fueron reciclados, entre otras maneras, a través del endeudamiento macizo del Tercer Mundo y de los países socialistas, en parte para cubrir los déficit cambiarios generados por el aumento del petróleo y en parte para atender la enorme especulación financiera generada por el referido reciclaje.

La gravedad de esta situación —reconocida al principio— fue ocultada en seguida por una euforia económica entre 1976 y 1979, cuando comenzó a caer el precio del petróleo y los excedentes financieros comenzaron a financiar un aumento del comercio mundial basado en “grandes proyectos”, que absorbieron la mayor parte de esos recursos excedentes en la forma de inmensos procesos de endeudamiento. Así se estimularon nuevas inversiones que comenzaron a absorber tecnologías recientes y a provocar una fuerte revisión de la división internacional del trabajo.

El sobredimensionamiento de esos proyectos comenzó a manifestarse luego en 1979, cuando ya habían desaparecido los excedentes financieros del petróleo, cuyo precio había estado en baja desde 1976. Hubo una nueva tentativa de elevar el precio del petróleo en 1979, con nuevos efectos depresivos. Esta vez, con todo, éstos no se combinaron con un

alza de la inflación. La extensión del endeudamiento generado en el período anterior no permitía continuar el movimiento especulativo. Las propias economías de los países desarrollados necesitaban de recursos para viabilizar sus proyectos iniciados en la fase anterior. Se crea así una escasez de dinero que los petrodólares no logran satisfacer. La elevación de la tasa de interés, derivada de esa escasez de dinero, acentúa el cuadro depresivo del período, inviabilizando aún más el impulso productivo. Las políticas económicas antirrecesivas son abandonadas y se retoman los principios monetarios intentando vencer definitivamente la estanflación. Comienzan procesos de deflación y se abate finalmente el auge inflacionario con políticas coordinadas de estabilización entre los principales centros financieros y entre los Siete Grandes. La política de la Trilateral, aplicada por Carter y sus socios europeos y japoneses, permitió iniciar una coordinación entre los principales centros financieros y entre las políticas económicas de los gobiernos de los países capitalistas centrales.

En seguida, con el ascenso de Reagan en 1980 y su cuestionamiento al trilateralismo, esa coordinación pasará a ser cada vez más impuesta por la política norteamericana. En un primer momento, Reagan acentúa las políticas de estabilización disminuyendo la carga fiscal y cortando los gastos sociales del Estado, facilita el intercambio con el exterior y profundiza la nueva división internacional del trabajo que ya se venía esbozando en la recuperación de 1976 a 1979¹.

1. La teoría del **supply-side** o economía de oferta pretendía que la disminución de impuestos sobre los sectores de renta elevada aumentaría las posibilidades de inversión, generando una renta nacional mayor y consecuentemente un volumen mayor de recaudación fiscal. Reagan llegó al gobierno con la bandera de la reducción impositiva.

De esta manera, la economía internacional estaba lista para una nueva fase de crecimiento que debería tener como centro la recuperación norteamericana. La presencia de los conservadores en el poder en Estados Unidos con Ronald Reagan, en Alemania con la Democracia Cristiana, en Inglaterra con Margaret Thatcher, indicaban que se buscaría una recuperación moderada y controlada. Sin embargo, lo que ocurrió fue algo totalmente diferente. Reagan rompió con todos los principios del liberalismo económico al elevar el déficit público norteamericano a límites jamás imaginados por la ciencia económica y forzar una recuperación cuyas características marcaron la década de los 80 y se deben proyectar sobre la década de los 90. Es, pues, necesario hacer un análisis detallado de ese proceso para comprender gran parte de los acontecimientos actuales².

Estrategia de recuperación 1983-1989

El origen del auge económico de 1983 a 1989 se encuentra en el mecanismo del déficit del tesoro norteamericano que alcanzó la cifra de 134 billones de dólares en 1982; 230.8 billones en 1983, manteniéndose en este escalamiento hasta 1989 (237.8 billones)³. Este déficit se había elevado en la década de los 70 en torno a los 50 billones de dólares anuales, lo que llevó a un amplio movimiento por la contención de los gastos o por el aumento de los impuestos en el país. Reagan eliminó la segunda hipótesis (llegando inclusive a reducir los impuestos sobre el capital y las rentas elevadas) y realizó cortes en el presupuesto solamente de los gastos sociales. Bajo la presión del establishment de investigación y desarrollo militar dedicado a la alta tecnología, au-

mentaron drásticamente los gastos militares⁴ y en particular aquellos relacionados con las investigaciones de las tecnologías de punta que se sintetizaron en la iniciativa de la Defensa Estratégica, la ridícula guerra de las galaxias, que se convirtió en objeto de crítica de

tiva —que de hecho benefició a los altos contribuyentes— pero no restringió los gastos del gobierno sino en algunos servicios sociales destinados a amparar la pobreza. Al contrario, aumentó drásticamente los gastos del Estado, particularmente los militares. Un reciente resumen sobre el asunto se encuentra en el artículo de F. Carinero: "Ascenção e Queda da Economia de Oferta" en *Cojuntura Económica*, vol. 44, núm. 7, Rio de Janeiro, 7/89.

2. Este resumen se basa en varios trabajos anteriores del autor sobre la economía internacional, entre los cuales destacamos: *La crisis norteamericana y América Latina*, PLA, Santiago; Oveja Negra, Colombia; Periferia, Buenos Aires; Laterza, Milán, 1970; *Imperialismo y Dependencia*, Era, México; Tsuge Shobo, Tokio, 1978; *La crisis internacional del capitalismo y los nuevos modelos de desarrollo*, Controversia, Buenos Aires, 1987.

3. Estas cifras equivalen anualmente a un déficit un poco inferior el Producto Nacional Bruto de Brasil y casi tres veces su deuda externa. El déficit federal de EU. en su Producto Nacional Bruto salta de 2.91% en 1980 a 6.19% en 1983, regresando a un nivel de 3% de 1987 a 1989. Con todo, la gravedad del déficit no disminuye, pues se sucede todos los años elevando el volumen total del déficit público. Como este déficit está financiado en su mayor parte por recursos externos, la deuda externa de Estados Unidos se eleva de 737.7 billones de dólares en 1980 a 2175.2 billones de dólares en 1989. En el mismo período la deuda interna se eleva de 191.1 billones de dólares a 676.9 billones de dólares. De esta forma el déficit público total como porcentaje del PNB se eleva de 37.2% en 1981 a 51.1% en 1986, manteniéndose en este nivel hasta 1989 (*Fortune*, 2/7/90).

4. Los gastos militares representaban el 39.1% del PNB de Estados Unidos en 1945. Este porcentaje cayó durante la postguerra hasta un 5.1% en 1950. La guerra de Corea elevó nuevamente estos gastos hasta 11.1% en 1955, manteniéndose desde entonces en torno de este nivel por la acción del complejo industrial-militar denunciado por el presidente Eisenhower.



las mayores autoridades científicas del país por su inviabilidad y por el desperdicio de recursos que representaba y aún representa. De alguna manera, podemos comparar la guerra de las galaxias con el papel económico que Keynes atribuía a las pirámides egipcias: un enorme gasto estatal para generar empleo y renta y permitir así el funcionamiento de la economía.

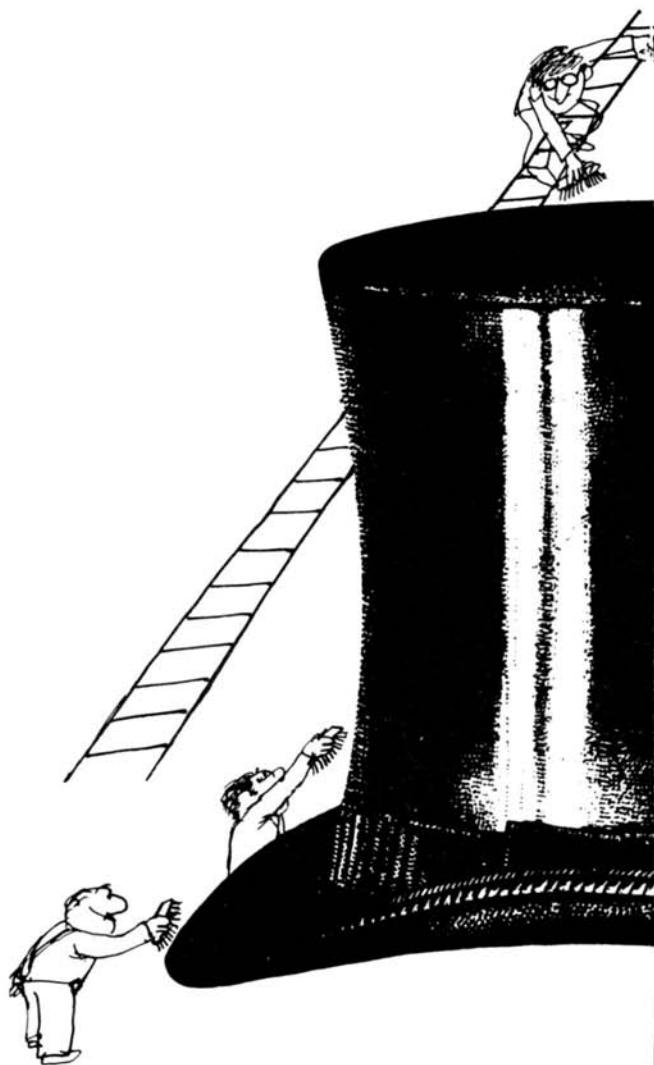
Quiere decir: una política anticíclica que a falta de una guerra que justificase los gastos militares como factor de recuperación económica, se vuelca hacia la tecnología de punta en nombre de una estrategia defensiva de comprensión inaccesible para los ciudadanos comunes. Esta opción estaba cargada de pretensiones ideológicas que buscaban:

a) Reafirmar la potencia militar estratégica de Estados Unidos, cuestionada por el equilibrio estratégico alcanzado con la Unión Soviética desde finales de la década de los 60.

b) Garantizar la hegemonía científico-tecnológica de Estados Unidos doblemente amenazada: en el plano tecnológico y de las ciencias aplicadas, por el avance de Japón (y de otras potencias, sobre todo Alemania) en la aplicación de alta tecnología en la producción industrial que ponía en duda la superioridad de Estados Unidos en diseño, productividad y costos. En el plano científico y militar, enorme desarrollo del aparato científico soviético, sobre todo en el campo espacial (cuyos efectos tecnológicos podrán ser decisivos en dos décadas más)⁵; en las investigaciones sobre fusión nuclear, láser e inteligencia artificial (que decidirán el futuro modelo tecnológico del siglo XXI) obligaba a retomar los gastos en ciencias puras y alta tecnología, más aún cuando Japón y Alemania (y junto con ella toda la Comunidad Europea) tienden a aumentar sus inversiones en aquellas áreas y podrían independizarse de Estados Unidos en esos sectores estratégicos⁶.

De alguna manera, podemos comparar la guerra de las galaxias con el papel económico que Keynes atribuía a las pirámides egipcias: un enorme gasto estatal para generar empleo y renta y permitir así el funcionamiento de la economía.

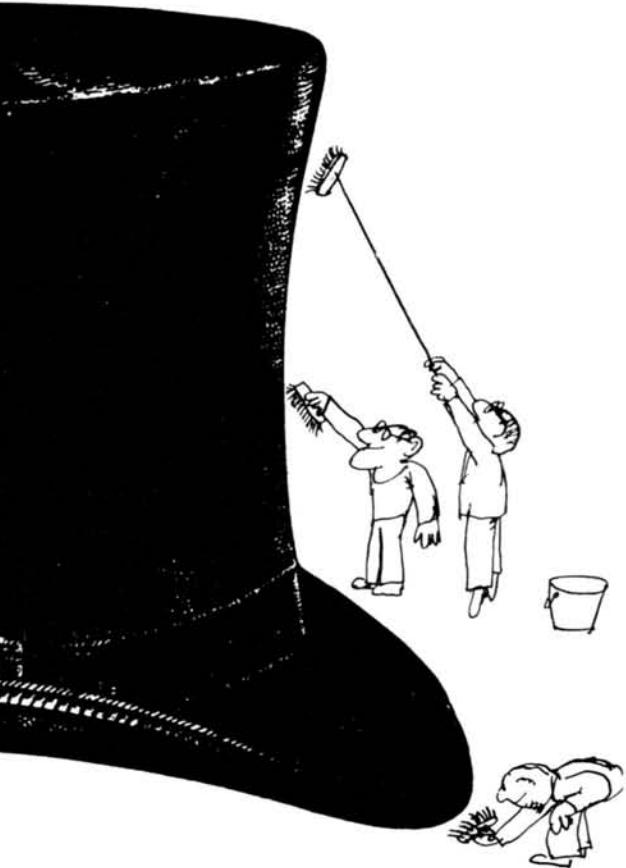
Quiere decir: una política anticíclica que a falta de una guerra que justificase los gastos militares como factor de recuperación económica, se vuelca hacia la tecnología de punta en nombre de una estrategia defensiva de comprensión inaccesible para los ciudadanos comunes.



Se trataba, por lo tanto, de combinar una política anticíclica con la lucha por la hegemonía de la revolución científico-técnica que comanda en la actualidad la evolución de la economía mundial.

c) Frente a esa opción por las inversiones de punta, Estados Unidos debía aceptar su decadencia en las tecnologías aplicadas abriendo su mercado a las economías más competitivas y especializándose en las áreas estratégicas. Se trataba de promover una nueva división internacional del trabajo en la cual Estados Unidos y la Unión Soviética (que de todos modos sería sobrepa-

Ilustración Cesc



sada —según los estrategas de la CIA— en esta opción debido a sus límites económicos, expresados en una renta nacional y **per cápita** bastante inferior a la de Estados Unidos, por las dificultades de obtener tecnología y conocimiento científico fuera de su área de influencia, por sus límites para importar productos alimenticios y de consumo en general, por la inconvertibilidad de su moneda y por su aislamiento estratégico, provocado por la guerra fría o mejor por el bloqueo del sistema capitalista mundial) se especializarían en las ciencias puras y en las “tecnologías

emergentes” (postnuevas tecnologías): láser, fusión nuclear, ingeniería genética, inteligencia artificial, superconductividad, espacio y cosmología.

Esta línea estratégica diseñada en los debates sobre ciencia y tecnología de la

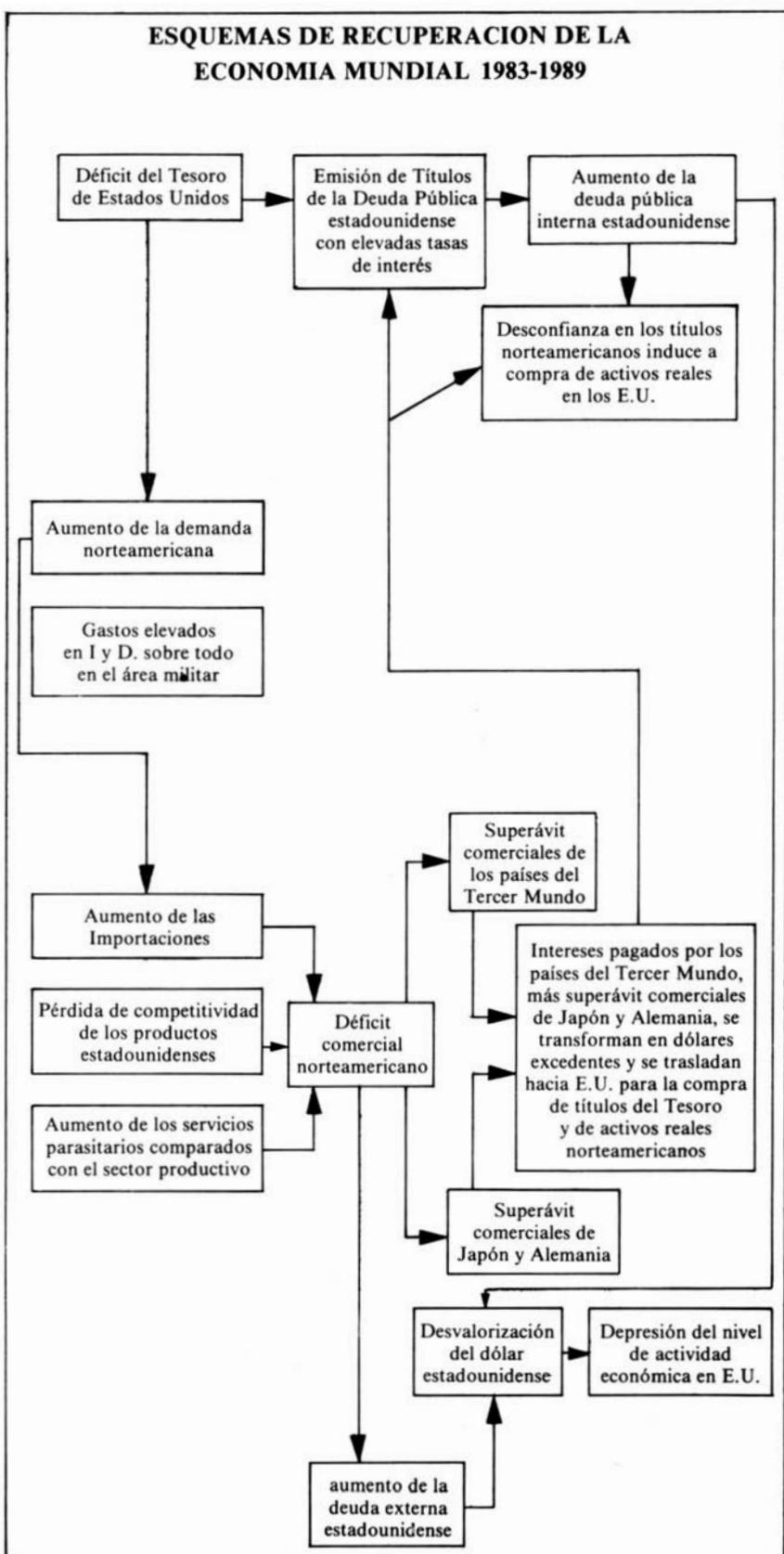
Con el aumento del movimiento por los derechos civiles dentro de Estados Unidos, y la adopción del programa contra la pobreza, del presidente Ford, este porcentaje cayó al 7.5% en 1965 y 7.9% en 1967, elevándose nuevamente con la guerra de Vietnam a 9.0% en 1967 (con Nixon), 9.6 en 1968; 8.9 en 1969; 8.3 en 1970. La lucha contra la guerra de Vietnam dentro de Estados Unidos bajó estos porcentajes a un 7.5% en 1971; 6.9% en 1972; 6.0% en 1973; 5.4% en 1974 (fin de la guerra). Los gastos militares permanecieron en torno del 5% del PNB hasta el período Reagan en que volverían a elevarse a 6.3% en 1982, manteniéndose en este nivel hasta 1989. Se debe señalar, sin embargo, que muchos gastos militares están simulados dentro de los gastos en recursos humanos, que se elevaron enormemente desde la postguerra. Los gastos en defensa propiamente representaban cerca del 10% del presupuesto en el inicio del gobierno de Eisenhower y en el de Kennedy. Ya en el período Reagan se elevaron hasta 35%, manteniéndose casi en 29% durante su administración. Lo más importante, sin embargo, es constatar el cambio en el carácter de esos gastos militares, cada vez más orientados hacia la investigación y el desarrollo de punta.

5. En torno a la nave espacial MIR deben “montarse los cinco elementos del mayor ‘Mecano’ espacial jamás colocado en órbita”, formando una estación orbital de 90 toneladas habitada por tripulaciones que se quedan cerca de un año en el espacio desde 1986. “Esto hace palidecer de envidia a los norteamericanos cuyas proezas en este dominio se remontan a mayo de 1973 y que no dispondrán de un instrumento análogo hasta final de los años 90, con la estación espacial Freedom”; Jean-François Augeram: “Les Soviétiques s'apprentent mettre au place une station orbital de 90 tonnes” en **Le Monde**, París, 2/6/90.

6. Los gastos en investigación y desarrollo no militares de Estados Unidos se mantuvieron estables, alrededor del 1.8% del PNB, entre 1983 y 1987. Mientras tanto Japón y Alemania aumentaron de 2.5% a 2.8% y 2.6% respectivamente sus gastos e inversiones en I y D (Investigación y Desarrollo tecnológicos) no militares en relación con el PNB.

Cuando se trata de defender estos intereses, la economía de mercado es mandada a freír patatas, pues ella no se combina con el mundo de los monopolios, oligopolios y corporaciones multinacionales que domina la vida económica de nuestros días.

El mercado nos mata —piensan íntimamente los grandes capitalistas disfrazados de neoliberales—, “avancemos sobre los mercados que aún existan y liquidémoslos. Que se abran los mercados... ¡de los otros!”.



década de los 70 (desde 1967 Estados Unidos había estancado sus inversiones en investigación y desarrollo y su formación de científicos exigía una decidida opción por el aumento de los gastos en I y D (Investigación y Desarrollo tecnológicos) y por su planificación centralizada en el Pentágono bajo la orientación del Consejo Nacional de la Ciencia, creado recientemente para asesorar al presidente en este campo. Era necesario ocultar el carácter cada vez más planificado y centralizado del desarrollo económico norteamericano y lograr al mismo tiempo apoyo para el mismo. La solución encontrada fue la de disimularlo dentro de las actividades del Pentágono, cuyos gastos astronómicos eran justificados por un clima de revitalización de la guerra fría y de las características satánicas del socialismo que era necesario combatir.

Estábamos así delante de un aparente contrasentido: un gobierno antisocialista que aumentaba drásticamente la planificación centralizada de la economía incrustada dentro de los gastos militares. Y un gobierno ultraliberal que, para sustentar esta política, generó el mayor déficit del tesoro, jamás imaginado por los más audaces neokeynesianos. Nunca la humanidad vivió una contradicción tan brutal (¡y evidente!) entre la retórica y la realidad.

Esquema de la recuperación económica

Si el lector se detiene en el esquema de recuperación mundial durante el período 1983-1989, podrá comprender cómo esta estrategia generó y determinó desde Estados Unidos el auge económico de 1983-1989. Rompiendo las perspectivas del trilateralismo, Reagan impuso al resto del mundo desarrollado un modelo de crecimiento bajo el comando incuestionable del establec-

ment militar de Estados Unidos (Pentágono más empresas de tecnología de punta). Esta imposición se hacía también internamente, colocando en una posición desventajosa el **establishment** económico tradicional basado en la costa este, donde se concentraba la oligarquía financiera, industrial y comercial de Estados Unidos. Era evidente el malestar causado por la **reaganomics** en las grandes familias que forman la oligarquía norteamericana que detentaba y aún detenta en gran parte el poder en el país y en el mundo. El choque entre la oligarquía del capital financiero norteamericano y los nuevos conglomerados nacidos de la industria militar y de los nuevos campos tecnológicos se

viene desdoblando desde la lucha contra los conglomerados (sobre todo la ITT) en la década de los 60, el drástico enfrentamiento contra las pretensiones autonomistas de Nixon, y finalmente contra el populismo y la guerra de las galaxias de Reagan.

Como se puede ver en el esquema, el aumento del déficit del tesoro produjo un enorme crecimiento de la demanda norteamericana. Esta nueva demanda se concentró en sectores de servicio ligados a la investigación y desarrollo, a la educación, a la comunicación y al placer. Al mismo tiempo, al generar una inmensa deuda pública que pasó a ser administrada por el sector financiero, este sector

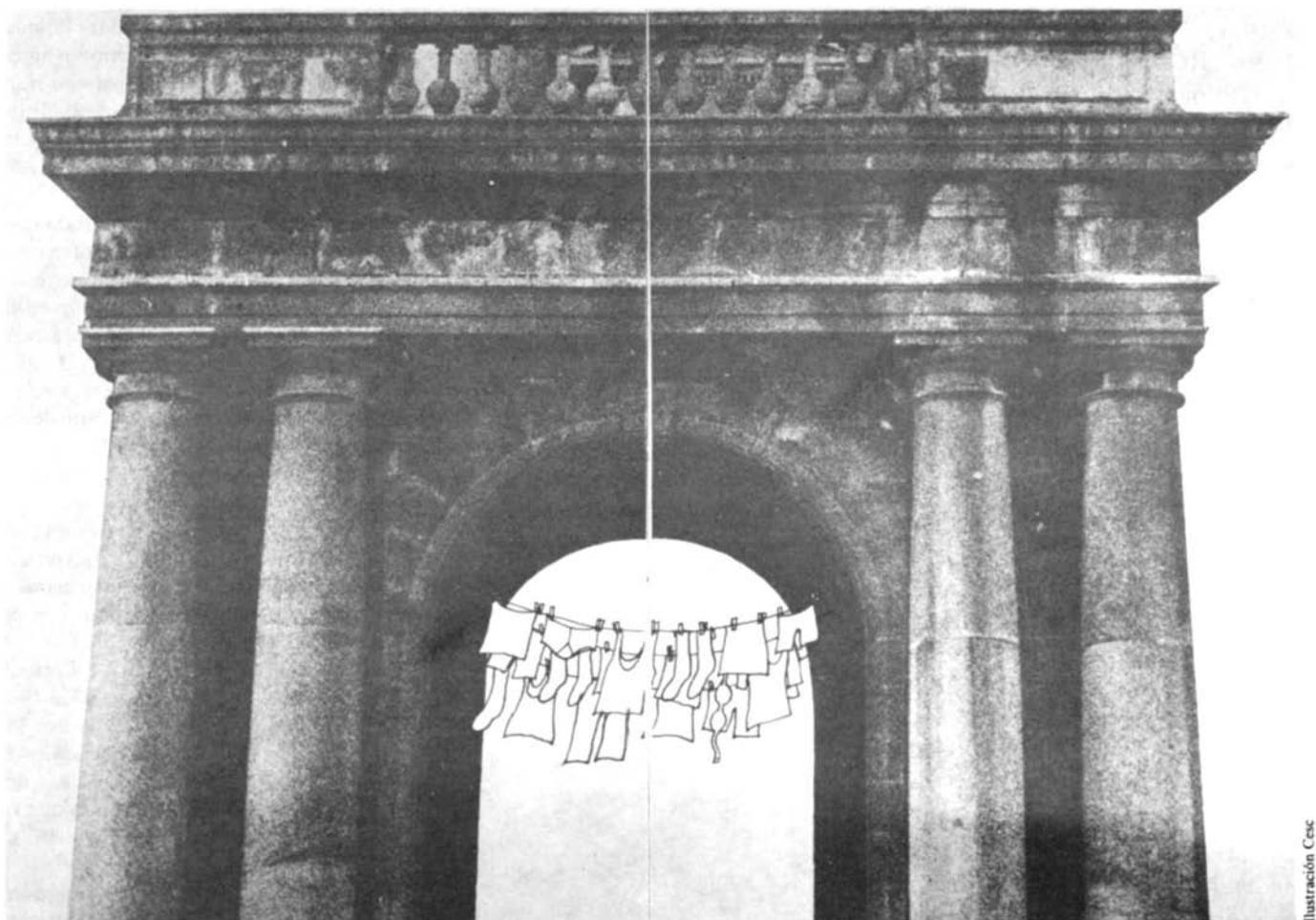


Ilustración Cesc

se agigantó, lo que dio origen a la época de los *yuppies*⁷.

El aumento de la demanda de una moneda internacional como el dólar, provoca inmediatamente una expansión de las importaciones del resto del mundo, particularmente los países ligados a la costa oeste y al sur de Estados Unidos (la cuenca del Pacífico) como Japón y los Tigres Asiáticos (Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong). También se ampliaron las importaciones de Europa, particularmente de Alemania y de otros países de desarrollo industrial reciente (NICs) como México y Brasil.

El inmenso déficit de la balanza comercial de Estados Unidos se transforma en un superávit de dólares⁸, sobre todo del Japón y de Alemania (que se convierten en grandes inversionistas a partir de 1983), de los Tigres Asiáticos y de los NICs. Estos últimos, sobre todo los latinoamericanos, no se beneficiaron de sus superávit, que fueron convertidos en pagos de los intereses y eventuales amortizaciones de sus deudas provocando así una fuerte descapitalización de estos países⁹. Estos dólares fueron a parar así a las manos del sistema financiero norteamericano, juntándose a los dólares disponibles de los inversionistas del Japón y de Alemania y de sus bancos. Estos superávit en dólar tenían, con todo, una aplicación inmediata: la compra de títulos de la deuda pública norteamericana que se lanzaban para compensar los déficit del tesoro (punto de partida de todo el proceso). Para atraer estas inversiones, el gobierno norteamericano tuvo que elevar extraordinariamente la tasa de interés y garantizar la valorización del dólar frente a las otras monedas¹⁰.

Llegamos así a un resultado paradójico que parecía haber creado el paraíso en la Tierra. Un gobierno que se endeuda interna y externamente, pero su moneda en vez de desvalorizarse, ¡se

El inmenso déficit de la balanza comercial de Estados Unidos se transforma en un superávit de dólares, sobre todo del Japón y de Alemania (que se convierten en grandes inversionistas a partir de 1983), de los Tigres Asiáticos y de los NICs. Estos últimos, sobre todo los latinoamericanos, no se beneficiaron de sus superávit, que fueron convertidos en pagos de los intereses y eventuales amortizaciones de sus deudas provocando así una fuerte descapitalización de estos países.

valoriza!¹¹. Un gobierno deficitario que aumenta drásticamente la demanda y no genera una inflación de precios¹² y sí un aumento de la asistencia internacional que dio a los norteamericanos acceso a mejores productos y más baratos de origen japonés, alemán y de otros países¹³.

7. “Durante la década de los 80 los graduados de las mejores universidades de los países más ricos se orientaron sin duda hacia el auge de los servicios financieros y bancos. Nunca hubo una unanimidad tan grande de la primera preferencia profesional desde la generación de 1914”. “Banks Trouble” en *The Economist*, Londres, 8/9/90.

8. Estados Unidos se convierte en importador líquido de capital a partir de 1983. A partir de esta fecha los grandes exportadores de capital comienzan a discutir los problemas de los países dependientes: ¿es positivo o negativo para un país ser cada vez más dependiente del capital y de la tecnología de otros países?

9. A partir de 1981 América Latina se transforma abiertamente en una exportadora líquida de recursos para el exterior. En los períodos anteriores estas condiciones ya existían pero no eran perceptibles por razones de conceptos estadísticos que no son objeto de discusión en el presente artículo. Véanse nuestros libros citados en la nota 2.

10. Véase la evolución de la **Prime Rate** que orienta el mercado de intereses bajo la influencia norteamericana en la década de los 80; su drástica elevación fue en torno del 15% al año en el inicio de la década la cual comenzó a atraer recursos internacionales masivos para EU mostrando la viabilidad de financiar desde el exterior el déficit del gobierno norteamericano. Su caída y posterior ascenso (entre 1984 y 1987, caída, y nuevo ascenso en 1988-1989) determinan parte de las dificultades generadas por esta política.

11. El dólar aumentó su valor en relación con las 13 principales deudas de los principales países exportadores entre 1980 y 1985, exactamente en el momento en que Estados Unidos pasó a ser el deudor líquido del mundo.

12. La inflación de EU entre 1980 y 1989 tuvo la siguiente evolución: 13.3%, 10.2%, 6.2%, 3.1%, 4.2%, 3.5%, 1.9%, 3.6%, 3.9% y 5.0%. Por lo tanto, en los años de mayores déficit fiscales y comerciales de Estados Unidos en la década de los 80, la inflación cayó a sus índices más bajos. Solamente a partir de 1987-88 y 89 es que vuelve a subir.

13. La consecuencia concreta de esa situación es la desindustrialización de Estados Unidos y la

Pero los milagros no existen. El tiempo es el mejor consejero. ¿Qué sucedió a lo largo de estos años?

El aumento sin cobertura de la deuda pública es un fenómeno acumulativo. A cada año el monto de la deuda crece y así también el monto de los intereses pagados que aumentan su proporción en relación con el gasto público y más aún en relación con la recaudación fiscal. Cuando esta deuda es con el exterior la situación se torna aún más grave pues el gobierno dispone de un menor control sobre los propietarios de su deuda.

Dos fenómenos acompañan este aumento de la deuda pública. El crecimiento del sector financiero que especula con la misma. En este caso, en parte nacional y sobre todo internacional, fue apoyándose en los enormes excedentes financieros generados por los superávit del comercio japonés que los bancos de esos países se internacionalizaron en la

caída de su productividad media en relación con Europa, Japón y los NIC's. También es evidente que su participación en las exportaciones mundiales cae y cede lugar a Japón y Alemania.

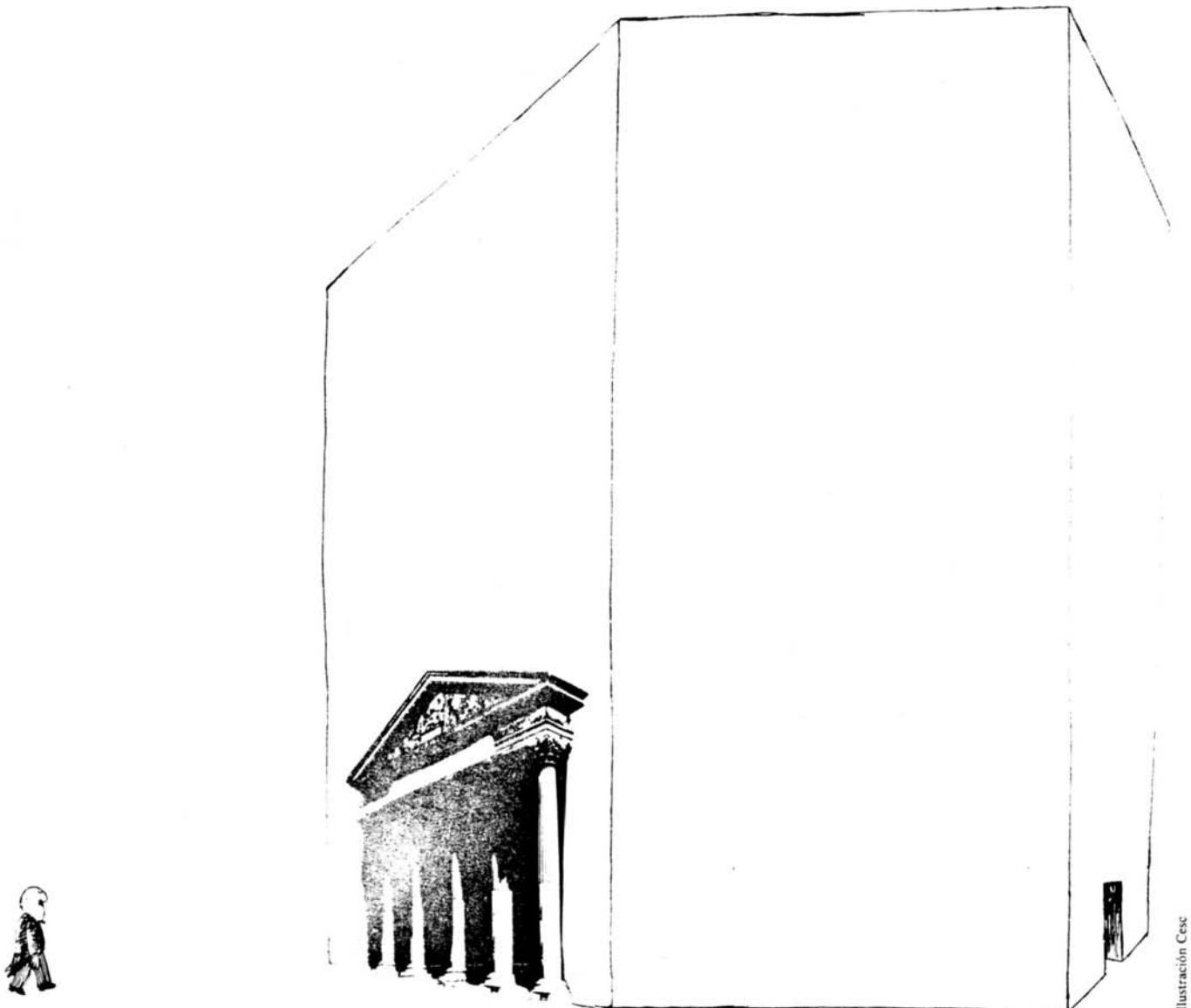


Ilustración Cesca

década de los 80 convirtiéndose en los mayores del mundo. En segundo lugar, el empuje de los recursos inflacionarios acumulados a disposición de la economía se realiza a través de un vasto sistema especulativo. Este envuelve las compras de empresas, la especulación de los títulos de la deuda pública, la que se lleva a cabo con las acciones de las firmas que realizan esa misma especulación, la especulación inmobiliaria (que se agiganta con los nuevos emprendimientos) y las valorizaciones artificiales de las acciones, títulos e inmuebles que entran en el circuito del **boom** especulativo.

Todo esto genera una enorme masa de papeles y de títulos, valores y signos financieros sin ningún respaldo en la realidad económica. Y el desbalance de los factores económicos llega a extremos incontrolables. Es entonces que los más prevenidos inician un comportamiento económico de signo contrario que corre a toda esa masa de recursos artificiales. Se inicia entonces un proceso de desvalorización de activos, sobre todo financieros. De esa forma, vemos que los inversionistas japoneses y alemanes comenzaron a desconfiar de los títulos del gobierno norteamericano a partir de 1987 cuando quedó claro que, en vez de disminuir su déficit, Estados Unidos tiende a aumentarlo más y más. Al mismo tiempo, el enorme volumen de intereses pagados por el gobierno lo obliga a restringir la tasa de interés provocando una fuga de capital del sector. La desconfianza en los títulos del gobierno norteamericano y su menor atracción por el descenso de la tasa y el peligro de una onda inflacionaria llevan los capitales externos a la compra de los activos reales. Estos se componen de inmuebles y empresas que entran en un gigantesco proceso de fusiones e inician una desnacionalización altamente temida por la ciudadanía norteamericana. Esta desnacionaliza-

ción se hace aún más grave cuando se mezcla con una buena dosis de racismo al identificar el “peligro amarillo” representado por el capital japonés en plena expansión en Estados Unidos, así como en otras partes del mundo.

La magia comienza a fallar. Es necesario cortar el déficit público pues no hay cómo financiarlo más. Es necesario desvalorizar el dólar, ya sea para aumentar las posibilidades de exportación, o para desvalorizar los activos en manos de extranjeros. Pero si el dólar se desvaloriza, con la cantidad excedente de los mismos en el mundo entero (sobre todo los euro y asia dólares) se genera una carrera hacia las nuevas monedas que parecen más seguras, como el marco alemán y el yen japonés, y se debilita el poder financiero de EU.

De cualquier forma, la disminución del déficit público y la desvalorización del dólar provocan una caída del mercado norteamericano y un fuerte efecto depresivo tanto interna como externamente. Las amenazas de desvalorización del dólar han sido detenidas por la compra de los bancos centrales de Japón y de Alemania. Las desvalorizaciones de las bolsas de acciones (sobre todo la de octubre de 1987) fueron contenidas por la intervención de los bancos centrales y de los gobiernos. La desvalorización de la deuda externa del Tercer Mundo (inflada a partir de los aumentos de las tasas de interés y de los refinaciamientos meramente contables) viene siendo controlada por las propuestas estatales y multilaterales de “financiamientos” y por la garantía a los activos bancarios. Asimismo, en el mercado paralelo esta deuda llega a valer el 20% de su valor nominal.

Si fue el Estado el que inició este proceso de auge mundial, es él mismo el que busca contener su crisis y el restablecimiento de un equilibrio razonable de las cuentas mundiales. En fin, se pone en cuestión el funcionamiento del mer-

El empuje de los recursos inflacionarios acumulados a disposición de la economía se realiza a través de un vasto sistema especulativo. Este envuelve las compras de empresas, la especulación de los títulos de la deuda pública, la que se lleva a cabo con las acciones de las firmas que realizan esa misma especulación, la especulación inmobiliaria (que se agiganta con los nuevos emprendimientos) y las valorizaciones artificiales de las acciones, títulos e inmuebles que entran en el circuito del boom especulativo.

cado financiero altamente desvirtuado por la intervención pública y por la especulación derivada. En este clima, el gran capital viene buscando una salida a su favor. Propone e impone (*¡en nombre del libre mercado!*) que los Estados nacionales se deshagan de sus patrimonios para pagar sus deudas dando sustancia así a parte de los enormes excedentes especulativos existentes a nivel mundial, buscando convertirlos en patrimonio de los especuladores financieros. Este es claramente el principio que orienta a las llamadas conversiones de la deuda externa. A través de ellas los papeles desvalorizados de los bancos, que son pretendidos valores de deudas, se convierten en empresas y bienes retirados del sector público en general. Sería una forma ideal (y viene siendo real ya en muchos casos) de evitar la quiebra general de los bancos y empre-

sas privadas sustituyéndolas por la quiebra de los Estados.

Mucho más difícil, con todo, es obligar a los contribuyentes a aceptar la idea de sostener las empresas y los bancos en quiebra indefinidamente. De hecho porque a cada año aumenta el volumen de esas quiebras y disminuye la posibilidad de que el Estado las financie¹⁴.

El gran capital viene buscando una salida a su favor. Propone e impone (¡en nombre del libre mercado!*) que los Estados nacionales se deshagan de sus patrimonios para pagar sus deudas dando sustancia así a parte de los enormes excedentes especulativos existentes a nivel mundial, buscando convertirlos en patrimonio de los especuladores financieros. Este es claramente el principio que orienta a las llamadas conversiones de la deuda externa.*

14. Un buen resumen sobre las dificultades del sistema financiero internacional se encuentra en el ya citado artículo del **The Economist** (nota 7) bajo el sugestivo título de “Banks in Trouble”. Hace mucho venimos defendiendo la tesis de que el inicio de la década de los 90 estará marcado por una violenta desvalorización de activos que desvalorizará el capital constante a nivel mundial y permitirá así un nuevo y sólido período de crecimiento de la economía mundial, con la introducción de radicales innovaciones a través de la incorporación de nuevas tecnologías. Será el fin del período depresivo de largo plazo iniciado en



Ilustración Cesc

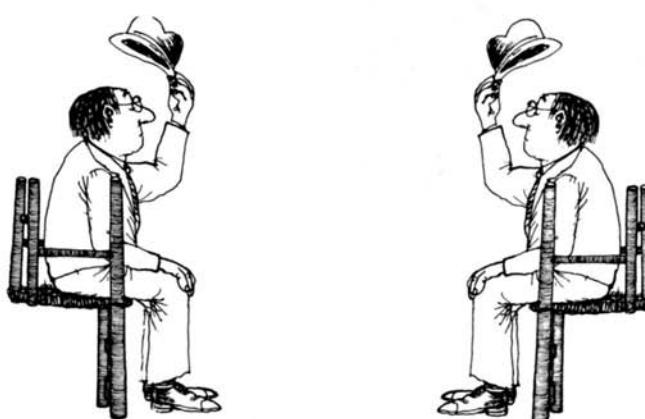
Desde 1960 hasta nuestros días el gasto público de varios Estados nacionales aumentó drásticamente de una tasa del 20% al 30%, hacia una del 40% del Producto Interno Bruto, particularmente bajo la batuta del neoliberalismo de Thatcher, Reagan, etc.¹⁵. Sin embargo, ellos aún se presentan como propulsores de una colosal onda neoliberal. Se trata por lo tanto del neoliberalismo del capitalismo monopolista de Estado que consiste en el aumento de la intervención estatal para garantizar la supervivencia del capital, sobre todo de los grandes monopolios y del capital financiero. Cuando se trata de defender estos intereses, la economía de mercado es mandada a freír patatas, pues ella no se combina con el mundo de los monopolios, oligopolios y corporaciones multinacionales que domina la vida económica de nuestros días.

El mercado nos mata —piensan íntimamente los grandes capitalistas disfrazados de neoliberales—, “avancemos sobre los mercados que aún existan y liquidémoslos. Que se abran los mercados... ¡de los otros!”¹⁶.

1967 y el inicio de un nuevo ciclo de ascenso de 25 a 30 años, a partir de la mitad de la década de los 90. Ver los libros citados en la nota 2 y nuestro reciente trabajo de consultoría para el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) bajo el título “A América Latina e o Caribe na Economia Mundial”.

15. Las estadísticas nos muestran el aumento del gasto público en relación con el PNB en EU, Japón, Alemania Federal y Reino Unido, desde 1960 hasta 1985. Al contrario de la desestatización que los neoliberales tanto propagan, tenemos un aumento confirmado por varias otras fuentes y en diversos países del gasto público dentro del PNB. Particularmente en EU de Reagan y el Reino Unido de Margaret Thatcher. Lo que es más que comprensible en la fase actual del capitalismo monopolista de Estado.

16. En un reciente artículo de Robert Kuttner, en el Economic Viewpoint del **Business Week** del 15 de octubre de 1990, esta realidad se revela en el viejo debate sobre la globalización de la economía mundial y la desaparición o no de los intereses nacionales. Aterrorizado por el avance tecnológico de Japón, el autor asume un punto de vista mil veces desarrollado por la teoría de la dependencia. “Las compañías japonesas diseñan productos de ultra y alta tecnología que pueden ser montados en gran parte por jóvenes mujeres asiáticas sin un nivel mayor de educación; el corazón de la operación (sic), sin embargo, queda en Japón, el conocimiento industrial, el poder financiero, el conocimiento científico, la ingeniería y el talento comercial, y la corriente de los lucros por capitalizar la próxima rodada de nuevas innovaciones”. ¡¿Cuántas veces dijimos esto sobre el capital internacional en nuestros países dependientes?! Pues ahora quienes lo descubren son los economistas norteamericanos. Y remata nuestro autor: “Si las empresas de alta tecnología basadas en los Estados son simplemente puestas fuera de los negocios por el mercantilismo de otras naciones (sic), nosotros iremos gradualmente asumiendo la posición de aquellas mujeres de bajos salarios del Este de Asia. ¡Oh! Que esta suerte quede reservada sólo para el 80% de la humanidad con la ayuda de nuestros gobernantes neoliberales ●



Textos para la Democracia

**SOBERANIA
POPULAR Y
DEMOCRACIA
EN COLOMBIA**



**COLOMBIA, UNA
DEMOCRACIA
EN CONSTRUCCION**



**CONSTITUCION
1991: CAJA DE
HERRAMIENTAS**



**Distribución Nacional
ECOE**
Calle 24 No. 13-15 Piso 3
Tels.: 2431654 - 2433949

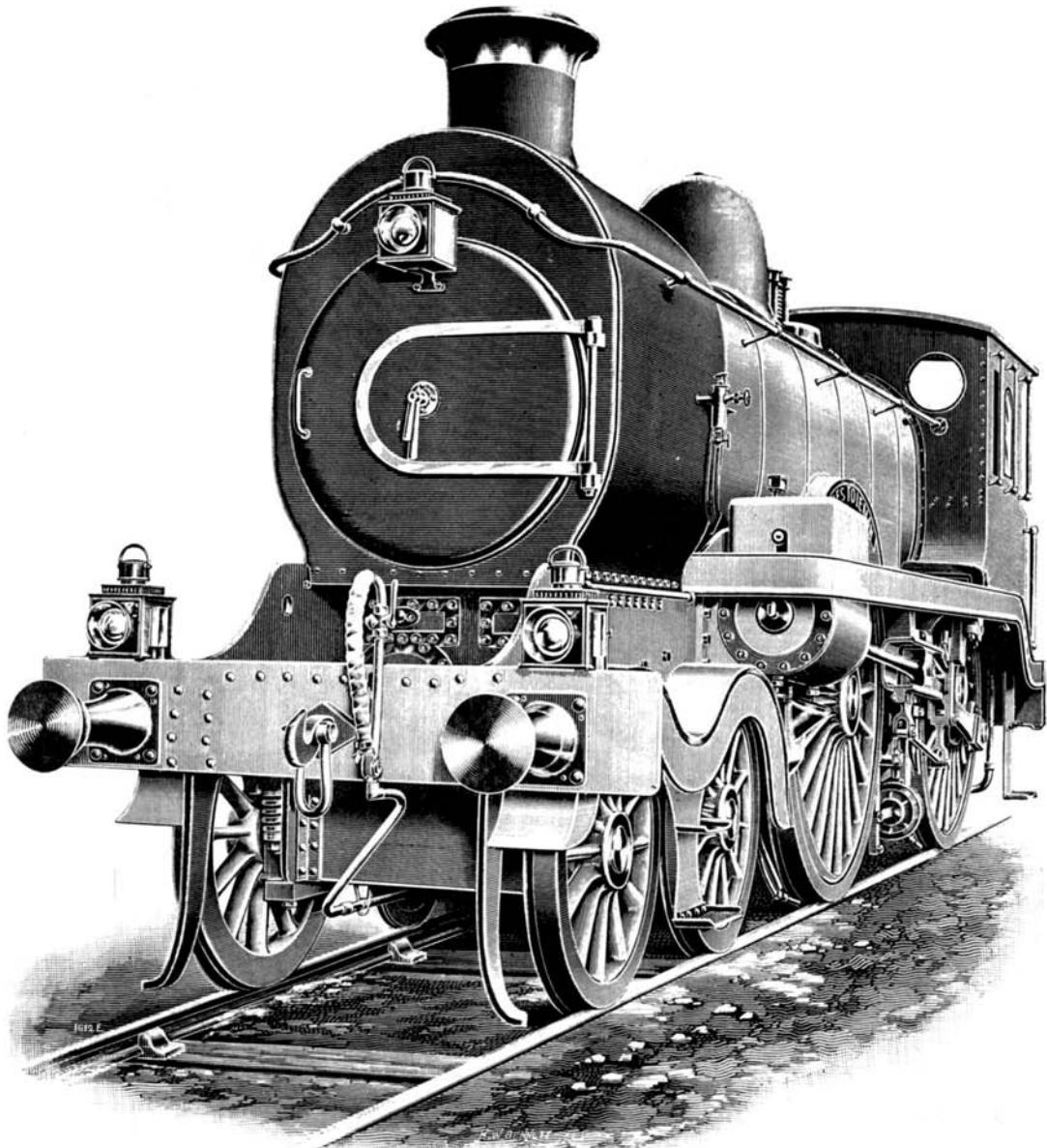
Ediciones Foro Nacional por Colombia
Carrera 34 No. 26-52 - Teléfonos: 2840582 - 2433464
Fax: 2861299
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

Osvaldo Sunkel, Asesor Especial del Secretario Ejecutivo de la CEPAL.

Gustavo Zuleta, Consultor de la CEPAL.

**Osvaldo Sunkel
Gustavo Zuleta**

Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los 90



I El ajuste estructural y el crecimiento: la respuesta neoliberal a la crisis económica latinoamericana¹

El diagnóstico neoliberal coincide en que una de las causas inmediatas de la crisis económica de América Latina se encuentra en la recesión internacional de los años ochenta, en especial por la combinación de caídas acentuadas en los precios de las exportaciones y de agudas alzas en las tasas de interés reales en el mercado internacional, lo que provocó un cuantioso déficit en las cuentas externas de la región. Tal situación se vio agravada cuando los flujos de financiamiento externo privado, otros muy abundantes, descendieron bruscamente. Sin embargo, para esta corriente de pensamiento, el problema de la deuda dejó al descubierto e intensificó problemas mucho más profundos subyacentes en las economías latinoamericanas que ya se encontraban presentes e incluso se reconocían con anterioridad a la crisis (Balassa y otros, 1986).

Entre las razones que llevan a esta conclusión a los autores citados pueden señalarse la rápida recuperación de otros países en desarrollo afectados por lo menos tan gravemente como la región, y el deterioro de largo plazo de la situación económica relativa de América Latina. Dicho deterioro se manifestaba en la importante fuga de capitales desde algunos países, básicamente por la pérdida de confianza en sus posibilidades de desarrollo; en el elevado desempleo y subempleo; en los periódicos brotes y escaladas inflacionarias y en la pésima distribución del ingre-

so que caracterizaba a la mayoría de esos países.

Para Balassa y colaboradores estos problemas derivaban sobre todo de políticas e instituciones internas equivocadas e insostenibles. Entre otros factores, la notoria orientación a crecer hacia dentro de las economías latinoamericanas y, en especial, su disposición a permitir la sobrevaluación de sus monedas y a continuar con políticas de acentuado carácter proteccionista. A lo anterior se sumaba la falta de incentivos para el ahorro, tanto interno como externo, y su asignación inefficiente. Completaban este magro panorama el peso excesivo e incluso sofocante del papel del Estado en la economía y la concomitante debilidad del sector privado.

Aunque estos autores no reconocen explícitamente la necesidad de un ajuste estructural, en la dimensión que es conocida hoy, sus esfuerzos pioneros por diseñar una nueva estrategia de desarrollo que definen como "urgentemente necesaria y comprobadamente viable" para la reanudación del crecimiento, representaban de manera apropiada el rumbo actual de las nuevas propuestas ortodoxas sobre ajuste y crecimiento. Desde este punto de vista, el desafío económico que deben abordar los países de la región es encontrar alguna forma eficaz de reanudar el crecimiento autosostenido que permita garantizar el empleo productivo a la creciente población y restablecer la confianza de los mercados finan-

cieros externos por la vía del servicio "continuado y oportuno" de la deuda. De igual modo, las nuevas políticas deben tener un impacto social positivo y sin demora, a fin de recuperar los disminuidos niveles de vida, fortalecer el retorno incipiente y generalizado a la democracia y favorecer la iniciativa privada. Además y apelando a la interdependencia económica global, se requiere que los países desarrollados complementen las nuevas estrategias de desarrollo con sus propios esfuerzos de política sostenidos y sustentadores.

En términos más específicos, la propuesta de Balassa y colaboradores reúne cuatro áreas estratégicas para la acción:

- a) **Orientación hacia el exterior de la política económica**, dedicando interés particular a las exportaciones y a la sustitución eficiente de importaciones vía la mantención de tipos de cambio competitivos, evitando una protección excesiva a las importaciones y utilizando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptados;
- b) **Aumento del ahorro interno y su asignación eficiente a proyec-**

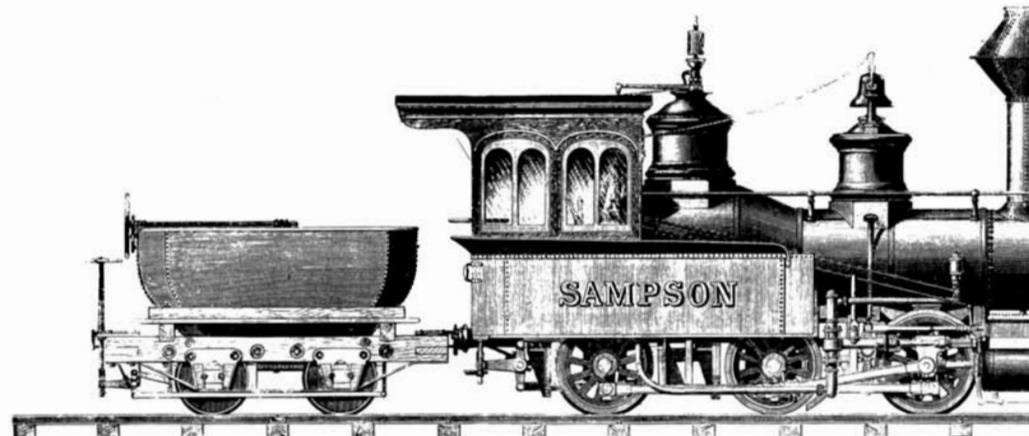
* Artículo publicado en la Revista de la CEPAL, No. 42, 1990.

1. Esta sección se basa fundamentalmente en tres trabajos representativos de la literatura reciente sobre ajuste estructural: Balassa y otros (1986), Michalopoulos (1987) y Selowsky (1989). Dentro de este mismo enfoque, véanse también los trabajos de Barandiaran (1988), Rodríguez (1989) y Williamson (1990).

tos de inversión, sobre la base del mantenimiento de tasas de interés reales positivas (pero no excesivas), el manejo de una política fiscal que aliente el ahorro y no el consumo, la reducción de los déficit presupuestarios, por su efecto inflacionario y de desplazamiento de la inversión productiva y, asimismo, estímulos a la entrada de capital privado extranjero, en particular, mediante formas no creadoras de deuda, como el privilegio a la inversión extranjera directa y buscando revertir la fuga de capitales;

c) **Reformas al papel del Estado en la economía**, mediante un grado importante de desreglamentación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial; la reducción de su función como productor de bienes y servicios (privatización); y la concentración de su accionar en la prestación de servicios sociales y en el establecimiento de un marco global estable para el crecimiento con políticas de apoyo macro y microeconómicas; y

d) **Apoyo internacional a esta estrategia**, sobre todo de parte de los Estados Unidos y de los países industriales, por medio de un compromiso de mantener el crecimiento económico mundial en niveles no inferiores al 3% anual, adoptando medidas de liberalización del comercio internacional que eviten nuevas restricciones a las importaciones y los subsidios a las exportaciones; propiciando la reducción del déficit presupuestario norteamericano y la disminución de los márgenes de la banca acreedora, de modo de asegurar nuevas bajas de las tasas de interés reales para los países deudores y, finalmente, mediante un aporte sustancial de nuevos fondos para América Latina del orden de 20.000 millones de



dólares anuales, provenientes del sector privado, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial.

En lo esencial de la visión de estos autores, los cambios sugeridos apoyarían una mayor competitividad internacional, imprimirían dinamismo al crecimiento y a la creación de fuentes de trabajo productivas y aumentarían los ingresos por concepto de exportaciones para atender el servicio de la deuda externa. El estímulo de la iniciativa privada compensaría con creces los despidos ocasionados por la reducción de las empresas públicas y el levantamiento de las reglamentaciones estatales. Paralelamente, una orientación exitosa hacia el exterior generaría beneficios económicos que contrarrestarían las pérdidas ocasionadas por la eliminación gradual de las actividades improductivas. Los recursos existentes y la recuperación de la inversión se desplazarían hacia los sectores más productivos, mejor remunerados y de uso intensivo de mano de obra.

Finalmente, Balassa y sus colaboradores afirman que un elemento clave para garantizar el éxito de esta estrategia es la continuidad de las políticas, de forma tal de gene-

rar un escenario económico razonablemente estable para respaldar los planes de largo plazo y la confianza de los inversionistas privados. Los ajustes necesarios a medida que cambien las condiciones externas y los derivados de la propia evolución del país, no deberían comprometer la coherencia ni la continuidad tanto de propósito como de dirección, de la nueva estrategia de desarrollo que se postula.

Al margen de los desafíos internos, el apoyo externo constituye un factor crítico para la viabilidad de la estrategia de ajuste con crecimiento. Sin embargo, la renuencia de la banca externa acreedora a reanudar el flujo voluntario de crédito a la región ha obligado a extremar las negociaciones con los organismos financieros multilaterales, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Dichos organismos han condicionado el acceso a nuevo financiamiento a la aplicación de un programa de reformas en las economías endeudadas que, por sus profundos alcances, ha sido denominado de ajuste estructural².

En líneas generales, las propuestas contenidas en un programa de ajuste estructural son similares a la

son casi un prerequisito para el éxito de un programa de estabilización, debido a que ello depende de la aplicación de medidas contractivas a la economía como un todo.

En este ámbito, se sostiene que la clave del ajuste con crecimiento radica en encontrar la combinación adecuada y el manejo equilibrado de los instrumentos de política monetaria, fiscal y cambiaria que, para un nivel dado de financiamiento externo, logren cumplir con los objetivos de estabilización, apoyen las transformaciones estructurales e impongan menos costos en términos de crecimiento en el corto plazo. Por otro lado, se señala que si el desequilibrio macroeconómico global obedece a una causa particular (el déficit fiscal en América Latina), todas las acciones del conjunto de políticas deberían encaminarse en la dirección de resolver ese problema, pero evitando concentrarse principalmente en las inversiones públicas en infraestructura física y social que comprometan las posibilidades de crecimiento futuro. Además, se destaca que todo programa de estabilización debe evitar introducir distorsiones que pudieran hacer abortar el éxito del ajuste. En particular, si un país necesita eliminar el sesgo antiexportador y desplazar los recursos hacia la producción de bienes transables, la revaluación del tipo de cambio real o la imposición de gravámenes a las exportaciones no deberían usarse como herramientas de estabilización.

Como la estabilización por sí sola no garantiza el crecimiento corresponde abordar los componentes específicos de un conjunto de políticas que promuevan el cambio estructural y el crecimiento.

Reconociendo los distintos puntos de partida de cada país, se define el conjunto de políticas que requieren una atención prioritaria.

a) Aumento del ahorro público vía reducción del gasto e incremento de los ingresos que permita ampliar la base impositiva junto con mejorar la recaudación; ello, mediante la privatización de empresas públicas o mejorando su gestión, reduciendo drásticamente los subsidios a los precios o servicios de utilidad pública para la clase media y, en consecuencia, dirigiendo la acción distributiva del Estado a los grupos de extrema pobreza o más vulnerables.

b) Aumento del ahorro privado, lo cual requiere fortalecer las instituciones financieras internas y mantener una política económica estable y predecible.

c) Mayor eficiencia económica y mejoras en la inversión privada mediante la eliminación de las distorsiones microeconómicas como los controles de precios, los incentivos altamente diferenciados en el área del comercio exterior, las tasas de interés subsidiadas, los

2. Los programas de asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional y los programas de ajuste estructural del Banco Mundial son los ejemplos concretos y prácticos más representativos de este nuevo rostro de la ortodoxia neoliberal. Además, cabe esperar más estrechas relaciones entre ambos organismos en materia de coordinación de sus políticas para la estabilización y el ajuste (Meller, 1988).

3. Este trabajo es especialmente representativo de la actual línea de pensamiento de los organismos financieros internacionales, particularmente del Banco Mundial. Por consiguiente y de acuerdo con lo expresado en la introducción, nuestra presentación de estos temas sigue muy de cerca el desarrollo del propio estudio de Michalopoulos.

estrategia reseñada por Balassa y otros (1986). Aun así, cabe destacar que incluye nuevos elementos, relacionados con una mayor sofisticación del programa para adaptarlo a la cambiante realidad, en especial en lo que atañe a la profundidad, velocidad y secuencia de las reformas económicas que se han de introducir, así como a las políticas macroeconómicas apropiadas para la transición hacia una economía menos distorsionada (Michalopoulos, 1987)³.

La visión del Banco Mundial presentada por Michalopoulos reclama, como necesidad prioritaria, abordar los significativos y prolongados desequilibrios agregados internos (inflación y déficit de balance de pagos), por su natural contraposición al crecimiento de largo plazo. De lo contrario, la demora en restablecer una estabilidad macroeconómica mínima agudizará el impacto del subsecuente ajuste sobre el producto de corto plazo. Como parte de los esfuerzos de estabilización se recomienda reducir la absorción interna a niveles compatibles con el crecimiento potencial del producto y el déficit sostenible en cuenta corriente, y se advierte, de paso, que las caídas de corto plazo del nivel de actividad

racionamientos del crédito y las trabas a la movilidad laboral y al ajuste de los salarios reales. En una economía muy regulada, la asignación de los recursos y la productividad pueden mejorarse eliminando los controles de precios y simultáneamente desreglamentando el mercado laboral interno. Además, la desreglamentación de los mercados financieros (sujeta a reglas apropiadas de supervisión de la banca) mejora la asignación del crédito y distribuye más eficientemente la inversión.

d) Mejor asignación de la inversión pública, asunto que puede abordarse por medio de una redistribución de los recursos públicos hacia actividades que ameritan mayores externalidades positivas, como el desarrollo de los recursos humanos y la infraestructura física.

e) Aumento de la oferta de bienes transables, cuestión que demanda dos importantes medidas de política: el mantenimiento de un tipo de cambio real apropiado y una correcta estructura de incentivos que sea neutral entre la producción para el mercado interno y la destinada al mercado externo. Para esto último se requiere, como mínimo el sesgo antiexportador prevaleciente en muchos países mediante la liberalización y racionalización del régimen de comercio exterior, lo cual incluye la remoción de las restricciones cuantitativas, la reducción de los aranceles y su posterior uniformización y la disminución o eliminación, en la medida de lo posible, de los impuestos a las exportaciones. Obviamente, la liberalización originará una contracción de los sectores inefficientes, la que será reemplazada con el correr del tiempo por la

correspondiente expansión de los sectores eficientes, configurando una nueva estructura productiva mejor adecuada a las exigencias de la competencia internacional y más preparada para enfrentar las conmociones externas.⁴

En otro ámbito del trabajo de Michalopoulos se destaca que, no obstante el amplio consenso en torno a la naturaleza del conjunto de reformas presentado, los desacuerdos son amplios en la etapa de la puesta en práctica, debido a que la dinámica de la reforma es menos conocida y depende, en parte, de las condiciones iniciales y, en parte, de las consideraciones políticas de cada país. Como se destacó anteriormente, es necesario introducir tres elementos importantes en este nivel de la discusión: la secuencia del programa de reformas, su velocidad y el conjunto de políticas macroeconómicas apropiadas.

En lo que dice relación con la secuencia del programa de reformas económicas, el debate se sitúa en dos niveles. Se trata, por un lado, de dilucidar la secuencia correcta entre las medidas de política que se orientan a lograr la estabilización y las destinadas a promover el ajuste estructural y, por otro, de establecer el orden apropiado para eliminar las distorsiones de los mercados inicialmente regulados. En el primer nivel habría sólo pequeños desacuerdos en torno a que el ajuste estructural es más fácil si tiene lugar en un entorno macroeconómico estable, especialmente cuando la inflación está bajo control. La razón básica estriba en que al aplicar simultáneamente ambos programas, la presión contractiva neta sobre el aparato productivo podría ser demasiado fuerte y derivar en quiebras, desempleo

transitorio y otros costos, como una creciente oposición política que comprometa seriamente la viabilidad de los esfuerzos reformistas⁴.

Respecto de la inquietud relacionada con el orden de la eliminación de las distorsiones del mercado interno relativas a la liberalización de las relaciones económicas internacionales, la experiencia de diferentes países acumulada por el Banco Mundial enseña que la desreglamentación del mercado laboral interno debería preceder a otras reformas, de modo de garantizar la necesaria movilidad de la mano de obra y poder así materializar los beneficios de las reformas en el mercado de bienes. De igual manera, se estima importante abordar tempranamente la reforma de los mercados financieros internos que operan en un contexto de racionamiento del crédito, recomendándose liberar primero las tasas de colocación y luego las de captación. En cuanto a las cuentas externas propiamente tales, en general se considera mejor liberalizar primero la cuenta corriente del balance de pagos, dejando para más tarde la apertura de la cuenta

4. Ello es así, según el autor, por las ligazones que existen entre la estabilización y la liberalización del régimen de comercio. Por una parte, la estabilización exitosa depende de la aplicación de medidas contractivas en el agregado y, por otro lado, la racionalización de las políticas comerciales apunta a reducir la actividad de las industrias sustituidoras de importación altamente protegidas. Esto no significa que otros aspectos del ajuste estructural, como la racionalización del gasto público, por ejemplo, no se puedan abordar simultáneamente con la estabilización, más aún, cuando se reconoce que el éxito de esta última puede depender de que tal acción se acometa tempranamente.

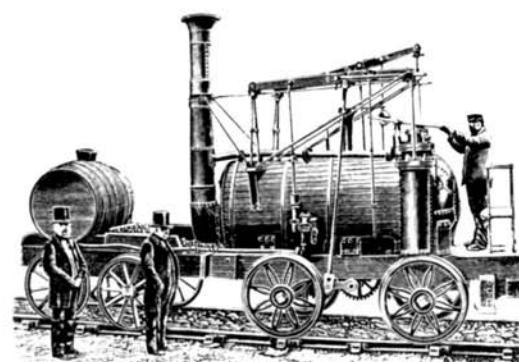
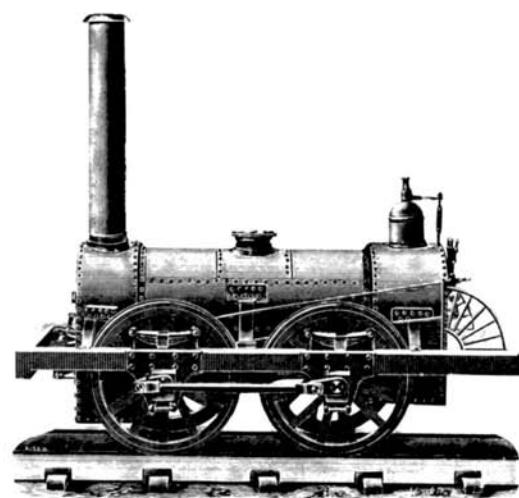
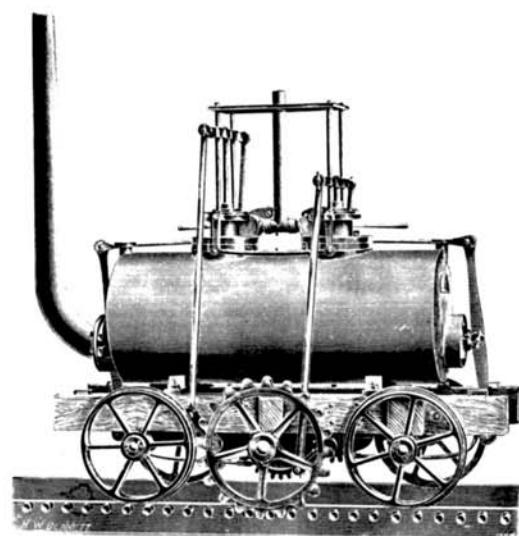
de capital. Los argumentos enunciados en favor de esta postura buscan evitar que el flujo de capitales pueda ser canalizado a sectores inefficientes que gozan de una rentabilidad artificialmente aumentada por medidas proteccionistas y, más importante aún, evitar que la mayor velocidad de ajuste del mercado de capitales signifique un gran movimiento de capitales con consecuencias no deseadas en el tipo de cambio real.

Respecto a la rapidez con que deberían aplicarse las reformas, los cuestionamientos se refieren a si la apertura comercial debería ser rápida o tomar un período de tiempo de unos cinco o diez años, y si deberían eliminarse los controles de precio de una vez o gradualmente. Aquí cabría considerar el papel crucial de las expectativas de precios y, por lo tanto, pasaría a ser muy importante la credibilidad en cualquier conjunto de reformas. En consecuencia, debido a estas consideraciones las iniciativas de reforma deberían programarse con un plazo realista que permita lograr sus objetivos, lo cual difiere de un tipo de política a otra, y teniendo en cuenta la situación de los diferentes países. Así, mientras mayor sea el desequilibrio inicial, más acelerada sea la puesta en práctica de las reformas y más se ignoren las condiciones de viabilidad política, mayores serán los costos de la transición provocados por el programa de ajuste estructural, con lo cual se enfrenta un serio riesgo de fracaso y se resta credibilidad a futuros esfuerzos de ajuste. En todo caso, se afirma que una falta de celeridad en la aplicación de las políticas atrasará el desarrollo de las actividades de exportación y de grupos de interés que las apoyen. Así

mismo, se advierte que las reformas requeridas en la asignación de los recursos no ocurrirán a menos que las señales dadas sean suficientemente fuertes y claras para hacer creíbles los cambios.

Finalmente, en el área de las políticas macroeconómicas que acompañan al proceso de ajuste, se sugieren numerosas y complejas tareas al momento de liberalizar las cuentas externas. Estas apuntan a lograr simultáneamente un nivel apropiado y estable del tipo de cambio real, una menor inflación y una posición sostenible en el balance de pagos. En forma paralela, también se deberían diseñar otros elementos del instrumental macroeconómico para apoyar la liberalización. Se trata de una política monetaria compatible con las disposiciones cambiarias vigentes y con las expectativas inflacionarias, evitando así crisis de confianza que pondrían en jaque el éxito de todo el conjunto de medidas. Igualmente, se recomienda una conducción de la política fiscal que mantenga el déficit presupuestario en niveles consecuentes con los niveles de expansión del crédito interno y con la disponibilidad de financiamiento externo.

Selowsky presenta una visión muy innovadora y representativa de esta nueva línea de trabajo del Banco Mundial (Selowsky, 1989)⁵. En su estudio, el autor pretende identificar una secuencia lógica de tres etapas en el ajuste por las que deben transitar los países latinoamericanos para recuperar el crecimiento y reducir los niveles de endeudamiento externo. Un punto importante y que merece ser destacado en el análisis de Selowsky es



5. Véase también Rosales (1990).

la gran complementariedad que postula entre las mejoras en las políticas internas y el apoyo del financiamiento externo. Aunque señala que la forma precisa como opera tal complementariedad es distinta en cada etapa del ajuste, el autor reconoce que las reformas económicas internas sin financiamiento externo adicional ponen en riesgo el proceso, tornando el ajuste social y políticamente muy costoso. Tampoco ayudaría contar con apoyo externo y no emprender las necesarias reformas, ya que los fondos finalmente salen como fuga de capitales, financian el consumo improductivo del gobierno o proyectos de inversión de muy baja rentabilidad social.

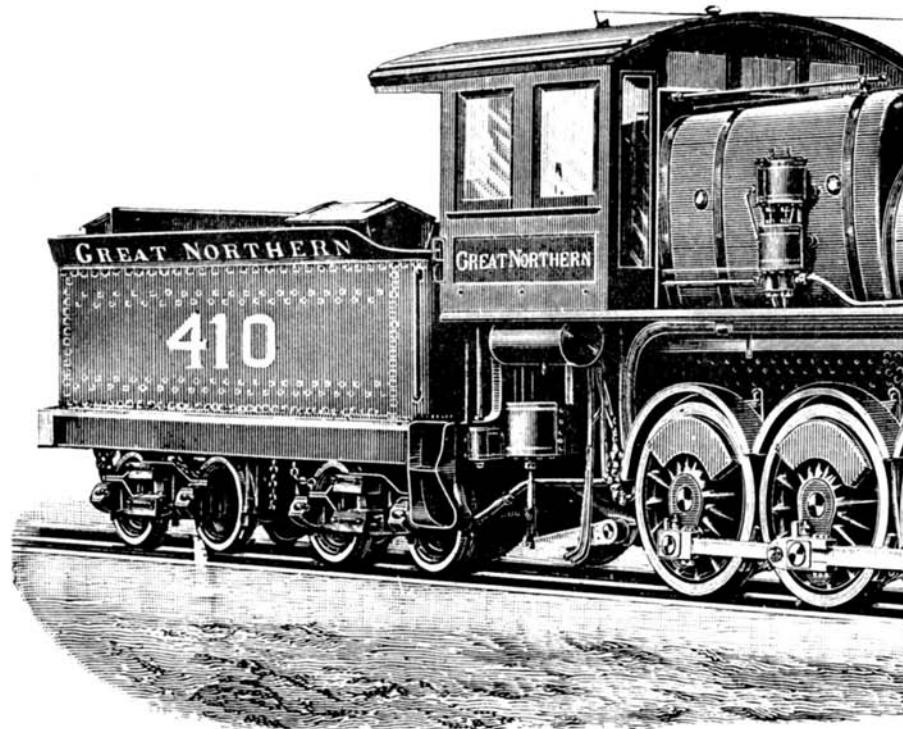
El objetivo principal de cada etapa del ajuste es promover las precondiciones, o el entorno, que estimulen un alto nivel de inversiones socialmente productivas por parte del sector privado, tanto nacional como extranjero, al cual se identifica como el motor del crecimiento. Para el autor, una solución al sobreendeudamiento de los países latinoamericanos también contribuirá a este clima, solución que, en muchos de estos casos, pasa más por una reducción significativa de la deuda que por la reprogramación continua de las amortizaciones e intereses.

La meta básica de la primera etapa es lograr cimentar una estabilidad macroeconómica mínima, reduciendo los niveles de inflación y la tasa de interés real. Ello exige actuar en dos frentes: generar un incremento sostenido del superávit fiscal primario (ingresos menos gastos, excepto pago de intereses) y conseguir un nivel crítico de financiamiento externo o de disminución de la transferencia neta de

recursos, que permita reducir los efectos recessivos de tal ajuste fiscal. Un elemento particularmente novedoso en las recomendaciones de política que sugiere Selowsky en esta etapa del ajuste, es su reconocimiento del carácter menos receptivo de algunas medidas contenidas en los planes heterodoxos de estabilización y que dicen relación con acuerdos transitorios que guían los salarios y precios de modo de garantizar la rápida convergencia de la tasa de inflación a un nivel compatible con el nuevo ritmo de expansión monetaria.

Una vez que se logra un nivel mínimo de estabilidad macroeconómica, sobreviene con la llegada de la segunda etapa la aplicación de profundas reformas estructurales orientadas a incrementar la competitividad externa e interna de

los mercados de bienes, insumos y financieros, junto con una racionalización del sistema global de reglamentaciones y reformas institucionales que promuevan el aumento sostenido del ahorro público. Las políticas apuntan a una reasignación eficiente de los recursos y a la recuperación de los niveles de importación y de la capacidad productiva plena. Entre éstas destacan reformas comerciales que otorguen iguales incentivos a las exportaciones y a la sustitución de importaciones, la desreglamentación de las tasas de interés y la descompresión del sistema financiero, y políticas de puertas abiertas para la inversión extranjera. En síntesis, se debe asegurar que los incentivos se basen en reglas del juego transparentes y en las señales del mercado en vez de hacerlo en la asignación



discrecional de los recursos por la vía de las políticas públicas. Por último, se espera que en esta etapa el financiamiento externo adicional se emplee para importar insumos intermedios, permitiendo un mejor uso de la capacidad instalada.

La tercera etapa es una fase de consolidación de las reformas y el objetivo principal es la recuperación sostenida de los niveles de inversión. Aquí las precondiciones para el crecimiento sostenido están dadas y se manifiestan en un deseo de los agentes inversionistas privados nacionales por invertir dentro del país debido a sus altos niveles

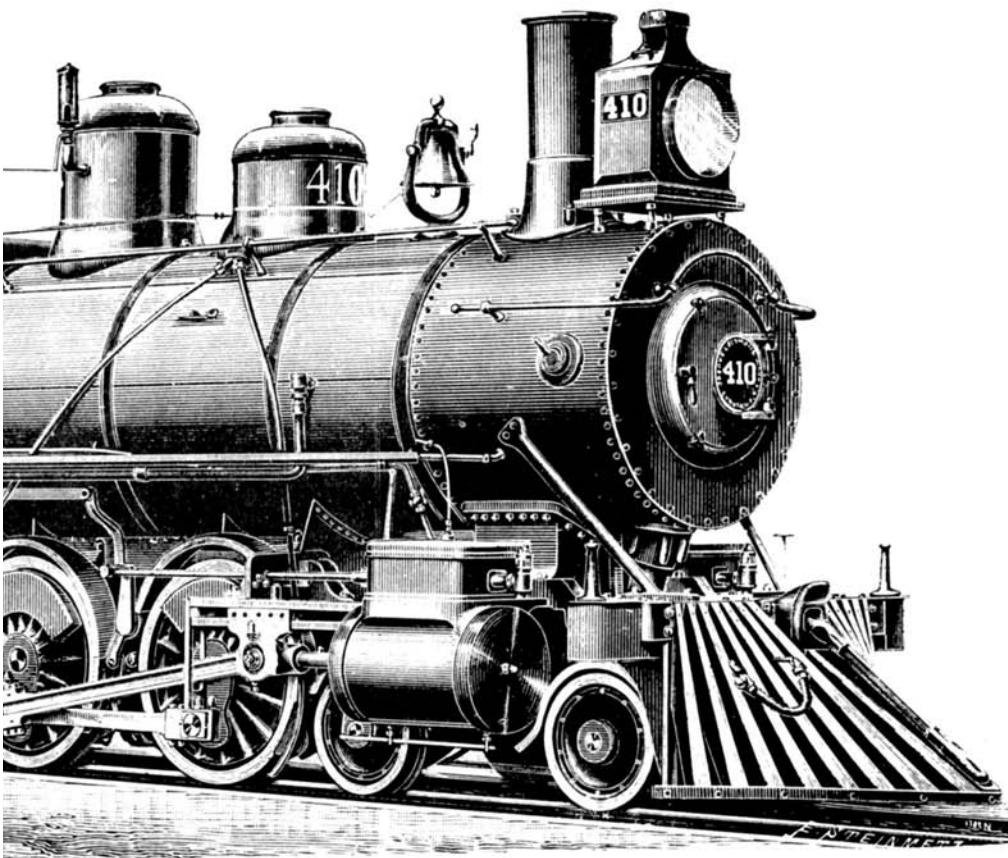
de productividad social y privada. La única restricción al crecimiento es el racionamiento del financiamiento externo a pesar de las altas tasas de rentabilidad y una importante demanda de fondos de inversión. En consecuencia, en esta etapa no sólo llega a ser crucial el financiamiento externo para aumentar la inversión privada interna sino que es esencial también una reducción del nivel de sobreendeudamiento externo de las economías latinoamericanas, de forma tal de reducir el clima de incertidumbre y fomentar la confianza de los inversionistas nacionales y de evitar que

crisis externas o la prolongación en las negociaciones de la deuda amenacen con revertir las reformas estructurales.

La apretada síntesis anterior refleja un esfuerzo por presentar, en la forma más objetiva posible, los lineamientos principales de la propuesta de ajuste estructural y crecimiento, impulsada por los organismos financieros internacionales. En relación con los aspectos más importantes que ameritan las críticas de que es objeto esta propuesta, volveremos a abordarlos en la sección final del presente artículo.

II

El desarrollo desde dentro: una respuesta neoestructuralista a los problemas del desarrollo latinoamericano⁶



Desde la perspectiva latinoamericana, la actual corriente de pensamiento denominada neoestructuralismo afirma, en lo fundamental, que los problemas económicos principales y la condición de subdesarrollo que aún prevalecen en los países latinoamericanos no se deben tanto a distorsiones inducidas por la política económica sino que más bien son de origen histórico y de índole endógena y estructural. A juicio de Rosales (1988), una muestra palpable de esta realidad subyace en tres características cruciales de la economía latinoamericana de fines de los años ochenta: a) la vigencia de un patrón de inserción externa que, dadas las tendencias del comercio y el sistema financiero internacionales, conduce a una especialización

6. Esta sección se basa en Ramos y Sunkel (1990).

empobrecedora; b) el predominio de un patrón productivo desarticulado, vulnerable y muy heterógeo-neo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) la persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza⁷.

En consecuencia, más que ajustes marginales en torno a la curva de transformación, reflejo de una preocupación exclusiva por la asignación eficiente de los factores productivos, se necesitaría generar un proceso dinámico que impulsara progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplazara continua y acumulativamente esa curva hacia nuevas fronteras productivas, en especial aquéllas capaces de generar una inserción dinámica en la economía internacional y que respondieran a la necesidad de elevar la producción de los sectores más pobres. De ahí que para crecer no bastaría con una liberalización que favoreciera precios correctos para la asignación óptima de los factores productivos en una situación estática y en condiciones de una distribución del ingreso extremadamente desigual. Por el contrario, el mercado se debería complementar en medida significativa con una acción estatal activa y dinámica, de manera que el Estado, aparte de sus funciones clásicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluyera, dentro de los límites de su capacidad administrativa: a) la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro); b) el fortalecimiento de

los mercados incompletos (el mercado tecnológico); c) la superación o enmienda de las distorsiones estructurales (carácter asimétrico de la inserción externa, heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y de trabajo); d) la eliminación o compensación de las fallas más importantes del mercado derivadas de los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje (industrial o del sector externo), entre otras.

Tales lineamientos de política básicos están detrás de los recientes esfuerzos dirigidos a presentar una propuesta estratégica renovada para la recuperación y consolidación del desarrollo de América Latina (CEPAL, 1990 y Sunkel, ed., 1990a). En consonancia con el diagnóstico neoestructuralista inicial, ambas alternativas reúnen proposiciones concretas orientadas a configurar una estructura productiva que permita crecer con dinamismo y asegure una inserción eficiente de nuestros países en la economía mundial, incremente la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y alivie la situación de extrema pobreza en que vive gran parte de la población latinoamericana.

En cuanto a los criterios orientadores globales esbozados por Sunkel, la línea estratégica del desarrollo “desde dentro” busca retomar “superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno a generar un proceso endógeno de acumulación y de absorción y generación de progreso técnico —incluso por medio de la inversión privada extranjera— que origine una

capacidad de decisión propia de crecer con dinamismo. Tal concepción estratégica no está orientada, *a priori*, a favorecer la sustitución de importaciones, la cual finalmente llevaría a un callejón sin salida. Por el contrario, en esta propuesta se dejan abiertas las opciones para orientar la industrialización desde dentro hacia los mercados internos y externos que se consideren prioritarios y prometedores en la estrategia de desarrollo de largo plazo, y en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

O sea, lo crítico no es tanto la demanda; lo verdaderamente crítico es un esfuerzo dinámico de oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos, incorporación deliberada del progreso técnico, esfuerzo innovador y creatividad, capacidad organizativa, articulación y disciplina social, frugalidad en el consumo privado y público y acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial. En suma, con la participación activa del Estado y de los agentes privados, desplegar un esfuerzo propio y deliberado, “desde dentro”, para lograr un desarrollo autosustentado.

Muy complementarios con esta forma de concebir el desarrollo resultan algunos criterios contenidos en la propuesta sobre trans-

7. Un análisis más profundo y antecedentes documentados que avalan este tipo de diagnóstico se encuentran en los trabajos de Ocampo (1990), Tokman (1990) y Lustig (1990).

formación productiva con equidad elaborada por la CEPAL (1990). En tal sentido, es claro que el desarrollo "desde dentro" se identifica con el criterio de competitividad auténtica que busca avanzar desde la "renta perecible" de los recursos naturales hacia la "renta dinámica" de la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva. De igual modo, se comparte el carácter sistémico de esta competitividad y, por tanto, el esfuerzo integral que demanda una inserción dinámica en los mercados mundiales, al reconocer que en ellos compiten economías donde la empresa constituye un elemento que está integrado a una amplia red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, energética y de transporte, las relaciones entre empresarios y trabajadores, el aparato institucional público y privado y el sistema financiero.

Otro elemento trascendente en ambas propuestas es el compromiso con el restablecimiento y el respeto de los equilibrios macroeconómicos básicos como condición necesaria para lograr la sustentabilidad del proceso de desarrollo. Como línea propositiva dirigida a restablecer y preservar los equilibrios macroeconómicos se destaca la necesidad de reducir la transferencia externa por concepto de servicio de la deuda. Sin embargo, ello no será suficiente si no va acompañado de políticas internas que, en materia de estabilización, retomen el control de las cuentas fiscales (incluido el aumento de los ingresos públicos y no sólo la restricción del gasto) y guíen las expectativas mediante un manejo adecuado de los precios y los ingresos para minimizar los impactos

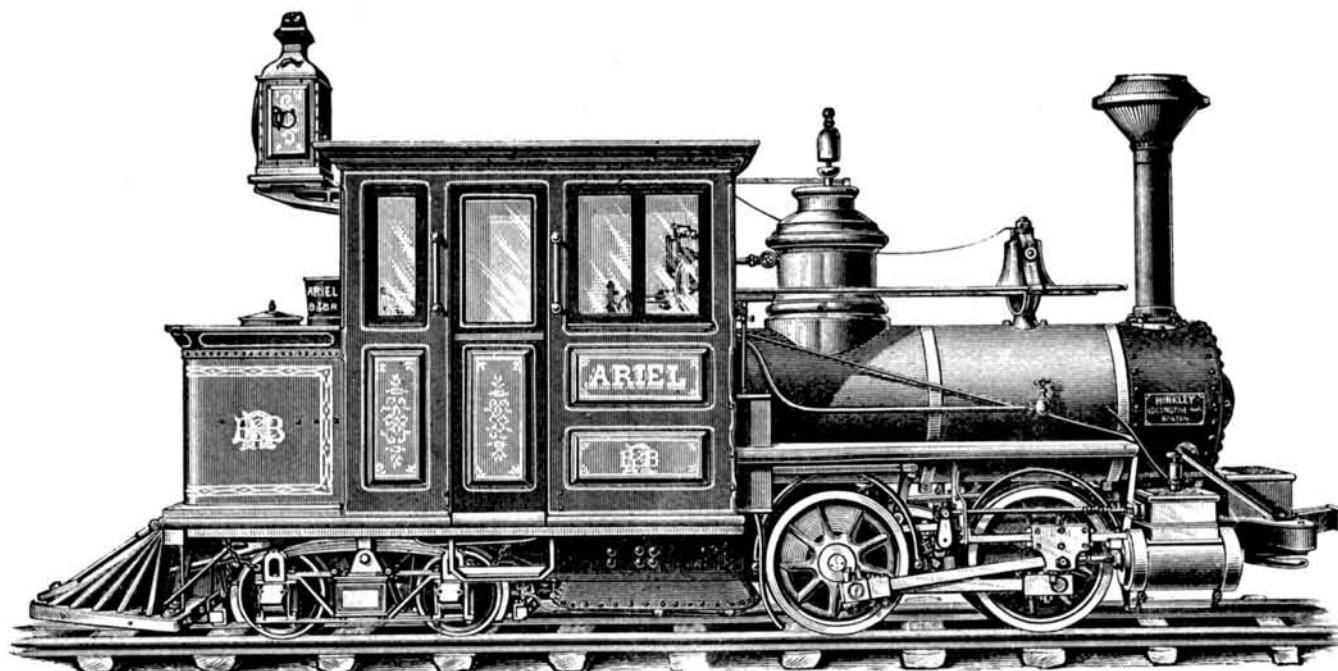
recesivos derivados de una mayor disciplina fiscal; y que en cuanto a ajuste, dichas políticas estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables con incentivos especialmente fuertes en los primeros años, sobre todo en materia de exportaciones. En esta visión se apela a la necesidad de la gradualidad del ajuste para que sea socialmente eficiente y el carácter más apropiado e inevitable de las políticas de choque en el caso de inflaciones altas, lo que en la práctica contrasta con las recomendaciones tradicionales del Fondo Monetario Internacional, que suelen ser demasiado drásticas en materia de ajuste y másgradualistas de lo necesario respecto a la inflación (Ramos, 1990).

Así mismo, un objetivo irrenunciable y que enmarca todos los ámbitos de la agenda neoestructuralista para el desarrollo es la consecución de la equidad y la justicia social en un marco de profundización de la institucionalidad democrática. En el contexto de las restricciones impuestas por la crisis económica, el mayor énfasis ha de ponerse en los problemas de la extrema y en las políticas para aliviarla y erradicarla definitivamente. Ello, sin perjuicio de que una vez retomada una senda estable de crecimiento puedan introducirse gradualmente las transformaciones fundamentales de mediano y largo plazos en materia de equidad asociadas con la superación del alto grado de heterogeneidad prevaleciente en la estructura productiva.

Como acciones urgentes en pos de esa meta de justicia social, se sugieren tres áreas en las cuales puede actuar la selectividad efectiva de la gestión estatal: a) minimizar el impacto de los problemas

de orden externo sobre los grupos más pobres y vulnerables por la vía de apoyar tanto la producción y la productividad como los ingresos y los servicios sociales; b) disminuir los costos de reubicación de la mano de obra asociados a las reformas estructurales inherentes al ajuste; y c) facilitar la erradicación de la pobreza y de la concentración excesiva del ingreso y la riqueza, una vez reanudado el crecimiento (Lustig, 1990). Así mismo, desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados laborales y de la absorción de mano de obra, es imperioso contar con una estrategia que tome seriamente en cuenta al sector informal dada la expansión de éste a raíz de la crisis reciente, la elevada concentración de pobres en este segmento del mercado laboral y la acumulación de antecedentes respecto de los escasos recursos requeridos para promover su actividad. En este punto, se reconocen dos grandes vertientes en el análisis del tema, que no son necesariamente contradictorias, pero que resultan en énfasis y propuestas diferentes para este sector. La primera, presenta soluciones a nivel de los factores estructurales que determinan su existencia, permanencia y funcionamiento; la segunda, aborda los aspectos institucionales y centra el análisis preferentemente en el ordenamiento jurídico vigente, invirtiendo en cierto sentido la causalidad desde lo estructural a lo jurídico (Tockman, 1990).

Acentuando esta tendencia a poner mayor énfasis en la producción que en la asistencia en materia social, la propuesta de la CEPAL (1990) sugiere acompañar la transformación productiva con medidas redistributivas complementarias. En-



tre éstas se propone insistir en los programas de servicio técnico, financiero y de comercialización que apoyen la gestión de los microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos, además en la urgencia de reformar diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas con capacidad de transformación.

No obstante la importancia de definir este marco estratégico global, todo intento de formular una propuesta neoestructuralista moderna e influyente exige también un enfoque apropiado de la realidad que, por una parte, sugiera una agenda de los problemas más importantes y, por la otra, permita derivar de ella propuestas operacionales. Con el propósito de apreciar lo que aporta la concepción neoesstructuralista en el terreno de la política económica, a continuación se examina la forma como dicha vertiente teórica enfoca en la actua-

lidad una serie de problemas económicos importantes, además del tipo de propuestas que surgen al abordar las dificultades desde el punto de vista de las estructuras e instituciones y no sólo de los precios.

1. *La transformación y la modernización productivas*

En esta materia, ya en la década de 1960 se advertía que la política de sustitución de importaciones creaba una estructura de incentivos marcadamente asimétrica en favor de la producción para el mercado interno y que era preciso reformularla (CEPAL, 1961). En virtud de este sesgo, resulta plausible suponer que, de igualarse los incentivos tanto para generar divisas mediante la expansión de las exportaciones como para ahorrarlas vía la sustitución de importaciones, responderán, sobre todo, las

exportaciones. Y si se necesita algún otro incentivo especial, éste será para insertarse en el mercado externo —la verdadera “industria infante” del futuro. De este modo, en lugar de los aranceles, lo importante será ahora subsidiar las exportaciones de las empresas pioneras que introduzcan nuevos productos y abran nuevos mercados externos. Así mismo, como en virtud del propio proceso de sustitución de importaciones del pasado éstas consisten actualmente casi por entero en insumos y bienes de capital, los aranceles deben irse reduciendo y racionalizando para facilitar la exportación y la sustitución competitiva. La producción de las empresas multinacionales instaladas en la región, por otra parte, ha de volcarse hacia afuera, aprovechando su red comercial internacional, negociándose compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a los precios internacionales vigen-

tes. En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima etapa natural para aprovechar la plataforma industrial ya existente.

Dentro de esta lógica de reestructuración y reformas orientada a la modernización productiva, es importante considerar el cambiante contexto internacional y los condicionantes estratégicos que éste impone a las opciones de política económica externa en América Latina. La interacción de factores estructurales (asociados a la naturaleza de la innovación tecnológica y organizativa del centro y a la aceleración reciente del ritmo de ésta) con la expectativa de transformaciones institucionales en materia de bloques económicos y de una evolución inestable de la coyuntura macroeconómica mundial, ha ido alterando en forma decisiva los factores determinantes de las decisiones estratégicas de los gobiernos y de las empresas transnacionalizadas. Sin duda, tales reordenamientos del entorno internacional tienen consecuencias importantes —positivas y negativas— en la definición de las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos en esta nueva división internacional del trabajo que está en gestación y, por lo tanto, en la redefinición eficaz de las políticas de desarrollo de largo plazo en la región. Aún más, los abundantes antecedentes teóricos y empíricos que existen sobre la evolución de los términos del intercambio para la región indican que el pronunciado deterioro se ha extendido de las características de los productos exportadores a las características

del país exportador, abarcando de este modo también las exportaciones de manufacturas (Fritsch, 1990; Ocampo, 1990).

Finalmente, se destaca que en toda esta serie de propuestas de reestructuración productiva para lidiar con la estrechez de divisas no pueden estar ausentes los desafíos ambientales que este proceso de reformas involucra. Por una parte, ello implica reconocer la raíz estructural de los problemas ambientales y sobre esta base elaborar alternativas y políticas orientadas a la sustentabilidad ambiental. Y por la otra, supone admitir que los recursos naturales constituirán un activo excepcional para el futuro desarrollo de América Latina, en la medida que exista una constante preocupación y acción públicas, encauzadas a velar por la explotación racional del medio, de manera de preservar, reemplazar y aun ampliar el potencial de este rico patrimonio.

Tales objetivos demandan la atención del más elevado nivel político. El tema del medio ambiente es sumamente conflictivo y se requiere una readecuación muy profunda de las políticas económicas en su contexto tanto global como sectorial. Por ejemplo, en el plano global, la acción prioritaria debiera concentrarse en las políticas relativas a la ciencia y la tecnología, la organización institucional y la educación que motiven la incorporación de la dimensión ambiental en la estrategia de desarrollo. De este modo, debería avanzarse en la creación de un modelo de generación, adopción y difusión tecnológica que al internalizar el medio ambiente reduzca el costo ecológico de las transformaciones generadas en el proceso de desarrollo;

en la puesta en marcha de organismos que coordinen sectorial y espacialmente las acciones ambientales y que incentiven formas de desarrollo ambiental sustentables y rentables mediante actividades económicas permanentes (reciclaje, tratamiento de residuos, bosques energéticos, etc.); y en la elaboración a todo nivel, de políticas de educación ambiental. En la esfera sectorial, por su parte, debe promoverse el desarrollo del sector agrícola o silvagropecuario en función del comportamiento y atributos del ecosistema vivo y su grado de artificialización. En este nivel, particular atención requiere la solución de los problemas de pobreza campesina que impulsan, en muchos casos, la sobreexplotación del medio (Gligo, 1990).

2. *La tecnología y la innovación*

Mirando en retrospectiva y sin perjuicio de considerar las realidades históricas de la época, cabe criticar la estrategia de crecimiento 'keynesiana' seguida por la región en el pasado, que consistió principalmente en asegurar la demanda y la integración del mercado interno, pero descuidó la eficiencia productiva. De hecho, esa seguridad del mercado atentó contra la innovación, dando lugar a una actitud empresarial rentista. En su lugar, habría que seguir un enfoque 'schumpeteriano', según el cual los incentivos a la producción estimulen el aprendizaje tecnológico y la innovación y movilicen un número creciente de empresarios.

Tal transformación requiere una nueva concepción "desde dentro" del cambio tecnológico, que respalte la acción de las instituciones

promotoras de la actividad científica y tecnológica para el desarrollo, toda vez que una de las razones del rezago innovador en la periferia parece residir en la distinta combinación institucional de los agentes del cambio tecnológico. En consecuencia, y como línea ejemplificadora, se debe promover la realización de una labor empresarial sistemática y organizada de investigación y desarrollo y establecer políticas públicas que socialicen algunos de los riesgos del proceso. Así mismo, un factor importante para superar ese rezago tecnológico descansa en la creación de una infraestructura científica y tecnológica altamente desarrollada y articulada con los sectores productivos en el marco de las decisiones de especialización de largo plazo. La culminación exitosa de esta gestión permitirá el acceso a la investigación original y, de este modo, posibilitará la obtención de ventajas comparativas en sectores estratégicos y de vanguardia en los mercados externos.

La reincisión internacional con productos de mayor contenido tecnológico plantea una serie de desafíos a las políticas públicas. Dicha intervención debe estar dirigida, por ejemplo, a permitir la participación de la pequeña y mediana empresas en este proceso de modernización mediante la creación de bolsas de subcontratación y de organizaciones encargadas de velar por el control de la calidad, promover la capacidad innovadora de los distintos sectores de la economía por medio de programas de gestión tecnológica y de difusión de innovaciones, y proporcionar financiamiento a los proyectos de innovación tecnológica en las áreas prioritarias.

Como consecuencia de la crisis de la deuda, uno de los rasgos distintivos de las economías latinoamericanas en los años ochenta fue la baja tasa de formación de capital. A ello se agregó una tasa de utilización de la capacidad productiva también baja, con la correspondiente merma de la productividad *ex post* debido a que ambos factores, y sus obvias interrelaciones, desempeñan un papel decisivo en la incorporación de innovaciones tecnológicas y en la gestión empresarial.

Así mismo, es bien sabido que tanto el volumen como la calidad de la inversión se ven afectados por el ambiente macroeconómico que prevalezca. En América Latina el énfasis en el equilibrio comercial y en la estabilización ha descuidado el impulso específico a la formación de capital y la regulación del nivel de actividad. Lo anterior parece ser una insuficiencia grave que—junto a la crisis—contribuye a explicar la notable reducción de la formación de nuevo capital y del uso de la capacidad instalada registrada durante ese decenio.

En este plano, lo básico de las recomendaciones neoestructuralistas apunta a regular los movimientos de capital, el tipo de cambio, la política comercial y la tasa de interés, con el objetivo de generar un marco macroeconómico estable que, cimentando la credibilidad en la política económica futura, sea propicio para la formación de capital y la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes y de multiplicarlas. Por otro lado, también se pone énfasis en las acciones públicas directas que afectan el desarrollo de ventajas comparativas y que

complementan las iniciativas privadas de inversión (Ffrench-Davis, 1990).

4. La renovación del Estado⁸

Resulta claro hoy que el Estado enfrenta una sobrecarga de demandas, sumada a un debilitamiento de su financiamiento, en especial después de la crisis de la deuda. La gestión pública ha tenido, además, serias dificultades en el cumplimiento de sus funciones económicas básicas de cuidar los equilibrios macroeconómicos, promover la equidad y evitar los estrangulamientos en materia de divisas, ahorro e inversión. El enfoque neoestructuralista reconoce muchas de estas fallas y basándose en razones pragmáticas y en las lecciones de la experiencia, se esfuerza por elaborar una propuesta consensual en torno al nuevo papel del Estado.

Ante esta instancia de convergencia, donde lo vital del cuestionamiento no es tanto el tamaño sino más bien la capacidad de gestión y de concertación, la función económica principal del Estado puede definirse como la de plantear una visión estratégica del proceso de desarrollo, reordenar y mantener los incentivos y los precios relativos de la economía de manera coherente con esa visión y comprometer, constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esa estrategia. En esta visión, la organización eficaz de un Estado en torno a esta función capital, es decir de un Estado concertador, correspondería a la nueva etapa del desarrollo latinoame-

8. Véase Salazar (1990).

ricano, caracterizada por la apertura democrática y la necesidad de introducir ajustes a la estrategia de desarrollo.

Considerando estas readecuaciones y redefiniciones necesarias, se señala que en la actualidad la acción del Estado necesita fortalecerse en sus funciones clásicas (provisión de bienes públicos, mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y equidad, etc.), y auxiliares (apoyo a la competitividad estructural de la economía mediante la promoción o simulación de mercados ausentes, desarrollo de infraestructura científica y tecnológica, eliminación o compensación de las fallas de mercado, etc.) más que en las funciones empresariales y productivas que fueron críticas en el pasado, pero que hoy son menos necesarias. El Estado debe reordenar sus finanzas, en especial consolidando sus fuentes de ingreso por medio de la reforma tributaria. En cuanto a sus gastos, es clara la necesidad de establecer prioridades en el programa de inversiones públicas y de ordenarlo, y de reducir los subsidios, salvo que haya una gestión focalizada en aquellos verdaderamente redistributivos. También son importantes las acciones destinadas a elevar la eficiencia de las empresas públicas, tales como reducir sus objetivos a lo productivo, haciéndolas más competitivas, otorgándoles mayor autonomía financiera y de gestión, permitiéndoles una política de precios "sociales" sólo en forma limitada y excepcional, subcontratando y lici-

tando servicios anexos y privatizando las empresas productivas "no estratégicas".

Dada la necesidad imprescindible para el desarrollo "desde dentro" de un Estado promotor eficaz, es fundamental diseñar una estrategia óptima de intervención. Entre los múltiples elementos que dicha estrategia debe considerar, destacan en el recuento neoestructuralista los puntos que se señalan a continuación.

En primer lugar, debido a que los recursos administrativos de que dispone el sector público son limitados, su gestión no puede encauzarse a atacar las innumerables distorsiones de la economía, sino que debe reservarse sólo para atender las de mayor peso; por lo tanto, es necesario establecer prioridades en materia de intervención.

Un segundo y urgente requisito es descentralizar y despolitizar la gestión pública, ya que mientras más conflictos sean resueltos por el sistema político (versus el mercado), o a nivel central (versus los gobiernos regionales o locales), mayor es la carga de demandas sociales que se concentra en el nivel político central, con lo cual se excede y dificulta su capacidad de acción. De ahí que la descentralización y despolitización de los conflictos es una manera indirecta, pero real, de reducir la sobrecarga que recae en el gobierno central y así mejorar su eficacia. Esta regla evidentemente no es válida en el caso de aquellas fallas y conflictos que serían muy mal resueltos a

niveles descentralizados o por el mercado.

Por último, otro tema de la mayor importancia es el de los contrapesos institucionales a la presión asimétrica en favor de la intervención. Como los beneficios derivados de aumentar la intervención se concentran en unos pocos (que ejercen presión) y aquellos derivados de reducirla se diluyen entre muchos (que suelen presionar menos), la acción interventora tiene un carácter unidireccional: se orienta hacia una mayor intervención. Por lo tanto, deben crearse mecanismos automáticos que, previendo esta situación, la contrapesen. Por ejemplo, una política de arancel diferenciado dará lugar a diferencias cada vez mayores entre los sectores y hacia arriba, con lo cual no sólo se diferencia el arancel, sino que se eleva su valor medio. De ahí que junto con afirmarse una política diferenciada podría acordarse un arancel medio, de tal modo que cada vez que suba un arancel deba bajarse otro en forma compensatoria, en una suerte de contrapeso institucional contra la tendencia alcista natural.

Hasta aquí la síntesis de los aspectos más importantes contenidos en la agenda neoestructuralista para el desarrollo de América Latina. En la sección siguiente y final se intenta discutir desde una perspectiva crítica los elementos que acercan y distancian a esta visión de su contraparte neoliberal, que al menos en sus principales líneas propositivas se expuso resumidamente en la sección anterior.

III

Neoliberalismo versus neoestructuralismo: un balance crítico

Como ya se señaló, en esta sección final se presenta un examen crítico de las propuestas analizadas, con el objeto de extraer lecciones positivas para las orientaciones de política económica y del desarrollo de América Latina. Al parecer, sobre la base de razones pragmáticas y de las lecciones de la experiencia correctamente interpretadas, el consenso en estos temas se encamina por la vía de acercar las posiciones neoliberales menos extremas con las tesis tradicionales de la economía sobre el desarrollo latinoamericano debidamente reformuladas.

Aun así, esta relativa aproximación a nivel de las propuestas (derivada tal vez de experiencias frustrantes de uno y otro signo, de las propias condiciones de crisis que se prolongan dolorosa e interminablemente, y de la mayor desideologización y mayor pragmatismo que comienzan a imperar en estos primeros años de posguerra fría) no modifica la diferencia fundamental en lo que se refiere a premisas axiomáticas y filosóficas que subyacen a ambas propuestas. No es del caso ahondar sobre esta cuestión en esta oportunidad, pues ello pertenece a otro nivel de abstracción. Sin embargo, es conveniente recordar, aunque sea muy esquemáticamente, que el liberalismo y el estructuralismo, y sus correspondientes versiones **neos** conciben y explican de modo muy diferente el comportamiento del individuo en sociedad.

El liberalismo, en tanto heredero del individualismo y del utilitarismo, supone la existencia de

las categorías abstractas de la libertad de elección y el cálculo racional del agente económico individual en los mercados, sea productor o consumidor, y deduce de ahí formas de comportamiento optimizantes. Sobre la base de este concepto genérico de las conductas individuales, postula la eliminación de las interferencias que limitan su discrecionalidad y flexibilidad, en especial aquellas que provienen del Estado, al cual se considera el causante y garante último de cualquier tipo de interferencia.

Por su parte, el estructuralismo —al menos en su versión latinoamericana— interpreta el comportamiento económico de los agentes individuales según contextos históricos, sobre todo de carácter socioeconómico e institucional, en que tales agentes formulan sus opciones y desarrollan sus conductas. Considera que los individuos se estructuran en grupos sociales organizados en una multiplicidad de instituciones públicas y privadas, las que desarrollan, con el tiempo, un conjunto de valores y reglas de comportamiento. Estas formas de organización social constituyen, a su vez, verdaderas culturas que delimitan y orientan las conductas individuales. De este modo, en virtud de experiencias históricas nacionales y de relación internacional diferentes, las economías y sociedades latinoamericanas tienen características estructurales e institucionales propias y distintivas que es preciso tener en cuenta y adecuar a los propósitos de las políticas de desarrollo. Por ello es que si bien a nivel de las

orientaciones generales de las políticas de desarrollo puede existir un grado sustancial de coincidencia, en el ámbito de la acción e instrumentos de política pueden persistir diferencias considerables, especialmente, como es obvio, en lo que respecta al papel del Estado.

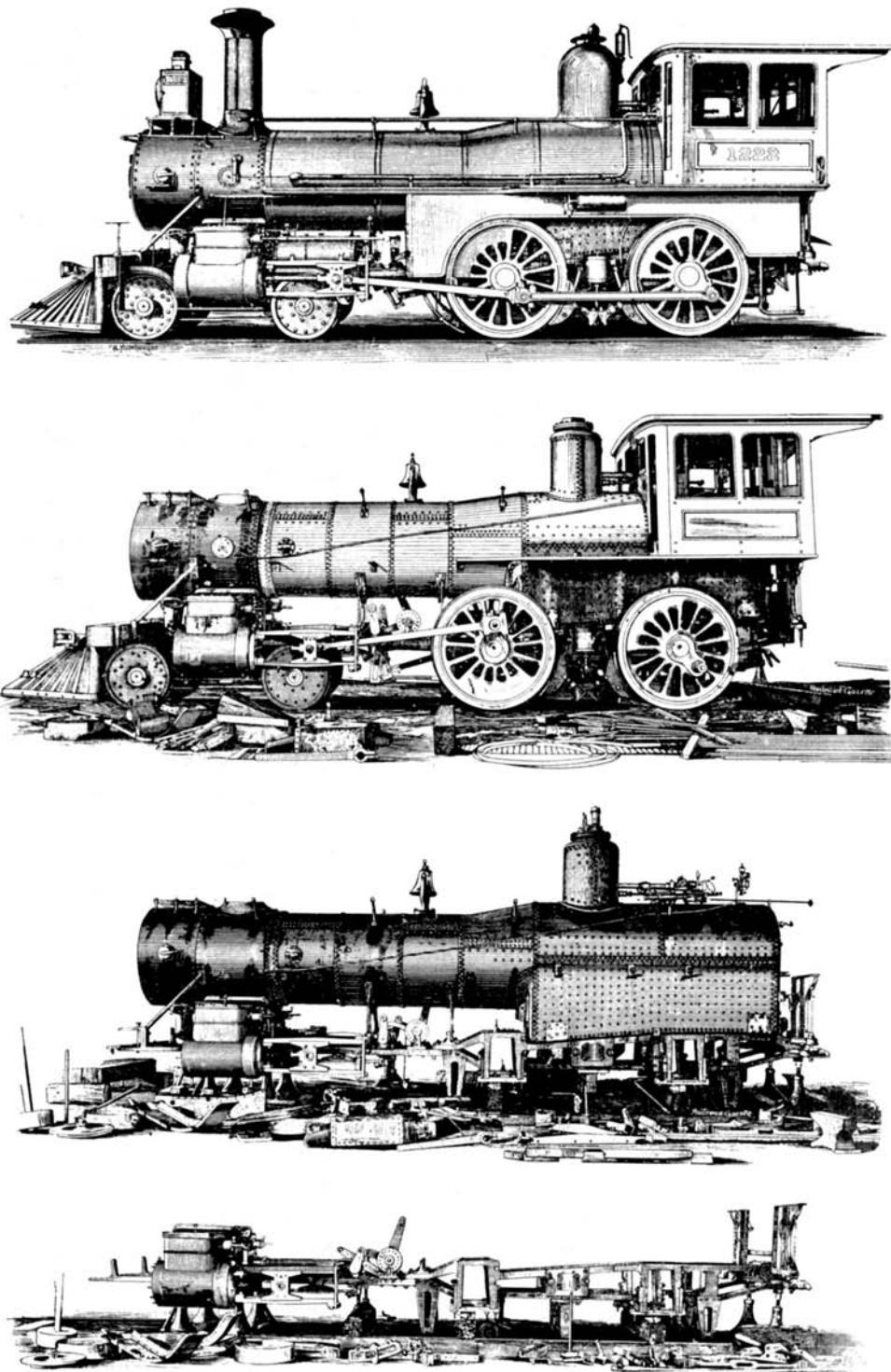
Hecho este alcance, corresponde abordar la discusión acerca de las propuestas de desarrollo. Sin embargo, en esta materia caben, en primer término, algunas precisiones en torno al diagnóstico de las verdaderas raíces de la crisis económica que actualmente vive América Latina. Al respecto, conviene mencionar, como se destacó anteriormente, que ya en los años sesenta la CEPAL advirtió sobre los profundos problemas estructurales del desarrollo latinoamericano: protecciónismo excesivo, reducción del margen comprimible de las importaciones, cuantiosos desequilibrios externos y fiscales, junto a la pérdida de dinamismo económico y a un desempleo creciente de la mano de obra. Muchos países de la región recogieron las recomendaciones estructuralistas y elaboraron políticas económicas dirigidas a corregir las distorsiones excesivas por la vía de ajustes graduales y permanentes del tipo de cambio, la reducción y racionalización de los aranceles y el fomento y la promoción de las exportaciones. Sin embargo, la abundancia excesiva de financiamiento externo barato en la década de 1970, la permisividad financiera concomitante y las señales equivocadas de un mercado financiero desregulado obviaron la nece-

sidad de políticas de ajuste y contribuyeron a agudizar los desequilibrios al encubrirlos con el velo del endeudamiento externo.

En este sentido, la verdadera década perdida desde el punto de vista de las oportunidades y posibilidades fue la de 1970. Hubo, entonces, disponibilidad de recursos para corregir gradualmente la estructura productiva y financiera sobre la base de una política explícita de reestructuración y desarrollo. Actualmente estamos en la situación contraria, toda vez que el endeudamiento externo y las políticas de liberalización de la época contribuyeron justamente a agravar los desequilibrios: deuda externa inmanejable, niveles críticos de endeudamiento interno, brutal desequilibrio fiscal, inflación desbocada, caída vertical en la tasa de inversión, etc. Ninguno de estos problemas alcanzaba semejante orden de magnitud al comienzo de los años setenta.

Una vez precisado el diagnóstico, conviene abordar propiamente el debate sobre el ajuste estructural en América Latina. De la lectura de las propuestas esbozadas en las secciones precedentes, puede concluirse que tanto los neoliberales como los neoestructuralistas coinciden en la necesidad impostergable de efectuar profundas transformaciones en la estructura económica de nuestros países. Sin embargo, surgen amplios distanciamientos a la hora de discutir el programa de las políticas para introducir dichos cambios, así como en torno al peso relativo estratégico del Estado y del mercado en el proceso de recuperación y consolidación del desarrollo.

En sus inicios, el neoestructuralismo surgió como una vertiente



teórica alternativa al enfoque ortodoxo neoliberal del ajuste, intentando aportar soluciones menos recesivas y menos regresivas a los problemas inflacionarios y de desequilibrio comercial por la vía de los programas de estabilización y de ajuste heterodoxos de los años ochenta (Lusting, 1988). Se trataba entonces, como en el caso neoliberal, de un enfoque esencialmente de corto plazo. Pero en la medida que muchos de los planes de ajuste de uno y otro signo fracasaban y la crisis persistía, el neoestructuralismo comenzó a recurrir al legado positivo de un ideario propiamente latinoamericano sobre desarrollo y a nutrirse de él: el estructuralismo de las décadas de posguerra. No obstante ese grado cercano a la identificación con las tesis estructuralistas originales y como consecuencia del cambio en las circunstancias históricas en que fueron formuladas, también se produjo una revisión crítica de algunos de sus postulados con el fin de superar sus insuficiencias. Entre éstas se destacan una confianza excesiva en las bondades del intervencionismo estatal, un pesimismo exagerado y demasiado prolongado en el tiempo respecto de los mercados externos y un manejo desaprensivo de la política económica de corto plazo que impedía dar respuestas oportunas y operacionales a los problemas de la coyuntura, especialmente por la subestimación de los aspectos monetarios y financieros (Rosales, 1988). De esta forma, hay un reconocimiento explícito de que no pueden sugerirse recomendaciones con la mirada fija en el largo plazo sin una estimación clara de las posibles repercusiones de cualquier proceso de cambio estructural y sin tener formas de

enfrentar los problemas originados en la transición (Lusting, 1988).

Desde esta perspectiva renovada, que denota una preocupación irrenunciable por el desarrollo en su dimensión más amplia, sus críticas al neoliberalismo se han centrado en el carácter marcadamente extremo de su agenda de políticas, la que estaría más cercana a los viejos resabios ideológicos sobre la superioridad moral del mercado que a la racionalidad económica y la corroboración empírica de sus éxitos prácticos en el mundo real. Donde más claramente queda esta impresión es en la discusión sobre el papel del Estado en la economía, máxime cuando más allá de toda sugerencia de situar la discusión a nivel de la capacidad efectiva de la gestión estatal, de su capacidad para alterar los incentivos económicos y de los mecanismos y procesos institucionales de toma de decisiones, lo que se persigue en la práctica es la reducción *per se* del tamaño del sector público sin un respaldo teórico claro de su relación con el crecimiento económico.

Lo anterior queda claramente reflejado en propuestas como la de Selowsky (1989) que buscan lograr el superávit fiscal privilegiando la reducción del gasto en un contexto de reformas tributarias que apuntan a rebajas impositivas, todo lo cual agrava permanentemente la capacidad financiera del sector público. En este sentido, además de la indispensable modernización de la recaudación tributaria y del control de la evasión, sería necesario reorientar la estructura tributaria hacia un mayor peso relativo de los impuestos a la renta y a la propiedad, recuperando algo de la progresividad tributaria que la cri-

sis y las políticas neoliberales han venido reduciendo (Rosales, 1990). De igual modo, la justificación de la privatización se fundamenta sobre todo en una crítica que enfatiza el desempeño deficiente de las empresas públicas, los efectos fiscales negativos de las empresas deficitarias y las fallas e inefficiencias que serían inherentes a la gestión pública. Sin embargo, la estructura de los mercados es tanto o más importante para explicar el desempeño comparativo de las empresas, amén de objetivos propios de gestión que escapan a las normas convencionales de evaluación de una empresa privada. Además, con frecuencia, el impacto fiscal puede ser negativo cuando se recurre a la privatización de empresas públicas rentables (Salaraz, 1990).

En consecuencia, esta visión ideológica sesgada de suponer que el origen de todo desequilibrio radica en la actividad pública, lleva a que los responsables de la política económica sean muy sensibles a cualquier desequilibrio en el sector público, mientras descuidan casi por completo la posibilidad de que el sector privado actúe en forma desestabilizadora⁹. La experiencia neoliberal en el Cono Sur a mediados de los años setenta dejó al descubierto la gran capacidad desestabilizadora del sector privado, sea

9. Se ignora además el carácter complementario o de atracción (*crowding in*) de la inversión pública y la privada, sobre todo en materia de infraestructura, promoción tecnológica y nivel de gasto público social, todo lo cual lleva a cuestionar el afán por recortar los recursos del sector público y limitar su capacidad de gestión en áreas tan relevantes para el desarrollo de nuestras economías como la de la inversión pública.

por errores en sus expectativas inflacionarias o por la creación de burbujas financieras especulativas alimentadas por la euforia colectiva y la permisividad financiera. Así, en el caso de esta experiencia, no se consideró la posibilidad de que este mismo dinamismo privado pudiera tomar cauces socialmente poco provechosos o incluso contraproducentes en el contexto de una débil y generalizada falta de competencia y de amplios desequilibrios (Ramos, 1984).

No obstante, debe reconocerse la crítica neoliberal que advierte los peligros de una expansión sin límite de la gestión estatal a que conduce una acción gubernamental orientada a satisfacer los intereses de los grupos más organizados de la sociedad antes que el bien común. De ahí la importancia que el neoestructuralismo atribuye a la modernización, despolitización y descentralización del sector público y, en definitiva, al diseño de una estrategia óptima de intervención para la promoción deliberada del desarrollo. Ello también explica la insistencia en los criterios de selectividad, competitividad y profesionalismo como guías principales para la eficiencia social del activismo público (Ffrench-Davis, 1988).

Por otra parte, la lógica del razonamiento neoliberal que propicia la liberalización de los mercados y la racionalización del mecanismo de precios se ha obsesionado de manera unilateral con las distorsiones exógenas o impuestas por el gobierno, ignorando cómo se comporta el sistema económico cuando se libera un mercado plagado de distorsiones endógenas o intrínsecas, tema clave en la preocupación neostructuralis-

ta. Claramente, no hay bases en la teoría económica para una política que pretenda eliminar todas las distorsiones impuestas por el gobierno, sea en el régimen de comercio o en cuanto a intervenciones internas, mientras se ignoren las distorsiones endógenas y las estructuras específicas de los mercados¹⁰.

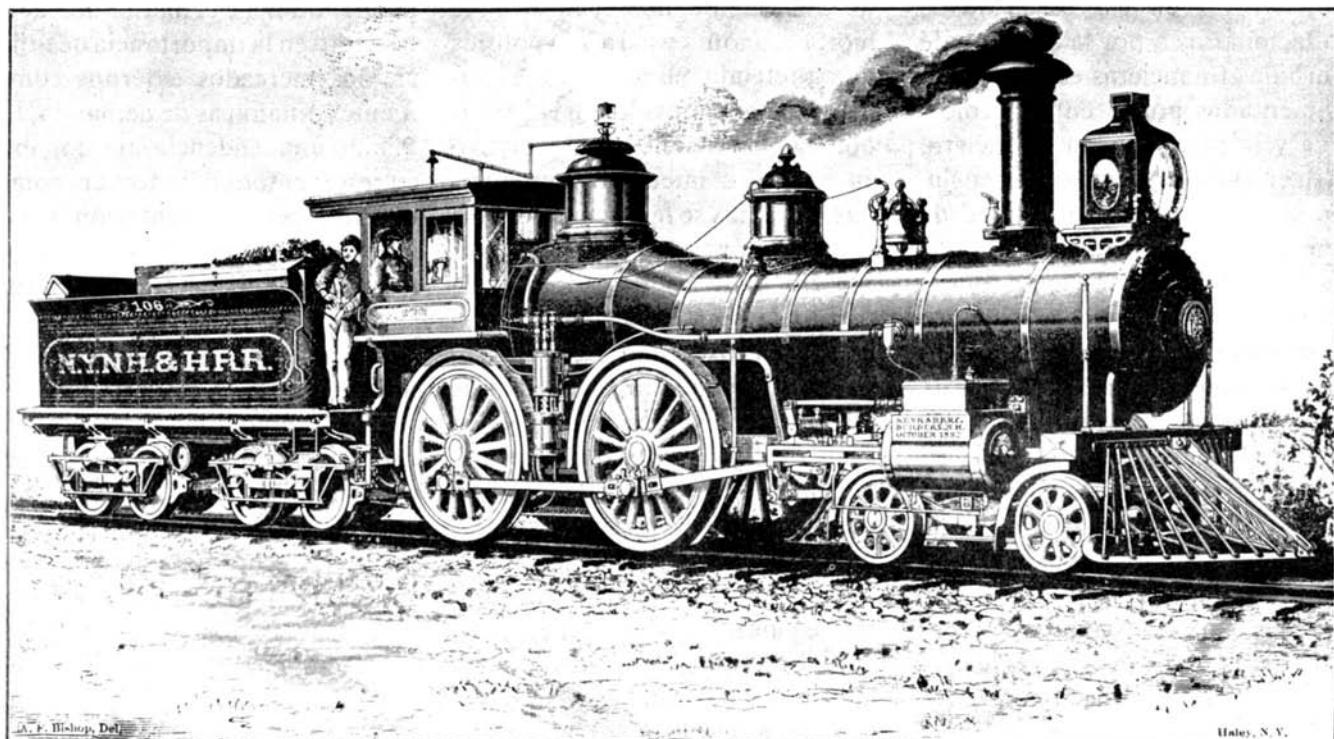
En la visión del neoestructuralismo, las distorsiones estructurales constituyen la raíz principal de los problemas económicos y, en gran medida, explican la permanencia en la condición de subdesarrollo en que vive la región, sin perjuicio de reconocer también que de ahí derivan fallas y errores de política económica. Por ello, postula complementar el mercado con una acción estatal activa y selectiva destinada a solucionar las graves imperfecciones de naturaleza estructural todavía prevalecientes en nuestras economías. Sin embargo, debido al carácter asimétrico de las presiones para la intervención estatal —en favor de mayor, y no de menor, intervención— resulta particularmente relevante la sugerencia contenida en la propuesta neostructuralista en cuanto a definir los contrapesos institucionales de carácter automático para prevenir esta situación.

Además, en el ámbito de la estrategia comercial, el neoliberalismo tiende a establecer una equivalencia estricta entre las políticas de promoción de exportaciones y las políticas de libre comercio basadas en los principios de ventajas comparativas estáticas, la ausencia de intervención estatal en el sistema de precios y, en algunos casos, el *laissez faire* y la ya destacada ausencia de un papel activo y promotor del Estado. Así, si bien la crítica neoliberal de la estrategia de

desarrollo tiene el mérito de haber insistido en la importancia de utilizar los mercados externos como fuentes dinámicas de demanda, ha habido una tendencia cuestionable en este enfoque a tomar como equivalentes la orientación hacia afuera, el libre comercio y la ausencia de intervención estatal (Salazar, 1990).

Justamente a nivel de los mecanismos más eficaces para promover la competitividad externa el neoestructuralismo sitúa un aspecto sustancial del debate. La reducción de las barreras al comercio puede ser considerada como un paso inicial imprescindible pero, aun así, es claramente insuficiente. En efecto, para mejorar a mediano plazo la inserción comercial de la región se requiere una competitividad fuertemente sustentada en la incorporación de innovaciones tecnológicas y de incrementos de productividad más allá de las ganancias de corto plazo que puedan motivar la racionalización de los incentivos de precios. Tal desafío apela a los elementos más estructurales ligados a la política tecnológica, la política industrial y el sistema educativo que configuran la referida característica sistémica de las normas de competitividad internacional actualmente vigentes. En este sentido, la preocupa-

10. Como lo reconoce Anne Krueger, el análisis de los efectos sobre el bienestar de políticas alternativas de comercio (y otras) se vuelve excesivamente complejo cuando se supone que no es posible eliminar todas las distorsiones. Cuando la atención se centra en los efectos de variar un instrumento de política, manteniendo en su lugar las distorsiones en las otras partes del sistema, la teoría general del segundo óptimo indica que puede pasar cualquier cosa (Salazar, 1990).



ción por la liberalización comercial sólo es un subconjunto de un tema más amplio, referido a la competitividad, la articulación y la modernización del aparato productivo (Rosales, 1990).

En otro ámbito, un aspecto interesante es el grado de consenso que se advierte en las propuestas respecto a que no puede haber una solución definitiva a la crisis de no mediar la reversión de la transferencia neta de recursos que América Latina realiza al exterior. Lo distintivo es el grado de confianza que muestran las propuestas de ajuste estructural en una solución que provenga de la banca internacional, los organismos multilaterales de crédito, y los gobiernos de las naciones industrializadas y que los países deudores deberían apoyar con una política de puertas abiertas a la inversión extranjera¹¹. La agenda de políticas neoestructura-

listas promueve una actitud más decidida por parte de los países latinoamericanos y recomienda una suspensión negociada total o parcial de la transferencia externa, sujeta al compromiso de canalizar los recursos liberados por esta vía hacia un fondo nacional de reestructuración productiva y desarrollo social que privilegie la ejecución de proyectos destinados a elevar la producción eficiente de bienes transables y a enfrentar los problemas sociales más agudos (Sunkel, 1990).

Finalmente, cabe una reflexión en torno a los dramáticos efectos recesivos y regresivos de los experimentos neoliberales de ajuste estructural. El énfasis otorgado a la reducción del gasto agregado en la consecución de una estabilidad macroeconómica mínima y de niveles de desequilibrio externo manejables ha significado un

agudo retroceso en los niveles de producto, alto desempleo y fuertes caídas en los salarios reales. Además, como contrapartida fiscal de este ajuste recesivo, se ha concentrado la reducción del gasto público en los servicios sociales y la inversión. Ello se traduce en un deterioro mayúsculo de los secto-

11. En opinión de Rosales (1990), está por demostrarse que los países deudores pueden contar con apoyo externo *ex ante* que facilite la estabilización y las reformas estructurales. Para el autor, la funcionalidad del financiamiento externo no ha operado así para buena parte de las economías latinoamericanas y el fracaso de la iniciativa Baker y las duras negociaciones de México para inaugurar la reducción de la deuda de la iniciativa Brady son un buen testimonio de ello. De hecho, la condicionalidad derivada de la crisis de la deuda es considerada el instrumento principal para presionar en favor del ajuste estructural, lo que finalmente abriría las puertas del capital y el financiamiento privado externo.

res más pobres y amenaza seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

No es casual, entonces, que una preocupación compartida por el neoestructuralismo sea el diseño de políticas que restablezcan los equilibrios macroeconómicos básicos, pero al menor costo recesivo posible. Existen razones teóricas y antecedentes empíricamente bien fundamentados que avalan la posibilidad de que la aplicación de programas heterodoxos de ajuste evite una recesión, o al menos minimice sus efectos. Tales programas, cuyo carácter menos recesivo ha sido ya reconocido en algunos trabajos representativos de una línea más ortodoxa (Selowsky,

1989), apelan a políticas que no sólo controlen la demanda agragada sino que, en cuanto a ajuste, estimulen la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables en forma especialmente vigorosa en un inicio y que, en cuanto a estabilización, guíen las expectativas por medio de políticas de precios e ingresos. La consideración de la equidad como una condición de la sustentabilidad de todo proceso de desarrollo más que como una consecuencia de éste, explica el mayor énfasis en la productividad que en la asistencia que se advierte en los esfuerzos sociales del gobierno. Sin duda, la consideración de estos criterios refuerza la posibilidad de lograr

un ajuste con crecimiento y más equitativo.

A lo anterior se suma una preocupación desde siempre por los aspectos políticos y sociales ligados a toda transformación económica. Esta peculiaridad estructuralista descarta el tratamiento de estos temas desde la perspectiva de reunir fuerzas para contrarrestar la oposición a las reformas, y más bien se apoya en el papel concertador del Estado para promover relaciones de cooperación y no de conflicto entre los actores sociales a fin de que asuman con decisión su compromiso en un proyecto de desarrollo nacional más equitativo y democrático ●

Bibliografía

- BALASSA, B., G. BUENO, P. P. KUCZYNSKI y M. H. SIMONSEN, 1986. **Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina**, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- BARANDIARAN, E., 1988. "The adjustment process in Latin America highly indebted countries, Banco Mundial, **mimeo**.
- BITAR,S., 1988. Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina, **Revista de la CEPAL**, Nº 34 (LC/G 1521-p), Santiago de Chile, abril.
- CEPAL (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE), 1961. **Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional** (E/CN.12/0582/Rev. 1), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 61.II.G.6.
- _____, 1990. **Transformación productiva con equidad** (LC/G. 1601) (SES 23/4), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: s. 90.II.G.6.
- FFRENCH-DAVIS, R., 1988. Esbozo de un planteamiento neoestructuralista, **Revista de la CEPAL**, Nº 34 (LC/G. 1521-p), Santiago de Chile, abril.
- _____, 1990. Formación de capital y marco macroeconómico: bases para un enfoque neoestructuralista, O. Sunkel (ed.) (1990): **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- FIGUEROA, A., 1990. Desarrollo agrícola en América Latina, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- FRITSCH, W., 1990. El nuevo marco internacional: desafíos y oportunidades, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- GLIGO, N., 1990. Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina**, México, D.F. Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- LUSTIG, N., 1988. Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo, **Colección Estudios CIEPLAN**, Nº 23, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica CIEPLAN, marzo.
- _____, 1990. Equidad y desarrollo, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).

- Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- MELLER, P., 1988. América Latina y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, **Colección Estudios CIEPLAN**, Nº 23, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), marzo.
- MICHALOPOULOS, C., 1987. World Bank programs for adjustment and growth, **Growth Oriented Adjustment Programs**, Washington, D.C., V. Corbo, M. Goldstein y M. Khan (eds.), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial.
- MUÑOZ, O., 1990. El proceso de industrialización: teorías, experiencias y políticas, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- OCAMPO, J. A., 1990. Los términos del intercambio y las relaciones centro-periferia, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- RAMOS, J., 1984. **Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur**, serie Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 38 (E/CEPAL/G. 131-p), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: s. 84.II.G.11, agosto.
- _____, 1990. Equilibrios macroeconómicos y desarrollo, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- RAMOS, J. y O. SUNKEL, 1990. Hacia una síntesis neoestructuralista, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- RODRÍGUEZ, C. A., 1989. Macroeconomics policies for structural adjustment, **Working Papers**, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- RODRÍGUEZ, E., 1990. La endogenización del cambio tecnológico: un desafío para el desarrollo, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- ROSALES, O., 1988. Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano, **Revista de la CEPAL**, Nº 34 (LC/G. 1521-p), Santiago de Chile, abril.
- _____, 1990. El debate sobre ajuste estructural en América Latina, **Economía de América Latina**, Nº 20/21, México, D.F., Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE).
- SALAZAR, J. M., 1990. El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- SELOWSKY, M., 1989. Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth; trabajo presentado en el Latin America Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22 y 23 de junio, mimeo.
- SUNKEL, O. (ed.), 1990. **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- _____, 1990. Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro en **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- TOKMAN, V., 1990. Mercados del trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano, O. Sunkel (ed.), **El desarrollo desde dentro: un enfoque neostructuralista para América Latina**, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (en prensa).
- WILLIAMSON, J., 1990. The progress of policy reform in Latin America, **Policy Analyses in International Economics**, Nº 28, Washington, D.C., Institute for International Economics, enero.

Contra la pesadilla neoliberal: una ética comunicativa

Fabio Giraldo Isaza
vicepresidente técnico de Camacol.



Ilustración Magritte

Neoliberalismo y amnesia histórica

El pensamiento neoliberal ha dado muestras de amnesia histórica al pasar revista del modelo de desarrollo imperante en el pasado, sin establecer adecuadamente un balance crítico objetivo. Las políticas de "desarrollo hacia adentro" y de "sustitución de importaciones" han sido señaladas como las causantes del atraso, la corrupción y la inequidad reinante en América Latina.

En sus expresiones más radicales e ingenuas se ha llegado a pensar que la solución está en la vigencia plena del mercado y la privatización. Sin negar

que es acertado cuestionar convicciones profundamente arraigadas que impiden ver la importancia del mercado, del sistema de precios, de la iniciativa privada, de la disciplina fiscal y de la orientación hacia afuera del aparato productivo, no se puede ocultar cómo la condición de subdesarrollo y bajo nivel cultural que persiste en los países latinoamericanos no se debe tanto a distorsiones inducidas por la política económica, sino que es de índole endógena y estructural¹.

1. Ver: Osvaldo Sunkel (compilador). "El desarrollo desde dentro". Un enfoque neoestructuralista para América Latina. F.C.E., Lecturas (71), México, 1991, pág. 17.

No se trata de oponer como contradictorios al Estado y al mercado sino de encontrar su vínculo adecuado. Si se valora el desempeño del mercado, esto no se puede hacer soslayando sus fallas e insuficiencias.

Cuando se omite el papel central de un Estado social se olvida que los procesos económicos en que vivimos son procesos sin rostro humano, sin alma, inflexibles, omnipoentes, sin ética ni valores.

El mercado, al decir de Octavio Paz, es circular, impersonal, imparcial e inflexible, justo a su manera, pero ciego y sordo, no ama ni a la literatura ni al hombre, su censura no es ideológica; no tiene ideas, sabe de precios. No de valores². Al reconocer sus potencialidades no olvidamos sus injusticias y equivocaciones pero aceptamos sus aciertos.

Hoy en día asistimos a un vacío en los pronósticos económicos y esto nos lleva a la inexistencia de soluciones obvias y definitivas. La búsqueda de caminos pasa por ampliar la mirada relativizando, no omitiendo ni negando, el ámbito económico, pues sus soluciones no son convincentes por unilaterales y monofónicas.

En términos políticos la solución no se encuentra en los postulados neoliberales pero el liberalismo de corte clásico no es exclusivamente la solución. Este ha sido ensayado y sus resultados, además de ser excesivamente individualistas, son simplistas y en muchos casos ingenuos. Debemos indagar en la pluralización del mundo de la vida y en la democratización de todas las instancias desencadenando lo que Habermas denomina la fuerza productiva "comunicación".

Lo neo-regresivo y neo-reaccionario

Con el neoliberalismo ocurre un hecho grave que debe ser planteado.

Esta corriente del pensamiento instrumental tiene un problema central consistente en que no posee una genealogía intelectual convincente a nivel teórico, ético y moral. El prefijo "neo" le confiere un valor que no merece y su ligazón al liberalismo no va, en los casos más comunes, más allá de una reivindicación simple de las potencialidades del mercado. Lo "neo" sugiere la idea de que sus políticas pueden representar una vanguardia histórica y no como ocurre con las políticas neoliberales, una tendencia regresiva y reaccionaria con un fuerte contenido dogmático que se ha expandido a costa de inequidad y pobreza. Ideológicamente son prisioneros del síndrome de la verdad y de la verdad absoluta, hasta el punto que están dispuestos a liquidar a todos aquellos que se le oponen a su exclusiva forma de mirar los problemas. Si se duda de las potencialidades del mercado y de sus posibilidades distributivas se cae en desgracia y se entra en un mundo esencialmente religioso guiado por una de las creencias más fatales a que puede llegar un individuo o una sociedad: la incapacidad de admitir la diferencia y de admitir la existencia de valores en conflicto y de verdades relativas. El neoliberalismo olvida que todo en la vida no es ganancia ni productividad. El hombre no sólo vive de sus avances materiales y de sus éxitos económicos; en él, por fortuna, también existen el amor, la muerte, el dolor, el temor y todas las demás experiencias vitales. La vida es compleja y polifónica, impura y plural.

Por más que los instrumentos básicos del funcionamiento económico se encuentren estructurados desde la **naturaleza humana**, la raíz de los problemas sociales y políticos es tan profunda, que es muy limitado que un paradigma

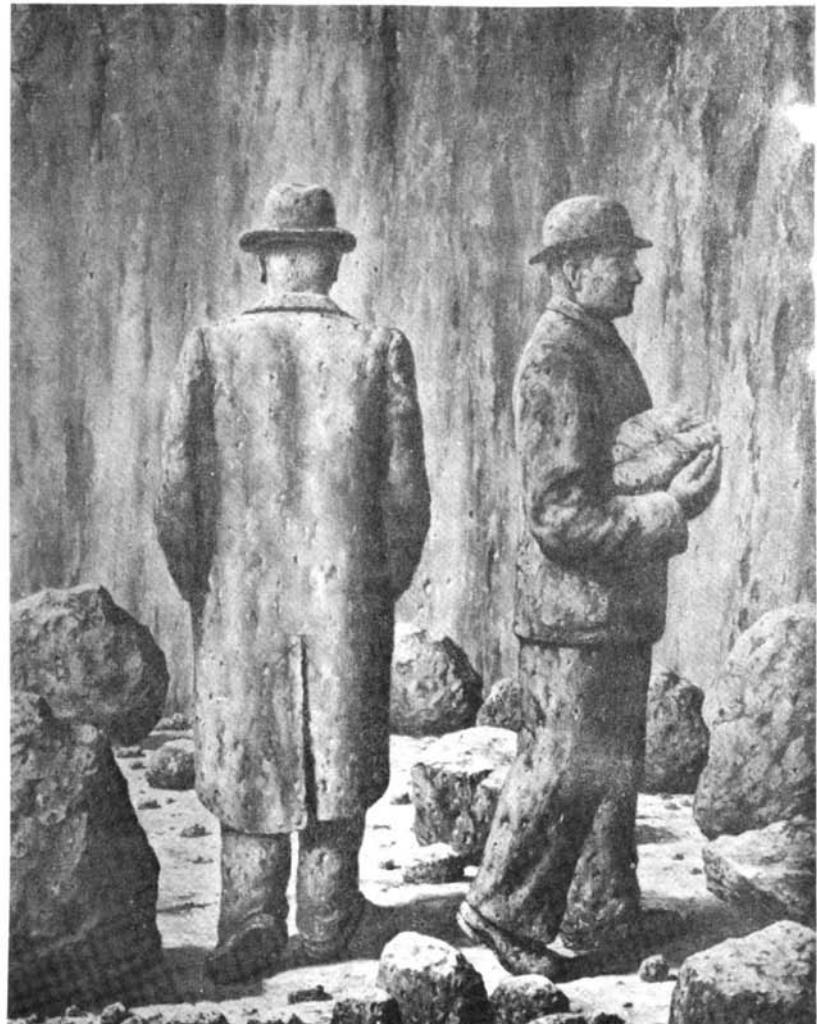
En términos políticos la solución no se encuentra en los postulados neoliberales pero el liberalismo de corte clásico no es exclusivamente la solución. Este ha sido ensayado y sus resultados, además de ser excesivamente individualistas, son simplistas y en muchos casos ingenuos. Debemos indagar en la pluralización del mundo de la vida y en la democratización de todas las instancias desencadenando lo que Habermas denomina la fuerza productiva "comunicación".

2. Octavio Paz: "La otra voz, poesía y fin de siglo". Seix Barral, 1^a reimpresión Argentina, 1990, pág. 125.

como el neoliberal, los pueda curar. Hayek planteó el orden espontáneo como analogía de la mano invisible de Adam Smith. Ambos ven la organización social y a la humanidad como equiparables como un giroscopio interno que produce un orden espontáneo: el mercado. Este, como lo demuestra ampliamente la historia, no es capaz por sí solo de modificar radicalmente el sufrimiento objetivamente evitable, carece de ética y en su expresión neoliberal cuestiona la necesidad de un Estado social y de una sociedad que pueda crecer con mayor democracia y equidad.

El mercado ha de ser “socialmente domesticado”. La voz de la mayoría intelectualmente informada y preparada éticamente debe ser consultada sobre las ventajas de vivir en una sociedad adiestrada ideológicamente por los medios masivos de dominación. La sociedad moderna, absurdamente desintegrada y uniformada no puede alegremente cerrar los ojos ante la indignidad humana de la miseria. Debe desarrollar una dinámica de autocorrección moral basada en una ética-política que se realice desde claros principios normativos. Las asimetrías sociales, la impotencia para abordar radicalmente los problemas más urgentes ha llevado a un dramático aplazamiento de las soluciones: el sistema social vigente se ha edificado sobre tierras movedizas y las “soluciones” neoliberales no quieren ver que sus remedios se aplican a un edificio en ruinas que debe ser desmontado y repensado desde sus más profundas raíces culturales.

El desafío del futuro es enorme. Las respuestas a las grandes inquietudes, como piensa Habermas, no podrán encontrarse, ni mucho menos implementarse, sin una formación democrático-radical de la opinión y la voluntad, que tenga por centro la generalización de intereses. Las viejas ideas deben ser sometidas a una autocrítica de tipo reformista radical que sea capaz de



plantear su crítica al capitalismo sin omitir logros pero sin dejar de resaltar sus equívocos. La democracia participativa requiere no sólo de un Estado de derecho, sino de un Estado social que se plantee un cambio en la lógica de la reproducción del sistema. La civilización no puede quedar sujetada en conjunto a la vorágine de las fuerzas impulsoras de uno de sus subsistemas, esto es, al remolino de la dinámica de un sistema económico recursivamente cerrado sobre sí mismo. Mientras esto sea así, la crítica social estará en plena vigencia, pues ella sólo puede desaparecer, cuando haya desaparecido el objeto de su crítica. Mientras la sociedad criticada

El desafío del futuro es enorme. Las respuestas a las grandes inquietudes, como piensa Habermas, no podrán encontrarse, ni mucho menos implementarse, sin una formación democrático-radical de la opinión y la voluntad, que tenga por centro la generalización de intereses.

no haya cambiado hasta tal punto su identidad que sea capaz de percibir en su relevancia, y tomar en serio todo aquello que no puede expresarse en precios, la crítica social y las eutopías transformadoras estarán vigentes en su plenitud³.

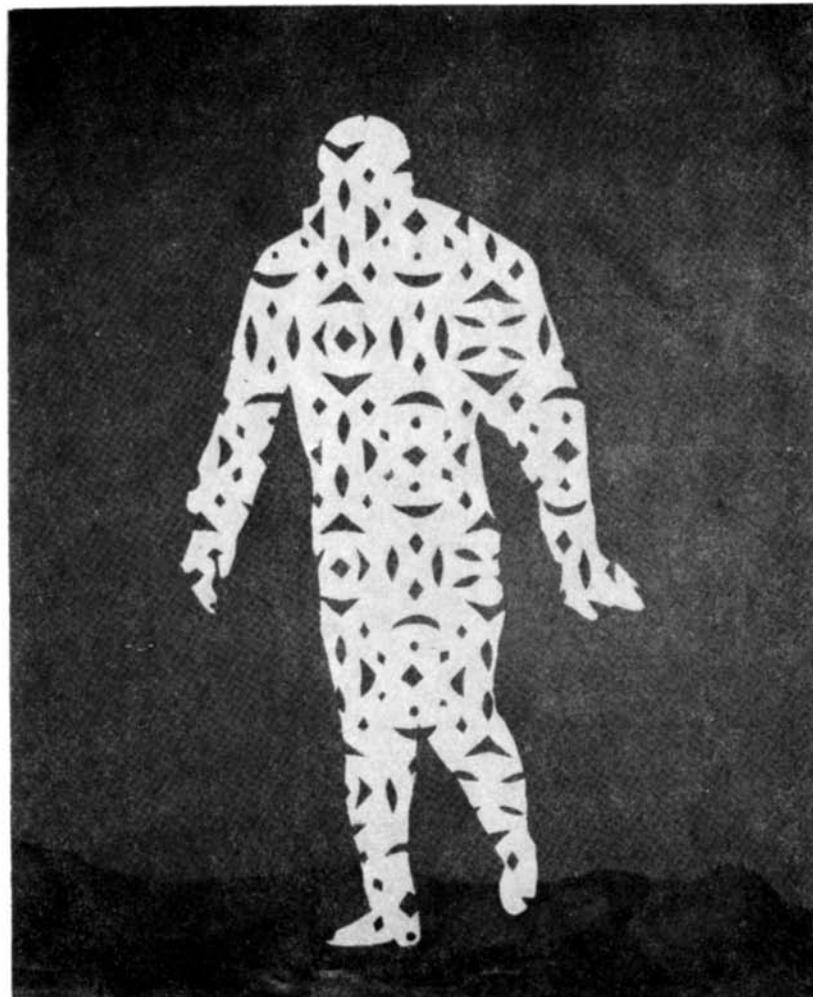
Un nuevo sentido de lo ético

El neoliberalismo ha desnaturalizado al hombre. Su idea central de entregarlo todo a la racionalidad del costo y el beneficio ha conducido a la sociedad hacia un mundo donde todo debe estar calculado y previsto. Olvida que para poder vivir, además de instrumentos, calculadoras y técnicas sofisticadas se requiere de solidaridad y fraternidad, en una palabra, de sensibilidad ante el sufrimiento humano.

El análisis social debe abrir los ojos ante la confusión de la vida cotidiana clarificando sus puntos de vista sobre la **naturaleza humana** y no confundiéndolo con el paraíso ni con el infierno. Se trata de construir una ética civil que pueda dejar a un lado los viejos paradigmas religiosos y sustituirlos por principios laicos en los que se personalicen al máximo las relaciones que tienden a convertirse en abstractas, anónimas e inhumanas. Se trata, en síntesis, de salir de esa tendencia a querer dominarlo todo, la naturaleza y los hombres, volviéndonos cada vez más consumidores y cada vez menos creadores.

La discusión fundamental contra el neoliberalismo económico que pretende llevarlo todo a términos de rentabilidad y de cálculo es de orden moral y de orden ético, pues las intervenciones en el sistema económico se deben realizar ajustándose en un todo a su propia lógica y sólo con la aplicación de esta lógica no se consiguen los efectos deseados: progreso cultural y progreso humano.

La ética social se debe articular con toda la actividad del hombre, con su



obrar y su hacer, con aquello que tiene que ver realmente con su vida diaria: el alimento, la vivienda, el trabajo, el derecho a la educación, la seguridad social, el servicio médico, en una palabra, las necesidades básicas. Todo proyecto ético-político debería crear las bases para que la sociedad en su conjunto ofrezca a cada hombre unas condiciones mínimas básicas de reproducción individual y colectiva. Desde esta perspectiva, el proyecto ético en nuestro medio tiene unos retos colosales. Si la ética se entiende como sabiduría práctica de la perfección humana o del buen vivir en sociedad, no podemos menos que dudar de los principios éticos de nuestra socie-

El neoliberalismo ha desnaturalizado al hombre. Su idea central de entregarlo todo a la racionalidad del costo y el beneficio ha conducido a la sociedad hacia un mundo donde todo debe estar calculado y previsto. Olvida que para poder vivir, además de instrumentos, calculadoras y técnicas sofisticadas se requiere de solidaridad y fraternidad, en una palabra, de sensibilidad ante el sufrimiento humano.

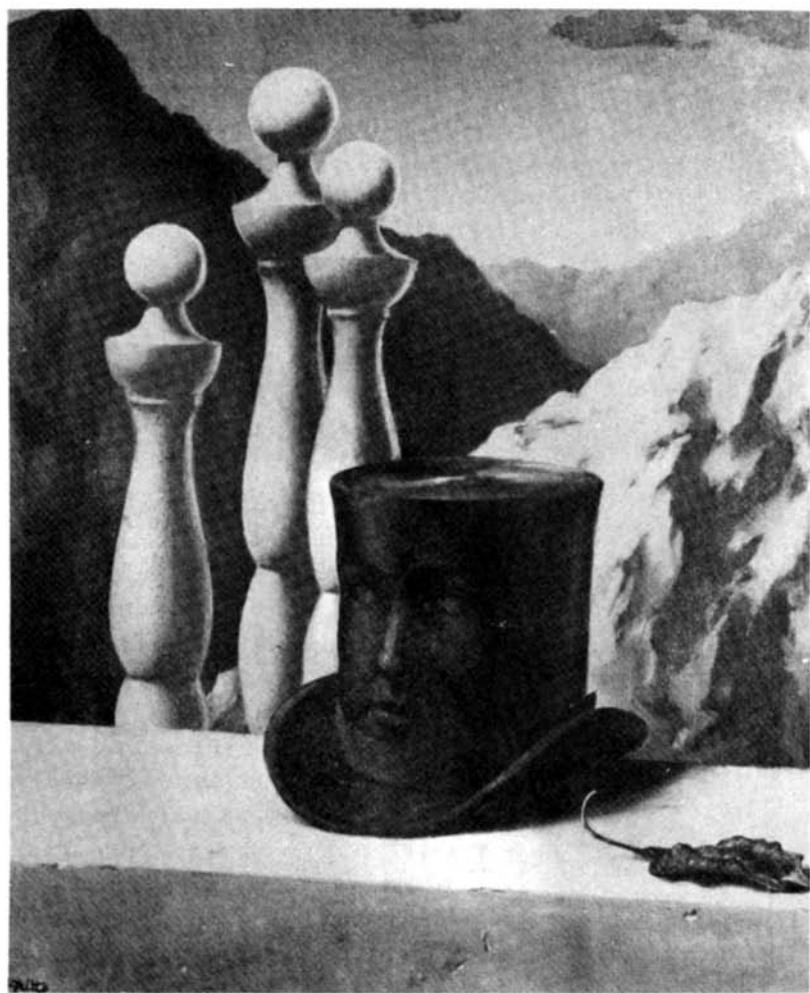
dad: más de la tercera parte de sus miembros vive en la pobreza absoluta; el crimen organizado cobra diariamente un sinnúmero de víctimas; la seguridad social no beneficia ni a la tercera parte de la población laboralmente activa; el sistema judicial es prácticamente inexistente y la violación de las leyes es casi normal. Estamos sin duda frente a una sociedad que vive en una crisis moral muy profunda, producto de su precariedad ética. Esta precariedad se manifiesta de múltiples formas:

— El derecho ha perdido buena parte de su eficacia positiva para prevenir o sancionar los delitos.

— La política está tomada por el clientelismo y nuestros partidos políticos se encuentran predominantemente más preocupados en la consecución de cargos públicos que en la discusión de ideologías y proyectos de sociedad.

— Los discursos de la inmoralidad pública y de la desmoralización colectiva son el pan de cada día. Se ha elevado al pragmatismo a precepto rector de la sociedad y hemos caído en ética política, en una tendencia llamada por los filósofos de renombre en la actualidad, postmoderna; en la postmodernidad, según estos nuevos filósofos, “**todo vale**”. En el todo vale, lo que importa no es cumplir y hacer moralmente lo correcto, sino triunfar, ganar. La sociedad ha caído en el inmediatismo del corto plazo y ha perdido su perspectiva histórica y cultural.

— La política se ha trivializado hasta el vértigo. Hoy en las campañas políticas del mundo civilizado, mandan los asesores de imagen, los sondeos de opinión y las cuñas de televisión. Hemos venido delegando sin darnos cuenta, el pensamiento político a las encuestas diarias y hemos abandonado el debate y el conflicto. Estamos presos e incluso incomunicados por los medios de comunicación que cada día comunican



menos. Aquí hay un problema ético fundamental.

El tema de la ética y la política es un tema capital para afrontar los retos del futuro y para construir sociedades más equilibradas. Nuestro nivel de pobreza no hace más que identificar el grado de injusticia existente y la precariedad moral de nuestras instituciones. La pobreza, la desigualdad, la violencia no son un asunto que atañe exclusivamente al gobierno o a los pobres. Es un asunto donde nos encontramos irremediablemente vinculados todos. Su tratamiento es un tratamiento político y social que se debe hacer desde claros principios éticos.

En nuestro país hay un horror por todo lo que tenga que ver con la crítica y la disidencia intelectual: una diferencia

de opinión se transforma casi instantáneamente en una querella personal que puede llevar a la agresión física y al intento de acallar la crítica con el uso del poder y la antropofagia.

El neoliberalismo ha cegado más a nuestra sociedad. Cuando esto ocurre, se gangrena el lenguaje y la crítica de la sociedad debe volver a la gramática y al restablecimiento de los significados básicos: democracia, libertad, equidad, solidaridad.

Cultura de la violencia vs. cultura de la comunicación

Sólo el diálogo con el otro permite construir una ética fundamental, una ética de la tolerancia. Esta ética es esencial desarrollarla en el país, pues lo que está mostrando la situación actual es que no hemos sido capaces de ejercitar el diálogo y la comunicación en sus diferentes niveles. En Colombia, hemos construido lentamente y sin darnos cuenta una cultura de la violencia en la cual hemos excluido al otro de la comunicación, la participación, y lo que se me hace más importante, de la crítica.

Sólo el diálogo con el otro permite construir una ética fundamental, una ética de la tolerancia. Esta ética es esencial desarrollarla en el país, pues lo que está mostrando la situación actual es que no hemos sido capaces de ejercitar el diálogo y la comunicación en sus diferentes niveles. En Colombia, hemos construido lentamente y sin darnos cuenta una cultura de la violencia en la cual hemos excluido al otro de la comunicación, la participación, y lo que se me hace más importante, de la crítica.

La crítica civilizada nos hace caer en la cuenta que cuando no estamos de acuerdo con alguien, la manera de resolver el desacuerdo no es la violencia, sino la comunicación. La comunicación con el otro, con el diferente y el opuesto, es la condición para la paz. Una actitud ética hacia la paz tiene necesariamente una connotación dialógica y comunicativa. Cuando se desea la paz se debe mantener la comunicación y particularmente la comunicación política. Hay un filósofo inglés, padre de la filosofía del lenguaje, J. Austin, que escribió un magnífico libro “**Cómo hacer cosas con palabras**” que me hace pensar, que si eso se puede hacer con palabras, debemos poder mejorar el país, salir adelante, con la

comunicación y el reconocimiento del otro.

Todo proyecto ético parte igualmente de la libertad. Sin ella no hay vida humana que valga. Por lo tanto, el sistema político tiene que respetar al máximo o limitar mínimamente la libertad humana en todas sus manifestaciones: expresión, movimiento, trabajo, ocio, religión, etc. ¿Qué es la libertad? Libertad es poder decidir, poder decir sí o no. Poder pensar, poder disentir.

Además de la libertad, en todo proyecto ético se encuentra una fuerte dosis de **dignidad**, o sea la condición que puede exigir cada humano de ser tratado como semejante a los demás, sea cual fuere su sexo, color de piel, ideas, religiones o gustos.

Libertad y dignidad existen igualmente en la comunicación. El hombre se comunica por el lenguaje. Con el lenguaje habla y encuentra al mundo lleno de símbolos y de relaciones entre símbolos. El lenguaje permite tratar a las personas como personas, es decir humanamente. Pero ¿qué quiere decir tratar a una persona como igual? Quiere decir, tratar de ponernos en su lugar, o como dice Kant, ponernos en el lugar del otro. Esto es algo más que el comienzo de toda comunicación simbólica con él: se trata de tomar en cuenta sus derechos, de aprender a considerar los intereses del otro como si fueran nuestros, o sea, de que haya **justicia**. Sin esta no hay régimen político válido. Cualquier régimen político serio debe por medio de leyes e instituciones fomentar la justicia entre los miembros de la sociedad. Esto es precisamente lo que niega el credo neoliberal y por eso debemos construir una sociedad donde no se prohíba pensar y donde con una ética comunicativa se pueda construir una nueva y más alta forma de relación cultural. Sólo una ética comunicativa nos puede liberar de la pesadilla neoliberal ●

Emilio Pradilla Cobos, profesor titular, Departamento de Teoría y Análisis, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional Autónoma de México.

La Privatización de los Servicios Públicos

Emilio Pradilla Cobos

"El más alto desarrollo de capital ocurre cuando las condiciones generales del proceso social de producción no se crean a partir de una *deducción del rédito social*, de los impuestos estatales (donde es el rédito y no el capital el que aparece como *fondo de trabajo*, y el obrero, aunque es un asalariado libre como cualquier otro, desde el punto de vista económico, está sin embargo en otra relación), sino del *capital en cuanto capital*. Ello revela, por un lado, el grado en que el capital ha sometido a su dominio todas las condiciones de la producción social, y por otro lado, consiguientemente, en qué medida está capitalizada la riqueza social reproductiva y se satisfacen todas las necesidades del individuo *puestas como sociales*, esto es, las que satisfacen y experimenta colectivamente, con otros, —y cuyo modo de satisfacción es por su naturaleza, social—, también éstas son no sólo satisfechas sino también producidas a través del intercambio".

MARX Karl: *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política* (Borrador) 1857-1858. Pág. 22.

Uno de los ejes fundamentales de las **políticas neoliberales** para la reestructuración del capitalismo, aplicadas en forma generalizada en los países latinoamericanos en la actualidad, como parte de la **reforma o redimensionamiento** del Estado, es la privatización de las empresas agrícolas, mineras,



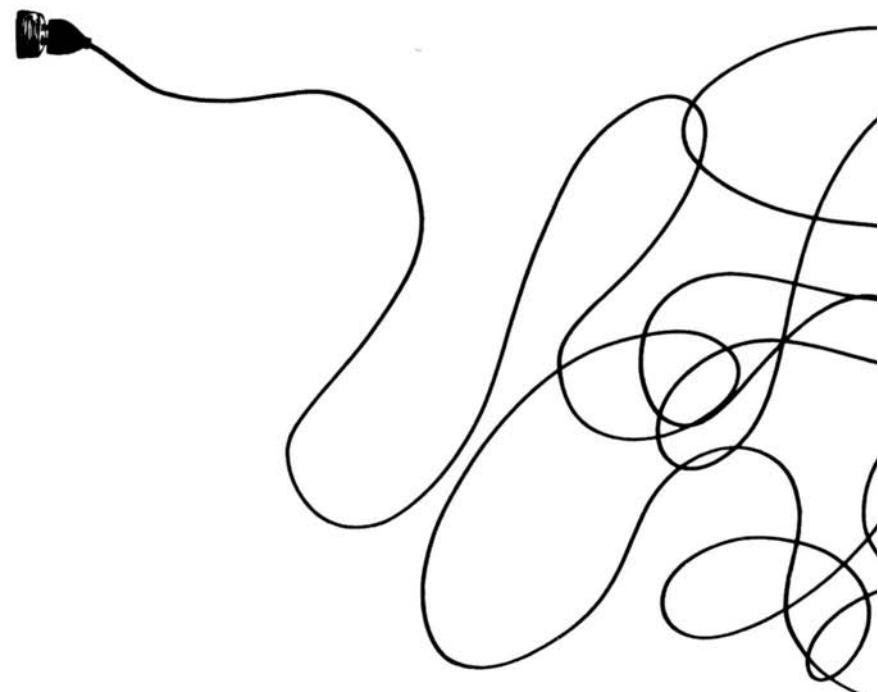
Ilustración Cesca

industriales, comerciales, bancarias y financieras, las infraestructuras y los organismos de prestación de servicios públicos, pertenecientes al Estado¹. Este proceso de transferencia al capital privado de la propiedad, el control y/o la gestión de soportes materiales, medios de producción y procesos de producción, intercambio y distribución social, incluye **las condiciones generales para la reproducción de la formación social**² (CGRFS), controladas hasta ahora, parcial o totalmente, por el sector público: carreteras y vialidad urbana, vías férreas, puertos marítimos y aeropuertos; empresas de transporte aéreo, marítimo, fluvial, camionero de mercancías y pasajeros, urbano e interurbano; sistemas hidráulicos de drenaje e irrigación rural y provisión de agua potable; producción y distribución de energía eléctrica, gas doméstico e industrial, gasolina y otros energéticos; correo, telégrafo, teléfono y otras telecomunicaciones; drenaje, recolección de desechos sólidos y líquidos, cementerios; educación, salud, recreación, vigencia, etc.

El impacto de estos cambios en los procesos de estructuración del territorio (**las regiones**, las ciudades, los bloques de países), es innegable; ello nos obliga a hacer un esfuerzo de interpretación, teorización y proyección tendencial. Lamentablemente, el desarrollo del conocimiento científico y crítico sobre estos elementos fundamentales de la estructura económica y territorial, en particular la urbana, es bastante reducido³ e insuficiente, lo cual limita y hace más aleatorio este esfuerzo.

Es necesario recordar⁴: A) Que las CGRFS se diferencian en: aquellas necesarias a la **acumulación de**

capital, a la producción y el intercambio (CGP e I); las necesarias a la **reproducción de la dominación ideológica y política** (CGRDI y P); y las necesarias a la **reproducción de la población**: fuerza de trabajo (CGRFT) y no trabajo (CGRNT). B) Que algunas de estas **condiciones generales**, como los distintos medios de transporte y sus soportes materiales, la energía eléctrica y otros energéticos, las comunicaciones, el agua potable y el drenaje, etc., funcionan alícuota y simultáneamente para satisfacer todas las necesidades; otras, como la educación, la salud, la recreación, etc., satisfacen solamente las necesidades de la población, incluyendo los trabajadores y los no trabajadores. C) Desde el punto de vista analítico, en las CGRFS existen elementos y características generales, co-



1. Un análisis crítico global de las políticas neoliberales y sus impactos territoriales se encuentra en Pradilla Cobos, Emilio: "Las políticas neoliberales y la cuestión territorial". En *Sociología*, No. 12, enero-abril, 1990. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco, México, D.F.

2. Denominadas por otros autores "infraestructuras y servicios sociales", "servicios públicos", "medios de consumo colectivo" o "equipamientos colectivos de consumo". Una caracterización amplia de estos conceptos se encuentra en Pradilla Cobos, Emilio, "Contribución a la crítica de la 'teoría urbana'. Del 'espacio' a la 'crisis urbana' ". Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México D.F., 1984.

3. Coing, Henri, "Servicios urbanos: ¿Viejo o nuevo tema?", en Unda, Mario (Editor), "La investigación urbana en América Latina. Tomo 2: Viejos y nuevos temas. Ciudad, Quito, Ecuador, 1989.

4. Pradilla Cobos, Emilio, "Contribución a la...". *Op. cit.* Capítulo III.



munes a todas o a un grupo de ellas, y particulares o específicas, que diferencian su funcionamiento estructural y nos obligan a hacer un estudio particular y específico de cada una. En este trabajo analizaremos solamente el proceso de privatización de la CGRFS en sus aspectos generales.

1. Determinaciones históricas de la intervención estatal

En los países capitalistas “avanzados”, la intervención estatal en el control, gestión o regulación de la producción, distribución social e intercambio de las CGRFS, en particular las de la producción y el intercambio, no tuvo que esperar la llegada de la teoría keynesiana; apenas había concluido la primera

revolución industrial, a mediados del siglo XIX, cuando la ausencia de CGRFS, o las contradicciones e ineficiencias de la producción privada de estos bienes y servicios esenciales a la acumulación capitalista, llevó a los estados burgueses a la estatización y/o nacionalización⁵ de ramas o actividades completas, desarrolladas previamente por el capital privado, o a su producción y gestión directa⁶. Desde entonces, estas acciones se han retenido periódicamente.

Las determinaciones estructurales han sido: a) la gran magnitud relativa de las inversiones necesarias para su producción, cuando el capital privado no había alcanzado aún un alto grado de desarrollo; b) la baja rentabilidad de la inversión en soportes materiales, medios de producción y distribución

de estos bienes y servicios, sobre todo las **condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo**, en expansión pero de muy bajos ingresos; c) las contradicciones derivadas de la exacerbada competencia entre productores privados (el caso de los ferrocarriles en sus primeras décadas es bastante claro): la anarquía en su producción, la incompatibilidad técnica de lo producido por diferentes empresarios y la guerra ruinosa de precios; d) la necesaria unidad de la propiedad del suelo para el despliegue de sus soportes materiales y redes, también unitarios (carreteras, ferrocarriles, energía eléctrica, agua potable), y de sus procesos de producción; e) el carácter estructuralmente monopólico de la producción, intercambio y fijación de precios de mercado de estos bienes y servicios, esenciales a la acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo; f) las frecuentes quiebras de las empresas privadas en estas ramas, que entraban al normal desarrollo de la acumulación de capital; g) la necesidad del capital privado, para reducir sus costos de producción y mantener la tasa de ganancia, de

5. En sentido estricto, la **nacionalización** es el proceso por el cual una empresa controlada con el capital extranjero, pasa a manos del capital nacional, público o privado: **estatización** sería el paso de una empresa de capital privado nacional o extranjero, a propiedad del Estado.

6. Ver Engels, Federico, “La situación de la clase obrera en Inglaterra”. Ediciones de Cultura Popular, México D.F., 1974; Benévoli, Leonardo, “Orígenes del urbanismo moderno”. Ediciones Blume, España, 1979; Ragon, Michel, “Historia mundial de la arquitectura y el urbanismo modernos”. Tomo I. **Ideologías y pioneros 1800-1910**. Ediciones Destinos, Barcelona, 1979.

socializar los costos privados de estos bienes y servicios, en cuanto medios de producción, mediante su transferencia al conjunto de la sociedad, a través del Estado y los impuestos; h) el requerimiento empresarial de racionalizar, reducir mediante economías de escala y la solidaridad entre los trabajadores, y socializar una parte importante de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, gracias a la centralización en el Estado de los procesos de producción e intercambio de condiciones generales como salud y seguridad social, vivienda obrera y servicios conexos, educación, etc.; i) los graves procesos de contaminación ambiental y el resurgimiento de las pestes y epidemias en las ciudades industriales atestadas, antihigiénicas y carentes de infraestructuras, que dieron lugar, a mediados del siglo XIX al higienismo burgués, la legislación fabril, el inicio de la regulación urbanística y el control de las municipalidades sobre algunas infraestructuras y servicios urbanos; j) la lucha reivindicativa y revolucionaria de los obreros en contra de la explotación salvaje de los empresarios en la fábrica, la usura de los casatenientes y las miserables condiciones de vida en sus barrios y viviendas. Las crisis periódicas de la acumulación de capital, particularmente en la primera mitad del siglo XX y en la **onda larga recesiva** de 1914 a 1940, llevaron a los estados burgueses a aplicar políticas keynesianas intervencionistas que incluían la estatización de empresas privadas en quiebra para salvar a sus propietarios de la ruina; empresas estatales llenaron los vacíos estratégicos y neurálgicos para la acumulación de capital, en las cadenas produc-

tivas, financieras y de intercambio, no cubiertos por el capital privado; y realizaron una parte de las grandes inversiones necesarias al desarrollo tecnológico para las sucesivas "modernizaciones" o revoluciones tecnológicas. Las dos grandes guerras interimperialistas por la hegemonía en el mundo capitalista y el control de los mercados de materias primas y productos, y la posterior reconstrucción de las economías destruidas, impusieron la penetración estatal en muchas ramas de la producción, el intercambio y las finanzas, incluyendo las CGRFS.

En los países semicoloniales latinoamericanos la expansión de las empresas estatales, incluidas las **condiciones generales**, ha sido rápida, aunque desigual según los países y las coyunturas económicas y políticas, particularmente desde los años 30.

En lo que se refiere a las CGRFS, las determinaciones particulares de su estatización, nacionalización o creación por parte del Estado han sido: a) creadas a fines del siglo pasado o comienzos de éste por empresas extranjeras, bajo concesiones a mediano y largo plazos, algunas actividades (electricidad, ferrocarriles, comunicaciones) fueron abandonadas al acercarse el fin de las concesiones, obligando al Estado a asumir su control directo⁷; b) la confiscación de bienes de familias de dictadores, o estatizadas por gobiernos reformadores por razones ideológicas y políticas; c) la nacionalización y estatización de empresas extranjeras vinculadas a la explotación de recursos naturales, cuyo control monopólico sobre ramas estratégicas de la acumulación y sus condiciones generales, vulneraba la soberanía na-

cional y entrababa la acumulación autónoma del capital local, a la luz de la ideología del nacionalismo, muy expandida en los 30 y 40; d) la necesidad de crear rápidamente las condiciones generales de la acumulación, integrar el mercado interno, articularse al mercado mundial de materias primas y manufacturas; e) el requerimiento de integrar las cadenas productivas y de intercambio, cubriendo los eslabones estratégicos no resueltos por el capital privado nacional o extranjero; f) en medio de procesos acelerados de urbanización, garantizar a los trabajadores en activo y al ejército de reserva, un mínimo de condiciones materiales de subsistencia; g) en las fases de recesión y crisis, salvar a los capitalistas amenazados de quiebra, mediante adquisición de sus empresas por exportación con indemnización, a precios generosos o que premiaban su ineficiencia.

En todos los casos, la intervención del Estado en la creación y gestión de los CGRFS, ha tenido por objeto soportar y apoyar la acumulación dependiente y subordinada de capital; cuando se trataba de capital productivo, se constituían **empresas capitalistas de Estado**, que funcionaban según la lógica capitalista, modificada por la especificidad de su manejo por el capitalista colectivo, responsable de garantizar el mantenimiento global del régimen económico-social, sometida por tanto a la necesidad de legitimarse política e ideológicamente. El Estado nunca llegó

7. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "Las empresas estatales en América Latina". Editorial Arte, Caracas, Venezuela, 1979. Capítulo III.

a controlar totalmente ninguna rama de las CGRFS, donde cohabitaba y se combinaba con pequeñas, medianas y grandes empresas privadas; sus acciones fueron siempre pragmáticas, en ausencia de un verdadero plan global de conformación de un sector estatal.

Décadas de análisis crítico de las políticas estatales en la región han mostrado que ellas y la acción de los aparatos de Estado no han garantizado la satisfacción de las necesidades históricas de los trabajadores y, en general, de los sectores populares, ni siquiera respondido adecuadamente a sus demandas y reivindicaciones más urgentes e imperiosas; sus objetivos eran garantizar la acumulación capitalista y la legitimidad de su dominación política; esta es una realidad que no puede ocultarse ni siquiera frente a las presiones de la privatización, y de los aspectos más conservadores del neoliberalismo⁸.

2. Los problemas de las empresas y organismos estatales

Con frecuencia se habla de la “ineficiencia” y la “no rentabilidad” de las empresas y organismos públicos, sobre todo de las encargadas de la producción y gestión de las CGRFS, justificando así su privatización, apoyándose exclusivamente en las apariencias, sin profundizar en la naturaleza de estas empresas, en su relación con el Estado y las circunstancias de su toma de control. Desde luego, la generalización es espuria en la medida que muchas empresas estatales latinoamericanas han mostrado

altos grados de rentabilidad y eficiencia empresarial.

Cuando las paraestatales han sido el resultado de la estatización o nacionalización de empresas en quiebra, o que descuidaron la reposición de sus medios de producción y la calidad de los bienes y servicios producidos y su distribución, la “nueva” administración pública ha cargado durante años o décadas con el peso de los pasivos y deudas, los costos extraordinarios de la inversión necesaria para su modernización, las irracionalesidades y los vicios administrativos legados por sus anteriores dueños privados.

La gran magnitud de la inversión necesaria y la alta composición orgánica de capital en ramas tales como la producción y distribución de energía eléctrica y otros energéticos, de las telecomunicaciones o medios de transporte como el metro, implican una lenta recuperación de la inversión y tasas de ganancia inferiores a la media durante un cierto tiempo. Como promotores y apoyos de la acumulación, las empresas estatales (en transporte, comunicaciones, energéticos, agua potable, etc.) realizan cuantiosas transferencias de valor y plusvalía a las privadas bajo la forma de precios subsidiados, menores al precio y, aún, al costo de producción de los bienes y servicios, asimilables a ausencia de ganancia o pérdida de la empresa estatal. Cuando inversiones de las empresas estatales se realizan a fondos presupuestales, provenientes de la tributación de toda sociedad, que no pagan intereses ni dividendos, y las empresas estatales están en condiciones objetivas de reducir su margen de ganancia por debajo de la tasa media social,

que necesariamente incluye el costo del capital-dinero adelantado a la inversión y la producción⁹.

Los organismos de servicios públicos (educación, salud, recreación, vivienda, etc.) cumplen el papel de intermediarios del capital privado en la entrega a los trabajadores de la parte indirecta y difusa del salario real total, con base en los adelantos de capital variable hechos para tal fin por los empresarios, o a las cotizaciones directas de los asalariados; así se logran economías de escala, menores costos de producción por trabajador, mayor racionalidad y transferencias solidarias de rentas salariales entre los trabajadores, que repercuten en una disminución correlativa del costo de la producción de la fuerza de trabajo y su expresión salarial. Homólogamente, se provee una parte limitada de las condiciones mínimas de reproducción de la fuerza de trabajo en reserva (desempleados, subempleados). En estos casos, no hay lógica alguna que justifique la necesidad o la razón de la obtención de ganancias, pues se trata de renta, no de capital, que pertenece a los trabajadores, administrada forzadamente por el Estado.

Con frecuencia se culpa a los **subsidios** otorgados por el Estado a las empresas públicas y a sus usuarios, de su no rentabilidad e inefficiencia. Es posible demostrar

8. Usamos la denominación popularizada de **neoliberalismo**, pero creemos que es incorrecta, pues esta corriente carece del carácter democrático y anti imperialista que caracterizó al liberalismo clásico: sería mucho más correcto hablar de **neoconservativismo**.

9. Ver Theret, Bruno y Wieviorka, Michel, “Crítica de la teoría del ‘Capitalismo Monopolista de Estado’”. Editorial Terra Nova, México D.F., 1980. Capítulo III.

empíricamente que la mayor parte de ellos se otorgan al capital, en sus empresas o sus colonias residenciales, siempre dotadas de la mayor cantidad y la mejor calidad de servicios e infraestructuras. En lo que concierne a los sectores populares, los subsidios son la menor retribución que pueden recibir por su participación tributaria en el presupuesto público. Las empresas públicas suministran bienes y servicios al Estado mismo, a sus aparatos jurídicos, políticos, represivos e ideológicos, necesarios al mantenimiento de su legitimidad o coerción, a la dominación de clase y a la reproducción del sistema; estos **gastos generales** del capital son, evidentemente, hechos a fondo perdido y no reciben retribución ni generan ganancias.

El Estado, sus organismos y empresas son el mayor cliente de la producción privada de bienes y servicios; una parte considerable del gasto público ingresa al ciclo del capital privado al realizar sus mercancías. La acumulación en la industria privada de la construcción, particularmente la de obras públicas, fuertemente concentrada monopólicamente, y la rama de materiales y maquinaria para construcción, depende de la magnitud del gasto estatal en grandes obras públicas, en soportes y medios para las CGRFS, y las políticas habitacionales.

La corrupción de los políticos en el poder, los administradores públicos y la burocracia sindical corporativizada o subordinada al Estado, consustancial al capitalismo avanzado o atrasado, a la cual no es ajeno el capital privado su gran beneficiario, la ausencia de un sistema objetivo de sanción económica de sus errores e ineficiencias,

y el papel que se les asigna como agentes de la legitimación del régimen político, son subjetividades omnipresentes en el funcionamiento de las empresas públicas¹⁰.

3. Justificaciones neoliberales de la privatización

Los funcionarios del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos financieros internacionales consideran que uno de los factores determinantes de la crisis económica ha sido el alto déficit presupuestal generado por un “excesivo” y creciente gasto social del Estado, sobre todo en servicios públicos subsidiados, cobrados por debajo de su costo de producción¹¹; gran parte de este déficit fue financiado mediante la deuda externa, otro factor clave de la crisis. La conclusión de este obtuso razonamiento es obvia: debe reducirse sustancialmente el gasto público, particularmente social, estableciendo precios “realistas” a sus bienes y servicios, es decir, que incluyan la tasa de ganancia media o monopólica imperante en el resto de la economía. Dada la ideología neoliberal, opuesta a la empresa estatal, la solución ideal a estos males es la privatización global de los servicios públicos¹². Estas políticas forman parte de todos los planes de **ajuste, reordenamiento o modernización** de las economías latinoamericanas, negociadas con el FMI y la banca multinacional.

¿Por qué reclaman el capital transnacional y local, la privatización acelerada de las empresas públicas, incluidas las que producen y administran las CGRFS? Las razones son múltiples. El Estado, basándose en los fondos públicos, ha

realizado grandes proyectos de inversión, ha asumido sus riesgos y las bajas ganancias durante el período de maduración, ha logrado rescatar las empresas en quiebra que estatizó, ha organizado el mercado interno para sus efectos útiles en condiciones monopólicas u oligopólicas, sin riesgo para el capital privado; ha creado las condiciones para su rentabilidad futura. El capital privado considera que ha alcanzado la madurez y poder para retomar en su beneficio, a un costo sustancialmente bajo, inferior al real, estas empresas y cosechar sus dividendos; privatizar los beneficios de lo producido socialmente.

Políticamente, la burguesía quiere imponer su pleno dominio directo sobre un sector del proletariado que ha llegado a un alto grado de concentración y centralización organizativa y de poder, control e influencia sobre el resto del movimiento obrero en lo laboral y lo político, por lo que representa un enemigo muy poderoso; este temor se acentúa en los países donde el sindicalismo de los servidores del Estado se ha desarrollado a la sombra de regímenes social-demócratas, socializantes o bonapartistas progresivos, llamados **populistas**. La privatización fragmenta la unidad sindical de los trabajadores al servicio del Estado, los dispersa,

10. Un ejemplo notable de la ideología de la privatización lo encontramos en los distintos textos incluidos en Hanke, Steve H. (Comp.) **Privatización y desarrollo**. Editorial Trillas, México, D.F., 1989.

11. Larosiere, Jacques de, “Peligra la recuperación económica” en **Economía Nacional**, vol. 55, noviembre de 1981, México, D.F.

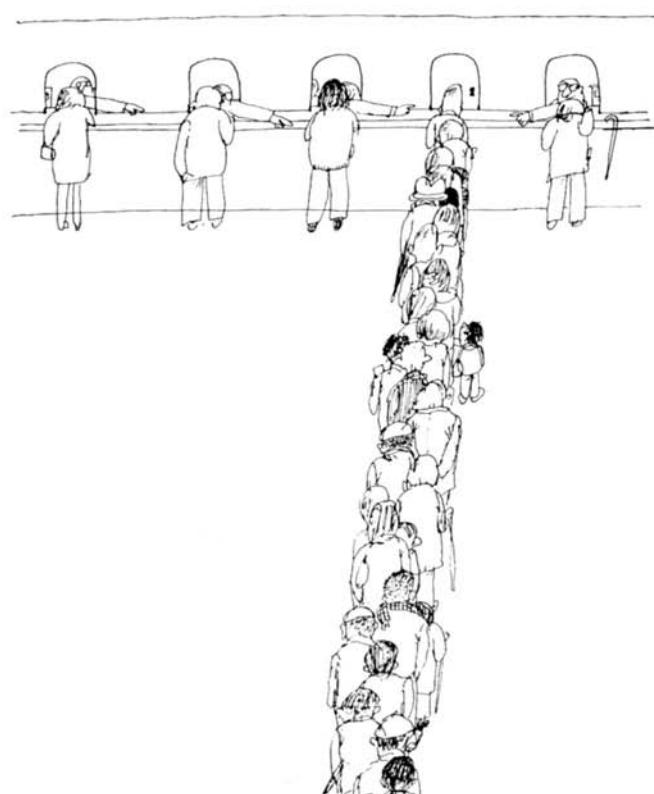
12. Hanke, Steve H., “La necesidad de los derechos de propaganda”, en Hanke, Steve H. (Comp.), “Privatización y desarrollo, op. cit., p. 55.

aísla y mengua su poder de negociación; si la privatización pasa por la anulación de los contratos colectivos de trabajo, la destrucción de sindicatos y el despido parcial o total de sus trabajadores, en una situación de saturación del mercado de trabajo, el capital recibe los activos de la empresa, un mercado organizado monopólicamente, y puede reconstruir su fuerza de trabajo con obreros jóvenes, sin antigüedad, sin tradición sindical o de la lucha, a los que se despoja de las conquistas laborales y salariales obtenidas por sus antecesores en décadas de lucha. Un estupendo negocio para el capital.

Cuando el capitalismo llega a un momento crítico de sus contradicciones, puede asignar ideológicamente al Estado, del cual está aparentemente divorciado aunque es su expresión colectiva, la responsabilidad de su crisis. Identificando espuriamente Estado y nacionalismo, el capital transnacional y local puede desmantelar las barreras ideológicas que se oponen al proceso de transnacionalización monopólica del capital y, con esta base objetiva, reforzar su dominio político desigualmente compartido. Los empresarios convierten al gasto público y al déficit fiscal, de manifestaciones de la crisis en las causas fundamentales de los procesos inflacionarios que degradan acumulativamente el salario anticrisis y de austeridad en la disminución histórica del valor de la fuerza de trabajo y el incremento de las tasas de explotación.

4. Las vías de privatización

Las vías, desigualmente aplicadas, de la privatización de las



empresas u organismos estatales encargados de la producción y gestión de las CGRFS son cuatro. La primera consiste en su venta directa al capital privado local y/o transnacional; se ha utilizado esencialmente en las ramas más rentables: comunicaciones (correos, telégrafos, teléfonos, télex, etc.), transportes (aéreos, terrestres interurbanos y urbanos, marítimos, etc.). En esta vía, el Estado abandona cualquier intervención directa, manteniendo solamente la regulación de los servicios.

La segunda vía consiste en la asociación del capital estatal y privado en la propiedad de las empresas prestadoras del servicio; la concesión en administración o usufructo en arrendamiento, de infraestructuras, soportes y medios, mientras el Estado mantiene su propiedad jurídica (carreteras, ferrocarriles, instalaciones portuarias, etc.); o la entrega al capital

privado de las empresas periféricas o subcontratistas de las grandes empresas estatales (petroleras, por ejemplo).

La tercera vía es la **reducción del gasto público**, particularmente el llamado **social**. Ante el crecimiento constante de la población y su demanda se abre el camino a la producción privada de estos valores de uso, sobre todo de aquéllos que pueden ser fragmentados y asumidos por capitales individuales, pequeños o medianos, en la medida que técnica y estructuralmente no requieren de funcionamiento ni soportes o redes unificadas; es el caso de la educación, la salud, la recreación, el transporte urbano, entre otros.

La caída del gasto público es un mecanismo de reducción del salario real de los trabajadores, en su parte indirecta y/o diferida, en la medida que afecta al gasto social, es decir, el destinado a la inversión

y funcionamiento de las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo, activa o en reserva. Al mismo tiempo, permite reorientar el excedente hacia inversiones productivas, rentables en términos capitalistas, que sirven a la acumulación y transfieren valor a las empresas privadas: las condiciones generales de la producción y el intercambio. También permite la reducción de las transferencias de capital del sector empresarial al Estado por la vía impositiva, que se materializa en las reformas tributarias que reducen los impuestos patrimoniales y a la ganancia, elevando los impuestos al consumo, que recaen sobre el conjunto de los compradores. El impacto de esta política sobre el rápido deterioro de las condiciones materiales de vida de los trabajadores en campos y ciudades es un hecho conocido. El Estado adelgaza gracias a la dieta de los trabajadores.

La racionalización y rentabilización capitalista de las empresas de servicios públicos se entiende como su sometimiento a la lógica plena del capitalismo, lo cual supone la desaparición de los subsidios y la fijación de precios de mercado en condiciones monopólicas, al nivel de los precios de producción; esta elevación adicional de los precios cierra aún más su acceso a los sectores populares mayoritarios pauperizados.

5. Las contradicciones de la privatización

Las condiciones propias de la política de privatización no garantizan en el mediano y largo plazos un futuro tranquilo ni exento



de conflictos: resurgen problemas que la acción estatal había minimizado o reducido, y surgen nuevas tendencias "malsanas".

Sólo se garantizaría la producción de aquellas **condiciones generales de la producción y el intercambio** que sean rentables para el capital privado, abriéndose nuevamente el camino a vacíos y estrangulamientos en las cadenas productivas y del aparato productivo, comercial, financiero y de servicios, para aumentar la productividad y enfrentar la competencia con el capital transnacional en el mercado interno e internacional, requiere un acelerado y extensivo proceso de desarrollo de ellas.

El pago de los valores de uso de las CGRFS a su precio de producción, justo en lo general, acentuará la diferenciación de las empresas, afectando más a las formas precapitalistas agrarias o artesanales y a las capitalistas atrasadas, convirtiéndose en mecanismo de concentración monopólica. Guiados por la lógica privada de la ganancia, se dejarán de construir y producir infraestructuras y servicios poco rentables en áreas atrasadas o deprimidas, intensificándose la tendencia a la desigualdad en el desarrollo territorial. Al transferir las CGP e I, parcial o totalmente al sector privado, los aumentos consiguientes de la Composición Orgánica de Capital, cuyos efectos sobre la caída de la tasa de ganancia y los capitales individuales eran mediatizados por la intervención del Estado, los fondos públicos y las transferencias de valor, recaeán directamente sobre el capital privado individualmente considerado.

La privatización de las condiciones generales de reproducción

de la fuerza de trabajo, su sometimiento a la rentabilidad privada y la eliminación de los subsidios estatales, elevarán notoriamente sus precios de mercado y generarán una presión equivalente por aumento de salarios; si éstos no son concedidos, se degradarán aún más las condiciones materiales de vida de los trabajadores. Disminuirán las economías de escala y desaparecerán las solidaridades forzadas de los trabajadores, logradas por la intervención estatal en las CGRFT, particularmente en la Seguridad Social y los fondos de vivienda de los trabajadores, haciendo elevar sus costos y precios. Si la patronal no compensa las alzas con incrementos correspondientes de salarios, estos continuarán cayendo hasta alcanzar los límites en los cuales se entra en contradicción con el mantenimiento o incremento de la productividad y la intensidad del trabajo, es decir, de la plusvalía relativa.

El control estatal de las CGRFS, permitía en el pasado, aunque no se ejerciera esa capacidad, la aplicación de una lógica de localización territorial y urbana que caminara en el sentido de la eliminación de las denominadas "deseconomías de aglomeración" entendidas como costos sociales e individuales de las expresiones territoriales de la anarquía en la producción, o la relocalización de las "ventajas de aglomeración", mediante la dotación privilegiada a ciertas áreas de infraestructuras y servicios, o los efectos "polarizadores" de la localización de grandes empresas industriales estatales, tendientes a la redistribución territorial de la actividad económica y la población. Con la privatización, esta lógica se transfiere al capital privado local,

asentado territorialmente, al transnacional, deslocalizado en relación con la nación y a las fuerzas del mercado monopólico, que históricamente ha producido la anarquía, la concentración territorial y las deseconomías correspondientes. Se desvanece aún más la posibilidad, no realizada, de la planeación territorial y se gestan nuevas fuerzas de generación de la crisis urbana.

El proceso de privatización de las paraestatales y de concentración del Estado ha sido asumido como consigna central de la burguesía latinoamericana, la transnacional territorializada en nuestros países, sus expresiones políticas y los organismos financieros multinacionales que tutelan nuestras economías. Llama la atención que los procesos reales de privatización llevados a cabo en Latinoamérica hayan sido más rápidos, amplios y profundos que en los países capitalistas desarrollados donde se gestó la ideología neoliberal. Las explicaciones tenemos que encontrarlas en la naturaleza diversa de sus regímenes políticos, bastante más democrática en los países centrales, el desprecio histórico del poder político latinoamericano hacia la opinión pública expresada por una sociedad civil poco desarrollada y desarticulada, la distinta correlación de fuerzas entre las clases sociales, el mayor poder del movimiento obrero y sindical en los viejos países capitalistas, la debilidad y desarticulación de nuestras estructuras económicas, las profundas relaciones de dependencia hacia los países centrales del capitalismo, y el yugo hipotecario de la deuda externa, que concede poderes tutelares a la banca multinacional. ●

**Pedro Santana, coordinador
General del estudio “Grandes ciu-
dades de América Latina”.**

La gran ciudad de América Latina

La política social y el neoliberalismo

Pedro Santana R.

En la gran ciudad latinoamericana se concentra hoy día una parte importante del total de su población. La existencia de enormes asentamientos humanos encuentra su explicación en procesos acelerados y sostenidos de crecimiento poblacional que se presentaron en décadas pasadas —y en algunos casos desde principios de siglo— y que fueron ocasionados esencialmente por la migración y las altas tasas de crecimiento vegetativo. A estos factores debe sumarse el hecho, para el caso de las ciudades estudiadas y a excepción de São Paulo, de ser estas ciudades capitales donde está situada desde la época colonial la sede del gobierno nacional y desde donde se han centralizado y desarrollado con más auge la generación de las condiciones propias de la acumulación y el crecimiento capitalista.

La crisis de la gran ciudad

Las ciudades que hacen parte de este estudio albergan, según datos recientes, un importante

número de habitantes que está en cifras cercanas o superiores a los seis millones en los casos de Santiago de Chile, Lima y Bogotá, o superiores a los quince millones, en las megalópolis de São Paulo y Ciudad de México. En cada país este índice de concentración en grandes áreas urbanas se acentúa de acuerdo con el grado de macrocefalia urbana que se presente: así mientras en Colombia, México y Brasil hay más de una gran ciudad, lo que hace que la población se distribuya en diversos polos de desarrollo regional, en casos como Chile y Perú, existe exclusivamente una ciudad mayor en la que se concentran buena parte de los habitantes y de las actividades productivas del país.

Obviamente que los procesos de crecimiento y concentración poblacional y de modernización del aparato productivo, aglutinaron también en las grandes ciudades latinoamericanas una serie de requerimientos en materia de servicios sociales y urbanos que ni el Estado ni la propia sociedad han logrado cubrir, y que afectan de

manera desigual al conjunto de los habitantes de la ciudad, determinando la existencia de un número importante de población que vive en condiciones de pobreza. En las ciudades objeto de estudio se encontró que cifra correspondiente a la población en situación de la pobreza alcanzan un 47.9% en Santiago de Chile, un 42.1% en São Paulo y un 23.5% en Bogotá. En el caso de Lima un 67.3% de los hogares se encuentra ubicado en estratos considerados como bajos, un 41.2% de esta población pertenece al estrato considerado como muy bajo. Hoy por hoy en América Latina la pobreza tiene carácter

* Versión ligeramente modificada de la versión final del Documento de Política resultante de la investigación sobre las Grandes ciudades de América Latina proyecto de investigación en el que participan Equipo Pueblo y CENVI de Ciudad Méjico; Comisión de Justicia y Paz de São Paulo; Programa de Economía de Trabajo, PET, de Santiago de Chile; FOVIDA y CIDIAG de Lima y FORO NACIONAL POR COLOMBIA, de Santafé de Bogotá, que es el coordinador general del estudio para América Latina.



Foto Archivo El Espectador.

La desigualdad distribución de la riqueza ha contribuido a la configuración de una ciudad segregada por profundos contrastes, donde atraso y desarrollo conviven y se complementan.

urbano, encontrándose que el porcentaje de pobres tiende a aumentar en las últimas dos décadas¹, probablemente como resultado de la aplicación de las políticas de ajuste que han tenido como función primordial garantizar el pago del servicio a la deuda externa.

Así, la realidad urbana actual para importantes sectores de la población de estas ciudades de América Latina está caracterizada por limitaciones en el cubrimiento de mínimas necesidades básicas, en materia de alimentación, salud, vivienda, empleo, educación, etc.,

lo que permite suponer que, en general, las políticas sociales, es decir, aquellas relacionadas con la provisión de seguridad social, vivienda, salud, educación, etc., puestas en práctica desde los organismos estatales sean éstos de carácter nacional o local, muestra resultados muy limitados. Lo peor es que el número de población indigente y en situación de pobreza ha crecido en todas las ciudades de la región en las últimas dos décadas.

Paralelo al aumento en el número de pobres, se observa un deterioro progresivo en las condiciones

de vida de los habitantes urbanos. Esta conclusión se deduce no solo de la pérdida de poder adquisitivo de las remuneraciones de la población asalariada y del aumento de las contrataciones temporales, sino también de observar el lugar cada vez más importante que ocupan los llamados sectores informales den-

1. El resultado final es el mismo si se utiliza como criterio para medir la pobreza es el de las llamadas Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o el de los ingresos de la población o aún el de la tenencia de determinados bienes como la vivienda.

tro de la estructura del empleo en todas las ciudades estudiadas así como el crecimiento del sector terciario. Cada vez un mayor número de familias debe derivar su actividad productiva del desarrollo de labores en sectores no formales de la actividad económica, con un crecimiento de ingresos inferior al de otros sectores y sin ningún tipo de cubrimiento por parte de la seguridad social. Las cifras nos muestran a este respecto oscilaciones que van entre un porcentaje mínimo de 12.5% y 29.8% de población ocupada en actividades informales en São Paulo² y Santiago, respectivamente, y un máximo de 49.6 en Bogotá. Para Lima y Ciudad de México la informalidad alcanza un 42.2% de la P.E.A.

Pese a esta situación que tipifica el nivel de ingresos y la situación de calidad de vida de la gran ciudad, una característica singular encontrada en el conjunto de casos analizados y que vale la pena resaltar en este breve diagnóstico, está relacionada con los notables contrastes que se presentan en la gran ciudad, donde conviven simultáneamente indicadores positivos que muestran niveles de mejoramiento progresivo en el transcurso de los años —es el caso de la disminución del analfabetismo, el aumento en las tasas de cobertura de servicios públicos o el mejoramiento observado en variables relacionadas con la salud, como son la reducción de las tasas de mortalidad al nacer o el aumento de la esperanza de vida—, con niveles de segregación y pobreza sostenidos.

A pesar de que las cifras globales muestran avances importantes en algunos aspectos de calidad de vida de la ciudad tomada en su conjunto, los niveles alcanzados difie-

ren si la situación se observa de manera estratificada. Para aquel porcentaje de población en condiciones de pobreza crítica —que como vimos es importante en estas ciudades— la situación en materia de servicios sociales, empleo, ingresos, servicios públicos, etc., no sólo no mejora sino que empeora como resultado directo del estancamiento económico y el proceso de apertura e internacionalización, que es dominante hoy, como política estatal, en el conjunto de los países de la región. En la ciudad conviven zonas claramente diferenciadas de sectores pobres de población con otras de habitantes de altos ingresos, entre los cuales se observan distancias evidentes en aspectos que van desde el equipamiento urbano hasta la cobertura de servicios y la satisfacción de necesidades básicas.

En la base de la situación de pobreza que caracteriza a la gran ciudad latinoamericana se encuentra, como un factor explicativo de indudable peso, la abrumadora desigualdad en la distribución del ingreso existente al interior de estos países, en donde la quinta parte de la población más rica se apropiá de más de la mitad del ingreso, en detrimento de las capas pobres y medias. Veamos unos casos específicos sobre una situación que se reproduce en el conjunto de ciudades.

La situación descrita está acompañada de una progresiva disminución de la participación del Estado en las labores que tienen que ver con el cubrimiento de necesidades del área social de las poblaciones menos favorecidas. Aunque la participación del Estado a este respecto será desarrollada en detalle más adelante, queremos adelan-

tar aquí algunas ideas derivadas de la comparación de los cinco estudios.

Lo que se observa es que el monto de recursos destinados a los renglones que conforman el gasto social estatal no han sido provistos en igual medida que la inversión hecha en otras áreas como el desarrollo de infraestructura vial y de servicios públicos, lo que encontraría su explicación en la necesidad de favorecer en las ciudades condiciones que permitan el desarrollo capitalista. Las prioridades definidas por los gobiernos nacionales y locales para la inversión demandan, precisamente, un importante nivel de recursos que en buena parte han sido conseguidos mediante financiamiento externo, lo que ha generado, como veremos, situaciones críticas dentro de las finanzas de algunas de estas ciudades.

La tendencia que parecería presentarse es la de un acondicionamiento de las políticas de gasto social a las necesidades de disminución de recursos impuesta por la política neoliberal. La situación se asocia al desarrollo de una política económica que hace descansar cada vez más los logros macroeconómicos sobre los hombros de los sectores de trabajadores y de los sectores populares. La disminución de la participación estatal en el sector social va acompañada de un deterioro progresivo en la cali-

2. Aunque el menor nivel de informalidad que muestra São Paulo en la investigación comparativa, puede derivarse del hecho de que ésta sea una ciudad industrial por excelencia, no debe olvidarse que se han presentado allí niveles de desempleo de hasta un 20% sobre el total de la PEA, como ocurrió en 1982.

dad y cobertura de los servicios prestados y de una participación en aumento del sector privado —al que no todos tienen acceso— o del surgimiento de variadas formas de autogestión comunitaria, que suplen servicios de los que no son beneficiarios. El Estado deja de ser así “garantía de atención a las necesidades del conjunto de la población y abdica deliberadamente de su función de medidor de los efectos discriminadores del funcionamiento de una economía de mercado”, favoreciendo la existencia de condiciones de exclusión y marginamiento.

Lo que se aprecia en el último período es que “siguiendo la tendencia mundial y con el ascenso de las ideologías neoliberales, la atención se vuelve hacia el pago de la deuda externa, el ajuste y la estabilización de la economía, el cambio estructural de las instituciones públicas y privadas, la liberación y hegemonía del mercado, la apertura e internacionalización de la economía, los incentivos de los precios y la ganancia privada, la ‘reducción’ del Estado y la desregulación de la economía por parte de éste. Todo ello a menudo a costa de lo que a principios de los ochenta se había entendido como desarrollo bien fuese crecimiento, empleo, redistribución del ingreso, satisfacción de las necesidades básicas o reducción de la pobreza”³.

Pese a esta tendencia, en el presente estudio partimos del supuesto de que la intervención del Estado en la redistribución del ingreso y aún en la gestión de determinados servicios públicos, la estabilización y la adopción de políticas que fomenten la asignación eficiente de los recursos, así como la acción frente al desempleo y, en

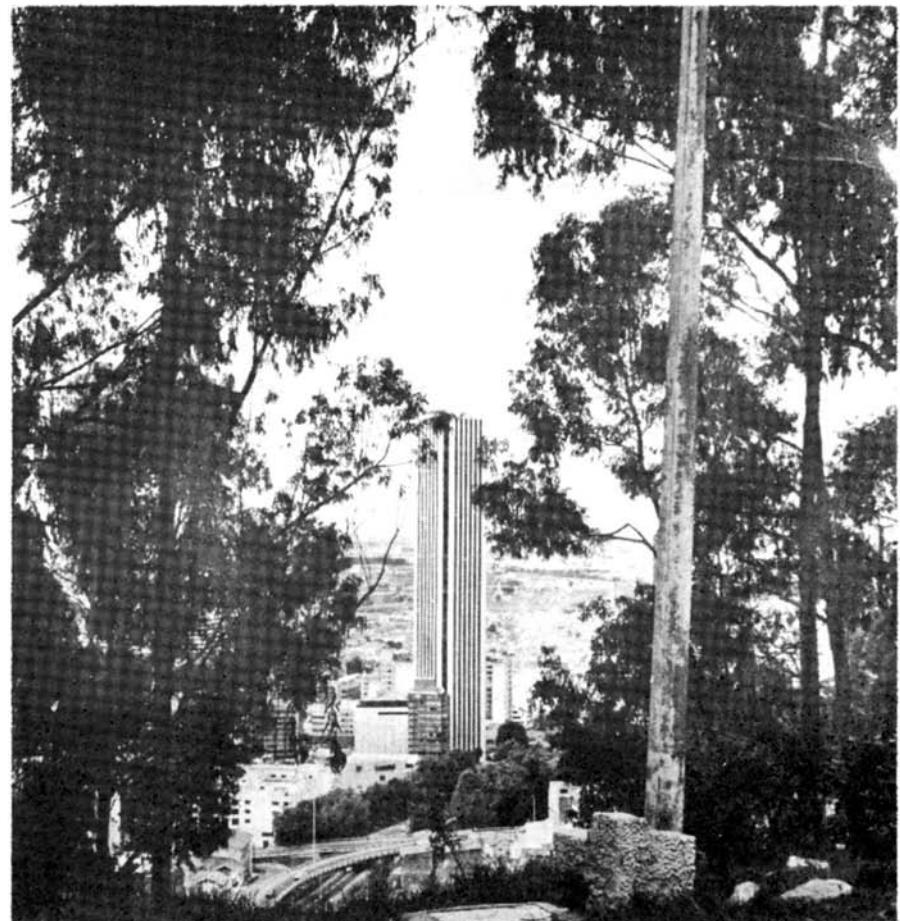


Foto Archivo El Espectador.

Los índices de crecimiento y expansión de la ciudad latinoamericana no se han traducido en una disminución de la pobreza, ni en la mejora de la calidad para la gran mayoría de sus habitantes.

general, frente a las necesidades básicas de la población es no solo legítima sino que es la razón misma de la existencia del Estado. De ahí, pues, la relevancia que damos al análisis de las políticas sociales y a la evolución del gasto social en la década de los ochenta.

II. El gobierno de la gran ciudad y su participación en el desarrollo social

A continuación se hará referencia al análisis de la institucionalidad que rige la ciudad y que, en buena medida sirve, o debe ser-

vir, para afrontar el cumplimiento de una serie de atribuciones legales que están bajo la responsabilidad municipal. Interesa aquí la descripción de las características fundamentales de los diferentes estatutos jurídico-administrativos que dan el marco para el gobierno y la gestión de ciudades con la tipificación que ya vimos. Intentaremos describir también las diversas fun-

3. Hans, W. Singer, “El desarrollo en la Postguerra - Lecciones de la experiencia de 1945-1985”, México, Revista Comercio Exterior, vol. 39, julio 1989, p. 613. Citado por: Libardo Sarmiento A. en: “Los derechos sociales de la Nueva Constitución Política de Colombia: balance y elementos para su desarrollo”.

ciones que competen a los gobiernos locales y la capacidad con que cuentan para su cumplimiento.

1. La institucionalidad en la gran ciudad de América Latina

En la última década se han desarrollado en la mayoría de los países de la región latinoamericana, procesos de reformas político-administrativas que pretenden la generación de nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad civil y el Estado, por cuanto los esquemas tradicionales de gobierno y organización muestran una profunda crisis de los modelos hasta ahora ensayados. Dichas reformas dentro del aparato estatal a menudo han conducido a la adopción de nuevas constituciones (Brasil 1988, Colombia 1991) o a modificaciones profundas en el ordenamiento político, tales son también los casos de Perú que aprobó un nuevo ordenamiento constitucional en 1979 o Chile que aún vive la contradicción con la nueva constitución aprobada aún bajo la dictadura militar. México tampoco se ha quedado atrás en materia de reforma constitucional.

La necesidad de hacer del Estado un ente más eficiente, que a la vez posibilite espacios de participación ciudadana demandados a través de diversos medios, ha hecho que una buena parte de las reformas estén orientadas hacia la modernización del municipio, al ser éste considerado como la instancia administrativa más cercana al ciudadano y la que mayores posibilidades tiene de cumplir con la gestión de una serie de servicios públicos y sociales, que desde el

nivel nacional se venían prestando muy limitadamente. La institución municipal se ha visto fortalecida en tres sentidos. En primer término en relación con la transferencia de una serie de funciones y atribuciones que estaban a cargo del poder central y que la localidad está en capacidad de asumir. Un segundo aspecto se relaciona con la distribución de recursos financieros y la transferencia de éstos a los niveles más descentralizados de la administración estatal, lo cual parte del supuesto de que para que el municipio esté en capacidad de cumplir con las funciones que le han sido asignadas debe contar con los medios económicos requeridos para ello. Estos recursos, sin embargo, no siempre se han transferido con la misma celeridad con la que se ha hecho el traslado de funciones.

Finalmente, un conjunto de medidas contempladas en esta serie de transformaciones que venimos mencionando tienen que ver con el espacio de la política, ya que un número significativo de esfuerzos han sido orientados a revertir la situación de pérdida de significado político que había vivido el municipio en tanto entidad exenta de representatividad y legitimidad frente a la población. Aspectos que van desde la elección directa, por parte de los ciudadanos, de sus autoridades locales hasta la participación comunitaria y ciudadana en el manejo y la gestión de servicios públicos y sociales, así como en el desarrollo de su entorno más inmediato, han sido incluidos en buena parte de los procesos descentralistas implementados en el continente.

Las grandes ciudades se han visto, de una u otra forma, influidas por los procesos de transfor-

mación que se vienen presentando en la región. Los avances alcanzados en dichos procesos son bastante disímiles, presentándose diferencias significativas que van, por ejemplo, desde la posibilidad o imposibilidad de elegir gobiernos mediante reglas de juego democráticas, hasta la existencia o inexistencia de mecanismos descentralistas al interior de las ciudades —división en localidades, municipalidades, comunas, zonas, etc.— que faciliten la administración de la urbe, así como de mecanismos de participación de la población en la producción y manejo de la ciudad. Pese a que más o menos desde la década del 70 se camina en esta dirección, en la actualidad, y como lo veremos en detalle más adelante, aún queda un largo trecho por recorrer en la búsqueda de estructuras democráticas, amplias y participativas que permitan responder adecuadamente a la gestión de conglomerados urbanos de las magnitudes de los existentes actualmente.

Es más, una de las constantes que podemos señalar como característica de las grandes ciudades latinoamericanas, en lo que tiene que ver con su organización político-administrativa, es el centralismo y, en consecuencia, la ausencia de mecanismos de descentralización reales, así como la inexistencia de canales claros de participación para la población en el interior del espacio urbano de la gran ciudad. A esto se suma el hecho de que el carácter de ciudades capitales del país, y por tanto de sedes del poder central, tienen una connotación no siempre positiva para la administración de la ciudad ya que generalmente se presenta una yuxtaposición de poderes manifiesta en la

omnipresencia del aparato del gobierno central en la ciudad capital y en la interferencia entre organismos públicos municipales y organismos públicos del gobierno central.

Partiendo de este marco general, a continuación nos detendremos en realizar una breve descripción acerca de las características principales de los diferentes estatutos legales vigentes para las ciudades objeto de estudio, lo cual nos permitirá observar en cada caso las similitudes y diferencias en cuanto al manejo de las ciudades y, hasta donde sea posible, la forma como en ella se han aplicado los procesos de reformas que señalamos anteriormente.

Por su condición de ciudades capitales, Ciudad de México, Bogotá y Lima tienen un régimen administrativo especial diferente al que determina la legislación ordinaria que rige al conjunto restante de municipios del respectivo país. Para los dos primeros casos la figura utilizada es la de Distrito Capital y Distrito Federal, mientras que Lima cuenta con un régimen de Municipalidad Metropolitana. Para algunas de las mencionadas ciudades esta legislación especial ha sido objeto de retrocesos y limitaciones al normal funcionamiento de la gestión institucional. Santiago, pese a ser la capital del país, se rige conforme a la legislación expedida en 1988 para el conjunto de municipios chilenos.

En Ciudad de México, el Distrito Federal, por ser la sede del poder central, es gobernado directamente por el presidente de la República, quien delega en un regente del Distrito Federal, las labores de administración de esa importante sección del país. La

población residente en las delegaciones políticas en que se divide el territorio tampoco cuenta con la posibilidad de elegir directamente sus autoridades más inmediatas, las cuales son nombradas, igualmente, por el presidente de la República. Para el conjunto de Ciudad de México —el Distrito Federal y la parte de la ciudad que se localiza en el Estado de México—, no existe un gobierno único. El Congreso del Estado de México no puede considerarse como tal puesto que el departamento de Distrito Federal, único gobierno citadino existente, pertenece a otra entidad federativa.

En Lima, y pese a los avances observados en el proceso de descentralización y modernización del gobierno local, el régimen administrativo especial implica una serie de conflictos no resueltos. Si bien la ciudad puede elegir directamente sus autoridades provinciales (que son el Consejo Metropolitano y el alcalde provincial), y municipales (los alcaldes de las 42 localidades en que se divide el territorio, las cuales cuentan con autonomía administrativa), la ciudad se desarrolla con base en decisiones de un sinnúmero de organizaciones que apenas tienen una relación formal entre sí, presentándose interferencias entre los diversos niveles de gobierno y entre instituciones públicas y privadas que tienen su ámbito de operación en la ciudad. El peso del nivel central en las decisiones sobre Lima ha sido tradicionalmente muy fuerte.

El caso de Bogotá, con muchas similitudes frente al sistema organizativo adoptado por Lima, presenta, sin embargo, retrasos en su aplicación práctica. La legislación especial del año 1968 se convirtió

en una camisa de fuerza que no posibilitaba a la administración de la ciudad resolver los problemas derivados de su manejo. Existe un gobierno único que cubre más del 90% de la mancha urbana. Este gobierno está vertebrado alrededor de la figura del alcalde mayor que es elegido mediante voto popular desde 1988 y un Consejo para el Distrito Capital que actualmente también es elegido para períodos de tres años. En 1991 la Constitución Nacional posibilitó la conformación dentro del Distrito Capital de localidades y el establecimiento de Juntas Administradoras Locales, JAL, en cada una de las 20 localidades en que actualmente se encuentra dividido el Distrito Capital. En cada localidad la JAL respectiva postula ante el alcalde mayor una terna para que éste nombre al alcalde local. En cada una de las localidades se estableció así mismo, un Fondo de Inversión que será gerenciado por el alcalde local y dirigido por los integrantes de la JAL. Los fondos contarán a partir de 1993 con el 10% del total de los ingresos corrientes del Distrito Capital. Como se observa, el proceso de descentralización interna de la ciudad apenas se está comenzando a aplicar.

A diferencia de las dos ciudades señaladas anteriormente, la población de Santiago de Chile no puede aún elegir directamente a sus autoridades locales. No hay gobierno de la municipalidad, sino que existe un Intendente Regional Metropolitano, que coordina las relaciones con los 6 gobernadores de las provincias del Gran Santiago. Los alcaldes de las 34 comunas existentes, que son en la práctica quienes gobiernan la ciudad, se escogen por un complicado mecanismo de

delegación, en el que intervienen los Consejos Regionales de Desarrollo, los Consejos Comunales de Desarrollo y el Intendente respectivo.

En São Paulo, única ciudad considerada en el estudio que no es capital nacional, el régimen político administrativo se vertebría alrededor de la figura del alcalde elegido popularmente para un período de cinco años. Al lado de la Alcaldía de la ciudad funciona la Cámara de los Concejales también de elección popular. El gran São Paulo está constituido, además de la ciudad, por 26 municipalidades que forman su área conurbada. En el año 1991 la Prefectura de São Paulo propuso a la consideración de la Cámara un proyecto de ley de reforma administrativa, mediante el cual se preveía la creación de trece subprefecturas, con autonomía y recursos, encargadas de la prestación descentralizada de servicios en las regiones. Igualmente el proyecto proponía la reestructuración de las secretarías suprimiendo las 17 existentes y creando 5 encargadas del gobierno municipal, el desarrollo social, medio ambiente y desarrollo urbano, administración y asuntos jurídicos.

2. Funciones del gobierno local y gasto social

Pese a los progresos a nivel de los procesos de reformas descentralistas, a los que ya habíamos hecho mención, en la práctica la asignación de nuevas funciones al municipio presenta aún una serie de limitaciones que es importante resaltar. Una precisión necesaria surge del grado de descentralización existente en las diversas ciu-

dades, pues es obvio que según el avance alcanzado en relación con la división territorial y la administración de localidades, han sido también transferidas al interior de la ciudad —ya no del Estado central al municipio sino del gobierno de la ciudad a los gobiernos de sus propias localidades— una serie de funciones que ahora se encuentran bajo la competencia del nivel más descentralizado de la ciudad. En los casos en que esta distribución de atribuciones sea relevante, para la comprensión del manejo del gasto social estatal, y hasta donde los resultados de la investigación nos lo permitan, haremos referencia directa a ellas.

Debido a la anterior precisión, una constatación inicial que surge del estudio del tema es que existen municipios más fuertes en cuanto a la autonomía y las atribuciones de su gobierno municipal —así aún esta situación se dé a través básicamente de la legislación y no se materialice de manera práctica— mientras que en otros el peso del gobierno central es determinante.

Ciudad de México es, y quizás por la fortaleza de la Federación de Estados mexicanos, la única ciudad del estudio comparativo en que el gobierno local no tiene un papel relevante dentro de la asignación de responsabilidades estatales frente al área social. Lo que los estudios han encontrado es que no existe correlación alguna entre el ejercicio de las funciones más sociales (salud, educación, vivienda, atención a grupos sociales de alto riesgo, recreación y cultura) y los niveles inferiores de gobierno. Por el contrario, son los niveles superiores de gobierno los que se encargan del gasto social, sobre

todo en el rubro de gasto social no productivo. Esto explica el que los gobiernos locales no tengan una participación mayor en el gasto social que el gobierno central y el que tampoco exista una correlación entre tipo de gasto y nivel de gobierno. No son los gobiernos locales los encargados de mayores erogaciones en gastos corrientes.

La división de funciones existente entre el Gobierno Federal y los Estados se rige por el principio de exclusión, según el cual, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución Política a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados regionales. En relación con la planeación territorial los municipios del Estado de México elaboran los planes y programas de desarrollo, vigilan la jurisdicción del uso del suelo en sus jurisdicciones, intervienen en la regulación de la tenencia de la tierra y otorgan licencias y permisos para construcciones privadas. Sin embargo, no tienen atributos para expedir declaratorias de uso del suelo, lo cual está reservado al gobierno estatal. A nivel de servicios públicos las delegaciones del Distrito Federal tienen bajo su competencia las siguientes funciones: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas, seguridad pública y tratamiento, embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social, asistencia social en el ámbito de su competencia y empleo —para aquellos municipios con más de 100.000 habitantes o ubicados dentro de un área metropolitana o conurbada.

Para los casos de São Paulo, Lima, Santiago de Chile y Bogotá, si bien se ha avanzado en el fortalecimiento del nivel municipal como organismo competente para el desarrollo de una serie de funciones del ámbito social, lo que se percibe es una interferencia legal y práctica del poder central, que se expresa en muchas ocasiones en la existencia de diversas instituciones del orden nacional y local, que cumplen similares funciones y entre las que muchas veces no se da una clara coordinación. La transferencia de funciones al municipio está relacionada con áreas tales como el ordenamiento y planificación territorial, y la gestión de servicios públicos y sociales. En relación con el área social, para ninguno de los casos estudiados la legislación determina éstos como responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales.

En Santiago de Chile, son funciones no privativas del municipio (delegadas, municipalizadas o compartidas) la asistencia social, la salud, la educación, la protección del medio ambiente y las actividades de interés común. En São Paulo, la Constitución Federal determina que los programas de educación preescolar y de enseñanza básica, así como también los servicios de atención a la salud de la población serán prestados por los municipios con la cooperación técnica de la Unión o del Estado, está también bajo la responsabilidad del municipio el transporte público, promover el adecuado ordenamiento territorial, mediante el control del uso y ocupación del suelo urbano. Para Lima, y de acuerdo con la ley orgánica de municipalidades, las funciones establecidas se relacionan con acondicio-



Los niveles de inversión en infraestructura y equipamiento urbano han sufrido retrocesos en la última década en la mayoría de las grandes ciudades latinoamericanas.

namiento territorial, vivienda y seguridad colectiva, población, salud y saneamiento ambiental, abastecimiento y comercialización de productos y transporte colectivo, circulación y tránsito. A nivel de las municipalidades distritales existe autonomía en responsabilidades similares a las provinciales pero en una escala más pequeña y centrados fundamentalmente en los servicios de limpieza, higiene y salu-

bridad, asentamientos humanos, licencias de establecimientos y registros civiles. Finalmente, en el caso colombiano, y según decreto reglamentario No. 77 de 1987, los municipios son responsables de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillados, energía eléctrica, recolección de basuras, mataderos y plazas de mercado, arreglo de calles, parques y zonas de recreación, educación primaria,

vías de penetración, vivienda popular, impulso cultural y folclórico y teléfonos.

El hecho real es que una serie de atribuciones conferidas legalmente al municipio desbordan sus capacidades, pues aun cuando para traducir en la práctica estas funciones el municipio cuenta hoy con recursos superiores a aquellos con los que contaba en el pasado, éstos continúan siendo precarios y el Estado central sigue teniendo una incidencia relevante en la definición de políticas y en el control sobre instituciones del orden local. En términos prácticos la participación de este último, a nivel del desarrollo social en estas ciudades es todavía muy importante, lo que de cierta manera se expresa en la asignación del gasto y en la magnitud de las obras e inversiones realizadas en la ciudad por uno y otro nivel de gobierno, tal como se verá en el apartado siguiente que aborda precisamente este tema.

III. El gasto social en la gran ciudad de América Latina

1. Los ingresos en los gobiernos de las grandes ciudades

Para el Estado las fuentes prioritarias de obtención de recursos son básicamente dos: los impuestos tributados por las personas naturales y jurídicas y, los recursos provenientes del crédito externo, el cual es causante, en buena medida, de la crisis financiera de varias ciudades. Pese a la implementación de un incipiente proceso de reformas tributarias que han fortalecido las precarias

finanzas municipales, el manejo del financiamiento estatal opera aún fuertemente centralizado, tal como veremos a continuación para cada uno de los casos.

México es, en este sentido, dentro de nuestro estudio, el país en el cual se verifica más ese centralismo en el manejo financiero, lo que a la vez determina una importante debilidad en las fuentes de ingresos propios del municipio y un margen de manejo del gobierno local limitado. La tendencia predominante es a una centralización del recaudo fiscal por parte del gobierno federal para luego realizar su redistribución a través de transferencias, subsidios, participaciones y créditos. Así, los impuestos directos (cobrados sobre la renta a empresas y trabajadores) son de competencia exclusiva de nivel federal de gobierno, mientras que los impuestos indirectos (IVA, tabaco, comercio exterior, gasolina, etc.) —que vienen aumentando su participación dentro del conjunto de tributos—, también muestran una tendencia a la centralización. En conjunto, los impuestos representan un 97% de los ingresos ordinarios del sector público mexicano. A su vez, el gobierno federal mexicano tiene, según mandato constitucional, exclusivas facultades para todo lo relacionado con el manejo del endeudamiento externo.

El gobierno central transfiere al Departamento de Distrito Federal lo recaudado por concepto de impuestos indirectos, a través de las llamadas "participaciones en impuestos federales", las cuales representan entre el 70 y el 80% de sus ingresos ordinarios totales. Ocasionalmente habría que agregar las transferencias directas que ha hecho el gobierno federal por

concepto de acciones de reconstrucción posteriores al terremoto de 1985, programa regional de empleo, adquisición de equipos de seguridad, cobertura de adeudos a corto plazo y programas de transporte público masivo como el metro, transportes eléctricos y ruta 100. Solo queda al gobierno local, entonces, el manejo del impuesto predial y otros impuestos sobre la propiedad raíz, que en ciudad de México, como en el conjunto de las ciudades estudiadas muestra un bajo rendimiento, al pasar de un 40% del total de los ingresos del gobierno del distrito federal en 1940, a un 4.5% en 1986. Así mismo, recientemente han sido muy importantes para el erario de esta ciudad los cobros al uso y tenencia de vehículos y derechos por licencias de placas y los derechos cobrados por servicios públicos, los cuales han representado cerca del 10% de los ingresos del DDF en los últimos años. De esta manera los ingresos propios representan dentro del conjunto de los ingresos totales menos del 20%, lo que da como consecuencia una alta dependencia de las transferencias del gobierno central.

En Lima el manejo de recursos no solo ha sido centralizado, sino que ha operado de acuerdo con el criterio político del ejecutivo que es el cual posee la iniciativa para normar los porcentajes y procedimientos de recaudación y administración de los tributos percibidos por los gobiernos municipales. Estos últimos manejan recursos extremadamente reducidos en relación con el gobierno central. Antes de la década de los ochenta había una estricta dependencia ante el poder ejecutivo en lo político y lo financiero. En 1985 se modifica la com-

posición y fuente de los ingresos locales. El municipio empieza a contar básicamente con los recursos que la propia autoridad pueda generar o recaudar y dentro de los cuales tienen particular importancia los obtenidos a través de la tributación, como el impuesto al valor del patrimonio predial y el impuesto y licencia de funcionamiento. En Lima son igualmente importantes las tasas, siendo las más significativas las de alumbrado y limpieza pública. El gobierno de Lima Metropolitana depende cada vez más de sus propios ingresos. En 1981 los ingresos propios representaron el 70.3% mientras que en el período de 1985-1989 éstos representaron el 92.7% y las transferencias para este último período representaron el 6% de los ingresos totales. Se observa así mismo una disminución de las fuentes de crédito que representaron en el primer año mencionado el 29.7% mientras que en el segundo período solo alcanzaron el 1.3%.

El breve auge de las finanzas municipales limeñas terminó, sin embargo, en 1988 con una drástica caída en los ingresos reales, que deterioró la capacidad de gestión local y que afectó la realización de obras de desarrollo. En respuesta a esta situación se presentan una serie de conflictos con el gobierno central y se trata de impulsar una serie de medidas de variada índole a pesar de las cuales no se logra la recuperación de las finanzas municipales. Este caso es el otro extremo de la realidad que se presenta en América Latina con relación a los ingresos de la ciudad. Aquí se observa una aparente autonomía de las finanzas municipales con relación a las transferencias, que esconde precisamente una realidad

de pobreza fiscal del gobierno de la ciudad. Esta situación trae como consecuencia que una buena parte de las actividades formalmente asignadas al municipio sean asumidas realmente por las instituciones dependientes directamente del gobierno central. La capacidad de acción del gobierno de la ciudad con respecto a sus funciones es, en esta perspectiva, muy limitada.

En Chile, a partir de la reforma que fortaleció los municipios, las fuentes de financiamiento locales están compuestas por recursos propios (arrendamientos, donaciones o venta de bienes municipales, circulación de vehículos, patentes comerciales, industriales y profesionales, impuesto territorial y aportes de fondo común municipal) y recursos delegados que son los que el gobierno central o los ministerios sectoriales transfieren a los municipios con el objeto de financiar actividades específicas (traspasos de fondos para servicios sociales prestados por los municipios, subsidios familiares e individuales, fondos de inversión regional y sectorial, programas de emergencia y fondos para la promoción del deporte).

En el interior de la ciudad de Santiago de Chile, los municipios generan sus propios recursos a partir de la riqueza disponible en la propia comuna y los manejan casi autónomamente. Para contrarrestar las desigualdades que este sistema puede generar, existe a nivel nacional el Fondo Común Municipal, compuesto por recursos propios de los municipios, aportes mayores de las comunas más ricas y aporte fiscal de presupuesto nacional y orientado precisamente a redistribuir los recursos en el país. Dichos recursos se destinan en un

10% a cubrir el déficit de operación que pudieran tener los municipios, mientras que el restante 90% se distribuye de la siguiente forma: 20% según la población comunal, 30% de acuerdo con el número de predios exentos de impuesto territorial existentes en la comuna y 40% en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna con relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante. Los recursos del Fondo han sido muy importantes para algunos municipios santiaguinos, que sin ellos no podrían operar. La participación porcentual del fondo mostró en términos de los ingresos totales municipales de la provincia una disminución paulatina año tras año hasta alcanzar en 1988 un 24.9% para repuntar en el año 1989 a un 27.4%. El peso específico de la región metropolitana en los recursos del fondo ha experimentado grandes fluctuaciones pasando de un mínimo del 11.8% en 1983 a un máximo del 45.2% en 1987.

La estructura de las finanzas al interior de Santafé de Bogotá, no puede verse desligada del sistema organizativo vigente que determina la división de la administración de la ciudad en un sector centralizado y otro descentralizado. El primero de estos, compuesto por los organismos de administración y gobierno, tiene como fuente principal de financiamiento los ingresos tributarios, que son cobrados en la jurisdicción del Distrito Capital y dentro de los cuales se destacan en orden de importancia el impuesto de industria y comercio, el impuesto predial y el impuesto de circulación y tránsito, que representaron el 57.0% del total de los ingresos corrientes de Bogotá

en 1988. La tendencia del impuesto predial como en el resto de ciudades, es a una pérdida de participación en el conjunto de los ingresos de la ciudad. En el conjunto de los ingresos no tributarios, en los que se incluyen las participaciones a que tiene derecho Bogotá y la cesión de rentas nacionales, se destaca el impuesto al consumo de cerveza —segunda fuente de financiamiento del distrito— y la participación de Bogotá en el total de los ingresos corrientes de la nación que ha oscilado entre un 2.7% en 1979 y se ha ubicado en un 7.6% en 1988.

El sector descentralizado de la administración bogotana, compuesto por establecimientos públicos que gozan de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y que se encarga de la prestación de servicios públicos y sociales, ha utilizado como fuentes principales de financiamiento el cobro de tarifas y otros derechos correspondientes a ventas del servicio, el crédito externo y, en algunas ocasiones las transferencias de la Administración Central. Las tres empresas de servicios públicos más grandes del Distrito, las de energía, acueducto y alcantarillado y teléfonos, han tenido una participación importante dentro de las finanzas de la ciudad, lo que se grafica en el hecho de que para la vigencia fiscal de 1990 aportaron el 53.7% de las rentas propias del Distrito.

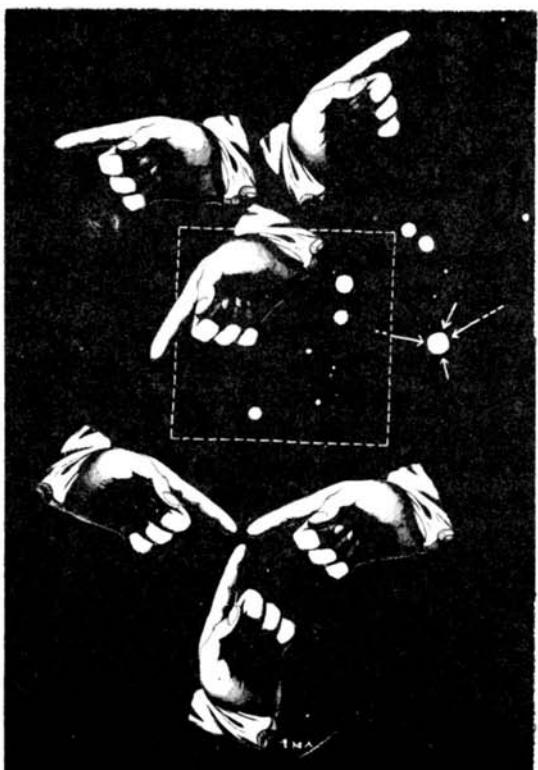
Las inversiones en el sector descentralizado corren por cuenta principalmente de recursos del crédito externo, que a su vez, son cubiertas con la venta de los servicios. En 1988 el total de los egresos del conjunto de las empresas de servicios públicos se distribuyeron

de la siguiente manera: un 35.5% se destinó a gastos de funcionamiento, un 31.2% cubrió el servicio a la deuda externa y un 33.3% cubrió los gastos de inversión. La situación no es similar para el conjunto de las empresas públicas. La Empresa de Energía de Bogotá destinó el 44.73% a cubrir las obligaciones de la deuda externa en el año de 1988. Las tarifas han crecido en promedio en los últimos años por encima del 50% anual y éllas representaron el 93.1% del total de los ingresos de esta empresa en 1988. Es obvio que las elevadas tarifas han afectado sobre todo a la población de más bajo ingreso. Uno de los límites evidentes para enfrentar el futuro de la ciudad se encuentra en el cuadro financiero y en la capacidad pública de inversión.

También en São Paulo el endeudamiento ha sido una de las alternativas para obtener los recursos financieros necesarios a la expansión de la ciudad por la vía de menor resistencia. Otra vía fue la obtención de una reforma tributaria que aumentase las fuentes de recursos propios, y finalmente, una tercera vía fue el aumento de la carga tributaria local que frecuentemente encontró la férrea oposición de la Cámara Municipal. Actualmente São Paulo ha agotado la vía del endeudamiento externo, por lo menos a mediano plazo, y resuelto, o por lo menos legalmente fallado el problema de la reforma tributaria después de la promulgación de la Constitución de 1988. Hubo a lo largo de los últimos 12 años un incremento real del 17% en las Transferencias Corrientes y una pérdida real del 45% en las Rentas Tributarias. Si se examinan los casos del impuesto

territorial y del impuesto predial se llega a la conclusión de que la pérdida fue mayor.

La pérdida real del impuesto predial fue de 87% y del impuesto territorial de un 90% en comparación con lo que la municipalidad recibió en 1978. Los dos impuestos pasaron de representar el 20% del total de los ingresos en 1970 a solo el 3% de los mismos en 1989. Han



mostrado aumento en su participación el impuesto a la circulación de mercancías (que es fácilmente transferible por la vía de los precios a los productos y termina recayendo sobre todos los consumidores) y el Impuesto Sobre los Servicios (ISS).

En São Paulo es por lo demás visible el endeudamiento del municipio. Los empréstitos significaron el 18.3% del total de las rentas en 1981; el 17.4% en 1984 y el 27.6% en 1987.

Los recientes cambios en la tributación introducidos por la Nueva Constitución apuntan a una mayor descentralización en la recaudación, pero, también asignan unas mayores responsabilidades a las autoridades municipales. Muchas obras realizadas con apoyo, contribución o financiamiento del gobierno estadual o federal para la población de São Paulo han sido decididas a espaldas del municipio. Al mismo tiempo, las decisiones municipales no siempre corresponden a los anhelos y necesidades de la población⁴.

A estas alturas de la exposición podríamos ir sacando algunas conclusiones relevantes para nuestra indagación. En primer término se constata la insuficiencia de los recursos económicos a cargo de la municipalidad para atender el conjunto de las atribuciones y funciones que la legislación otorga a sus autoridades. En segundo lugar, se evidencia para la mayoría de los casos la insuficiencia y el deterioro de las fuentes de recursos propios con que cuentan los municipios de las grandes ciudades de la región. Los impuestos territorial y predial disminuyen su participación dentro del conjunto de los ingresos de las grandes ciudades y en algunos casos las fuentes más importantes de ingresos siguen en manos de los gobiernos centrales.

En tercer lugar se constata también que la modalidad de impuestos indirectos, es decir, de aquéllos que gravan indistintamente a los consumidores ha venido creciendo en los distintos países y que en algunos casos los ingresos locales dependen del crecimiento de este tipo de tributos. En cuarto lugar, se puede concluir que la vía del endeudamiento externo para la

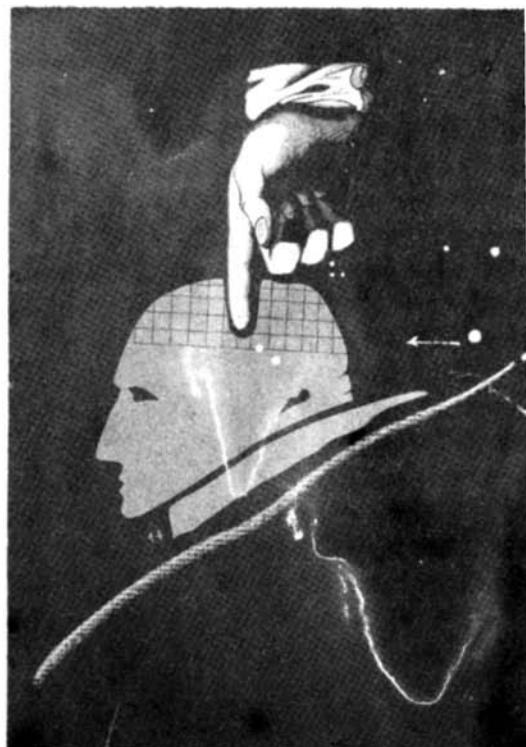
expansión de la inversión —sobre todo en infraestructura urbana— se encuentra hoy por hoy seriamente limitada. La mayor parte de los municipios y de sus empresas prestadoras de servicios públicos han llegado ya al tope del endeudamiento y en algunos casos lo han superado, con lo cual el recurso al crédito y sobre todo al crédito externo muestra límites para seguir atendiendo la inversión en infraestructura urbana, a nivel, por ejemplo, de energía eléctrica, agua potable, telefonía, redes de alcantarillado, etc.

En quinto lugar, los resultados de la investigación muestran que los gobiernos centrales mantienen una fuerte injerencia sobre los gobiernos municipales al controlar una buena parte de los recursos que llegan a los municipios a través de participaciones. En algunos países estas participaciones se han normado en leyes fiscales que atenuan esa injerencia, mientras que en otros, el gobierno central sigue definiendo sobre inversiones y programas estratégicos para la ciudad capaces de transformar profundamente su futuro prescindiendo no sólo del debate y análisis público sino aun de las propias autoridades municipales.

2. *El comportamiento del gasto social**

La revisión teórica realizada encontró que las definiciones sobre gasto social parecen moverse en un espectro que va desde concepciones que aplican el concepto redistributivo inherente a noción de impuestos, hasta las que adoptan el enfoque de necesidades básicas insatisfechas (N.B.I.), con el cual se

han impulsado en los últimos 20 años los programas contra la pobreza en los países del tercer mundo. Así mismo y al interior de los diversos países de la región latinoamericana, las definiciones varían según el criterio de las diversas entidades oficiales. Hay casos en que la justicia se incluye como gasto social mientras que sectores como el agua potable, que mues-



tran una clara relación con la calidad de vida de las personas, son excluidos. En el marco del estudio comparativo de grandes ciudades latinoamericanas se consideró que el gasto social estatal está constituido por los servicios y suministros que aplicados a la atención de las N.B.I de individuos y familias,

4. Los datos han sido tomados de dos fuentes principales: Vinicius Caldeira Brant. *Op. cit.*, págs. 217-222. y São Paulo: crise e Mudanca. Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 1990, págs. 199-206.

buscan el bienestar social de la población. El gasto social así considerado, estaría destinado a aumentar y/o mejorar el nivel de vida. En la medida en que esta definición contempla aspectos relacionados con otro concepto también bastante amplio, como es el de necesidades básicas, el estudio definió, como indicadores del gasto social las áreas de salud, educación, vivienda popular, programas de empleo, asistencia a grupos sociales de alto riesgo, recreación y cultura y asistencia social.

Una primera constatación que se hace al analizar el gasto social y las tendencias en su evolución en América Latina está relacionada con su pobre participación dentro del total del gasto público y del Producto Interno Bruto. Así por ejemplo, la participación del gasto social en Colombia como proporción del PIB fue de 8.08% en 1981 y de 7.6% en 1989. Esta participación fue del 22.75% en Chile en 1982 y del 18.36 en 1986; en Costa Rica fue del 16.44 en 1986 y en Uruguay del 13.93 para el mismo año. En Brasil la participación del gasto social dentro del PIB fue de 7.58 en 1982 y del 9.01% en 1986. En México esta participación fue de 6.53% en 1982 y de 5.71% en 1986, mientras que en Perú la participación para el primer año fue de 6.40 y en 1986 fue un 5.14%. Estas cifras muestran que el gasto social como proporción del gasto público total es relativamente baja con la excepción de Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá. Las cifras también muestran que hubo una contracción del gasto social en los años en los que se aplicó el ajuste estructural por parte de las misiones del Fondo Monetario Internacional*.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la participación del gasto social en el PIB para cada uno de los países estudiados.

Una segunda constatación que se deriva del análisis de los estudios está relacionada con la influencia que tiene el nivel central en el desarrollo de políticas e inversiones del área social. Bien sea desde el punto de vista de asumir directamente en las ciudades la ejecución de proyectos y programas en las áreas sociales, por la relevancia de la participación en la inversión de esta instancia de gobierno sobre todo en las capitales, o por la relación que se mantiene con otros niveles de la administración estatal, el gobierno central tiene un papel predominante, dentro del conjunto de recursos destinados al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos. Se podría afirmar entonces, que una característica del gobierno de la gran ciudad latinoamericana frente al área social es su alta dependencia frente al poder nacional para asumir una respuesta a las necesidades derivadas de la pobreza urbana.

Esta importancia del nivel central se observa no sólo en las cifras de inversión, que analizaremos a continuación, sino también en las decisiones de política que se toman sin contar con el criterio ni lo dispuesto en los planes de los gobiernos locales. Tal el caso, por ejemplo, de la determinación del gobierno del presidente Alan García en el Perú, en relación con la construcción del metro, en la que se excluyó al gobierno de Lima Metropolitana. Otro factor en el que se evidencia el centralismo es el del criterio político con el que se deciden determinadas inversiones

o aun la asignación de recursos para obras en la gran ciudad. En Bogotá por ejemplo, la investigación encontró que el gobierno del presidente liberal Virgilio Barco (1986-1990), disminuyó la inversión social de orden nacional en la ciudad, bajo el gobierno del primer alcalde por elección popular, Andrés Pastrana Arango de filiación conservadora (1988-1990). También se da el caso de fuertes inversiones en períodos de campaña electoral. En Ciudad de México en 1987, estas inversiones buscaron disminuir el respaldo de la opinión pública a corrientes de oposición.

Veamos a continuación, la situación del gasto social para cada una de las ciudades. Para el caso de Bogotá en el año 1983 se encontró que de cada \$100 gastados en el área social, 87 provenían de la nación. El gobierno nacional fue el responsable del 84.8% del total del gasto social en 1980; del 87.2% en 1983 y del 77.2% en 1989. Durante la década de los años ochenta el gasto de la nación en la ciudad mostró un comportamiento cíclico similar al del país. Disminuyó a mediados de la década y volvió a aumentar al final de la misma sin alcanzar los topes logrados al comienzo. El mayor gasto realizado por el gobierno nacional en la ciudad es, en su orden, en el área de vivienda, salud y educación básica. A pesar de que la situación de preponderancia de la nación vienen disminuyendo desde 1987, principalmente por el fortalecimiento de la capacidad financiera del municipio, el gasto social sigue estando principalmente en manos de organismos del gobierno central.

A partir de la descentralización y de la reforma política el gobierno de la ciudad de Bogotá ha venido

Cuadro No. 1
PARTICIPACION DEL GASTO SOCIAL EN EL PIB
1980-1986

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Brasil	7.58	8.59	9.80	9.50	8.51	8.21	9.01
Chile	16.53	18.44	22.75	20.88	21.02	19.71	18.36
Colombia	7.45	8.08	8.14	8.80	9.40	8.04	7.75
México	6.52	7.49	7.87	6.16	5.90	6.05	5.71
Perú	6.40	6.40	5.39	5.18	4.81	4.63	5.14

Fuente: Cepal. División de estadísticas y proyecciones, Santiago 1990.

ganando participación en el conjunto del gasto social hasta llegar a ubicarse en un 23% aproximado del total del gasto social. Durante la década del ochenta, del total de ingresos corrientes del Distrito Capital, el gobierno de la ciudad, destinó apenas el 3.6% en gastos del área social, lo que de todas formas representa un poco más del 20% del total del gasto social ejecutado en la ciudad para los últimos años de la década, es decir, del gasto del gobierno nacional y del gasto del gobierno municipal. Los gastos del gobierno distrital en educación, vivienda, salud y atención a la niñez muestran variaciones importantes durante la década, que corresponden al énfasis que cada administración decide dar a cada uno de los programas.

Lo que se puede deducir para Ciudad de México con el nivel de información existente, es que el nivel federal tiene una incidencia considerable debido tanto al porcentaje de recursos que sus transferencias constituyen para el gobierno del DDF —entre el 70 y el 80% de sus ingresos ordinarios totales—, como por el conjunto de funciones atinentes al área social que están bajo su competencia.

Ello pese a que en algunos renglones del gasto es el gobierno local el que se encarga de los gastos de capital, mientras que el gobierno federal realiza los gastos corrientes. Desde 1955 las inversiones en recursos de capital han estado por encima del 30% del presupuesto total del Distrito Federal. Tal es el caso de la educación primaria y media en donde el D.D.F. mantiene las escuelas, mientras que la Secretaría de Educación Pública paga la nómina de maestros. Algo parecido sucede en el caso del transporte público: los subsidios federales para el metro y ruta 100 han sido exclusivamente en materia de gastos corrientes, el gobierno federal nunca ha subsidiado directamente la inversión de capital realizada por el D.D.F.

El gasto social en Ciudad de México D.F. ha atravesado una situación de deterioro durante la década de los años ochenta para algunos renglones específicos como salud, educación, recreación, agua potable, drenaje y ecología; mientras que este mismo gasto se ha incrementado para renglones como transporte, abasto, seguridad social y vivienda. La mayor participación del gasto social durante

toda la década la ha tenido el gasto en transporte que ha oscilado entre 5.81% en 1980 y un 40.28% en 1983. Durante los años 1989 y 1990 este gasto representó el 26.11% y el 19.69% del total de gasto social. El crecimiento de la inversión en vivienda se debió, principalmente, a las inversiones que demandó la reparación y/o sustitución del stock de vivienda como producto del terremoto de 1985. En 1988 el gasto social creció a una tasa del 45%, la más alta en todo el período analizado, disminuyendo ligeramente en los dos años siguientes. El aumento del gasto social de 1988 se puede relacionar también, con la sucesión presidencial de diciembre de 1987 y la necesidad del partido de gobierno de lograr un mayor consenso social ante el aumento de la fuerza de la oposición.

En São Paulo si se analiza el uso de los recursos recaudados se hace evidente que las finanzas de la municipalidad son insuficientes para cubrir las funciones asignadas privativamente a los municipios o aquellas funciones que podrían ser asumidas como prioridad social. Los gastos en educación y salud vienen creciendo a un ritmo proporcionalmente lento. En 1990 el

total de gastos para educación, bienestar, cultura, deportes y salud representaron el 21.26% de los gastos totales de la municipalidad. Por su parte, los gastos en transportes y vías públicas vienen declinando gradualmente su participación dentro de los gastos totales de la municipalidad: en 1981 representaban el 33.1% de los recursos totales y pasaron luego al 18.6% en 1987 y se ubicaron finalmente en 13.89% en 1990, esto es grave frente al deterioro de los transportes públicos. En 1990 el gobierno de la ciudad de São Paulo invirtió el 31.83% del total de sus recursos en construcción, reformas y conservación de vías y drenajes y de equipamientos sociales; servicios de iluminación y de limpieza pública.

Para Santiago de Chile es claro que los recursos provenientes de transferencias del gobierno central tienen un papel considerable en el gasto social, a nivel de servicios sociales de educación básica, secundaria y especial y de atención en salud a nivel primario, así como el subsidio familiar e individual, SUF, las pensiones asistenciales, para marginalidad habitacional y desnutrición, y los programas de emergencia entre los que se han incluido los relacionados con absorción de cesantías y los de erradicación de los campamentos. Los municipios intervienen en distintos niveles en cada uno de estos programas, pero la destinación de recursos centrales descansa en manos del gobierno central principalmente a través de los Ministerios de Trabajo y Previsión; Educación; Interior (municipalidades); Salud; Vivienda y Justicia.

En cada una de las grandes áreas se han definido programas especí-

ficos que se desarrollan en el marco de una política de focalización de los beneficiarios, en la que identifican y localizan claramente a familias o individuos objeto del programa para que efectivamente sean destinados a ello los subsidios. Actualmente existen subsidios a nivel de **salud**: atención en salud, alimentación complementaria, alimentación escolar; **trabajo**: subsidio de cesantía, programa de capacitación de desempleados; **educación**: educación prebásica y educación básica diferencial, enseñanza media, educación básica de adultos, becas Presidencia de la República; **seguridad social**: programa de lotes con servicios, marginalidad habitacional, programa de vivienda progresiva, subsidio al consumo de agua potable. Esta política de focalización ha sido criticada principalmente porque ha dejado de lado sectores como los trabajadores, sectores de la clase media baja, etc., que antes se beneficiaban de alguna manera por subsidios generales distribuidos al conjunto de la población.

Los efectos positivos de la focalización para la atención de necesidades sociales básicas han sido destacados en los resultados de la investigación que aquí estamos presentando. Se ampliaron las coberturas totales en materia de educación, salud y vivienda; se registraron mejoras en los equipos y en la infraestructura; aumentaron los recursos humanos administrativos y clínicos en las postas rurales; se incrementó el número de prestaciones a nivel urbano y rural y la productividad de los recursos humanos. Se anotaron así mismo problemas como el debilitamiento de los mecanismos de coordinación y supervisión de los

establecimientos municipalizados, arbitrariedad en la transferencia de recursos a través de la fijación de límites a la facturación; pérdida de beneficios y estatus a la carrera profesional de los funcionarios y poca especialización en los servicios prestados.

Del conjunto de los programas, en términos generales, el aporte más significativo del régimen en éstas materias se dio en torno a los subsidios monetarios dirigidos al área de trabajo y la previsión social. Para darnos una idea general sobre la magnitud de la política de subsidios miremos algunos indicadores; en 1987 se asignaron 251.530 pensiones generales que beneficiaron a una población de 1.045.000 personas, mientras que en 1989 se asignaron 342.698 pensiones con una cobertura de 1.037.000 personas. Para el primero de estos años, por su parte, los subsidios educativos en educación básica y media fueron 84.824, que beneficiaron a una población de 2.734.638 usuarios, mientras que en 1989 fueron 115.552, para una cobertura de 2.764.811 personas. Los subsidios en vivienda, en programas de vivienda básica fueron 13.243 para el primer año beneficiando a 11.852 personas y en 1989, de 22.077 con una cobertura de 102.632 personas.

En Lima se constata un fortalecimiento de los ingresos propios frente a las transferencias del nivel central. Mientras en el período 82-84 estas últimas constituyeron un 20.1% del total del financiamiento en esta ciudad, en el período siguiente (1985-89) se habían reducido al 6.0%, con el consiguiente aumento de los ingresos propios que alcanzaron un nivel importante de 92.7% dentro del total de ingresos. Pese a esto la inversión en

el área social realizada por la municipalidad ha venido decreciendo en términos bastante drásticos, descendiendo en el período a 3.2% respecto al total de egresos en 1991, por lo que se supondría una destacada participación del gobierno nacional en el cubrimiento de las necesidades de la población limeña. En la década de los años ochenta los gastos ejecutados por la municipalidad representan aproximadamente un 5% del gobierno central, de ellos el 30% le corresponde a Lima.

En el contexto de la crisis económica que se registra en el Perú a lo largo de los últimos años se ha reducido drásticamente el gasto *per cápita del gobierno de Lima Metropolitana*. En 1986, en intis constantes, el gasto *per cápita* era de 14.4; en 1988 descendió a 9.2 intis, para caer en 3.7 y 2.4 intis en 1988 y 1989 respectivamente. Dentro del conjunto de los egresos los programas sociales y de educación y cultura representaron el 6.3% del total del gasto en 1986; en 1988 estos mismos renglones ocuparon el 5.2% del total y en 1989 cayeron al 3.2%.

A menudo se suele señalar que existe una correlación favorable entre crecimiento económico y gasto público social, por lo cual la reducción de este tipo de gasto podría deberse a las bajas tasas de crecimiento de la economía. La situación no siempre es así. Colombia muestra que esta correlación no siempre es cierta. Este país creció a una tasa promedio anual de 3.37% durante toda la década de los años ochenta. El mejor año durante la década fue precisamente 1986 cuando el crecimiento del PIB fue de 5.8% anual. El gasto social

total del país durante la década tiene un comportamiento oscilante y va a contrapelo del crecimiento económico. Durante los años 1982 y 1984 el gasto social (gasto en educación, salud, vivienda, seguridad social) llegó a representar el 9.40% del PIB y a partir de 1985 (como consecuencia de la aplicación del plan de ajuste acordado por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional) el gasto social solo representó el 8.04%; en 1988 llegó a su nivel más bajo representando apenas el 7.21% dentro del gasto total (en 1989 fue del 7.6%).

Entre otras la baja participación del gobierno local en el gasto social tiene su explicación en la crisis económica que caracteriza las finanzas locales en estas ciudades. A este nivel son factores explicativos la importancia que tuvieron en el pasado los gastos de administración, destinados especialmente al mantenimiento de la burocracia, y la utilización del endeudamiento externo como mecanismo privilegiado para financiar la construcción de infraestructura. El impacto de la deuda ha sido tan negativo debido, como se sabe, tanto a los altos intereses y comisiones que deben ser pagados y en general, a las condiciones en que se efectúan las negociaciones con la banca internacional, como a los efectos de la devaluación de las monedas locales frente a otras monedas duras. Se critica, de igual forma, el que en las decisiones sobre los proyectos realizados haya tenido mucho peso la oferta de capitales del mercado internacional frente a una menor consideración sobre las necesidades reales de los países en desarrollo o la adecuación de costos y tecnologías de los proyectos a las propias realidades, incluso fi-

nancieras, y no sólo a la abundancia de capitales.

Dos casos pueden ser suficientemente ilustrativos al respecto. En Ciudad de México, el endeudamiento originado básicamente en programas de transporte masivo y adecuación hidráulica, se inició a partir de 1968 y tuvo su auge sobre todo en la década del setenta. En 1973 los préstamos constituyeron el 37% de los ingresos totales del D.D.F., en 1981 este porcentaje subió a 44%, representando el 45% en 1985. Los efectos han sido tan desastrosos que en diciembre de 1982 y en abril de 1986 el gobierno federal ha tenido que asumir el pago del mismo, pues de no ser así el D.D.F. hubiera tenido que destinar casi todos sus ingresos corrientes al servicio de la deuda. Para Bogotá, la situación de endeudamiento generada especialmente por la inversión en grandes obras de generación eléctrica y de agua, han ocasionado una situación financiera crítica, con crecimientos promedios anuales durante la década superiores al 55%; en 1987 la administración de la ciudad destinó un 82.75 del total de ingresos de ese año para la amortización de capital, intereses y comisiones del servicio a la deuda, perjudicando a sectores como salud y educación, que sólo alcanzaron una destinación en la misma vigencia de 0.41% y 3.32% respectivamente.

3. Gasto social en la gran ciudad de América Latina. A manera de conclusiones preliminares

Una vez presentada de manera sintética la situación para las distintas ciudades contempladas en

este estudio, merece la pena destacar algunas conclusiones.

1. Los estudios muestran que el gasto social —o sea el gasto en salud, educación, vivienda y seguridad social— mantiene en los distintos países de América Latina una baja participación como porcentaje del Producto Interno Bruto. Con la sola excepción de Chile en que este gasto representa cerca del 20% del total del PIB, en los demás países el gasto social no llega ni siquiera al 10%. La amplia situación de pobreza que se describe mostrando algunos de los indicadores principales al comienzo de este estudio para las grandes ciudades consideradas, no podrán ser superadas sin una acción que incremente la participación del gasto social en el PIB.

Durante la década de los años ochenta el comportamiento del gasto social vive una coyuntura muy específica. A comienzos del período, el gasto social muestra tasas de crecimiento que aumentan su participación en el conjunto del PIB mientras que en los años de agudización de la crisis económica en el conjunto de la región latinoamericana —sobre todo durante los años 1984-1985-1986— no sólo se presenta un estancamiento sino una disminución.

La coyuntura de disminución de los gastos sociales está relacionada principalmente durante estos años con la crisis económica generalizada que se presenta en la región y con la imposición de programas de ajuste en los distintos países, con la presencia destacada del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Este es el resultado global de la eliminación de subsidios, del recorte y limitación de los salarios y en general del recetario neo-

liberal aplicado en la región. La disminución del gasto social es mucho más drástica en algunos países como Brasil, Perú o México que tuvieron tasas negativas de crecimiento del PIB sino que ese PIB disminuyó en algunos países.

Luego de la crisis en todos los países se presenta una tendencia al alza de participación del gasto social en el total del PIB, pero, como se observa en las cifras que acompañan a este estudio no han logrado alcanzar los niveles de comienzos de la década de los años ochenta. En este contexto el comportamiento del gasto social está ligado muy estrechamente a las tendencias que ya describimos para el gasto nacional. El ciclo es prácticamente el mismo y las grandes ciudades muestran una disminución de los gastos tanto nacionales como de los gastos de las administraciones municipales en sus respectivas ciudades. En Lima se evidencia de manera dramática esta situación en la cual caen las inversiones sociales del gobierno nacional, al mismo tiempo que caen las inversiones del gobierno de Lima Metropolitana.

Mejorar la situación de pobreza en las grandes ciudades y en los países de la región suponen medidas de política nacional. Si se incrementa la participación del gasto social en el PIB, y dada la importante participación del gobierno nacional en el gasto social de las grandes ciudades, la tendencia también mejoraría para los pobres que residen en ellas.

2. Se constata también la gran importancia que mantienen en todos los países las inversiones en el área social realizadas de manera directa por parte de los niveles nacionales del gobierno. En ciuda-

des como Lima, Santiago de Chile, ciudad de México y Santafé de Bogotá, esta inversión es muy superior a la realizada por los gobiernos locales. No obstante en algunas ciudades se han perfeccionado mecanismos que permiten a los gobiernos municipales o locales incidir de manera directa en los criterios y decisiones que tienen que ver con este gasto.

En todas las ciudades consideradas el peso de la inversión local es, no obstante, significativo en las áreas de salud, vivienda, seguridad social y educación. También se constata que a menudo los programas sociales impulsados por la municipalidad cuentan con un alto componente de participación comunitaria y que frecuentemente las organizaciones populares contribuyen no sólo con su participación sino con sus propios recursos. Es cierto además que no todos los gobiernos locales muestran una disposición clara a la concertación y al involucramiento de las comunidades. Esto depende mucho de las concepciones políticas que son dominantes en el gobierno de la ciudad.

3. El gasto social municipal muestra serios límites en los recursos económicos con los cuales cuenta. En primer lugar está el problema del debilitamiento de algunas fuentes de ingresos que se han estancado o que definitivamente han disminuido en su contribución a las rentas de la ciudad. Tal es el caso del llamado impuesto predial y en general en los tributos a la propiedad inmueble. En Bogotá, Ciudad de México, Sao Paulo y Lima han disminuido las contribuciones por este impuesto lo cual ha restado recursos a la municipalidad

para adelantar inversiones y obras públicas.

Se han estancado también los recursos económicos vinculados con los impuestos directos (industria, comercio, etc.) y en cambio han crecido los impuestos indirectos y principalmente los impuestos al consumo. Esto ha tendido a profundizar la dependencia de las finanzas locales de las finanzas centrales, pues, una buena parte de los impuestos al consumo ingresan al fisco nacional y luego sólo en parte regresan a donde fueron generados. En algunos países Colombia, por ejemplo, se han introducido recientes reformas que vinculan más las transferencias a una participación en los ingresos corrientes de la nación, que a impuestos concretos, con lo cual se pretende eliminar este factor de distorsión, que perjudica enormemente a las finanzas de las grandes ciudades.

4. Buena parte de las finanzas de las grandes ciudades deben destinarse a cubrir el servicio de la deuda. Estas deudas que fueron contraídas principalmente a finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta, se destinaron a la realización de grandes



obras públicas como sistemas de transporte masivo, electrificadoras, represas para la provisión de agua potable, etc. Ahora las finanzas de las grandes ciudades deben cubrir estos préstamos, afectando la disponibilidad de recursos para el sector social y para el desarrollo de la infraestructura urbana. En la coyuntura más reciente la oferta de crédito externo se muestra limitada y este mecanismo de financiamiento para las municipalidades de las grandes ciudades en algunos casos prácticamente ha desaparecido (Lima) mientras que en otros se ha limitado drásticamente (Bogotá, São Paulo).

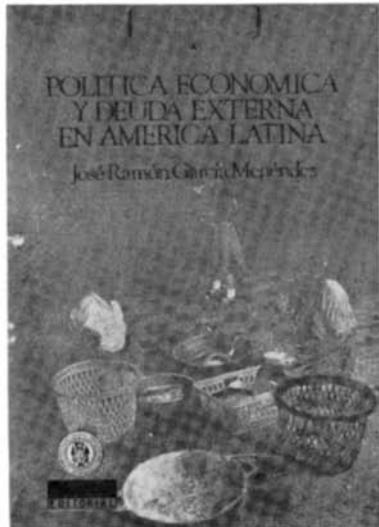
5. Otra de las características que se observa al analizar algunos sectores básicos de lo social, es una tendencia a la disminución de la participación del Estado en esta materia y el consecuente aumento del sector privado en la prestación de servicios especialmente en lo que tiene que ver con la salud y la educación; esta situación se debe al contexto neoliberal que caracteriza la política económica en los países de la región. Además de la disminución progresiva en el gasto se da paralelamente un deterioro en la calidad de los servicios prestados por el

Estado, lo que se relaciona con problemas de índole no sólo financiera sino administrativa y de manejo político. Uno de los factores para que la destinación social sea tan reducida se encuentra en el importante porcentaje de recursos que se destina al pago de la burocracia.

6. Las políticas sociales implementadas por los municipios podrían tener una mayor apertura a las organizaciones sociales y no gubernamentales, tomando como

experiencia precisamente la diversidad de programas y proyectos en que estas organizaciones se encuentran comprometidas. Urgen en este terreno dos tareas inmediatas: un proceso de sistematización que permita evaluar la viabilidad de estos programas y la posibilidad de convertirlos en políticas municipales, y por otra parte, procesos de presión política y social para que las administraciones municipales se muestren más abiertas a este tipo de programas y de experiencias.●

Editorial *IEPALA* en Colombia últimos títulos



**POLITICA ECONOMICA
Y DEUDA EXTERNA
EN AMERICA LATINA**
José Ramón García Menéndez



**¿POR QUE
DISCREPAN
LOS ECONOMISTAS?**
Ken Cole - John Cameron
Chris Edwards



**MUJERES,
VIOLENCIA Y
DERECHOS HUMANOS**
Compiladoras:
Narda Henríquez
Rosa María Alfaro

Distribuidor: Ediciones Foro Nacional por Colombia

Informes: Carrera 3A No. 26-52 - Tels.: 2840582 - 2433464 Fax: 2861299



Uno de los retos esenciales de la Constitución de 1991 es el desarrollo y consolidación de la democracia participativa en Colombia. Para la gran mayoría de los colombianos la democracia representativa ha demostrado grandes limitaciones como forma de organización del Estado y de relación entre este último y la sociedad. Para superar tales limitaciones, la Carta Política incorpora una serie de canales de intervención ciudadana en ciertas decisiones públicas propiciando y fortaleciendo la organización y la iniciativa de la población.

El reto

Es ese un desafío harto complicado, pues los colombianos fuimos socializados políticamente en un sistema

totalmente diferente que caló hasta lo más hondo de nuestra cultura política, definido por las coordenadas del bipartidismo, el clientelismo, el autoritarismo y la apatía ciudadana. La democracia participativa supone, por el contrario, un sistema de partidos capaces de interpretar los anhelos ciudadanos, un esquema de Estado abierto a la iniciativa ciudadana y una disposición de la sociedad a construir cotidianamente su propio destino bajo la inspiración de una cultura participativa.

Al encarar este reto no partimos de cero. Contamos con una experiencia en

1. Una versión inicial de este artículo fue presentada al foro de discusión del Proyecto de Ley sobre Instituciones y Mecanismos de Participación Ciudadana, organizado por Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, Corporación S.O.S Colombia y Fundación FES, Cali, octubre 24 de 1992.

materia de reglamentación y funcionamiento de mecanismos de participación que nos puede brindar luces si somos capaces de evaluarla y asimilarla. En efecto, las Juntas de Acción Comunal y los diversos canales participativos introducidos por la reforma municipal de 1986 a nivel local (elección popular de alcaldes, consulta municipal, juntas administradoras locales, participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, contratación comunitaria, comités de participación comunitaria en salud, etc.) constituyen un punto de partida necesario para la reglamentación de nuevos instrumentos.

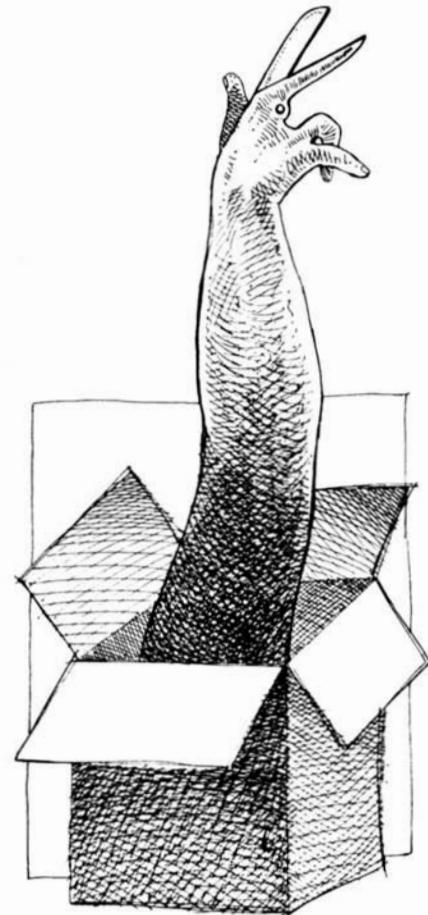
El balance sobre el diseño y la aplicación de tales mecanismos no es del todo alentador. Ya son conocidos los diagnósticos elaborados sobre el movimiento comunal, que señalan los altos niveles de subordinación de las juntas a las exigencias clientelistas de los intermediarios políticos, la conformación de un liderazgo comunitario caudillista y la instauración de formas antidemocráticas de relación entre las juntas y su base social. Hay casos excepcionales a los cuales no se aplica dicho diagnóstico, pero no hacen más que confirmar la tendencia general.

En cuanto a los canales de participación creados por la reforma municipal de 1986, el balance es desigual. La elección popular de alcaldes, ordenada por el Acto Legislativo No. 1 de 1986, logró una importante acogida entre los ciudadanos y, a pesar de que aún cuenta con algunos opositores, se ha convertido en el fenómeno más representativo de la reforma y el que ha producido un mayor impacto político a nivel local. No puede decirse lo mismo de los otros mecanismos de participación. Su aplicación ha sido relativamente lenta y se ha tropezado con diversos obstáculos: reglamentaciones muy restrictivas que terminan por reducir severamente el espíritu ini-

cial de la norma²; dirigentes políticos empecinados en frenar el proceso, pues ven amenazados sus intereses de reproducción política a nivel local; falta de información a la ciudadanía sobre la existencia y el funcionamiento de los mecanismos existentes; incredulidad de los colombianos sobre la eficacia de dichos mecanismos³.

El logro de la democracia participativa es, pues, una tarea difícil pero no irrealizable. Los propios constituyentes estaban convencidos de esa posibilidad y por ello trabajaron en el diseño de un esquema político que se acogiera a dicho modelo. De hecho, la Carta contiene una gran cantidad de principios, derechos y mecanismos de participación que no sólo fortalecen las instituciones representativas tradicionales, sino que contemplan formas muy diversas de participación política y social⁴.

Hoy el país se encuentra en un momento crucial de su itinerario hacia la aplicación del nuevo esquema político-democrático. En efecto, promulgada la Constitución, se inició el largo y arduo



2. Es lo que en otro lugar hemos denominado "la ley del embudo". Véase por ejemplo la Ley 42 de 1989, que reglamenta la consulta municipal; o los decretos que reglamentan la participación de los usuarios en las juntas directivas de las Empresas de Servicios Públicos; o la Ley 11 de 1989 que define las funciones de las Juntas Administradoras Locales.

3. Estas dificultades se han visto compensadas de todas formas por el surgimiento de nuevas fuerzas sociales y políticas de carácter local, de un liderazgo comunitario alternativo que pugna por desarrollar el potencial democratizador de la participación y por una recuperación de los municipios como escenario importante de la lucha política. Ver al respecto "Participación y reforma del Estado en Colombia", ponencia presentada al Seminario "Modernización municipal: la organización local, la planeación participativa y la movilización comunitaria", Ibarra (Ecuador), 21 a 23 de septiembre de 1992 (próxima publicación).

4. Ver a ese respecto "Una democracia participativa para Colombia" (Fabio Velásquez) en Revista Foro, No. 16, págs. 60-72.

camino de su desarrollo legislativo. Sin duda alguna, la ley no lo es todo. Pero es un requisito necesario para dar legitimidad a los procesos implicados en la reforma político y asegurar su institucionalización y permanencia. Pero precisamente allí han comenzado a aparecer una gran cantidad de obstáculos: en primer lugar, el fracaso de las conversaciones de paz con la guerrilla y la reciente declaración de guerra por parte del gobierno mediante los decretos de conmoción interior amenazan con generar un clima poco propicio para el ejercicio de las libertades ciudadanas. En segundo lugar, las propias medidas económicas del gobierno, que insisten en la apertura, la privatización y la reducción del tamaño del Estado, seguramente van a ampliar la brecha social entre los colombianos y a erosionar las bases de equidad y justicia que requiere cualquier sistema democrático. En tercer lugar, los partidos políticos, actores fundamentales del nuevo esquema institucional, insisten en mantener sus viejos estilos de acción clientelista y no atinan a interpretar el anhelo de justicia, libertad y convivencia de la mayoría de los colombianos. Finalmente, los fantasmas de la contrarreforma crecen y se multiplican a lo largo y ancho del país. Se trata de aquellos sectores sociales y políticos que por circunstancias muy coyunturales no pudieron acceder a la asamblea constituyente o verse representados en ella, o que estando en ella no lograron sacar adelante sus puntos de vista y hoy centran su proyecto político en la perpetuación del "viejo país".

No obstante, aunque a paso lento, se avanza en el proceso de reforma. El Congreso de la República estudia actualmente diversas iniciativas legislativas provenientes del Ejecutivo y de diferentes sectores políticos, que apuntan a desarrollar aspectos centrales de la nueva Constitución. Es el caso del Proyecto de

Ley sobre Mecanismos e Instituciones de Participación Ciudadana, presentando a comienzos de este año por el gobierno a consideración del Congreso y cuyo ponente en la Comisión Primera del Senado es el senador Rafael Amador. A continuación se presentan algunas consideraciones sobre dicho proyecto y sobre la propuesta elaborada por el ponente, y se formulan algunas ideas que pueden alimentar el debate sobre uno de los temas cruciales del nuevo esquema político del país⁵.

Los Proyectos de Ley

El proyecto del gobierno reglamenta los mecanismos de participación contenidos en el primer inciso del artículo 103 de la Constitución. La sola presentación del proyecto constituye un avance significativo en la construcción de una democracia participativa en Colombia, por lo menos desde el punto de vista de las intenciones explícitas. Se ha dado el paso inicial de elaborar un proyecto de ley. En términos comparativos, para citar solamente un ejemplo, superamos lo logrado en el Brasil sobre esa materia, pues allá no ha sido posible, hasta ahora, después de tres años de haber "estrenado" una Constitución bastante progresista en muchos aspectos, reglamentar legalmente dichos mecanismos. Además, hay que reconocer que el proyecto del gobierno intenta colocar una serie de bases jurídicas e institucionales que, de operar, pueden permitir a los colombianos hacer uso de los mecanismos de participación política definidos por la Constitución⁶.

5. En mi artículo "Participación ciudadana y modernización del Estado" (Revista Foro, No. 17) formulo algunos comentarios al proyecto de ley presentado por el gobierno.

6. Aquí vale la pena hacer una aclaración conceptual sobre los términos empleados en el proyecto del gobierno. Se habla, en efecto, de participación **ciudadana**, cuando de lo que se trata



Sin embargo, el proyecto del gobierno no logra recoger y desarrollar totalmente el espíritu de los dictámenes constitucionales sobre el tema. En primer lugar, excluye de su consideración los mecanismos de participación social⁷, los cuales cumplen un papel clave en el desarrollo de un esquema de democracia participativa, pues propician la intervención ciudadana en la fiscalización de la gestión pública, en la concertación con el Estado de proyectos de desarrollo y en la gestión de ciertos servicios. Son éstos los mecanismos contemplados en el segundo inciso del artículo 103 de la Constitución y en diversos lugares de la Carta, que concretan una amplia gama de derechos sociales⁸.

En segundo lugar, el proyecto del gobierno luce demasiado “reglamentaria”, muy a tono con la tradición santanderista de nuestros dirigentes. En lugar de establecer criterios generales para el uso y manejo de los mecanismos de participación, estipula con gran detalle los trámites, requisitos, plazos, etc., en cada caso, generando en ocasiones una especie de “camisa de fuerza” que a la postre puede producir el efecto contrario, es decir, desestimular al ciudadano, en vez de animarlo, para que emplee tales mecanismos. Un claro ejemplo de dicha tendencia es la excesiva reglamentación del Cabildo Abierto, que termina por desdibujar el sentido original de esa práctica democrática ancestral en nuestra historia. Tal parece como si se partiera del principio de que el ciudadano es trámoso cuando de emplear estos mecanismos se trata y que, por tanto, es menester colocar una gran cantidad de requisitos para supuestamente garantizar la limpieza del procedimiento.

En tercer lugar, el proyecto del gobierno no se acoge totalmente a las normas constitucionales en algunos aspectos específicos: la revocatoria del mandato, por ejemplo, no solamente

queda restringida a alcaldes y gobernadores sino que se propone exclusivamente para las ciudades capitales y para municipios con un censo electoral de más de 30.000 votantes potenciales. De otra parte, el proyecto descarta la posibilidad, claramente expresa en la Constitución, de que los diputados y concejales tengan iniciativa legal o de proyectos de reforma constitucional.

Finalmente, la propuesta del Ejecutivo contempla procedimientos discutibles en lo concerniente a la revocatoria del mandato cuando plantea mezclar en una sola votación la decisión de revocar el mandato a un alcalde o a un gobernador y la elección del nuevo mandatario. Se trata de dos decisiones de naturaleza bien diferente, que exigen procedimientos separados. No hay, por lo demás, a ese respecto ninguna referencia al voto programático, criterio fundamental para que el ciudadano pueda acudir al mecanismo de revocatoria. Por supuesto, el voto programático debe ser reglamentado mediante otra ley, pero no sobra en la ley sobre mecanismos de participación, que es de carácter estatu-

realmente es principalmente de mecanismos de participación política. Aunque en ambos casos nos estamos refiriendo a prácticas desarrolladas en el ámbito de lo público, en el caso de la participación ciudadana dichas prácticas se fundamen-tan en intereses parciales (sectoriales, territoriales, funcionales, etc.) mientras que la participación política hace referencia a intereses globales, del conjunto de la sociedad.

7. Nos referimos a aquéllos relacionados directamente con la organización de los distintos sectores sociales para la representación de sus respectivos intereses (participación social), para la gestión de proyectos de desarrollo comunitario (participación comunitaria) y para la articulación de intereses sectoriales a la acción del Estado (participación ciudadana).

8. Es cierto que el inciso segundo del artículo 10.º del proyecto del gobierno hace una referencia muy general a estos mecanismos. Pero, de todas formas, los deja por fuera de su consideración. Entendemos que en este momento el gobierno prepara una propuesta de ley al respecto.

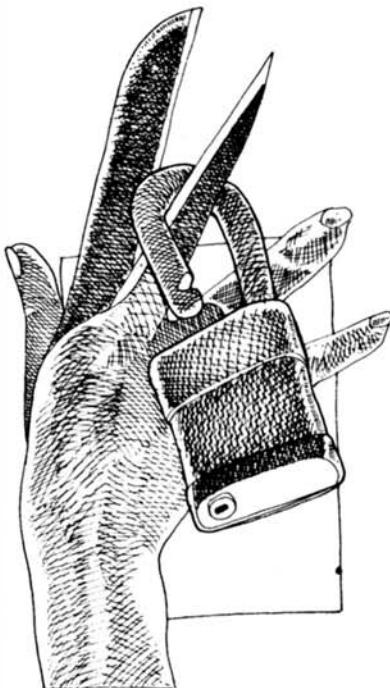




Foto Archivo El Espectador

tario, establecer el nexo explícito entre dicho instrumento y la revocatoria.

El senador Rafael Amador presentó el 19 de junio de este año a la Comisión Primera del Senado una ponencia para primer debate del proyecto del gobierno. En ella sugiere una modificación sustancial de dicho proyecto, a partir de una serie de consideraciones sobre la democracia participativa, de una descripción detallada de los mecanismos de participación contemplados en la Constitución y de una reflexión conceptual sobre el plebiscito como instrumento democrático.

Hay que coincidir con el senador Amador en una serie de críticas que hace al proyecto del gobierno y que vale la pena mencionar: en primer lugar, sobre el carácter restringido de la propuesta al no contemplar, como ya se dijo antes, los mecanismos de participación social. En segundo lugar, sobre la necesidad de reducir los requisitos, los trámites y los

plazos para el ejercicio de los mecanismos contemplados, a fin de facilitar su uso por los interesados. En tercer lugar, sobre la usancia en el proyecto del gobierno de instrumentos adecuados para inducir en los colombianos una cultura de la participación. Finalmente, sobre la necesidad de ampliar las nociones de referendo y de iniciativa popular, que en el proyecto del gobierno aparecen con un significado demasiado estrecho.

Sin embargo, la propuesta del senador Amador no logra superar algunos de los inconvenientes del proyecto presentado por el presidente Gaviria e introduce una discusión sobre el plebiscito que, a nuestro juicio, no enriquece demasiado el debate. De hecho, se mantiene en los límites definidos por el gobierno. En otras palabras, se centra en la reglamentación de los mecanismos de intervención política y se limita a señalar sobre los de participación social.

que se requiere de una ley adicional para reglamentarlos, distinta a la que tiene entre manos. Se formula así una crítica, pero no se introduce en la nueva propuesta el correctivo necesario. Sin duda, la reglamentación de los mecanismos de participación social exige una ley diferente, pero ello no niega la posibilidad de que en esta Ley Estatutaria de Participación se incluya un articulado "marco" que defina las líneas orientadoras de una Ley de Participación Social. Más adelante se hará una referencia al respecto.

De otra parte, aunque la propuesta del senador Amador reduce los trámites y los plazos para el uso de algunos mecanismos, por ejemplo, la recolección de firmas para respaldar una iniciativa popular, sin embargo sigue manteniendo un espíritu reglamentarista. Aún se percibe en su propuesta una gran rigidez normativa que desestimula el uso de los mecanismos o los vuelve elitistas en tanto sólo una parte de la población termina contando con los medios para adelantar los trámites exigidos por la ley. De nuevo, el caso del cabildo abierto es muy dicente. Se mantienen prescripciones y requisitos que sobran, como por ejemplo la exigencia de que en cada sesión ordinaria del Concejo haya por lo menos dos cabildos abiertos, o la necesidad de que quienes quieran intervenir en la sesión se preinscriban con tres días de anticipación en la secretaría del respectivo Concejo.

Una tercera limitación del proyecto Amador es que continúa ignorando la posibilidad abierta por la Constitución de que un determinado porcentaje de diputados y concejales puedan tener iniciativa legislativa y de reforma constitucional. Finalmente, aunque en su ponencia el senador Amador es crítico del gobierno en cuanto a que el proyecto de este último no contempla nada relativo a la educación de los ciudadanos para la participación, su propuesta tampoco

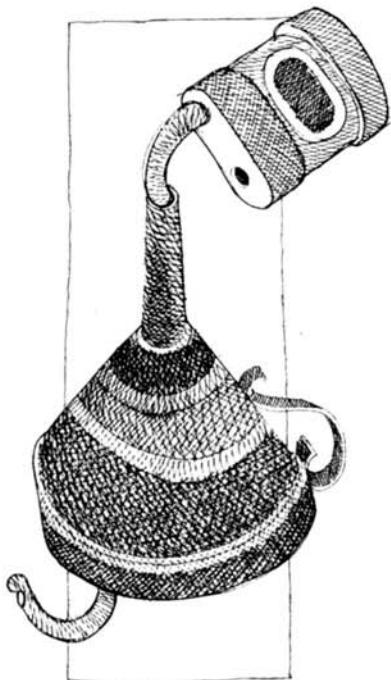
incluye ningún planteamiento al respecto. Se mantiene así un vacío importante en lo relativo al desarrollo de una pedagogía de la participación.

Algunas propuestas

Con base en estas consideraciones, es posible y necesario sugerir una serie de criterios generales y de propuestas específicas que enriquezcan la discusión del proyecto. Antes que nada, es preciso partir del principio elemental, pero no por ello desdeñable, de que el ciudadano es capaz de participar y tiene suficientes motivos para hacerlo, particularmente en la perspectiva de resolver sus carencias básicas o de incidir en las decisiones públicas de manera más directa. En consecuencia, lo que la ley debe hacer es estimular la participación. Las normas deben animar a los ciudadanos a hacer uso de los mecanismos contemplados en la Constitución; de lo contrario, estaremos haciendo a través de los desarrollos legales una especie de contrarreforma constitucional que impedirá el uso de tales mecanismos.

En ese sentido, es preciso acudir al criterio de la regulación legal mínima de los instrumentos participativos de manera que, de un lado, haya unas reglas de juego transparentes e iguales para todos, y de otro, se evite colocar al ciudadano en una "camisa de fuerza". Ya habrá posteriores decretos reglamentarios que establezcan las normas de detalle sobre los procedimientos específicos. El caso de los cabildos abiertos es, otra vez, ejemplar: la ley debe estipular las materias sobre las cuales pueden ser convocados, las exigencias a los posibles convocantes y debe finalmente otorgar a cada Concejo Municipal la autorización para reglamentar los detalles de su organización y funcionamiento.

Es necesario introducir en la Ley algunos artículos sobre instrumentos,





procedimientos y responsabilidades en materia de educación de la ciudadanía para la participación. Allí pueden jugar un papel clave dos elementos: de una parte, la información sobre los derechos sociales y políticos de los ciudadanos, así como sobre los mecanismos de participación existentes y su reglamentación. De otra, la aclaración sobre el significado y posibilidades de uso de cada uno de ellos. La información es la primera condición de un proceso participativo. Sin ella, no puede haber conciencia crítica sobre los acontecimientos ni tampoco proyectos de cambio. De ahí en adelante, la clave está en la generación de una cultura política entre los ciudadanos, lo que es responsabilidad de las instituciones encargadas de la socialización política del ciudadano (familia, escuela, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones sociales, etc.).

Pero, sin duda, el tema más importante es el de los mecanismos de participación social. Aunque el gobierno nacional prepara una propuesta al respecto,

no sobra sin embargo discutir este punto y hacer algunas sugerencias al respecto. Nos parece crucial que la Ley Estatutaria sobre Mecanismos e Instituciones de Participación incluya un articulado que establezca directrices generales para la redacción posterior de una ley ordinaria sobre participación social. Tales directrices deben contemplar por lo menos dos grandes contenidos: de un lado, todo lo relativo a la creación, institucionalización y fortalecimiento de un tejido organizativo social, tomando como punto de partida la reglamentación existente sobre las Juntas de Acción Comunal, pero ampliando el alcance de la norma a la gran diversidad de agrupaciones de muy diverso grado que existen actualmente en el país.

De otro lado, lo pertinente a las relaciones entre la ciudadanía, sus organizaciones y el Estado. Este punto debe contemplar la amplia gama de mecanismos de participación social, comunitaria y ciudadana contemplados en la Constitución, que propiciarán procesos de concertación con el Estado, de fisca-

lización de la gestión pública y de colaboración en la realización de proyectos de desarrollo local.

Dos nociones deben ser claves al respecto: la de autonomía de las organizaciones sociales, explícita en la Constitución, y la de concertación como forma primordial, aunque no exclusiva, de relación entre la sociedad civil y el Estado. En ese sentido, se requieren directrices sobre dos aspectos nodales:

a. El Estatuto de las Organizaciones Sociales, que reglamenta lo concerniente a la conformación, estructura, requisitos legales, deberes y derechos de las organizaciones sociales.

b. Los mecanismos de concertación y fiscalización de la gestión pública. Es preciso reglamentar los mecanismos de participación social en diferentes ámbitos de toma de decisiones públicas (salud, educación, medio ambiente, etc.). La ley debe contemplar los escenarios de concertación y los instrumentos de fiscalización, así como los ámbitos de cogestión en las políticas y los programas de desarrollo.

Las condiciones

El logro de una organización estatal y de un régimen político que se inspiren en los principios de la democracia participativa exige contar por lo menos con cuatro condiciones:

a. Un marco jurídico institucional que defina de manera transparente las reglas de juego de la participación y determine los mecanismos específicos para su ejercicio.

b. Una firme voluntad de los agentes políticos (gobernantes, autoridades elegidas y dirigentes partidistas) para poner en marcha tales mecanismos y propiciar las condiciones políticas requeridas para el desarrollo de la participación.

c. Una sociedad organizada, consciente de sus intereses, sus derechos y sus

responsabilidades políticas. En otras palabras, una gama diversa de sujetos sociales capaces de desarrollar formas de diálogo civilizado y de concertación con otros agentes sociales, con los partidos y con el Estado.

d. Una cultura política democrática que permea por igual las conductas de los gobernantes y de los gobernados, y que garantice el clima propicio para el desarrollo de la participación ciudadana.

Estas cuatro condiciones deben operar conjuntamente pues, de lo contrario, se dificultaría grandemente la consecución de metas democráticas. Precisamente en Colombia no hemos logrado hacerlas converger, lo que explica la precariedad de nuestra democracia.

El escenario para el desarrollo de tales condiciones es doble: de un lado, un Estado fuerte, lo que no es sinónimo de autoritario. Significa ello un Estado que tenga presencia en todo el territorio nacional, que asuma realmente el monopolio de la fuerza y de la justicia, que garantice la solución civilizada de los conflictos sociales, que actúe a través de instituciones transparentes y abiertas a la iniciativa ciudadana y, finalmente, que se gane la confianza de todos los ciudadanos.

De otro lado, una sociedad civil fuerte, es decir, constituida por una serie de individuos y de actores colectivos conscientes de sus intereses, organizados, portadores de proyectos históricos colectivos y capaces de convertirse en interlocutores del Estado a través de mecanismos transparentes y a su alcance.

Es necesario cuidarse de fetichizar la participación. En realidad, ella sólo tiene sentido cuando quienes la promueven y la asumen como ingrediente de sus conductas persiguen un doble objetivo: de un lado, aprender a convivir; de otro, aprender a convivir dignamente ●

Es preciso reglamentar los mecanismos de participación social en diferentes ámbitos de toma de decisiones públicas (salud, educación, medio ambiente, etc.). La ley debe contemplar los escenarios de concertación y los instrumentos de fiscalización, así como los ámbitos de cogestión en las políticas y los programas de desarrollo.

Ricardo García Duarte. Polítólogo,
director académico Instituto de Altos
Estudios para el Desarrollo.

La violencia y la “de-construcción” de lo político

Ricardo García Duarte

Violencia y política han tenido en Colombia un vínculo que se sitúa sobre un plano trascendente: el de la construcción del poder. Sin embargo, dicho vínculo ha representado una relación puramente negativa: los ciclos de violencia han estado asociados con procesos de “de-construcción” antes que de construcción de lo político. Expresión de la precariedad de este último, la violencia ha sido, al mismo tiempo, el factor que erosiona la constitución de esa dimensión dentro de la sociedad.

Este efecto de erosión ha sido observado con mayor insistencia en términos de desinstitucionalización y de colapso estatal. El debe ser visto, también en otros términos: los de la disolución del universo ético-político.

1. Lo político-violento y lo político no violento

A la pregunta casi inaprehensible de qué es lo qué caracteriza la política, Carl Schmitt respondió con perspicacia que su rasgo específico está constituido por la relación “Amigo-Enemigo”¹, del mismo modo como la contradicción diferenciadora de la ética es la que existe entre lo bueno y lo malo, o la de la



1. Schmitt, Carl. *La Notion de Politique. Théorie du partisan*, págs. 65 y siguientes. Calman Levy, Paris, 1972.

estética es la que se da entre lo bello y lo feo. En aquella relación, el "enemigo" está representado por el **otro**, o por el "extranjero" en palabras del propio autor; esto es, por el distinto a uno, al cual hay que atacar y vencer. Esta caracterización encierra una carga evidente de exclusión, por lo que guarda afinidad con la tradición intelectual que identifica esencialmente la constitución del poder político con la violencia.

Descontados los matices, los pensadores pertenecientes a esta tradición coinciden en establecer que el rasgo diferenciador del poder político dentro de la sociedad, es el de apoyarse en la fuerza².

Sin embargo, el propio Schmitt advierte que si la política se caracteriza por la relación "Amigo-Enemigo", en cambio, no es necesaria su vigencia factual e inmediata para que aquella exista.

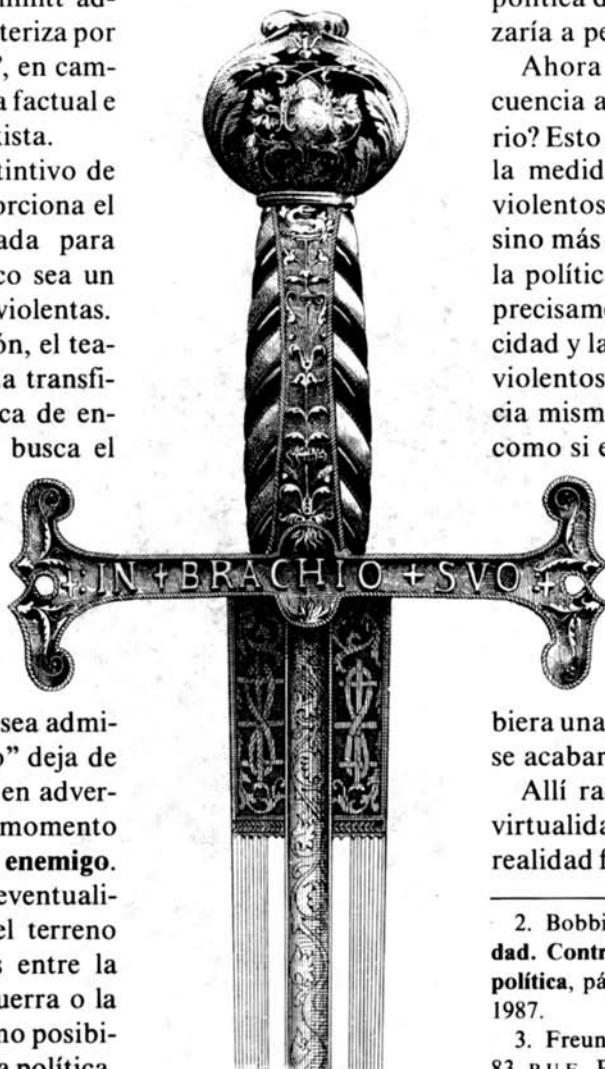
Precisamente, un rasgo distintivo de la sociedad moderna lo proporciona el hecho de que esté organizada para impedir que el espacio político sea un escenario de confrontaciones violentas.

Por un efecto de sublimación, el teatro efectivo de la guerra queda transfigurado en una arena simbólica de enfrentamientos, en los que se busca el

del mismo modo como el peligro de muerte le comunica un destino trágico-realista a la fiesta de los toros. De otra manera, el arte de dominar al toro no pasaría de ser un juego inane, incapaz de despertar pasiones y quizás ningún interés.

Con la política, es muy probable que suceda lo mismo. Alejado el peligro real de guerra y de que los adversarios se conviertan en enemigos, es muy posible que todo llegue a ser un juego insustancial, sin pasiones y sin interés. Más aún: Si se continúa el razonamiento hasta su extremo, se podría decir que sin riesgo alguno de enfrentamiento violento o de utilización de la fuerza, la política dentro de una sociedad comenzaría a perder su sentido.

Ahora bien, ¿podría uno en consecuencia afirmar exactamente lo contrario? Esto es, ¿podría uno sostener que en la medida en que los enfrentamientos violentos sean no solo más inminentes sino más reales, cobra mayor existencia la política dentro de una sociedad? No precisamente. Al contrario: la multiplicidad y la intensificación de los choques violentos pondrían en peligro la existencia misma de la dimensión política. Es como si en cada corrida, el torero reci-



apoyo popular, sin que jamás sea admitida la violencia. El "enemigo" deja de serlo para convertirse apenas en adversario³. Solo que en cualquier momento puede llegar a ser de nuevo un **enemigo**. La guerra será siempre una eventualidad. Allí es donde se sitúa el terreno resbaladizo de las relaciones entre la política, por una parte y la guerra o la paz, por la otra. La guerra como posibilidad le da fundamento real a la política,

biera una cornada mortal: sencillamente se acabaría el espectáculo.

Allí radica el quid del asunto: en la virtualidad de la guerra más que en su realidad factual. Es decir, en que ella sea

2. Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno, sociedad. Contribución a una teoría general de la política**, pág. 91. Plaza y Janés, Ed. Barcelona, 1987.

3. Freund, Julien. **Sociologie de conflit**, pág. 83. P.U.F., Paris, 1983.

retenida; y no solo **retenida**, sino transmutada en mera competencia pacífica. En este orden de ideas, la finalidad de lo político, su **telos**, no es tanto la realización del enfrentamiento entre “**enemigos**”, sino sobre todo que éste no abandone su estado de latencia. Lo anterior no quiere decir que si la competencia política se **descontrola** y da paso a enfrentamientos violentos, estos no tengan un carácter político, ni que cada uno de los “**enemigos**” carezca de propósitos políticos. Quiere decir, simplemente, que el **telos** de lo político no puede ser la utilización de la fuerza entre enemigos como ejercicio social permanente.

En otras palabras, cuando se dice que la “guerra es la continuación de la política por otros medios” se hace una afirmación plena de sentido desde el punto de vista de la comprensión de la guerra. Pero si se afirma lo contrario, esto es, que la política no es más que la continuación de la guerra por otros medios, la inversión de la proposición resulta por lo menos simplista y reductora, desde el punto de vista del esfuerzo por comprender la organización política que se da en una sociedad. Esta organización, en el sentido de constitución de lo político, es mucho más que la prolongación de la guerra. Es su negación. Negación, en el sentido de que lo político es transposición simbólica de la lucha a otro plano. Negación, además en el sentido de que lo político es organización de una legitimidad colectiva y construcción de un poder único, revestido de autoridad.

Por consiguiente, la recaída de la sociedad en conflictos violentos, no es más que una involución pre-política. O lo que viene a ser lo mismo, no es más que la revelación de una incapacidad para constituir una “comunidad política”.

Bajo esa perspectiva, el ejercicio de la violencia por los actores sociales significa **destrucción** total o parcial de dicho universo. Más exactamente: la violen-

cia, con la carga de exclusión que lleva la lucha entre “enemigos”, o bien rompe los tejidos que unen el universo político, o bien propicia el florecimiento de dinámicas de mutua exclusión, allí donde hay ausencia de tales tejidos.

2. Los procesos de “de-construcción” política

El resultado siempre es el mismo: la descomposición del universo político. Sin embargo, no hay un proceso único. Se trata más bien de una complejidad de fenómenos de violencia, inconexos los unos, otros entrelazados; algunos animados, incluso, por lógicas contrarias. Con todo, los unos y los otros se cruzan con la línea que le da límites a una existencia frágil de lo político.

Una mirada a tales fenómenos permite establecer dos procesos, opuestos por su origen y por su lógica, pero concurrentes sobre el punto que identifica el ejercicio de la violencia y la degradación de lo político.

El primero se desarrolla desde el propio mundo de la política; específicamente, desde el juego de la confrontación partidista. Esta se descompone y da paso a la violencia. **Lo político** sufre una degradación. En realidad, el juego de la competencia simplemente es suplantada por una suerte de guerra civil, la cual no pasa de ser una forma subalterna y descontrolada de la lucha alrededor del poder.

Este es el proceso que caracterizó la “violencia” de los años 40 y 50. El choque violento viene a ser una prolongación descontrolada (“dérive” en francés)⁴ de la lucha política propiamente dicha. Esta “dérive” aparece desde cuando los propios actores asumen la violencia como la forma natural de la política;

Cuando se dice que la “guerra es la continuación de la política por otros medios” se hace una afirmación plena de sentido desde el punto de vista de la comprensión de la guerra. Pero si se afirma lo contrario, esto es, que la política no es más que la continuación de la guerra por otros medios, la inversión de la proposición resulta por lo menos simplista y reductora, desde el punto de vista del esfuerzo por comprender la organización política que se da en una sociedad.

4. Pécaut, Daniel. **Orden y violencia: Colombia 1930-1950**, vol. II, cap. V, CEREC, Siglo XXI, Bogotá, 1987.



cuando en realidad no es más que el principio de su desnaturalización. Simultáneamente, se impone entre aque- llos la lógica del “amigo” y del “ene- migo”, con lo que se abandona la política misma, así este abandono signifi- que al propio tiempo la hiperpoliti- cación y el sectarismo de los bandos. Pero es que esto mismo puede ser apenas una expresión pre-política o, si se prefiere, una degradación post-política.

En este caso, tal manera de asumir la violencia descomponen el universo de lo político, en uno de sus espacios centrales; el de la competencia por el poder. Los actores siguen existiendo y siguen disputándose entre sí. Solo que al ha- cerlo en forma violenta, en vez de **con- truir** aquel universo, lo “de-construyen”. En lo que concierne al conflicto entre el Estado y la “guerrilla”, el proceso es similar. Se trata básicamente de la con- frontación entre actores que pretenden conservar o conquistar el poder. La diferencia estriba en que la “guerrilla” no parte desde el centro del juego polí- tico sino desde las fronteras del sistema. Su intención es la de ocupar el **centro** de ese juego, pero mediante la utilización sistemática de la fuerza.

La guerrilla brota como el instru- mento armado de un proyecto político que pretende oponer una nueva legiti-

midad a la legitimidad establecida. En esa perspectiva, coloca en primer plano la confrontación violenta como método para esa disputa de legitimidades. El propio “hecho violento” ocupa un lugar articulador dentro de su simbólica. De ahí que la expresión “violencia revolu- cionaria”, en el lenguaje de los guerrille- ros no se quede encerrada en su mera dimensión instrumental sino que sea dotada de sustancia propia, en tanto acción que se justifica por sí misma, además ejecutada contra un enemigo que es satanizado. En todo caso, en el proyecto guerrillero, la lucha armada, con el halo fetichista que la cubre, es central en el propósito de gestar una nueva legitimidad. De esa manera, la guerrilla como proyecto mismo es un sujeto activo de de-construcción per- manente de un espacio político común. Y no solo por el daño institucional-ma- terial que su acción pueda causar a la sociedad estatal. Es sobre todo porque su auto-legitimación y la construcción de su simbólica implican un universo ideológico-político totalizador y ence- rrado en sí mismo, que por fuerza excluye al del “enemigo”. En esa medida, aunque su acción política-militar con- duzca a la auto-afirmación del proyecto guerrillero y a la creación de pequeñas legitimidades, allí donde los vacíos esta-



tales lo permiten, todo ello conduce, en realidad, a la de-construcción de una legitimidad común.

Ahora bien, si además la guerrilla se revela incapaz de construir una legitimidad que sustituya a la del Estado, o siquiera que compita con ella eficazmente, su acción termina prisionera de un sentido puramente **negativo**. Los daños que cause no quedan integrados o "justificados" dentro de la legitimidad que está en plan de forjar. Al contrario: esta última desaparece bajo los muertos, los secuestros y los saboteos sin justificación. En esas condiciones, la polarización del enfrentamiento, ha creado la **dérive terrorista⁵** y con ésta, aparece un nuevo proceso, esta vez de auto-“de-construcción” política; es decir, el de auto-de-construcción de la mitología y de la simbólica revolucionarias.

Este no es, claro está, el único proceso de auto-“de-construcción” política. Más perturbador ha sido el que padeció el Estado, en momentos en que los conflictos se intensificaron al mismo tiempo que se multiplicaban. En esa ocasión, el Estado se desdobló en lógicas públicas y lógicas privadas. En la dirección de estas últimas, agentes del Estado intervenían en los conflictos como grupos que se auto-justificaban, para combatir, sin sujeción a la normatividad pública, a

otros grupos perturbadores del orden social.

El control del orden público bajo lógicas privadas y con violación del “Estado de Derecho” no es más que otra forma de “de-construcción” el espacio político, desde el corazón mismo de lo estatal.

Ahora bien, hay otro proceso de “de-construcción” política que sigue un curso opuesto el que señalábamos en primer término. En éste la dinámica entre “enemigos” se incorpora al enfrentamiento interpartidista. En el segundo proceso, por el contrario, la lógica del “amigo” y del “enemigo” es incorporada al conflicto de origen social.

En el primero, la condición de “enemigos” pertenece a la esencia misma de las relaciones entre los actores, aunque normalmente está sublimada bajo la forma de “adversarios”. En cambio, en el universo social, la condición de “enemigo” no pertenece a la esencia de los vínculos inter-individuales o intergrupales. Allí son más los **intereses** los que se articulan, y las necesidades inconscientes las que se imponen⁶. Lo cual no quiere decir que la lógica del “enemigo”

5. Wieviorka, Michel. *Sociétés et terrorisme*, pág. 16, Fayard, Paris, 1988.

6. Marx, C. y Engels, F. *La Sagrada Familia*. Citado por Bobbio, N. *op. cit.*, pág. 40.

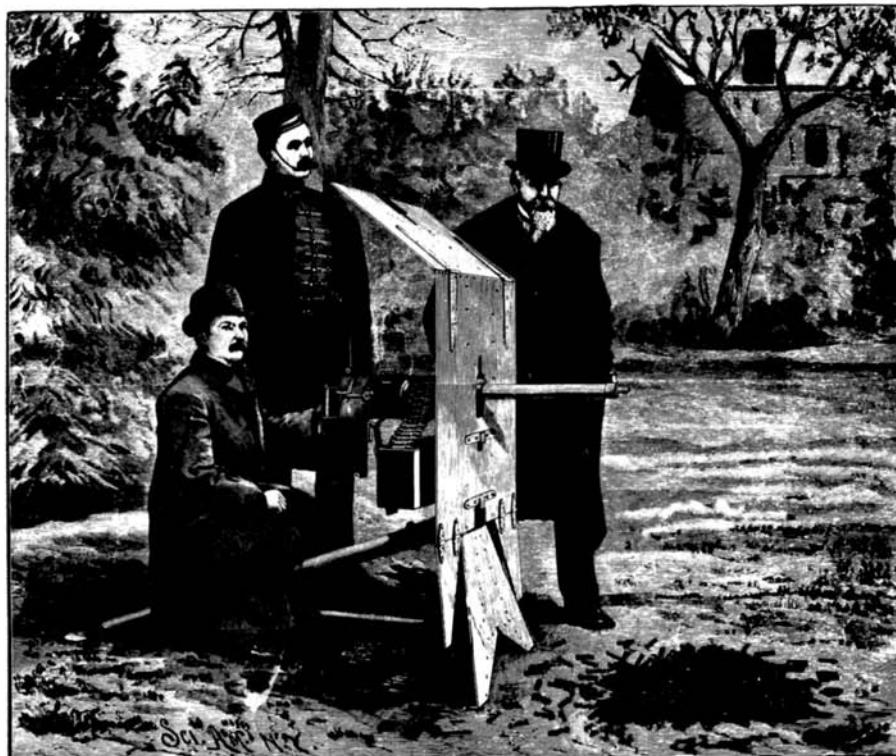
Ahora bien, si además la guerrilla se revela incapaz de construir una legitimidad que sustituya a la del Estado, o siquiera que compita con ella eficazmente, su acción termina prisionera de un sentido puramente negativo. Los daños que cause no quedan integrados o “justificados” dentro de la legitimidad que está en plan de forjar. Al contrario: esta última desaparece bajo los muertos, los secuestros y los saboteos sin justificación. Los daños que cause no quedan integrados o “justificados” dentro de la legitimidad que está en plan de forjar. Al contrario: esta última desaparece bajo los muertos, los secuestros y los saboteos sin justificación.

no pueda incorporarse a ellas. Lo hace efectivamente en medio de la intensificación que sufren los conflictos de origen social. Este efecto de polarización trae aparejados fenómenos de escalada como en cualquier enfrentamiento bélico de corte clásico. Los oponentes, además, se dotan de instrumentos de violencia y de estrategias, en función de la postura del adversario y del contexto.

Al asumir al otro bando como el "enemigo" y a la violencia como la forma de lucha, el conflicto deja de ser a la vez exclusivamente privado o exclusivamente social. Deviene total o parcialmente en conflicto "público" y "político". Interesa a la sociedad y al Estado. Incluso los llega a involucrar directa y materialmente. El conflicto, entonces, a pesar de su origen, se "politiza" por su dinámica. En otras palabras, accede como hecho social al espacio de lo **público o de lo político**, lo que es lo igual en este caso. Solo que lo hace a partir del momento mismo en que se convierte en portador de la exclusión, de la violencia

y de la desintegración. De esta manera, una relación pasa a ser política gracias a la degradación de la política. Por ausencia de cohesión social y de control político. La conflictividad social hace brotar espacios políticos de-construidos, e incluso dinámicas claramente destructivas de cualquier orden.

Es evidente que muchos de los conflictos violentos que coexisten en la sociedad colombiana se inscriben dentro de lógicas similares a esta última. Algunos de ellos, como el que tiene que ver con el narcotráfico, por nacer en espacios ilegales, se enfrentan con el Estado casi desde el comienzo, por lo que mezclan siempre elementos sociales y políticos. De esta manera, lo político como existencia precaria, atraviesa en distintos sentidos la multiplicidad de violencias. Su construcción débil y fragmentada facilita la degradación de los conflictos. A su turno, esta degradación constituye un proceso múltiple de deconstrucción del espacio político y de sus fronteras con el universo societal ●



México: Gobierno, municipio y ciudad

Saúl Escobar Toledo



La Revolución en blanco y negro (Anita Brenner) F.C.E.

En 1990, México contaba con 81 millones 250 mil habitantes. De éstos, el 71% vivía en localidades consideradas urbanas (de más de 2.500 habitantes). Más significativo aún es el hecho de que 4 grandes áreas metropolitanas, la Ciudad de México (con 15

millones de habitantes); Guadalajara (2.8 millones); Monterrey (2.5 millones); y Puebla (1.4 millones) concentraban casi el 27% del total de la población. Si sumamos los que residían en otras 92 ciudades "medianas" (todas con una población de entre 100 mil y 1 millón de

habitantes)¹, entonces el porcentaje se eleva al 45.3% de la población total del país, es decir, 36.8 millones de habitantes.

El proceso de urbanización que México ha vivido en los últimos años ha provocado que casi uno de cada dos mexicanos viva en una ciudad de más de cien mil habitantes. Sin embargo, este proceso no ha ido acompañado de un avance correspondiente en el aspecto político y social. En esta materia, las ciudades mexicanas están gobernadas bajo administraciones centralistas e inefficientes y bajo esquemas jurídicos obsoletos, lo que ha ocasionado que la urbanización se haya dado de manera caótica, provocando un gran rezago en la atención de las necesidades sociales, serias desigualdades y graves fenómenos que ponen en riesgo constante la vida de casi la mitad de todos los mexicanos.

La urbanización no ha sido sinónimo de mayor bienestar, o democracia. Por el contrario, en las ciudades pueden palparse, de manera clara, los rasgos dominantes del sistema político y de la sociedad mexicana: autoritarismo, desigualdad, depredación del medio ambiente, inseguridad y violencia.

En este trabajo trataremos de explicar, brevemente, las causas, síntomas y perspectivas de esta incongruencia entre la urbanización de México y su atraso político y social. Incongruencia que, es hoy por hoy, el problema que ensombrece más que cualquier otro, el futuro del país.

1. El caso del Distrito Federal

Un caso extremo por su importancia numérica y política es el de la Ciudad de México. Esta gran urbe, llamada por algunos, “la ciudad más grande del mundo” es, por supuesto, la principal del país y en ella está contenida la capital de la República.

El Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) abarca al Distrito Federal (donde residen 8.2 millones de habitantes con una densidad de 5.544 habitantes por kilómetro cuadrado) y 27 municipios conurbados que pertenecen al Estado de México (donde habitan 6.8 millones de habitantes)².

El Distrito Federal (D. F.) es el asiento de los poderes de la Federación: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Es además el principal polo de crecimiento económico, con más de 30 mil establecimientos industriales, y la sede de los principales servicios culturales y financieros.

En una parte de lo que hoy es el Distrito Federal estaba situada Tenochtitlán, la capital del imperio azteca, y sobre sus ruinas los españoles construyeron la Ciudad de México, capital del Reino de la Nueva España.

Al principio del México independiente, el territorio ocupado actualmente por el D. F. formaba parte del Estado de México. En 1824, cuando se promulgó la primera Constitución, se resolvió que

1. Las ciudades medias tuvieron una tasa de crecimiento en los últimos 20 años mayor al 3% anual, superior a la del país y a la de las 4 macrociudades. Cf. *Boletín informativo de la Comisión de Asentamientos Humanos de la Cámara de Diputados*, LV Legislatura, julio de 1992. Las cifras anotadas provienen también del XI Censo General de Población (INEGI) y del libro *Información Básica de los Municipios de México*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Sria. de Gobernación, México, 1992.

2. “Veinte municipios por continuidad urbanística... y siete más por proximidad y comunicación con la mancha urbana”. Cf. “Concentración urbana del área metropolitana de la Ciudad de México. Datos del XI Censo 1990”. *Boletín de la Comisión de Asentamientos Urbanos... Cámara de Diputados*, LV Legislatura, No. 6, p. 34. La extensión de la AMCM o Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), como la definieron las autoridades federales, es un tema a debate entre los urbanistas. Legorreta, por ejemplo, le calcula una extensión de 7.500 km² e incluye 54 municipios conurbados.

El proceso de urbanización que México ha vivido en los últimos años ha provocado que casi uno de cada dos mexicanos viva en una ciudad de más de cien mil habitantes. Sin embargo, este proceso no ha ido acompañado de un avance correspondiente en el aspecto político y social. En esta materia, las ciudades mexicanas están gobernadas bajo administraciones centralistas e inefficientes y bajo esquemas jurídicos obsoletos.

la residencia de los poderes federales se ubicaría en un Distrito Federal cuya extensión sería "la de un radio de dos leguas medidas a partir del centro de la Ciudad de México".

Desde entonces, la capital ha concentrado el poder, la riqueza y la cultura del país. Esto mismo, sin embargo, condujo a una serie de decisiones que la convirtieron en la ciudad más antidemocrática del país y probablemente del mundo.

En 1854, al D.F. (que en ese momento adquirió el nombre de Distrito de México) se le otorgó una extensión territorial mucho mayor que el área urbana de la Ciudad de México. La idea de los gobernantes de aquellos años consistió en crear un espacio que sirviera como reducto militar para proteger la sede de los poderes nacionales ante posibles asonadas, golpes militares y motines.

En 1857 la Constitución promulgada al triunfo de los liberales retomó la denominación de Distrito Federal y lo reconoció como entidad integrante del pacto federal; al mismo tiempo, sin embargo, decretó que le fueran suspendidos los derechos propios de cualquier otra entidad de la República, aduciendo el peligro de que coexistieran dos poderes en el mismo lugar: los de un Estado soberano y los de la nación. Sin embargo, la misma Carta Magna permitió que el D.F. preservara algunas facultades, particularmente la elección de sus autoridades municipales y judiciales.

Hacia 1898 se fijaron los límites actuales del D.F. y se establecieron 7 prefecturas y 22 municipios (uno de los cuales era el de la Ciudad de México), aunque poco después, como en el resto del país, el régimen municipal fue sensiblemente vulnerado por el sistema de prefecturas que instituyó el dictador Porfirio Díaz.

Después de la revolución, en 1917, se promulgó una nueva Constitución. En ella no se modificaron los términos del gobierno de la capital: se mantuvieron



La Revolución en blanco y negro (Anita Brenner) F.C.E.

los derechos suspendidos del D.F. en materia de elección del gobernador y el Congreso local y, al mismo tiempo, dejaron subsistir el régimen municipal y el derecho de sus habitantes a estar representados en el Congreso de la Unión. Poco después, sin embargo, en 1928, se reformó la Constitución para suprimir definitivamente la existencia de municipios y ayuntamientos en el D.F. Desde entonces, el gobierno del D.F. está a cargo de un Departamento del Distrito Federal (DDF) y su titular es un "jefe" designado por el presidente de la República. Los antiguos municipios fueron sustituidos por Delegaciones y sus titulares se llamaron delegados, nombrados por el jefe del DDF en acuerdo con el presidente.

En 1970 se ratificaron los límites del D.F. de 1898 y se le dividió en 16 delega-

Al principio del México independiente, el territorio ocupado actualmente por el D.F. formaba parte del Estado de México. En 1824, cuando se promulgó la primera Constitución, se resolvió que la residencia de los poderes federales se ubicaría en un Distrito Federal cuya extensión sería "la de un radio de dos leguas medidas a partir del centro de la Ciudad de México".

Desde entonces, la capital ha concentrado el poder, la riqueza y la cultura del país. Esto mismo, sin embargo, condujo a una serie de decisiones que la convirtieron en la ciudad más antidemocrática del país y probablemente del mundo.

ciones, desapareciendo, jurídicamente, la Ciudad de México. En la realidad, y desde los años sesenta, la mancha urbana de la ciudad había rebasado los límites del D.F. invadiendo los municipios del Estado de México.

El sistema de gobierno del D.F. cambió un poco en años recientes cuando en 1986 se acordó formar la Asamblea de Representantes (ARDF) que es un órgano híbrido y limitado: "tiene algunas facultades propias de un ayuntamiento como las de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; otras son propias de un organismo parlamentario que consisten en recibir los informes trimestrales de la autoridad del DDF... Todo ello hace de la ARDF un órgano representativo único en el mundo... Es como un Ayuntamiento porque tiene facultades propias de él, pero no lo es porque no tiene facultades administrativas; y es como un parlamento local porque tiene facultades que son típicas de él pero no lo es porque no tiene la facultad legislativa..."³.

Por ello, la ARDF es un órgano que ni controla plenamente al titular del DDF ni mucho menos tiene capacidad de gobierno. No satisface, pues, las aspiraciones mínimas de democratización de la ciudad, ni ha servido para descentralizar la toma de decisiones.

La historia del D.F. nos muestra, primero, que el centralismo político fue un factor decisivo para afianzar el centralismo económico y cultural, lo que dio lugar a una inmensa urbe que hoy concentra más de 15 millones de personas. Pero, segundo, que este centralismo se plasmó en la supresión de derechos de una parte muy importante de la población mexicana, privándoseles de la posibilidad de elegir a sus autoridades locales. Centralismo y antidemocracia han ido de la mano en la evolución del D.F.

Estos dos ingredientes fueron a su vez el reflejo de la situación que se daba

en el país. El presidencialismo y el régimen de partido de Estado no pueden entenderse sin centralismo y antidemocracia. El presidente gobierna al D.F. a través del jefe del DDF —también llamado Regente— y ello se ha convertido en factor y muestra contundente de su inmenso poder.

Lo anterior, sin embargo, ha tenido un alto costo social, político y económico. El costo político es claro en la medida en que los "defeños" o capitalinos no han tenido desde hace casi 65 años ninguna posibilidad de elegir un gobierno local: ni gobernador, ni Congreso, ni Ayuntamientos. Por ello, los mecanismos de participación de la población en los asuntos de su ciudad han sido inexistentes o, en el mejor de los casos, informales, a través de movilizaciones callejeras o cabildeos y negociaciones con los delegados, el jefe del DDF y con frecuencia con las autoridades federales del país. Aunque esto se ha mejorado un poco con la creación de la ARDF, las demandas ciudadanas se plantean mediante canales informales o burocráticos muy confusos, o simplemente no se dan.

En los municipios conurbados del Estado de México existen mayores canales institucionales de participación ciudadana, pero esta posibilidad se ve disminuida porque el D.F., por su importancia política, es la entidad dominante. Al no existir instancias representativas ni operativas que coordinen a las autoridades del D.F. con las del Estado de México, se da una situación particularmente perversa: ni el gobernador del Estado de México, ni mucho menos sus Ayuntamientos se atreven a tomar la iniciativa para corregir problemas y conflictos que se originan en o incluyen

La historia del D.F. nos muestra, primero, que el centralismo político fue un factor decisivo para afianzar el centralismo económico y cultural, lo que dio lugar a una inmensa urbe que hoy concentra más de 15 millones de personas. Pero, segundo, que este centralismo se plasmó en la supresión de derechos de una parte muy importante de la población mexicana, privándoseles de la posibilidad de elegir a sus autoridades locales. Centralismo y antidemocracia han ido de la mano en la evolución del D.F.

José Guadalupe Posada
(Dover Publications)



3. "La municipalización del Distrito Federal", por Arnaldo Córdova, en **La Democratización del Distrito Federal**, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1992.

al D.F., dejando a las autoridades de este último que dicten las políticas por seguir. De esta manera, la ciudadanía del Estado de México que realmente forma parte del área urbana de la ciudad, no tiene tampoco la posibilidad real de influir en las decisiones fundamentales.

El centralismo y la democracia han tenido como resultado un caos urbano que repercute duramente en la vida social. La Ciudad de México es más que un ejemplo de crecimiento desordenado. Es una urbe que en los últimos años se ha convertido en un lugar de catástrofes recurrentes. El terremoto de 1985; la explosión de San Juanico de 1984; las altas tasas de contaminación atmosférica de los últimos años; las inundaciones que se presentan regularmente en cada verano, además de los problemas "menores" de todos los días, son fenómenos que hacen de la vida en la ciudad un peligro permanente.

Dos factores explican esta vulnerabilidad: primero, la existencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, junto a empresas altamente contaminantes o peligrosas; alrededor de canales de desagüe a cielo abierto; sobre minas de arena; o en cuevas, cerros o terrenos sin condiciones aptas para fincar viviendas o que requerirían grandes inversiones para dotarlas de equipamiento. El otro es la ausencia de previsión, planeamiento y control, tanto de las actividades industriales como de la construcción de viviendas y oficinas. Todo ello hace que fenómenos naturales (terremotos e inundaciones) provoquen costos humanos muy altos que pudieran ser evitados; y que los problemas ambientales se hayan convertido en riesgos casi permanentes (por ejemplo la contaminación atmosférica)⁴.

La injusticia y la desigualdad han sido otra resultante del crecimiento anárquico de la ciudad. En las últimas dos décadas, el D.F. aumentó su población a un ritmo muy bajo de 0.9% anual (con-

tra el 2.6% a nivel nacional) pero su periferia, los municipios conurbados del Estado de México crecieron a un ritmo explosivo (el Estado de México registró una tasa de crecimiento promedio anual de 4.8%). Se ha calculado que en los últimos años, 56.2% de los inmigrantes que llegan al Estado de México provienen del D.F.⁵.

Los municipios de Nezahualcoyotl (con 1 millón 260 mil habitantes); Ecatepec (1.219 mil); Naucalpan (786 mil); Tlanelpan (703 mil); Atizapán (315 mil) y Chalco (283 mil), entre otros, son el hogar de lo que en las estadísticas oficiales se consideran pobres o extremadamente pobres. Lo son, no sólo por su nivel de ingresos sino también porque habitan las comunidades donde la oferta de servicios públicos esenciales como agua, drenaje, servicios médicos y educación se han rezagado enormemente. El crecimiento acelerado de los municipios que rodean al D.F. ha sido impulsado por una política urbana y fiscal que pretende convertir a la capital en una zona de vida cara, provocando la expulsión de la población más necesitada. Se pretende así que el D.F. sea un lugar manejable para que aquí puedan operar las oficinas centrales de las empresas y de servicios financieros, el turismo y los comercios más lujosos.

La periferia así estaría destinada a los pobres. Tomemos por ejemplo el caso de Chalco. Durante los primeros años ochentas, llegaron a este municipio el 62% de los casi 300 mil habitantes que conforman su población actual. Sólo el 2% de ellos residía en dicho lugar antes de 1979. Su crecimiento, "lejos de ser resultado de la inmigración del país



La injusticia y la desigualdad han sido otra resultante del crecimiento anárquico de la ciudad. En las últimas dos décadas, el D.F. aumentó su población a un ritmo muy bajo de 0.9% anual (contra el 2.6% a nivel nacional) pero su periferia, los municipios conurbados del Estado de México crecieron a un ritmo explosivo (el Estado de México registró una tasa de crecimiento promedio anual de 4.8%). Se ha calculado que en los últimos años, 56.2% de los inmigrantes que llegan al Estado de México provienen del D.F.

4. Otros problemas de contaminación serios son los provocados por desechos sólidos y la del agua.

5. Cf. Boletín de la Comisión de Asentamientos humanos, op. cit. No. 3, abril de 1992.

hacia la Ciudad de México, corresponde a un proceso de reestructuración interna de la misma... El 80% de la población... proviene del D.F.... La causa principal de este proceso de expulsión es la escasez de vivienda y la dificultad de acceso a ella en las zonas centrales de la ciudad... El 60% de la población arrendaba una vivienda; 12% vivía en inmuebles prestados; y 15% habitaba con algún familiar... El traslado a Chalco significó el acceso a la propiedad del 93% de los que arrendaban vivienda...”⁶. Este fenómeno migratorio ha ocasionado que la dotación de servicios en Chalco sea de las más bajas de los municipios conurbados. Tan solo el número de viviendas que carecen de agua potable asciende al 71%, según cifras oficiales. Pero a la carencia de agua, drenaje y energía eléctrica, debe sumarse la falta de equipamientos, como mercados, escuelas y hospitales. Según la misma investigación, la mitad de la población de este asentamiento recibe el salario mínimo y una parte muy importante tiene empleos informales (comercio ambulante, principalmente).

Los problemas del D.F. y de la Ciudad de México no se agotan aquí. A la recurrencia de catástrofes, degradación del medio ambiente y desigualdad en la oferta de servicios habría que agregar, entre los más agudos, la creciente inseguridad pública y la vialidad y el transporte colectivo.

Todos estos problemas son similares a los que sufren las otras grandes ciudades de México. Pero lo más grave es que no existe, en el caso de la capital de la República, la posibilidad de cambiar la política dominante y optar democráticamente por otras soluciones. Mientras el D.F. no tenga un gobierno local, electo por la ciudadanía, seguirá privando impunemente el autoritarismo y la arbitrariedad.

El régimen fiscal imperante en México ha dejado a los gobiernos locales, tanto de los estados como de los municipios, verdaderas migajas. A la inversa de lo que estipula un régimen federalista, en México el sistema fiscal es centralista y residuamente local.

2. Los municipios mexicanos

El federalismo mexicano está reconocido en los artículos 40 y 41 de la Constitución. Sin embargo, esta soberanía es ficticia debido al centralismo político que ejerce el presidente de la República y a la hegemonía del partido oficial (el PRI). Este régimen político ha hecho que los gobernadores y los congresos locales carezcan en realidad de la autonomía política que teóricamente existe en el pacto federal. No sólo eso: la mayoría de los recursos económicos son absorbidos por la federación. El régimen fiscal imperante en México ha dejado a los gobiernos locales, tanto de los estados como de los municipios, verdaderas migajas⁷. A la inversa de lo que estipula un régimen federalista, en México el sistema fiscal es centralista y residuamente local.

A la inexistencia del federalismo debe sumarse la situación todavía más deporable de los municipios mexicanos. Los gobiernos municipales han sido el último eslabón de un poder autoritario y centralista. Patrimonio de caciques, de fuerzas corporativas u oligárquicas; sometido a las legislaturas locales y por esta vía a los gobernadores; y con recursos económicos absolutamente insuficientes, los municipios mexicanos se han convertido en la “cola del Estado”

6. Hiernaux, Daniel, “Ocupación del suelo y producción del espacio construido en el Valle de Chalco, 1978-1991”, Universidad Autónoma Metropolitana - El Colegio de México, 1992.

7. En las últimas décadas, en México, del total de ingresos fiscales, el gobierno federal ha concentrado entre el 80 y el 86% del total; los gobiernos estatales entre el 12 y 18%, y los gobiernos municipales, entre el 1.5 y el 4%. Para aliviar en algo la penuria económica de los gobiernos locales, la Federación transfiere una parte de sus recursos a estados y municipios, pero ello no resuelve en absoluto el problema y en cambio crea una dependencia política de consecuencias negativas.



La Revolución en blanco y negro (Anita Brenner) F.C.E.

en lugar de ser la "cabeza de la sociedad"⁸.

Esta postración tiene su propia historia: a fines del siglo pasado, la dictadura de Díaz concibió el sistema de "prefecturas" que no eran sino representantes del presidente para controlar los ayuntamientos y que se convirtieron en la verdadera autoridad de los pueblos y comunidades. Una de las demandas programáticas más importantes de la Revolución Mexicana fue precisamente la del municipio libre: es decir, la "supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante".⁹

En la Constitución de 1917 se incluyó un artículo especial destinado al municipio, el 115, donde se reconocieron tres cuestiones fundamentales: la elección popular de los ayuntamientos; la supre-

Patrimonio de caciques, de fuerzas corporativas u oligárquicas; sometido a las legislaturas locales y por esta vía a los gobernadores; y con recursos económicos absolutamente insuficientes, los municipios mexicanos se han convertido en la "cola del Estado" en lugar de ser la "cabeza de la sociedad".

sión de los "jefes políticos" porfiristas; y la facultad de los ayuntamientos para administrar libremente su hacienda. Sin embargo, los constituyentes de 1917 establecieron también que los impuestos a cargo de los ayuntamientos serían determinados por las legislaturas locales; con ello decidieron el futuro inmediato de los municipios pues éstos se volvieron dependientes de los gobiernos estatales y se les condenó a manejar recursos muy limitados. La autonomía municipal quedó, así, destinada a existir sólo en el papel.

8. Muñoz Ledo, Porfirio, "El municipio, cabeza de la sociedad", en *Memoria del Debate sobre el programa del PRD*. Tomo IV, México, 1992.

9. *Programa del Partido Liberal Mexicano*, redactado por Ricardo Flores Magón en 1906.

Durante muchas décadas el régimen jurídico municipal quedó en manos de los gobiernos estatales, los cuales promulgaron Leyes o Códigos Municipales que regirían en sus respectivas entidades. En este mismo lapso, las reformas al 115 fueron pocas y menores. Por fin, en 1983, el presidente Miguel De la Madrid llevó a cabo una importante reforma municipal que significó un cierto avance en algunos aspectos, como la representación proporcional de los regidores de acuerdo con la votación recibida por los distintos partidos políticos, las atribuciones explícitas del municipio en materia de obras y servicios públicos (agua, alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados rastros, parques y jardines y seguridad pública y tránsito), la facultad de los ayuntamientos para formular y administrar planes de desarrollo urbano y controlar la utilización del suelo, y la definición de algunas fuentes de ingreso propias (principalmente el cobro del impuesto predial). Fueron, sin embargo, avances muy limitados. Voces calificadas han hablado incluso de una contrarreforma por una razón muy clara: se llevó al texto constitucional lo que en los ordenamientos locales se había impuesto años atrás, es decir, el control de las legislaturas locales sobre la vida municipal.

El objetivo central de la reforma delamadridista fue ensayar una suerte de descentralización administrativa que permitiera un mayor grado de gestión en los municipios. Sin embargo, esta descentralización no fue acompañada ni de una reforma fiscal que la hiciera posible, ni de un fortalecimiento político del municipio.

Por ello, las facultades otorgadas a los ayuntamientos se cumplen con grandes deficiencias (en materia de obras y servicios públicos) o sencillamente no se ejercen. En este último caso están dos aspectos positivos de la reforma: la posibilidad de realizar una planeación

conjunta en los municipios conurbados y la formación de Comités de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) para incorporar la participación ciudadana en la formulación y evaluación de los planes de la administración municipal. En ambos casos estas disposiciones han sido letra muerta porque los ayuntamientos carecen de autonomía política y de recursos suficientes.

Bajo la administración actual de Carlos Salinas de Gortari las buenas intenciones de su predecesor han sido definitivamente enterradas. Las reformas del 115 no han sido completadas y, muy por el contrario, el centralismo se ha exacerbado. En materia de hacienda y gasto público, por ejemplo, los municipios y los estados siguen recibiendo migajas, con el agravante de que ahora ya ni siquiera se menciona el sistema nacional de planeación democrática, contenido en el artículo 26 de la Constitución y en cuya ley reglamentaria se incluye expresamente a los municipios. Además, el gasto social, cuyo ejercicio se intentó descentralizar tímidamente con la reforma al 115, se controla ahora de manera absolutamente centralista a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyos recursos son manejados directamente por el presidente de la República.

Los municipios mexicanos y sus gobiernos continúan pues, ahogados financieramente; despreciados y maltratados por los gobiernos estatales y federales; sojuzgados por el centralismo político; y para colmo, golpeados por el fraude electoral y la violencia cuando se trata de ayuntamientos de oposición. Todo ello, parecería destinarlos a languidecer. Sin embargo, el otro lado de la moneda es que existe una enorme vitalidad popular para defender la vida municipal, sacarlos de su postración y de darles dignidad, soberanía, democracia.

Los municipios mexicanos y sus gobiernos continúan pues, ahogados financieramente; despreciados y maltratados por los gobiernos estatales y federales; sojuzgados por el centralismo político; y para colmo, golpeados por el fraude electoral y la violencia cuando se trata de ayuntamientos de oposición. Todo ello, parecería destinarlos a languidecer. Sin embargo, el otro lado de la moneda es que existe una enorme vitalidad popular para defender la vida municipal, sacarlos de su postración y de darles dignidad, soberanía, democracia.



Un conjunto de factores explican esta vitalidad: por un lado, una larga tradición histórica municipalista, aún vigente, que forjó una conciencia colectiva identificada con el pueblo, con la comunidad, con la tierra. Es una tradición que tiene orígenes indígenas y españoles. Lo primero, porque gran parte de la sociedad prehispánica estaba organizada en núcleos de población que explotaban y disfrutaban en común la tierra, por ejemplo los calpullis aztecas. Lo segundo, porque el municipio español medieval, que los conquistadores trajeron a Nueva España, estuvo dotado de una gran autonomía frente a los señores y los reyes, y de fueros que le permitieron administrar tierras y bienes en común.

A esta tradición se ha vinculado la resistencia social a la opresión, el despojo, la explotación, la violencia, el engaño. En los últimos años esta voluntad popular se ha extendido y multiplicado: la oposición democrática no sólo gobierna más municipios que nunca; no sólo hay más regidores de oposición que antes; también, la participación popular es cada vez mayor y mejor organizada¹⁰.

Para responder a esta vitalidad popular y buscar una alternativa al centralismo y sus efectos negativos, se requiere una profunda reforma legal y política del municipio¹¹.

Es indispensable que en la Constitución se reconozca al municipio no sólo como una forma de organización administrativa, sino principalmente como una comunidad de ciudadanos que se gobierna a sí misma; es decir, como el primer nivel en el que el pueblo ejerce su soberanía.

Así mismo, se requiere dotarlo de una mayor libertad económica: 1) dando a las comunas municipales el derecho a decidir el modo en que empleen sus recursos sin interferencia de los congresos locales; y 2) aumentando el monto de las participaciones fiscales a los

municipios, mínimamente en un 12% del total¹².

Ambas cosas implican una profunda reforma fiscal que permita descentralizar los recursos que hoy están en manos de la federación. Mientras esta estructura subsista, la marginación del municipio no podrá ser revertida.

En el aspecto político es necesario: dotar a los ayuntamientos de mayores facultades legislativas y judiciales e impulsar el Cabildo Abierto reconociéndole atribuciones en materia de designación de funcionarios; prestación de servicios públicos; determinación de contribuciones e ingresos; y revisión de cuentas públicas.

Conviene agregar a esta propuesta de reformas, otras que tienen que ver con los mecanismos de elección: un sistema más claro de representación proporcional de los regidores; la calificación de las elecciones de ayuntamientos por instancias municipales y no, como sucede actualmente en muchas entidades, por las legislaturas locales o por comisiones estatales electorales.

10. Sobre las luchas municipales de los últimos años contamos con los estudios de Adriana López Monjardian y Carlos Martínez Assad. En cuanto a los avances electorales de la oposición en los municipios, hay pocos trabajos pero es claro que a partir de 1988 se han presentado avances muy importantes. El PRD, por ejemplo, fundado en 1989, ha conquistado 105 ayuntamientos incluyendo 3 ciudades importantes.

11. Las propuestas que siguen fueron resultado de la Primera Convención Nacional Municipalista que se llevó a cabo en septiembre de 1990, con la asistencia de presidentes municipales, síndicos, regidores y funcionarios municipales surgidos de la oposición democrática, de alrededor de 200 ayuntamientos del país.

12. Según el IBAM, los municipios brasileños reciben actualmente el 23% de los ingresos fiscales totales del país. En otros países esta cifra es todavía más alta, como Alemania (25%), Finlandia (30%), Suecia (39%) o Noruega (41%). De esta manera la cifra del 12% aparece como una propuesta conservadora, aunque un poco mayor a la de España (9%).



3. Municipio y ciudad

En México existen 2.389 municipios en donde residen 73 millones de habitantes (pues a la población total del país hay que restarle la que habita en el D.F.). La mayoría de estos municipios son pequeños, ya que 119 municipios (5% del total) concentraban el 48% de la población total: esto quiere decir que en 2.270 municipios habitaban 38 millones de personas, es decir, un promedio de 16 mil 700 habitantes por municipio.

Los municipios más pequeños se ubican en las regiones que hace 500 años eran las zonas indígenas más densamente pobladas. En 13 entidades: Chiapas, Yucatán, Oaxaca, Veracruz, Guerrero, Puebla, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo y San Luis Potosí, existen 1.861 municipios (cerca del 80% del total). La razón es que los cabildos españoles que la corona instituyó en la Nueva España no sólo se implantaron en las nuevas ciudades coloniales. La llamada República de los Indios adoptó también el régimen municipal mezclando su tradición política y cultural con la nueva legislación española. Con ello, logró mantener un cierto grado de autonomía, atenuar el costo humano de la dominación, y preservar sistemas de trabajo y hábitos culturales. Durante la época colonial y aun después, ya en el siglo XIX, la aspiración de cada pueblo o comunidad era ser reconocida como cabecera municipal para tener así algunas salvaguardas legales y políticas frente a la expansión de las haciendas y otras formas de explotación. El mapa actual de los municipios mexicanos se forjó así, en lo fundamental, en los siglos precedentes.

Sobre esta herencia indígena y cultural se expandió el capitalismo industrial del siglo XX, particularmente el que conocimos en los últimos 50 años. El desequilibrio entre la ciudad y el campo; la consecuente migración de grandes

grupos humanos desde las regiones más atrasadas a los nuevos centros de desarrollo dio lugar a una polarización regional que impactó claramente a los municipios.

Así, la herencia colonial e indígena y la urbanización de las décadas recientes nos han dejado grandes municipios urbanos donde viven millones de ciudadanos frente a los municipios de zonas rurales casi deshabitados, sin recursos y en absoluta marginación. Mientras el municipio más pequeño de México, Santa Cruz Tayata, Oaxaca, cuenta con 570 habitantes, el mayor y uno de los más ricos y prósperos del país, el de Guadalajara, cuenta con 1 millón 629 mil habitantes.

Ambos, sin embargo, son gobernados básicamente por el mismo marco jurídico y el mismo esquema de gobierno.

Una razón más para modificar el marco jurídico municipal es precisamente este desequilibrio. En particular, se requiere pensar en un gobierno municipal específico para las ciudades.

Nuestras urbes modernas no pueden seguir gobernadas a través del centralismo, la antidemocracia y la ausencia de canales institucionales de participación ciudadana. Los ayuntamientos municipales, por su parte, están destinados a ejercer un gobierno ineficiente, semi-paralizado, que perpetúa la desigualdad y genera conflictos porque no responde a las necesidades populares. La solución a ambos problemas reside en descentralizar los recursos, darle mayores facultades a los ayuntamientos, liberarlos de ataduras impuestas por los estados y la federación, y transformar sus estructuras de gobierno.

Un nuevo gobierno municipal para la ciudad requeriría:

- 1) Descentralizar formas de representación: la elección de los regidores tendría que realizarse subdividiendo el territorio municipal en barrios o colonias, es decir, en comunidades urbanas





más pequeñas con problemas similares y vínculos sociales y culturales comunes¹³. Esto permitiría ampliar la representación del ayuntamiento; que los regidores estuvieran más cerca de sus representados; y que pudieran cumplir dentro del cabildo un papel más efectivo en la atención de los problemas de su comunidad.

2) Una forma distinta de incorporar la participación ciudadana mediante consejos tripartitos (autoridades municipales, funcionarios, y organizaciones

sociales y ciudadanas) en asuntos tales como: limpia, protección ambiental, prevención de catástrofes, bienestar so-

13. Actualmente, en las leyes orgánicas municipales de las distintas entidades del país, existe la figura de "autoridades auxiliares" que representan a la autoridad municipal en las comunidades situadas fuera de la cabecera municipal. Se trata de una figura heredada de la historia indígena y colonial. Sin embargo, a estas autoridades no se les reconocen facultades plenas, ni forman parte del cabildo; en algunas legislaciones estatales,

cial¹⁴ y seguridad pública. Estos consejos serían instancias de consulta para determinar las prioridades de la administración municipal pero también para organizar a las propias comunidades en estas áreas. El cuidado del medio ambiente y la protección civil frente a desastres, por ejemplo, implican, necesariamente, la participación activa de la población. En el caso de los derechos humanos se trataría más bien de una instancia ciudadana independiente del ayuntamiento para cumplir el papel de un "ombudsman" municipal, mismo que en América Latina y desde hace siglos se llama "Procurador de Pueblo".

3. Convertir los actuales COPLADE-MUN en órganos más representativos (del ayuntamiento y la comunidad), con mayores facultades (incluyendo planeación urbana y desarrollo económico), y como parte de un sistema de planeación nacional donde se incluyeran los tres niveles de gobierno para atender las necesidades sociales y el fomento al desarrollo¹⁵. Estos Comités de Planeación podrían también fungir como instancias de coordinación entre los municipios conurbados con la participación de los órganos de gobierno estatales y la Federación.

No hay otra perspectiva mejor para gobernar las ciudades que fortaleciendo la autonomía municipal. Sólo en este espacio de gobierno se pueden conocer de cerca los problemas. Igualmente, la participación ciudadana puede encontrar aquí un espacio.

Las ciudades pueden ser recuperadas por sus habitantes. Un mejoramiento de

la eficiencia y sobre todo una búsqueda de la igualdad en la oferta de los servicios básicos de la población puede lograrse bajo una gestión municipal renovada, democrática y fuerte. La urbanización es una tendencia que no se va a detener en el futuro cercano. Pero este proceso no se tiene que dar necesariamente bajo el centralismo, la anarquía y la injusticia. Como dijo Jordi Borja: "Si es cierto que estamos en un mundo cada día más urbano, ello quiere decir que el mundo pertenece cada día más a las ciudades y cada día menos a los Estados".

incluso, tampoco son electas popularmente sino que son designadas por el presidente municipal. Además, para los municipios de las ciudades, esta figura ha perdido significado y prácticamente ha desaparecido.

14. Algunas tareas ligadas al bienestar social, como desayunos escolares, clínicas, talleres de capacitación para mujeres, apoyo a minusválidos, etc., han quedado tradicionalmente a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que opera a nivel federal, estatal y municipal. La cabeza de los DIF's recae, tradicionalmente, en las esposas del presidente de la República, del gobernador o del presidente municipal. Son, normalmente, organismos con pocos recursos, sin participación ciudadana, y muchas veces destinadas al lucimiento de las "primeras damas".

15. Existe, por ejemplo, una gran confusión legal sobre las facultades del municipio, de los estados y la federación en materia de planeación urbana y asentamientos humanos. Además hay también confusión sobre los órganos municipales de participación ciudadana, ya que las diversas legislaciones permiten la existencia de varios de ellos. Todo esto se debe a que no se ha diseñado con toda claridad un sistema nacional de planeación que deslinde responsabilidades y facultades en los tres niveles de gobierno.



Daniel Mera V.
Estudiante de la Universidad Nacional de Colombia y exmiembro del equipo ejecutivo de la Campaña Viva la Ciudadanía.

La transición política de la juventud universitaria

A Moisés, my brother.

Un reportaje de Alejandro Santos en El Tiempo (30-VIII-92, p. 2B) nos informa que “La U. ya no sopla”, es decir: incide más en los destinos del país un parlamentario venal que toda la juventud universitaria de Colombia¹. Noticia escalofriante. Y enojosa, si además pensamos de inmediato en los vientos de esperanza ciudadana que suscitó el movimiento estudiantil por la Constituyente (MEC), esa “gran burbuja de opinión”² que moriría en los comicios del 09-XII-90 a causa de la división político-electoral³ de “Los hijos de Núñez”.

a. Desencanto y semilla del movimiento estudiantil por la Constituyente⁴

Por qué no perduró el MEC? Debía acompañar la deliberación de la Asamblea Nacional Constituyente al menos desde varias ciudades y tal vez luego constituir una fuerza cívica que hoy pudiese ‘soplar’ ideas y proyectos graves a las instancias legislativas, interperlar con eficacia al gobierno e imprimir certeza y fervor a los ingentes esfuerzos de la muy invocada sociedad civil. Pero el MEC no perduró siquiera por una razón histórica: en 1990 el país político juvenil-PPJ⁵ (‘unipartidista’ y caníbal, ideologizado, marginal y marginado, radical) 1) asistía, desgarrado y



perplejo, al súbito sepelio mundial de la ideología que lo había animado durante décadas⁶, 2) aceptaba, por primera vez y a regañadientes, un liderazgo de la ‘tradición’ ‘lagarta’ estudiantil de las universidades privadas⁷, y 3) descubría, con algún retraso, un país complejo y diverso (el pueblo, según la jerga) sensible al cambio por vías pacíficas y afable con las propuestas no tradicionalistas. O sea: en 1990, en un contexto reformista no esperado ni comprendido bien, con una ideología conservadora y una hegemonía especialista en reveses todavía operante⁸, el PPJ no podía cumplir a satisfacción los retos distintos del MEC, y éste, como simple “gran burbuja de opinión”, sin vínculos y resortes en la historia, sencillamente carecía de metas propias. Habría sido una burbuja útil y ajena, oportunamente apoyada por el ex-presidente Turbay Ayala.

La experiencia vertiginosa del MEC, a diferencia de las grandes batallas de la larga “década brillante y heroica” (Facundo Cabral), no nos dejó el ánimo colmado de rencores. Nos salvó de prolongar la farsa: un saludable y fecundo desencanto de nosotros mismos como agentes de cambio ha ido apoderándose del PPJ. Esta vez el balance magro de la jornada no encontraba explicación en la represión, la animadversión de la prensa o la indiferente incomprendición de la sociedad, sino en la cultura política premoderna de la ‘casa’, la pobreza intelectual, la baja formación académica, la inercia ideológica, la falta de imaginación política, y un etc. de **mea culpa**⁹. El desencanto¹⁰ nos indujo a la modestia, y ésta a escuchar con atención las voces cotidianas de nuestra generación.

b. Transición singularmente posmoderna hacia la modernidad democrática

La semilla del MEC, dada en el contexto del cambio de época, es la síntesis de dos encuentros difíciles y breves: el de las tradiciones estudiantiles de las universidades públicas y privadas, dos culturas distintas y propensas a la mutua hostilidad, y el de esta mancomunidad promisoria con un poder político dubitativo entre el **statu quo** y la reforma, que a su vez se encontraba con un nuevo orden internacional. Tal síntesis histórico-política y social, punto de partida de un nuevo período de la participación juvenil, ha sido ‘corroborada’ por la creciente influencia del pensamiento político posmoderno¹¹ y ‘cultivada’ por fuertes tendencias sociales y culturales de la juventud¹². Animando así la esperanza de vincular a ésta a la construcción de la modernidad democrática de Colombia¹³, el ‘nuevo país’ de la Carta. He aquí la paradoja o el ardid: la modernidad realizada con base en ciertas premisas y sugerencias posmodernas¹⁴. El trecho que va del viejo hecho vs el nuevo dicho al hecho nuevo se llama transición. Una dispendiosa tarea de cultura con ocasionales ‘fuegos artificiales’ de batalla político-ideológica.

Las claves

De la semilla del MEC sale un haz de cinco claves para 1) superar las herencias del pasado estridente que aún nos agobia, 2) tejer los cimientos de una tradición ciudadana que convierta nuestras nobles causas perdedoras en causas victoriosas, y 3) inquietar (‘soplar’) en el presente lustro ojalá la venalidad, la miopía y la arrogancia de los poderes públicos y privados de la sociedad, legítimos e ilegítimos. El nuevo período de la participación juvenil se propone 1) la fiscalización del presente por referencia al pacto que justificó con creces la Séptima Papeleta, y 2) aportar a las obras de la Nación en construcción que tal vez serán terminadas cuando la fiscalización pase a ser una dirección largamente anhelada. El presente es, primordialmente, un peculiar ‘invernadero’ con ‘salidas de campo’ ‘científicamente’ seleccionadas.

Las claves de la transición afectan seis aspectos fundamentales de la tradición del llamado movimiento estudiantil colombiano: la orientación última, la práctica, el tratamiento de la persona, las utopías de referencia, la relación con los partidos y la relación con el tiempo. En el muy diferenciado mundo de la juventud universitaria ellas parecen no provocar corto circuito en la comunicación, más bien establecen los indispensables puentes. Claves, pues, de los nuevos liderazgos. Explicadas ‘gráficamente’.

c. Solidarios y críticos, no ‘demoledores’

La invitación a destruir todo lo existente para comenzar de cero la instauración de todo “lo alternativo” es desplazada por el reto de asumir lo mejor del pasado y del presente para acercarlo mucho más en el presente-futuro a la plenitud de los ideales. Conocer y apropiarse de lo más justo, lo más democrático, lo más moderno de nuestra historia: esto es ser solidarios, porque nos vinculamos verdaderamente al destino común que la Nación ha ido forjándose, así nos resulten insopportables ciertos períodos y gobiernos; esto es ser

críticos, porque asumimos la superación del pasado y la fiscalización del presente. La sociedad estará complacida de dialogar con la juventud en esos términos. Han quedado atrás los pretendidos demoledores.

d. Pragmatismo, ética y estética

La aceptación del fracaso como “constancia histórica” de una lucha que algún día triunfará es remplazada por la exigencia de resultados satisfactorios según objetivos más o menos precisos. Los estudiantes más voluntariosos tienden ahora a ‘saber’ que la realización exitosa de cualquier proyecto requiere: 1) términos realistas y viables (entender el contexto), 2) determinados recursos materiales y humanos, y 3) verdadera organización y liderazgo. El ‘odio’ o el ‘miedo’ a la tecnología ceden el paso a un interés utilitario por ella, que suple la insuficiencia de los tradicionales medios físicos de la acción estudiantil y permite un mejoramiento sustancial de la alidad de la práctica.

Por vía del rechazo a “el fin justifica los medios” de la anterior tradición, nuestro pragmatismo tardío resultaría controlado por “lo moralmente permitido”¹⁵. También, por reacción a la agresión estética de la propaganda política en las universidades estatales, se fortalece cierto énfasis social en ‘la armonía’ como exigencia con valor intrínseco de la acción. Esto refuerza la molestia de la gente por las grescas en el Congreso.

e. Academia y ciudadanía, proyecto de vida y sociedad

La disposición heroica al sacrificio personal (y familiar) por la causa redentora ha desaparecido. Una irresistible rebelión individualista en los años 80 consagró que el proyecto de vida es la condición primera de la contribución de cada cual a la tarea de sociedad que elija. El ciudadano remplaza al héroe. Un país depende de la “suma” ‘coordinada’ y policiasista de innumerables ciudadanos/as activos/as, con alta formación y

libres (cultos y ágiles) en el mundo internacional. La retórica romántica también ha desaparecido.

Este horizonte sugiere que el estudiante ingresa a un grupo porque 1) comparte la propuesta examinada, 2) aspira a ser un experto en la materia, 3) su disposición de tiempo y esfuerzos se lo permite, y 4) quiere ponerse en ‘contacto’ con el ‘mundo’. El grupo es, entonces, un equipo formado por motivos de interés público, que permanece y se consolida en la medida en que el cumplimiento de los propósitos acordados satisface y promueve aquellas distintas expectativas de sus miembros, que el grupo ha ido regulando conforme a las consideraciones que lo originaron. Esta tendencia va creando un nuevo tipo de líder estudiantil.

f. De la revolución a las utopías de la Constitución

También en las universidades públicas de Colombia “Marx ha muerto, Lenin aún vive”, junto con Mao (Eduardo Pizarro, *El Tiempo*, 12-X-92, p. 6B). El reducido número de estudiantes que aún milita con la revolución no logra hacer inteligible lo que propone. Aunque podemos adivinar que se trata, en el mejor de los panfletos, de una utopía socialista o comunista. La comunidad universitaria bosteza con indiferencia o muestra irritación. Persiste, sin embargo, el hecho recurrente de la violencia. Mientras desde las universidades privadas nos observan con curiosidad.

Al tiempo con la agonía de Lenin, el nuevo período de la participación juvenil encuentra que la Constitución de 1991 tiene fuertes visos de utopía (con el atractivo adicional de ser la más colombiana y realizable que hayamos conocido). El proyecto de Nación más legítimo, democrático y moderno de nuestra historia¹⁶. Que bien valen nuestras vocaciones rebeldes el Estado Social de Derecho¹⁷, la democracia participativa, una cultura de respeto a los derechos humanos, una Justicia pronta y acatada, unos compatriotas fieles al artículo 95.

g. Proyecto generacional y años imperativos

Resulta difícil negar que el movimiento estudiantil de las tres décadas pasadas le hizo demasiado eco a las orientaciones de los partidos y grupos políticos, con o sin proyección nacional. Los líderes estudiantiles de aquella época pensaban la universidad desde su militancia partidista. Y existían muchos y variados ‘proyectos de partido’. Todo lo cual se acepta como se acepta el descubrimiento de América, es decir, la historia: con el ceño fruncido y que ojalá no vuelva a pasar. En la actualidad tal vez no haya proyectos de partido sino precandidaturas presidenciales. Lo mismo da: el tufillo clientelista y corrupto de unos, el perfil insípido de los desmovilizados y la paranoia armada de los otros, impiden que la juventud estime los esfuerzos de los sectores renovadores de la clase política¹⁸. Entre tanto, la juventud universitaria solo parece dispuesta a un proyecto generacional, cuyos acuerdos constitutivos hemos intentado precisar en el presente escrito.

Abandonada la perspectiva milenarista y elevada la conciencia de la “precariedad del tiempo” y de la dinámica de “mutaciones” mundiales, la década de los 90 aparece para los países subdesarrollados como una década decisiva (dignidad o desolación), con retos ineludibles ya asignados. Así, el proyecto generacional tiene los mismos años imperativos: los 90. De ese peculiar ‘invernadero’ tal vez salga una “generación del 2000”. De lo contrario, Colombia estará cerca de la desolación.

h. Tarea: acelerar la transición

Transcurridos casi tres años de la transición, el tiempo apremia. De un lado, algunas tendencias recientes de participación estudiantil deben recibir un impulso vigoroso: 1) los equipos de trabajo, asociaciones de estudiantes y congresos académicos por carrera, nacionales y latinoamericanos, 2) la revalorización de la representación estudiantil en las instancias directivas de las universi-

dades públicas y privadas¹⁹, 3) la iniciativa nacional de comunicación y capacitación de las publicaciones estudiantiles, y 4) el trabajo interdisciplinario con la comunidad (respetuoso y mutuamente fructífero —Opción Colombia, PRIAC de la UN—).

De otro lado, podemos desechar la consolidación de los siguientes indicios: 1) un reencuentro de los promotores del movimiento estudiantil por la Constituyente alrededor de la Tutela contra sentencias, 2) la organización autónoma de los jóvenes liberales en secretarías regionales, 3) la continuidad de algunos núcleos locales y regionales de participación estudiantil, legado de “Viva la Ciudadanía”, y 4) un interés de los nuevos líderes universitarios por las teorías del liderazgo. Por el reverso, rogar a Dios para que 1) la Juventud Comunista ingrese a la transición con un discurso aceptable, alejado de la violencia, 2) en la Alianza Democrática M-19 presten oído a los jóvenes capacitados para ayudar a “empujar el tren”, y 3) las juventudes conservadoras participen al menos en la “rebelión de los coroneles”.

Otras tareas de la transición esperan nuevos impulsos: 1) la pedagogía sobre Constitución, legislación y sociedad en las universidades y de éstas a los colegios, 2) la formación de grupos de estudio estudiantiles conectados con los institutos de investigación especializados, y 3) la participación estudiantil en los asuntos de la democracia local.

El “diablillo” de la historia ha querido que los acontecimientos y grandes controversias del país en 1992 (la reforma universitaria, p. e.) sorprendieran a la juventud sin maneras todavía de ‘reunir’ las manifestaciones mencionadas en hechos y opiniones de fuerte incidencia. Quizás encontraremos “pistas” ‘organizativas’ en la experiencia de otro país. Quizás no. Sigamos atentos ●

1. El presente artículo es un abstract de una reflexión-investigación en curso sobre los temas aquí esbozados y otros aledaños. Esto explica cierta síntesis y ‘audacia’ conceptual y/o simbólica, y el escamoteo aparente de algunas cuestiones. Advertencia ‘metodológica’: las

comillas dobles por lo general indican que la expresión es 'prestada' y las comillas simples que se atribuye un sentido relativo a las palabras.

2. Expresión de Oscar Sánchez, Secretaría de Juventudes y Estudiantes del Partido Liberal (JPL).

3. En el II y último Congreso Nacional —UniMedellín, sept-90— se 'acordó', con final bochornoso, una "operación avispa" suicida: libertad de listas. Tan prosaicos como el Jefe Único, pero menos avisados.

4. Debe recordarse que el MEC supo interpretar esa nueva sensibilidad de los universitarios (a la cual se debió en parte) surgida de la Marcha del Silencio en Bogotá por el magnicidio de Luis Carlos Galán.

5. Usamos esta figura (que alude a la trajinada oposición gaitanista país político vs país nacional), en lugar de 'movimiento juvenil colombiano', para indicar: 1) las condiciones estructurales —militancia, recursos partidistas (proyecto, método) y un poder para ejercer, así sea más ficticio que real— que hacen posible las manifestaciones registradas por los medios de comunicación, y 2) la desconexión del 'movimiento' con la juventud (escasa representatividad y legitimidad). El PPJ, en una acepción restringida que aquí preferimos, cobijaría a los jóvenes militantes y activistas que participan de los proyectos, iniciativas y disputas en el (y del) ámbito que históricamente la sociedad ha reconocido como conciencia crítica suya. En una acepción amplia, el PPJ reuniría además a: 1) los jóvenes pegacarteles y aspirantes a puesto público que incluso asisten como delegados a las convenciones liberales y conservadoras, 2) los hijos de "Tradición, Familia y Propiedad", 3) grupos de universitarios animados por el propósito de llegar al legislativo por un camino independiente, 4) algunas organizaciones no gubernamentales, y 5) un etc. no peyorativo. Por fortuna, existe tan amplia gama de iniciativas juveniles.

6. La perestroika, la Plaza de Tian An Men, Europa del Este, el final de la 'guerra fría' y Nicaragua, causaron un buen número de problemas existenciales en las universidades públicas, aunque no rectificaciones ideológicas y políticas. Los famosos tics y la nostalgia sustituyeron el trabajo intelectual. Para una crítica de la tragedia y la farsa del movimiento estudiantil colombiano desde la óptica del final de siglo, ver Mera V. Daniel, "El tropel en contravía", Lecturas Dominicanas, El Tiempo, 09-VI-91.

7. Calificación injusta si nos referimos al Movimiento Estudiantil "Todavía Podemos Salvar a Colombia" y a otros colegas, exacta en muchos casos, y también recurso defensivo-agresivo de la tradición "mamerta", en desventaja porque la Séptima Papeleta no había sido iniciativa suya.

8. Las hegemonías, como el Frente Nacional, pasan de largo sobre las proclamas optimistas de sus opositores. Un itinerario plausible de la superación de la hegemonía radical del PPJ es el siguiente: 1) en sept-90 no logra imponer la adhesión del MEC a la Lista Única de Unidad Popular, 2) en jul-91, el IV Festival Nacional

de la Juventud —Santafé de Bogotá— deja de ser referente legítimo de las tareas juveniles por la precaria deliberación y sus conclusiones conocidas de antemano, 3) en dic-91, con el Seminario-Taller Nacional "La juventud colombiana y la Constitución de 1991" —Universidad Nacional, sede del D.C., organizado por la Campaña Viva la Ciudadanía-CVC—, se produce el "empalme" entre los dirigentes "treintañeros" de los años 80 —luchadores que sobrevivieron a la guerra sucia— y los anfitriones del encuentro, veinteañeros amigos de la Constitución, y 4) en abr-92, la discusión y el informe final de la Comisión Juvenil del Encuentro Nacional de Organizaciones Sociales para el Desarrollo de la Constitución —organizado por la CVC en el D. C.— muestran el afianzamiento de un nuevo discurso de la participación juvenil. Otros eventos, con públicos menos plurales como los de Foro Juvenil Permanente —un proyecto alentado por la Juventud Comunista-JUCO y la Juventud Trabajadora Colombiana-JTC— y los I y II Encuentro Nacional de Líderes Universitarios-oct-91, Barranquilla-ASCUN y oct-92, Cali-FES de Liderazgo, respectivamente, confirman esta tendencia de la transición política juvenil, aunque la ausencia de debate en ellos los hace menos significativos. Curiosa o sintoníaticamente, nadie habla de una nueva hegemonía.

9. En los pasillos de la U. Externado, la Salle, la ESAP, el CINEP, cierta ironía y cinismo ya lo advertían: "menos mal que nosotros no dirigimos el país", "qué dirían nuestros representados si...", "no sabemos trabajar, compañero", "le cambio su discurso por una hacha" y "¿nos equivocamos de recinto o de época?".

10. "...el desencanto es más que una pérdida de ilusiones, la reinterpretación de los anhelos... no el triste final de un proyecto demasiado hermoso para hacerse realidad, sino, por el contrario, un punto de partida". Lechner, Norbert: "Ese desencanto llamado posmoderno" en los patios interiores de la democracia, FLACSO, Santiago de Chile, 1988, p. 167.

11. La recepción colombiana del "ambiente ideológico-cultural internacional" resulta difícil de precisar más allá de la intelectualidad (que establece una distancia frente a la "moda") y de cierto segmento de los políticos profesionales y altos funcionarios del Estado (que parece sentirse muy a gusto). Sin embargo, es notable cómo cierta actitud desapasionada y pragmática va instalándose incluso en las organizaciones sociales. En los jóvenes, la recepción intelectual está muy supeditada a las pocas frecuentes adquisiciones bibliográficas de las universidades y a los textos que publican algunas revistas. De ahí el inusual beneplácito por el libro que reúne ensayos clásicos del debate modernidad/posmodernidad: Viviescas, Fernando y Giraldo, Fabio (comp.): Colombia: el despertar de la modernidad, Ed. Foro, Santafé de Bogotá, 1991. En todo caso, nadie parece escapar a algunas constataciones posmodernas. ¿Quién cree en proyectos mesiánicos? por ejemplo.

12. 'Cultivada' es una expresión bastante inexacta. Díjase mejor 'admitida'. Los jóvenes tienden a ser pragmáticos, "interesados en los resultados económicos", un poco conservadores, apáticos, frívolos, sicodélicos, egoístas. Se trataría de reorientar tales actitudes acudiendo a un "individualismo racional".

13. Esto es, en parte y con distinta preferencia, la "...incorporación de la población marginada a la ciudadanía social, económica, política y cultural...", Garatón, M. A.: "Cultura política y sociedad en la construcción democrática. Ambivalencia de las transiciones", en Perfiles Liberales No. 25, Bogotá D.C., 1991. Ver "algunas ideas para la discusión" en Santana R., Pedro: "Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy", en Revista Foro No. 14, Bogotá, abril 1991. Y los trabajos de los profesores Miguel Angel Hernández, Rubén Jaramillo y Lisimaco Parra sobre "Cultura, modernidad y modernización" para la Misión de Ciencia y Tecnología".

14. El fuerte llamado a la secularización y al realismo, la valoración del presente según la perspectiva crítica de Lechner, N.: "La democratización en el contexto de una cultura posmoderna" y "El realismo político, una cuestión de tiempo", *op. cit.* Una sugerencia interesante: "Reformar la sociedad es discernir las rationalidades en pugna y fortalecer las tendencias que estimamos mejores. El resultado no será un orden puro y definitivo. Bien al contrario, nuestras sociedades seguirán siendo contradictorias y precarias como la vida. Y, por lo mismo, procesos creativos", *op. cit.*, p. 189.

15. Deducción hecha de una exposición del profesor Antanas Mockus sobre las relaciones entre ley, moral y cultura.

16. Esta es la primera connotación histórica del Seminario-Taller Nacional "La juventud colombiana y la Constitución de 1991": el cambio de horizonte del 'movimiento juvenil'. Ya no el sueño de la sociedad igualitaria fruto de la revolución, sino la conquista democrática y participativa de cada una y de todas las promesas revolucionarias contenidas en la Carta. La segunda connotación se refiere al "empalme" de liderazgos.

17. La onda de la escuela de Chicago es frenada aquí. Una pesquisa crítica en Sarria Luna, Jaime, estudiante de la UN: "El concepto de Estado Social de Derecho en la nueva Constitución Colombiana", ensayo inédito, 1992, primer premio en el concurso convocado por la Consejería Presidencial que dirige Manuel José Cepeda.

18. La Secretaría Nacional de Juventudes del Partido Liberal, es dable creerlo, si comparte de "labios para adentro" la modernización y democratización del partido.

19. Por mandato de la Constitución (art. 68) las instituciones de educación privadas no pueden resistir la creciente petición de participación de sus estudiantes. En la U. Nacional, donde pervive una "cueva" histórica con una "tribu" respetable de activistas, los últimos maoístas asaltan urnas.

Llegamos a todo el mundo!



Cuento con nosotros
Hay que creer en los correos de Colombia

Estos son nuestros servicios utilícelos!

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO DE CORREO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGUARADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGUARADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO DE ELECTRÓNICO BUROFAX
- SERVICIO DE INTERNACIONAL APR/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

Teléfonos para quejas y reclamos:

334-0304
341-5536
Bogotá

Textos para la Democracia

**SOBERANIA
POPULAR Y
DEMOCRACIA
EN COLOMBIA**



**COLOMBIA, UNA
DEMOCRACIA
EN CONSTRUCCION**



**CONSTITUCION
1991: CAJA DE
HERRAMIENTAS**



Distribución Nacional
ECOE
Calle 24 No. 13-15 Piso 3
Tels.: 2431654 - 2433949

Ediciones Foro Nacional por Colombia
Carrera 34 No. 26-52 - Teléfonos: 2840582 - 2433464
Fax: 2861299
Santafé de Bogotá, D.C. - Colombia

EN DEFENSA DE LA ACCION DE TUTELA



APOYENOS POR EL BIEN DE COLOMBIA



MAYOR INFORMACION TELS.: 2822550 - 2854023 FAX: 2861299

SANTAFE DE BOGOTA, D.C. - COLOMBIA