

El triunfo de Evo Morales y el MAS en Bolivia. Significado para América Latina

Lic. Silvio Platero Irola
CEA (Centro de Estudios de América)

El triunfo electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en las elecciones presidenciales bolivianas de diciembre de 2005 con el consiguiente ascenso a la presidencia de un país de la región latinoamericana de un indígena -con el único precedente de Benito Juárez en México-, ha sido motivo para que académicos y analistas de diversas tendencias hayan abierto un debate internacional sobre la significación del resultado de esta contienda electoral, debate que, en sentido general, muestra posiciones ideológicamente encontradas.

En opinión de Mario Torrico, para los analistas de izquierda el triunfo de Evo Morales refleja el fracaso y el agotamiento del neoliberalismo en la región y de las políticas pro mercado que sólo habían generado mayor desigualdad y pobreza así como que el Estado debe volver a tener un rol importante en el ámbito económico para promover el crecimiento sin olvidar la política social; en tanto que los de la derecha reconocen el poco éxito que tuvieron las reformas económicas neoliberales, temen la re-estatización de la economía y la propagación de restricciones democráticas que podrían ocasionar el bloqueo internacional promovido por los Estados Unidos al nuevo gobierno y, por ende, el recorte de la ayuda económica.

Según Torrico, los primeros (la izquierda) ubican a Evo Morales junto a Hugo Chávez, Luiz Ignacio Lula Da Silva, Nestor Kirchner, Tabaré Vázquez y Michele Bachelet como la nueva izquierda latinoamericana que lucha contra la injerencia de los Estados Unidos en la región en su intento por instaurar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); los segundos (la derecha) enfatizan los lazos del líder del MAS con gobiernos como los de Cuba y Venezuela y temen que este período marque el surgimiento de líderes populistas autoritarios en Latinoamérica. Finalmente, Torrico plantea que existe otra posición, que es la que vincula el tema de la pobreza y la exclusión con el de la reivindicación indígena señalando que el triunfo de Evo Morales es la culminación de un proceso de quinientos años de resistencia contra la invasión externa y que a partir de ahora se abre un nuevo periodo signado por el reconocimiento de las identidades originarias y las minorías étnicas, que en Bolivia son mayorías.

La realidad es que Bolivia, con cerca del 64% de su población que se reconoce como india u originaria, tiene por vez primera un presidente indígena en su rica y controvertida historia republicana. Puede catalogarse de una verdadera rebelión expresada en el voto del 54% de la población boliviana que, como nunca antes, acudió a las urnas (84%) y que lo convirtió en presidente electo el mismo día de las elecciones. Asimismo, la voluntad mayoritaria de la ciudadanía le ha otorgado a su jefe de Estado un alto grado de legitimidad y, por consiguiente, la posibilidad real de impulsar cambios que en otras circunstancias hubiese sido imposible lograr.

Alvaro García Liniera, actual vicepresidente, ha propuesto, en forma de ensayo, una exposición de matrices del movimiento de renovación de la política que encabeza Evo Morales en su doble rol de presidente y de líder de lo que en un primer momento él ha llamado la “nueva izquierda indígena”. En su exposición, el “evismo” es fundamentalmente una estrategia de poder que ha transitado, principalmente, por tres etapas: la resistencia local, entre 1987 y 1995; la expansión en la búsqueda de alianzas, entre 1995 y 2001 y; la etapa de consolidación en el poder y de iniciativa ofensiva por llegar, en el periodo 2001-2006.

El movimiento dirigido por Evo Morales se diferencia del nacionalismo revolucionario (1952) en que en esos momentos el núcleo unificador y promovedor de las ideas de la nación era aportado por las clases medias y por la intelectualidad, en tanto que en la actualidad la idea de lucha fundamental recae en los originarios que proceden de los sindicatos agrarios y campesinos. En esta nueva etapa, cincuenta años después, el indio boliviano es ya un sujeto político autónomo que propone un nuevo modelo de nacionalismo expansivo, una nación multicultural que resalta la unidad en la diversidad, como lo ha repetido tantas veces Evo Morales.

Es importante señalar que el componente antiimperialista del discurso de Evo Morales y del MAS deviene de la práctica de la resistencia que tuvieron los sindicatos cocaleros desde fines de la década del ochenta y durante la década del noventa. El Chaparé fue, sin lugar a dudas, el epicentro de una gran lucha en torno al cultivo de la coca. Eso potenció un discurso radicalmente antiimperialista pues los distintos gobiernos neoliberales -presionados y apoyados militarmente por los Estados Unidos- actuaban contra los cocaleros.

AVANCES DEL PROCESO BOLIVIANO

Las históricas y graves deformaciones de la estructura económica de Bolivia, sumadas al establecimiento por más de veinte años del modelo económico neoliberal en el marco de un proceso de globalización capitalista, tornan sumamente compleja la implementación de políticas económicas encaminadas a beneficiar a los sectores mayoritarios y hace que el avance en ese terreno sea más lento.

Evo Morales y el MAS han heredado los resultados de una política neoliberal que ha profundizado las condiciones de pobreza en las que vive la mayoría de la población; el país pasa por la peor crisis estatal de su historia -sobre todo ideológica y política- por lo que el tema de la economía es de suma importancia, ya que el modelo económico imperante llegó al límite de su aplicación y debe ser reformado.

Las bases económicas de este nuevo proyecto parten de la recuperación de los recursos naturales, la nacionalización y la atención especial que pone el programa del MAS en la pequeña producción, los microempresarios, los artesanos, las comunidades y los campesinos. La base material de esta propuesta es la priorización de la pequeña producción individual, familiar y comunitaria. Para el liderazgo del MAS está claro que esta propuesta debe funcionar de manera inclusiva incorporando a la gran producción extranjera, tratando a su vez de dialogar con el mundo globalizado, pero girando siempre en torno al núcleo fuerte de los indígenas, hasta ahora excluidos, en términos políticos y a la pequeña producción familiar y comunal en términos económicos.

Pasos en esa dirección será la redefinición de políticas de otros sectores de la economía como la micro, pequeña y mediana empresa, que han jugado un papel específico en la generación de empleo e ingresos para miles de personas. A esto se suma el papel que desempeñarán las inversiones extranjeras en las nuevas condiciones políticas, asunto que deberá ser sometido a la Constituyente para que posteriormente quede refrendado en la futura Constitución que dará inicio a la refundación de la república.

Como medida inmediata el presidente Morales dictó y procedió a la nacionalización de los hidrocarburos y anunció como próximos objetivos los temas concernientes a la tierra. Es así que pese a las difíciles condiciones económicas en que se desempeña, el gobierno de Evo Morales, en apenas

nueve meses de gestión, ha exhibido algunos logros importantes en materia económica basados en la instrumentación de un programa económico que ha logrado un incremento de 80 millones de dólares en la recaudación tributaria y mejoras significativas en el ahorro interno. Según datos oficiales, el año 2006 cerrará con un crecimiento del PIB de 4,52%, casi dos puntos más que el año 2005. Asimismo, se ha logrado reducir el déficit fiscal y se prevé que al cierre del año tendrá un superávit fiscal de 1,5%; también se redujo la inflación y se reactivó el sistema financiero nacional. El sector minería creció en 18,7% y el de hidrocarburos lo hizo en 12,4%.

Este último sector es uno de los más dinámicos de la economía boliviana aportando un por ciento elevado al PIB. El pasado 19 de octubre se firmó un convenio de 20 años de duración para la venta de gas boliviano a la Argentina, para lo cual el Estado boliviano tendrá que realizar inversiones por un monto de cerca de mil millones de dólares, pero ingresará a la economía nacional en esos 20 años alrededor de 50 mil millones de dólares, según declaraciones del ministro de Hidrocarburos boliviano Carlos Villegas. Ese convenio prevé además la creación de una empresa mixta boliviano argentina con aportes de las estatales Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Energía Argentina Sociedad Anónima (Enarsa), que explorará y explotará hidrocarburos en territorio boliviano.

Pero es en su política social donde el gobierno ha podido avanzar más, especialmente en los campos de educación y salud, con el apoyo solidario de los gobiernos y pueblos de Cuba y Venezuela. La Operación Milagros que con la colaboración cubano-venezolana ha devuelto la vista a miles de bolivianos, la colaboración médica cubana que ha llegado a territorios donde nunca antes había estado un médico y el Programa de Alfabetización “Yo sí puedo”, mediante el cual miles de analfabetos bolivianos han aprendido a leer y a escribir, son ejemplos fehacientes de lo que en materia social está haciendo el gobierno del MAS.

En este contexto se abre para Bolivia una nueva e histórica coyuntura política que tendrá que enfrentar un conjunto de desafíos acumulados y que forman parte de las demandas nacionales, regionales y sectoriales. De todos los desafíos quizás los más importantes sean la creación de la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico, que han sido demandados por los diferentes bloques sociales que durante tres años han tenido, al mismo tiempo, momentos de confrontación y convergencias.

LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y LA REFUNDACIÓN DE BOLIVIA.

Una de las principales demandas de las movilizaciones que impulsaron la llamada guerra del agua de febrero de 2002 y la guerra del gas de octubre del 2003 tienen que ver con la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la que permitirá modificar la actual Constitución política del Estado. La acción política para llamar a una Constituyente fue producto de diversas movilizaciones y numerosas marchas que se realizaron en los últimos años. El Movimiento Sin Tierra, los cocaleros del Chaparé y los yungas, los mineros cooperativistas de Oruro y Potosí, las juntas vecinales del alto de La Paz y la masiva participación de los movimientos indígenas, que demandaron un mejor ordenamiento territorial conforme a sus usos y costumbres, estuvieron entre las principales fuerzas impulsoras de la Asamblea Constituyente. La labor de ese órgano constitutivo es sumamente importante para el futuro rumbo del gobierno de Evo Morales. El resultado de la votación para su instauración fue una victoria indiscutible del MAS al ser elegidos 137 de sus miembros como integrantes del mismo, lo que representa más del 50% de 255 constituyentes que debe tener dicho órgano.

Se prevé que después de la discusión y aprobación del reglamento que regirá como norma general para redactar la Constitución se pasará a una fase mucho más complicada y trascendente, en la cual se empezarán a definir cómo estarán integradas las comisiones sobre los temas que luego serán discutidos en la Asamblea. Si bien la forma de elección de los constituyentes fue importante, mucho más lo será lo que ellos debatan y decidan.

En mi opinión, existen varias cuestiones centrales que podrían generar tensiones y dificultades en el seno de la Asamblea, entre ellas el tema de las autonomías territoriales sobre la tierra y territorios, que podrían significar diferendos sobre todo en la llamada media luna boliviana, y el referido a la política agraria, más concretamente la aplicación de una reforma agraria que podría conllevar expropiaciones a los latifundistas y otros propietarios, aunque la propuesta inicial del MAS en lo relativo a la distribución de la tierra no afecta a ningún propietario.

Otros temas de tensión son: el futuro del gas, del agua, de los minerales y de otros recursos naturales con una cada vez mayor presencia del Estado; la autonomía departamental y el complejo establecimiento de las atribuciones de

cada gobierno regional; y el tratamiento que tendrá la hoja de coca para el futuro de las leyes bolivianas. Hay innumerables aspectos que deberán ser tratados, pero los mencionados serán a todas luces los más sensibles.

El país se encuentra ante la oportunidad para que la Asamblea sea el espacio del diálogo y el debate, lo que deberá generar consensos en aras de refundar Bolivia. Pero también se prevén riesgos de que sea un escenario de conflicto y división. En ese sentido habría que preguntarse si la Asamblea Constituyente podría reconciliar a los bolivianos y articular un nuevo espacio que propicie avanzar en el propósito de sacar al país del crítico estancamiento económico, político y social en que se encuentra. Esa es la pregunta central que ha despertado inquietudes y expectativas y que provoca la más dura porfía entre fuerzas políticas y sobre todo regionales.

El impacto del proceso boliviano en la América Latina ha demostrado que el tiempo en que los partidos tradicionales se relevaban en los procesos electorarios ha llegado a su fin; la nueva época, marcada por los movimientos sociales de campesinos, e indígenas, está anunciando una era de cambios en la que los originarios (64%) y los desposeídos se han rebelado llegando a gobernar; no por gusto, el ex presidente español José María Aznar sostuvo que los pueblos latinoamericanos se están equivocando en las elecciones y que hay que propiciar nuevos plebiscitos para rectificar errores; por supuesto, ellos financiarían tales rectificaciones. Con el triunfo de Evo Morales en Bolivia, los pueblos originarios de la sub-región han recibido un estímulo en su accionar político; en las recientes elecciones de Ecuador se presentó el candidato Luís Macas, representante de la CONAIE. En Perú, los originarios son un importante componente de la principal fuerza opositora liderada por Ollanta Umala.

En Bolivia las votaciones han favorecido al MAS consecutivamente: en la municipales en diciembre del 2004, en las generales del 2005 y en la Constituyente del pasado 2 de julio de 2006. En conclusión, el presidente de Bolivia Evo Morales es actualmente el mandatario de mayor respaldo popular en América Latina con el 81% a su favor. Sin embargo, la progresiva radicalización del proceso requiere de un manejo inteligente por su parte como forma de evitar los principales peligros que lo acechan, los cuales pienso se concentran en:

- no lograr el funcionamiento equilibrado de la Asamblea Constituyente, donde se deben discutir los temas medulares de la sociedad.
- el peligro que representan las debilidades internas en la unidad del

MAS y de las fuerzas regionales y territoriales que actúan a él aliadas y que pueden provocar riesgos mayores.

-el pueblo ha vivido durante 20 años bajo el modelo neoliberal y desde hace 180 años en una estructura capitalista de dominación externa, y costará mucho trabajo y tiempo superar los dogmas y mitos creados por el sistema capitalista lo que puede generar contradicciones internas.

El gobierno de los Estados Unidos observa con atención los acontecimientos que se están manifestando en América Latina y sobre todo en Venezuela y Bolivia. En el caso de Bolivia, antes de las elecciones presidenciales voceros de la Casa Blanca manifestaron su descontento ante la probable victoria del candidato del MAS. Sin embargo, aunque sea aparentemente, aceptan los resultados de las elecciones y de la realidad del apoyo popular al indígena aymará y actual presidente Evo Morales.

Para algunos de estos funcionarios de la Casa Blanca, “La democracia del voto, ya no es confiable, no funciona y debe ser revisada”. El reto fundamental para el nuevo gobierno boliviano es la concreción de su plataforma política, sin cometer errores que puedan crear condiciones para el incremento de acciones de enemigos internos y externos que pudieran poner fin al proceso boliviano; como también puede ser previsible un magnicidio o, en última instancia, un golpe cívico militar, tema sobre el cual están circulando en los últimos días rumores que incluso han merecido la respuesta para desenmascarar a los presuntos golpistas del propio presidente Morales; desde Venezuela, el presidente Chávez también se ha referido a esta cuestión advirtiéndole que su gobierno no permitiría esa acción. Aunque los Estados Unidos no se han pronunciado públicamente de si están o no a favor de un golpe militar, teniendo en cuenta las condiciones actuales en América Latina respecto de la democracia parecería que no lo apoyarían abiertamente.

PRINCIPALES ASUNTOS A DISCUTIR EN LA CONSTITUYENTE.

La Asamblea Constituyente centrará sus debates en temas de extrema importancia para el país, a saber:

-el rediseño del nuevo Estado en el siglo XXI y un acuerdo nacional que represente al conjunto de los bolivianos (refundar el Estado boliviano).

-la reforma del sistema de gobierno. Bolivia se rige desde su creación por el sistema presidencialista, pero hay no pocas voces que proponen analizar las ventajas de un sistema parlamentario como rige en las democracias

europeas, con un primer ministro como cabeza de la administración gubernamental.

- las autonomías regionales con base en la unidad nacional.

- lo referido a la reelección presidencial. La actual Constitución no permite reelegir al presidente de forma inmediata (esta complejidad imposibilita una nueva elección de Evo Morales).

- la revocatoria de mandato presidencial. La actual norma no contempla la posibilidad de un juicio político al presidente, al que sólo se le puede procesar por delitos después que haya cumplido su gestión. La nueva Constitución deberá proponer la revocatoria de mandato previo juicio por mala gestión.

- el tiempo de mandato del presidente y los parlamentarios. Actualmente es de cinco años, antes era de cuatro.

- la definición del poder legislativo acerca de si el Congreso será unicameral o bicameral y la elección directa de los legisladores en circunscripciones, son temas sobre la mesa de debates de los constituyentes.

- la valoración sobre poder disponer de la segunda vuelta electoral para la elección presidencial.

- la reforma del poder judicial. Actualmente hay una triple función que ha provocado tensiones internas y desajustes en el seno de ese poder.

- el tema de la tierra y territorios.

- la nueva política sobre los recursos naturales: hidrocarburos, minería y agua.

- la reforma de las fuerzas armadas y la policía nacional.

- la reivindicación marítima, vital asunto que une a todos los bolivianos y que por vez primera el MAS ha logrado ubicar en la agenda de las conversaciones con el vecino Chile.

- el tema religioso. La actual Constitución reconoce la libertad de culto, pero precisa que el catolicismo es la religión oficial.

- la Asamblea Constituyente podrá revocar el mandato del actual presidente y de los legisladores.

REFLEXIONES FINALES.

El triunfo de Evo Morales y su llegada a la máxima instancia de poder boliviano en mi opinión no fueron sorpresivos aunque es un resultado que ni la derecha ni los especialistas foráneos tomaron en cuenta seriamente. La mayoría de los observadores del proceso electoral de 2005 sólo contaba con la idea de que Bolivia estaba cercana a una era donde la silla presidencial y la

mayoría de los escaños en el Congreso pudieran ser ocupadas en el futuro por originarios, pero ese día aún no sería el 18 de diciembre del 2005. Nunca pensaron que Evo Morales pudiera ganar con más del 50% del voto general, las encuestas no dieron tales señales. Los cálculos de posibles alianzas en el Congreso sólo daban a Morales, nuevamente, un segundo lugar.

Evo Morales ascendió al gobierno en un contexto de crisis política de la clase dominante, caracterizada por la división interna y el desprestigio de los partidos políticos tradicionales y por la acción decidida y determinante de las masas, a las que se les había agotado la paciencia.

La llegada de Morales al poder responde a una reestructuración y realineación del poder político en Bolivia. El hecho de que un movimiento social como el MAS, contrario al modelo establecido, logre el apoyo del casi 54% del electorado y que en el Congreso haya una cuota de renovación del 90% indican que el poder se encuentra en manos de nuevos actores políticos apoyados por los movimientos sociales y las masas populares.

Considero además que el éxito del proyecto “Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos”, así como los factores que actuaron como catalizadores para hacerlo realidad, fueron la crisis política del Estado boliviano a raíz de la crisis del sistema de partidos políticos y el estruendoso fracaso de las políticas neoliberales existentes desde la década de 1980, sumado a ello y como elemento muy importante estuvo la inteligencia y habilidad con la que Evo Morales posicionó al MAS como una alternativa real, que lo diferenciaba de los demás partidos.

En el futuro inmediato se vislumbra un complejo proceso de gobernabilidad que, si bien está marcado por el optimismo propio del cambio, no deja de tener grados de incertidumbre. Con la nacionalización de los hidrocarburos el desafío es garantizar un flujo de inversiones extranjeras para el sector con las nuevas reglas establecidas por el gobierno, además de implementar mecanismos más ágiles y transparentes para beneficiar a los más desposeídos económica y socialmente. Es por ello primordial que el gobierno establezca niveles de negociación con diferentes sectores de la sociedad y, en particular, con aquellas movilizaciones que son estrictamente reivindicativas.

De la misma manera se visualiza que la reforma política, social y económica sea conducida a través de la Asamblea Constituyente para adoptar una nueva Constitución política del Estado. El pueblo boliviano exige una Constitución

que le garantice su soberanía, sus derechos, sus riquezas, su prosperidad y su futuro. Sin embargo, su aprobación e implementación se darán en los nuevos escenarios que se encuentran latentes en las regiones y territorios del país, fundamentalmente en la llamada media luna boliviana.

También constituye un gran desafío adicional para el nuevo gobierno el consolidar las acciones iniciadas en los meses transcurridos forjando las bases para el desarrollo futuro de la economía nacional, al igual que aquellas referidas al control de la explotación y comercialización de los recursos naturales y a la integración económica regional así como la generación de nuevos puestos de trabajo para comenzar a solucionar el problema del desempleo.

Sobre Evo Fidel expresó: “Evo Morales se proyecta hacia el futuro como una esperanza para la mayoría de su pueblo. Encarna la confirmación de la quiebra del sistema político aplicado tradicionalmente en la región, y la determinación de las grandes masas de conquistar la verdadera independencia. Su elección es la expresión de que el mapa político de América Latina está cambiando, nuevos aires soplan en este hemisferio.... Ha sido la elección milagro, la elección que estremeció al mundo, que estremeció al imperio y al orden insostenible impuesto por Estados Unidos. Demuestra que Washington ya no puede acudir a las dictaduras como en otras épocas, que el imperialismo no tiene los instrumentos de antes, ni puede aplicarlos”.¹

Bibliografía.

Buitrago, Miguel A. “El significado de la llegada de Evo Morales al poder en la República de Bolivia”. *Iberoamericana* n° 22, España, 2006

Cuba Rojas, Pablo. “Bolivia: movimientos sociales, nacionalización y Asamblea Constituyente”. *Revista Osal* n° 18, Buenos Aires, enero-abril de 2006

García Linera, Álvaro. “El evismo: lo nacional-popular en acción”. *Revista Osal* n° 18, Buenos Aires, enero-abril de 2006.

¹ *Cien horas con Fidel. Conversaciones con Ignacio Ramonet*. Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana 2006, 578.

Quijano, Aníbal. “Estado-Nación y 'movimientos indígenas' en la región andina: cuestiones abiertas”. *Revista Osal* n° 18, Buenos Aires, enero-abril de 2006.

Ramonet, Ignacio. *Cien horas con Fidel*. Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado. La Habana, 2006.

Torrico, Mario. ¿Qué ocurrió realmente en Bolivia? En: *Perfiles Latinoamericanos* n° 28, México, julio-diciembre de 2006.

Comercialización de la educación

Beatriz Quirós Madariaga*

Del Secretariado de la Confederación de STes-intersindical (Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza)

Miembro del Consejo Escolar del Estado

Pensar hoy en la escuela es partir del problema de la extrema pobreza que priva a millones y millones de seres humanos del acceso a la vivienda, a la alimentación, al agua potable, a la cultura. Consideremos nuestra enseñanza, la de nuestras niñas y niños desde el punto de vista de los mil quinientos millones de personas que deben intentar sobrevivir con menos de un euro al día. Tomemos como punto de partida de nuestras reflexiones sobre la educación el intercambio desigual que, aún más que la deuda del llamado tercer mundo, es la fuente de desigualdades entre el Norte y el Sur. Reflexionemos también en torno al papel de la escuela teniendo en cuenta el agotamiento de los recursos naturales, la destrucción de la biosfera, las amenazas de graves cambios climáticos.

“Una vez agotado el Tercer Mundo, conquistados los países del Este, las Telecomunicaciones y los transportes públicos, devorados por el capital privado, ¿qué resta, todavía, para saciar la sed del monstruo? ¡La educación!” Según Nico Hirtt, la educación representa, para el conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el último gran mercado, cuyos valores, equivalen a los del mercado mundial de automóviles. La privatización y comercialización de la educación son hoy uno de los objetivos de las grandes empresas multinacionales secundadas por organismos supranacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Banco Mundial (BM).

1. EL AGCS y el futuro de la educación

Estamos viendo cómo en todo el mundo se está produciendo una tendencia que favorece la mercantilización de la educación, es decir, la consideración de la educación como algo que se puede comprar y vender, y cómo se insta a las escuelas a adoptar modelos de gestión empresariales. Además, se promueve la existencia de partenariados con empresas o la búsqueda de patrocinadores privados para garantizar el funcionamiento de las escuelas.

* Catedrática de Francés en el IES Rosario de Acuña de Xixón (Asturies), es actualmente responsable de Política Educativa de la Confederación de STes-intersindical. Ponente en numerosos Foros Sociales (Europeos, de Educación, Social Mundial) en temas relacionados con educación. Publicados varios artículos sobre el tema educativo en publicaciones especializadas y prensa en general. Miembro del Comité Internacional del Foro Mundial de Educación y de la Red Europea de Educación. Traductora e introductora de la obra del belga Nico Hirtt, autor de libros y artículos contra la mercantilización de la educación.
beatriz.quiros@stes.es

El marco legislativo que podría otorgar un estatus de legitimidad a esas prácticas es el AGCS (Acuerdo General para el Comercio de Servicios), cuya finalidad es la “de establecer un marco normativo internacional para el comercio de servicios, contribuyendo así a su expansión progresiva”. Para hacer esto posible, los países miembros de la OMC deberían liberalizar sus mercados, es decir, facilitar desde el punto de vista legal, la eliminación de todo tipo de barreras que pudieran poner en peligro la venta de “servicios” como la educación. Incluso reglamentaciones laborales que protegen el estatus por ejemplo del profesorado pueden llegar a ser modificadas para defender la posibilidad de que empresas transnacionales se conviertan en proveedores de ese servicio.

Hasta ahora, la educación no se consideraba un bien susceptible de ser comprado y vendido. Pero las nuevas tendencias que ya hemos apuntado van en otra dirección. Esto se debe a la considerable parte que los servicios están adquiriendo en la economía mundial (en torno al 50% del PIB mundial). Se trata de que derechos básicos como la educación, la sanidad o el agua, puedan ser objeto de compra y venta.

En este aspecto, la educación es ahora la estrella: en la reunión de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005, se adoptó una Declaración Ministerial en la que se recomienda a los países que aún no lo han hecho la apertura de sus mercados, es decir, el compromiso de liberalización de sectores como la educación. Cuarenta y siete países lo han hecho ya, y pueden aumentar por las presiones de grupos interesados en el mercado educativo global (Australia, Nueva Zelanda, EEUU).

La educación es un derecho universal al que toda persona debería tener acceso. La realidad de muchos países en vías de desarrollo es que este derecho está reservado únicamente a quienes disponen de los medios para pagarlo. En los países en vías de desarrollo esta situación de falta de acceso a una educación de calidad afecta, según países, a una parte muy importante de la población en edad escolar y de la población adulta, con índices de analfabetismo alarmantes sobre todo en mujeres.

Numerosas voces se han alzado para alertar sobre este déficit que hipoteca el futuro de estos países y de su infancia y juventud.

Por otra parte, la economía de estas naciones se ve lastrada por la llamada “deuda externa”. En la mayoría de los casos, dicha deuda es totalmente injusta, ya que responde a iniciativas adoptadas en el marco de la aplicación de programas neoliberales, que supusieron por lo general el incremento de la pobreza y la degradación de los servicios públicos, incluyendo los sistemas públicos de educación.

2. El fracaso de la ronda de Doha

Las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha enmarcadas en la negociación del AGCS se suspendieron en julio de 2006 cuando los ministros de Australia, Brasil, la Unión Europea, India, Japón y Estados Unidos no pudieron resolver sus diferencias sobre los recortes de aranceles y la reducción de subsidios a los productos agrícolas.

“El colapso de la Ronda de Doha será bueno para los pobres. Con el desmembramiento de las negociaciones de la OMC, ahora deberá darse un golpe de timón para crear estructuras institucionales alternativas aparte de la OMC y otros mecanismos comerciales neoliberales

que hagan que el comercio realmente beneficie a los pobres.” (Walden Bello, Director Ejecutivo, *Focus on the Global South*).

“El fracaso de estas negociaciones es una buena noticia. Las propuestas presentadas estaban encabezadas por ciertos gobiernos que intentan anteponer los intereses comerciales de las grandes empresas a las necesidades de los trabajadores, los productores agrícolas y el medio ambiente del planeta.” (Alberto Villarreal, Campaña de Comercio de Amigos de la Tierra Internacional).

Si bien es cierto que quienes defendemos la educación como un derecho humano universal al que todas las personas deberían tener acceso en condiciones de calidad podemos mostrar una cierta satisfacción, no es menos cierto es que el riesgo ahora es que los países más ricos pretendan establecer acuerdos bilaterales imponiendo sus propias normas, so pena de sanciones en otros ámbitos.

3. Posibles consecuencias de la comercialización de la educación

Esto es más importante si analizamos las consecuencias que la comercialización de la educación puede tener para los países más desfavorecidos del planeta. Vamos a esbozar algunas tendencias que se perfilan en cuanto a la consideración de la educación como una mercancía y contra las que cada vez es más urgente luchar.

En primer lugar habría que hablar de la pérdida de control público sobre la educación. Desde hace décadas, las Administraciones Públicas son el principal agente en la provisión, financiación y regulación de la educación. Pero a raíz del establecimiento de compromisos de liberalización en el marco del AGCS y de otros tratados de libre comercio como el ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas), los reguladores tradicionales pueden perder capacidad de control y de planificación de sus sistemas educativos. Además, los acuerdos adoptados por los países en el marco de la OMC adquieren rango constitucional.

Esto incide negativamente en la soberanía de los países y en el control público de sectores clave como el de la educación. Por otra parte, se favorece el crecimiento del sector educativo privado, fuente de desigualdad educativa como podemos ver en la propia Europa: la ampliación del sector de educación privada erosiona la igualdad educativa en términos de acceso dado que sólo las familias con mayor poder adquisitivo podrán pagar los precios de los servicios privados. Así, se corre el riesgo de que se acentúe la estratificación social cuyo efecto se puede agravar en una “sociedad del conocimiento” en la cual se exige a las personas que se formen de manera permanente y en la que los conocimientos resultan un elemento clave para posicionarse más favorablemente en un mercado laboral dual. El acceso a enseñanzas en otros países puede hacer que las elites de cada país se desentiendan del propio sistema educativo.

Por otro lado, la ampliación de la oferta educativa no está directamente relacionada con un incremento de la calidad. En muchos países, sobre todo del Sur, la liberalización comercial del sector educativo se ha materializado en una creciente presencia de proveedores de bajo prestigio a los que algunos analistas califican de “molinillos de diplomas” o de

“universidades-garaje”. Recientemente han saltado a la luz pública casos de Universidades privadas en América Latina que “expendían” títulos falsos.

La existencia de reglas de mercado aplicadas a la educación hace que proveedores privados o bien ofrezcan servicios de calidad, pero a precios elevados, o bien pueden ofrecer servicios baratos sacrificando la calidad. Sin duda, cualquiera de las dos opciones es indeseable.

La internacionalización educativa de carácter comercial se asocia a otros vectores de homogeneización cultural. Esta problemática ha sido calificada desde la UNESCO como la “Macdonalización” de la educación. La presencia hegemónica del inglés se debe, en parte, al origen nacional de los principales proveedores, pero también al hecho de si se reducen los costes en el proceso de producción de educación transnacional.

Las consecuencias de esta política mundial de privatización y comercialización de la educación son más graves en los países del Sur, donde las inversiones en materia educativa son menores y a menudo se enfrentan a situaciones más difíciles de sobrellevar, como la existencia de múltiples lenguas sobre todo en África, donde la enseñanza que se realiza en las lenguas de las antiguas potencias colonizadoras hace aún más difícil el acceso a la educación, a quien se niega la escolarización en su lengua materna.

Concebir la educación en términos de comercio puede suponer la vulneración de la “soberanía cognitiva” de los países del Sur ya que, como en tiempos coloniales, las elites de los países del Sur son formadas técnicamente, así como influidas ideológicamente, desde las metrópolis.

La hipocresía de los países del Norte llega a favorecer la fuga de cerebros de los países en vías de desarrollo, mientras se niega brutalmente la entrada a personas menos cualificadas, a menudo de forma violenta y produciendo la masacre que estamos viviendo en las fronteras del sur por antonomasia: la de EEUU, con su muro de la vergüenza y sus “patrullas ciudadanas” y ese Atlántico convertido en tumba para miles de africanos y africanas.

4. La privatización de la Educación: también en Europa

El Acta Única Europea del año 86 es quizás el embrión de este pensamiento único en materia educativa y en otros ámbitos de las políticas europeas. Es en ese momento cuando se empieza a reducir el papel de la educación y la formación al de mera herramienta al servicio de la economía.

En esa misma época organismos como la OCDE (hoy muy a la moda con su Informe Pisa) o el Banco Mundial empezaban a desarrollar la teoría del capital humano. Jacques Delors, en su Libro Blanco (1994), continúa la línea marcada: se trata de adaptar los sistemas educativos y de formación a los retos sociales de la Comunidad Europea: la economía y la competitividad europeas, la llamada sociedad del conocimiento, el concepto de gobernanza europea...

Los Consejos de Ministros Europeos de Lisboa (2000) y Barcelona (2002) han ido mucho más allá. El llamado Método de Coordinación Abierta utilizado ahora es la fórmula para

hurtar el debate en este caso sobre la educación que Europa necesita. Este método evita los debates públicos: así, los objetivos de Lisboa se adoptaron sin que hubiera ningún tipo de debate social sobre qué sociedad se quiere construir, ni sobre qué educación para qué sociedad...

Es decir, que las políticas que llevan a cabo los gobiernos europeos en materia educativa responden cada vez más al resultado de debates a puerta cerrada. Esto se sustituye por referencias constantes a los objetivos europeos, desconocidos para la mayoría de la población, pero asumidos como si no cupiera otra política educativa y social en Europa. Por ejemplo, la utilización de indicadores cuantitativos, elementos necesarios para evaluaciones que sólo tienen en cuenta si el alumnado ha adquirido o posee determinada destreza o competencia, pero que olvida la lucha contra las desigualdades sociales en la escuela; éstos son indispensables para la creación de rankings, pilar imprescindible para la competencia entre centros escolares y para la creación de un “mercado escolar”. La revisión de los objetivos realizada en 2005, no obstante, ha constatado un amplio fracaso en la puesta en marcha de los puntos esenciales de dicha estrategia. Como diría Nico Hirtt, la empleabilidad no genera empleo por sí sola.

La aprobación en primera instancia de la directiva Bolkenstein en el parlamento europeo el pasado 15 de febrero, tras una dulcificación pactada del texto por parte de los grupos parlamentarios socialista y popular (eliminación del PPO o Principio del País de Origen), crea preocupación sobre todo en lo que respecta a la enseñanza superior y a la formación profesional, susceptibles de ser convertidas en mercancías vendidas por multinacionales educativas a través, sobre todo, de cursos ‘on line’, de partenariados entre universidades locales con otras de prestigio internacional. El Espacio Europeo de Educación Superior responde entre otras a esta lógica.

El ahora olvidado Tratado Constitucional europeo hace referencia a la gratuidad de la escolaridad obligatoria, no se menciona el servicio público de educación, pero sí “el derecho de los padres a asegurar la educación y enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas”.

Si bien determinados elementos concretos marcados por la agenda de Lisboa son loables (alcanzar mayores tasas de escolarización en niveles post-obligatorios, reducir el abandono en la ESO, etc.), no se debe olvidar a qué responden realmente: la educación y la formación sólo son instrumentos, no para lograr el desarrollo personal y ambiental armonioso y sostenible, sino para que la economía de las empresas europeas sea más competitiva y pueda resistir frente a las de otros países, el marco de flexibilidad laboral, aumento en la edad de jubilación, privatización del sistema de pensiones...

5. Otra educación es posible

La resistencia a las presiones de los mercados cobra hoy una importancia creciente. El rechazo a incluir la educación como objeto de comercialización por parte de los gobiernos argentino y brasileño y de los principales sindicatos educativos de esos gigantes de América Latina (CTERA y CNTE) marca la pauta de cómo es posible crear alternativas al margen de los designios de los grandes organismos supranacionales.

En América Latina las fuentes de la esperanza son múltiples en estos momentos: la ejemplar lucha de los estudiantes en Chile frente a las políticas educativas neoliberales están poniendo a la orden del día la posibilidad de resistencia. Chile era presentado como el ejemplo a seguir en materia educativa por los capitalistas de la educación. Hoy, las políticas neoliberales que proceden de la época de Pinochet y que nunca fueron abolidas, provocan una de las mayores movilizaciones en defensa del acceso universal a la educación pública y contra la municipalización/ privatización de la educación. Pero el ejemplo que hoy más abre la puerta a la esperanza es la nueva situación creada en América Latina con el liderazgo de Hugo Chávez y la nueva posición que la Cuba revolucionaria ha adquirido.

Las misiones pedagógicas emprendidas por el gobierno bolivariano, la inestimable ayuda de los educadores cubanos que han contribuido a que Venezuela sea declarada zona libre de analfabetismo por la UNICEF, que el programa de alfabetización que desde Cuba se está exportando a muchos de los países de América Latina -“Yo sí puedo”- es un método revolucionario que permite en pocas semanas leer y escribir correctamente.

Junto con la misión “Milagro”, está permitiendo cambiar el panorama y las expectativas de millones de personas hasta ahora excluidas de los más elementales derechos.

En el Foro Mundial de Educación (FME), en julio de 2004 en Porto Alegre, se presentó una Plataforma Mundial de Luchas que pretende recoger las principales reivindicaciones y preparar una agenda planetaria de movilizaciones en contra de la privatización de los sistemas educativos.

La organización de una Jornada Mundial de Lucha en Defensa de la Educación Pública, aprobada en el IV FME de Caracas en enero de 2006 y ratificada en el Foro Social Europeo para la tercera semana de noviembre es un intento de responder a las políticas neoliberales que de una u otra manera se extienden por el planeta.

El próximo Foro Mundial de Educación que se celebrará en enero de 2007 en Nairobi, pondrá el acento no sólo en el análisis y denuncia de la situación actual sino también en las alternativas que la Plataforma Mundial de Luchas en Defensa de la Educación Pública (ver documento anexo) está intentando construir.

Carta de la tercera edición del FORO MUNDIAL DE EDUCACIÓN. Construyendo una Plataforma Mundial de Luchas.

El Foro Mundial de Educación está orgánicamente articulado con el Foro Social Mundial, porque, para que otro mundo sea posible, otra educación es necesaria.

Los principios, objetivos y metodologías de esa otra educación posible han sido construidos en diversos encuentros y han sido expresados en la Carta de Porto Alegre de 2001 y 2003, la Declaración de Quebec de 2001, la Declaración de São Paulo de 2004 y la Declaración

del IV Congreso de la Internacional de la Educación de 2004, entre otros. Ha llegado la hora de avanzar en la lucha mundial en favor del derecho universal a la educación.

Afirmamos el derecho universal a una educación emancipadora.

Afirmamos el pleno e inalienable derecho a una educación pública, gratuita, de calidad social, para todas y todos.

Exigimos la garantía de acceso y permanencia, así como el derecho de aprender en la escuela.

Exigimos la democratización de los conocimientos y saberes en beneficio de toda la Humanidad.

Rechazamos cualquier forma de privatización y mercantilización de la educación, de la ciencia y de la tecnología.

Condenamos la apropiación ilegítima de los saberes populares y de los conocimientos de las comunidades nativas.

Reafirmamos el carácter central de la educación para los derechos humanos, la justicia y la paz.

La tercera edición del Foro Mundial de Educación adopta y enfatiza los siguientes principios:

La educación es un derecho humano prioritario e inalienable, para toda la vida.

Ese derecho es esencial para el acceso a los demás derechos, para la construcción de valores solidarios, para la emancipación y el ejercicio de la ciudadanía.

Las políticas públicas deben asegurar la concreción de esos derechos.

Los estados tienen la obligación de garantizar de forma universal y gratuita, sin discriminaciones o exclusiones, el pleno derecho a una educación pública emancipadora, en todos los niveles y modalidades.

En consecuencia, proponemos la siguiente agenda de luchas:

1. Defender, intransigentemente, la educación pública en todos los ámbitos, y la obligación intransferible para el Estado de garantizarla.
2. Articular un movimiento mundial en defensa y promoción de la educación pública y gratuita en todos los niveles y modalidades.
3. Rechazar cualquier acuerdo nacional o internacional que promueva la mercantilización de la educación, del conocimiento, de la ciencia y la tecnología, sobre todo en lo que respecta al comercio y servicios de la OMC.
4. Recusar los programas de ajuste estructural que presionan a los gobiernos para que dismantelen los servicios públicos.
5. Rechazar la ingerencia de las empresas nacionales y multinacionales en el sistema educativo público.
6. Promover acciones que reconozcan las singularidades de los sujetos y comunidades, y que garanticen la igualdad de acceso a la educación, teniendo en cuenta la diversidad de género, de etnia y de cultura, y reconociendo la potencialidad educativa de los espacios no escolares.

7. Exigir la igualdad de género en el acceso a la educación y a los espacios de decisión de políticas públicas.
8. Promover acciones contra el racismo y las diferencias de clase social.
9. Presentar a los gobiernos nacionales una agenda que priorice programas para la eliminación del analfabetismo, para la inclusión educativa de la población más excluida y contra la explotación del trabajo infantil.
10. Articularse con el Foro Social Mundial y otros foros de lucha para garantizar que las experiencias, cualificaciones y saberes de los trabajadores sean respetados.
11. Exigir de los gobiernos la valoración de las trabajadoras y trabajadores de la educación, el respeto a sus derechos profesionales y la garantía de unas condiciones dignas de trabajo.
12. Defender una formación profesional que rechace la lógica de la empleabilidad y que incluya las dimensiones ética, estética y política.
13. Exigir la democratización de la gestión de las instituciones públicas y de las políticas sociales, en especial las educativas, relacionándolas con políticas intersectoriales que las complementen, fortaleciendo así a las comunidades educativas.
14. Promover el control social de la financiación de la educación.
15. Fortalecer las movilizaciones mundiales y la educación para una cultura de justicia y paz, solidaridad y desarrollo sostenible en el mundo.
16. Incentivar el protagonismo de niñas y niños, adolescentes y jóvenes, reconociendo todas sus identidades sociales como participantes en la construcción del conocimiento

Bibliografía.

Hirtt, Nico, *Los Nuevos Amos de la Escuela. El negocio de la enseñanza*. Minor Network, SL. Editorial digital, 2003, p 167, traducido del francés por Beatriz Quirós Madariaga

Dutra, Juçara, *América Latina y la comercialización de la educación*

http://www.ctera.org.ar/laescuelaenelmundo_g.htm

Antoni Verger Verger, A. (2006). *La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones*. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, Vol 14(No 9), de

<http://epaa.asu.edu/epaa/v14n9>

Quirós, Beatriz; Caldentey, Biel y Serrano, Augusto: *Noticias del FSM celebrado en Caracas*, Revista de la Confederación de STEs, El Clarión <http://www.stes.es/comunicacion/clarion/clarion15/EC15pp%208-9.pdf>,

La República Democrática del Congo: ¿qué futuro después de las elecciones

Mbuyi Kabunda

Introducción

Las elecciones celebradas en la República Democrática en julio (primera vuelta de las presidenciales junto a las legislativas) y octubre de 2006 (segunda vuelta de las presidenciales y las provinciales) inauguran un futuro incierto y de inestabilidad. No se reunieron las previas y mínimas condiciones objetivas, que escaparon conciente o inconscientemente a la opinión pública internacional. Estas elecciones se desarrollaron en condiciones de falta de infraestructuras básicas en un país destruido por varias décadas de mala gestión y de guerras, junto a las irregularidades, la persistencia de combates en muchas áreas de la parte oriental, y sobre todo por las prácticas de exclusión y la criminalización del Estado.

La primera vuelta de dichas elecciones en las que participaron los 33 candidatos presidenciales y el 70,58% de los 25 millones de electores congoleños, dio los resultados siguientes, cuestionados por la opinión pública: 44,81% (7.590.495 votos) para el presidente Joseph Kabila Kabange; 20,03% (3.392.592 votos) para el vicepresidente Jean-Pierre Bemba Gombo, 13,06% para Antoine Gizenga y 4,77% para Mobutu Nzanga (hijo de Mobutu), 3,46% para Oscar Kashala (y los demás candidatos por debajo del 1% del sufragio), dando paso a una segunda vuelta para los dos primeros que encabezaron la lista el 29 de octubre por no haber reunido ningún de los candidatos presidenciales más del 50% de votos. Analizamos a continuación los antecedentes de estas elecciones, las maniobras actuales y los peligros que se presentan para el futuro, tras la proclamación de los resultados definitivos del escrutinio por el Tribunal Supremo y la investidura de Joseph Kabila como presidente de la tercera República el 6 de diciembre de 2006.

Resulta paradójico y sorprendente la celebración de elecciones en el Congo cuando era conocido de todos que predisponían al caos, no sólo por no haber reunidas las condiciones mínimas (la paz, la verdadera reconciliación nacional, y la creación del ejército nacional), sino también por añadir descontentos y frustraciones a los ya existentes, conduciendo a nuevas catástrofes. En el mismo sentido, el último informe del International Crisis Group (ICG) calificó el proceso electoral en la RDC de frágil y desestabilizadora por la falta de fuertes partidos e instituciones políticos. Además, además a raíz de lo sucedido del 20 al 22 de agosto, tras la publicación de los resultados de la primera vuelta, con el enfrentamiento armado en Kinshasa entre las tropas de Kabila y las de Bemba, queda claro que los jefes de guerra en la RDC, apartaron sus tropas de élite, tremendamente agresivas, y sus armas sofisticadas del proceso de creación de un ejército integrado y unificado (incorporación de militares del antiguo ejército gubernamental y de tropas de los antiguos soldados de grupos rebeldes), recordando el triste caso de la vecina Angola donde las tropas de la UNITA y las del MPLA se enfrentaron en la capital Luanda en 1992, tras el rechazo por el entonces líder de la UNITA, Jonas Savimbi, de los resultados de la primera vuelta de las elecciones celebradas en este país bajo el patrocinio de la ONU.

Aquellos enfrentamientos eran previsibles y son un preludio al caos anunciado, pues nadie de los dos candidatos estaba dispuesto a perder la segunda vuelta, y sigue teniendo medios financieros y militares suficientes para

ello. Se han celebrado elecciones en el Congo en un contexto de falta de cultura democrática y entre unos protagonistas decididos a aferrarse al poder o a acceder a él por todos los medios.

La caótica transición en la RDC: 2003-2006

La transición organizada en la RDC por las negociaciones intercongolesas de Sun City, en abril de 2003, en Sudáfrica, con la fórmula de “1+4” (además del presidente Kabila, cuatro vicepresidentes en representación del antiguo gobierno, las dos principales rebeliones armadas y la oposición política no armada (dividida) o el “espacio presidencial”, fue exclusiva y no inclusiva. Se creó un gobierno integrado por los señores de la guerra y ampliamente dominado por hombres y mujeres con cualidades intelectuales y morales de las más dudosas.

Éstos dedicaron, como era de esperar, los tres años que duró la transición no para gobernar y realizar los objetivos confiados a la transición (la rehabilitación de infraestructuras y de un mínimo de Estado, la mejora de las condiciones de vida de la población y la creación de un ejército nacional e integrado), sino para enriquecerse, armar a sus milicias respectivas y dotarse con una poderosa maquina electoral. Es decir, pusieron la transición a sus ventajas respectivas, con la consiguiente confiscación de todas las instituciones de transición y del poder, viciando y vaciando las elecciones libres y transparentes, principal objetivo de la transición. Dicho con otras palabras, se procedió a la exclusión de la verdadera oposición política y de la sociedad civil.

Los dos principales candidatos, Kabila y Bemba, dispusieron respectivamente de 110 millones y 40 millones de dólares para su campaña electoral (la comunidad internacional gastó unos 430 millones de dólares para financiar dichas elecciones), y con importantes medios logísticos y mediáticos, mientras que los demás candidatos apenas podrían hacer campaña fuera de Kinshasa, la capital. Los integrantes del “espacio presidencial” fueron los únicos en disponer de recursos para hacer una verdadera campaña electoral. La transición se caracterizó por la utilización del aparato del Estado por los integrantes de aquel espacio, para conseguir sus objetivos respectivos.

Es preciso subrayar que en la RDC no se consiguió la transición, sino el reparto del poder entre los responsables del desastre en este país. Se dio prioridad a los movimientos armados o a los beligerantes, algunos de ellos sin una representación política real al ser marionetas instrumentalizadas por las fuerzas externas.

En este país, se cometió el mismo y grave error de siempre: la democracia electoral a la occidental, para resolver de inmediato el problema de la legitimidad del poder, sin atacarse previamente a los problemas políticos y sin tomar en cuenta las realidades históricas, socioeconómicas, culturales y de la situación étnica y social de la RDC, junto a la exclusión de todos los congoleños de la diáspora y de las personas que no pudieron reunir el aval de 50.000 dólares para presentar sus candidaturas. De este modo, se agravó el problema en lugar de resolverlo, pues se apostó por un modelo de confiscación del poder por uno u otro grupo y no por su reparto mediante su adaptación a la cultura, historia y aspiraciones de las poblaciones congoleñas.

Según denunciaron Alda Ajello (*Le cavalier de la paix*, 2000), denuncia reiterada por el escritor británico John Le Carré (*The Mission Song*, Hodder & Stoughton, 2006), que además pone de manifiesto el saqueo de los recursos

de la RDC por las multinacionales, la democracia no se exporta, en un contexto de carencia de instituciones políticas y judiciales estables y de falta de una cultura democrática sólida. Ello predispone al caos generalizado, tal y como está sucediendo en Irak y en Afganistán. En el mismo sentido, el PNUD puntualizó en su informe de 2002 sobre el desarrollo humano que “la democracia ha de ser concebida *in situ* —no debe ser importada— y puede tomar diferentes formas según el contexto”. En el mismo orden de ideas, Sylvie Brunel subraya el fracaso de las pacificaciones impuestas desde el exterior, en particular por la ONU, que celebra las elecciones, a menudo trucadas y truncadas, para legitimar una parte que tiene ahora las manos libres para hacer prevalecer el monopolio de la violencia legítima para la represión de la oposición y de la prensa libre (Cf. *L’Afrique: un continent en réserve du développement*, Bréal, Rosny-sous-Bois, 2004). Esto confirma ya lo conocido: a menudo, las interferencias externas puedan profundizar las crisis internas en lugar de resolverlas.

Lecturas sobre las elecciones de 2006 en la RDC

Los dos primeros candidatos elegidos para la segunda vuelta, Kabila y Bemba, consiguieron más votos respectivamente en la parte oriental (swahilífona) y en la parte occidental (lingaláfona), que se habló al respecto de la “división este-oeste” o entre swahiliparlantes y lingaláfonos. Es decir, una preocupante fractura cultural que puede profundizarse y amenazar la unidad del país. Esta lectura, viva en los que apuestan por la balcanización del Congo, aunque no resista a la crítica y a la realidad, debe tomarse en cuenta en un contexto clamoroso de ausencia de debates de ideas y de proyectos de sociedad o programas políticos por unos partidos sin ideología claramente definida y centrados en una persona.

Los congoleños, ante la exclusión y/o autoexclusión de la UDPS (Unión para la Democracia y el Progreso Social de Étienne Tshisekedi) con una importante implantación nacional, sobre todo en Kinshasa y en las provincias del Kasai (centro del país) por su larga lucha contra la dictadura de Mobutu y después de Laurent-Désiré Kabila, se vieron obligados a elegir de hecho entre los que algunos analistas calificaron de “peores predadores”: Kabila y Bemba.

Esta bipolarización, e incluso “tripolarización”, de la escena política congoleña dio lugar a la peligrosa y manipulada ideología de la “congolité”, con la consiguiente difusión de la xenofobia: se presentó a Bemba como el *mwana mboka* o el “hijo del país” (el mal menor) y a Kabila como “extranjero” por sus orígenes dudosos o “ruandeses” (el mal absoluto). Sin embargo, las alianzas contra-natura (el apoyo del Partido Lumumbista Unificado —PALU— del “patriarca” Antoine Gizenga (81 años y ex primer ministro de Lumumba en 1960, y por lo tanto la máxima encarnación del lumumbismo) y de Mobutu Nzanga, cuñado de Bemba y depositario del mobutismo, encontrándose en un mismo bando los lumumbistas, los mobutistas y los kabilistas, parece diluir aquella bipolarización/tripolarización. Por su parte, 11 de los partidos perdedores de la primera vuelta crearon, en apoyo a Bemba, la Unión de Nacionalistas (UN), integrada por los fervientes defensores de la “congolité”.

En definitiva, la lectura que se puede hacer a raíz de los resultados de ambas vueltas de las elecciones, es la del predominio del voto étnico-regionalista realizado por la población en su conjunto, en función de la ubicación territorial, los problemas y los objetivos específicos de cada grupo de

dicha población, sobre un trasfondo de consideraciones históricas, lingüísticas, sociopolíticas en torno a lo que el profesor Richard Mugaruka Mugarukira Ngabo llama la “tripolarización electoral este-oeste-centro”.

La población de la parte occidental (Kinshasa, Ecuador, Bajo Congo, Bandundu o los llamados “bakongos” al este) enfrentada a graves problemas de pobreza desde la época de Mobutu, problemas profundizados con las guerras, votó mayoritariamente por Bemba para vengarse de la humillación sufrida a manos de los Kabila, padre e hijo, tras la caída del régimen de Mobutu, siendo el objetivo poner fin al sistema de “1+4” considerado como responsable del inédito deterioro socioeconómico de su situación, y sobre todo para recuperar el poder controlado desde una década por los oriundos de la parte oriental equiparados con las agresiones de Ruanda y Uganda. Es decir, los países que colocaron su padre al poder en 1997. De ahí la excluyente ideología de la “congolité”.

La población de la parte oriental (integrada por las provincias periféricas y ricas del Katanga, Maniema, Alto Congo y Kivu (sur y norte), o los denominados “baswahilis” o “inmigrantes” al oeste), mal o poca informada sobre la situación real del país y preocupada por los problemas de seguridad y por lo tanto fácil de manipular, votó ampliamente por Kabila considerado en esta parte, que ha sufrido muchas de las agresiones de los países vecinos y de los señores de la guerra, como el principal artífice de la paz civil y el único en el “espacio de transición” que contribuyó en su lucha contra los agresores ugandeses y ruandeses o de su brazo armado, el RCD-Goma. Es decir, en esta parte Kabila encarna la reconstrucción y la unidad nacionales.

Las dos provincias del Kasai, en el centro del país, feudo de Étienne Tshisekedi y los llamados “balubas”, que se sienten excluidos de la transición y del poder político en la RDC, votaron por Oscar Kashala, oriundo de esta zona, por no poder hacerlo por Tshisekedi ausente de las contiendas electorales. El objetivo era sancionar a Kabila y al sistema de “1+4”, considerados como responsables de la exclusión de su líder y del saqueo de sus diamantes.

Lo más llamativo era la presencia de ideólogos y destacados mobutistas en los dos primeros bloques, presencia que llevó a la revista parisina *Jeune Afrique* (julio de 2006), a afirmar acertadamente que la clase política congoleña, en la que los intereses personales priman sobre los generales, está dividida entre los supervivientes mobutistas, que no quieren desaparecer y que apostaron por el sufragio universal para rehacerse una virginidad política, y los kabilistas oportunistas que buscaron todas las alianzas posibles para mantenerse al poder conquistado por las armas en 1997. Y la ausencia de un verdadero debate político dio paso a las derivas etno-regionalistas incrustadas en la historia y la cultura popular (imaginario colectivo) de este país.

La UDPS de Tshisekedi, con más o menos 8 millones de fieles seguidores (algunas fuentes atribuyen a los 7.488.861 abstencionistas y los 122.946 votos en blanco de la primera vuelta a sus partidarios), se convirtió, sin quererlo, en el árbitro de la segunda vuelta. Fiel a sus principios de rechazo de todo el proceso político y electoral, que ella consideró como vaciado y viciado desde el principio, la UDPS rechazó tanto a Kabila considerado como la “peste” y responsable de su exclusión, y a Bemba como la “cólera”, y tachado de traidor por formar parte del proceso y por haber participado en él. El primero centró su campaña en el hecho de ser el artífice de la “reinstauración de la paz y de la integridad territorial en el Congo”, y el segundo por ser el “iniciador del

proceso de democratización en el país” o del nuevo orden político, por su lucha armada contra la confiscación del poder o las dictaduras de los Kabila (padre e hijo).

La anulación in extremis del debate radiotelevisado contradictorio, previsto por el artículo 112 de la ley electoral y que debería tener lugar el jueves 26 de octubre de 2006, por “razones de seguridad” y “gestión de emociones de los candidatos”, debate que hubiera puesto al descubierto las capacidades intelectuales y políticas de estos candidatos para gobernar el país, puso de manifiesto la falta de aprecio que tiene la clase política hacia el pueblo congoleño.

Las incertidumbres después del 6 diciembre

Todos los ingredientes están reunidos para la ingobernabilidad del Congo: el presidente Kabila es rechazado por el bloque del oeste y del centro, y Bemba, como jefe de la oposición, por el bloque del este, y las provincias exclusivamente en manos de los partidos locales y no nacionales, algunos de ellos dotados con una ideología y un discurso xenófobos e identitarios, por prevalecer el voto étnico, y Tshisekedi con sus seguidores seguirán rechazando la legitimidad del poder por su exclusión y/o autoexclusión. Con el 44,8% de votos en las legislativas, Kabila tiene asegurada la mayoría parlamentaria en el próximo gobierno. De este modo, el poder legislativo, judicial y ejecutivo, o lo que es lo mismo la mayoría parlamentaria y la mayoría presidencial están en manos de una misma persona, el mismo partido o el mismo grupo. Es decir, la no separación de poderes que conduciría a una u otra forma de dictadura por las urnas.

Toda la estrategia de los que habían concebido, financiado y celebrado las elecciones en el Congo (las fuerzas de la comunidad internacional que habían tutelado la transición y el proceso democrático en este país) consistía en dar la mayoría parlamentaria a Kabila, en la primera vuelta, y después la mayoría presidencial en la segunda, para poder gobernar cómodamente y prácticamente sin oposición, siendo el objetivo seguir con los rentables contratos ilegales conseguidos por aquellas fuerzas o sus empresas. Por lo tanto, es preciso subrayar que ninguno de los objetivos políticos fijados por dichas elecciones ha sido alcanzado: la pacificación y reunificación del país, la reconciliación entre los congoleños y la reinstauración de la autoridad del Estado. Es decir, todos los problemas siguen intactos, en un contexto de bandas superarmadas hostiles unas a otras y dispuestas a enfrentarse a la primera ocasión.

En el mismo orden de ideas, el profesor Jean-Claude Willame (“Le retour des chefs blancs”, octubre de 2006) resume el fracaso de la puesta bajo tutela internacional del Congo o del “retorno de los jefes blancos” en la resolución de una crisis de dimensión internacional, a través de la CIAT, en estos términos: la mala concepción del sistema político de transición, sin oposición ni mayoría, y que dividió a la sociedad civil (sistema que la comunidad internacional quiere reproducir después de las elecciones con la fórmula de “gobierno de unión nacional” en el que reaparecerán todos los integrantes del sistema “1+4”); la incoherencia institucional que excluyó cualquier forma de presidencialismo postelectoral admitido en los países vecinos; la imposición del proceso electoral en un contexto de extremas

tensiones y divisiones y de exclusión del histórico partido de la oposición de Étienne Tshisekedi. Según el autor se ha abierto un futuro incierto.

Esta sospecha de un “gobierno de unión nacional”, postelectoral viene ilustrada por el acuerdo obtenido la tarde del 29 de octubre por la CEI (con el apoyo de la CIAT o bajo su sugerencia), entre los representantes de los dos contrincantes, que se comprometieron a no atentar la integridad física y a los bienes del candidato perdedor y a su libertad de circulación y la inmunidad a los integrantes del gobierno de transición, decretada por el presidente Kabila tras su investidura. Dicho con otras palabras, se prohíbe la “revolución naranja a la ucraniana”, o lo que lo mismo la imposición por la comunidad internacional de la aceptación de los resultados ya programados y la consagración de la impunidad, máxime cuando se sabe las condiciones que han presidido y acompañado dichas elecciones y la implicación de ambos líderes en el saqueo de recursos naturales. Para qué hubieran servido las elecciones si los ganadores y los perdedores parecen pactar “garantías institucionales” y el reparto del poder bajo el padrinazgo de la comunidad internacional. No sorprendería un acuerdo secreto entre ambos, que se remonta al Diálogo intercongoles, a espaldas de sus seguidores respectivos y del pueblo congoleño, para repetir la fórmula de “1+4”, esta vez bajo la forma de un “gobierno de amplio consenso nacional” liderado por un presidente dotado con una “legitimidad democrática”, siendo el objetivo conseguir la paz social o civil, sobre todo en Kinshasa, sin cuyo apoyo será imposible gobernar. Es la vuelta a la propuesta de la “concertación política”, antes y no después de las elecciones, sugerida en los momentos anteriores a las elecciones por la iglesia y los partidos políticos, y que fue rechazada por la AMP de Kabila. Al producirse después de las elecciones, estas concertaciones limitadas a los principales protagonistas, excluyendo a los demás, descalificarían completamente a ambos. El pueblo congoleño es el gran perdedor de esta parodia electoral.

La RDC sigue siendo un polvorín no sólo por la persistencia de muchos problemas no resueltos, sino además por ser el país con más tropas y “fuerzas negativas” en el mundo: los 60.000 hombres sin desmovilizar y que constituyen una seria amenaza para la paz; el GSSP (Grupo Especial de Seguridad Presidencial) de Kabila; las milicias del MLC (Movimiento para la Liberación del Congo) de Bemba diminadas en la población con armas y municiones tras su derrota electoral; las tropas del RCD-Goma —Agrupación Congoleña por la Democracia— lideradas por el general rebelde Laurent Nkunda Mihigo y el coronel Jules Mutebusi (buscados por la justicia internacional y que acaban de crear el movimiento político-militar, el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo; las milicias mai-mai en el Kivu y el norte de Katanga (Pweto-Mitwaba-Manono); las milicias de los lendus, hemas, alurs y lugbaras en el Ituri; el Frente para la Liberación del Este del Congo (FLEC) en el Kivu; las sectas político-confesionales irredentistas en el Bajo Congo, las tendencias al autogobierno en el Kasai y en el Katanga (donde se perfilan las rivalidades entre los defensores del “Katanga útil” —Lualaba y Alto Katanga— y los del “Katanga inútil” —Alto Lomami y Tanganyika— o entre los katangueños “unionistas” del norte y los katangueños “autonomistas” del sur); las tropas de los países vecinos, Uganda y Ruanda que no han renunciado a sus intereses estratégicos y financieros en el Congo (sólo la presión internacional de suspensión de la ayuda les ha conducido a reducir su activismo militar en la

RDC), y sus respectivos movimientos de guerrilla que actúan desde el territorio congoleño (la LRA o el Ejército de Liberación del Señor de John Kony, el FDLR o las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda y las guerrillas burundesas); la MONUC (17.6000 soldados) y el Eurofor (1500 soldados), sin contar con las tropas de élite derrotadas del régimen de Mobutu, en la selva o en los países vecinos (Congo-Brazzaville y centroáfrica). Es decir, ante unas elecciones imperfectas, la chispa puede saltar en cualquier momento o en cualquier lugar, tal y como sucedió con el ataque y la ocupación de la ciudad de Saké, en el Kivu, por las tropas del coronel rebelde Laurent Nkunda Mihigo, el 26 de noviembre de 2006, antes de ser expulsadas por las fuerzas de la MONUC..

El gobierno que acaba de salir del escrutinio, él de Kabila, dedicará más tiempo y recursos a la resolución de los problemas políticos y de seguridad que en la mejora de las pésimas condiciones de vida de la población con distintas prioridades según su ubicación: la seguridad para la parte oriental y la mejora de las condiciones socioeconómicas para la parte occidental.

Las conclusiones de una misión del FMI en Kinshasa el 9 de octubre de 2006, sobre la situación económica y financiera de la RDC, hablan por sí mismas: el deterioro del marco macroeconómico, la inflación récord de la moneda nacional, el franco congoleño, en los dos últimos meses (consecuencia de la máquina a fabricar la moneda para financiar la campaña electoral), el aumento considerable de los precios en los mercados internos, la reducción de las importaciones, el bloqueo de todas las actividades económicas y el empeoramiento de la situación política general.

Lo más difícil queda por hacer: la superación de la división cultural de la población congoleña entre la parte oriental, que votó ampliamente a Kabila, y la parte occidental y central mayoritariamente favorables a Bemba.

Conclusión

El fracaso de lo que está sucediendo en el Congo ha de interpretarse como el fracaso de la tutela internacional y de la incapacidad y demisión de la clase política congoleña, que se ha completamente desentendido de los problemas de soberanía nacional, fomentando la desestabilización y la destrucción del país.

La responsabilidad de la comunidad internacional consiste en la organización de las elecciones a sabiendas que la transición fue calamitosa y excluyente, haciendo perder al pueblo congoleño la oportunidad de expresar su voluntad y de dotarse con un gobierno integrado por sus verdaderos representantes. Los dos que se presentaron en la segunda vuelta no eran los más idóneos. La comunidad internacional ha conducido al pueblo congoleño a la autodestrucción.

El problema de la legitimidad del poder en la RDC seguirá planteándose después de las elecciones, impuestas, financiadas y organizadas por la comunidad internacional, para imponer su propia agenda, la de desentenderse cuanto antes del Congo, pues no se puede perder de vista que los 17.600 cascos azules de la MONUC cuestan unos 1.000 millones de dólares mensuales o 3 millones de dólares diarios, y de seguir controlando el país los por mediación de los congoleños de su agrado, para salvaguardar y rentabilizar los jugosos y leoninos contratos mineros y forestales firmados con los señores de la guerra del “espacio presidencial” y las redes mafiosas internacionales. Y

los congoleños seguirán con su larga y triste historia de explotados, ilustrada por el actual escándalo humanitario de 5 millones de muertos en los últimos años, ante un Estado debilitado por varios años de guerra y de mala gestión y que no sería capaz de cuestionar los contratos mineros asimétricos firmados con las multinacionales ávidas durante la transición.

Cuadernos África América Latina.
SODEPAZ

El ladrillo que mancha

Carlos Girbau

Coordinador del Foro Social Madrid

La corrupción urbanística nos inunda. Se trata de una mancha que extiende su huella por toda la geografía española dejando trazas en todos los colores del arco parlamentario, aunque no lo hace por igual, ni de la misma manera. Poco importa que sea Ciempozuelos en Madrid o Marbella en Málaga, todo huele mal.

Izquierda Unida tuvo un caso en Camas (Sevilla) que acabó con la expulsión inmediata del imputado. Pero el quehacer diario de IU no se caracteriza por casos como los de Camas, sino por su contrario, el importante número de denuncias que contra la corrupción y los pelotazos urbanísticos que hace llegar a la opinión pública (Seseña, Morata, etc).

A pesar de los esfuerzos de cierta prensa tampoco PSOE y PP son iguales. El PSOE tiene cargos públicos (alcaldes, concejales y hasta diputados) entre las filas de los sobornados. Pero el PP debe sumar a su “cuota” de sobornados, la de los sobornadores. Se ha demostrado que estos últimos tienen conexiones en la inmensa mayoría de casos con el PP (recordemos el Tamayazo en Madrid). Corruptores y corruptos son las dos necesarias caras de esta moneda ladrillista.

Es la derecha el principal foco de generación de la corrupción y sus principales beneficiarios. Como dirían los clásicos: “son los poseedores de los medios de producción”. Lo son en lo político, al permitirles la corrupción desprestigiar la gestión y el trabajo institucional de la izquierda. Lo son en lo económico, puesto que las compras de votos y cargos favorece el desarrollo de sus negocios, haciéndoles así, más y más ricos.

EL DESAFUERO

En 1998 el Partido Popular transformó en urbanizable todo el suelo y cambió los criterios que regían las expropiaciones forzosas. A partir de esa fecha, los terrenos a expropiar dejaron de pagarse por el precio que tenían, para pasar a tasarse en función del valor que deberían tener en caso de urbanizarse. Esa decisión se dio en un marco en el que ya una parte fundamental, desde el punto de vista del negocio, del suelo era privada. Por lo tanto, la medida reforzó las operaciones de compra de todo tipo de suelo y con ello su concentración en menos manos. Los cambios en la ley abrieron la puerta a inmensos beneficios. Ganar muchísimo dinero se hizo (para algunos) más fácil y posible a condición de saber o de condicionar cuándo, cómo y dónde había y hay que deshacerse de los lotes. Los principales capitales del país, con los bancos y las grandes constructoras a la cabeza, destinan desde entonces crecientes recursos a la adquisición de todo tipo de suelo. Se calcula que el 70% de las grandes fortunas están invertidas en ladrillo.

Tales cambios acentuaron otros, por ejemplo, los de la “necesidad” del soborno. Pensemos por ejemplo que, en este contexto, lograr que el AVE pase por Guadalajara de una manera concreta o de otra equivale a “realizar un beneficio” de miles de millones.

EL MODELO DE CRECIMIENTO

El “desarrollo” del último decenio se basa especialmente en la construcción. En nuestro país (44 millones de habitantes) se construye cada año más vivienda que en Francia, Inglaterra y Alemania juntas (240 millones de habitantes). “Levantar casas” tira del PIB hacia arriba, pero lo hace de una manera determinada y por razones variadas. El modelo empieza ya a dar síntomas de agotamiento, pero sigue siendo la clave para entender el “milagro español”, su capacidad de generar empleo y absorber mano de obra inmigrante.

Los puestos de trabajo creados gracias a este modelo se basan en la precariedad de una mano de obra usada de manera muy intensiva y con bajos salarios. No genera I+D, con lo cual no aporta nada en términos de crecimiento productivo, más allá del que surge de gran “gasto humano” en forma de largas jornadas y de sus obligadas consecuencias reflejadas en la escalofriante siniestralidad laboral. Vamos a un promedio de un muerto cada 3 días.

La capacidad de generar (socialmente hablando) riqueza es nula. Más bien, crea pobreza. Este modelo asociado, gracias a las disposiciones fiscales del Ministerio de Economía, a la compra de vivienda, que no a su alquiler, ha hecho que la inmensa mayoría de la sociedad deba “hipotecar” una cantidad superior al 50% de sus ingresos familiares por un periodo cercano al de una vida laboral. O lo que es lo mismo, a reducir su ya corta capacidad de consumo en función de la importante cantidad de dinero corriente que debe destinar a cubrir esta necesidad básica a lo largo de su vida. Pero es que además, muchas personas no llegan a poder acceder a una vivienda. Construir casas y el derecho a vivienda son dos cosas muy distintas.

El ladrillismo es un modelo injusto y muy favorable al capital financiero (bancos) y resto de sectores más parásitos (rentistas) del capitalismo español, poniendo en sus manos un volumen de capital cada vez mayor (la parte fundamental de la riqueza del país ahora y durante 25 años). Un modelo que por su capacidad de depredación y degradación voraz del entorno, del conjunto del espacio, es no ya sólo insostenible, sino ciego en relación a cualquier perspectiva de futuro.

LA IZQUIERDA FALLA

Todo el mundo señala que si bien la victoria de Zapatero significó ciertos cambios en la política española, dónde menos ésta se modificó fue precisamente en el campo de la economía. No sólo el Ministro del ramo es un confeso defensor de los postulados más socialliberales, sino que las palancas fundamentales del crecimiento español siguieron residenciadas en ladrillo y turismo.

Probablemente, gobernar y tener el poder nunca fueron bajo la burguesía exactamente la misma cosa. Hoy esa sensación es, si cabe, más clara. El ladrillo con los bancos y las constructoras a la cabeza maneja una cantidad de capital presente y futuro que transforma a sus principales accionistas en una de las facciones más poderosas del capitalismo español. Avanza la idea de que nosotros votamos pero que son ellos quienes

mandan. En la globalización, la capacidad de las grandes empresas y fortunas de domeñar la política y a los gobiernos se ha hecho proverbial, máxime por la reducción sin fondo del lugar del Estado y del sector público en todo el mundo.

No separarse del modelo, seguir haciendo de la edificación o de la venta de suelo público la base de muchas cosas, inclusive el enjuague del déficit de las administraciones locales, es caer de cuatro patas en el meollo del problema. Sin romper con un modelo que expande y protege la corrupción, el del ladrillo, no podremos reducir la corrupción de una manera significativa, ni avanzar serias políticas de izquierda.

Ejemplos como el de Ciempozuelos ilustran de manera paradigmática esa falta de separación a la que hacíamos referencia y lo chata de la política social del PSOE local. El plan en este pueblo madrileño de cerca de 15 mil habitantes fue redactado bajo mayoría PP y a través de la empresa del cesado Director General de vivienda, Enrique Porto, también del PP. Llegaron las elecciones municipales y ganó el PSOE que hizo suyo el objetivo urbanístico. Continuismo en los planes de futuro sobre la localidad y en su forma de desarrollo. Mejoró algo en la parte social y de servicios, pero el fondo era del PP y con él, la obligada “coima”. Ahora, lógicamente, los populares esperan cerrar el círculo y volver a controlar el consistorio tras la forzosa renuncia del alcalde del PSOE sobornado.

La incapacidad manifestada por la izquierda a la hora de levantar un modelo alternativo de crecimiento se refuerza por una desarmante corrupción que la acaba afectando a toda en su conjunto, no sólo a la más derechista. Recordemos que el PP logró sacarle rédito de gobierno a aquello que “sus” constructores le habían organizado. Tamayo y Saéz vendieron su voto a cambio de dinero forzando unas elecciones anticipadas y extraordinarias que dieron paso al gobierno más ladrillista y reaccionario de toda la historia autonómica. IU mantuvo sus resultados, pero no capitalizó la pérdida del PSOE.

LAS FINANZAS MUNICIPALES

Otra de las causas fundamentales que explican los fuertes asideros del ladrillo se halla en la dura realidad local. Los ayuntamientos que en su inmensa mayoría tienen presupuestos más pequeños que las cuentas de resultados de más de una constructora, deben “rendirse o enfrentarse” a las embestidas de los grandes propietarios de tierra amparados en la reaccionaria ley del suelo. Si deciden lo segundo, la falta de verdaderos instrumentos legales que se lo permitan dificulta sobremanera el esfuerzo. Pero además, los consistorios deben hacer frente a un montón de gastos “impropios” que, en un principio, corresponden a otras instituciones estatales. Por ejemplo: ciertas prestaciones sociales, vivienda, promoción y orientación en el empleo, asistencia a la inmigración. Gastos que representan alrededor del 37% de sus dispendios y que hay que sumar a los propios de la hacienda local. El dinero para todo ello no existiría si se contara solamente con los fondos que los consistorios reciben del Estado. Fondos que dentro de la estructura de gasto público representan únicamente el 13% del total de la misma.

Medido en gasto público, el conjunto de servicios que presentan los municipios se eleva a más del 35% del total de dicho gasto. Para llenar la diferencia de más de 22 puntos que existe, los ayuntamientos deben “buscarse la vida”. Vender suelo es la forma más concreta y generalizada de estabilizar las finanzas municipales. Simplemente añadir que para vender suelo hace falta el beneplácito de todas las Administraciones. Sin ese resto de instancias, nada podría venderse. Así los ayuntamientos se vuelven víctimas y

agentes de una burbuja que los coloca, en caso de querer hacer una política social, contra las cuerdas.

La obligada descentralización de servicios y cercanía de su prestador al ciudadano, elementos básicos de cualquier democracia, se han transformado bajo la égida globalizadora que impregna toda la política, en una vuelta de tuerca a favor de los postulados más neoliberales. Así, se transfieren o reconocen competencias, pero no se pasa a la par el dinero que las debe hacer posible.

¿CÓMO ESCAPAR DEL LABERINTO?

El PP afirma que todo es un problema del PSOE. En el propio PSOE y en la propia derecha diversos sectores levantan voces a favor de reducir las competencias que en este campo tienen los municipios al ser, dicen, los únicos “focos de la corrupción”. Oficialmente el PSOE e IU piden, desde ópticas diferentes pero no contrarias, pactos contra la corrupción que incluyan, de una u otra manera, dentro del problema las causas que permiten los “pelotazos”, el impulso para la acción de los corruptores.

Cualquier salida que aborde el problema con la radicalidad que se merece debe concluir que la única forma segura de salir del pozo que genera la corrupción es deshacerse del capitalismo. Al capitalismo le son consustanciales el ventajismo, el dinero negro y la corrupción. Un sistema que necesita paraísos fiscales para funcionar con “normalidad” como pueden ser Andorra o Gibraltar demuestra que la limpieza no es lo suyo.

“Romper la lógica del ladrillo” exige, por lo menos, medidas en tres campos: en el de la propia corrupción, en el de la política de vivienda y en el de las finanzas municipales.

La corrupción para actuar necesita oscuridad, poca transparencia, ciudadanía desorganizada y con pocos derechos. La obligatoriedad de defender la participación y un dictamen forzoso a la par que vinculante de los vecinos y de sus entidades (sindicales, vecinales y asociativas) sería un paso importante contra la tiniebla. Nada impide hoy que un ayuntamiento organice un proceso así para aprobar sus planes urbanísticos.

Paralelamente, la definición de una carta de “derechos de ciudadanía” que estableciese las garantías mínimas de todos los ciudadanos por el hecho de estar empadronados, incluyendo en ello la sostenibilidad, forzaría cambios en la construcción. Garantizaría servicios, vivienda en alquiler en cantidad suficiente, perseguiría la vivienda vacía, obligaría a buenas dotaciones y coadyuvaría a favor de criterios más sociales.

La izquierda, sobre todo la más transformadora necesita para vivir a una ciudadanía organizada. La organización sistemática desde los equipos municipales de elementos de democracia participativa, empezado por el debate de los propios presupuestos municipales y el consiguiente destino de sus partidas y montos, sería no sólo una escuela, sino el mejor camino contra la corrupción. Limpieza y ética son básicas, pero lo más honrado para la izquierda es reconocer que necesita potentes organizaciones sociales para poder avanzar en sus propuestas. La derecha no necesita la organización de la gente modesta, de la población trabajadora. Sus grandes conglomerados empresariales son su organización. Con ellos dirige la sociedad e intenta dominar toda

la política. Nosotros sólo tenemos por capital nuestra capacidad de organizar. No usarla a fondo nos debilita y nos deja más a merced de los poderosos.

La acción de cualquier gobierno municipal será más útil cuanto más sirva para organizar y dar voz potente a los que la tenemos capitidismuida, los trabajadores y resto de sectores oprimidos.

El otro gran y falaz asidero de la corrupción es la necesidad de vivienda. Demostrado ya por la fuerza de las cosas que construcción, por muy grande que sea el volumen de su negocio, no es lo mismo que el derecho a la vivienda, los poderes públicos, apoyados en la población deben defender medidas serias contra las más de, por ejemplo 300 mil viviendas desocupadas que hay en Madrid. Empezando por el IBI y siguiendo por medidas contundentes a favor del alquiler. Sólo garantizando el acceso de todos a la vivienda garantizamos el derecho a la misma.

Para empezar, tal y como reclamó la asamblea del encuentro de movimientos sociales de Madrid celebrada esta primavera, deberían paralizarse todos los planes de urbanismo y revisarse a fondo. Seguidamente, deberían cumplirse las medidas autonómicas que formalmente obligan a reservar un 50% de la vivienda a vivienda social.

Por último, la declaración y protección del suelo como bien público, por encima de su propiedad, impediría en gran medida su mal uso actual a favor de la especulación salvaje y en contra de otros empleos productivos asociados, por ejemplo, al tejido industrial y social. Ahora bien, sin duda, nada de ello será posible si no echamos atrás la ley del suelo del PP, amparo de primer orden para el pelotazo especulativo ladrillista.

Es obligada una mención sobre el ahogo presupuestario que sufren los ayuntamientos y que exige no quietarles autonomía, sino reforzarlos como elementos clave para la ciudadanía. Evidentemente, hay que cambiar la ley de Régimen Local y dotar de recursos a los ayuntamientos. Sin tantos problemas presupuestarios, los consistorios serían más fuertes ante el ladrillo. Pero ese hecho no impide que hoy, a pesar de todos los límites, se pueda usar la “fuerza municipal” para reforzar esa soberanía y autonomía locales a través de animar, amparar y organizar a la ciudadanía. Potenciar su participación.

Las dificultades que en muchos casos encuentra la izquierda para mantener limpios y éticamente aceptables los usos municipales ante la voracidad del capital, hace que ésta se olvide con demasiada frecuencia en su gestión que la mejor garantía de limpieza y ética es una ciudadanía organizada.

Cuadernos África América Latina

SODEPAZ

MANIFIESTO IV Foro Mundial del Agua en México

En la coyuntura impuesta por la necesidad vital y por la geopolítica multinacional que realizará en marzo de 2006 (año de los presidenciables) el IV Foro Mundial del Agua en Mexico, varias organizaciones sociales y defensoras de los derechos humanos crearon la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua.

Queremos colocar en el debate sobre la política del agua la perspectiva social, cultural y espiritual, que contemple el derecho humano al agua y el manejo democrático, sustentable, justo y equitativo de este elemento vital, indica la declaración que denuncia que en Aguascalientes y Saltillo las empresas Suez y Aguas de Barcelona elevan arbitrariamente las tarifas

Por su parte los organizadores del Foro y Feria Mundial del Agua tienen entre sus objetivos, según dicen Buscar de manera decidida remover los obstáculos que bloquean las acciones locales.

'Las organizaciones abajo firmantes decidimos trabajar en un espacio común a partir del contexto que nos impone el IV Foro Mundial del Agua, a realizarse en marzo de 2006, evento en el que se articulan los intereses de las grandes empresas transnacionales, así como de la banca multilateral.

En esta coyuntura queremos colocar en el debate sobre la política del agua la perspectiva social, cultural y espiritual, que contemple el derecho humano al agua y el manejo democrático, sustentable, justo y equitativo de este elemento vital, visión que rige la siguiente declaración:"

Preocupados(as) por el manejo sustentable del agua

La tala inmoderada de bosques y el cambio climático han modificado el ciclo hidrológico y repercutido negativamente en las reservas de agua disponibles. Es alarmante la contaminación del agua por el desecho de fertilizantes, plaguicidas, detergentes, metales pesados, sustancias tóxicas y orgánicas. La forma en que se ha procurado la extracción y distribución del agua y la lógica de solucionar problemas de abastecimiento a través de megaproyectos de construcción de presas, ha probado tener grandes consecuencias negativas, tanto sociales como ambientales.

Preocupados(as) por la distribución y el acceso desigual al vital líquido

Mientras que en las ciudades la cobertura de agua potable es del 94.6% y de alcantarillado casi del 90%, en los poblados rurales hay un rezago alarmante. Asimismo algunas personas gozan de una dotación y calidad de agua adecuada, mientras otros, principalmente la población de menor ingreso e indígenas, tienen que acarrearla, pagar pipas o son afectados en su salud por recibir agua contaminada. En estos casos, son las mujeres y niños los que sufren más la carencia.

Tampoco es equitativo el acceso entre los diversos productores agrícolas ya que si bien

el 80% del agua se usa para esta actividad, sólo se beneficia el 30% de la superficie agrícola concentrada en el noroeste y centro del país. Además el uso del agua en la agricultura en nuestro país implica grandes desperdicios.

Preocupados(as) por la tendencia privatizadora.

Consideramos que el agua es un recurso público, es decir, no es una mercancía como pretenden afirmar la banca multilateral y las empresas privadas. Por ende, el fin de su gestión no es lucrar sino ajustarse a criterios para brindar una cobertura con eficiencia y acceso equitativo de calidad.

En nuestro país existen preocupantes grados de privatización de los servicios de agua y saneamiento. Hay ejemplos que constituyen un atentado contra la ciudadanía, como el caso de Aguascalientes y Saltillo, en que las empresas Suez y Aguas de Barcelona elevan arbitrariamente las tarifas. Además, en un número creciente de ciudades existen procesos de privatización de los sistemas de agua y de plantas de tratamiento cuya evaluación aún está pendiente. En este proceso es evidente que las empresas trasnacionales y las coinversiones han sido las beneficiadas.

Preocupados(as) por la inexistencia de mecanismos democráticos de participación.

Con las reformas elaboradas a la Ley de Aguas Nacionales, la toma de decisiones se realiza a través de los Organismos de Cuenca. Los usuarios y las organizaciones sociales y civiles sólo pueden participar en los Consejos de Cuenca cuyo poder es muy limitado. Sin embargo, son las comunidades de las cuencas las que resultan ser las más afectadas por las decisiones de dichos organismos.

Hay que considerar que el marco jurídico no contempla la visión que hay en la gestión del agua en comunidades campesinas e indígenas. Esto es, la visión que supone al agua como indispensable para toda vida y, por lo tanto, como un elemento divino, insustituible y que no tiene precio.

Por lo tanto afirmamos:

- Que el respetar, proteger y garantizar el derecho al agua es una obligación del Estado mexicano, contraída a partir de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. De acuerdo con la Observación General n° 15, emitida en 2003 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible y debe ejercerse de modo sostenible para que pueda ser disfrutado por las generaciones presentes y futuras. Además, el derecho al agua es condición para la realización de otros derechos humanos.
- Que el acceso, distribución y toma de decisiones sobre el agua debe ser equitativa entre personas y regiones.

- Que es urgente plantear una nueva política del agua que garantice, a través de su gestión democrática y pública, mediante el fomento de tecnologías y una nueva cultura del agua, el cumplimiento del derecho humano al agua y un aprovechamiento sustentable del vital líquido.

Y exigimos:

- Justicia y equidad en la distribución y acceso a servicios de agua y saneamiento de calidad para todas y todos, garantizando el manejo sustentable.
- El estricto apego del Estado mexicano a los compromisos adquiridos al firmar el PIDESC, especialmente en cuanto a respetar, proteger y garantizar el derecho humano al agua.
- Elevar a rango constitucional el derecho humano al agua para fortalecer el marco institucional que garantice de forma permanente el ejercicio de dicho derecho en nuestro país.
- Detener y revertir los procesos de privatización de los servicios de agua, reformar la legislación y políticas que la promueven, y crear nuevas leyes y políticas a favor de la participación plural en la toma de decisiones sobre la gestión del agua.

Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP)

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.

Centro Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.”, A.C.

Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara, A.C.”

Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota (CECOP)

Equipo Pueblo

Espacio DESC

Food First Information and Action Network- México

Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC)

Movimiento Urbano Popular

Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.”

Red Ciudadana del Agua

Red de Género y Economía

Red de Género y Medio Ambiente

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC)

Coordinadora de Trabajadores en Defensa del Carácter Público del Agua

Palestina hoy: crónica de un proceso anunciado.

Idalmis Brooks Beltrán.

Investigadora del Centro de Estudios sobre África y Medio Oriente.

Ha pasado más de un año desde que Israel se retirara unilateralmente de la Franja de Gaza. Este proceso significó para los palestinos, desde su inicio, el mantenimiento del control de la región, debido a que Israel se reservó el control efectivo de: las fronteras, y los espacios aéreos y marítimos. La dependencia económica palestina respecto a Israel también se vislumbró que continuaría. Tampoco constituyó un secreto para nadie que los colonos judíos que entonces vivían en Gaza se trasladaban para la zona de Cisjordania, para consolidar los asentamientos de una zona en la que están emplazados la mayoría de los colonos, y donde la población árabe está relativamente más dispersa que en Gaza. Esta retirada también contempló la posibilidad de agredir el territorio de Gaza siempre que Israel necesitara “defenderse”.

El proceso de desconexión unilateral israelí de Gaza no contribuyó a abrir una nueva etapa de negociaciones para la búsqueda de soluciones al conflicto, ni a resolver los graves problemas que afectan a los palestinos, más bien los ha agravado. Se ha mantenido la política de agresión, de asesinatos selectivos, bombardeos, allanamientos, confiscación de tierras, y se han reforzado los asentamientos en Cisjordania. A través del *Plan de Convergencia*, el actual primer ministro israelí, Ehud Olmert, pretende, ignorando el diálogo con los palestinos, abandonar algunos de los asentamientos de Cisjordania. Los enclaves que se “abandonarían” serían los más pequeños, aislados, con menos recursos atractivos para la economía, aunque, por supuesto, a cambio de esto habría una anexión al territorio israelí de toda Jerusalén, así como de los grandes asentamientos

de Modi'in Illit, Gush Etzion, Ariel, Ma'aleh Adumin, que suman un poco más de 200 mil habitantes. Paralelo al *Plan de Convergencia* se ha continuado la construcción del Muro ilegal de separación.

Palestina ha tenido que enfrentar en los últimos meses una crisis económico-social, que va en ascenso, con un peligroso reflejo en la situación humanitaria. Este contexto se ha producido desde que Estados Unidos y la Unión Europea suspendieron sus ayudas económicas al gobierno palestino tras la victoria de Hamas en las elecciones de enero.

El embargo impuesto por Occidente a Palestina ha provocado el cese de pagos y ha elevado los niveles de pobreza. En el informe anual de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo* (UNCTAD) relativa a la ayuda al pueblo palestino (TD/B/53/2), se señala que para fines de 2005 la economía palestina estaba ya demasiado debilitada para resistir una intensificación del prolongado conflicto en la región.¹ Los elementos sostenidos por este Informe para avalar la afirmación anterior se basan en el hecho de que en el período 2003-2005 existió una contracción de la capacidad productiva de la economía debido a los prolongados cierres fronterizos aplicados por Israel, a la destrucción del capital físico, y a la pérdida de una buena parte de la tierra cultivable de Cisjordania, como resultado de la construcción del Muro de Separación por Israel.

Sin embargo, la respuesta de los donantes a la elección legítima de Hamas por el pueblo palestino, fue la de no enviar fondos, lo cual constituye una evidencia del doble rasero de la política de Occidente en el conflicto israelí-palestino.

¹ Report on UNCTAD's assistance to the Palestinian People. |

La suspensión de la mayor parte de la ayuda internacional a la Autoridad Palestina mantendrá sus efectos en el estado de la economía palestina en los próximos años. En el informe citado de la UNCTAD se advierte que, aun restaurando la ayuda, e incluso si se restituyese la circulación y reanudación, por parte de Israel, de las transferencias de ingresos fiscales a la Autoridad Palestina, sería muy poco probable el crecimiento sostenido de la economía.

Los efectos han sido nocivos para la población palestina, que experimenta una extensión paulatina y cada vez mayor de los niveles de pobreza. La tasa de pobreza global de los hogares pasó del 61% en el último trimestre de 2004 al 66% a finales del segundo trimestre de 2006.² Muchas familias palestinas han acudido a la fórmula de los créditos informales para subsistir, ante el agotamiento de medios para sostenerse, por lo que el 65% de la población depende de estos créditos.

El Informe alerta también acerca del aumento de los niveles de desempleo, y de la tendencia a la expansión del sector informal de la economía para compensar la pérdida de empleos en Israel y en los mercados locales.

Si bien son alarmantes los elementos analizados hasta aquí, no debemos dejar de mencionar la situación del territorio de Gaza en la actualidad, como la zona en la que de forma más particular inciden los efectos de la actual coyuntura económico-social que vive Palestina.

La captura del soldado Gilad Shalit fue el pretexto utilizado por los sionistas para nuevamente invadir Gaza. Esa operación bautizada como *Lluvia de Verano* ha demostrado el verdadero significado de la retirada unilateral israelí.

² *Idem ob.cit.*

Gaza, una de las áreas más densamente pobladas del mundo, con una población palestina total de 1.3 millones de personas, que viven en una área de sólo 365 km. cuadrados, se encontraba en los momentos de la retirada israelí en una situación económico–social muy difícil. Desde que se iniciara la Intifada de Al Aqsa, hubo un retroceso considerable en sus índices socioeconómicos, lo que provocó que la economía fuese incapaz de recuperarse, por ello los índices de pobreza se elevaron al 78% durante el 2005.³ En estos índices influyeron los cierres fronterizos, y las restricciones al movimiento.

La política de cierres fronterizos, ha sido una de las prácticas más utilizadas por los israelíes, que pueden ser valoradas como un arma de castigo colectivo, que se justifica oficialmente como una "medida de seguridad" para prevenir acciones de la parte palestina. Estos cierres han influido considerablemente en la actividad comercial palestina, pues inciden negativamente en la exportación de la producción agrícola, de cítricos y de flores que se exportan a Israel, o vía Israel, a terceros países. Asimismo, la importación de productos desde Israel o desde el exterior, se ve dañada notablemente por el efecto de los cierres.

Para ese territorio los cierres fronterizos aplicados por Israel han provocado considerables daños en la economía. Cada día de cierre ha significado para Gaza pérdidas estimadas sobre el comercio de exportación de 500.000 a 600.000 dólares. Sólo entre el 15 enero y el 5 de febrero del 2006, los cierres ocasionaron daños estimados en 10.5 millones de dólares.⁴ También han producido escasez de artículos básicos tales como los productos

³ Cannotenuto, Gennaro: "La reconquista de Gaza", *Pueblos digital*, 30–06–2006. http://www.revistapueblos.org/article.php3?id_article=431

⁴ Silverman, Erica: "Still empty-handed." *Al Ahram weekly online*, 8–14, June 2006. Issue nº. 798

lácteos, azúcar y harina, así como suministros médicos y materiales de construcción.

El sector más afectado por los cierres fronterizos y las restricciones, ha sido el agrícola, muy dependiente de la exportación de productos hortícolas, ya que el mercado local no absorbe completamente esta producción concebida para la exportación. Así por ejemplo, los productores de fresa, perdieron 70.000 dólares al día durante los periodos de cierre.⁵

Una consecuencia notable de las restricciones productos de los cierres fronterizos es el relativo al movimiento de los obreros que trabajan en territorio israelí. Los cierres en los últimos meses de Erez, el único punto de cruce a Israel para los trabajadores, así como las restricciones de edad para los permisos, han tenido severas consecuencias para estos obreros gacenses, y provocado un estancamiento en la economía.

No puede dejar de mencionarse, por supuesto, la escasez de alimentos que ha devenido también, si tenemos en cuenta que la mayoría de los artículos básicos en Gaza son importados. La imposibilidad de una sostenida entrada de alimentos al territorio ha derivado en la escasez de productos esenciales, y el encarecimiento de muchos de ellos (fundamentalmente el azúcar y la harina de trigo, que proporcionan alrededor del 80% de la energía dietética total).⁶ La falta de elementos esenciales para la producción de alimentos ha impedido, por ejemplo, el consumo de alimentos comunes en la dieta, como el pan, lo cual ha llevado a su racionamiento. Existen fuentes que

⁵ *Programa Mundial de Alimentos / VAM Inseguridad Alimentaria en Cisjordania y en la Franja de Gaza, 2005/6.*

⁶ *Idem. ob. cit.*

sostienen que el aumento de los precios de productos básicos han aumentado en un 32.5% en el período enero–julio del 2006.⁷

Los más perjudicados por las medidas punitivas del agresor sionista, han sido los hogares palestinos más pobres, pues cada vez dependen más de una ayuda alimentaria, la cual por las razones anteriormente destacadas ha disminuido. A esas penurias económicas se suman las devastadoras consecuencias sociales.

Muchas dificultades debían atravesar los niños para llegar a sus escuelas, principalmente aquellos que debían atravesar puntos de control militar o que vivían en enclaves bloqueados alrededor de asentamientos israelíes. No es ocioso añadir también, el daño psicológico que conlleva el continuo cateo a la más joven generación palestina. Los bombardeos en Gaza afectaron notablemente la infraestructura educacional.

Con todos estos elementos, no puede faltar el análisis de la desnutrición crónica que afecta a niños de edad inferior a los cinco años. La misma actualmente alcanza al 10%.⁸ Asimismo, existe un aumento en la mortalidad entre los niños menores de cinco años de edad, elevada aproximadamente el 30% desde el inicio de la Intifada. Entre sus causas se destacan los precarios cuidados que reciben en los hospitales, como resultado de la interrupción del suministro de agua segura, y la ausencia de sistemas de higienización adecuados, la falta de alimentación apropiada, y de un equipamiento médico básico.

⁷ Sourani, Raji: “Los palestinos preparan la paz mientras que Israel reactiva la guerra”. *Palestinian Centre for Human Rights*. Gaza, 1 de julio de 2006

⁸ *Declaración de los Comités de Trabajo para la Salud (Health Work Committees) con respecto a la situación humanitaria en Gaza*. Palestina, 1 de julio de 2006.

En esta situación, el asedio a mediados de año por fuerzas israelíes a Gaza vino a empeorar los niveles de depauperación económico-social ya existentes. Inicialmente destruyeron la central eléctrica de Gaza e impidieron con ello el suministro de agua, y continuaron con el bombardeo de los puentes que unían el norte y el sur, en un claro interés de matar por hambre a los más de un millón de palestinos que viven en esta zona.

Ante esta realidad, Occidente continúa indolente. Israel, por su parte, apunta a los mismos objetivos que otrora los primeros ministros hayan defendido como objetivo estratégico: el control total de Palestina. Para ello continúan, ante la inoperancia de los organismos internacionales, el robo forzoso de la tierra palestina, construyendo el Muro de Separación, y destruyendo la ya precaria infraestructura. Solo la voluntad de un pueblo decidido a hacer valer sus derechos inalienables impedirá los objetivos tradicionales del sionismo.

Políticas de salud y servicios sanitarios: condicionantes y alternativas de mejora del gobierno en los sistemas públicos de salud.

José R. Repullo*

Profesor y Jefe del Departamento de Planificación y Economía de la Salud
Escuela Nacional de Sanidad / Instituto de Salud Carlos III

La salud es una dimensión esencial del bienestar humano y precondition para poder disfrutar de otros ámbitos de la vida; los servicios sanitarios son un componente básico de las políticas de bienestar y un poderoso instrumento de equidad y justicia social. Sin embargo existen importantes lagunas de conceptualización de la salud y los servicios sanitarios, relativas a su naturaleza y condicionantes que suponen un lastre en muchos proyectos de elaboración de políticas de mejora, y de articulación de reformas. Los fallos de mercado, pero también los fallos del estado, delimitan un territorio donde deben buscarse mejoras en las políticas y servicios públicos de salud. Se exponen propuestas de líneas maestras para estas mejoras, adaptadas a países en función de su nivel de riqueza-desarrollo.

1- Salud, enfermedad, y determinantes de la salud.

No es fácil definir salud; la OMS buscó darle un significado positivo, como algo más que la mera ausencia de enfermedad, y por eso habló de el estado de perfecto bienestar físico, mental y social;[†] esta perspectiva puede ser valiosa, pero hace el concepto poco operativo, y tiende a generar fantasías de abolición de la muerte y el sufrimiento, al ignorar el proceso natural de declive de órganos y sistemas que supone el envejecimiento.

Curiosamente tampoco es fácil definir la enfermedad; implica daño y sufrimiento, pero se puede estar enfermo sin que aún hayan aparecido los síntomas (por ejemplo un paciente con VIH puede tardar años en tener los síntomas del SIDA); la enfermedad la define la medicina, que suele tomar un

* Licenciado en Medicina y Cirugía por la Universidad Complutense de Madrid (1979), Master en Planificación y Financiación Sanitaria por la Universidad de Londres (1992), Doctor en Medicina por la Universidad Autónoma de Madrid (1999). Inspector Médico de la Seguridad Social, Gerente del Hospital de Mostotes, Subdirector Provincial del INSALUD de Madrid, Director General de Planificación, Formación e Investigación en la Consejería de Salud de Madrid, y profesor de la Escuela Nacional de Sanidad. Autor de 71 publicaciones científicas sobre sistemas sanitarios, reformas, planificación y gestión. Actualmente presidente de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria. Correspondencia: jrepullo@isciii.es

[†] OMS. "Preámbulo de la Constitución de OMS", 1946. Adoptada por la Conferencia Internacional de Nueva York de Julio de 1946, firmada por 61 representantes (Off. Rec. Wld Hlth Org., 2, 100), y que entró en vigor el 7 de abril de 1948. Accesible en http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=Basicdoc&softpage=Browse_Frame_Pg42 (consultado Mayo 2006)

criterio de anormalidad estadística, pero a veces lo anormal es estar perfectamente sano (por ejemplo, conservar en la edad adulta todas las piezas dentales indemnes es una rareza que nadie puede considerar patológica); y finalmente, la sociedad y los valores dominantes sancionan el concepto de enfermedad: tanto los valores profesionales, que llevaron a que los psiquiatras británicos y norteamericanos consideraran la homosexualidad como patología,[‡] como las consideraciones políticas que llevaron a internar en sanatorios mentales a los disidentes durante el estalinismo. En la actualidad los intereses de las grandes corporaciones farmacéuticas impulsan la definición de nuevas enfermedades o cambios en el criterio de normalidad cuando hay posibilidad de vender medicamentos, lo que algunos autores llaman “fabricantes de enfermedad” refiriendo casos sobre niveles de tensión arterial, de colesterol, síndromes de fobia social, etc.[§]

De todas formas, aunque no podamos definir fácilmente salud-enfermedad, es un término que todos entendemos. Y que curiosamente lleva asociado el concepto de asistencia sanitaria, como si a cada enfermedad correspondiera un tratamiento que debiera ser prestado por un servicio sanitario. Nada más lejano a la realidad, como veremos ahora.

La historia del mundo desarrollado en los tres últimos siglos, podría ser descrita en buena medida como la historia de su salud, y en esto difiere profundamente de la historia anterior de la humanidad: más longevidad, menos padres que ven morir a sus hijos, menos desastres por hambrunas periódicas, menos vulnerabilidad a epidemias devastadoras... La mayoría de la población, incluso en muchos países con un grado no muy grande de desarrollo, no ve la vida como una continua experiencia dolorosa a la que la muerte pone un fin piadoso.^{**} Paradójicamente la preocupación por la salud reaparece en los países más ricos como señal distintiva de la modernidad, representando una negación neurótica de la enfermedad y una expectativa desmedida del consumo de bienes médicos.^{††}

Tomas McKeown inició una aportación que otros autores han seguido, donde han ido demostrando que la tremenda disminución de la mortalidad experimentada desde el Siglo XIX (y bien documentada en Inglaterra y Gales

[‡] KING M, SMITH G, BARTLETT A., “Treatments of homosexuality in Britain since the 1950s—an oral history: the experience of professionals”. *British Medical Journal*, 2004, pp. 328:429; Accesible en: <http://bmj.bmjournals.com/cgi/content/abstract/328/7437/429>

[§] MOYNIHAN R, HENRY D (2006), “The Fight against Disease Mongering: Generating Knowledge for Action”, *PLoS Med* 3(4): e191. Accesible en: <http://medicine.plosjournals.org/perlserv/?request=get-document&doi=10.1371/journal.pmed.0030191>

^{**} HAMLIN C., “The history and development of public health in Developer countries”. En: *Oxford Textbook of Public Health* (fourth edition), OUP, Oxford, 2004, p. 21.

^{††} PALOMO L, MÁRQUEZ S, ORTÚN V, GARCÍA-BENAVIDES S., “Modelos de enfermedad en el mundo desarrollado”. En: PALOMO L, MÁRQUEZ S, ORTÚN V, GARCÍA-BENAVIDES S (editores). *Informe SESPAS 2006: Los desajustes en la salud en el mundo desarrollado*, Gaceta Sanitaria, 2006; 20 – Monográfico 1, Marzo 2006; pp. 2-9.

por su tradición estadística), no responde al desarrollo de vacunas o medicamentos efectivos, sino a cambios en la nutrición y condiciones de salubridad.^{††} Así, por ejemplo McKeown documenta que en 1840 morían al año 4.000 personas de cada millón de habitantes por la tuberculosis; en 1880, cuando se identifica el agente causal (bacilo de la tuberculosis), la mortalidad había caído a la mitad; pero cuando se contaron con medidas terapéuticas efectivas y se generalizó el tratamiento antibiótico (1950), la mortalidad era inferior a los 500 fallecimientos por millón de habitantes anuales.

Sin embargo en la segunda mitad del Siglo XX, los avances terapéuticos llevaron a un gran optimismo clínico, que tendía a equiparar más asistencia médica con más salud; este sentimiento fue un poderoso motor de la construcción de los sistemas públicos de salud, pues vehiculizaba la exigencia social de acceso a la moderna medicina, cuya efectividad prometía (y en muchas ocasiones cumplía) salvar vidas, evitar discapacidades, y ahorrar sufrimientos.

En la mitad de los años 70, la crisis del petróleo no sólo trae un problema financiero a los gobiernos (y a los sistemas públicos de salud), sino que desencadena una crisis de racionalidad, pues se observa que tras veinte años de un enorme esfuerzo económico en los hospitales y la sanidad pública, los resultados en mejora de la longevidad y en reducción de la enfermedad han seguido una senda mucho más discreta.

Alan Dever^{§§} un epidemiólogo estadounidense, formuló de manera brillante el concepto de determinantes de la salud: el nivel de salud de individuos y comunidad depende de: i) las condiciones ambientales y sociales, cuya modificación fundamentalmente depende del sujeto social, a través de la acción política e institucional (agua potable, vivienda, desechos, atmósfera, alimentación y nutrición, pobreza, desigualdades sociales y de género en salud, etc.); ii) los comportamientos o estilos de vida de los individuos, que son modificables tan sólo parcialmente por éstos, porque el comportamiento está determinado socialmente (hábitos dietéticos, higiénicos, de consumo de alcohol y tabaco, de conducción de vehículos, etc.); iii) el sistema sanitario, que busca curar, prevenir, paliar o restaurar la salud; iv) y finalmente la biología, como base genotípica y fenotípica de los seres humanos (y substrato sobre el que actúa la enfermedad). La aportación de Dever fue indicar que dedicábamos toda la atención a atender a la enfermedad con servicios sanitarios, pero la mayor efectividad para prevenir y evitar la carga de enfermedad se encuentra en la modificación de los factores del entorno y las conductas.

En la figura 1 podemos ver cómo los determinantes de salud influyen en la salud del sujeto individual; también se representa la capacidad del sujeto social de influir en las condiciones ambientales y sociales, y en menor medida sobre el comportamiento de las personas; pero también se indica que el individuo,

^{††} MCKEOWN T. *The origins of human disease*, Blackwell, Oxford, , 1988.

^{§§} DEVER, GEA. "An epidemiological model for health análisis", *Soc. Ind. Res.*, 1976, 2: pp. 465.

además de cierta autonomía para cambiar su propio comportamiento, tiene a través de la acción social y comunitaria la capacidad de influir en las condiciones de su entorno. Otro plano más estructural o histórico representa (a la derecha del gráfico) el sistema político, económico y social que conecta el sujeto individual (verdadero “sujeto” singular, dotado de conciencia y custodio de la legitimidad de los valores) con el sujeto social (ente abstracto esencialmente formado por la historia y estructurado a través de instituciones y reglas de decisión). Obviamente, y aunque este plano de relación es muy relevante, se refiere a temas más amplios del debate sobre la democracia y la configuración de las decisiones colectivas.

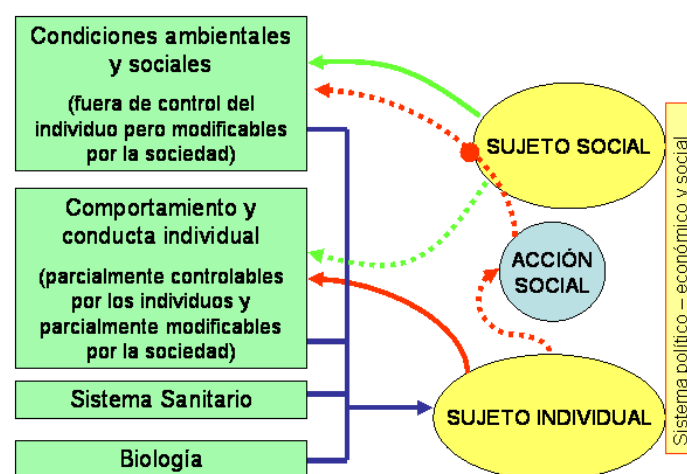


Figura 1: Los determinantes de salud.

Vemos por lo tanto que la búsqueda de la salud exige mucho más que la mera atención médica de las enfermedades. Tres estrategias son esenciales para conseguir mejorar substancialmente los niveles de salud de una población:

a) Desarrollar políticas gubernamentales saludables, buscando que en todas las políticas económicas, sociales, urbanísticas, de infraestructuras, etc. se tenga en cuenta el impacto en la salud. La desigualdad social y la debilidad de los servicios sociales, son dos factores con un gran poder explicativo de la desventaja sanitaria de los sectores menos favorecidos.

b) Apoyar decididamente a la salud pública, entendida como un elenco de intervenciones directamente orientadas a tres objetivos: i) proteger la salud a través de acción sobre riesgos ambientales, por ejemplo, a través de la vigilancia epidemiológica y las intervenciones en casos de intoxicaciones alimentarias o en problemas tales como la contaminación del agua o el aire, o la extensión de epidemias; ii) promover la salud a

través de la educación sanitaria y la búsqueda de mejoras en el comportamiento de individuos y grupos sociales; iii) prevenir la aparición de enfermedades con estrategias específicas, tales como las vacunaciones, la quimioprofilaxis, el cribado o diagnóstico precoz de enfermedades o el consejo médico a los pacientes.

c) Priorizar en los servicios sanitarios aquellos que tengan un mayor impacto en salud, minimizando la interferencia del complejo industrial (farmacia y tecnología médica) y la distorsión del poder médico establecido. Así, un tema clásico es la necesidad de invertir la tendencia hospitalo-centrista, a favor de crear una red de atención primaria que sea accesible en todo el territorio, incluido el medio rural que suele estar abandonado en recursos a favor de las grandes ciudades.

Para estas estrategias es necesaria una función de gobierno capaz de poner los objetivos de salud y bienestar social en el centro de la acción política.

2- La asistencia sanitaria a la enfermedad.

Los sistemas públicos de salud no tienen más de 60 años de historia. Son el resultado de un cambio en el paradigma clásico: los poderes públicos pasaron de preocuparse tan sólo de los problemas de salud colectiva (epidemias, riesgos ambientales, infraestructuras de saneamiento), a incluir dentro de su ámbito de responsabilidad a los problemas de salud de los individuos. Esto supone un cambio importante en la legitimación de la intervención del Estado: se pasa de garantizar la salubridad de la colectividad como bien público, a promover la asistencia sanitaria a las personas como bien preferente o de mérito.^{***}

Por “bien público” se entiende aquel bien o servicio socialmente importante, que no puede comercializarse vía mercado, pues una vez producido no puede evitarse que todos se beneficien aunque no paguen (principio de no exclusión: ej.: sería inviable hacer pagar proporcionalmente a cada uno según el disfrute del alumbrado público), y no existe rivalidad en el consumo por parte de los individuos (beneficio indivisible: ejemplo: el alumbrar el camino de un paseante no gasta la luz para otro). Ante este “fallo del mercado” el Estado tiene que asumir la financiación y/o provisión de dichos servicios. Así en el ámbito de la salud, los poderes públicos imponen medidas de salubridad e higiene, que se fortalecen cuando tras las cruzadas medievales comienzan las grandes epidemias, y se tienen que tomar medidas de cuarentena, asilamiento, fumigación, y control de viajeros y mercancías.

Por “bien tutelar o de mérito” se entiende aquel bien o servicio socialmente relevante que puede proveerse por el mercado, pero que al hacerlo se haría en cantidades mucho menores de las que el sujeto social juzgaría como

^{***} RUBIO S. *Glosario de Planificación y Economía Sanitaria*, Segunda Edición, Díaz de Santos, Madrid, 2000.

necesarias, pues buena parte de los beneficios son sociales y no sólo individuales. Por ejemplo, los padres de una familia campesina podría juzgar que, dado el coste de la educación de sus hijos, y los beneficios de que empezaran a ayudar tempranamente a las tareas agrícolas y ganaderas, no les interesa que tengan más allá de una formación muy básica (y posiblemente sesgada en contra de las hijas); pero la educación produce también beneficios sociales que no son adecuadamente considerados en la decisión de estos padres; por ello, la sociedad puede influir en la decisión de escolarización, a través de medidas legales (educación obligatoria), financieras (subsidios a la escolaridad), o de provisión (escuela pública disponible en el entorno próximo).

Sin embargo, en los bienes tutelares el “fallo del mercado” no es tan absoluto como en los bienes públicos, y por ello la intervención del Estado tiende a modularse a través del uso singular o combinado de tres grandes estrategias: la regulación, el subsidio o la provisión.^{†††}

a) La regulación es una estrategia esencialmente coercitiva, que condiciona las conductas de los individuos y agentes sociales, penalizando determinados comportamientos: así al hablar de “educación obligatoria”, estamos señalando que el Estado impone una obligación a los padres de enviar a la escuela a sus hijos; o bien si hablamos de “seguro obligatorio de enfermedad”, indicamos que los empresarios tienen que afiliar a sus trabajadores a un sistema de aseguramiento de riesgos de salud. El incumplimiento de estas obligaciones acarrea sanciones por parte del Estado.

b) El subsidio, y su contrario, las tasas e impuestos, suponen el uso de una atribución del Estado consistente en transferir rentas de unas personas a otras, o de abaratar unos productos de consumo encareciendo otros; sería una forma muy específica de regulación (coerción) orientada a la financiación y asignación de recursos. Así, el Estado puede poner un impuesto al tabaco, a la renta de las personas, o a los beneficios empresariales, y destinar lo recaudado a subvencionar el sistema sanitario, para que el coste menor (o la gratuidad) de los mismos facilite que las personas con menos recursos tengan acceso a la atención médica.

c) La provisión de servicios, consiste en que el propio Estado, o sus instituciones y agencias para-gubernamentales (por ejemplo la Seguridad Social), actúen como organizadores y productores de servicios para los ciudadanos. Esta estrategia es la esencial cuando tratamos con bienes públicos clásicos: por ejemplo, el ejército, la judicatura, la vigilancia epidemiológica, etc. En la sanidad, los modelos integrados (países nórdicos y del sur de Europa, también llamados “modelo Beveridge”), han optado por organizar y producir servicios sanitarios, y tienen redes sanitarias públicas. Sin embargo, incluso éstos servicios utilizan o contratan servicios sanitarios privados; y los sistemas

^{†††} LE GRAND J, ROBINSON R., *The Economics of Social Problems, The Market versus the State*, Second Edition, MacMillan, London, 1990, pp. 47-53

de la Europa continental (los llamados “modelo Bismarck”), utilizan una gran diversidad de proveedores privados y públicos de servicios sanitarios, teniendo toda la prestación extra-hospitalaria privada, a través de sistemas de reembolso a los médicos o de pago por acto.

La implicación del Estado en la atención a las personas, se produce en el momento en el que la medicina ha mejorado su efectividad terapéutica, y también en el momento en el cual los costes asistenciales han comenzado a subir exponencialmente. En esta situación la sociedad exige que estos avances médicos no queden fuera del alcance de los menos afortunados económicamente; el final de la Segunda Guerra Mundial es el punto de inflexión donde la deuda a los trabajadores por su esfuerzo bélico, los ideales de justicia social (Estado de Bienestar), y el desarrollo de la moderna medicina, obligan a los Estados a poner en marcha sistemas de aseguramiento colectivo de la salud individual.

Desde un análisis más funcionalista, este modelo de aseguramiento colectivo ofrece claras ventajas. El riesgo de tener problemas graves (y caros) de salud es bajo, y no es fácil estimar la probabilidad de su aparición en los individuos: así, los datos muestran que el 5% de la población acumula el 50% de los gastos anuales. Dado que el gasto público medio por persona supera, por ejemplo, en España los 1.100 € anuales, es fácil comprender el efecto devastador que puede tener para una persona el entrar en este “club” del 5%. En este tipo de situaciones, la mejor opción es juntar y disolver estos importantes riesgos en grandes grupos poblacionales, de forma que aportando cada uno una cantidad discreta al mes, tengamos la seguridad de que si tenemos la mala fortuna de enfermarnos, no tendremos que depender del pago de la asistencia sanitaria para obtener los servicios asistenciales.

El aseguramiento colectivo de problemas de salud ofrece ventajas importantes tanto a los que caen enfermos (coste y acceso), como también a los que no caen enfermos: éstos reciben la seguridad de la cobertura, y la capacidad de mejorar sus decisiones económicas al no tener que contar con ahorros o reservas para gastos de enfermedad.

Sin embargo, el seguro sanitario debe lidiar con los dos problemas clásicos de todo sistema de aseguramiento colectivo de riesgos de salud. El primero es el de la “selección adversa”, por el cual los individuos con menor perfil de riesgos tienden a salirse de los esquemas colectivos; así, si en un seguro escolar deportivo se encuentran integrados los jugadores de rugby y los de ajedrez, habrá una lógica tendencia a que los apacibles ajedrecistas quieran escapar y dejar de pagar las facturas semanales que traen sus rudos compañeros. Este es una tendencia insolidaria, que lleva en muchos sistemas a regímenes de aseguramiento diferenciado: así, los militares, los empleados públicos (MUFACE en España), los empleados de ciertas empresas de alto nivel (las llamadas “entidades colaboradoras de la seguridad social” en España). La solución a éste problema no es compleja, pero implica que el Estado regule el aseguramiento obligatorio y único; es decir, que los “bajo riesgo” no se puedan

escapar y estén obligados a ser parte de un único grupo de conjunción de riesgos que abarque a toda la población.

El segundo problema es el del “riesgo o abuso moral”, que se refiere a la tendencia de los asegurados a hacer un uso excesivo e inapropiado de los servicios cubiertos por el seguro, ya que el beneficio de la utilización es concreto y tangible, pero los costes de estos servicios se reparten entre todos los asegurados. Las compañías de seguro (por ejemplo del automóvil) reducen esta tendencia a través de bonificaciones y descuentos a los conductores que no presentan partes de daños; en los sistemas sanitarios los co-pagos han intentado jugar este papel, pero plantean grandes inconvenientes: no es fácil separar el uso del abuso, se produce un daño claro a la equidad, y además, buena parte de las decisiones de utilización de los recursos (y del coste de los servicios) no dependen del paciente, sino del médico.⁺⁺⁺

En la medida en la que el coste de la asistencia sanitaria se ha ido incrementando, la solidaridad que supone un sistema público de salud se ha ido poniendo a prueba (es fácil dar todo a todos cuando el todo es barato... pero difícil cuando nos supone un importante sacrificio). Además, el ámbito de la acción médica se ha ido extendiendo a territorios donde el apoyo social se debilita: así, es claro que hay que financiar la diálisis de un enfermo, pero no es fácil conceder la misma prioridad y solidaridad social a las técnicas de fertilización asistida para que una pareja pueda tener hijos. La tendencia a medicalizar la vida cotidiana y todo el sufrimiento, impulsada desde el mundo de la farmacia, de la industria médica y desde la propia lógica de los profesionales médicos, tiende a incrementar este problema, a la vez que plantea nuevos retos y dilemas, porque la medicalización del malestar supone aumentar la dependencia del individuo, y alienar la salud de su ámbito de decisión.

Puede decirse que buena parte de los debates de cambios y reformas de los sistemas públicos de salud en la actualidad se refieren a cómo adaptar su funcionamiento para evitar el efecto de los problemas de selección de riesgos y de abuso moral, en un contexto de aumento del gasto por la expansión del ámbito de la medicina, por el aumento de la intensidad tecnológica por paciente y por el envejecimiento de la población.

3- El reto de desarrollar políticas y servicios públicos efectivos y de calidad en la sanidad; los fallos del Estado.

Durante mucho tiempo la polémica de defensa de la sanidad pública (y de otros sectores de servicios públicos dentro del Estado de Bienestar), se ha apoyado en evidenciar los “fallos de mercado”, es decir, en aquellas características de la asistencia sanitaria que tienen mal encaje con el mercado como mecanismo de

⁺⁺⁺ SALTMAN R, FIGUERAS J., *Reforma Sanitaria en Europa. Análisis de las estrategias actuales*, Ministerio de Sanidad y Consumo, OMS, Madrid, 1997, pp. 91-115

asignación de recursos. Sin embargo, el que un servicio tenga problemas para ser provisto por el mercado, no significa que automáticamente pueda ser provisto por el Estado sin generar otros problemas.

Por lo tanto, se trataría de analizar también los problemas y dificultades que presenta la asignación y provisión de un servicio por parte del Estado, y que tiene que ver en buena medida con los procesos de decisión colectiva y de gestión de instituciones, servicios y programas en el sector público.

Podría hablarse de al menos seis grandes tipos de fallos del Estado, tomando como referencia a Lipsey.^{§§§}

- Conocimiento y predicción imperfecta de necesidades y demandas de la población: especialmente cuando se quieren tomar decisiones sobre demanda de servicios (cantidades y calidades) que van a guiar la producción.
- Rigidez de la respuesta pública: las regulaciones y servicios públicos presentan inercias y son difíciles de modificar; y esto interfiere en sectores donde los cambios económicos, sociales y tecnológicos son muy acusados.
- Elección de medios ineficientes: los mecanismos de decisión pública no son tan estrictos como los de mercado a la hora de elegir los medios más económicos para obtener un fin (por el hecho de que los costes se reparten y diluyen en toda la sociedad).
- Segmentación administrativa basada en la especialización funcional: la manera en la cual se estructuran las burocracias (en el sentido weberiano de organización funcionalmente especializada) lleva a adquirir muchas competencias en áreas muy segmentadas, perdiendo la perspectiva de conjunto, y añadiendo rigidez ante cambios en los modelos de desarrollo social.
- Interferencia política, proveniente de las particularidades de los mecanismos democráticos de elección de representantes y gobiernos, que se concreta tanto en decisiones guiadas para maximizar el voto (y no el bienestar general), como en actividades de influencia (lobby) de grupos afectados por decisiones que utilizan su poder económico o mediático para cambiar decisiones desde el interés general hacia el interés particular. Pasada una tenue barrera hablaríamos de corrupción política (que suele iniciarse ayudando a los partidos, para abarcar luego a los propios políticos).
- Interferencia burocrática: los funcionarios y altos cargos de la administración pública introducen sus propias utilidades (carreras,

^{§§§} Basado con modificaciones en: LIPSEY, HARBURY C., *First Principles of Economics*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1990, pp. 276-277.

sueldos, honores, competencias, presupuestos, plantillas...) y sus propias visiones (prejuicios, cultura...) en los procesos de decisión, aprovechando la posición que permite influir tempranamente en la concepción técnica de los problemas y los proyectos. Pueden incluirse también las burocracias profesionales (magistrados, médicos, arquitectos...), las cuales reinterpretan en su beneficio los aspectos técnicos para mejorar sus rentas o posición. Aquí también hay un gradiente hacia la corrupción administrativa, por la cual los favores administrativos o técnicos pueden suponer una fuente de ingresos y ventajas muy importantes (es el caso de los conocidos “pagos bajo cuerda” en la sanidad de los países de centro y este de Europa).

En el sector sanitario son fáciles de identificar este tipo de fallos del Estado; algunas iniciativas de reforma de los sistemas de salud tienen como objetivo minimizar estos fallos, y facilitar una mayor potencialidad del sector público:

- El déficit de conocimiento y predicción, en entornos de cambio disruptivo de tecnologías, ha impulsado respuestas de mejora en los mecanismos científicos técnicos del sector público para evaluar la innovación y decidir su incorporación en función de la efectividad y eficiencia, y no sólo por la presión de los suministradores externos de medicamentos y tecnologías; así por ejemplo, están la creación de agencias de evaluación de tecnologías, de institutos de excelencia clínica, de bases de datos con la mejor evidencia para la efectividad de las intervenciones, de guías de práctica clínica, etc.);
- La rigidez en la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones públicas está llevando a concebir nuevas formas de gestión, decisión y gobierno, que siendo públicas en su patrimonio, dependencia y control, incorporan mecanismos de derecho privado en su funcionamiento y contratación.
- La búsqueda de medios eficientes está llevando a la gestión contractual para transferir riesgos y beneficios en función del cumplimiento de objetivos y del nivel de desempeño; se trata de que haya algo que ganar y algo que perder en función del grado de compromiso y de obtención de resultados por parte de hospitales y otros centros y servicios. Es difícil en la lógica igualitarista del empleo público el plantear la necesidad de discriminación e incentivos, pero el escenario actual tiende precisamente a incentivar negativamente a aquellos que más se responsabilizan y se esfuerzan.
- La excesiva segmentación funcional está en el centro de la preocupación de la moderna medicina: la hiper-especialización de los médicos, la cronicidad de las afecciones de los pacientes, y la comorbilidad (múltiples patologías en el mismo paciente), hace cada vez más difícil la coordinación entre profesionales y niveles asistenciales (hospital y atención primaria), y obliga a buscar nuevos mecanismos de trabajo por procesos (enfermedades y casos), de integración clínica e

institucional, y de búsqueda de nuevos modelos e incentivos para el trabajo orientado al paciente y la adaptabilidad de la estructura organizativa.

- La interferencia política, condiciona decisiones “clientelares” y tiende a convertir todos los puestos directivos de gestión de las instituciones en puestos de confianza políticos, lo cual lleva a una inestabilidad y un estilo acomodaticio que estanca la contribución de la función directiva a la mejora de la gestión de los servicios; por eso, se plantea la necesidad de una modernización en la función de gobierno, basada en esquemas de mayor transparencia, poder repartido y rendición de cuentas; la participación comunitaria en los órganos de gobierno puede paradójicamente apoyar la necesaria profesionalización y estabilización de la función gerencial y directiva pública: la creación de órganos de gobierno con presencia de la comunidad, hará más visibles y transparentes las decisiones fundamentales (entre ellas nombramientos y ceses directivos), y facilitará el colocar la continuidad directiva en términos menos caprichosos o ideológicos, y más próximos a la evaluación objetiva de desempeños.
- Y las interferencia burocráticas (y en particular las burocracias profesionales, como la llamada “clase médica”), se concretan en una tendencia excesiva al gremialismo, a la defensa mutua frente a amenazas externas (incluidos los pacientes) y a la inercia y reacción ante cualquier cambio que pueda suponer una alteración o cuestionamiento del status quo. No obstante, desde fuera y desde dentro de las profesiones sanitarias se está impulsando un nuevo movimiento de profesionalismo, basado en revitalizar el compromiso con los pacientes y con la sostenibilidad del sistema público de salud.

La nueva agenda de modernización de la gestión pública tiene un significado muy importante para establecer el equilibrio entre lo que puede y debe asignarse vía mercado y vía Estado. En efecto, si el peso de ineficiencia de las decisiones públicas crece significativamente, la frontera de lo que podría hacer el Estado se desplazará hacia el mercado, y habrá que asumir pérdidas de bienestar social y de equidad que podrían haberse evitado.^{****}

De aquí que en la agenda política y social cada vez tenga más sentido replantear el contrato social que los distintos agentes (políticos, sindicales, gremiales, profesionales y sociales) formalizan para el funcionamiento del sector público de la economía.^{††††} En este contexto la nueva gestión pública debería ser el centro de un nuevo consenso, donde se deberían aceptar un

^{****} GONZÁLEZ PÁRAMO JL, ONRUBIA J., “Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos”, Papeles de Economía Española, 2003, 95, pp. 2-23.

^{††††} REPULLO JR, OTEO LA (editores), *Un nuevo contrato social para un sistema nacional de salud sostenible*, Ariel, Barcelona, 2005.

conjunto de valores y principios renovados tales como: eficiencia, calidad, profesionalismo, transparencia, ética de servicio público, empresarialismo público, descentralización responsable, y transferencia de riesgos, evaluación de resultados y discriminación en función de desempeños.

4.- El futuro de los sistemas públicos de salud: formulando unas líneas maestras para la mejora de políticas y servicios.

Un fantasma recorre el mundo: en un contexto donde la actividad de los seres humanos comienza a producir alteraciones de la naturaleza y donde los combustibles fósiles, en los que se basa nuestro desarrollo productivo, son un recurso perecedero y con efectos climáticos importantes, la sostenibilidad pasa a ser la variable crítica para introducirla en todos los análisis de futuro de los sistemas sociales y económicos.

En efecto, la idea de un desarrollismo ilimitado choca con una restricción impuesta por el propio medio natural. En la sanidad, esto supone una razón adicional para considerar los problemas de racionalidad que ya existen, y buscar mecanismos de corrección que garanticen el futuro.

En la figura 2 podemos observar la relación que muestra el gasto sanitario público per cápita de la mayor parte de países del mundo, con la esperanza de vida saludable; como se ve, sólo parece haber correlación en el primer tramo de la curva; a partir de los 300 dólares anuales, la curva se aplana, es decir, los incrementos en dinero ya no se traducen, -o correlacionan- con incrementos en la ganancia de cantidad o calidad de vida. A esto se llama “la parte plana de la curva de rendimientos marginales”, y es una situación típica de los países desarrollados.

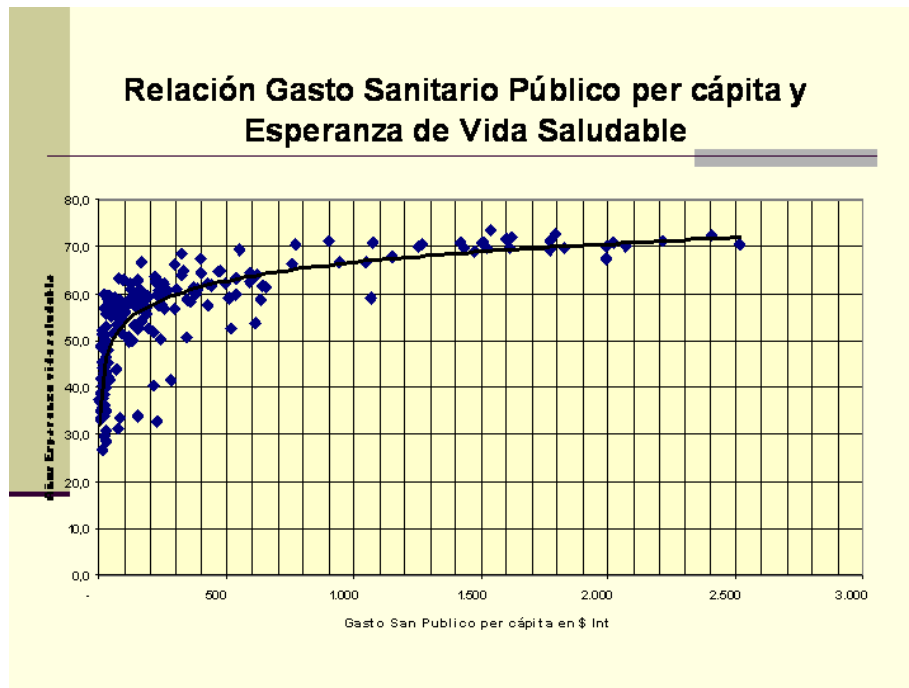


Figura 2: Países del mundo en relación al gasto sanitario público per cápita y a la esperanza de vida saludable; fuente de datos OMS: World Health Report 2000 (OMS, 2000).

Vivir en la parte horizontal de esta curva (países ricos) no significa que no se puedan obtener mejoras de salud, sino que tenemos que ser mucho más inteligentes para conseguirlo; y también significa que o están muy justificados los incrementos de gasto, o mejor sería dedicar este dinero a otros ámbitos de acción del Estado: por ejemplo, la efectividad de muchas acciones en sanidad es tan dudosa, que sería mejor dedicarlo a servicios sociales, educativos o de investigación; por ejemplo, llevamos una década en todo el mundo desarrollado haciendo tratamientos con hormonas a mujeres menopáusicas con síntomas menores, que ahora se han demostrado perjudiciales porque provocan infartos y cáncer.^{###}

Pero vivir en la parte ascendente de esta curva (países pobres), no implica que las decisiones sean fáciles; todo lo contrario, ante las enormes necesidades humanas que acumula la pobreza, resulta fundamental aquilatar cuanto dinero asignar a sanidad y que tipo de recurso o servicio vamos a priorizar.

Cabría proponer un conjunto de líneas maestras para ensayar cambios y reformas en la línea de buscar la efectividad (ganancia de salud) y la

^{###} J. GÉRVAS, M. PÉREZ FERNÁNDEZ, “Aventuras y desventuras de los navegantes solitarios en el Mar de la Incertidumbre”, Aten Primaria 2005, 35(2), pp: 95-8. Accesible en: <http://www.fm.usp.br/inscricoes/Aventuras.pdf>

Para consultar datos específicos del estudio Woman’s Health Initiative, hay un portal accesible en: http://www.nhlbi.nih.gov/whi/whi_faq.htm

sostenibilidad de los sistemas públicos de salud; unas serían comunes para todos los países; otras se diferenciarían según el criterio anterior: parte ascendente de la curva, o parte plana de la curva.

a) Líneas maestras comunes para la mejora de las políticas y servicios de salud.

Parece una obviedad, pero para emprender mejoras importantes en los servicios públicos de salud, el “sujeto social” tiene que estar adecuadamente representado en la estructura política (representación democrática de los intereses generales), y ésta tiene que tener capacidad de gobierno efectivo, para poder definir objetivos, acumular autoridad y poder, y gestionar cambios. Obviamente esto es virtualmente imposible cuando el interés más o menos particular de un conjunto de individuos (cohortes de políticos que se recambian masivamente en cargos cada mandato electoral) se apropian del Estado para su propio e inmediato beneficio.

La OMS se refiere a la necesidad de una función clara y efectiva de gobierno como “rectoría” o “stewardship”, que indica la tarea de que los gobiernos estén en el timón de mando de la nave, y sean capaces de dirigirla teniendo en cuenta los objetivos fundamentales de los que depende el bienestar de su población.^{§§§§}

Junto con lo anterior, es fundamental reivindicar las estrategias de salud pública como las más efectivas y las que implican un menor sufrimiento social e individual. Se trataría de ir “aguas arriba” a la cadena causal de la enfermedad, y modificar los problemas económicos, sociales, productivos, nutricionales o de conducta que condicionan la aparición de enfermedades. Y esto vale tanto para países pobres como para países ricos: así, ¿tiene sentido poner vacunas o tratar enfermedades infantiles, cuando el problema que ocasiona mayor morbilidad y mortalidad es la desnutrición?; la primera vacuna es una buena alimentación. O bien, ¿tiene sentido que paguemos cada fin de semana un tributo tan alto en los accidentes de tráfico en nuestras carreteras? Obviamente, habría que ir a las causas de las causas... por qué faltan alimentos, o por qué queremos correr tan velozmente. Y por ello, el trabajo en salud pública implica una visión social y política, así como la confluencia con un territorio más amplio, donde las reflexiones de sostenibilidad y bienestar humano definan un modelo antropológico más sensato, colaborativo y solidario.

b) Líneas maestras para los países menos desarrollados.

^{§§§§} OMS. *World Health Report 2000 – Health Systems: Improving Performance*. Accesible en: <http://www.who.int/whr/2000/en>

Una primera línea, clásica pero efectiva, es planificar territorialmente los recursos sanitarios; hospitales, tecnologías, servicios, especialistas, etc., son recursos humanos y materiales muy caros y escasos, y que además constituyen activos específicos que no pueden reasignarse a otras funciones o cambiarse de lugar. Por eso, es fundamental partir de una definición clara de red sanitaria, que garantice una razonable cobertura de territorio, población y prestaciones. Paradójicamente es en el mundo subdesarrollado donde al problema de la debilidad de los recursos se añade la mala distribución (a favor de las ciudades grandes), y la duplicidad de redes sanitarias públicas (ministerio de sanidad, seguridad social, otras redes para colectivos como militares o funcionarios...).

Obviamente, para que esta planificación tenga lugar debemos construir la autoridad sanitaria central, y dotarla no solo de autoridad, sino de legitimidad (conocimiento) y de poder (económico, político y regulatorio).

Una segunda línea, no por difícil menos necesaria, se refiere a la construcción de un esquema integrado de cobertura y aseguramiento público; es decir, ampliar la cobertura a la gran mayoría de la población (incluyendo a rentas bajas y medias) y a un conjunto de servicios y prestaciones que contengan lo fundamental de la práctica sanitaria efectiva. Obviamente, esto dependerá de la posibilidad de generar recursos económicos suficientes, pero también de la capacidad para integrar fuentes financieras y subsistemas de aseguramiento público de problemas de salud.

Junto a ello, parece necesario advertir sobre dos políticas que plantean peligros importantes: la utilización de aseguradoras privadas como mediadoras del dinero público (no añaden valor sino burocracia y restan muchísimo recursos), y los sistemas de pago por acto a médicos (que tienden a la sobreproducción de servicios y afectan a la sostenibilidad del sistema); el sistema público de salud debe aprender a realizar bien la función de aseguramiento sanitario así como debe desarrollar competencias de contratar profesionales con adecuada incentivación por compromiso y resultados, pero sin facturación por actividad.

Una vez más, la capacidad política y técnica en la dirección de la sanidad es el factor crítico para salir adelante.

Y una tercera línea maestra buscaría el gobierno estratégico en las decisiones difíciles, referidas al desarrollo de servicios y prestaciones en los sistemas públicos de salud; en efecto, dado que en los países pobres no va a poderse financiar toda la asistencia efectiva existente (y en algunos más pobres de forma muy limitada), nos encontramos ante un terreno conflictivo y de decisiones duras, que además se van a magnificar por la globalización de la información (se sabe que existen alternativas médicas) y por la eventualidad de que las clases altas puedan tener acceso en el propio país a las mismas a través de la sanidad privada de elite. Para ello se precisa una gestión de estas decisiones que combine una buena información y valoración técnica (efectividad y eficiencia social) con una participación de la ciudadanía en la determinación de prioridades.

Un aspecto positivo de la situación actual es la facilidad con la que los países menos desarrollados pueden acceder a través de internet a información y experiencias de los más desarrollados: esto puede ayudar tanto a evitar errores e ineficiencias que otros países han tenido (no repetir errores), como para obtener guías e informes que ayuden a optimizar la aplicación local de la innovación científica y tecnológica.

c) Líneas maestras para los países desarrollados.

Una primera línea de trabajo es la integración asistencial; la combinación de envejecimiento, cronicidad, co-morbilidad e hiper-especialización médica, nos lleva a un territorio donde la logística asistencial pasa a tener una importancia esencial. Para que esta integración de los casos y pacientes tenga lugar, es necesario modificar la organización y los incentivos o formas de pago de los agentes.

Una segunda línea de trabajo se basa en la necesidad de evaluar la innovación y en su caso retrasar la incorporación de lo menos efectivo o eficiente; y esto tanto para el medicamento como para otras tecnologías diagnósticas o terapéuticas.

Una tercera línea se referiría a la necesidad de buscar una mayor eficiencia a través de los dos grandes procesos que impulsan mejoras de rendimiento en los sistemas sociales y productivos: la delegación y la automatización; en efecto, la delegación hacia niveles o colectivos menos especializados de aquellos procesos que el conocimiento permite estructurar y estandarizar mejor, es una medida que genera eficiencia a la vez que motivación tanto en el más especializado que cede la tarea (vivida como liberación de una rutina que ha dejado de estimular) como en el menos especializado que recoge la nueva competencia (y que tiende a vivirla como una ampliación enriquecedora de su marco de práctica profesional); y la automatización, de la mano de las tecnologías de información y comunicación, está a las puertas de permitir que lo más rutinario sea soportado por sistemas expertos y que la información fluya y aporte dinamismo y accesibilidad a la red sanitaria (historia clínica electrónica, información sobre interacciones de medicamentos, telemedicina, etc.)^{****}

Una cuarta línea se refiere al cambio cultural y organizativo en las instituciones sanitarias; las organizaciones profesionales necesitan para su buen gobierno y para la motivación de sus componentes de una gran descentralización; este “empoderamiento” de los grupos profesionales puede dar sus frutos si va acompañado de un alineamiento de intereses y visiones, así como de una reducción de los conflictos de interés existentes, y que en este momento son importantes y preocupan mucho (con la industria farmacéutica, con la práctica privada, con la estructura de poder de las especialidades médicas, con la adquisición de reputación científica, etc.).

^{****} BERWICK DM, “The John Eisenberg Lecture: Health Services Research as a Citizen in Improvement”, *Health Services Research*, 40, 2; abril 2005.

Y, finalmente, una última línea maestra consistiría en promover debates sociales y profesionales que permitan hacer más manejable la medicalización de la vida cotidiana, y la crisis de racionalidad en la que está cayendo la medicina. Sin necesidad de retrotraernos al némesis médica de Ivan Illich (autor que denunciaba precozmente los efectos adversos e irracionales del modelo médico industrial),^{††††} lo cierto es que los problemas del intervencionismo clínico, de los errores médicos, y del daño causado por los medicamentos, empieza a alarmar tanto a la sociedad como a muchos profesionales capaces de un pensamiento crítico.

Se debe buscar un papel más activo del paciente, menos alienado, basado en una comprensión más amplia de las posibilidades y limitaciones de la ciencia y la técnica médicas, y orientado en positivo a que explore y desarrolle sus potencialidades de salud y bienestar; se debe también impugnar la omnipotencia médica, y favorecer una redefinición más sensata del papel del clínico y de los servicios sanitarios, respetuosa con las necesidades, demandas y preferencias de los pacientes. Un aspecto central será la comprensión social y médica del proceso final de la vida del paciente; casi la mitad del gasto sanitario se hace en el último año de la vida de una persona, lo que está denotando un encarnizamiento terapéutico inefectivo y posiblemente inclemente e insensato.

^{††††} ILLICH I. *Némesis Médica* 1978, Ed. Joaquín Mortiz, S.A.; México D.F.
Accesible en: <http://www.ivanillich.org/Linemes.htm>

El expolio del saber en la Sociedad del Conocimiento y la Información. Creación colectiva y apropiación social

Eladio José Verdú
Economista y socio de SODEPAZ

“Si he logrado ver más lejos, ha sido porque he subido a hombros de gigantes”
Isaac Newton

“En algún apartado rincón del universo centelleante, desparramado en innumerables sistemas solares, hubo una vez un astro en el que animales inteligentes inventaron el conocimiento. Fue el minuto más altanero y falaz de la Historia Universal: pero, a fin de cuentas, sólo un minuto. Tras breves respiraciones de la naturaleza, el astro se heló y los animales inteligentes hubieron de perecer. Alguien podría inventar una fábula semejante pero, con todo, no habría ilustrado suficientemente cuán lastimoso, cuán sombrío y caduco, cuán estéril y arbitrario es el estado en el que se presenta el intelecto humano dentro de la naturaleza”
Friedrich Nietzsche

“La conclusión es que sabemos muy poco y sin embargo es asombroso lo mucho que conocemos. Y más asombroso todavía que un conocimiento tan pequeño pueda dar tanto poder”
Bertrand Russell

¿Qué entendemos por conocimiento?

Para realizar un primer acercamiento al significado del conocimiento nos referiremos a la teoría del conocimiento o epistemología. Esta es la rama de la filosofía que abarca los problemas del saber en relación a las fuentes, criterios, tipologías de conocimiento, grado de certeza o veracidad del mismo, así como la relación que se establece entre el sujeto de conocimiento y el objeto o sujeto de saber.

En todo proceso cognoscitivo podemos diferenciar cuatro componentes: el sujeto que conoce, el objeto conocido, la operación misma de conocer y el resultado obtenido, que es la información recabada acerca del objeto o sujeto. Dicho de otra manera: el sujeto entra en relación con el objeto o sujeto y obtiene una información acerca del mismo. Cuando existe congruencia o adecuación entre el objeto y la representación interna correspondiente, decimos que estamos en posesión de una verdad.

Entre los tipos de conocimiento podemos distinguir:

- Conocimiento sensible, que es el que se recaba a través de los sentidos y es singular.
- Conocimiento conceptual, que consiste en representación de ideales y universales.
- Conocimiento holístico o intuitivo, que capta al objeto estudiado en un contexto amplio, en donde se relaciona con otros objetos para explicar un fenómeno.

La filosofía como ejercicio del pensamiento frente a sí mismo se ha cuestionado las posibilidades cognoscitivas del ser humano. El dogmatismo es su versión más creyente, con una total confianza en la razón y por tanto, todavía no contrariada por la duda. El dogmatismo deriva en su opuesto dialéctico, el escepticismo, que niega la posibilidad de relacionarse entre sujeto y objeto y por tanto de conocer. El subjetivismo y el relativismo moderan esta oposición.

La filo-sofía plantea la cuestión ética ante los avances del conocimiento, es decir, si la aplicación de tal o cual innovación cognoscitiva es adecuada al desarrollo de la humanidad y de sus diferentes realidades. El conocimiento parte de la interpretación de datos e información. Los datos son elementos aislados que agrupados, ordenados o clasificados, se convierten en información, que sirve en el proceso de toma de decisiones. Cuando la información se mezcla con experiencia y repetición logramos conocimiento. Conocer es saber de antemano que camino tomar ante una situación dada. El empleo apropiado de ese conocimiento para una sociedad concreta, más allá de intereses parciales pero dañinos para el conjunto o la totalidad del grupo social y el planeta, alcanzaría el estatus de sabiduría.

El papel del conocimiento en nuestra sociedad: verdad y poder

En cada periodo histórico concreto unos rasgos se hacen distintivos de la organización social preponderante. Todas las sociedades han tendido a generar conocimiento sobre su entorno, en sus dimensiones espiritual, física y social. La ciencia a través de la investigación científica ha sido la principal manera de generar este conocimiento.

La revolución de la información y el conocimiento transformó tan intensamente el mundo industrial de los siglos XIX y XX, como las revoluciones industriales transformaron el mundo comercial del siglo XVIII.

La primera de estas revoluciones, iniciada en Inglaterra, cambió los procesos de producción. La segunda, que comenzara en EEUU y Europa, transformó el transporte y las comunicaciones.

El rol de la información y la comunicación ha sido crucial en la transformación de nuestras sociedades a lo largo de las tres eras: la comercial, la industrial y la propia era de la información¹.

Sin embargo, este rol y papel histórico desempeñado por el conocimiento se ha desarrollado exponencialmente en la sociedad actual, siendo un elemento distintivo de la llamada Sociedad del Conocimiento y la Información.

Por otro lado, parece haber existido una voluntad histórica generalizada de hacernos creer que el conocimiento y la verdad no tienen nada que ver con el poder, o lo que es lo mismo, que el ejercicio del poder es independiente del conocimiento y el saber.

Con la llegada de la Ilustración una certeza basada en la ley divina se sustituye por el progreso providencial. Sin embargo, también el pensamiento ilustrado rompió con las absolutas certezas del empirismo. Ya Nietzsche desarrolló los conceptos relativos a la circularidad de la razón, así como las problemáticas existentes entre conocimiento y poder.

Desde comienzos del siglo XX, alarmados por el uso que se había hecho de la ciencia en las dos guerras mundiales, los investigadores y científicos comenzaron a desterrar la idea de que la ciencia y la técnica son conocimientos neutrales, porque la promesa de la ciencia moderna se ha convertido también en una amenaza, es decir, que la amenaza ha

¹ Chandler, A.D. y Cortada, J. W., *Una nación transformada por la información: como la información ha modelado los Estados Unidos de América desde la época de la colonia hasta la actualidad*, Oxford University Press, México D.F., 2001.

quedado indisociablemente unida a la promesa, dentro del carácter reflexivo del sistema al que también alude Anthony Giddens, ligando con los conceptos de conocimiento e información².

Posteriormente una importante generación de pensadores de la postmodernidad, entre los que el tema fue el principal para Michel Foucault, evidenciaron la existencia de estrechas relaciones entre investigación, metodología científica y formas cotidianas de buscar la verdad, es decir, entre dispositivos de poder y formas de acceso a la verdad. El poder siempre se ha ejercido en nombre de ciertas verdades. Por otra parte, quienes han conseguido imponer sus verdades están apoyados en algún tipo de poder.

“Por detrás de todo saber o conocimiento lo que está en juego es una lucha por el poder. El poder político no está ausente del saber, por el contrario, está transado con éste”³.

Las ideas y palabras de estos autores nos deben hacer repensar la relación entre conocimiento y poder, para entender mejor el papel que está jugando el conocimiento en las sociedades humanas, como instrumento de dominación y control a la luz de la verdad.

Sin embargo, la ciencia y el conocimiento pueden jugar otro papel a favor de la construcción de sociedades verdaderamente democráticas y participativas con capacidad para responder a los retos y desafíos que afrontan.

Para el sociólogo norteamericano James R. Beniger, la gestación de la nueva sociedad del Conocimiento y la Información deriva de las nuevas necesidades de control generadas por el desarrollo de la economía norteamericana. La denominada ‘Revolución del Control’⁴ surge en EEUU a mediados del siglo XIX, como consecuencia del proceso producido por la industrialización y los efectos generados por ésta, que provocan a principios del siglo XIX la denominada ‘Crisis del Control’⁵, que incidirá en un proceso complejo y que abarca distintos ámbitos, que se resumen en problemas en el control de la distribución, la producción y el consumo. Para solventar los problemas y limitaciones generadas se producirán cambios importantes, en un proceso interrelacionado que implica a los distintos agentes sociales, dando lugar a una Revolución del Control sostenida y progresiva, que paulatinamente irá incidiendo en cambios orientados a incrementar el control y por tanto solucionar los problemas de la crisis, resultado de la industrialización, que marcó un salto histórico al conseguir el aprovechamiento de la energía. En la etapa de la Revolución del Control, las transformaciones producidas convergen en un salto igualmente pronunciado en la capacidad de emplear y explotar la información.

La aparición de las Nuevas Tecnologías de la Comunicación y de la Información (NTIC), marcada por el asombroso desarrollo y expansión segmentada de Internet y el PC como apéndice de la mayoría de actividades sociales y económicas, ha provocado el interés de expertos y científicos, ubicándola en el epicentro de las agendas políticas y económicas a nivel internacional.

En perspectiva histórica, la red fue desarrollada por científicos y técnicos durante el periodo de la Guerra Fría, por mandato del Departamento de Defensa Norteamericano,

² Giddens, A., *Consecuencias de la modernidad*, Alianza editorial, Madrid, 1994.

³ Foucault, M., *La verdad y las formas jurídicas*, Ediciones Gedisa, Barcelona, 2003, pp.61.

⁴ Beniger, J.R., *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1986.

⁵ Beniger, James R., op. cit.

para fortalecer la comunicación militar. Es decir, que en su origen no fue pensada para otros sectores para los que después será fundamental, como las empresas y universidades y más tarde para personas en todo el planeta.

La Sociedad de la Información y del Conocimiento ha provocado una verdadera revolución en las posibilidades de establecer vínculos y relaciones sociales, drásticos cambios en la economía y en la sociedad y en la propia forma de entender el conocimiento. Sin embargo, las propuestas dominantes tratan de dejar fuera del discurso la dimensión conflictiva y contradictoria que vuelve a poner en entredicho cuestiones de gobierno, de control y de participación.

La nueva era del Conocimiento se está desarrollando fundamentalmente con criterios de negocio y mercado, generando un nuevo tipo de exclusión social a través de la denominada brecha digital, que es la manifestación en este campo de la realidad en otros ámbitos económicos y sociales. En el principio de un nuevo milenio, dominado por las relaciones económicas y de producción de bienes, servicios y significados, el papel que las personas puedan jugar en la sociedad es equivalente al producto del conocimiento que han podido construir. La sociedad del mañana, por tanto, se esboza como un espacio de interacción social en la que cada individuo u organización podrá tener una capacidad de acción y participación en la sociedad, en base a la capacidad de adquirir y generar conocimiento. Así el conocimiento se convierte no solo en la forma de tratar de comprender y explicar la realidad, sino fundamentalmente en motor de construcción y desarrollo social, y por tanto también con la potencialidad de generar cambios.

Este creciente papel del conocimiento puede observarse de forma clara a través del incremento del peso del conocimiento en la generación de beneficios en el sistema capitalista. En ese sentido, resulta importante mostrar que según diversos análisis sobre los factores de producción que generan crecimiento económico, se está destacando el llamado factor residual por encima de los tradicionales factores de producción (tierra, capital y trabajo), llegando dicho factor a representar más del 70% de este crecimiento. El factor residual se relaciona con educación, con tecnología y con capacidad de gestión, todos factores vinculados con la gestión del conocimiento.

De esta manera, el conocimiento se convierte en el factor de desarrollo más importante en las sociedades contemporáneas y la educación en el proceso fundamental para asegurar ese desarrollo.

El encuentro de tres áreas tecnológicas complementarias: informática, telecomunicaciones y transferencia y procesamiento de datos, ha producido cambios sustantivos. Se está produciendo una terciarización de la economía, inclusive en el sector agropecuario y manufacturero, como aspecto fuertemente vinculado a este proceso de informatización.

Un elemento clave estriba en la importancia del conocimiento en la revolución tecnológica de las comunicaciones, provocada por la orientación de éste hacia las tecnologías de la información y la comunicación. Estos avances están sosteniendo el desarrollo de una verdadera sociedad global transnacional, al tener la capacidad de erradicar el espacio en las interacciones sociales, al producir intercambios y comunicaciones en tiempo real entre personas y grupos disgregados por todo el planeta. La globalización, más allá de la apertura de mercado y la internacionalización económica, plantea la construcción de una sociedad global, un marco normativo e institucional de tipo global, como complemento al ya ciertamente desfasado marco de

los Estados-Nación y los viejos mecanismos de interrelación intergubernamental. Esto requiere paralelamente la construcción de una sociedad civil transnacional, con elementos ya palpables en la cultura, las relaciones sociales, la producción, el mercado, la información, etc.

Otro factor importante es el elevado ritmo de progreso científico y tecnológico, estableciendo una relación más cercana entre el avance generado por el conocimiento y las diversas aplicaciones de éste a variados ámbitos de actividad humana. La microelectrónica, la robótica, la ingeniería genética, la biología molecular, las energías renovables, las nuevas aplicaciones y materiales generan al tiempo unas expectativas de crecimiento y bienestar enormes, frente a la materialización permanente de una desigualdad creciente por medio de procesos de exclusión social, que tienen como cimientto el mal uso, la imposibilidad de acceso o la usurpación del conocimiento.

Por un lado, las tecnologías de tipo genérico tienen diferentes aplicaciones en todos los sectores de actividad, teniendo incidencia en la vida de todos los ciudadanos y las ciudadanas. Además, se ha acortado la distancia entre conocimiento y aplicación, ciencia y empresa y relanzado el papel de la investigación científica.

La ciencia en un proceso de avance vertiginoso que promete bienestar a toda la humanidad. Por contra millones de personas excluidas o perjudicadas por estos avances, con fuertes impactos sobre el medio ambiente. Esta es hoy la dialéctica entre nuestra ciencia y sociedad.

De aquí se deduce que la Sociedad de la Información presenta fuertes desequilibrios entre la potencialidad que ofrece el nuevo conocimiento y la capacidad del entorno social de asimilarlo y aprovecharlo de forma coherente y sabia.

Algunas reflexiones sobre la Sociedad del Conocimiento y la Información

Resulta fundamental plantear algunas cuestiones sobre las transformaciones en curso, la revolución de los órdenes de relación, al tiempo que de los paradigmas del conocimiento social y económico en la Sociedad del Conocimiento, presentando algunas de sus contradicciones.

El progreso de la ciencia y la tecnología ha desarrollado la capacidad de incrementar la producción, desarrollar la comunicación, democratizar la información, crear nuevas oportunidades, suministrar bienestar y solucionar problemas en muy diversos sectores del quehacer humano. Sin embargo, estos avances no se generalizan o se expanden sin control, ni conocimiento certero de sus efectos a largo plazo, sobre los que hay fundadas sospechas de que pueden llegar a ser terribles.

Es decir, que nos encontramos con visiones enfrentadas y antagónicas que pueden contemplarse respecto a las opiniones sobre la Red: para algunos ésta ofrece una noción de libertad, de comunicación y conocimiento compartido y de progreso hacia la democracia universal, mientras que otros insinúan con igual excitación que puede constituir el dispositivo central de control global y de la alienación. Los nuevos medios de comunicación pueden ampliar las posibilidades de comunicación entre los individuos y ayudar a crear significados compartidos, pero también generar sentimientos de exclusión y aislamiento.

Entre los denominados tecno-pesimistas, nos encontramos con tesis como las de Joshua Meyrowitz, que afirma que los medios de comunicación electrónicos han debilitado las relaciones tradicionales entre ambientes físicos de presencia y situaciones sociales.

Según el profesor de ciencia política Langdon Winner, los ordenadores cumplen un rol de supervisión sobre los seres humanos, que deben trabajar cada vez más rápido, dedicando paulatinamente menos tiempo a la interacción social, en nombre de un sistema denominado de comunicaciones, que restringe la capacidad de los seres humanos para comunicarse.

Para Lawrence Lessig, profesor de derecho en la Universidad de Stanford y especialista en ciberderechos, el control de la Red se produce través de una mano invisible, el código, erigiendo una arquitectura que perfecciona la vigilancia, gestionada según un control regulatorio, a través de un eje formado por la legislación y el comercio. Actualmente el control de Internet compete a la empresa norteamericana Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), encargada de administrar la Red, gestionando el nombre de los dominios. La empresa esta bajo la administración del Departamento de comercio de EEUU desde noviembre de 1998 hasta septiembre del año 2006.

Las cuatro dimensiones en las que estaba sostenida la globalización: economía capitalista mundial, sistema de estado nacional, orden militar mundial y división internacional del trabajo, se han visto transformadas por el creciente papel de la comunicación y la información⁶.

Se ha producido una ruptura con el Nacionalismo Económico. Este concepto, que deriva del periodo mercantilista, se ha traducido en la forma de entender la relación entre Estado y Economía como un sistema unitario, dentro de una red de competencia mundial. Pero en los sistemas económicos y políticos del siglo XXI han ido e irán perdiendo fuerza, en gran medida por la apertura de los mercados, con un incremento exponencial de los flujos de dinero, tecnología e información, que rebasan con facilidad las fronteras nacionales. De esta manera, se produce una creciente interdependencia entre los países, el incremento del comercio global y la inversión extranjera, de forma que los mercados globales pasan a tener cada vez más relevancia frente a los locales.

La ruptura con el Nacionalismo Económico se produce por un cambio en la generación de valor en el sistema capitalista. De esta manera las empresas pasan de la producción en masa, es decir de los altos volúmenes, al alto valor, de forma que va perdiendo peso el capital físico en detrimento del capital intelectual. La antigua división entre productos y servicios, pasará a ser entre productos y servicios que se distribuyen físicamente y los que se pueden distribuir on-line.

Los principales centros de poder en la economía mundial son los estados capitalistas, donde la empresa capitalista es la principal forma de producción. Los estados, viejos actores protagónicos dentro del orden económico, van perdiendo peso.

A nivel político, también se está tendiendo a una pérdida de peso del Estado-Nación y un distanciamiento de la política, quedando cada vez más competencias fuera del radio decisonal de los Estados y las localidades, supeditadas a instancias de tipo internacional. Sin embargo, otros análisis perciben que las nuevas tecnologías generarán una relación más directa entre las personas gobernantes y la ciudadanía, ampliando las posibilidades de participación política.

En cuanto al orden militar internacional, se deben tener en cuenta las conexiones entre industrialización de la guerra, flujos de armamento y técnicas de organización militar de unos lugares del mundo a otros y las alianzas interestatales.

⁶ Giddens, A., *op.cit.*

La cuarta dimensión de la mundialización que concierne al desarrollo de la Sociedad del Conocimiento, amplía el proceso de especialización y la división internacional del trabajo, estableciendo cambios en la distribución mundial de la producción.

Estas transformaciones a través de las tecnologías de la comunicación están incidiendo de forma drástica sobre la interacción humana.

Han acontecido cambios en relación al tiempo y el espacio. La coordinación a través del tiempo resultaba, a través de su medición y control, la base para el control espacial. En la sociedad del Conocimiento se produce una dislocación entre espacio y lugar, permitiendo la sustituibilidad de medidas espaciales.

Esta separación de tiempo y espacio es un elemento fundamental, pues rompe la conexión de la actividad social amarrada a los contextos espaciales fundamentados en la presencia, conectando lo local con lo global. La distancia insta a un nuevo tipo de relación, que se apoya en la confianza entre las personas. Esta confianza está sustentada en lo que Anthony Giddens denomina los 'sistemas abstractos', entre los que distingue las 'señales simbólicas', entendidas como los medios que pueden ser intercambiados entre personas, sin tener en cuenta las características concretas de los individuos (como el dinero) y los 'sistemas de expertos', entendidos como sistemas técnicos que organizan las relaciones sociales⁷.

La distancia en la interacción social se ha reducido de forma drástica, pues no determina los costes de la comunicación electrónica. Así la localización ha dejado de ser la clave de la mayor parte de los negocios y también en parte de las relaciones sociales, fundamentadas o apoyadas en las nuevas tecnologías. Las zonas temporales y los grupos lingüísticos serán algunos de los nuevos elementos definitorios de estas distancias.

Esto está provocando como consecuencia la reducción de la delimitación entre la vida en el trabajo y en el hogar.

Se han incrementado los canales y el volumen de información, de forma que nos vemos expuestos a un alud informativo, que exige nuevas capacidades para filtrarla, asimilarla y aprovecharla por parte de sus receptores. La cantidad diaria de información satura los entornos locales y globales, los medios de comunicación producen sobreinformación, en un bucle acelerado y envolvente, donde resulta difícil seleccionar la información veraz y relevante. Al mismo tiempo la información no llega, no está al alcance de todas las personas. Además, se amplía la tendencia a asimilar la información extraída de estadísticas y a no ver información más allá de la recabada por dispositivos técnicos. Así se instala un concepto puramente instrumental de la sociedad de la información. Esta confianza en la técnica se liga con los sistemas expertos, que desagregan la información y el conocimiento generalizándolos entre la masa profana, que otorga su fiabilidad a la pericia técnico-científica, que junto a los sistemas simbólicos configuran los sistemas abstractos, que permiten acentuar la separación espacio-temporal, y afianzarla a través de una dicotomía permanente entre seguridad-riesgo⁸.

La sociedad del Conocimiento genera una propagación de las ideas, viajando de forma veloz hasta los vericuetos más recónditos del planeta, lo cual puede suponer una democratización de los conocimientos y la información, porque las nuevas tecnologías tienen la potencialidad de provocar nuevas formas de autoridad, tomando la sociedad una participación activa en un ámbito hasta la fecha reservado, la producción y gestión del conocimiento.

Se están creando nuevas formas de comunicación y vínculos sociales, comunidades virtuales en torno a intereses de trabajo, intereses domésticos e intereses étnicos y

⁷ Giddens, A., op. cit.

⁸ Giddens, A., op. cit.

culturales, permitiendo un mayor conocimiento de las situaciones en otras partes del planeta. Esto está posibilitando la creación de comunidades de cultura, que pueden ayudar a la subsistencia de la herencia cultural de pequeñas comunidades.

En relación al trabajo, se produce un potenciamiento de las llamadas comunidades horizontales de personas que realizan trabajos análogos en distintas partes del mundo.

El personal cualificado se convierte en un recurso escaso, del que la empresa tratará de explotar todo su valor. Mientras, se produce un descenso de la competitividad salarial, que redundará en la disminución del potencial de ingresos de personas que desempeñen labores rutinarias, mientras que ganarán cotización las habilidades expertas. Se generan dos tendencias:

- Unos pocos trabajadores cada vez más valiosos dentro de la economía mundial.
- Una gran masa de trabajadores que va perdiendo valor en esta economía.

En cuanto a la ley, la globalización de las comunicaciones dificultará el cumplimiento de la legislación nacional, de forma, que la nueva sociedad requerirá de una responsabilidad social de los individuos y los entes que representan.

En este sentido la libertad de centros laborales y el aumento de los flujos en circulación entorpecerán en mayor medida la capacidad de recaudar impuestos, principalmente sobre las rentas altas y las grandes empresas.

Las ciudades se reconfigurarán. La dispersión del trabajo alterará la naturaleza de las pequeñas y las grandes ciudades, reafirmando su posición como lugares donde la gente vive y como centros de ocio y entretenimiento.

Estos son algunos de las tensiones dialécticas generadas por la sociedad del Conocimiento, con impactos en todas las esferas de la vida humana y que requiere un replanteamiento del pacto establecido entre ciencia y sociedad, entre el conocimiento y la humanidad.

La lucha por la apropiación social y económica en las sociedades del conocimiento: propiedad intelectual, patentes y copyright.

El gran ritmo de progreso científico y tecnológico que se está produciendo, confronta problemas de equidad y participación social en los beneficios generados.

Una guerra de baja intensidad está configurando el futuro en el campo de la producción cognitiva, una lucha por su control. Lo que se disputa es el futuro de la propiedad del principal factor productivo de nuestras economías, el conocimiento. Se plasma en sectores estratégicos como la alimentación, por las patentes sobre la vida, la salud por la patente sobre los fármacos, la educación por la privatización y el estrechamiento de la relación entre la investigación y las grandes compañías, el software y la Red por las patentes sobre métodos de programación y la privatización de Internet, los bienes culturales por la aplicación restrictiva de los derechos de autoría, entre otros.

El factor productivo conocimiento hace las veces de las viejas fuerzas productivas, emergiendo una nueva forma de propiedad. No resulta descabellado, por tanto, el paralelismo realizado por Ignacio Ramonet, que compara el control de Internet con el de las vías de navegación planetarias que en el siglo XIX posicionaron a Inglaterra como primera potencia mundial.

Por ello, la producción y propiedad intelectual se ubican en una dimensión estratégica de primera magnitud. El marco jurídico ha debido perfilarse hacia este campo, optando por la vía del control y la represión.

En el Estado español compañías gestoras de derechos como CEDRO, la SGAE o VEGAP han optado por la vía restrictiva, con las herramientas concebidas por el derecho. Algunos ejemplos de estas acciones son el canon sobre la venta de CD-Rom, las emisiones en espacios públicos, la persecución de la copia privada en redes telemáticas, la prohibición del copiado de libros o la imposición de un canon su préstamo.

Esta actitud se ha visto afilada por la imposibilidad de frenar el copiado de productos, que se encuentran circulando de forma libre por redes públicas o privadas.

La denominada propiedad intelectual supone, por tanto, la aplicación de políticas restrictivas en relación a la copia y las creaciones derivadas, generando un nuevo ámbito de criminalidad, la piratería intelectual. Su papel, en realidad, es el de generar herramientas para proteger grandes monopolios privados sobre el conocimiento en dominios como la agricultura, la educación, la salud, la producción de software e Internet o los derechos de autor. El ímpetu y la fuerza con la que se están aplicando estas herramientas es un síntoma claro de los problemas para el control de un negocio tremendamente lucrativo.

Se está produciendo una disputa entre la apropiación privada y social del conocimiento. La investigación y el desarrollo tecnológico producen un conocimiento que puede convertirse en bienes públicos y que entonces, podrán ser empleados libremente por toda la sociedad.

La apropiación privada se orienta al desarrollo de capacidades cognoscitivas⁹ por parte de una empresa, un sector o una comunidad, cimentadas en un conocimiento acumulado sobre el hábitat, los recursos naturales, las tecnologías o el mercado.

Ambos tipos son parte del capital social desarrollado por una sociedad. Pero en los tiempos presentes, el creciente papel del sector y la empresa privada con ánimo de lucro, la acumulación ampliada dirigida hacia la investigación científica y tecnológica, está multiplicando la apropiación privada por parte de grandes conglomerados multinacionales que han aumentado sus inversiones para el desarrollo tecnológico, constituyéndose en los principales responsables del cambio técnico.

Este desarrollo de la apropiación privada se sustenta en los cambios producidos en la ciencia como manera de conocer y también como institución social. Esto se manifiesta a través del incremento de las llamadas tecnologías apropiables en los nuevos ámbitos del conocimiento. La vinculación entre investigación y capital privado está llevando a una desconfianza hacia la capacidad de la ciencia de encontrar soluciones adecuadas a los problemas alimentarios, sanitarios o ambientales que confrontamos.

Un ejemplo son los conocimientos acumulados sobre su hábitat, durante siglos, por comunidades étnicas de diferentes partes del mundo, que están siendo empleados con fines comerciales por empresas de sectores como la agricultura o la farmacopea, provocando un incremento de la oferta productiva.

Según sus impulsores, en su origen, el sistema de patentes pretendía incentivar la innovación, recompensar a las personas inventoras e impedir la sustracción de nuevas creaciones. Nada más lejos de lo que ahora ocurre. La evolución de la ingeniería genética y de la biotecnología no ha ido en paralelo con el desarrollo de la normativa de patentes. Cuando la legislación se ha creado, se ha adaptado a los objetivos y acciones de las empresas multinacionales.

⁹ Se incluyen tanto el conocimiento adquirido a través de la investigación científica, como a través de conocimiento empírico tradicional.

De esta manera las corporaciones transnacionales y laboratorios de investigación emplean conocimientos obtenidos del estudio y observación de las prácticas y usos tradicionales de las comunidades étnicas.

Las sustancias y sus usos, desarrollados y reproducidos por las comunidades, se convierten en un objeto apropiable, a través de los derechos de propiedad, por parte de empresas multinacionales, que posteriormente obtienen ingentes beneficios por su introducción en el mercado, sin repercutirlos sobre las comunidades, propietarias reales de esos conocimientos.

Por ejemplo, los cambios en la revolución de la biología molecular e ingeniería genética, envueltas en el proceso privatizador, descansan en resultados generados por la investigación básica, que hasta recientemente habían sido de alcance público. Este trasvase se debe, sin duda, al proceso de acercamiento de la empresa y el laboratorio y a la pérdida de peso del sector público, provocando que en los últimos quince años un sector en que prevalecía la investigación pública este hoy dominado en más de un 80% por el sector privado.

Esta mutación en la apropiación del conocimiento, abocada a su versión privada, patentada y protegida provoca una fuerte dialéctica entre el vertiginoso ritmo de desarrollo científico y los obstáculos generados en el acceso al conocimiento, así como los diversos planteamientos éticos, sociales y legales en cuanto a su aplicación.

Por otro lado, se vislumbra un tira y afloja entre los factores del nuevo ambiente que establecen limitaciones a la libre circulación de conocimientos y los elementos del mismo hábitat que aceleran el ritmo de generación y circulación de conocimientos, a través de la revolución informática y de las telecomunicaciones.

Esta última estimula el desarrollo de novedosas formas de cooperación e intercambio de resultados de la investigación, nuevas formas de generación y construcción conjunta del conocimiento. Este fenómeno, evidenciado a través del desarrollo de páginas web, blogs y wikis, hace que cualquier persona pueda aportar su visión de la información, incorporando elementos a una construcción colectiva del conocimiento, al tiempo que hace frente a las formas de conocimiento tradicionales: enciclopedias, publicaciones académicas, medios de comunicación masivos, etc.

Además de una causa, resulta una consecuencia de esta evolución la creciente importancia de la propiedad intelectual, con un marco normativo que está en proceso permanente de construcción, orientado hacia la protección del capital privado a través de las patentes y el copyright. La dificultad para la definición de este marco normativo se debe a la mayor complejidad a la hora de determinar una patente sobre la vida que una patente industrial clásica. Una muestra de esta dificultad son los litigios entre empresas y particulares, que están aportando elementos para la definición de ese marco jurídico-normativo.

Otra consecuencia importante son las alianzas estratégicas establecidas en el sector privado, tratando de crear redes de innovación, compuestas por universidades, centros de investigación y empresas.

La sociedad debe llegar a lograr un equilibrio en las formas de apropiación del conocimiento, reduciendo el papel de las empresas lucrativas en aras de una mayor socialización y maximización de los bienes y servicios públicos.

En primer lugar, porque la apropiación privada del conocimiento está generando sesgos, al acomodarse a productos de elevada rentabilidad, mientras que los ámbitos que responden a las necesidades reales del desarrollo social tienden a perder relevancia, como por ejemplo el manejo de la biodiversidad o el desarrollo sostenible.

En segundo, porque la apropiación privada prioriza la obtención de beneficios al desarrollo global de estos avances, de forma que gran parte de la humanidad queda excluida, como es el caso de Internet o los fármacos.

En tercero, porque el desarrollo de las nuevas aplicaciones cognoscitivas se hace sin control, ni estudios que aseguren su impacto sobre las personas y el planeta, como es el caso de la ingeniería genética.

El conocimiento y las desigualdades internacionales y locales: la concentración y el expolio del saber

La revolución del conocimiento y la información tal como se esta desarrollando, por el contrario a las tesis sostenidas por sus defensores, no acerca y une, sino que separa y excluye.

Utilizando el ejemplo de la Red, se ponen de manifiesto las desigualdades generadas por un desarrollo cognoscitivo que prometía ampliar su bienestar a toda la humanidad.

La brecha digital pone de manifiesto que mientras necesidades básicas de comunicación no se cubren para la mayor parte de la población, principalmente en países empobrecidos, se genera una creciente oferta para las cuales es necesario inventar nuevas necesidades en los ciudadanos de los países enriquecidos. Estas desigualdades se dan tanto en el acceso, como en el uso productivo de los servicios de comunicaciones.

Así las grandes corporaciones diseñan sus nuevos productos y servicios para reducidos sectores de población, olvidándose de mercados menos atractivos, desde una perspectiva de rentabilidad exclusivamente economicista, generando una nueva clasificación social, los denominados infopobres e inforicos.

Mientras en el mundo enriquecido, en el paso para convertirse en un ciudadano electrónico las posibilidades de exclusión para el acceso a la Red son bastante reducidas por la tremenda caída de los precios, en el mundo empobrecido, millones de personas ni siquiera han realizado nunca una llamada telefónica y por supuesto ninguna conexión a Internet.

Es decir, que los nuevos avances en el campo de la comunicación y la información tampoco son neutrales como sostienen sus defensores, y es de esta neutralidad de donde deriva su supuesta potencialidad y profundo carácter democrático y liberador. Esta falta de imparcialidad se observa en la siguiente tabla:

NUMERO DE CONEXIONES A LA RED EN ENERO DE 2006¹⁰		
Regiones del mundo	Número de conexiones	Porcentaje sobre la población
Total mundial	1.076.203.987	16,6%
África	32.765.700	3,6%
Asía	378.593.457	10,3%
Europa	311.406.751	38,6 %
Oriente Medio	19.028.400	10%
América del Norte	231.001.921	69,7%
América Latina y Caribe	85.042.986	15,4%
Oceanía	18.364.772	54,1%

Las causas por las que se produce esta distribución tan desigual de las tecnologías de la información tiene mucho que ver con el punto de partida de estas áreas geográficas a la hora de intentar acceder a las NTIC, lo mismo que les ocurre a la hora de intentar acceder al comercio internacional, por ejemplo. Según datos del PNUD, para el año 2005, el 40%¹¹ de la población mundial vive con menos de dos dólares al día, principalmente ubicada en los países del Sur, que coinciden con las regiones con menor número de accesos a la Red.

Hay otros factores que inciden en esta situación. En primer lugar, la carencia de información en amplios sectores de la sociedad de los países empobrecidos, tanto en los estratos socioeconómicos más bajos, como en la propia clase dirigente sobre la potencialidad de las NTIC, lo que hace que las nuevas tecnologías sean consideradas por estos países como un fenómeno útil sólo para los países del Norte.

Por otra parte, haciendo un análisis simplificado de la estructura económica de los países empobrecidos, los sectores más dinámicos de la economía son el agrícola/ganadero, representando en algunos casos hasta un 75% de sus economías, la exportación de recursos naturales no renovables y el sector servicios (públicos y privados). Puede deducirse que la demanda de tecnología o de acceso y uso de las NTIC quede circunscrita mayoritariamente a los sectores urbanos prestadores de servicios, que son por lo general bastante reducidos.

También existen barreras culturales, debido a las particularidades locales, diferencias sociales, como la mayor dificultad de incorporación de la mujer a estas tecnologías, barreras educativas, por los altos porcentajes de analfabetismo en muchas regiones y barreras políticas y legales, por la ausencia de políticas orientadas al desarrollo universal de este servicio.

Otro sector clave en el expolio del saber es el robo de recursos biológicos y conocimientos tradicionales.

Los avances en la biotecnología posibilitan la obtención de enormes ganancias mediante nuevas medicinas o cosechas genéticamente manipuladas.

De esta manera, las multinacionales tratan de sustraer a los países empobrecidos gran parte de su riqueza ecológica, poniendo en peligro su biodiversidad y sostenibilidad.

Este robo se está produciendo de forma legal, a través de la creación de medidas en las legislaciones por parte de los países enriquecidos para apropiarse de los recursos del Sur.

¹⁰ Datos extraídos de la página <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

¹¹ PNUD. Informe sobre desarrollo humano 2005 <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>.

La usurpación por métodos legales, un expolio sofisticado, se realiza en nombre del desarrollo y del bienestar humano, falseando completamente la realidad. De hecho esta forma de robo prefiere ser denominada por parte de sus ejecutores bioprospección. Los derechos de propiedad intelectual permiten que unas pocas multinacionales se apropien de la riqueza natural del planeta, patentando cualquier elemento con vida susceptible de generar beneficios económicos: plantas, microorganismos, animales, procesos biológicos universales o fragmentos genéticos procedentes de seres humanos. Si las cosas van por el camino actual, un puñado de multinacionales controlará la totalidad del material genético a nivel mundial y por tanto la agricultura, provocando un descalabro económico en los países del Sur y poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria de sus poblaciones.

El marco legal internacional que posibilita estas situaciones son los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIP), que aseguran que los derechos sobre las patentes son respetados por los países miembros de la Organización Mundial de Comercio. Posteriormente estos acuerdos fueron complementados con los TRIP-Plus, a través de convenios bilaterales entre países, que desde la Unión Europea se han estrechado con casi 100 países empobrecidos. De esta manera, se obliga a estos países a entrar dentro de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UOPV), por la cual la población campesina tienen que abonar regalías para el uso de las semillas y demás recursos biológicos. Los defensores de las patentes y demás derechos de propiedad intelectual alegan que son fundamentales para potenciar la investigación y lograr resultados que sirvan para mejorar la vida de las personas. Sin embargo, estos estándares de protección no han promovido la transferencia de conocimiento hacia los países del Sur.

Los ejemplos prácticos del robo son variados. En 1985, el importador de madera estadounidense Robert Larson patentó varios usos del árbol Nim, con aplicaciones milenarias en la agricultura y la medicina india. En 1994 la empresa de biotecnología Agracetus logró patentar diversas variedades transgénicas del frijol de soja, producto de consumo básico para millones de personas en todo el mundo. Posteriormente, la empresa Monsanto compró Agracetus, haciéndose con los derechos a nivel mundial para su explotación. Esta patente impide a las comunidades campesinas el almacenamiento y empleo de las semillas para posteriores cosechas. La población campesina que no ha cumplido con estas premisas ha sido denunciada por la multinacional. En el año 2001 la empresa francesa DuPont patentó una variedad de maíz con alto contenido de aceite, cultivada tradicionalmente en México.

Sin embargo, se han obtenido algunas victorias en este campo. El 12 de noviembre de 2003 la Oficina de Marcas y Patentes de EEUU canceló la patente sobre la ayahuasca, obtenida en 1986 por la Empresa Internacional Plant Medicine, gracias a la lucha de organizaciones indígenas de varios países latinoamericanos.

Resulta enormemente complicado calcular el coste económico, pero también social y ambiental de esta extracción y robo permanente. Según el PNUD el robo puede suponer unos 32.000 millones de dólares anuales para el conjunto de países del Sur.

En cuanto a la concentración de poder empresarial, tan sólo 10 empresas poseen una cuota de mercado de productos agroquímicos del 84%. Entre ellas se encuentran DuPont, Monsanto, Syngenta o Advanta. Estas compañías controlan dos terceras partes del mercado global de pesticidas, la cuarta parte del mercado de las semillas y prácticamente la totalidad del mercado de semillas manipuladas genéticamente.

En relación a la propiedad intelectual y la salud, el tratamiento de múltiples enfermedades que afectan a los países empobrecidos depende en gran medida de la posibilidad de utilizar fármacos y medicamentos patentados por grandes compañías farmacéuticas internacionales.

El coste de estos fármacos, debido al pago de las patentes, resulta una utopía para la mayoría de estos países.

Las patentes de medicamentos, ligadas a los intereses económicos y políticos de las multinacionales, imposibilitan su acceso generalizado y en particular para las poblaciones más necesitadas.

Aproximadamente 14 millones de personas mueren cada año de enfermedades infecciosas, que en muchos casos podrían evitarse. Se supone que cerca del 45% de las muertes que se producen en África y el sudeste asiático son provocadas por enfermedades infecciosas.

En el caso del VIH/SIDA se trata de una tragedia humana de dimensiones impensables. De los 36 millones de personas que sufren de VIH/SIDA en el mundo entero, 25 millones viven en África subsahariana. En ciertos países africanos, más de un cuarto de la población adulta está infectada con el VIH, provocando un descenso importante en la esperanza de vida.

Alternativas de acción frente a la privatización del conocimiento

Plantear alternativas de acción a la privatización del conocimiento, supone primeramente cambiar la conciencia en torno a las ideas de individuación, apropiación y capitalización privada del conocimiento. El pensamiento y la invención solo pueden ser concebidos como hechos colectivos y procesos sociales, como producto del pasado y el presente, como pequeñas aportaciones de millones de individuos, que no habrían podido ser sin todo el conocimiento preexistente, que será la base sobre la que se construirá nuevo conocimiento en el futuro.

“...Millares de inventores han preparado el invento de cada una de esas máquinas, en las cuales admira el hombre su genio. Miles de escritores, poetas y sabios han trabajado para elaborar el saber, extinguir el error y crear esa atmósfera de pensamiento científico, sin la cual no hubiera podido aparecer ninguna de las maravillas de nuestro siglo. Pero esos millares de filósofos, poetas, sabios e inventores, ¿no habían sido también inspirados por la labor de los siglos anteriores? ¿No fueron durante su vida alimentados y sostenidos, así en lo físico como en lo moral por legiones de trabajadores y artesanos de todas clases? ¿No adquirieron su fuerza impulsiva en lo que les rodeaba?...

...Ciencia e industria, saber y aplicación, descubrimiento y realización práctica que conduce a nuevas invenciones, trabajo o cerebral y trabajo manual, idea y labor de los brazos, todo se enlaza. Cada descubrimiento, cada progreso, cada aumento de la riqueza de la humanidad, tiene su origen en el conjunto del trabajo manual y cerebral, pasado y presente. Entonces, ¿qué derecho asiste a nadie para apropiarse la menor partícula de ese inmenso todo y decir: ¿Esto es mío y no vuestro?...”¹².

“Cuándo llegará el día que comprendamos todos que el conocimiento se construye en comunidad, mediante procesos de socialización colaborativos, voluntarios, libres y abiertos, y que éste adquiere valor con su uso y aplicación social, compartiéndolo y no

¹² Kropotkin, P., *La conquista del pan*, Ediciones Jucar, Madrid, 1977, pp.12.

empaquetándolo y mercantilizándolo; y que cuanto más conocimiento seamos capaces de crear, generar y compartir socialmente... mayores serán nuestras cotas de libertad”¹³.

Frente a la apropiación privada, tendente a la monopolización del saber se opone la apropiación social del conocimiento y creación de lo público. El proceso de apropiación y empleo del conocimiento debe desarrollarse por parte de individuos, agrupaciones, comunidades, empresas y demás instituciones, dándole un carácter social. Mediante este proceso, el saber debe convertirse en un bien público, sobre la base de un conocimiento socializado que genere un capital social para el planeta y sus habitantes. A través de procesos de construcción interactiva y de aprendizaje social, desarrollando las capacidades y habilidades de las personas para generar y hacer uso de ese conocimiento y para suministrar herramientas de análisis crítico que permitan juzgar la necesidad de implementar los nuevos avances cognoscitivos. Para ello, deben crearse espacios de debate sobre estas cuestiones, bajo la perspectiva de desarrollar el conocimiento como un bien de carácter social y público, que contribuya a un mejor funcionamiento y desarrollo de la sociedad en su conjunto, favoreciendo la formación de una ciudadanía y una opinión pública informada, el fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollando mecanismos para la resolución de conflictos en contextos multiculturales y con gran variedad de actores.

Las redes sociales que se tejen entre diferentes actores de la sociedad civil son ya un mecanismo nuclear de intermediación, gestión, democratización y difusión del conocimiento y la información. Redes de investigación, redes de innovación, redes de información, redes de movimientos sociales, etc. La idea básica de la red se concreta en una articulación entre diversos agentes, ligados e intercambiando entre sí, y que de esta manera producen una retroalimentación mutua, generando sinergias, que pueden suponer el desarrollo de nuevos agentes, fortaleciendo el conjunto en la medida en que se fortalecen.

La relación de las NTIC con la nueva economía ha establecido las lógicas del funcionamiento en red. Sin embargo, es cierto que existen otras perspectivas sobre el actuar y accionar en red, enunciadas y puestas en práctica por los denominados nuevos movimientos sociales, que presentan la novedad frente a los viejos, en el hecho de que su perspectiva crítica se orienta a problemas globales, efecto, entre otros, de la potencialidad ofrecida por las nuevas tecnologías. Son movimientos socioculturales y políticos críticos a la globalización neoliberal, focalizados sobre diversas cuestiones: movimientos pacifistas, feministas, ambientalistas, de derechos humanos, de pueblos originarios, que desde finales de los años 60, desde una visión holística y planetaria, cuestionan los paradigmas de la modernidad y la civilización impulsados por occidente, dominados por la ciencia, la razón y la idea de progreso o desarrollo.

Un programa integral para la lucha contra la privatización del conocimiento debe tender a la creación de una conciencia global de los desafíos planteados por las estructuras del conocimiento, haciendo converger sus aspectos tecnológicos, políticos y económicos, fomentar una ética del conocimiento basada en el derecho de acceso y la democratización, potenciando y equipando a las comunidades de países empobrecidos,

¹³ Casado, R., “Software libre y conocimiento abierto”, en *Rebelión*, 2006 <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=27816>, consulta: 10/11/06.

permitiendo su acceso al conocimiento, la información y la comunicación. Para ello es importante establecer la relación entre la dependencia de los países empobrecidos y las estructuras globales de información/comunicación, apoyando el apropiamiento del espacio mediático para comunidades vulnerables, como refugiados y comunidades indígenas, desde las redes sociales y así ampliando la incidencia política. Otro elemento estratégico es analizar con precisión la evolución de los derechos de propiedad intelectual y los TRIP, y su impacto negativo sobre la democratización del conocimiento y el acceso al mismo por parte de las regiones y las comunidades, afirmando la posibilidad de modelos alternativos de propiedad abierta, copyleft, sin fines lucrativos. Para ello debe existir un apoyo y un esfuerzo real, institucional, político, y desde la sociedad civil.

Pese a la difícil situación presente, los movimientos sociales no debemos renunciar a nuestras reivindicaciones de transformación social. En este sentido, un movimiento crítico surgido de la Red, el mediactivismo, esta alterando los órdenes de construcción y apropiación del conocimiento, potenciando la producción de software y el software libre, sin el fin último del beneficio. El desarrollo del movimiento software libre para una sociedad libre representa una lucha por reducir la brecha digital, derivada a su vez de una brecha social, que requiere por tanto una profunda transformación de las estructuras y relaciones de poder establecidas. El software libre pone la capacidad cooperativa de los hackers al servicio de la comunidad, arrojando a la esfera pública las herramientas técnicas y sociales creadas por las nuevas comunidades productivas, mostrando una nueva expresión de autogestión del trabajo y la sociedad. Esta expresión de la Sociedad del Conocimiento es la manifestación de un proyecto político sobre la base de las ideas de la cultura de libre circulación de saberes y conocimientos, a igual que el movimiento de los creative commons, liderado por Lawrence Lessig, que defiende la creación colectiva, frente a la retórica y la legislación restrictiva de los estados sobre los derechos de exclusividad de la producción y distribución de bienes inmateriales. Creative Commons está inspirada en la licencia GPL (General Public License) de la FSF (Free Software Foundation). La idea principal es posibilitar un modelo legal, con apoyo de herramientas informáticas para así facilitar la distribución y el uso de contenidos para el dominio público.

Un espacio clave para la articulación mundial de estas cuestiones esta siendo la Campaña por los Derechos de la Comunicación en la Sociedad de la Información (CRIS), surgida en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), abordando cuestiones como el derecho a la comunicación, la propiedad intelectual y la defensa de los bienes comunes y públicos de la sociedad de la información y el conocimiento.

La importancia de estas cuestiones no ha podido ser obviada por las Naciones Unidas, que un su Declaración del Milenio del año 2000 estableció como objetivo número ocho para mejorar la situación de los países empobrecidos el fomento de una alianza mundial para el desarrollo, destacando la importancia de las redes sociales interplanetarias. En el sentido de la democratización del conocimiento, el objetivo 8 establece dos metas. La número 17 expresa la necesidad de proporcionar acceso asequible a los medicamentos esenciales para la vida a todas aquellas personas que los necesiten. La número 18 pone de manifiesto la importancia de las NTIC como herramienta para el desarrollo y a la necesidad de aprovechar los beneficios de estas tecnologías. Sin embargo, como hemos

visto a través de los datos presentados, hoy, casi a la mitad del periodo establecido para el cumplimiento de los objetivos, aún estamos lejos de alcanzar las metas fijadas.

Una Sociedad del Conocimiento libre y abierto para todas las personas debe ser nuestro objetivo, haciendo que un bien que es patrimonio de la humanidad, el general intellect (inteligencia colectiva), derivado de saberes históricos y sociales, no se vea apropiado y utilizado por una pequeña porción de la sociedad.

Bibliografía

- BENIGER, J.R., *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1986.
- BLONDEAU, O., DYER WHITEFORD, N., VERCELLONE, C., KYROU A., CORSANI, A., RULLANI, E., MOULIER BOUTANG, Y. Y LAZZARATO, M., *Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva*, Traficantes de sueños, Madrid, 2004.
- CAIRNCROSS, F., *La muerte de la distancia*, Editorial Paidós, Barcelona, 1998.
- CARAVANTES, M., “Patentes: la apropiación ilícita de la biodiversidad”, en *La insignia*, 2003 http://www.lainsignia.org/2003/diciembre/econ_020.htm, consulta 17-11-2006.
- CASADO, R., “Software libre y conocimiento abierto”, en *Rebelión*, 2006 <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=27816>, consulta: 10-11-06.
- CASTELLS, M., *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.
- CHANDLER, A.D. Y CORTADA, J.W., *Una nación transformada por la información: como la información ha modelado los Estados Unidos de América desde la época de la colonia hasta la actualidad*, Oxford University Press, México D.F., 2001.
- CHAPARRO, F., “Apropiación social del conocimiento, aprendizaje y capital social”, en *Colombia Digital*, 2004 http://www.colombiadigital.net/informacion/docs/apropiacion_social.pdf, consulta 03-11-2006.
- GIDDENS, A., *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- KROPOTKIN, P., *La conquista del pan*, Ediciones Jucar, Madrid, 1977.
- LEON, O., BURCH, S. Y TAMAYO, E. *Movimientos sociales en la Red*, Agencia Latinoamericana de Información, Quito, 2001.
- LESSIG, L., *El código y otras leyes del ciberespacio*, Editorial Taurus, Madrid, 2001.
- MEYROWITZ, J., *No Sense of Place: The Impact of Electronic Media on Social Behavior*, Oxford University Press, New York, 1985.
- NIETZSCHE, F., *Sobre verdad y mentira en sentido extramoral*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.
- RAMONET, I., “¿Quién controla Internet?”, en *Rebelión*, 2005 <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=20954>, consulta 25/11/2006.
- REICH, R., *El trabajo de las Naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires, 1993.

La privatización del Estado: el caso de la República Democrática del Congo (RDC),

Germain Ngoie Tshibambe

Estado de la cuestión

La enunciación discursiva sobre la problemática de la privatización del estado debería estar situada en una continuidad cuya trama está marcada por una comprensión imposible de encontrar de las diferentes configuraciones que los estados post-coloniales en África tienen por otra parte en su contemporaneidad. En ese continente, las diferentes configuraciones se encadenan. Este encadenamiento se basa sobre el plan discursivo por la proliferación de nociones tan variables como aquellas del “estado en crisis”, “estado del desorden”, “estado patrimonial o neo-patrimonial”, “estado cleptocrático” o “estado en quiebra”. En el panteón de las palabras formadas de la inventiva lexicológica para describir las cosas de África, el tema de la privatización del estado participa de esas nuevas maneras de abordar la trayectoria del estado post-colonial siempre tan imperceptible que desconcierta en esta era de la mundialización. Ese tema parte igualmente de la constante de la quiebra del desarrollo, el desarrollo que debería poner en marcha el estado post-colonial, el cual se está ceiminalizando. Esta constante negativa de prestaciones del estado en África indujo a los autores no a pensar que el estado estaba muriendo, sino más bien que se reorganiza desplegando “un modo de vida específico de regir la conducta de la población, de distribuir los castigos y disponer las prestaciones.

Es lo esencial de los análisis de Béatrice Hibou cuando aborda esta cuestión. Como ella dice: “por tanto, el estado no solamente resiste, sino que continua formándose a través de la renegociación permanente de las relaciones entre lo público y lo privado y a través de los procesos de delegación y de control antes expuestos. De otro modo dice, la privatización del estado no implica ni la pérdida de capacidad de control, ni su canibalización por lo privado, pero su reorganización, la modificación de los modos de los gobiernos bajo el efecto de las transformaciones nacionales e internacionales. Una verdadera visión productiva de la privatización del estado en África condujo a Jean-François Bayart a considerarla estando en la misma línea que su criminalización y ambos participando en el mismo proceso como engranajes de la unión entre el estado y el capitalismo mundial: el estado se gana y se forma allí. El análisis de Achille Mbembe a esta tesis no se inserta en esta visión y tienta de presentar empíricamente el retrato del “gobierno privado indirecto”, tal que aparece en la escena africana post-colonial. Introduciendo una dimensión histórica en el análisis de esta problemática, Mamado Diouf quiere demostrar que la privatización del estado no es ni una modalidad europea, ni una característica del estado post-colonial africano, ya que es localizable en secuencias históricas pre-coloniales y coloniales en ese continente.

En este texto, queremos partir de estos antecedentes discursivos para desbloquear la sustancia de la privatización en los estados africanos y particularmente en el Congo. En un primer momento, queremos emprender el trabajo de limpieza conceptual de esta noción

revelando el contexto histórico en el cual surgió este proceso de privatización. En un segundo momento, vamos a tratar de comprender lo que el campo político congolés ofrece como acciones y lógicas correlativas a este proceso.

La privatización del estado

Hay que empezar este texto por la operación académica de definición de esta noción. Esta operación nos va a permitir comprender que hay un bello y buen “desplazamiento y transformación de este concepto”, ya que se comprueba que la verdadera noción de privatización que queremos analizar muestra “una historia de sus diversos campos de constitución y validación, como sus reglas sucesivas de uso, las múltiples teorías donde se persigue y se acaba su elaboración”. En la economía política, la privatización que se opone a la nacionalización se entiende como “una acción de transferir al dominio de la empresa privada lo que estaba bajo el resorte del estado”, según Bibliorom Larousse versión Office 2001. esta transferencia está decretada por razones de la búsqueda de la eficacia y al optimización de la funcionalidad de la unidad económica donde de repente se produce una mutación. Esta unidad se debe responder a partir de la lógica del interés privado, no es que el interés general sea sacrificado, pero la racionalización de la gestión incrementó la calidad de los servicios ofrecidos y la unidad privatizada sale del estado de la empresa mal gestionada por jugar positivamente su rol en un contexto de competitividad. En el campo económico, la privatización se ha convertido en el discurso dominante de las instituciones de Bretón Woods justo cuando es una cuestión el ver como aliviar los males que corroen los estados en desarrollo. Esta está en el corazón de los programas de reajuste estructural que se administran en los estados en vías de desarrollo.

En el tratamiento de las cuestiones de la parada del desarrollo, la llamada a la privatización consiste en pedir al estado en desarrollo tener una débil visibilidad sobre el campo económico de manera que dejen jugar a las fuerzas del mercado y que los operadores privados, únicos causantes de la magia del éxito económico y de la eficacia. “Menos estado es mejor estado”: es el eslogan que circula en la antena de la privatización de tal manera que está repercutida por los consensos de Washington en el contexto de la mundialización. Los rasgos discursivos de los consensos de Washington ponen como primer plan la primacía de la circulación de capitales financieros y el desplazamiento del poder económico que se traduce en un debilitamiento de los actores públicos en provecho de los privados. En el corazón de estos consensos, se posa la axiomática según la cual “de la libertad de los mercados dependen todas las otras libertades”: en nombre de este principio, se imponen límites a la actuación del estado como instancia de regulación económica, social y política. Como afirma Ricardo Petrella: “ya no se quiere dejar al estado más que el rol definido en la nueva alianza (facilitar la integración de la economía local en la economía mundial). Aparte de esto, hay que desvincular al estado.

Sobre el campo político, la enunciación de la noción de la privatización del estado parece paradójica ya que siguiendo el tema de la connotación económica de la privatización, un estado que se privatizara no perdería su esencia en tanto que el estado, ¿quiere decir esta idea que subrepticamente devuelve a ese público a oponerse a lo privado? Es evidente que es demasiado simple para ser pertinente. Entonces si esta noción es cada vez más utilizada en la literatura sobre el estado, obtiene una significación y un contenido complejo que tenemos que descifrar. Esta complejidad de la realidad conduce a Béatrice Hibou, por ejemplo, a prevenirnos cuando escribe:

“Hablar de privatización del estado no es jugar con las palabras; esta expresión traduce los procesos concomitantes de difusión del uso de intermediarios privados para las funciones anteriormente atribuidas al estado, y a la reorganización de este último”.

Sobre este tema, la misma autora se permite afinar su análisis de la cosa precisando más el contenido cuando escribe:

“Este proceso de privatización del estado es, en efecto, general: está en parte ligado a la internacionalización de las economías y, más todavía, a la globalización. Se constata en todos los países el aumento de las actuaciones privadas pero, más aún, discursos e interpretaciones que valoran lo privado, el mercado, la privatización de las empresas públicas, la liberación económica y financiera y la liberación del estado”.

En los laberintos de este proceso, no sería apropiado suponer que el estado en vías de privatización se muere incluso si esta decadencia parece cada vez más manifiesta. Se reconoce que en esta ambivalencia de las situaciones actuales, se negocia “la persecución de la formación del estado, a través de procesos de renegociación permanente de las relaciones entre lo público y lo privado y a través de los procesos de delegación y de control expuestos anteriormente”.

Si Achille Mbembe prefiere hablar de la privatización del estado en la conceptualización como participando “del gobierno privado indirecto”, no estamos tan lejos de usar invariablemente privatización y criminalización del estado. Es por eso que nos reenvía Jean-François Bayart cuando hace estado del “contexto de la interferencia de la frontera de lo lícito y de lo ilícito que recubre el proceso de la privatización del estado”. Sea lo que sea, la privatización del estado en África como en todas partes donde se ofrece a la observación entraña modificaciones en los modos de gobierno que dejan un margen cada vez más grande a la delegación, situación compleja que algunos autores la oyen traducida por la expresión de “descarga”, como Weber quién la usa en sus escritos. La privatización del estado puede ser considerada como una nueva tecnología del poder a través de la cual las posiciones de poder y las de acumulación se asientan para darnos dinámicas particulares, distintas de una país a otro y de un continente a otro.

Por otra parte, es posible liberar una categorización del proceso de privatización del estado y se puede distinguir entre la privatización programada, ordenada o controlada de la que se presenta salvaje y no amaestrada. Un país como la República Democrática del Congo ofrece el retrato de una privatización del estado salvaje y esto da lugar a que en ese territorio, el estado esté en quiebra fuerte.

La privatización del estado en RDC

Generalmente en la tesis de B. Hibou sobre la privatización del estado, ella espera demostrar que este proceso no debe ser percibido de manera negativa como constitutiva de la exclusión, de la desaparición y la disminución de la importancia del estado. Sobre este plan, ella llega a hacer una distinción fuertemente pertinente entre las funciones y las atribuciones del estado; esto le permite “distinguir poder estático y soberano, o la capacitación del estado a ejercer un poder y su capacidad de mantener una autoridad regularizada (concretamente, a mantener una política económica o a controlar la riqueza, la productividad económica de una población, incluso a la población)”. Esta manera de elegir la comprensión del estado no está lejos de la visión foucauldiana del poder, según la cual el poder no se concentra y no puede ser visto como alojado en un punto, ya que es muy

difuso en la sociedad; ésta es válida cuando se considera la historicidad de la privatización del estado en el contexto de los estados que saben dominar el desarrollo.

Tal no es el caso del Congo. Sobre este espacio, la disgregación del estado es tal que es posible considerar no que el estado está muerto – una eventualidad que no es más que una buena hipótesis de colegio – sino que se exhibe subrepticamente una nueva configuración y un nuevo modo de producción del poder que hace que el estado en tanto que tecnología general de dominación y de pérdida de trabajo de la población haya fracasado e su funcionamiento. Pero no nos equivoquemos al suponer que un verdadero estado ya no tiene el poder: por tomar prestado las proposiciones de Paul Veyne, un verdadero estado no da lugar a la creación de un poder débil, sino más bien de un poder astuto. En este estado del poder astuto y por tanto criminal, la noción del interés general y del bien público adquiere otro sentido articulado a las racionalidades sociales de múltiples redes de clientes que de apilan y se entrelazan sin fusionarse nunca. “Las redes de élite”, esa es la expresión utilizada en el informe de la ONU sobre la explotación ilegal de los recursos naturales del Congo: estos que han disfrazado el estado cada vez más dándole una orientación particular desconectada de las preocupaciones del desarrollo nacional y de la búsqueda del bienestar de la población. Estas redes incluyen autoridades políticas, militares, hombres de negocios y grupos criminales transnacionales. Este nuevo modo de estado inventa también su tipo de apropiación, y según los términos de François Misser y Olivier Vallée:

“Mientras que el interés general se divide, la máquina del estado no se pulveriza totalmente: ésta se recompone en es servicio de los intereses particulares... La criminalización no está en la contaminación por el “otro mal” de un estado soberano y árbitro... aparece como al construcción sobre una base socioeconómica... de un régimen de acumulación desconectada del interés general”.

Si esa es la sustancia del estado del Congo, podemos entender que este estado, considerado de derecho como un “agujero negro” que llega a desviarse de “ afirmar y aumentar su poder y de hacer un buen empleo de sus fuerzas”. Así, si queremos retomar la proposiciones de Veyne sobre el sujeto del bajo Imperio Romano, “cuando las cosas llegan a este punto, no hay que hablar de abusos, de corrupción: hay que admitir que tenemos delante de nosotros una formación histórica original”. ¿Cuáles son entonces las manifestaciones? Señalamos para empezar que en este territorio, el estado sufre un déficit de capacidad de regulación fiscal. Subir los impuestos allí es un rompecabezas administrativo, no solamente que los agentes portadores de títulos oficiales no retienen el impuesto en nombre del estado; lo hacen una y otra vez a detrimento del estado y la población. Se trata de la extracción y las prácticas de fraude aduanero y fiscal que son la causa del mal que carcome los ingresos del estado. Global Witness, una ONG británica presenta esta situación a partir de lo que pasa en el sector minero, terreno de predilección donde se exhibe el ingenio de las redes de élite congoleñas:

“El sector minero de Katanga se caracteriza por una corrupción y un fraude generalizados a todos los niveles. Una cantidad significativa de cobre y de cobalto se explota de manera ilegal y es exportada ilícitamente. Agentes del gobierno tratan de llegar a acuerdos con las sociedades de los negocios para que acepten los procedimientos de control y el reglamento de tasas. Los beneficios sirven para remplazar los bolsillos de una élite poco numerosa pero poderosa, compuesta de policías y hombres de negocios que explotan a la población local y los abundantes recursos locales a fin de enriquecerse. Grandes cantidades de piedras

preciosas salen del país sin ser declaradas, que supone una pérdida importante para la economía congoleña y una oportunidad desperdiciada para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo.

En este contexto donde el estado es incapaz de dominar la regulación fiscal porque las redes parasitarias gestionan el proceso de acumulación por su cuenta, consecuencias importantes se generan en relación a los compromisos del estado en la provisión de bienes y en la satisfacción de las necesidades públicas. El estado congolés ya no lo hace. El presupuesto del estado de 2005 daba más recursos para el funcionamiento político de las instituciones del espacio presidencial y de los ministros (más del 60%) mientras que las asignaciones reales de los ministerios que se ocupan de los sectores sociales se reducían drásticamente hasta superar apenas el 3%. Es el caso de los ministerios de sanidad y de educación que han dejado de funcionar si se quiere comparar su funcionamiento con los medios que pone el estado central a su disposición en los presupuestos.

Entonces, la cultura cleptocrática de la clase dirigente es tal que el estado se ha retirado del ejercicio de su función de mantenimiento del orden de la seguridad pública. Otro hecho es que en el Congo hay espacios donde el gobierno central ha perdido ya todo control administrativo efectivo, lo que Bayart llama “los espacios del no-estado” y donde la población sufre el proceso de exclusión de la economía monetaria, el entrelazamiento de estos espacios no se reduce en las áreas rurales o en las regiones más recónditas: estos espacios se pueden encontrar en medio de los centros urbanos. En el interior del país, estas zonas de no-existencia son numerosas y los milicianos armados y descontrolados hacen allí su ley. En Mweka, en la provincia de Kasai occidental, la población se complace de las molestias por parte de los hombres de uniforme que exigen a todo el que pasa por las carreteras – las rutas que han desaparecido ya que no se han mantenido desde hace mucho tiempo – “ las tasas de las bicis unidas a la presencia o ausencia de semáforos y de guardavías” según Okapi, la radio de Monuc en el Congo. Al este del país, como consecuencia de la guerra, espacios enteros están bajo el control de los milicianos rwandeses y de otras bandas armadas no controladas mientras que en el norte de Katanga, los Mayi Mayi, jóvenes drogados y conducidos por jefes incultos que recurren a fetiches, todos tratados como electores libres, siembran el terror en muchos pueblos.

En Lubumbashi, nuevos barrios favorecidos cuyas casas se construyen en desorden sin plan catastral coherente son permitidas sin que haya presencia de puestos de policía. A la pregunta de por qué no existen estos puestos en los barrios periféricos hemos obtenido esta respuesta de uno de los jefes de esos barrios:

“Es una cosa increíble... queremos tener comisarías en nuestra área, pero contactando con las autoridades locales , ellas nos hicieron saber que el estado no tiene suficientes medios para abrirlas en los nuevos barrios. Se nos exige a nosotros cargar con estas comisarías. La población, si quiere tener una comisaría debe rembolsar el dinero para su funcionamiento”.

El efecto que mana del retrato del estado del poder de la seguridad de los ciudadanos se manifiesta por la generalización de la inseguridad en muchos centros y la multiplicación de agencias privadas de seguridad. Fenómeno general en África, más de diez agencias privadas funcionan en Lubumbashi. La cooperación entre ellas y los responsables de servicios encargados de la seguridad del estado funciona mejor cuando les interesa y

haciendo mucho daño a los “descamisados”.

En tercer lugar, hay que señalar como consecuencia de lo que precede, la “descentralización del poder del estado en relación a las instituciones”, es decir que la desinstitucionalización encajada con la informalización, un doble proceso nacido de la “dispersión del poder del estado y el fraccionamiento de la sociedad” y que tiene efectos de amplificación no atendidos. La informalización de todas las prácticas sociales, ¿no conduce a una situación paradójica en la que todo es informado?. Según Mbembe,

“La generalización de prácticas informales entrañará no solo una proliferación de instancias de producción de normas (sin que ninguna de estas sea directamente imponer sus propias normas), mas también una desmultiplicación sin precedente de posibilidades de rodeo de las reglas y leyes, en el mismo momento en el que las capacidades de sanción detentadas por los poderes públicos y otras autoridades sociales serán las más debilitadas. En cuanto las conductas que aspiran a desviar las normas con el fin de incrementar las rentas y de sacar el máximo beneficio de la quiebra de las instituciones formales prevalecerán también en el dominio de los agentes públicos y privados”.

La búsqueda de la acumulación privada fundada sobre la posición del poder público mantiene la mecánica “del sistema de ganancias privadas y de pérdidas públicas” de la cual habla Roger Botte. Este mecanismo reduce la capacidad de provisión de los servicios sociales de parte de los órganos de la administración pública.

La administración pública se pone al servicio personal de quienes ocupan la posición oficial. En el Congo, la persistencia de la administración prácticamente ineficaz, mantiene a los funcionarios. Se trata aquí de una forma de privatización de los servicios que no puede ser captada más que en la manera en la que los funcionarios explotan hábilmente las ventajas que conlleva su estatus o la ocupación de un espacio autorizado. Animado por una lógica prebendada, inventan constantemente nuevas astucias, que podemos calificar de una creatividad destructiva o de un canibalismo social en el que la sociedad se convierte en su propia presa. Las diferentes molestias administrativas y policiales así como la multiplicación de los precios para obtener un documento oficial de toda clase, el cual padece la población congoleña, se explica por ese canibalismo socio-administrativo. En este movimiento rocambolesco, la administración pone en movimiento recetas de solución híbrida, semi-pública, semi-privada: éstas constituyen a hacer participar a la población en la resolución de los problemas que los servicios públicos deberían resolver ellos mismos. El desafío de hacer instalar infraestructuras de agua y de electricidad en los nuevos barrios de las ciudades en expansión se desenreda de esta forma: las casas se cotizan por la adquisición de cables eléctricos o de las cañerías para la instalación o el restablecimiento del suministro de corriente y agua, así que para el pago de los trabajadores de la Sociedad Nacional de Electricidad y de la REGIDESO que deberían, en principio, encargarse juntas de la operación. Cada una por su cuenta: la población es beneficiaria ya que accede a los servicios; los agentes de la SNEL y de la REGIDESO encuentran su cuenta vendiendo su empresa por el dinero trinchante y sonante.

La desinstitucionalización se manifiesta igualmente por el fenómeno del doble poder donde los diferentes niveles de autoridad ya no respetan la jerarquía o la tutela de alrededor, se contradicen o se cortocircuitan constantemente. En esta jungla, la búsqueda de un paraguas

convierte la moneda de transacción para valorar y hacerse valorar, para el cortocircuito, burlarse de las decisiones de otros o imponer en la búsqueda desenfrenada de ganancias o rentas privadas.

Conclusión

Tal como se despliega en el Congo Kinshasa, el proceso de privatización del estado ofrece una configuración de poder particular. El estado está pasando a ser invadido e investido por las redes de élite que tienen por lógica de acción la búsqueda de beneficios privados como consecuencia de las pérdidas públicas. Este juego de suma 0 preside las interacciones sobre el campo político y social del Congo. Que la descarga sea encarada como que una nueva modalidad de intervención del estado no es un problema. El problema viene del hecho de que la intervención del estado en el Congo no se hace en un sentido productivo para ocuparse del desarrollo nacional y del bienestar de la población. Es este espacio la población es abandonada a su suerte; ella se convierte como en mequetrefes sobre su propio territorio.

En el análisis de esta cuestión tendemos a creer que el estado welfariano y desarrollista parece en retroceso bajo otros cielos, un guiño de ojo para rehabilitar las prácticas políticas antihumanas que se ofrecen en nuestro continente. Es una ilusión el propagar una verdadera idea en África: el estado, que ha entendido que ha nacido del contrato social para pacificar y regular las relaciones entre los sujetos ciudadanos tiene por mancha el extraer las riquezas del territorio para aumentar su poder y hacer buen empleo de sus fuerzas a la manera en que haba Michael Foucault de la “bio-política”.

La privatización del estado descontrolada en este espacio se muestra en un contexto de globalización en el que el estado congolés está en quiebra avanzada. Esta quiebra impide que nos demos cuenta de ellos para esperar que juegue algunos roles sin embargo esenciales el al vida y la organización política. Esta privatización entraña una crisis de legitimidad y una crisis ciudadana, esta última consistente en el hecho de que los individuos tienen la condena de identificarse con su estado, puesto que éste se ha perdido como un instrumento de explotación y creador de beneficios que tiene como único beneficiado a una minoría que no tiene proyecto político ni siquiera para “construir un país más bello”, según una estrofa del himno nacional congoleño.