

EL DESARROLLO AYER Y HOY: EL RETO DE RECONSTRUIR EL FUTURO¹

Rolando Cordera Campos

Facultad de Economía, UNAM

Diversidad y multiplicidad definen el mundo que emerge de los formidables momentos de cambio que se volvieron vértigo planetario con el fin de la Guerra Fría, el desplome del comunismo soviético y la fase terminal del régimen bipolar que organizó al mundo después de la Segunda Guerra Mundial. La uniformidad proclamada por algunos profetas instantáneos de un nuevo orden todavía ausente, choca con esta condición fundamental de la racionalidad de la globalización: sólo a partir de nuestra diversidad esencial, es que tiene sentido proponerse ser globales.

Con el cambio del mundo que pareció culminar con la caída del Muro de Berlín, se decretó derruidos los principios operativos, las creencias y las mistificaciones, que pretendían ofrecer a la comunidad internacional hipótesis racionales para pensar e imaginar un planeta ya para entonces cruzado por tendencias que imponían la imagen de un mundo sin control. Hoy, la sociedad planetaria vive presa de nuevas incertidumbres, sin contar con los recursos simbólicos (y no tanto) de contención que le ofrecía la Guerra Fría.

En la era que el gran historiador británico Eric Hobsbawm llamara la “edad de oro” del capitalismo², se presumía poder enfrentar un inventario en apariencia congelado de riesgos, conflictos y conjeturas estratégicas. Hoy, mucho más que en aquel ayer organizado por el equilibrio del terror y la destrucción mutua, pero también por reglas diplomáticas y financieras que pretendieron dar coherencia global a la reconstrucción y el caos monetario de la posguerra, todo se nos presenta fungible e incierto, nada dura, “todo lo sólido se desvanece en el aire”³.

La globalización, que es presentada insistentemente como el gran mantra sustituto de las terribles certezas de la bipolaridad, así como el vehículo óptimo de un progreso universal y generoso, no ha cumplido sus promesas de nuevo orden mundial ni de avance económico y social sostenido y generalizado. Sus promesas más bien nos remiten a más de un “falso amanecer” y a inevitables frustraciones presentes⁴.

En la actualidad, que empezó el 11 de septiembre de 2001, el proyecto globalizador *a la americana* se ve obligado a ponderar sus dinámicas por el imperio del factor seguridad internacional contra el terrorismo, y no puede sino ofrecer panoramas de restricción del tránsito de personas y mercancías que son un rotundo mentís a su entusiasta mensaje cosmopolita. La perspectiva de un mundo desbocado en el que todo, lo bueno, lo malo, lo feo y lo terrible, son posibles, deja de ser visión apocalíptica o de ficción y se vuelve componente cotidiano de nuestras pesadillas.

¹ Profesor Titular “C” de Tiempo Completo, Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México, Facultad de Economía, UNAM; Conferencia en el 2º Congreso Mundial de Escuelas de Planeación Urbana. “Diversidad y Multiplicidad: una nueva agenda de la comunidad mundial de planificadores” México, D.F.

² Cfr. The Age of Extremes

³ Marx y Engels, El Manifiesto Comunista

⁴ John Gray, False Dawn

Momento oportuno éste para volver sobre cuestiones básicas de la modernidad y para reivindicar la idea de la planeación como un vector de fuerza para apropiarse del futuro desde un presente calificado por la diversidad y el arrebató del cambio planetario. De lo que se trata al hablar de planeación, es de reconstituir el presente mediante un esfuerzo tanto intelectual como de la voluntad política, destinado a erigir una arquitectura de las relaciones humanas que pueda servir de cauce racional y progresista, democrático y de equidad, para la sociedad internacional que a pesar de todo surge en busca de un nuevo orden planetario que pueda, a la vez, ser proyecto civilizatorio.

La búsqueda de un régimen global con rostro humano y comprometido con la inclusión participativa de sus miembros, deja de ser utopía y pasa a ser la única combinación capaz de ofrecernos una salida a la fiebre distópica que se ha apoderado del mundo en estos años de mudanza frenética. La única ruta capaz de ofrecer a la especie humana no sólo visos de supervivencia, sino horizontes de evolución viables y sustentables: de defensa y promoción del bienestar social y de la naturaleza, que ha empezado en estos años a pasar la factura de decenios de descuido y abuso por parte de sus criaturas más preciosas -y soberbias.

Contumaz practicante de la “ciencia lúgubre”, no podía dejar pasar la oportunidad de transmitir algunas pinceladas del otro lado de la luna que el globalismo quiso presentarnos en su febril despegue como de queso. Cumplido mi homenaje a Malthus, quien le ganó a pulso a la economía política el calificativo de “lúgubre”, podemos detectar un espacio de encuentro optimista entre vocaciones y prácticas. Éste espacio puede ser el del desarrollo económico y social.

Es en este tema donde ayer y hoy la producción y el uso del territorio, el cálculo optimizador y el entendimiento de las potencialidades y exigencias del hábitat, han tenido que darse la mano o verse las caras una y otra vez, en busca de un entendimiento entre el gusto y la necesidad, la ética y la estética, la justicia distributiva y el privilegio de la sensibilidad ante el arte y la cultura.

El desarrollo moderno es inseparable de lo que podríamos llamar el derecho universal a la ciudad. Hoy, cuando una nueva ola de reclamos planetarios actualiza el derecho al desarrollo, la ciudad se nos vuelve a presentar como el *locus* universal de la política moderna (o post moderna), pero también como una abrumadora concentración de calamidades y frustraciones del desarrollo anterior, reproducidas y agudizadas por las crisis de fin de siglo y el impacto de una globalización en extremo asimétrica.

La formas de la propiedad y el uso de espacios reflejan el estadio de convivencia y distribución del ingreso y las oportunidades. La función que se asigna al espacio, no sólo expresa una jerarquía y contiene una gran diversidad de identidades, según Marcuse el espacio urbano se encuentra fragmentado por diversos sectores sociales y económicos⁵; la calle es uno de los espacios donde esta ordenación social se define y delimita sus prioridades.

Los paisajes urbanos, socialmente construidos, reflejan los grandes cambios y sus, nunca estáticos, espacios públicos son constantemente reinventados por las experiencias, las ideas, las frustraciones y las ambiciones de la vida social. La apropiación colectiva y privada de los espacios es un proceso esculpido por fuerzas dominantes

⁵ Lopez, Levi, L. “Las calles de la ciudad de México”; en Carrillo, Alejandro, *Recomposiciones Regionales, sociales y culturales en el mundo actual*, p. 459.

donde se muestran presentes las relaciones productivas, el intercambio, las estructuras de poder, la cultura y las relaciones sociales que conforman las prácticas cotidianas. El uso del espacio es una imagen concreta de la organización social y la ideología que impera durante su configuración⁶.

La difusión de la exclusividad busca una homogeneidad de residentes, explicada por la inseguridad y la identidad elitista, en aislamiento. Esta segregación en manifestaciones de distinción forma parte de la identidad de las élites urbanas⁷. Esta segregación sostiene, sin embargo, coexiste con una gran diversidad de identidades urbanas.

A la ciudad se le veía como la posibilidad de una gran culminación del cambio histórico, como la concreción de una utopía milenaria. Ahora, tenemos que rendirnos a la evidencia de sus insuficiencias y excesos; y, sin embargo, es en la ciudad, megalópolis y cosmopolita, red de redes y punto de concentración e intercambio de saberes y talentos, destrezas y ambiciones, donde los nuevos mundos de la globalización pueden descubrir un contexto físico y humano articulador y productor de sentido histórico renovado.

Nadie está a salvo de los monstruos que produce la razón moderna, nos diría Goya. Las grandes metrópolis que recogían los portentos de la primera modernidad, reciben y reproducen con celeridad el nuevo reclamo del desarrollo, encarnado por el tsunami de la migración masiva del Sur al Norte y del Este al Oeste. Se trata de un reto, que parece interminable, a la organización política de los Estados nacionales y sus tradiciones constitucionales; es, a la vez, un desafío al orden urbano conocido, que no ha podido asimilar una demografía despegada de lo local que advierte que el mundo es uno, diverso y múltiple como ustedes lo quieren, pero intensa y trágicamente unificado por la ciencia y la tecnología, así como por la pobreza de las masas que se mudan para mejorar, como decía el clásico mexicano del Siglo de Oro español, pero sobre todo para sobrevivir a la amenaza del abandono económico y laboral y a las embestidas inclementes del cambio climático global.

Así, economía política y urbanismo pueden encontrar en la idea y la práctica de la planeación un nicho promisorio para la revisión y el enriquecimiento de conceptos y perspectivas. Pero es en el desarrollo donde, a la vez, pueden detectarse con naturalidad los puentes para la construcción de una nueva agenda que, para serlo, tiene que ir más allá de las comunidades especializadas y volverse mapa y coordenadas para un proyecto epistémico global. A esto dedico lo que resta de este trabajo.

El desarrollo: aventuras y desventuras

La idea del desarrollo como progreso, como “estar al día”, a la par de lo que se considera lo más avanzado, es tan vieja como la modernidad. Forma parte del pensamiento clásico de las ciencias sociales, así como de la experiencia política internacional de los dos últimos siglos. No por casualidad, Adam Smith, el padre fundador de

⁶ Cfr. López Levi, Liliana, p. 456 – 457.

⁷ Rodríguez Chumillas, Isabel. “Nuevas versiones de las identidades urbanas de las élites: los fraccionamientos cerrados”, en Ibid. pp. 435 - 446

la economía política, intituló su obra más célebre *Una investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*⁸.

Sin embargo, la preocupación por este proceso central en la vida de los países se volvió universal y estratégica hasta la segunda mitad del siglo XX. Antes, más bien pertenecía al arsenal de los estadistas del “círculo íntimo” de las naciones poderosas, entre cuyos retos siempre estaba alcanzar al que llevaba la delantera e impedir que los que les seguían subieran la escalera por la que ellos ascendían. El resto del planeta era visto, en todo caso, como la “carga del hombre blanco”⁹.

Aunque nunca fiel a la realidad que vivían los que solían denominarse “pueblos sin historia”, lo que predominaba en el imaginario metropolitano era que Occidente era La Ciudad, y El Campo el resto del mundo. El progreso y la opulencia eran atributos de esa ciudad, mientras que el extremo del no desarrollo quedaba relegado a los nativos del resto de las latitudes.

La urbanidad se liga a una relación técnica de producción con el entorno, e implica la difusión y penetración de un sistema de valores identificado con el modernismo¹⁰. Las megalópolis son los centros urbanos más cercanos al cosmopolismo, a partir de la información y las TIC.

La planeación urbana no es una mera cuestión de espacio; otra aceptación del modelo urbano le imputa un modelo cultural completo, desde el dominio político al crecimiento demográfico. Las concentraciones humanas en el espacio centran la atención en las transformaciones de su actividad. El primer momento de la urbanidad contrapone lo industrial con lo agrícola, para tomar una propia caracterización en el empleo y el desempleo urbanos.

El carácter administrativo y el número creciente de actividades de distribución integrado a los mercados más dinámicos dan, por consiguiente, una función que Castells llama de "gestión-dominación", agregándole a la ciudad una "primacía social del aparato político administrativo"¹¹. Esta hegemonía desprende una responsabilidad amplia al esfuerzo de planeación, como ejercicio ordenador de la actividad no sólo de la vida de una concentración extensa de personas, sino de la misma actividad productiva y política de sus zonas de influencia. Es un reflejo de un orden político y una organización económica¹².

Un etnocentrismo sin cimientos sólidos pero con retórica eficaz, y soberbia sin freno. Esta soberbia y este cosmopolitismo selectivo, encontraron su primer gran revés en la Primera Guerra Mundial y su secuela de grandes crisis económicas y descalabros de la democracia, avasallada en muchos lados por los fascismos y otras tentaciones totalitarias.

Pero fue en la Segunda Guerra donde el mundo topó con su gran punto de inflexión histórica. La Segunda Guerra fue destructiva, así como una enorme licuadora para las culturas y la experiencia humana. En más de un sentido, fue la primera gran vivencia masiva de la globalización . Puso en contacto a hombres de todas las latitudes,

⁸ -1776

⁹ Ha Joon Chang, *Kicking Away the Ladder*. Anthem Press, London 2002

¹⁰ Cfr. Castells, Manuel. *La cuestión urbana*, Ed. Siglo XXI, México, 1983

¹¹ *Ibid.*, pp. 14 - 27

¹² *Idem.*

los desplazó por territorios hasta entonces desconocidos para el habitante promedio, e introdujo a poblaciones enteras de las regiones atrasadas en lo que hoy llamaríamos la modernidad.

Todo esto se hizo a través de la destrucción más violenta imaginable, pero sus lecciones fueron asimiladas por las elites emergentes o en formación en esas regiones y pronto fueron traducidas en un reclamo de descolonización, mejoramiento material, independencia nacional y avance social.

En América Latina, en condiciones y perspectivas diferentes a la vez que familiares de lo que luego se dio en llamar el “Tercer Mundo”, se empezó a vivir también el sueño del desarrollo. Industrialización, sustitución de importaciones, nuevas maneras, más sólidas y controladas nacionalmente, de vincularse con la economía mundial que se reconfiguraba, formaron parte del arsenal de políticas y visiones del desarrollo a que convocaran Raúl Prebisch y sus compañeros de la CEPAL apenas terminada la guerra.

Como contraparte, los combatientes del mundo avanzado y sus familias, agudizada y enriquecida su memoria de las crisis de entreguerras por la experiencia dolorosa del conflicto bélico, empezaron a asumir la protección social y la presencia activa del Estado como un derecho adquirido y hasta exigible. Todo esto, derivaba racional y políticamente en la centralidad universal del desarrollo.

En el pensamiento latinoamericano del desarrollo se quería combinar racionalidad económica con necesidad histórica a través de la política y la acción del Estado nacional, cuyas tareas se reivindicaban como centrales para la evolución económica a la vez que empezaban a revisarse frente a una sociedad que se urbaniza y organiza y empieza a generar novedosos reclamos de democratización y redistribución social. Sin adueñarse del centro, como hoy ocurre, la democracia es avizorada como la plataforma institucional y de participación social que puede conjugar una interdependencia protagónica entre un Estado con nuevas encomiendas y una sociedad que cambia y busca nuevas formas de relación con un mundo que se transforma después del desastre de las crisis de entreguerras y su trágica consumación en la contienda bélica mundial.

Así, el mundo entero se dio a la búsqueda explícita del crecimiento económico, considerado indispensable para el bienestar social y la consolidación de las democracias. Con el triunfo de la revolución china y la independencia de India, una porción significativa de la población del orbe pareció capaz de concretar estas expectativas, no sólo de progreso material para todos sino de poder trazar trayectorias históricas novedosas, incluso radicalmente distintas a las conocidas hasta entonces como exitosas.

La capacidad de la URSS para saltar hacia delante en medio de la gran depresión de los años treinta y de resistir victoriosamente la invasión nazi en los cuarenta, contribuía en aquellos años a convertir al desarrollo en la idea- fuerza del mundo que emergía en la posguerra. Actor central en este drama fue la planeación, que al ser adoptada por el ímpetu desarrollista y de la reconstrucción posbélica, dejó su rigidez centralista y empezó a verse como una posibilidad para nuevas combinaciones entre Estado y mercado, para una economía mixta creativa y sustentable.

La Guerra fría, al imponer la ideología como el factor determinante de la política mundial, hizo del desarrollo una variable estratégica en el enfrentamiento bipolar. Paradójicamente, fue al calor de este conflicto

que muchos países recién nacidos pudieron intentar rutas de progreso económico y social que pretendían recoger lo mejor de las dos experiencias que entonces se presentaban como las únicas alternativas. Las “terceras vías” de aquellos años fueron, tal vez, poco exitosas, pero la idea misma de usar y explorar tradiciones e idiosincrasias como plataformas y condiciones iniciales para el desarrollo económico quedó en reserva y ahora, en medio de las tormentas de la globalización, reclama un lugar estelar en el inventario de las políticas y las instituciones para el desarrollo en el nuevo milenio.

Por décadas, el mundo se las arregló para realizar el desarrollo en un equilibrio delirante de destrucción mutua. Como paradigma central reinaban el pleno empleo y la protección social, y en el lado oscuro del planeta se veía al crecimiento económico sostenido como la ruta por excelencia para arribar a esas plataformas de progreso que se resumían en los Estados de Bienestar.

Intervenciones sistemáticas del Estado en las decisiones y los procesos económicos; aprovechamiento intenso de los fondos externos de ayuda, préstamo o inversión; protección y hasta invención del precario empresariado doméstico: todo esto y más se puso en juego en esos años bajo las divisas del crecimiento y el arribo pronto a actividades modernas, del más alto valor agregado posible. La acumulación de capital y la inversión productiva, junto con la industrialización ampliada de las economías y la urbanización acelerada de las sociedades, eran los vectores de esta gran transformación de la segunda mitad del siglo XX.

Además, los avances tecnológicos, las grandes migraciones y la idealización de la modernidad abrieron la conformación de grandes espacios que durante este siglo consiguieron urbanizar a las poblaciones. Hace cien años sólo 16 ciudades presentaban más de un millón de habitantes, y ahora más de 500 ciudades podrían ostentar aglomeraciones de tal magnitud; tres de éstas (Bombay, Sao Paulo y la zona metropolitana de la ciudad de México) con al rededor de 20 millones de habitantes. La actualidad urbana tendió hacia el sector terciario de la economía, y de considerar a la industria como el centro de su actividad productiva viró hacia “el consumo, los servicios y la información”¹³.

La eficacia política y la creación material sostenida fueron puestas por encima de lo que hoy se llama las “mejores prácticas” o las “políticas correctas”, las instituciones “adecuadas” y la eficiencia. Pero el resultado de este esfuerzo no se corresponde con lo que después se trataría de imponer como la “leyenda negra” del desarrollo como proyecto y política de Estado¹⁴. Más bien, aquellos fueron tiempos de expansión productiva y cambio social, plasmado en la urbanización, la ampliación de los sectores sociales medios, el consumo moderno, la ampliación de las esferas del Estado y de lo público. La composición de la población en este período dio un importante paso para convertirse en mayoritariamente urbana, y sus relaciones productivas se diversificaron de tal forma, que incluso su producción comerciable dejó de ser completamente primario exportadora (Ver cuadros 1 y 2).

Más tarde, en los años ochenta, vendrían el ajuste de las cuentas externas y fiscales y los afanes de corregir cuanto antes lo que se vio como excesos y adiposidades de esta vertiginosa carrera hacia el progreso. A partir de las sucesivas crisis petroleras y de la gran explosión de la deuda externa en 1982, se trazan nuevos y radicales

¹³ Op. Cit. López Levi, p. 453

¹⁴ Cfr. Cárdenas, et.al. Lecturas num. 94, CFE

linderos al desarrollo. Se fue tan lejos en esta nueva ronda que anunciaba el actual vuelco mundial, que incluso se pretendió desaparecer del mapa de las prioridades internacionales la idea misma del desarrollo.

Los vericuetos de la globalización

Con las convulsiones que propulsaron la globalización de fin de siglo, sobrevino un radical cambio paradigmático. En vez de pleno empleo y protección social, se impuso la lucha contra la inflación, por la estabilidad financiera y la reducción de los compromisos del Estado con el bienestar, en pos de una dinámica económica, pero también de la sociedad en su conjunto, orientada a lograr una eficiente asignación de los recursos por los mercados.

En los países en desarrollo se volvió central la noción del ajuste externo y el pago de la deuda, la revisión a la baja de los estados intervencionistas y la mutación radical de políticas sociales y redistributivas en consonancia con lo que se llamó el Consenso de Washington. Con su catálogo de recomendaciones destinadas a “volver a lo básico”, el Consenso pretendió redefinir el perfil global del mundo y asegurar la implantación de un nuevo orden mundial para la post guerra fría¹⁵.

La individualización del imaginario colectivo se volvió uno de los constituyentes principales de la propuesta globalista. La visión de una libertad individual irrestricta, como eje de las relaciones democráticas, sustenta la propuesta casi universal de reducir al Estado a su mínimo, hasta volverlo una entidad puramente instrumental. Sin embargo, al enfrentar los derechos ganados concebidos por la gente no sólo como exigibles por todos sino como un componente insustituible de la historia presente, esta iniciativa de recuperación del individualismo sienta ahora las bases política y culturales para emprender un nuevo “doble movimiento de la sociedad” en defensa de ella misma y de la naturaleza que la sustenta. En este doble movimiento podrán gestarse convocatorias que dejen atrás la dicotomía que desdibuja el conflicto central del presente: la que se ha querido imponer entre la libertad republicana que refiere a la democracia, y la libertad posesiva y exclusivamente negativa, que refiere al mercado como ordenador único e inapelable de la vida política y comunitaria¹⁶.

Sin renunciar del todo a la idea del desenvolvimiento económico, la historia en que se inspiraban las visiones y estrategias que dieron cuerpo a la economía del desarrollo fue revisada y vuelta a escribir en estos primeros años de la nueva globalización. El éxito económico y social quiso verse como el resultado de una combinación virtuosa de libre mercado global con libre iniciativa local, reduciendo al mínimo la intervención política en la economía a través del Estado. La democracia misma, sostiene la ideología globalista, tenía que ser repensada y regimentada, como condición *sine qua non* de una gobernanza que superase los excesos propiciados por una pluralidad política renuente a asumir sus costos crecientes sobre las finanzas del Estado y las ganancias de la empresa.

Al proponerse a la globalización basada en un mercado mundial libre y unificado como sendero único hacia una nueva sociedad internacional, el entendimiento del desarrollo y de su historia cambió, hasta llegar a los excesos ideológicos neoliberales para los que no sólo el futuro sino el presente y el pasado tienen una sola

¹⁵ David Ibarra, Ensayos sobre la economía mexicana

¹⁶ Karl Polanyi, *La gran transformación*.

racionalidad derivada del pensamiento deductivo y los modelos abstractos; las particularidades nacionales y las identidades locales habrían de agruparse por igual en esta idea uniformadora.

Esta ronda no terminó con los primeras disrupciones brutales de la globalización realmente existente, pero cada vez recoge menos aceptación dentro y fuera de los países desarrollados y de las instituciones económicas internacionales que ellos dominan. Frente a la globalización como trayecto y pensamiento único, se propone que “otro mundo es posible”, y frente a la dictadura del ajuste financiero y el equilibrio fiscal entendido unívocamente como “déficit cero”, se plantean nuevas maneras de administrar el Estado social sin renunciar al comercio exterior y la interdependencia global, pero buscando poner por delante la noción operativa pero trascendente del desarrollo humano.

Con la adopción de las metas del milenio en las Naciones Unidas, y la constatación cotidiana de que frente a las asimetrías mundiales acentuadas por la globalización las sociedades atrasadas se “ajustan” al mundo subversivamente, mediante la migración en masa, muchas iniciativas para construir un orden internacional con perspectivas globales empiezan a reconocer la necesidad de imaginar el mundo futuro a partir de repensar la historia mundial sin mistificar la experiencia del desarrollo. De esta nueva revisión de la memoria puede emanar otra ola de pensamiento y acción colectiva, que recupere para el desarrollo su lugar central en la historia moderna no sólo de Occidente sino del planeta en su conjunto.

Con las mudanzas culturales e ideológicas con que se cerró el siglo, las nociones de ciudadanía y de los derechos humanos registran ampliaciones y mutaciones. La ciudadanía se presenta como indivisible en sus varias dimensiones: civil, política y social, y los derechos humanos se expanden hacia los derechos económicos, sociales y culturales que abren una perspectiva generacional ilimitada. En este contexto, el *derecho al desarrollo* que reclamaron las naciones atrasadas al término de la Segunda Guerra se acuña como derecho fundamental e impulsa el **desarrollo de los derechos**, que empieza a entenderse como el sostén primordial de la equidad, la ciudadanía y la democracia mismas.

Los espacios públicos promueven la convivencia, y por ello, su grado de acceso también puede desprender desigualdades. El contexto urbano muestra profundas desigualdades sociales en medio de una urbanidad fragmentada por el desempleo, la inseguridad, la centralidad del transporte por sus grandes extensiones y presiones de vivienda, que revelan la percepción de una ciudad hostil: “desplazando a sus habitantes”¹⁷.

El uso del espacio, muestra nociones sobre un ideal de la calidad de vida. La dinámica de mercado del suelo se ha insertado en las definiciones de la planeación y la regulación del espacio de manera que promueva la inversión, sin tener presente la “comodidad de sus habitantes”¹⁸. Los factores económicos y los lenguajes de exclusión y de respeto a los marcos legales construyen el paisaje citadino y sus distribución espacial.

Desde una visión de mercado, las grandes inversiones, deben de ser rentables, como también útiles para la convivencia. No sólo por el empleo remunerado del que está siempre sedienta la megalópolis, sino por el uso de los

¹⁷ Op. Cit. López Levi, 460-468

¹⁸ *Ibíd.* p. 469.

espacios y la coexistencia entre la producción, la vivienda y la ocupación de la calle. Estos elementos están consecuentemente inmersos en una compleja discusión sobre este desarrollo de los derechos.

Las jerarquías, el orden, lo moral y lo deplorable se hacen visibles e invisibles en la estructuración de estos espacios. La apropiación del espacio público cambia sus tendencias. En esta preocupación, también están involucradas las tendencias del empleo y de la posesión de la vivienda, la precariedad y los asentamientos irregulares están presentes, al igual que la propagación del comercio informal; todos ello, procesos colectivos anárquicos que considerar para la proyección del crecimiento urbano, y el uso de sus espacios.

La globalización, así, produce otras figuras políticas y retóricas, narrativas y relatos, tan globales como lo son la gran empresa multinacional, los mercados financieros o la guerra contra el terrorismo. Estas criaturas son, sin duda transfiguradas por los vuelcos del mundo, las que en los inicios de la modernidad le dieron sentido a lo que de otra manera hubiera sido una historia evanescente.

En el centro de ellas estuvo y seguirá la del desarrollo, ahora adjetivado por la equidad y la democracia que suponen no la minimización del Estado sino su transformación ampliada. Configurar una ecuación compleja pero positiva con estas variables es el reto principal para los planificadores y los practicantes de la economía política del desarrollo.

La encrucijada latinoamericana

En América Latina, los primeros grandes impactos de la globalización se combinaron con una de sus peores crisis económicas, probablemente la más larga y compleja. En más de un sentido, si se atiende a lo ocurrido con las principales variables productivas y, sobre todo, con las que tienen que ver con el nivel y la calidad de vida de la población, podría decirse que esta crisis no ha terminado.

El estallido de la crisis internacional de la deuda, iniciada en México en 1982, determinó el arranque de una drástica revisión de la economía política de la región. El significado de esta coyuntura trascendió con mucho los problemas de liquidez internacional que aparecieron en la superficie, y pronto se puso sobre la mesa, en toda su complejidad política y social, el tema del financiamiento del desarrollo nacional en su conjunto.

Un componente decisivo de esta cuestión era y es la forma como estas economías se relacionan con el resto del mundo. Puede decirse que en este sentido mucho se ha avanzado: varios países latinoamericanos han redefinido a fondo la estructura de sus exportaciones y la deuda externa parece haber dejado de tener el peso fatal y letal que tenía, sin demérito de la participación lograda por varias economías en las complejas cadenas de valor de la producción internacional. La verdad, sin embargo, es que una y otra vez, en prácticamente toda la región, se asiste a la vulnerabilidad financiera externa, ahora acentuada por el gran peso que han adquirido los movimientos de capital internacional de corto plazo, como contraparte de los beneficios que promete una apertura financiera de tal magnitud como la realizada en estos lustros.

Por otro lado, la producción y el uso del excedente social, que tiene que ver directamente con la distribución del ingreso y su destino, apenas ha recibido atención por parte de los Estados y los partidos que

protagonizan la vuelta o el estreno democráticos de América Latina. En la actualidad, buena parte del éxito exportador logrado depende de pautas salariales y de empleo que redundan en una mayor concentración de los frutos del crecimiento económico alcanzado.

En América Latina, a partir de 2002, dos de cada tres nuevos asalariados se incorporaron a empleos con prestaciones sociales, contrastando con la década anterior donde 7 de cada 10 nuevos empleos pertenecían al sector informal; sin embargo, la proporción general entre los empleos asalariados y los trabajadores no afiliados a sistemas de seguridad social no mejoró: “si bien en este período de bonanza hubo una importante recuperación del empleo asalariado, esta no se complementó con un cambio significativo de su calidad”¹⁹.

Una previsión importante es el respeto real del marco legal, las condiciones de empleo y pobreza restan capacidad de influencia al Estado, afectando cuestiones del ámbito colectivo como el uso del espacio mismo. Las normas son desafiadas, y las políticas de vivienda y espacios comunes se dificultan, más allá de la función y la eficiencia, por la gran masa de autoempleados; en este sentido, la planeación requiere no sólo de ideas y del desarrollo de derechos, sino de estructuras institucionales confiables: “no poder ejecutar las leyes, equivale simplemente a la no existencia de leyes, y [...] un gobierno sin leyes resulta en política un misterio inconcebible para la inteligencia humana [además de ser] incompatible con la existencia de la sociedad”²⁰. La necesidad de este desarrollo de los derechos, se vierte también en la consecución de los medios para alcanzar el empleo, el ingreso y la seguridad que en otro sentido compensan las actividades informales, su solidaridad y su abuso del espacio.

Los avances en la productividad de algunos núcleos exportadores son, en buena medida, el fruto de acciones defensivas de las empresas, que más que modernizar su planta se empeñan en una reducción absoluta de sus costos, con cargo al desempleo directo y bajos salarios medios (Ver Cuadro 3). Así, los efectos esperados de la apertura comercial y del cambio estructural en términos de empleo, salarios y distribución de la productividad no se han concretado. O bien, han presentado dificultades de adaptación a las nuevas dinámicas competitivas, y grados mayores de desigualdad (Ver cuadro 4).

En el caso de México, por ejemplo, las expectativas iniciales de la apertura comercial y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de que con ellos se atraería inversión hacia los sectores con mano de obra abundante, poco o nada calificada, no se han cumplido y el formidable dinamismo exportador alcanzado no se ha transmitido al resto de la economía. El crecimiento del empleo total ha sido insuficiente para absorber la demanda de trabajo y el mercado interno ha evolucionado con lentitud. La brecha social, en consecuencia, tan sólo por el peso de una demografía en transición, se ha ampliado.

Hasta el momento de la crisis de la deuda, se otorgaba al Estado un papel central en la industrialización de la región, a la que se confió el papel de dinamizar e integrar las economías y las sociedades latinoamericanas. La apuesta de largo plazo de este consenso, era que el crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones permitiría mantener altas tasas de crecimiento, cerrar progresivamente la brecha externa y mejorar el nivel de vida de la población, a través sobre todo de la ampliación y el mejoramiento del empleo urbano.

¹⁹ Cepal, panorama social 2006, p. 22-24.

²⁰ J. Locke. Ensayo sobre el gobierno civil, apartado 220, Tomo II., Pág.166.

Entonces, se prestaba poca atención a lo que Raúl Prebisch ya había advertido y resumía en su noción de “insuficiencia dinámica” del crecimiento. Esta insuficiencia se expresaba en un desempeño externo crónicamente deficitario, que asociaba el crecimiento con *déficit* crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos. También se asociaba con una precaria articulación doméstica de la estructura productiva, donde encontraba su raíz lo que se llamó la “heterogeneidad estructural” latinoamericana, que cruza mercados de bienes y trabajo y desemboca en cuotas de desigualdad y ahora de pobreza muy por encima de lo que podría esperarse de estructuras productivas como las que América Latina pudo construir en el siglo XX.

Esta forma de crecimiento llevó a las economías latinoamericanas a una fuerte dependencia de su capacidad para absorber capital externo, en especial mediante el endeudamiento. La fórmula que se consideraba como principal para elevar el bienestar general de la población puede verse hoy como una fórmula simplista, literalmente aritmética: bastaba con que creciera la producción por encima de la población para garantizar un aumento en el ingreso *per cápita*, que tarde o temprano se reflejaría en el incremento de los ingresos y las oportunidades para los distintos sectores de la población.

Así, se postulaba un círculo virtuoso articulado por la modernización económica y social fruto del desarrollo industrial, cuyos encadenamientos productivos serían el impulso para el resto de los sectores. En los hechos, en prácticamente toda la región se descuidó la construcción de redes sociales de alcance universal, lo que se agravaba por la progresiva segmentación de los mercados laborales que apuntaba a dosis de marginalidad crecientes. Las ciudades empezaron su deterioro precoz, mientras las zonas rurales se despoblaban sin dejar de ser los receptáculos por excelencia de la pobreza extrema. Y por su parte, el Estado desarrollista, acosado por la deuda y el creciente reclamo de compensación social, se asomaba a un futuro de despojo de sus capacidades elementales.

Con la hecatombe de la deuda, el modelo se declaró agotado sin haber superado los rasgos más negativos de la desigualdad económica que ha caracterizado a la región a lo largo de su historia. Tampoco se pudo superar la vulnerabilidad externa, que imponía una aguda dependencia financiera del crecimiento global.

Al ocurrir en medio de una acelerada urbanización y en un contexto político dominado por una intensa participación social que antecedió a un reclamo democrático extendido, la crisis indujo a revisar las instituciones económicas y políticas, así como las estrategias sobre las que se había fincado la expansión económica de la región a partir de la Segunda Guerra Mundial. Se tejió así la “leyenda negra” del desarrollo latinoamericano en la que los excesos y defectos se magnificaron y los logros se minimizaron. Esta *tabula rasa*, intentada con furia en varios de nuestros países, logró muchos cambios, pero no propició la consolidación de nuevas formas de crecer y de distribuir compatibles con la convivencia política y social que es inherente a la democracia representativa.

La “vieja” manera de entender y de vivir el desarrollo latinoamericano, resumida en la industrialización dirigida y protegida por el Estado y en los distintos autoritarismos que la acompañaron permanente o intermitentemente durante medio siglo, no ha tenido una solución de continuidad virtuosa. Se vislumbra la posibilidad de una inserción productiva en la globalización, de un cosmopolitismo benefactor de las sociedades y de los Estados, pero no se han podido concretar los mecanismos productivos e institucionales que permitan una

“nacionalización” de la globalización emprendida con tanto entusiasmo a partir de la gran crisis de la deuda externa de principios de los años ochenta. Por eso es que se tiene que hablar todavía de una encrucijada que reclama apuestas políticas e institucionales que, como ocurrió en la fase anterior de desarrollo, se propongan “hacer época”²¹.

Frente a esta exigencia de renovación, es preciso admitir que en el mundo y en la región se vive una nueva subjetividad que obliga a repensar los quehaceres y cometidos de la política. A partir de estas mutaciones del entorno y del individuo, la política tiene que hacerse cargo de los matices y de los reflejos singulares y colectivos en formación, con el fin de abordar la difícil tarea de crear mecanismos de adopción y adaptación al proceso global con arraigo e identidad propia. La mundialización de la política y de la economía, y el choque cultural que permite a gran escala el avance tecnológico, se topan con un proceso desarticulador, de individualización y despolitización social, que no sólo hace peligrar la estabilidad y la legitimidad de las instituciones, polarizando visiones e intereses, sino que desgasta los mecanismos creativos de hacer política con visión de largo plazo.

Como resultado de los traumas que trajeron consigo la crisis de la deuda y el ajuste externo a que fueron sometidas las economías de la región, se impuso la idea de ir “más allá del ajuste” y realizar un cambio estructural que permitiera superar la crónica debilidad externa del desarrollo y abriera paso a una fase distinta de la evolución económica. Esta es, a la fecha, la franja de transición en la que se mueven la política y la democracia recientemente adquirida, pero también los resortes más profundos que organizan la subsistencia y la coexistencia de los latinoamericanos. Más que transición, para muchos se trata de una interminable tierra baldía.

Los ajustes que tuvieron lugar en los primeros años ochenta fueron ajustes recesivos, que afectaron negativamente el ritmo de crecimiento de la economía y del empleo y desembocaron en un empeoramiento de la distribución del ingreso. En esa década adquiere carta de naturalización la pobreza extensa y extrema, como resultado del estancamiento productivo y la caída de la ocupación, así como de las devaluaciones y el agravamiento de la inflación que acompañaron al periodo de ajuste.

La combinación de todos estos factores permite hablar de una fase de crisis profunda y más o menos general, dentro de la cual tiene lugar, sin embargo, una búsqueda afanosa y muy costosa del cambio hacia una nueva forma de crecimiento. El cambio estructural, sin embargo, amplió y volvió más severas las desigualdades sociales, sectoriales y regionales; puso al descubierto profundas fallas fiscales y financieras, e hizo evidentes los grandes nudos que sofocaban y deterioraban la organización estatal.

Así, a los rezagos históricos de tipo social y productivo que caracterizaron el desarrollo anterior, se añaden ahora los costos sociales del ajuste y del cambio. Esta acumulación de faltantes debe inscribirse, además, en el marco de las limitaciones que la globalización impone a las decisiones y visiones estatales.

De aquí la relevancia de un empeño por regresarle a la idea de la planeación su dignidad clásica. No es tarea sencilla, si asumimos en toda su profundidad los cambios del mundo y las dislocaciones enormes que en la economía, la política y la cultura han traído consigo.

²¹ José Antonio Ocampo, Reconstruir el futuro.

Al sustituir la noción de objetivos que es propia de la planeación, por la de oportunidades, que más bien nos refiere al mercado y su inmediatez, la función de la política deja de ser entendida como creación de orientaciones de largo plazo, y se impone el desgastante día a día que redundará en su progresiva deslegitimación y agotamiento. Este debilitamiento de la conducción política equivale a perder la visión de perspectiva que es inherente a todo ejercicio de proyección. Se impone el presente continuo, omnipresente, y se pone en cuestión la idea misma de proporciones y prioridades. Y en estas estamos, perdidos en la transición sin fecha de término y en una globalización inevitable pero carente de rumbo²².

Los retos que se plantean a la región y a México al inicio del milenio son enormes. Superar el malestar *en* la democracia y evitar que se vuelva un malestar **con** la democracia, como nos ha advertido el PNUD²³, no es el menor de ellos. Recuperar la política porque sin ella no hay proyecto colectivo ni comunidad realmente nacional, es otro fundamental. Para terminar, todos ellos pueden unificarse en el desafío mayor, histórico, de reasumir la aventura del desarrollo, el de hoy y el de mañana. Como lo fue ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo a través de la planeación, era una utopía viable.

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS
SEGÚN SU PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE
EXPORTACIONES

(Porcentajes)

	1995	2000	2005
Argentina	66.1	67.6	69.3
Bolivia	83.5	72.3	89.1
Brasil	46.9	42.0	47.3
Chile	86.8	84.0	86.3
Colombia	65.8	65.9	65.3
Ecuador	92.4	89.9	91.0
México	22.5	16.5	23.0
Paraguay	80.7	80.7	82.9
Perú	86.5	83.1	85.3
Venezuela	85.8	90.9	90.6
ALADI	49.5	40.9	49.5
Comunidad Andina	81.4	83.7	84.5
MERCOSUR	53.5	50.8	53.5

ALADI: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay

Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela

Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

Fuente: Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2006, p. 186

²² Cfr. Norbert Lechner, Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política.

²³ PNUD, Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004

Cuadro 2

Población Urbana como Porcentaje de la Población Total

(porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2015
América Latina y el Caribe	42.0%	49.2%	57.2%	65.1%	70.9%	75.4%	77.4%	80.6%
Caribe	36.0%	39.6%	45.4%	52.3%	56.4%	62.1%	64.0%	67.1%

Fuente: CEPAL, Sistema de información en línea: Estadísticas e Indicadores Sociales, www.cepal.cl; consultado en abril de 2007.

Cuadro 3

Salario medio real anual, Países de América Latina

(Índice 2000=100)

	1980	1990	1998	2001	2004	2005
Argentina (industria)	121	93.3	95	99.2	92.2	97.8
Bolivia	...	81.8	94	106	114	...
Brasil (seis áreas metropolitanas)*	83.4	99.7	106	95.1	85.5	85.2
Chile	66.2	69.3	96.3	102	107	109
Colombia (industria)	64.9	76.3	92.2	99.7	105	106
México (industria)	114	88.9	92.9	107	110	110
Nicaragua	362	75.8	96.2	101	104	104
Panamá	85.1	88.5	105	97.9
Paraguay	89.6	87.8	101	101	90.5	91.5
Perú	290	93.7	101	99.1	106	104
Uruguay	96.7	89.1	99.7	99.7	77.9	81.5
Venezuela (nueva serie)	...	141	103	102	73.7	73.8
Promedio Simple:	137.3	90.43	98.53	100.8	96.89	96.28

* Para 1980 y 1985, datos de Sao Paulo, solamente

Fuente: CEPAL, Sistema de información en línea, Estadísticas e Indicadores Económicos en www.cepal.cl; consultado en abril de 2007.

Cuadro 4

Reformas y Realidades en América Latina

	Indice de Reforma Económica	Indice de Democracia Electoral	Pobreza%	Coefficiente de Gini	Desempleo Urbano
1981 - 90	0.58	0.64	46.0	.554	8.4
1991 - 97	0.79	0.87	41.9	.557	8.8
1998 - 03	0.83	0.92	41.8	.566	10.4

Fuente: PNUD, La Democracia en América Latina, 2004; p. 40. Tabla 2.