

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

IBEROAMÉRICA 2020

Retos ante la crisis



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Jesús Sebastián

Vocales:
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:
Alfonso Gamo

IBEROAMÉRICA 2020

Retos ante la crisis

Felipe González (ed.)





La edición de este estudio se enmarca en las actividades de la Comisión Nacional para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos), www.cedro.org.

Primera edición, abril de 2009

© FUNDACIÓN CAROLINA
General Rodrigo, 6.
Edificio Germania. 28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

© SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© DE LOS AUTORES

Diseño y maquetación: Jorge Bermejo & Eva Girón

Diseño de cubierta: Sendín y Asociados

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1382-0

Depósito legal: M.

Impreso en: Gráficas Varona, S. A.

Polígono «El Montalvo»

37008 Salamanca

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Felipe González: *América Latina: la crisis y el futuro*..... XIII

1 RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Fernando Henrique Cardoso: *Sociedade e política na América Latina hoje: desafios, atores e valores*..... 3

Carlos Fuentes: *La educación, base del desarrollo*..... 15

Ricardo Lagos: *Iberoamérica: identidad para un planeta global*..... 21

Julio María Sanguinetti: *Nuestra circunstancia: el rescate del rumbo*..... 31

Ernesto Zedillo: *América Latina ante su primera gran encrucijada del siglo XXI*..... 43

VII

2 CRECIMIENTO, EMPLEO Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Enrique V. Iglesias: <i>América Latina y sus posibilidades de desarrollo: cinco tendencias, cinco lecciones y cinco trampas..</i>	63
José Luis Machinea: <i>En busca del crecimiento con equidad: innovación y cohesión social.....</i>	73
José Antonio Ocampo: <i>El desafío del crecimiento con estabilidad en América Latina</i>	89
José Juan Ruiz: <i>Latinoamérica 2009: el privilegio de ser como todos</i>	103
Carlos Solchaga: <i>Iberoamérica: reforma fiscal y crecimiento sostenible.....</i>	125

3 ENERGÍA Y CALENTAMIENTO GLOBAL

Alfredo Elías Ayub: <i>El desafío energético y el desarrollo de América Latina</i>	137
Luciano Coutinho, João Carlos Ferraz e Francisco Eduardo Pires de Souza: <i>As perspectivas do desenvolvimento brasileiro em um contexto de crise internacional.....</i>	151
Cristina Fernández de Kirchner: <i>América Latina como potencia energética.....</i>	179
Dilma Rousseff: <i>Energia. O Brasil no contexto da América Latina.....</i>	193

4 COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO

Michelle Bachelet: <i>Crece para incluir e incluir para crecer: desarrollo económico y cohesión social en América Latina</i>	207
Rebeca Grynspan: <i>La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina y el Caribe.....</i>	217
Luiz Inácio Lula da Silva: <i>Desenvolvimento e coesão social</i>	241

Luis Alberto Moreno: <i>Cooperación, confianza y reciprocidad. Los retos de la cohesión social en América Latina y el Caribe.....</i>	253
Josefina Vázquez Mota: <i>Educación y sociedad posible</i>	263
5 EL EFECTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS	
Jorge Castañeda: <i>Las migraciones: el gran excluido de la globalización</i>	275
Rafael Correa Delgado: <i>Retos y perspectivas de la nueva política migratoria integral del Ecuador</i>	285
Alan García Pérez: <i>Migraciones: lineamientos y buenas prácticas del Estado</i>	297
6 AMENAZAS A LA SEGURIDAD	
Belisario Betancur: <i>El diapasón de la paz y los ritos macabros</i>	307
Narcís Serra: <i>Reflexiones sobre la seguridad en América Latina.....</i>	319
Juan Manuel Santos Calderón: <i>La seguridad y la gobernabilidad: lecciones de Colombia.....</i>	331
7 REFORMAS INSTITUCIONALES: CALIDAD DE LA DEMOCRACIA	
Héctor Aguilar Camín: <i>Lecciones de la Independencia</i>	347
Soledad Alvear Valenzuela: <i>Reformas a la Justicia y desarrollo institucional: el caso de la reforma en Chile</i>	357
Natalio R. Botana: <i>El reto de la reforma institucional en tiempos de crisis</i>	367
Beatriz Paredes: <i>América Latina, la difícil construcción de una institucionalidad democrática eficaz</i>	379
Arturo Valenzuela: <i>Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente en América Latina.....</i>	391

INTRODUCCIÓN
AMÉRICA LATINA:
LA CRISIS Y EL FUTURO

AMÉRICA LATINA: LA CRISIS Y EL FUTURO

Por

Felipe González*

Ex Presidente del Gobierno español

EL MARCO GLOBAL

Todo el mundo, sin excepciones, asume ya el carácter global y sistémico de esta crisis financiera y económica. La impresionante burbuja especulativa del sistema financiero estalló y sus consecuencias afectan a países centrales y periféricos o desarrollados y en desarrollo, cualquiera que sea su nivel. Las ficciones de una bonanza sin límites y sin fundamentos reales se han deshecho, y el golpe sobre la economía productiva está siendo tan intenso que se volverá en círculo vicioso contra el propio sistema financiero.

Es cierto que, en esta ocasión, la crisis empezó por los mercados de Estados Unidos. Las reacciones, primero de Europa y más tarde de América Latina, de Rusia o de Asia, eran las mismas y sucesivas. “Es cosa de Estados Unidos”, se decía. O, más tarde, “de Estados Unidos y de la Unión Europea”, hasta que todos se contaminaron y empezaron a reaccionar. La ceguera temporal se acabó. La epidemia se transformó en pandemia y el mundo entró en una fase recesiva que, salvo en los lejanos tiempos de 1929 y con sus lógicas diferencias, nunca se había vivido en un clima como el actual y con unos efectos semejantes.

* Embajador Plenipotenciario y Extraordinario para la Conmemoración del Bicentenario de la independencia de la Repúblicas Iberoamericanas

Cuando escribo esto, como participación introductoria en un libro colectivo sobre el futuro de América Latina y el Caribe, dudo si plantear la reflexión a modo de pregunta: ¿qué hacer frente a la crisis?, porque la pregunta pudiera quedar fuera de actualidad por el carácter coyuntural que atribuimos siempre a las crisis. Pero, pensándolo bien, es más fácil que pierdan actualidad las respuestas que la pregunta misma, porque la crisis, por su profundidad y complejidad, está para quedarse durante un tiempo que ahora es imposible evaluar.

Toda crisis es una ocasión ineludible para que nos planteemos, en los estrechos márgenes disponibles, las medidas anticíclicas que disminuyan su efecto sobre nuestras realidades, pero también es una oportunidad para enfrentar las reformas estructurales pendientes que puedan facilitar un desarrollo sostenido y sostenible a medio y largo plazo.

Si admitimos como evidencia que la crisis tiene un carácter global y sistémico, deberíamos hacer un esfuerzo para aclarar los propios conceptos que utilicemos y no errar el camino en lo fundamental.

Por ejemplo, rechazar la globalización como fenómeno replegándose en las fronteras de los Estados nacionales sería un primer error a evitar porque sólo nos conduciría a retrasar la superación de la crisis. La revolución tecnológica que ha roto las barreras del tiempo y el espacio en la comunicación entre los seres humanos no es un fenómeno reversible. Abre espacios de oportunidad inusitados, aunque comporte riesgos como los actuales por el desequilibrio entre la gobernanza local y la dimensión global de los desafíos.

El sistema financiero ha funcionado como un gran casino financiero global sin reglas de previsibilidad y control, entregado a la famosa mano invisible del mercado como elemento de supuesta autorregulación.

Además, y aunque la crisis sea sistémica, hay que asumir que no hay alternativas al sistema como en los viejos tiempos de la política de bloques ideológicos, no hay contraposición entre economía de mercado como modelo y estatalización de la economía al viejo estilo comunista. Tampoco son alternativas creíbles las utopías regresivas en circulación que están llevando al fracaso a los que las intentan. Por tanto, hay que hacer las reformas necesarias en el propio sistema. Por emplear un lenguaje distinto: habría que reformar el modelo, no el sistema, introduciendo elementos regulatorios claros y no excesivos, instrumentos de gobernanza globales y nacionales coherentes con el sentido de las reformas. Pocas normas, claras y que se cumplan, como

aconsejaba Don Quijote a Sancho Panza cuando se aprestaba a gobernar la Ínsula Barataria.

Durante años, con el precalentamiento de los ochenta del pasado siglo y la aceleración del fracaso del comunismo, dominaron las teorías neoconservadoras del “Estado mínimo” y del “todo mercado”. La economía de mercado se convirtió en sociedad de mercado y la política fue expulsada de su papel, como un estorbo innecesario. Ahora, producida la hecatombe, la “mano invisible” reclama a la política, exige al Estado que intervenga para salvar el mercado, no sólo al financiero, sino a la totalidad del sistema.

Los que creemos en la política con mayúsculas y en su función no podemos quejarnos, pero hay que reconocer que tanto tiempo de exclusión nos ha cogido desentrenados y hacer las cosas bien es un reto difícil en medio de este caos. Tenemos que entender que la política, salvo por omisión, no ha desencadenado esta crisis, aunque ahora tenga la ineludible obligación de enfrentarla.

Tal vez se pudiera argumentar que los gobiernos han reaccionado tarde ante la avalancha, pero, como no hay otro punto de comparación más que la crisis del 29 del pasado siglo, nos consuela pensar que las reacciones han sido más tempranas que nunca. Y se han producido masivamente, aunque no siempre gusten las recetas, se discuta la operatividad de los paquetes, o se critiquen los inevitables cambios de criterio a medida que se descubren nuevos problemas.

Pero cuando hablamos de la crisis como oportunidad para plantearse reformas de fondo, en las escalas locales y globales, quiero decir que América Latina y el Caribe tienen pendientes esas reformas que afectan a las instituciones representativas de la democracia para darles mayor calidad, en términos de previsibilidad, transparencia y eficiencia; reformas, también, para abordar un modelo de crecimiento con capacidad para redistribuir el ingreso y reducir la desigualdad; reformas, en fin, para desarrollar las infraestructuras físicas y mejorar el capital humano. América Latina y el Caribe deben, asimismo, plantearse acciones que faciliten la integración, más en términos prácticos que ideológicos, para aprovechar todas las sinergias que tiene la región. Por eso se puede afirmar que sin crisis, incluso en medio del quinquenio de bonanza pasado, estas reformas eran necesarias para avanzar hacia un futuro mejor, sostenible y exitoso en la inserción de la región en la nueva realidad global del siglo XXI.

En una primera fase, desde el país origen de la crisis financiera se actuó contra el estallido de las hipotecas basura, por sus características especiales. Después se reprochó a la Administración Bush que dejara caer a Lehman Brothers. Sin embargo, para un gobierno neoconservador, y aceptando la lógica del sistema desde el neoliberalismo reacio a toda intervención en los mercados, ése era el comportamiento que cabía esperar. La reacción de los mercados fue no obstante tan dura y fulminante que forzó un intervencionismo sin precedentes en el sistema financiero. A partir de ahí, se han añadido intervenciones sobre sectores ligados al financiero o a la economía productiva, como en el caso del sector del automóvil y otros.

A continuación, Gran Bretaña y el resto de los gobiernos de la Unión Europea entraron a saco en los mercados financieros, con fórmulas variadas pero con el mismo objetivo de salvar a las instituciones de la quiebra o de la falta de liquidez, aun sin conocer, hasta la fecha, la dimensión del agujero y, por tanto, la magnitud de las intervenciones necesarias.

En esos momentos del otoño de 2008, en América Latina todavía se sostenía que la crisis era cosa de los países centrales. Hasta que, como a los demás países emergentes o en vías de desarrollo, les llegó el turno de aceptar la pandemia. Aun así, los tiempos de reacción de los poderes públicos han sido comparativamente rápidos. En la crisis de 1929, hubo que esperar a 1932 para que el nuevo presidente de Estados Unidos iniciara un plan de respuesta de carácter keynesiano.

Los temas de los siete capítulos en los que se enmarcan las aportaciones de este libro, más la calidad de los autores, nos permiten hacer un repaso sobre las reformas necesarias en la región para enfrentar la crisis, ir más allá de la misma y encarar el horizonte de futuro sobre bases más operativas.

Así, el lector va a encontrar aportaciones sobre la crisis como oportunidad y como riesgo; sobre la necesidad de encontrar un modelo de crecimiento generador de empleo y capaz de redistribuir ingreso; sobre la educación, la formación y la salud como variables estratégicas clave en el esfuerzo de modernización e igualación de oportunidades; sobre la energía y el cambio climático; sobre el desarrollo de las infraestructuras para eliminar cuellos de botella para el desarrollo; sobre el efecto de los flujos migratorios en las sociedades de la región; sobre los desafíos de la seguridad física y jurídica ante las amenazas más peligrosas; sobre la calidad de la democracia y las ineludibles reformas institucionales para conseguirla, y sobre las acciones de inte-

gración regional que permitan aprovechar las sinergias de ese espacio con tan alto potencial de desarrollo.

Los nombres que firman los trabajos incluidos en esta publicación permiten asegurar lo mejor de la combinación a que da lugar una gran experiencia política y altas dosis de capacidad técnica e intelectual.

ANTECEDENTES

América Latina y el Caribe vivieron en los años ochenta del pasado siglo la crisis de la deuda —o lo que se ha venido en llamar “la Década Perdida”—, en el marco de acontecimientos mundiales de enorme envergadura.

De esos acontecimientos podemos destacar la desaparición del comunismo como modelo sistémico alternativo y la liquidación de la política de bloques. La llegada de Gorbachov y la caída del Muro de Berlín son los hitos más relevantes de ese proceso. Pero también se produjo el impacto de una revolución tecnológica sin precedentes, que ha generado un cambio civilizatorio con efectos tan evidentes hoy como la globalización del sistema financiero. Era el final de Bretton Woods y el resurgir económico y productivo de Asia.

En América Latina se produjo la caída sucesiva de los sistemas dictatoriales, arrastrados por ese contexto global, en medio de la crisis de la deuda y los fenómenos de la hiperinflación. A caballo entre los ochenta y los noventa, tuvo lugar el esfuerzo de estabilización y las reformas liberalizadoras de la economía, marcadas sobre todo por las privatizaciones. El proceso, positivo en su conjunto aunque con episodios dramáticos en algunos sectores de actividad, fue de reformas económicas y financieras sin que se produjeran cambios institucionales que prepararan a los Estados para la nueva etapa que se abría.

De ahí, entrados ya en el siglo XXI, pasamos al lustro de bonanza más exitosa en cuatro décadas. Algunos de los factores internos que explican esa bonanza vienen de las reformas anteriores que facilitan el aprovechamiento de los factores externos e impulsan el crecimiento económico y la disminución de la pobreza.

El ciclo quinquenal es inexplicable sin esos factores externos que lo impulsan. El espectacular crecimiento de los precios de las materias primas, incluidas las alimentarias; el incremento de los flujos de inversión; el impacto

de las remesas de emigrantes; el acceso al crédito en mejores condiciones y otros factores cayeron sobre cuentas públicas sanas y precios controlados.

Aunque hubiera reformas institucionales y estructurales de fondo pendientes, como las que hemos citado, estos cinco años se han vivido como de euforia. En ese ambiente era imposible imaginar que los actores políticos se ocuparan de esas reformas porque el viento de la bonanza nubla la vista y trata de ser aprovechado como éxito propio y no transitorio.

Y LLEGÓ LA CRISIS

Y en medio de ese cuadro de optimismo general, se ha desencadenado la crisis financiera provocando un dramático cambio de ciclo mundial. América Latina, tras los primeros meses en que se negaba el contagio que esta vez provenía de los países centrales, ha empezado a sentir los efectos con creciente dureza y desigual respuesta.

A pesar de las fortalezas relativas de los países de la región, hemos visto una evolución de los precios al alza, un descenso importante de las remesas, una caída considerable de las exportaciones y de los precios de las materias primas, una subida de las tasas de interés y una fuerte desaceleración del crecimiento, aun sin llegar, todavía, a la recesión que conocemos en las economías de los países centrales.

Naturalmente, estos factores empiezan a afectar a la inversión y al empleo, vuelven a plantear el descenso de los niveles de vida bajo los límites de la pobreza y agitan los escenarios sociales en una etapa que estará marcada por sucesivos procesos electorales.

¿QUÉ HACER FRENTE A LA CRISIS?

La reflexión, base de esta publicación, tiene inevitablemente dos dimensiones esenciales: el margen que pueda existir en cada país para las medidas anticíclicas que atenúen los efectos más duros de la situación creada, y cómo relacionar esta reacción anticíclica con las principales reformas que se necesitan para encarar el futuro con éxito.

Como el margen de maniobra de la mayor parte de los países emergentes —éste es el caso de América Latina y el Caribe— es pequeño en las políticas monetarias, habría que aprovechar las políticas de gasto para impulsar las infraestructuras con la máxima rapidez y eficacia, añadiendo políticas intensivas en empleo como las referidas a vivienda de bajo coste o reparaciones de escuelas, centros de salud, caminos rurales y otras.

En realidad, el objetivo más importante es defender el máximo posible de empleo, teniendo en cuenta que el producto bruto va a caer sensiblemente. En esta coyuntura, habrá que mirar con más atención la evolución de la masa salarial y el empleo que la evolución del PIB. Cuesta un gran esfuerzo aceptar este razonamiento, habituados como estamos a relacionar mecánicamente crecimiento del PIB y empleo.

Como en el terreno de las infraestructuras los déficits son enormes, así como las necesidades de viviendas a precios asequibles o las mejoras en los sistemas de educación primaria, secundaria y salud, el esfuerzo conectará con la coyuntura y con parte de los objetivos prioritarios de medio y largo plazo que los lectores verán en las aportaciones a este libro.

Cada país debería tener en cuenta el grado de contaminación producido en sus sistemas financieros y productivos por la crisis de los derivados, y vigilar el flujo de crédito a las pequeñas y medianas empresas para que la necrosis del sector empresarial no se agrave. En la región, el 85% del empleo depende de las pequeñas y medianas empresas.

LOS DESAFÍOS DE FUTURO

La crisis, como ya se ha dicho, es también una oportunidad para enfrentar reformas en profundidad que despejen el horizonte de la región para las décadas siguientes.

En las múltiples conversaciones que he mantenido con buena parte de los autores de este libro, me han puesto de manifiesto reiteradamente un conjunto de prioridades que señalan, a la vez, objetivos comunes a todos y cambios estructurales e instrumentales para alcanzarlos. Sin profundizar en ellos —tarea que asumen esos autores en sus aportaciones— señalaré algunos de los más significativos.

1. Modelo de crecimiento, generador de empleo y redistribuidor del ingreso

En el debate latinoamericano se contraponen dos corrientes básicas para enfrentar el desafío del crecimiento: por una parte, los que afirman que hay que generar las condiciones para crecer y que la propia dinámica del crecimiento producirá, a la larga, un efecto de derrame que mejorará las condiciones de vida de los más desfavorecidos, cerrando la brecha de la desigualdad; y, por otra, los que ponen énfasis en el crecimiento combinado con la equidad. En ambos casos se pretende una política que promueva la inversión y el crecimiento, aunque las recetas sean diferentes, como es propio de los sistemas pluralistas.

A mi parecer, partiendo de la preocupación que todos dicen compartir por la desigualdad lacerante y por la magnitud de la pobreza, los términos del debate tienden a la confusión porque, cuando se habla de crecimiento económico, se emplean argumentos técnicos, en tanto que, cuando se habla de la equidad, se hacen juicios éticos o morales. En realidad, lo que habría que definir es un modelo de crecimiento sostenible, con generación de empleo y redistribución del ingreso, frente a otro que pretende que hay que crecer y después, como efecto del crecimiento, se producirá esa redistribución de manera natural.

Para evitar la discusión moral en la lucha contra la desigualdad hay que insistir en la eficiencia de los modelos que se contraponen. Crecer primero y, a la larga, se redistribuye por derrame, o crecer con redistribución a lo largo del proceso. Más allá de la superioridad ética de un modelo que ofrezca crecimiento y redistribución, importa destacar que es más eficiente desde el punto de vista económico para todas las partes y, por tanto, para el conjunto de la sociedad.

En mi experiencia como gobernante y como observador de los procesos de desarrollo, cada vez que se impone el discurso de que hay que crecer primero y que más tarde vendrá la distribución del excedente, siempre se topa con el problema de las crisis o, si prefieren, de los ciclos. Cuando es un ciclo de bonanza, hay que esperar para redistribuir, acompañados de la vieja teoría de la acumulación de capital; cuando es un ciclo de desaceleración económica, no se puede pensar en redistribuir. Así hemos vivido dos décadas.

Como todos los gobiernos, sin distinción, priorizan el crecimiento y tratan de generar las condiciones para que haya inversión, empleo y sostenibilidad, si se apuesta por el modelo de crecer y redistribuir, directa e indi-

rectamente, hay que desarrollar las condiciones que propicien este modelo priorizado, que en la situación emergente de América Latina y el Caribe debe combinar un esfuerzo público-privado a lo largo del tiempo.

Por esto hay que prestar atención al empleo, a la mejora del capital físico y al aumento del capital humano, como factores que eliminen cuellos de botella y nos coloquen en la modernidad.

2. Desarrollo de las infraestructuras

Del cuarteto clásico energía, comunicaciones, telecomunicaciones y agua, sólo se conoce un avance considerable en el sector de las telecomunicaciones, que, con escasas excepciones, coloca a la región en buena posición relativa. En el resto, y con diferencias lógicas entre países, el capital físico es escaso y opera como un obstáculo permanente para un desarrollo sostenible.

Las carencias de infraestructuras de comunicaciones son muy generales en carreteras, autopistas, puertos, aeropuertos, hidrovías, etc. Aún son más significativas en sus dimensiones supranacionales. Naturalmente, esa situación frena las oportunidades de comercio, de inversión productiva o de flujos turísticos.

Otro tanto vemos con el uso del agua. Desde la necesaria potabilización, con efectos sobre la salud y la calidad de los servicios, hasta el potencial de uso hidroeléctrico, de transporte o de desarrollo agroalimentario, queda mucho por hacer y los recursos naturales son inmensos.

En materia energética, la región en su conjunto tiene sobrados recursos en petróleo y gas, con inversiones todavía escasas en exploración, transformación y transporte. Pero teniendo en cuenta la evolución internacional y el cambio climático, se necesita desarrollar todo el potencial de las energías menos contaminantes, de las que América Latina posee más posibilidades que ninguna otra zona del planeta.

Merece la pena analizar el capítulo de la energía, con todas sus implicaciones, porque América Latina puede y debe ser suficiente en energía no contaminante y exportadora en el conjunto energético. Este escenario de aprovechamiento de su potencial facilitaría el desarrollo regional y le permitiría ganar relevancia internacional con el excedente.

Sin estas variables resueltas, el desarrollo de la región y sus sinergias de integración se verán lastradas. De nuevo en este campo, que exige un gran esfuerzo inversor y sostenido en el medio y largo plazo, la combinación de

capital público y privado es imprescindible, ofreciendo proyectos viables de medio y largo plazo para la explotación de los recursos.

Por su impacto en el bienestar, por su capacidad de redistribuir renta y generar empleo masivo, hay que prestar atención a la promoción de la vivienda, de la que hay demanda insatisfecha muy abundante en todos los países.

3. Educación, formación, aprendizaje, salud

Si observamos el fenómeno del sudeste asiático —por ejemplo, Corea del Sur— en los últimos treinta años, llegaremos a la conclusión de que la variable fundamental para su espectacular desarrollo ha estado en la educación, en la mejora sustancial de sus sistemas de formación de capital humano, con rendimientos crecientes a lo largo del periodo.

Para América Latina y el Caribe, el desafío es de enorme trascendencia desde la educación primaria hasta la superior. Sin un cambio sustancial, que aproveche el bono demográfico existente, resultará imposible que la región se incorpore a la sociedad del conocimiento, como la variable estratégica más relevante para el desarrollo.

Las cifras de abandono en los primeros años del ciclo escolar y los porcentajes de fracaso suponen un drenaje insoportable para encarar el futuro con éxito. La paradoja de la sociedad actual es que el coste de la alfabetización digital, imprescindible en esta nueva era, es relativamente escaso en comparación con los costes tradicionales de extensión del sistema educativo.

Hay carencias significativas en la enseñanza secundaria, de la que se derivarán los flujos hacia la formación técnica media y hacia la educación superior. En todos los estudios se ponen de manifiesto las carencias en la formación científica básica. Pocas matemáticas o física y serias insuficiencias en el aprendizaje de la lengua.

También hay coincidencia en la necesidad de reforma de la universidad, hasta hoy escasamente orientada a la formación en titulaciones vinculadas a los desafíos de la sociedad tecnológica y del conocimiento.

Además, en todo el sistema educativo hay que crear una nueva conciencia del uso del aprendizaje, con un entrenamiento permanente de los jóvenes para que sepan lo que tienen que hacer con el conocimiento adquirido. Para superar la situación de las actuales fábricas de titulados que acceden a la sociedad demandando un empleo vinculado a su titulación de manera pasiva y reivindicativa, hay que dotar a los egresados de una clara conciencia de ofer-

ta, capaz de comprender el valor que pueden añadir a los demás con sus conocimientos y dispuestos a tomar iniciativas con riesgo. Es un problema cultural que compartimos en nuestras sociedades. La titulación es insuficiente si no se sabe qué se puede hacer con ella.

Junto a la educación, que iguala oportunidades por el talento y no por la condición social y que, además, es un factor de redistribución indirecta del ingreso de primer orden, hay que atender a la salud, como el siguiente factor de formación de capital humano necesario.

En América Latina mueren 1.000 niños al día por lo que en el argot internacional se denomina “enfermedades evitables” y que no es otra cosa que carencia en los sistemas básicos de asistencia sanitaria y de alimentación en los primeros momentos de la vida: falta de agua potable, alimentación deficiente, tardanza en responder a simples diarreas infantiles...

Por eso urge mejorar el sistema sanitario en el conjunto de la pirámide poblacional, desde la atención prenatal, pasando por la infantil, hasta la prevención de las enfermedades ligadas al desarrollo. En esta mejora es imprescindible analizar prospectivamente la evolución demográfica a treinta años y el impacto de las viejas y las nuevas enfermedades.

Aunque parezca innecesario, debemos insistir en que, ante la magnitud de la tarea en el campo de la mejora del capital humano, se necesita una cooperación pública, privada y social para vencer los obstáculos.

4. Mejorar el funcionamiento del Estado y de las administraciones públicas

Al comienzo de esta reflexión introductoria me he referido a las reformas económicas liberalizadoras y a los esfuerzos macroeconómicos de la región en los años noventa del siglo pasado, así como a las insuficientes reformas de acompañamiento en el funcionamiento de las instituciones representativas y de las administraciones públicas.

A mi entender, sin estas reformas en las instituciones que añadan seguridad física y jurídica, previsibilidad en el proceso de toma de decisiones y mayor transparencia, la confianza de los ciudadanos no mejorará, las inversiones y el desarrollo serán más difíciles, sobre todo en el medio y largo plazo.

Para empezar, conviene recordar que el Estado-nación aparece en la sociedad contemporánea como necesidad para garantizar el ejercicio de las libertades en un clima de seguridad. La seguridad es un concepto omnicompreensivo: seguridad física frente a las amenazas de la delincuencia de todo

orden, seguridad en las relaciones entre los ciudadanos desde el punto de vista jurídico, o entre ellos y las administraciones públicas. Seguridad, en suma, de cumplimiento de una legalidad aplicada sin arbitrariedad y con eficiencia.

Si el ciudadano en su condición de consumidor, productor, inversor o usuario de los bienes públicos y privados no se siente seguro, protegido por un sistema judicial y policial eficiente y por una Administración previsible y transparente, su desconfianza aumenta, su temor también y, con ellos, su desapego por el sistema representativo. A esto llamo, en general, mejora de la calidad de la democracia, incluido el respeto y la defensa de los derechos humanos.

Hay que reconocer que el problema es universal. El desarrollo de grandes urbes, con concentraciones de pobreza y marginalidad, ha sido un caldo de cultivo para el aumento de la violencia que, en muchos casos, está poniendo a prueba la eficacia del Estado garante del ejercicio de las libertades más allá de los procesos electorales.

Además, la experiencia muestra que la previsibilidad en el proceso de toma de decisiones de las administraciones públicas es una condición inexcusable para el desarrollo sostenido a medio y largo plazo. Infinidad de trámites, desconocimiento de la fronda burocrática y desconfianza en el cumplimiento de las reglas lastran la confianza de los actores en todos los niveles.

Ambos factores —de seguridad física en el desenvolvimiento de la vida ordinaria de los ciudadanos y de seguridad jurídica en sus relaciones con los demás y con las administraciones— son piezas determinantes para el éxito ante el futuro que tratamos de mejorar.

En el debate de los últimos treinta años sobre el “Estado mínimo” neoliberal frente al “Estado grasiento” lleno de clientelismo, la evolución hacia el primero ha triunfado, contradictoriamente, porque ahora se reclama más Estado ante la crisis. Sin embargo, las reformas nos deberían llevar a un “Estado eficiente”, que sepa aprovechar las nuevas tecnologías, sin acrecentar clientelarmente su tamaño. Sin grasa que lo lastre y sin la anemia que le impida actuar.

Seguramente hay que plantear cambios en algunos sistemas electorales para mejorar la gobernanza y dar estabilidad democrática a los gobiernos aumentando el carácter incluyente de la representación, pero esto nos lleva a la reflexión sobre la situación de los partidos políticos, generalmente en crisis en todos los rincones del mundo, con tendencia a la fragmentación y con

excesos en los cambios de bando de sus miembros. Esta volatilidad de las lealtades a las ideas y a las organizaciones aumenta la desconfianza de los ciudadanos.

En fin, las reformas del Estado, incluyendo la de la Administración de Justicia, la labor de los parlamentos y la eficiencia y transparencia de los poderes ejecutivos se han convertido en una necesidad ineludible para el buen funcionamiento de la democracia y para la credibilidad de los ciudadanos.

La situación es muy diversa en América Latina y el Caribe, pero en casi todos los países hay reclamos de cambios. Las nuevas tecnologías de la información, bien aplicadas al funcionamiento de las administraciones públicas, pueden contribuir a esos cambios en la seguridad, en la transparencia, en la previsibilidad y en la eficiencia, con reducción de costes.

5. Acciones de integración regional

Permanentemente oímos hablar de la necesaria integración regional al tiempo que comprobamos las dificultades de los procesos de integración subregional existentes, lo mismo que la escasa relación intracomercial de América Latina y el Caribe, la falta de infraestructuras de todo tipo que conecten al conjunto del territorio y el escaso conocimiento de los actores políticos, económicos y sociales de la realidad de los demás países.

Se están produciendo encuentros del Grupo de los 20, en los que estarán presentes tres grandes países de la región. Si se coordinara la posición entre ellos y, al tiempo, se coordinara con los demás, seguramente se estaría incidiendo de manera más eficiente en la configuración de un nuevo orden económico y financiero mundial y se reforzaría el sentimiento de comunidad de América Latina.

Por otra parte, si contemplamos la realidad de la Unión Europea comprobaremos que su integración se ha debido al enorme incremento de sus relaciones intracomerciales —las dos terceras partes de media—, a una integración física real a través de las infraestructuras, a unas reglas de juego comunes que facilitan los intercambios etcétera.

Por eso, más que grandes construcciones ideológicas debemos propiciar acciones que faciliten la integración regional con acciones prácticas como las que se sugieren: posición común en el Grupo de los 20, carreteras y oleoductos internacionales, incremento del comercio con reglas comunes acordadas incluso respetando ciertas asimetrías, etcétera.

CONCLUSIÓN

El propósito general de este esfuerzo es definir estrategias para la inserción de América Latina y el Caribe en la nueva realidad global, superando la crisis y aprovechándola para introducir reformas que faciliten políticas incluyentes, con economías eficientes y socialmente justas.

Además, para alcanzar los objetivos tenemos que movilizar todos los recursos humanos y de capital disponibles, tanto públicos como privados y sociales.

La región sufrirá la crisis, como el resto del mundo, pero saldrá de ella fortalecida si enfrenta con decisión los desafíos que tiene por delante.

RIESGOS Y OPORTUNIDADES EN UN MUNDO GLOBALIZADO

SOCIEDADE E POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA HOJE: DESAFIOS, ATORES E VALORES

Por

Fernando Henrique Cardoso

Ex-Presidente da República do Brasil

UM MUNDO EM CRISE, ABERTO À MUDANÇA

A crise mundial de 2008 golpeia a América Latina num momento de crescimento econômico acelerado e projeção crescente no espaço global. Mudanças profundas nos processos de produção e o investimento de capital nos países emergentes configuravam uma nova etapa do processo de globalização marcada por um deslocamento relativo de poder do Norte para o Leste e o Sul do planeta.

A virada do milênio marcava o surgimento de um novo mundo — interdependente e interconectado, multipolar e multicultural — com características distintas da ordem internacional estabelecida após o fim da Segunda Guerra Mundial. É neste cenário geo-político em transformação que uma crise financeira no centro do sistema se desdobra em crise sistêmica e impacta a economia real de todos os países.

A crise de 2008 talvez sinalize o fim de uma era. O fundamentalismo de mercado, alicerçado no mito de que os mercados são sempre capazes de se auto-corrigir e auto-regular, sofreu um súbito e tomara que inapelável abalo.

O contraste com crises anteriores reside em dois fatos marcantes. Por um lado, a intensidade da intervenção dos governos para regular a exuberância irracional dos mercados. Pela primeira vez, uma crise global está sendo enfrentada por meio de uma ação concertada dos Estados a nível mundial. Mais ainda: a Federal Reserve, o banco central americano, passou a atuar como se fosse um banco comercial — dando liquidez a títulos emitidos por empresas não bancárias — e, ao mesmo tempo, banco central dos bancos centrais, provendo liquidez diretamente a bancos centrais de terceiros países. Por outro lado, hoje, os países emergentes estão melhor preparados para enfrentar a crise e têm mais voz nas decisões que afetarão o futuro de todos.

Dada a interconexão da economia global, a profundidade e duração da crise são imprevisíveis. Nem tudo que ocorre é negativo. Da mesma forma que a globalização não significou o “fim da história”, a crise atual não significa o fim da globalização. Pode significar, isto sim, sua transição para uma nova etapa, impulsionada por uma inter-relação mais dinâmica entre sociedade e política, economia e cultura.

Em contraponto à exuberância irracional dos mercados, a crise pode favorecer a revalorização das noções de trabalho e poupança, transparência e confiança, inovação e investimento como os caminhos mais seguros para a geração de prosperidade e solidariedade social. Tudo dependerá das ações políticas que vierem a ser tomadas.

A busca insensata do lucro a qualquer preço levou o mundo a um impasse. O modelo da era consumista mostrou seus limites. E não só nos mercados financeiros, pois o aquecimento global e a crise energética também estão apontando barreiras. Esta evidência abre espaço para uma discussão em profundidade sobre os reais fundamentos de nossas sociedades, sobre o que entendemos por qualidade de vida e equilíbrio desejável entre liberdade pessoal e solidariedade social, autonomia individual e bem comum.

O mercado não pode mais ser o único valor determinante da conduta individual e coletiva. Há que valorizar outras formas de pertencimento que sejam geradoras de identidade, sentido e coesão social. Antes este cimento era fornecido pelo mercado, pela empresa. Hoje é incerto.

Na América Latina, ganha importância o tema da segurança em sentido amplo, física, psicológica, econômica. Cresce um desejo de comunidade que não é atendido pelo mercado competitivo. Há um anseio generalizado pela

superação da oposição entre individualismo e interesse coletivo. Estas demandas são reforçadas pela emergência no espaço público de outros atores além do Estado e do Mercado.

DEMOCRACIA SUBSTANTIVA E REGRESSÃO POPULISTA

A resposta à crise passe pelo fortalecimento e ampliação da democracia. Democracia entendida tanto como um conjunto de regras e procedimentos quanto como o processo através do qual os cidadãos influenciam as decisões que afetam sua vida.

A democracia supõe, evidentemente, o respeito aos direitos políticos e liberdades cívicas fundamentais, tais como uma pluralidade de partidos, eleições livres e transparentes, liberdade de expressão e de organização. Mas é mais do que a soma de suas instituições e procedimentos. Uma democracia substantiva está enraizada na sociedade e é alimentada por uma sociedade civil vibrante e uma cultura cívica embasada nos valores de liberdade, maior igualdade, participação, responsabilidade e debate.

Esta é a razão pela qual a democracia é, sempre, uma obra em curso, uma construção inacabada. É um processo que deita raízes na história e cultura de cada sociedade. Por esta razão não pode ser imposta de fora para dentro e nunca está definitivamente assegurada.

A democracia na América Latina precisa funcionar, demonstrar sua eficácia na solução dos problemas cotidianos dos cidadãos, ou apatia, cinismo e desencanto abrirão caminho para a volta de regimes autoritários, sob velhas ou novas roupagens. Salvo os casos excepcionais do Chile, Uruguai e da própria Colômbia, apesar da presença da guerrilha, e até certo ponto do Brasil, o desencanto da população com as instituições políticas é um fenômeno amplo e generalizado. Todas as pesquisas de opinião apontam o déficit de confiança e o sentimento difuso de cansaço que afeta a credibilidade de partidos políticos, parlamentos e governos.

Múltiplas razões explicam os crescentes sinais de fragilidade da democracia latino-americana. Em um período de dez anos contado a partir do início dos anos 1980, 14 países fizeram a transição da ditadura militar para a democracia. Cada processo de transição se realizou dentro de um contexto

nacional específico. No entanto, tomada em seu conjunto, esta chamada terceira onda democratizadora exprimiu uma irreprimível demanda por liberdade que sacudiu o continente.

O restabelecimento da democracia trouxe em seu bojo a promessa de uma vida melhor para todos. No entanto, a reconquista da liberdade política coincidiu com um tempo de grave instabilidade econômica. Em muitos países, a combinação de uma inflação galopante com estagnação representou uma ameaça à integridade do próprio tecido da vida social.

A globalização, na década de 1990, levou a um segundo ciclo de mudanças: a reforma do estado e a abertura das economias ao comércio global, complementadas pelos processos de privatização e de ajuste fiscal. Creio que o balanço das reformas políticas e econômicas realizadas na América Latina em resposta aos desafios da globalização é basicamente positivo.

O crescimento foi retomado após a difícil década dos anos 1980. Os indicadores sociais, que começaram a mover-se anteriormente, melhoraram de forma abrangente e consistente a partir da estabilização das economias. A riqueza, no entanto, continua altamente concentrada. Persistem patamares inaceitáveis de desigualdade. Muitos de nossos jovens vivem sem esperança e sentido de futuro. A frustração com a incapacidade da democracia de melhorar — rápida e significativamente — as condições de vida da população estão na raiz do sentimento atual de desencanto.

Esta percepção é agravada pela proliferação interminável dos escândalos de corrupção e pelos níveis crescentes de violência criminosa, especialmente nas grandes cidades. Impunidade e insegurança, combinadas à persistência da pobreza e da desigualdade, explicam o profundo sentimento de distância entre as aspirações da população e a capacidade das instituições políticas para responder às demandas da sociedade. Mesmo em países como o Brasil, que conseguiram reduzir os níveis de pobreza, aqueles fatores minam a confiança na democracia.

A desconfiança em relação aos partidos políticos, parlamentos e sistema judiciário é uma das explicações para o ressurgimento, em vários países, de formas de populismo autoritário que pareciam definitivamente relegados ao passado. Estamos diante de diferentes manifestações de um novo populismo com fortes tintas de nacionalismo e dirigismo estatal. O discurso político tem se afastado perigosamente do debate racional de temas e problemas para privilegiar uma retórica tão radical quanto vazia.

Os líderes populistas fazem apelo à emotividade das pessoas, invocando símbolos e palavras de ordem para conjurar ameaças reais ou imaginárias. A associação estreita que se estabelece entre o líder carismático e “o povo” e “a nação” debilita os fundamentos da democracia. Tais regimes têm uma inevitável propensão a impor controles crescentes do Estado sobre a sociedade sempre em nome do “povo” e do “interesse nacional”.

Na Venezuela, para citar o exemplo mais expressivo, a sociedade civil, os meios de comunicação e as empresas públicas têm sido submetidas a controles e interferências, embora as liberdades civis se mantenham e os processos eleitorais sejam usados para validar os novos contornos do poder. O clima de frustração derivado da incompetência de governos democráticos anteriores para melhorar as condições de vida do povo e coibir a corrupção leva parcelas da população a pensar que o caminho para o futuro está numa volta ao passado “bolivariano”, mesmo que se trate de um passado idealizado que, na verdade, nunca existiu com as características que hoje lhe são atribuídas.

Segundo ponto importante a salientar: não vamos cair na armadilha de identificar o populismo com a Esquerda. O populismo é uma tendência autoritária e regressiva que tem pouco a ver com uma visão progressista a respeito do futuro de nossas sociedades. Seus rasgos autocráticos contradizem o lento, porém contínuo, processo de construção de sociedades abertas e complexas em nossos países.

SOCIEDADES ABERTAS E CIDADÃOS ATIVOS

As sociedades latino-americanas mudaram muito — e para melhor — nas últimas décadas. Os tempos mudaram e os atores também. Dou um exemplo: as ONGs e movimentos sociais desempenharam um papel de vanguarda na luta pelos direitos humanos e pela democracia na América Latina. E, no entanto, esta vertente “organizada” da sociedade civil não dá conta hoje da amplitude e diversidade da ação cidadã.

Enquanto expressão da capacidade dos cidadãos de agir por si mesmos, os traços distintivos da sociedade civil contemporânea são a liberdade e a autonomia. A sociedade civil é, cada vez mais, um espaço de debate político,

atravessado pelas controvérsias da sociedade. Por esta razão, não pode ser apropriada por qualquer projeto ou partido político.

A participação dos cidadãos é tão diversa quanto as questões e causas que mobilizam a energia e o envolvimento das pessoas. Não há mais uma grande narrativa embasando e orientando uma estratégia uniforme de transformação social. Espontaneidade e fragmentação são elementos constitutivos da nova sociedade, e esta diversidade é um fator de enriquecimento da democracia.

Os cidadãos têm, hoje, identidades e interesses múltiplos e cambiantes. Estilos de vida, padrões de consumo, idade, pertencimento religioso, orientação sexual, representam fontes mais poderosas de identidade do que o status social.

Nesta nova sociedade que emerge sob os nossos olhos sem que nem sempre percebamos seus contornos, os indivíduos tendem a ser mais “inteligentes”, “rebeldes” e “criativos” do que no passado. Por uma razão muito simples: são constantemente desafiados a fazer juízos de valor e escolhas de vida quando antes havia conformação a um destino pré-estabelecido. Gozando de uma maior autonomia pessoal em sua vida cotidiana, os cidadãos querem também uma nova relação com o poder político.

Como sempre nos lembra Manuel Castells, na era da informação cada vez mais as pessoas formam sua opinião com base no que vivem e no que veem. Quando seu conhecimento e experiência entram em contradição com a mensagem dos políticos e governantes, o resultado inexorável é a desconfiança e a perda de credibilidade. Esta massa crítica de pessoas informadas dá origem a uma opinião pública com um poder crescente de configurar e influir no debate público.

Cidadãos que pensam e agem pela própria cabeça não aceitam o papel de expectadores passivos. Querem falar e ser ouvidos. Querem o diálogo, não o monólogo, o convencimento, não a imposição, o argumento, não a retórica vazia, a autonomia, não o centralismo burocrático.

A sociedade aparentemente é menos organizada mas, no fundo, está mais conectada e interativa. Blogs, emails, celulares e sites estão se tornando ferramentas facilitadoras de um novo tipo de comunicação pessoal, participativa e interativa. Esta combinação de autonomia individual, redes de colaboração e novos espaços de debate representa, a meu ver, o melhor antídoto contra as regressões autoritárias.

Até agora estas novas formas de ação e comunicação ainda não revitalizaram o sistema político. Se a distância entre política e sociedade não se reduzir, estas inovações sociais poderão, paradoxalmente, contribuir para enfraquecer a democracia representativa. Por outro lado, como vetores de uma cultura cívica vibrante, estas formas emergentes de participação e comunicação estão redefinindo a democracia como o processo pelo qual os cidadãos influenciam as decisões que afetam suas vidas.

Esses novos vetores de mudança tornam a interação entre cidadãos e instituições políticas mais complexa. Na América Latina, estamos no limiar de um novo ciclo histórico em que as linhas divisórias contrapõem velhos modelos e novas idéias, regressão autoritária e aprofundamento da democracia. O desafio que temos pela frente é o de adaptar a democracia às mudanças na sociedade.

IMPASSE E RENOVAÇÃO DA POLÍTICA

Nossos sistemas políticos são marcados por um paradoxo: tudo se espera do Chefe do Estado, detentor da autoridade; a este se contrapõe uma arquitetura institucional democrática baseada em facções e particularismos alheios à lógica de sujeição ao Chefe de Estado. Havendo descontinuidade entre o princípio legitimador que elege o (ou a) Presidente e no qual se apoia sua autoridade paternal ou maternal, e os mecanismos e motivos pelos quais se elege o Congresso, só em raras circunstâncias o Presidente encontra uma maioria sólida no legislativo em que possa se apoiar para cumprir as expectativas da população.

Daí o caráter freqüentemente conflituoso das relações entre o Legislativo e o Executivo que têm marcado o presidencialismo latino-americano. O sistema político obedece a uma lógica de confrontação, distante da lógica de co-operação, de harmonia entre os poderes, prevista por Montesquieu.

O resultado dessas incongruências, como bem assinalou Arturo Valenzuela, são presidências interrompidas, fracassos político-administrativos, incapacidade dos governos de cumprir suas promessas. Ainda assim, curiosamente, há quem qualifique o estilo presidencial latino-americano de “imperial”. A dimensão “imperial” dos presidentes nos países da região que praticam regras democráticas, entretanto, não passa de aparência.

O robustecimento recente das instituições, em especial dos Congressos, leva os Presidentes a basear seus governos em coalizões formadas *ad hoc*, dependentes da natureza do tema em pauta. Falta ao poder executivo o apoio partidário para implementar um projeto de governo, pois inexistem partidos, na acepção forte do termo ou, quando existem, dificilmente logram maioria no Congresso. Mesmo no caso de presidencialismos relativamente bem sucedidos, como o chileno e o brasileiro, a sustentação parlamentar é feita com muita dificuldade.

Em alguns países, como o Uruguai, é verdade que a força dos partidos é efetiva, pois eles estão tradicionalmente mais arraigados na vida política nacional e a sociedade não enfrenta os desafios da massificação. Já em outros, como o México, a democracia recente ainda não conseguiu harmonizar as relações entre os poderes, nem mesmo da forma precária como o fez nos países mencionados acima, e a dinâmica das migrações internas e da explosão demográfica coloca novos desafios às instituições políticas. Disso derivam impasses contínuos.

Tem-se a impressão de que na América Latina a forma democrática — e sublinho a expressão *forma* — só parece funcionar sem fricções internas em situações nas quais os donos históricos do poder ainda não foram questionados mais fortemente pelo surgimento de uma sociedade de massas. Quando esta surge, como ocorreu no México ou na Argentina, sem o fortalecimento condizente do “espírito democrático”, ou dito mais apropriadamente, sem uma cultura democrática enraizada na sociedade, o Presidente, aí sim, ou bem se torna “imperial” ou tem-se um impasse institucional. Por outro lado, aquilo que Tocqueville assinalou como fator homogeneizador da política americana, uma certa condição de igualdade, se desfez na América Latina, diante do peso histórico da concentração da propriedade e, até hoje, da concentração da renda.

Sociedades fraturadas, a representação política que vige nelas, se de representação pode ser qualificada, é também dispersa e fragmentária. Falta a delegação popular consciente e específica que dá legitimidade à decisão congressual e falta compatibilidade entre os anseios que levam à eleição dos Presidentes e os interesses concretos dos congressistas. Quase se diria que o Congresso se transforma na *clearing house* de lobbies ou de conexões corporativas. Mas falta a chama do interesse geral para dar ao país o sentimento de que, na democracia, governo, Parlamento e sociedade encontram espaços institucionais adequados e compatíveis e se movem seja por objetivos relativamente

consensuais, seja por propósitos que, mesmo quando majoritários mas não gerais, respeitam o ponto de vista dos minoritários, aos quais sempre se abre a perspectiva da alternância no poder.

Por outro lado, têm-se instituições congressuais que, pelo menos em alguns países, são fortes e cuja mecânica funciona. Nessas, a arquitetura da democracia, seus andaimes, são visíveis e estão azeitados. As eleições se sucedem, as leis proliferam, embora isso algumas vezes seja antes sinal de fraqueza do que capacidade dos governos e Congressos para definir uma agenda nacional significativa. Os interesses e mesmo alguns valores de segmentos da sociedade se refletem nas instituições legislativas. Mas eles não se articulam em visões políticas coerentes, que permitam uma escolha informada sobre os objetivos gerais perseguidos.

Freqüentemente o nexos entre os parlamentares e alguns segmentos sociais se estabelece depois das eleições, não decorrem de um compromisso assumido na campanha eleitoral. Dessa forma, os partidos, por intermédio de alguns de seus membros, refletem — mais do que representam — interesses que se espalham fragmentariamente na sociedade e se espelham prismaticamente no Legislativo.

São interesses que não se conectam a valores, nem partem de uma filosofia capaz de, dizendo à antiga, levar os povos à felicidade. A maquinaria das instituições democráticas está em andamento, mas falta a alma, “o espírito”, que deveria sustentá-la: a convicção na igualdade formal perante a Lei, válida para todos, a busca do interesse público e de um caminho para maior igualdade social.

O refrão que vem do século XIX continua adequado: aos inimigos, a lei, aos amigos, os favores, a começar pela aprovação das medidas que lhes interessam. Nessas condições, não é de espantar que continuem ocorrendo golpes contra as Constituições e derrubadas de Presidentes. Os golpes de Estado, se ontem eram militarmente impostos, hoje são apoiados popularmente: o amor à liberdade é relativo e a incompetência dos governos, ou sua impossibilidade de atender aos anseios da coletividade, favorece o surgimento de demagogos, de salvadores da Pátria. A população não se sente preocupada com as decisões processadas pelo aparelho do estado democrático nas condições em que ele opera.

Dá-se o que no Brasil se criticava, desde o Império, uma separação entre a “opinião pública” — ou seja, a opinião informada — e a “opinião nacio-

nal”, isto é, o sentimento das camadas majoritárias, menos vinculadas ao cotidiano da política, mas nem por isso menos conhecedoras de seus interesses imediatos, nem menos importantes politicamente, até porque é delas que procede o voto majoritário.

Neste jogo entre um Executivo do qual tudo se espera e que pode menos do que aparenta e um Congresso que é uma colcha de retalhos formada por interesses específicos sem uma filosofia que cole a vontade dos parlamentares aos diferentes partidos, o equilíbrio entre os poderes é precário. Mais difícil ainda porque a magistratura nas terras latino-americanas, com a exceção de uns poucos países, dentre os quais se inclui o Brasil, não dispõe do prestígio, às vezes nem sequer da autonomia ou dos meios, para fazer valer a letra, quanto mais o “espírito da Constituição”, que, aliás, freqüentemente é ambíguo.

É compreensível que diante deste quadro se continue a buscar soluções institucionais para a “crise política” da região. Esta vai mudando o *script* e os atores: ontem foram os generais, hoje são os caudilhos plebiscitários os responsáveis pela crise, ou sua resultante. Ontem eram as ditaduras que tinham enredo inaceitável, hoje é a ineficiência dos governos para atender os reclamos do povo que está em causa.

Sem uma pregação propriamente democrática que leve a pôr em prática a máxima de que a Lei é igual para todos, e sem “uma certa condição de igualdade” (sobretudo de oportunidades, e, portanto, sem revolução educacional e sem mais oportunidades econômicas) a fragmentação das sociedades, as massas excluídas e o choque entre interesses das elites de poder dificilmente assegurarão maior estabilidade política a alguns países da região.

PRÁTICAS E VALORES EMERGENTES

Até recentemente — e a tendência persiste — poder-se-ia dizer como Hegel, que, ao contrário da democracia americana, o fundamento moral da liberdade para os latino-americanos residia no Estado; era este quem deveria garantir os direitos dos cidadãos e assegurar a igualdade. A novidade no fenômeno político contemporâneo é outra: existem em marcha forças e valores que não

fundamentam a política somente no estado nem acham que tudo depende do indivíduo.

Sem basear a democracia no que nos é estranho ou pelo menos não é consensual — o individualismo possessivo e a ideia de que o fundamento do contrato democrático assenta na soberania do indivíduo — há que reinventar práticas e enraizar valores que resguardem o fundamental: as liberdades, as garantias legais, o sentimento de busca da igualdade substantiva, bem como da formal, perante a Lei, e o comprometimento com o bem comum.

Este último só servirá de fundamento para a crença democrática se for parte do cotidiano, sem se esgotar na retórica. O afã de aumento de oportunidades e de redução das desigualdades não pode se restringir ao impulso moral individual movido pelo sentimento de solidariedade. Este, por generoso que seja, se estiola quando não encontra apoio em práticas públicas e nos resultados da ação de governos que não se amarram nas forças de mercado como base para a obtenção da igualdade. A tradição de um Estado paternal e poderoso há de ser substituída por um Estado imerso na sociedade civil, sofrendo suas pressões e aberto a elas, em um contexto novo no qual seja possível ultrapassar a visão binária “Estado ou indivíduo”, “Mercado ou Estado”.

Se ficarmos apenas com os andaimes ou mesmo com a arquitetura institucional da democracia, por mais que aperfeiçoemos as instituições, não dissiparemos o mal-estar que hoje ronda a política. Atualmente, os valores que a conduzem oscilam entre o predomínio do mercado como regulador único da sociedade e o discricionarismo autoritário de Presidentes que confundem democracia com consultas populares. Neste caso supõe-se que basta “vontade política” — dos que mandam — para produzir a felicidade da Nação.

Do mercado, por seu lado, pode-se esperar racionalidade na alocação de recursos e geração de lucros, mas não a solução das desigualdades e dos problemas sociais. Revigorar os mecanismos, as leis eleitorais e o sentido da representação, e criar mecanismos de participação que não se reduzam aos plebiscitos constantes nem restrinjam a democracia ao congressual, mas ampliem os âmbitos de deliberação participativa e, sobretudo, insistir nos valores fundamentais da liberdade e da igualdade é o belo desafio que temos pela frente.

AMÉRICA LATINA E ESTADOS UNIDOS: BASES PARA UM NOVO DIÁLOGO

A crise de 2008, ao coincidir com a posse de um novo presidente dos Estados Unidos, portador de uma grande promessa de renovação da política, abre também espaço para uma redefinição histórica das relações interamericanas. O poder americano declina, mas seu papel continua preponderante, sobretudo em nosso continente. Na frase eloqüente de Felipe González, *“ellos, solos, no pueden; sin ellos, no podemos”*.

Em sua campanha vitoriosa, Barack Obama fez um uso extremamente eficiente e inovador das novas tecnologias de mobilização cidadã e participação democrática. É grande a expectativa que, confrontado ao imenso desafio de reerguer uma economia em colapso, seu modo de governar se apoie nos recursos de criatividade, imaginação, diversidade, inovação, capacidade de reinvenção e espírito cívico que compõem a imagem mais positiva dos Estados Unidos.

Por outro lado, os países da América Latina que avançaram na construção de sociedades abertas e democráticas estão bem posicionados com suas riquezas sociais e culturais para aportar soluções originais aos grandes problemas transnacionais que nos afetam a todos, como narcotráfico e crime organizado, mudança climática, pandemias, terrorismo, imigração ilegal etc.

Um novo padrão de relacionamento com os Estados, fundados em relações de confiança e colaboração, reforçaria sobremaneira a participação e influência da América Latina no debate global sobre os rumos da globalização e a construção de uma ordem mundial mais igualitária.

LA EDUCACIÓN, BASE DEL DESARROLLO

Por
Carlos Fuentes
Escritor

En mi memoria mexicana, hacen eco las dramáticas relaciones de mi país con la nación vecina, los Estados Unidos de América. Es parte de la sapiencia escolar saber que en 1848, México perdió la mitad de su territorio, del Pacífico al Golfo, de California a Texas, a favor de los Estados Unidos. Es parte de la relación familiar que mi padre, joven cadete, fue enviado —sin consecuencias trágicas— a combatir la ocupación del puerto de Veracruz por los *marines* en 1913. Y es parte de mi educación personal que en 1938, cuando el Presidente Lázaro Cárdenas nacionalizó el petróleo, el Presidente Franklin Roosevelt decidió, en vez de la represalia, la negociación.

¿Qué cosa sabían —hoy lo sabemos— Roosevelt y Cárdenas? Que se aproximaba la conflagración mundial. Y que los Estados Unidos necesitaban un aliado confiable en su frontera sur: México le había dado ayuda al Káiser en la Primera Guerra Mundial y el sentimiento pro-nazi era muy fuerte en mi país. ¿No eran los alemanes los rivales de los “gringos”? De la extensión de este sentimiento en Latinoamérica da cuenta el excelente novelista colombiano Juan Gabriel Vásquez en *Los Informantes*.

A partir de 1938, México y los Estados Unidos optaron por la diplomacia y rechazaron la fuerza. La lección no fue aprendida por Washington en el

resto del continente. La “buena vecindad” de Roosevelt fue un paréntesis entre la política del “gran garrote” en el Caribe y Centroamérica y el garrotazo que nos reservaba la paranoia de la Guerra Fría. De Arbenz a Allende, pasando por Goulart, el anticomunismo doctrinario pasó por encima de la democracia como política continental. Perduraron Somoza y Trujillo. Se estrenaron Castillo Armas, Pinochet, Videla. Fue derrocado Batista. Se retrasaron las reformas, la política, el crecimiento con justicia.

De suerte que al terminar la Guerra Fría salimos del refrigerador con un retraso democrático que pronto recuperamos. Del México del PRI a la Argentina neo (o post, o meta) peronista, contamos con gobiernos libremente electos y procesos de libertad que alcanzan al Congreso, los partidos, la prensa. Decía Pablo Neruda que todo escritor latinoamericano carga sobre sus espaldas el cuerpo de su país. Hoy, ese cuerpo es más ligero. En su conjunto, la sociedad civil se encarga hoy de muchos de los deberes que, antaño, Neruda le asignaba al escritor.

Nuestros países hablan. Su discurso, sin embargo, es sólo parcialmente optimista. Celebramos nuestra democracia política pero nos preguntamos, con la mitad de nuestra población: “Viva la democracia. ¿Y a qué hora comemos?”.

Hago este preámbulo para recordar hasta qué grado nuestra Historia, en el siglo XX, estuvo ligada (interrumpida, aplazada, sofocada) por la particular visión de los Estados Unidos y sus intereses en el hemisferio. El fin de la Guerra Fría reveló la artificialidad —el arbitrio— de semejante política. La atención de Washington se desvió de los espejismos bananeros a los *mirages* petroleros, de América Latina al Medio Oriente. Liberados, acaso, si no de la tutela, sí de una atención a menudo ignorante y brutal, nos encontramos con una situación más exigente que novedosa: dependemos de nosotros mismos. No podemos, como sucedió tantas veces en el pasado, culpar de nuestros retrasos al “imperialismo yanqui”, a las dictaduras militares apoyadas por Washington. Nos sentimos, nacionalmente, libres, y ello sólo aumenta nuestra responsabilidad para solidificar las instituciones políticas, por un lado, y para atender al clamor popular —“¿y a qué hora comemos?”— por el otro.

La cuestión es saber si las instituciones democráticas, junto con la sociedad civil, pueden dar un principio de solución justo a la agenda pendiente de Iberoamérica.

Nada más *pendiente* que la pobreza. En sus grados distintos, de la baja clase media a la miseria abismal, la mitad de nuestros conciudadanos vive mal. ¿Qué hace falta?

Yo le doy prioridad a la educación. La educación crea oportunidades, crea personalidades, crea propósitos. Sin educación no hay desarrollo. Sin desarrollo no hay progreso. En su momento, Robert Rubin, a la sazón Secretario del Tesoro de la Administración Clinton, lo dijo perfectamente: sin educación no hay producción. La invención y la innovación, añadió Rubin, ha sido la clave del éxito norteamericano en el siglo XX.

Nos desmoraliza, por ello, saber que Hispanoamérica sólo da cuenta del 1,5% de los egresados mundiales en Ciencias. Comparemos esta cifra con la de China (40%) y la de la India (30%).

Converso con los excelentes estudiantes mexicanos en las universidades británicas. La mayor parte estudia allí con becas del gobierno de México. ¿Por qué la desazón en sus semblantes? Porque al terminar sus estudios en Europa, no saben qué les espera en México. Pródigas en adjudicar becas, nuestras instituciones se muestran mezquinas —o ausentes— a la hora de aprovechar a los becarios.

Entiendo el desconcierto de mis jóvenes amigos. Les pregunto cuál sería la solución. Uno tras otro —a veces en coro— contestan: al otorgar una beca en el extranjero, México —el Estado, los particulares— debe comprometerse a darle ocupación al becario cuando regrese al país.

Hoy no ocurre así. Es más: la empresa privada prefiere importar tecnología a generarla en México con el talento de los becarios. Éstos, entonces, se quedan en el extranjero, dándole a otros países el fruto de sus estudios. O regresan y se buscan ocupaciones ajenas a su preparación.

¿Existe fórmula de desarrollo latinoamericano más cierta que la ecuación educación – información – producción? Estos factores deben avanzar unidos como una *troika*. Si no, el ritmo se pierde y la carrera también.

Educación y producción. No podemos esperar a que la economía mejore a fin de que la educación mejore. Es la educación la que debe mejorar a fin de que la economía cuente con más y más activos productivos.

El problema de la educación y el trabajo se propone en el orden de la educación básica, pero también en el de la continuidad educativa. En el extremo de la educación básica, nos aguarda un niño. Basta ver los rostros de los niños de América Latina para proponernos, como centro de nuestra política contra la pobreza, no desaprovechar el talento de un solo menor.

La memoria, la imaginación, el razonamiento, la habilidad física, el despertar a la cultura, la comunicación. Todo ello, sin educación, no es posible. Y la educación, además, le da a los niños un sentimiento de dignidad personal, de capacidades a desarrollar, de poderes para sobrevivir, de inteligencia para tomar decisiones.

Éste es nuestro desafío radical —de raíz—: no desaprovechar la inteligencia de un solo niño, de una sola niña, de Iberoamérica. La educación, ha dicho el ex rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, es el más poderoso instrumento de transformación social, la lucha contra la marginalización y la afirmación de los valores de la solidaridad y la tolerancia.

En el otro extremo del proceso educativo se encuentra la continuidad. En sociedades como las nuestras, de grandes desigualdades económicas y exigencias inmediatas de supervivencia, abunda la deserción escolar y se limita la educación adulta. Por ello, debemos fortalecer un proceso de educación permanente. No sólo como proceso interminable de adquisición de conocimientos, sino como manera de crear relaciones entre individuos, grupos y, aun, naciones. Porque nos acercamos —si no es que estamos inmersos ya— a una crisis común al mundo en desarrollo y al desarrollado.

¿Cuál es el destino del trabajador en las sociedades tecnológicas avanzadas?

¿Cuál es el destino del trabajador sin entrenamiento en las sociedades atrasadas?

La educación no puede limitarse a la escuela. Debe permear al conjunto social a partir de una premisa: mientras más educado sea un individuo, más continuidad educativa requerirá. Que nadie se quede atrás.

La continuidad de la educación exige la diversificación de la enseñanza: continuidad de la memoria, la razón, la imaginación, la sensibilidad artística, el desarrollo físico. Continuidad de la habilidad de comunicación con los demás.

Si no avanzamos en este sentido, acabaremos divididos por la fatalidad de “las dos naciones” que Disraeli denunció en la Inglaterra victoriana. Dos Méxicos. Dos Perús. Dos Argentinas. Dos Brasiles: Belindia, mitad Bélgica, mitad India... aunque la broma ya no sirve. El adelanto de la India nos ha dejado atrás, en el furgón de cola...

Por eso inicié este ensayo con un recuento de nuestra discriminación hemisférica. No tenemos mejor avenida para ser miembros fuertes y respetados de la comunidad internacional que la educación de nuestros alumnos para que sepan asumir responsabilidades dentro y fuera del país. El viejo esquema

bipolar de la Guerra Fría ha muerto. La arrogancia unilateralista que la sustituyó pasajera y también. Se abre un horizonte multipolar y multilateralista en el que, junto con los Estados Unidos, participan del orden mundial Europa, Rusia, China, Japón, India y Brasil.

¿Llegaremos, los hispanoamericanos, tarde a lo que Alfonso Reyes llamó “el banquete de la civilización”? ¿Viviremos de las migajas? ¿O nos sentaremos a la mesa?

La difícil historia que señalé al principio de estas notas nos ha preparado, acaso, para asumir una posición constructiva en el cambiante orden internacional. La catastrófica aventura militar de los Estados Unidos en Irak la podemos mirar en Latinoamérica como un fracaso de la memoria histórica. Los Estados Unidos no aprendieron la lección latinoamericana: dejados a nuestros propios recursos, acabamos por organizarnos un poco mejor, con mayor autenticidad, con mayor capacidad de contribuir al nuevo orden internacional, que si los Estados Unidos nos hubieran impuesto sus reglas.

Éste, el orden que hoy apunta, no sin tensiones y dificultades de todo tipo, requiere una activa participación latinoamericana. Ninguna otra región del mundo demuestra de manera tan palmaria los resultados adversos de la intervención extranjera ni los resultados positivos del ejercicio de la soberanía.

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial hemos vivido en el sistema de las Naciones Unidas promovido por los Presidentes Roosevelt y Truman. Ambos entendían que la salud del mundo, y la de los Estados Unidos, dependía del multilateralismo, o sea, de derechos y obligaciones jurídicamente aceptadas.

Truman dijo en el acto fundacional de las Naciones Unidas en San Francisco, en 1946: “Todos debemos reconocer, sea cual sea nuestra fuerza, que nadie tiene licencia para actuar como se le antoje”.

¿Cómo limitar la tentación de la licencia?

El ex Presidente de México, Ernesto Zedillo, lo dijo con claridad hablando en la Universidad de Harvard. Todas las naciones, aun las más poderosas, necesitan el orden multilateral. El unilateralismo sólo aísla y confronta. No hay globalización sin multilateralismo. Todos aprendemos los unos de los otros.

¿Cómo aprovechar, me pregunto ahora, las realidades globales de la información, la tecnología, el flujo de capital y trabajo, dándoles un marco legal que sirva a las mayorías del mundo? A los pobres. A los ancianos. A las mujeres. A los desempleados, a los enfermos, a los que no tienen techo...

La libertad del mundo, dijo Karl Jaspers, sólo se obtiene en comunidad.
¿Qué nos hace falta?

Acelerar el acceso a la educación en todas las regiones y para todas las clases sociales.

Conservar agua, tierra, bosques y modernizar la agricultura.

Identificar nuevos mercados para la pequeña y mediana empresa.

Devolver a los ciudadanos los poderes indispensables para establecer derechos políticos y sociales sobre la vida económica.

Asegurar que cada ciudadano cuente con el equipo necesario para aprender, producir e influir socialmente.

Emplear la información para que los ciudadanos adquieran identidad, identifiquen intereses y promuevan cultura.

Restaurar el indispensable papel del Estado después de la borrachera del sobrio mercado.

Que estos temas dependen ante todo de la iniciativa local —Estado, particulares, ciudadanía— me parece tan evidente como el paso siguiente: enlazar la acción nacional a la cooperación internacional.

La aportación latinoamericana al Derecho de Gentes ha sido rica y constante. Siempre hemos sabido que el Derecho era nuestro escudo contra los abusos de la fuerza, a favor de las promesas de la justicia. Hoy, escudo y promesa, el orden internacional ha terminado por darle paridad a varias naciones, no sólo a una y oportunidad a todas, no sólo a las más fuertes.

Hagámonos conscientes, en la América Latina, de la oportunidad que nos ofrece el mundo contemporáneo. Brasil es parte del grupo *BRICS* (Brasil, Rusia, India, China) y ejerce una influencia benéfica y moderadora sobre sus vecinos sudamericanos. Su presidente, Lula, no necesita pedir permiso para llevarse bien con los tirios y los troyanos. El Presidente Ricardo Lagos puede negarse a seguir la política de Washington en Irak por la sencilla razón de que es contraria a los intereses de Chile. Y los Presidentes de México (Calderón) y de los Estados Unidos (Obama) deben sentarse a discutir y resolver problemas que son bilaterales, no sólo mexicanos: trabajo, comercio, tráfico de drogas.

Estamos bien lejos, pues, de la política arbitraria e intervencionista que describí al principio; hemos aprendido lecciones. Tenemos experiencia que aportar. No somos portadores de rencor o venganza. Pero tenemos una obligación perentoria con nuestra propia población. El tiempo cuenta. La democracia vale. Que el bienestar no se retrase o la democracia peligrará.

IBEROAMÉRICA: IDENTIDAD PARA UN PLANETA GLOBAL

Por

Ricardo Lagos

Ex Presidente de la República de Chile

Hacia el año 2020 la globalización habrá avanzado mucho más que lo que hoy conocemos como este fenómeno. Serán los grandes bloques, económicos, políticos, culturales, los que en una u otra forma interactuarán a escala global. Cada uno de nuestros países, la América Latina aquí en este lado del Atlántico, la Península Ibérica allá al otro lado del Atlántico, seguirán siendo sociedades organizadas en torno a los países que hoy conocemos, pero también seguirán siendo sociedades que tendrán un vínculo común.

Iberoamérica se habrá ido asentando como una macro región en el mundo y el gran tema es si de aquí al año 2020 seremos capaces de ir haciéndolo con nuestra propia identidad. Entonces, abordemos primero el tema de nuestra identidad y cómo enfrentamos, desde aquí, uno de los temas fundamentales de la globalización, que es la inclusión y la no exclusión de distintas raíces. Luego, en la segunda parte, veremos qué reglas queremos para que la globalización sea más justa, para terminar refiriéndonos a algunos aspectos concretos de esta globalización donde Iberoamérica puede tener una impronta para todos.

GLOBALIZACIÓN E IDENTIDAD

Es un fenómeno conocido y explicado por muchos: a medida que avanza un proceso globalizador tienden a hacerse más tenues las diferencias entre distintas sociedades y hay un eje articulador común en torno a un gran conjunto de temas. La globalización para muchos tiende a uniformar, pero a la vez la globalización tiende a acentuar las identidades de cada una de las sociedades que participan del proceso. Es aquí entonces donde se puede ver que, simultáneamente a un conjunto de relaciones en escala planetaria, se da también un afincamiento de las raíces de cada uno de los seres humanos que reconocen una identidad común. Y entonces, cuando uno piensa en América Latina o en la Península Ibérica, puede preguntarse cuáles son esas identidades que queremos rescatar, cuáles son esas identidades que se funden unas con otras, y cuáles son esas identidades que aprenden a convivir unas con otras.

Para comenzar, una América Latina que —como gusta recordarnos Carlos Fuentes con su verbo tan notable— bien podría llamarse “Indo-afro-iberoamérica” para que queden así nombrados todos sus elementos. Y nos agrega: “porque lo que distingue a España y a la América española en sus mejores momentos es la capacidad de incluir y no la de excluir, llamándolas por lo mismo a ser centro de inclusión, no de exclusión, puesto que allí está “la receta de un futuro bueno para nuestros países”.

Tenemos entonces que América Latina, en cierto modo, es una región de inmigrantes. Sí, porque nuestros seres originarios llegaron desde otros continentes cruzando, al parecer, el Estrecho de Bering hace 30, 40 ó 60 mil años atrás. Y nuestros aborígenes se fueron asentando en este territorio de norte a sur. Y allí estuvo la América india que a través de distintas civilizaciones, desarrolladas y asombrosas, como la de aztecas e incas, o de otras, como acá en el rincón de Chile de aimaras, con el mundo andino, mapuches y kahuashcar más al sur.

Esta identidad indígena a poco andar, a partir de Colón, recibe esa otra identidad, la que viene de la Península Ibérica. Esa identidad que trae en sí un conjunto de raíces del mundo cristiano y musulmán, el mundo árabe que se expresa también en nuestro propio idioma. Viene entonces esa Península Ibérica hace 500 años a nuestras costas y da origen, al cruzarse con la vertiente indígena, al mestizaje, que es tal vez el primer signo de encuentro de dos culturas que crean una cultura distinta y a ello se suma la experiencia que llega de África con sus raíces tan fuertes, con su música y su danza.

Es un poco el cierre del ciclo, porque si es cierto que el *homo sapiens* se habría originado en África y de allí se extiende al Asia, y del Asia llega acá a través del Estrecho de Bering, y aquel que se mantuvo en África llega también a estas tierras. Entonces, esta capacidad de América Latina de incluir identidades tan diversas con sus propias raíces y assimilarlas, ha generado nuestra propia identidad que es la suma de las identidades descritas, pero que a la vez plantea el desafío de cómo se hace para que con tan diversas raíces, culturas y rasgos civilizatorios en distintas etapas de desarrollo pueden concluir, en distinto grado, en las sociedades nacionales de cada uno de nuestros países.

Lo que caracteriza a este mundo latinoamericano es lo mismo que caracteriza a la Península Ibérica: esa capacidad de incluir y en donde la diversidad es el elemento base para la identidad, tanto en América Latina como en la Península Ibérica. Esta identidad que se asienta en su propia diversidad nos permite entonces, a lo mejor, pensar que podemos proyectarnos a un mundo que de pronto parece querer fragmentarse a partir de distintas identidades culturales: orientales y occidentales, cristianos y musulmanes, liberales y socialistas, y la secuela entre dichos y agresiones en nombre de esas diferencias, que ponen en riesgo el desarrollo y aun la paz del planeta.

Aquí tenemos una primera experiencia, que es esta identidad basada en la diversidad, rasgo común de esta América Latina y la Península Ibérica de España y Portugal. Ella es la que nos permite acercarnos para tener un patrimonio común, una cultura compartida basada en la tolerancia y en el respeto de la identidad del otro. Ver cómo la riqueza de cada una de nuestras sociedades es mayor, en tanto más grandes la diversidad, y aprender a respetar esa diversidad, porque ahí está la esencia de la riqueza de nuestros pueblos.

Y eso permite entonces que digamos sí, nosotros Iberoamérica podemos decir al mundo que es posible un mundo global manteniendo las identidades y raíces de cada uno de nosotros. Es algo nuevo, pero también es algo que establece valores comunes, como es el respeto al derecho, o la valoración del diálogo entre seres humanos como forma de avanzar; como valores comunes son los que nos permiten organizar sistemas basados en la democracia y el respeto a los derechos humanos, entendiendo así que la economía debe estar al servicio del hombre y no viceversa, y, aún más importante, entender que la cultura es el manejo cotidiano de cada día que nos proyecta con una identidad propia.

Y digamos que, en materia de identidad, Latinoamérica se expresa con mucha más fuerza en la cultura que en cualquiera de las otras formas: políticas,

económicas o sociales. La dirigencia política no ha estado a la altura, al decir de muchos de los grandes creadores culturales, de nuestros escritores, de nuestros músicos, de nuestros pintores y escultores, de nuestros bailarines, de nuestro propio folklore en cada uno de nuestros países, de lo que podemos expresar con nuestras manos a través de la artesanía.

¿Alguien puede dudar que existe una América Latina desde el punto de vista del acervo cultural de estos 500 años desde que llegó Colón, o desde los 30 mil años desde que el hombre cruzó por el Estrecho de Bering? ¿Alguien puede dudar si existe una identidad cultural que se enriqueció con el mundo que venía de África, o alguien puede dudar que la forma en que se plantearon las visiones religiosas del cosmos cristiano y del cosmos que aquí existía nos enriquecen mutuamente?

Creo que tenemos una clara identidad del mundo iberoamericano en torno a una cultura común y a valores compartidos. Y a ratos nos consideramos descendientes de un Cervantes o de un Neruda y pensamos que algo tenemos de un Greco o de un Velázquez con un Botero o un Matta. Por ello entonces, al decir de muchos, América Latina es más cultura. Esta identidad iberoamericana se expresa en valores plurales que nacen de la coexistencia de distintas identidades y culturas, pero que nos permiten coexistir, a partir del imperio del derecho y del diálogo civilizado entre seres humanos.

GLOBALIZACIÓN Y REGLAS

Es a partir de estas identidades y de estos valores que Iberoamérica tiende a mirar el mundo globalizado como un espacio al cual el ser humano llega producto de su largo desarrollo en este planeta pero que, como todo proceso, necesita tener normas y reglas para que pueda ser equitativo y justo.

Hemos llegado a aprender que cuando no tenemos reglas, éstas las ponen los más poderosos o aquellos que con fundamentalismos extremos pretenden enseñar que hay sólo una verdad y no se entiende que mi verdad termina donde comienza la verdad del vecino. De este modo uno podría decir que hacia 2020 Iberoamérica habrá madurado mucho más para entender que la globalización tiene que tener reglas para que sea un proceso aceptado entre todos. Reglas que deben surgir de un consenso de grandes y pequeños, de diversas identidades, de

diversas sociedades y países, y, por lo tanto, la globalización tiene que conllevar el surgimiento de un mundo multilateral con instituciones que sean expresión de los múltiples ámbitos en los cuales la globalización se expresa.

Porque, digámoslo de una vez y con claridad, el proceso globalizador genera un conjunto de definiciones que deben adoptarse a escala planetaria, precisamente como resultado de la globalización. Temas tan complejos como el cambio climático, las reglas de comercio, el sistema financiero internacional, las migraciones, las pandemias, como los narcotraficantes o las enfermedades que se propagan con tal intensidad, son todos temas que están más allá del alcance de un país o región y que tienen por consiguiente que resolverse a través de normas e instituciones de carácter multilateral, en los cuales una mirada común de Iberoamérica nos daría una presencia mucho más importante en el gran debate mundial.

Es aquí entonces donde me parece que tenemos que trabajar intensamente en los próximos años antes de 2020. Aprender a procesar desde cada uno de nuestros países y en el interior de Iberoamérica todos estos grandes temas que llevan a debate, que será sin duda el debate de la primera mitad de este siglo XXI, que al finalizar la primera década ya nos permite plantear los grandes desafíos de lo que está por venir.

Sí, porque no me cabe ninguna duda que sobre cada uno de estos temas vamos a tener que llegar hacia 2050 con un ordenamiento distinto al que hoy conocemos. Y en donde la sobrevivencia del ser humano para gobernar la globalización estará determinada por la capacidad que tengamos de crear instituciones en donde, reconociendo las diferencias entre regiones y países, podamos tener reglas que nos representen a todos, en donde aprenderemos que nos necesitamos todos, unos de otros, para poder abordar en plenitud cada uno de estos grandes temas.

Si alguna enseñanza nos deja la primera década de este siglo XXI, es que un país, por importante que sea, no puede pretender resolver unilateralmente buena parte de estos problemas que surgen con la globalización; y de igual manera, el resto de los países no puede avanzar en estos temas si no considera la voz, la palabra y el papel del número uno, del número dos o el número tres del mundo, sea cual sea el patrón por el cual definimos el primero, o el segundo o el tercer lugar. Estamos viendo que, inevitablemente, avanzar significa tener que generar respecto de cada uno de estos temas una mirada común, que es lo que me parece que está a la orden del día en los próximos años en Iberoamérica.

IBEROAMÉRICA Y LOS GRANDES TEMAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Aquí es donde me parece fundamental que, para que seamos capaces de beneficiarnos de los frutos de la globalización, debiéramos hacer un ejercicio colectivo. Estamos en distintos foros, en distintos ámbitos según los temas de que se trate. Podemos en esos distintos foros y ámbitos llegar con una discusión que hemos hecho antes en casa, en nuestra Iberoamérica para señalar las coincidencias y tal vez procesar las diferencias y ver en qué medida estas diferencias nos pueden servir para avanzar de una manera más adecuada. Y aquí debiéramos ser capaces de identificar en cada uno de estos temas algunos grandes temas. Veámoslos separadamente.

A nivel político tenemos un alto grado de coincidencia que Naciones Unidas es el instrumento indispensable, que su Carta es fundamental para mantener la paz entre las naciones, y que el Consejo de Seguridad (que deberá modernizarse a la luz de las nuevas realidades políticas del siglo XXI) debe ser el órgano rector para mantener la paz. Sabemos que hemos avanzado en el ámbito del respeto de los derechos humanos, que va a surgir lentamente una justicia internacional a través del Tratado de Roma y la Corte Penal Internacional para tratar aquellos crímenes que consideramos de lesa humanidad y que están más allá para su castigo de las fronteras de un determinado país. Cómo perfeccionamos estos instrumentos es la tarea que tenemos por delante, pero no me cabe duda que en materia de seguridad y preservación de la paz tenemos hoy día el embrión de los instrumentos futuros para poder seguir avanzando.

COMERCIO

La Ronda de Doha va a cubrir buena parte de la primera década del siglo XXI, y lo que hemos aprendido a partir de Doha es que necesitamos reglas equitativas para tener un sistema de comercio mundial acorde con las nuevas realidades de la globalización. No estamos en condiciones de aceptar que fracase Doha; pero también hemos aprendido que hay ámbitos en América Latina y en la Península Ibérica que nos plantean puntos distintos, pero que, a medida

que nuestros países se van desarrollando, América Latina en especial, se van acercando a los temas importantes en la Península Ibérica.

De lo que se trata, en suma, es que, al finalizar el siglo XX y comenzar el siglo XXI, los países latinoamericanos no sólo profundizaron y fortalecieron su democracia sino que también han tenido un crecimiento aceptable, y estamos entonces pudiendo vislumbrar que a lo mejor hacia el año 2020 estaremos, si no en la escala, acercándonos a las escalas de países de menos desarrollo dentro de la Unión Europea.

Y entonces aquí, en materia de comercio, podemos discutir con mucha mayor liberalidad qué hacemos para una integración mejor de este mundo iberoamericano y en donde la labor nuestra en el hemisferio de las Américas o la voz de España y Portugal en la Unión Europea serán voces más escuchadas cuando tenemos también un Océano Atlántico que es un puente entre allá y acá. Esto que decimos para el comercio lo podemos aplicar también a otros ámbitos.

FINANZAS

Qué decir si aquí tenemos tanto que aprender unos de otros. Qué decir cuando al escribir estas líneas estamos inmersos en la crisis financiera que deviene en crisis de la economía real. Todos sabemos el origen de la misma, que no es del mundo iberoamericano, pero todos sabemos que estamos sufriendo sus consecuencias. Y por lo tanto, así como hablamos de fortalecer las instituciones para la preservación de la paz, en el mundo político debemos pensar cómo preservamos, modificamos y modernizamos las instituciones en el ámbito financiero. Hacia el año 2020 tendríamos que tener una arquitectura financiera internacional distinta, en la cual Iberoamérica pueda tener voz y participar activamente.

Para mí no deja de ser notable lo que ha ocurrido en el Grupo de los 20, en la reciente reunión de Washington de noviembre de 2008, donde por primera vez hay tres países de América Latina participando activamente, y con la incorporación de España hace que, de ese grupo de 20, estos cuatro países sean el 20%. Esto es, Iberoamérica en algunos temas puede ser determinante si actúa a través de una conformación previa de puntos de acercamiento.

¿Cómo queremos el nuevo Fondo Monetario Internacional?, ¿qué rol pensamos para el Banco Mundial?, ¿podemos pensar en un banco de bancos?, ¿podemos fortalecer un Fondo Monetario a tal nivel que sea relevante también para los países de desarrollo mediano? Porque en esta crisis, la Reserva Federal de Estados Unidos ofrece apoyo financiero a países como México o Brasil que no lo han solicitado, pero que por sus magnitudes está claro que difícilmente lo puede hacer el Fondo Monetario. Entonces, ¿cómo vamos a construir una estructura desde el punto de vista financiero? Buena tarea sería si nos proponemos que hacia el año 2020 estos temas estén despejados e Iberoamérica haya tenido una voz que decir. No sólo para resolver la crisis actual, sino más importante, para las instituciones que van a ser fundamentales en la primera mitad del siglo XXI.

MIGRACIONES

Éste es el otro gran tema, porque las migraciones no pueden ser vistas como temas de política doméstica en el interior de los países, sino como temas fundamentales del derecho del ser humano a desplazarse.

Podemos seguir aceptando un mundo de globalizaciones. Sí, porque respecto de migraciones no será posible plantear que todo se globaliza, los bienes, los servicios, el dinero y lo único que no puede traspasar las fronteras es el ser humano. Es un contrasentido hablar de una globalización donde lo único que no está globalizado es el factor trabajo, que no puede desplazarse de un lugar a otro.

Y entender también que no solamente es un tema de política doméstica, sino internacional y que debemos establecer ciertas normas en uno u otro lugar respecto de este tema. Que hacia el año 2020 no será sólo un tema Norte-Sur, sino que en muchos lugares será un tema también Norte-Norte —como el famoso polaco que hace el trabajo de plomero en Europa—, o esas migraciones Sur-Sur que están teniendo lugar no sólo en Asia y África, sino también en América Latina.

Podemos intentar algunas reglas sobre esto. Pero, ¿podemos definir centros y desarrollos hacia 2020 para evitar estos éxodos masivos? Son las preguntas que hacia 2020 tal vez podamos responder.

CAMBIO CLIMÁTICO

Hoy éste es el principal reto de la humanidad porque sabemos que en la forma actual como hemos organizado la explotación de nuestros recursos naturales y nuestro medio ambiente, las emisiones de gases de efecto invernadero están haciendo inevitable que nuestro planeta se caliente día a día.

Sabemos que en el año 2020 tendremos que haber sido capaces de enmendar los rumbos a nivel planetario. En el siglo XX aumentamos la temperatura de nuestro planeta en casi un grado (0,76° C). Sabemos que no podemos mantener los niveles de creciente emisión a medida que vamos progresando, porque esos niveles nos llevarían hacia el año 2100 a un planeta en el que no se podrá vivir. Y sabemos también, y esto es lo más grave, que el plazo se nos acorta, según algunos hasta el año 2020.

¿Será posible frente a un tema de esta magnitud que Iberoamérica, precisamente porque está a medio camino entre el extremo subdesarrollo y el gran mundo desarrollado, pueda dar con una voz y una palabra de sensatez para ser capaces de alcanzar el acuerdo que ahora parece tan esquivo, para hacer un nuevo Protocolo de Kyoto? Y será posible que para el año 2020, en que esperamos concluya la próxima ronda post 2012, Iberoamérica pueda llevar la voz determinante en lo que sería el Protocolo post 2020. ¿Y será posible que para aquella fecha Iberoamérica pueda tener una identidad lo suficientemente fuerte como para generar la pauta?

Esto significa que para aprovechar la globalización, que está aquí para quedarse, debiéramos ser capaces de generar algunas instituciones, modestas, en donde pudiéramos conversar estos temas libremente con una agenda muy abierta, pero entendiendo que a lo mejor con un pie en cada continente, América y Europa, Iberoamérica puede tener una voz que será oída, escuchada y respetada.

Lo podemos hacer a partir del ejemplo de nuestra propia convivencia. De cómo con tanta diversidad en materia de identidad pudimos hacer de esa diversidad la base de la riqueza, de una identidad plural. En donde cada una de nuestras raíces es parte de nuestro orgullo y, porque hemos sabido contabilizarlas todas, tenemos un ejemplo que dar al mundo de convivencia, de tolerancia y respeto. ¿Podemos ese mismo ejemplo llevarlo a estos temas un tanto más pedestres, pero no por ello menos importantes, como el comercio, las finanzas, las migraciones y el clima? Hay otros muchos más que demandarían

también nuestra atención y para los cuales también debiéramos tener respuesta: narcotráfico, pandemias que se expanden, inseguridad ciudadana, etcétera.

Miro entonces a Iberoamérica como una región que hacia el año 2020 puede estar más cimentada, más formalizada y en donde nuestras Cumbres de cada año se conviertan en un ejercicio para ver cuánto hemos avanzado en una agenda tan concreta como la que se propone, y que al mismo tiempo nos permita medir la eficacia de nuestro progreso.

Así entonces, podríamos pensar que la globalización que va a estar aquí va a ser más humana si Iberoamérica habla con una sola voz a partir de las muchas voces que la conforman. Y con nuestra capacidad de escucharlas a todas podemos lograr un planteamiento común que a todos nos beneficie y, junto con ello, beneficie al resto del mundo.

NUESTRA CIRCUNSTANCIA: EL RESCATE DEL RUMBO

Por

Julio María Sanguinetti

Ex Presidente de la República del Uruguay

Una vez más nos asalta Ortega y Gasset con su interrogación sobre nuestra naturaleza y su tensión con la “circunstancia”. Cuando se planeó este libro se propuso el tema de “cómo aprovechar” la bonanza del mundo globalizado. Ése era el desafío que, desde 2002, tenía la América Latina delante, con materias primas rampantes en sus precios, fuera petróleo o cobre, y los alimentos nerviosamente demandados por los mercados emergentes de China y Asia, donde clases medias nacientes se abrían a las delicias de la sociedad de consumo.

Hoy, en 2009, el panorama es el inverso. Todo se ha dado vuelta y una formidable crisis nacida en los Estados Unidos se ha expandido por el mundo, con la rapidez y furia que la propia globalidad produce.

Nuestra América Latina, que creció vigorosamente los últimos cinco años, hoy enfrenta un nuevo escenario, en el que la crisis se le ha introducido por variadas vías: precios más bajos de sus productos exportables, reducción de su recaudación tributaria, baja en las remesas de sus emigrados, menos turismo, retracción de inversiones extranjeras y crédito más caro y escaso.

En cualquier caso, estamos mejor que en las crisis anteriores. Todos los países tienen grandes reservas financieras, sus economías están —en general— más equilibradas, sus bancos no se deslizaron hacia la orgía de las

hipotecas como en Estados Unidos, pero también es verdad que la bonanza de los años anteriores nos deja presupuestos acrecidos, programas sociales difíciles de sostener y volubles estados de ánimo en la opinión pública. Algunos países, incluso, no tienen ningún acceso al crédito internacional, ahora más restringido que nunca.

EL DESAFÍO DEMOCRÁTICO

Esta situación nos impone, para empezar, un desafío democrático. Las políticas populistas se hacen imposibles de sostener. Ellas fueron el hijo espurio de la bonanza, por la sencilla razón de que cuando no hay dinero no es posible repartir a manos llenas. Los populismos crecen, como hongos luego de la lluvia, en el momento en que las recaudaciones del Estado se hacen boyantes y permiten atender las inorgánicas demandas de la sociedad. Al compás del griterío se van acumulando obligaciones públicas, que normalmente es poco lo que resuelven en cuanto a verdadero desarrollo social, al solo atender circunstanciales reclamos. Ese Estado dispensador de bienes sin límites debe ahora repensarse. Y ello introduce factores de riesgo institucional imposibles de no advertir en algunos países de la región.

No estamos hablando de peligros concretos de golpe de Estado militar. La Guerra Fría pasó y su esquema binario, estimulado desde uno y otro centro, ha hecho muy difíciles esos retrocesos. Pero, desgraciadamente, la democracia no posee hoy la salud que todos deseáramos. Los gobiernos son electos y en 2009 y 2010 habrá diez elecciones más. Pero esa legalidad funcionando no asegura una real legitimidad del sistema. ¿Cuántos gobiernos democráticos se han caído? ¿Cuántos presidentes no han podido terminar sus mandatos? ¿Cuántos países han vivido, y viven, severos enfrentamientos de poderes?

Como ha dicho Natalio Botana, adolecemos de un Estado abusivo pero “as-ténico”. Es capaz de manejar aún con arbitrariedad a la sociedad civil, pero es débil, falta de musculatura, para solventar la seguridad ciudadana, enfrentar los desafíos del narcotráfico y administrar su inserción en el mundo global.

La crisis mundial excitará las tendencias autoritarias que se anidan debajo del discurso populista, fuente de una democracia degradada. Cuando no se pueda resolver toda demanda con recursos ilimitados o no haya explicación

que convenga a los reclamos de una opinión pública irritada, se pondrá en rojo vivo el equilibrio de las instituciones.

PRIMERO LA URGENCIA

La reflexión política nos lleva de la mano a la necesidad de conjurar las repercusiones internas de la crisis económica mundial que está en proceso y cuya magnitud y duración es aún difícil de medir, en este fin de noviembre de 2008 en que escribimos. En cualquier caso, nadie discutiría hoy que la coyuntura mudó y que aquel viento de popa que nos conducía al crecimiento, hiciéramos lo que hiciéramos, pegó una virazón de por lo menos 90°, que nos pone en peligrosa escora.

En el corto plazo, el golpe de la crisis está dependiendo de modo decisivo de lo que ocurre en los mercados centrales. Algunos distraídos, embelesados por los inteligentes análisis de prospectiva, habían alejado del panorama internacional la situación de los Estados Unidos. Como el imperio se suponía en decadencia, su influencia parecía no trascender. Sin embargo, y desgraciadamente, bastó una crisis en el mercado inmobiliario norteamericano, hipertrofiado por el crédito fácil, para que la estantería entera se cayera, con un estrépito que sólo parece comparable al de 1929. En aquellos años, el desastre financiero de Wall Street llevó al mundo a la Gran Depresión, a una oleada dictatorial y a una guerra mundial. Recordando aquella experiencia histórica, los gobiernos no se repliegan en la abstención del Estado. Por el contrario, todos han lanzado vastísimos programas de intervención estatal, impensables hace muy poco tiempo. Impensables aun teóricamente, en pleno auge de exacerbadas ideas liberales que habían hecho malas palabras de la política, los políticos y el Estado.

DE NUEVO EL ESTADO

Como ha dicho Felipe González, y valga la aparente paradoja, “el Estado retorna, de la mano del mercado”. La pregunta es para qué retorna y hasta dónde retorna. Si los llamados neoliberales o neoconservadores exageraron la filosofía

inspiradora hasta ignorar las lecciones morales del propio Adam Smith, ahora estamos viendo el error opuesto: se considera keynesiano cualquier acto estatal, así sea una confiscación o un despilfarro irracional de recursos en un programa distributivo sin retorno ni evaluación. Ya sufrimos, en su tiempo, la hipertrofia del Estado; ya disfrutamos —luego— de los bienes que generó la mayor libertad económica, y ahora estamos heridos por los daños infligidos por quienes usaron y abusaron de esas libertades. Que se mire hacia el Estado es natural; cuando hay una crisis ¿a quién se ha de pedir respuesta sino a quien gobierna? Aunque sea injusto, es la lógica de la responsabilidad social. El vilipendiado político de ayer, conductor de ese cuestionado Estado, vuelve a ser el protagonista y tendrá que demostrar si está a la altura de las circunstancias.

No nos quedemos, entonces, en las apariencias. No pensemos, tampoco, que los excesos invalidan todo lo anterior. La globalización, la apertura comercial, la colaboración entre Estado y empresa privada, la estabilidad financiera, el equilibrio presupuestal, nos ayudaron y mucho. Estamos de acuerdo en que los neoconservadores extremaron la línea hasta el punto de que el propio Fukuyama los abandonó hace cinco años cuando vio que aquello no era una racionalización económica, sino una suerte de sexta cruzada contra el Islam, en que se mezclaba la respuesta al terrorismo, la religión y el petróleo¹. Es incuestionable que la “exuberancia” financiera fue una locura: prestar en hipotecas “sub prime” con bajísimas garantías y revender esos títulos una y otra vez, en variadas formas de “apalancamiento”, resultó un exceso. Pero de allí no se deriva que prestar con garantía hipotecaria está mal, porque eso lo hacemos en Occidente desde hace dos mil años y es necesario. No confundamos el vino con la borrachera. El mal fue el exceso, que llevó a desbordes que deben ser corregidos y a ciertas ilusiones dogmáticas que, ésas sí, deben ser desterradas. Nos referimos a la arrogancia de pensar que toda libertad siempre es buena, aun cuando se trate de armar un sistema financiero paralelo, al lado del clásico mecanismo bancario que hizo expandirse al capitalismo cuando en el Renacimiento los banqueros del Norte de Italia (por algo hablamos de “banca”), sumados a los de Holanda, financiaron la expansión comercial que abrían los navegantes españoles y portugueses. La libertad es un gran principio, pero la anarquía es un riesgo tan grande como el autoritarismo que normalmente preludia.

1 *América en la encrucijada*, Barcelona, Ediciones B, 2007.

UN NUEVO CICLO

Los hechos hoy nos dicen que la fiesta de estos años se terminó. Pero que el funeral del capitalismo, tantas veces anunciado, se frustrará otra vez. No habrá difunto, simplemente porque nadie ha encontrado otro sistema para sustituirlo. Aun la China, que no se ha sumado a la gran ola democrática de estas dos décadas, se ha hundido en los avatares de la libertad comercial.

Lo que sí es evidente es que se ha terminado un ciclo. La época de vacas gordas cede su paso a la de vacas flacas, como dice la Biblia. En los ciclos expansivos, siempre cuesta resignarse a su final. En la cresta de la ola, se piensa que ella nos llevará hasta la orilla. Pero en algún momento termina.

El ciclo que en los años ochenta encabezaron Ronald Reagan, Margaret Thatcher y el economista Milton Friedman ha cerrado su desarrollo. Han sido años de formidable crecimiento, que nos han traído a un mundo globalizado, interconectado, con 6.000 millones de personas que alimentar y una revolución científica que no cesa de crear nuevos productos, satisfactorios de otras tantas necesidades, tan reales como un antibiótico o tan virtuales como cualquier cambio de la moda en la vestimenta. Ese tiempo histórico, impulsado por el conocimiento, fue presidido por la idea de una ilimitada libertad política y comercial, que tuvo su clímax cuando en 1989 el derrumbe del Muro de Berlín enterró al sistema rival y encontró algunos factores particulares que potenciaron su expansión: la permanente mejoría de la productividad norteamericana, el desarrollo de China, la burbuja inmobiliaria que, desde Estados Unidos hasta España, se infló con crédito fácil, y la “exuberante irracionalidad” del mundo financiero, como la llegó a calificar el propio Alan Greenspan, zar de la Reserva Federal de los Estados Unidos, catedral del sistema.

Asia ha sido el gran motor de la expansión de esos años: dos tercios del crecimiento del mundo se explica por el del área civilizatoria incorporada al mundo global del sistema de producción occidental. Es un nuevo actor, entonces, que se suma con poder análogo al de las viejas potencias, Estados Unidos y Europa. Ya no se trata solamente de Japón; también de China, India y Corea, para no nombrar sino a los mayores. Mientras se ve crecer a otros, como Brasil o Sudáfrica, que ya no son inexpresivos en el mundo contemporáneo.

Este fin de ciclo también desnuda la limitación de la organización financiera multilateral. Las famosas instituciones de Bretton Woods han sido desbordadas por la inundación. Sesenta años después de su nacimiento, al término

de la Segunda Guerra Mundial, que cerró la Gran Depresión, esos organismos lucen impotentes en medio de esta marea que los desbordó. Tanto el Fondo Monetario como el Banco Mundial resultaban modestísimos frente a las cifras que se movían en las Bolsas y en los nuevos instrumentos de crédito, los famosos “productos derivados”, que ya no eran la financiación efectiva de un negocio real, sino una especulación virtual en un mundo de papeles.

Ahora bien, lo caído ¿son las bases del sistema o sus excesos? Los hechos nos van hablando de la responsabilidad por exceso. La libertad financiera no significaba necesariamente el desarrollo de un mundo de instituciones paralelas a las bancarias que, sin la responsabilidad de éstas, podían imaginar nuevas modalidades de préstamos sin garantía alguna. Crédito garantizado por hipoteca hubo siempre y puede afirmarse que, por suerte, seguirá habiendo. Lo que estalló ahora no fue la herramienta, fue su empleo “exuberante” e “irracional”. Comisionistas recorrían barrios pobres ofreciendo hipotecas para comprar fincas, evaluadas a precios de fantasía para garantizar esas obligaciones. Bastó una pequeña baja en el saturado mercado para que el sistema entero se cayera y comenzara una corrida bancaria que primero fue lenta y en cierto momento se hizo avalancha. No se derrumbaron sólo las empresas constructoras y los bancos que las financiaban, sino los fondos de pensión que habían colocado reservas, las compañías de seguros que avalaban operaciones y a partir de allí las Bolsas enteras, dominadas por el pánico...

¿ESTO ERA INEVITABLE?

Lo que más duele es que todo pudo ser evitado, porque estaba previsto. ¿Quién dudaba en España, por ejemplo, que la expansión inmobiliaria se detendría en algún momento? ¿Por qué, entonces, se siguió prestando y prestando? Simplemente porque la economía no es una ciencia exacta, al estar manejada por hombres, en los que operan poderosos factores psicológicos. “Lo que nos seduce es la vanidad y no la comodidad o el placer”, dice Adam Smith en su *Teoría de los sentimientos morales*², poniéndonos de manifiesto el valor enorme de esos aspectos inmateriales. El espíritu de empresa, fuente de energía de

2 Adam Smith, *Theory of Moral Sentiments*, Liberty Classics, 1980, pág. 50.

la economía de mercado, se nutre de un afán creativo que se contamina inevitablemente con ambición y vanidad, egoísmo y avaricia. De allí que el sistema tenga que regularse para que estas patologías no destruyan sus reglas y valores. En el momento de la expansión nadie quiere ser el aguafiestas que pone el freno o el tonto que se pierde las ganancias que están fluyendo hacia sus competidores. Y se sigue y se sigue, hasta que se produce una detención, un tropezón a veces accidental, y se propaga el pánico y su reversión en incendio.

Todo pudo preverse. Los propios organismos internacionales eran conscientes de que debía regularse el sistema financiero paralelo. En 1999, el Fondo Monetario tuvo en sus manos una reforma profunda del sistema, luego de las crisis asiática y rusa. En su reunión de Hong Kong se discutió, en ese año, y no hubo finalmente acuerdo. Cuando en el primer semestre de 2000 se desató una crisis financiera ya era tarde. Se volvió a salir. Y aunque todos abonaban en la necesidad de un nuevo orden financiero internacional, nadie pudo lograrlo. No deja de ser éste un riesgo que amenaza nuestro futuro: podría volver a ocurrir que si las medidas de emergencia tienen éxito y el temor pasa, recaigamos en la complacencia y no construyamos, de verdad, una nueva arquitectura. O que, en el afán de la novedad, caigamos en el exceso contrario: derrumbar lo que ya existe. Porque tampoco sería deseable destruir el sistema de pagos de Basilea, o el Fondo Monetario, que lo que precisan es una mejoría a fondo, pero no deshacerse. El problema mayor es que, cuando viene la crisis, la consigna es “sálvese quien pueda” y la invocada solidaridad internacional cede paso muy rápidamente a la intransigencia nacionalista, en la que cada uno busca su salida propia y se olvida del resto.

LOS INSUSTITUIBLES LIDERAZGOS

El camino de salida lo dibuja la propia realidad. Hay primero un corto plazo: es imprescindible salir del *shock*, encontrar algún punto de estabilidad en las Bolsas y en las monedas. Lo difícil es hacerlo sin parar el motor, para no caer en la gran depresión que se desea evitar como la amenaza mayor. Volvemos así a los factores inmateriales: la confianza es el único antídoto eficaz para el pánico. Y ello requiere liderazgo. No se generará ese sentimiento mientras no se vea una

conducción clara y firme. La crisis estalló en un momento de transición en el gobierno norteamericano, en medio de una campaña electoral. Europa respondió razonablemente bien para lo pesada que es su estructura, pero asumiendo esa complejidad, que supone —entre otras cosas— instintos nacionalistas de conservación y hasta vanidades personales. Resuelto el recambio norteamericano, el primer semestre de 2009 nos ha dado la medida de Barack Obama.

Ese liderazgo mundial debe asumir responsabilidades pesadas. Incluso ante una opinión pública excitada, a la cual, por ejemplo, le cuesta entender el salvataje de una institución bancaria en crisis. Cada vez que esto ocurre se alza la gritería de que hay dinero para salvar “banqueros” y no para ayudar a los necesitados. Sin advertir que el tema no es salvar al “banquero” sino al “banco” y que si no se logra éxito, quienes perderán serán los ahorristas y la confianza pública y al final serán, como siempre, los pobres quienes más sufran. Una cosa es la institución y otra sus conductores, donde justamente ha estado en esta crisis la mayor responsabilidad. A los irresponsables que llevaron el sistema a estos excesos habrá que, en su momento, y conforme a los códigos de cada país, hacerles pesar las consecuencias de sus actos; no obstante, hoy la prioridad es salvar el sistema, para que pueda ser razonablemente reformado.

La operación de confianza, entonces, tiene como objetivo que no se detenga el sistema. Que la caída en dominó de instituciones y empresas no desbarranque la economía real. Que por falta de crédito, dado el temor ambiental, no se detengan la producción y el comercio. Un liderazgo fuerte, que logre ese resultado, podrá abrir, entonces, la etapa fundamental, la de reforma del sistema.

¿REVOLUCIÓN O REFORMA?

Insisto en la palabra: reforma. Nadie sueñe con revoluciones que no vendrán. O que si vinieran sería para el desastre. Keynes imaginó todas sus teorías, y en buena medida las aplicó, con un solo objetivo: preservar el capitalismo y el mundo democrático.

Esa reforma pasa por el rediseño de las instituciones de Bretton Woods. Por la adopción de normas reguladoras de los flujos financieros. Por el control

de toda actividad financiera para-bancaria. Porque la intervención del Estado sea para preservar la honestidad del mercado y nunca para anular su funcionamiento. Éste es un punto clave, ya que el Estado se ha hecho cargo no sólo de su función de orientación y regulación, sino también de la administración directa de numerosas empresas financieras, que estarán en competencia con las entidades de propiedad privada. Todos los bancos que han comprado los Estados tendrán que ser administrados por funcionarios del Estado, dentro de las normas de la actividad privada, y con la finalidad de revenderlos una vez saneados. No es pequeño el desafío asumido por gobiernos tradicionalmente poco afines a esas intervenciones.

La gran idea, el diseño general, están difundidos y resueltos. Pero hay que aplicarlos de verdad y no quedarse en la cosmética.

Los países de América Latina no son —y no serán— protagonistas de este proceso. Así como la bonanza les vino del cielo, la tormenta también les llegó de afuera. Y ahora lo que se haga para escamparla, lo mismo. La presencia de tres países latinoamericanos en el gran diálogo no los instala como reales partícipes de los rumbos que definirán aquellos que poseen los instrumentos financieros para resolver. Ya tenemos voz, y no es poco, pero seamos realistas: a la voz sólo le añadiremos el voto algún día, si crecemos lo bastante y manejamos con madurez ese crecimiento. Con “defaults”, nacionalizaciones, incautaciones de fondos, reformas constitucionales *cuasi* imperiales, no generamos demasiada confianza. (Y de todo eso sabemos bien cuánto, todavía, sobrevive.)

ANTE LA TORMENTA

Naturalmente, estamos ya viviendo los coletazos del fenómeno y ellos golpearán durante un tiempo probablemente largo. ¿Qué hacer entonces? Para empezar, tratar de entender lo que ha ocurrido y no mirarlo desde el simplismo de la caricatura ideológica. La situación no permite esos atajos fáciles para eludir responsabilidades. No se murió el capitalismo ni alcanza con decir que el neoconservadurismo trajo estos excesos fatales. Quienes disfrutamos de una mejoría de términos de intercambio como nunca habíamos visto, debemos empezar por hacer el balance de si la hemos aprovechado bien, de si

esa bonanza nos permitió reducir la dependencia de la deuda externa, la mejoría de las infraestructuras viales y de telecomunicación o mejorar la calidad de la educación. Todos sabemos que la respuesta es variada. Que algunos pocos Estados han aprovechado de verdad el gran momento de los precios, así como otros han lanzado costosas carreras armamentistas sin destino.

Brasil ha terminado con su deuda externa. Chile no es deudor, sino acreedor externo. Hay quienes han sobrellevado circunstancias muy difíciles, como Colombia, envuelta en una vieja guerra interna, con mejoría general de sus resultados económicos y sociales. O México, que libra hoy un combate sangriento contra el crimen organizado, con el consiguiente costo humano y financiero. Sin agotar los ejemplos, las respuestas son muy disímiles y las hay claramente negativas. Cualquiera sea la situación, todos deben reacomodarse al nuevo momento.

La batalla por la productividad se acentuará, porque los precios más bajos no tolerarán ineficiencias. El acceso al crédito, fundamental para mantener el ritmo de la economía, requerirá una administración muy rigurosa, que genere confianza. Mantener una economía relativamente abierta y competitiva será más imprescindible que nunca cuando reaparezcan —como ya se advierte— reflejos proteccionistas, contra los que, felizmente, se ha expresado rotundamente el presidente brasileño³.

RESCATAR LO QUE VALE

Al viejo Estado proteccionista no retornaremos. Al sueño de un capitalismo sin Estado tampoco. Se trata de reconstruir la vieja idea social democrática, también válida para la social cristiana o liberal social: tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea imprescindible. El escenario de la política ya no es solamente el Estado como fue en la primera mitad del siglo XX, cuando se difundieron estas ideas. Ahora es más vasto. Hay que reequilibrar la sociedad entera, en un esfuerzo de colaboración público y privado. No hay mercado sin regulación del Estado y si alguien tenía duda, ahora le quedó claro. A su vez, no hay crecimiento económico y social sin una empresa privada

³ *El País*, Montevideo, 9 de noviembre de 2008.

fuerte y responsable. Lo hemos visto, para mal, en los Enrom o los *hedge funds*, como para bien en los bancos serios, como los españoles, o en las empresas norteamericanas y chinas que día a día mejoran su competitividad y no dejan palmo de la tierra sin su presencia.

El deber de las empresas pasa por absorber tecnologías a la mayor velocidad posible. El del Estado por realizar el máximo esfuerzo en la educación y garantizar jurídicamente la competencia leal en el mercado. Nada de esto es imposible. Ni distinto a lo que pensábamos quienes siempre hemos creído que las burbujas estallan y sólo los productos sólidos sobreviven. Que la gente pasa y las instituciones quedan. Que desde que el mundo es mundo, los de la piedra pulida vencieron a los de la piedra rústica, y los del hierro a los del bronce, y los de las computadoras a los del ábaco.

Estos años milagrosos de crecimiento, empujados por la revolución científica, nos han mostrado cuánto podemos alcanzar. También cuánto los humanos podemos despilfarrar. Nuestra América Latina no sale mal de este tiempo en que los términos del intercambio comercial le fueron favorables luego de tantas décadas de lo contrario, como sostenía Raúl Prebisch en los años sesenta. Viene ahora un tiempo más difícil. Pero si Corea y Finlandia salieron del subdesarrollo porque son los primeros en la educación de sus jóvenes, no tenemos mucho para dudar. El camino es uno solo y todo ha de ponerse al servicio de ese superior objetivo.

La ilusión estatista nos ofreció más justicia, pero nos hizo perder el rumbo del crecimiento. La magia libremercadista nos brindó expansión y euforia, pero nos deja ahora la interrogante de un futuro incierto. Es la hora de rescatar el rumbo y reemprender la marcha: educación popular, innovación productiva, comercio libre, competitividad, empresa privada oxigenada por el crédito para crecer, Estado garante de los equilibrios de la sociedad. Detrás de la tormenta, sigue viva la sociedad del conocimiento, global y expansiva. Se trata de volver a toparse a la cresta de su ola.

AMÉRICA LATINA ANTE SU PRIMERA GRAN ENCRUCIJADA DEL SIGLO XXI

Por

Ernesto Zedillo Ponce de León*

Director del Centro para el Estudio de la Globalización, Universidad de Yale.

Durante el corto lapso que ha transcurrido de este siglo, la globalización, en buena medida, le ha dado a América Latina tanto la mayor oportunidad como el mayor riesgo que haya tenido en mucho tiempo. La oportunidad provino de la notable expansión que tuvo la economía mundial hasta hace poco tiempo; el riesgo lo constituye la crisis financiera que a mediados de 2007 empezó a manifestarse en los Estados Unidos, que en septiembre de 2008 se transformó en un desastre sistémico y que muy probablemente en 2009, e incluso más allá, acarreará la peor recesión mundial en siete décadas.

Al terminar 2008, la región completó seis años con el más alto crecimiento económico promedio para un lapso de la misma duración en más de cuatro décadas. Este desempeño, si bien se sustentó en bases internas más sólidas que en el pasado, habría sido imposible sin las condiciones externas, sumamente favorables, que prevalecieron desde fines de 2002 hasta bien avanzado 2008. Durante esos años, la mayoría de nuestros países se beneficiaron de una economía internacional en fuerte crecimiento, de términos de intercambio en general sumamente favorables y de mercados globales de capital con gran liquidez y tasas de interés increíblemente bajas. Es difícil encontrar otro periodo en nuestra historia moderna donde se hayan conjuntado tantos

* Ex Presidente de México

factores externos propicios para nuestras economías. Claramente la globalización jugó a nuestro favor hasta hace poco.

Que la bonanza se haya prolongado por un año después de que, en el verano de 2007, comenzaron a manifestarse los problemas en el mercado de créditos hipotecarios en los Estados Unidos hizo que se pensara que nuestra evolución económica había logrado desvincularse de la de los países afectados en primer término por la crisis financiera. Todavía a mediados de septiembre de 2008 el Presidente de Brasil comentaba: “La gente me pregunta sobre la crisis, y yo respondo: Vayan y pregúntenle a Bush; es su crisis, no la mía”. Al momento de escribir estas notas, ya no hay duda: la enfermedad norteamericana se ha convertido en una pandemia global y los países de América Latina estamos entrando en un muy difícil periodo que durante largo tiempo podría marcar nuestra evolución económica y política.

Los acontecimientos recientes deberían llevar a los líderes políticos de América Latina a reconocer dos hechos, uno bueno y otro malo. El bueno es que las reformas emprendidas a fines de los ochenta y durante los noventa en la mayoría de nuestros países han valido mucho la pena. De no contar con las bases que esas reformas confirieron a nuestras economías, éstas se encontrarían ya devastadas por la crisis financiera. Pudimos eludir el desastre en la segunda mitad de 2007 y buena parte de 2008 gracias a que tenemos finanzas públicas más sanas, sistemas bancarios más sólidos, políticas cambiarias más flexibles, considerables reservas internacionales, mayor apertura al comercio y la inversión internacionales, y bancos centrales más independientes y enfocados a combatir la inflación.

La mala noticia es que los gobernantes latinoamericanos lamentarán no haber avanzado más seriamente en estas reformas. Parece que los años de crecimiento que nos allanó la globalización mitigaron, en mucho, el sentido de urgencia de continuar los procesos de reforma. Muy pronto los gobiernos —quizá con la excepción del de Chile— habrán de confrontar la circunstancia de que su margen de maniobra para atemperar en sus respectivos países el costo económico y social de la crisis mundial es sumamente reducido. Sabrán que sus economías fueron lo suficientemente fuertes para no ser postradas al primer embate del desarreglo financiero internacional, pero no para permitir desplegar políticas contra-cíclicas que permitan defender el crecimiento alcanzado en los años recientes. Ojalá que nuestros gobiernos acepten esta realidad y dejen de alimentar entre sus ciudadanos la expectativa de que es

posible compensar los efectos recesivos que implican la reducción en la demanda y en los precios de nuestras exportaciones, el colapso del crédito y la inversión internacionales, las menores remesas de nuestros trabajadores migratorios, y muchos otros factores adversos ajenos a nuestro control.

Al afrontar la crisis, nuestros dirigentes políticos deben tener muy presente la historia y evitar incurrir en errores que tuvieron graves consecuencias en el pasado. En especial, deben repasar la manera en que los gobiernos de la época reaccionaron a los choques que sufrió la economía mundial en los años setenta y principios de los ochenta, y advertir que esas políticas tuvieron consecuencias nefastas para nuestros países. Casi todos los gobiernos latinoamericanos respondieron a los choques petroleros de 1973 y 1979 —que precipitaron una contracción económica y mayor inflación en los países miembros de la OCDE— con aumentos masivos en el gasto público, controles de precios, subsidios inmensos a empresas y sectores ineficientes, creación de multitud de empresas estatales, políticas cambiarias incongruentes y mayor cerrazón al comercio y la inversión foránea. La recesión internacional, lejos de motivar una prudente austeridad, desató una oleada populista a lo largo y lo ancho de la región. Lógicamente, los déficit fiscales y de cuenta corriente en balanza de pagos se dispararon y sólo gracias al reciclaje de los petrodólares fue posible financiarlos durante algún tiempo.

Cuando el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, bajo el mando del legendario Paul Volcker, finalmente actuó en 1981 para restablecer la estabilidad de precios en ese país, restringiendo el crecimiento de la oferta monetaria y dejando que las tasas de interés aumentaran drásticamente, los gobiernos y muchas empresas de América Latina quedaron atrapados con deudas externas mucho mayores que las de pocos años antes. Aunque el servicio de la deuda se elevó muchísimo, los gobiernos continuaron sin ajustarse, solicitando más créditos del exterior. Los bancos siguieron prestándoles por algunos meses, hasta que un día dejaron de hacerlo y comenzaron a exigir el pago de los empréstitos con vencimiento a corto plazo. A fines de agosto de 1982, México cayó en suspensión de pagos, camino que siguieron otros países latinoamericanos poco tiempo después. Estos acontecimientos marcaron el inicio de la llamada “Década Perdida” para América Latina. Mientras esto sucedía, los llamados tigres asiáticos, que se habían ajustado a tiempo y de manera suficiente, lograron muy pronto reanudar su vigoroso crecimiento.

La principal lección de los años setenta para sortear la presente crisis es muy concreta: es muy riesgoso endeudarse para compensar los efectos de una recesión internacional.

Es un hecho que, si bien las finanzas públicas y las balanzas de pagos son ahora más sólidas que en el pasado, en la mayoría de nuestros países esta mejora no alcanzó durante la reciente bonanza el grado que nos permita responder con expansiones fiscales que compensen la caída en la demanda externa. En las circunstancias actuales, aumentos considerables en el gasto público o disminuciones en los impuestos conducirán a marcados deterioros en las cuentas fiscales y en las cuentas corrientes de la balanza de pagos, que simplemente no podrán ser financiados sanamente. Es previsible que los países desarrollados estarán desplegando políticas anticíclicas a través de déficit fiscales que, en algunos casos, como el de los Estados Unidos, serán los mayores que se hayan registrado al menos desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Cualquiera liquidez que esté disponible en los mercados internacionales —particularmente con la aversión al riesgo que seguramente prevalecerá durante varios años— tocará otras puertas antes que las nuestras. Pero aun en el improbable caso de que el crédito externo se reanime pronto, no sería prudente hipotecar de nuevo la recuperación futura de nuestras economías. Lo prudente es que dejemos que la carga inicial de combatir la recesión mundial sea de las naciones que emiten las monedas globales, así como de aquellas que han generado excedentes de ahorro realmente excesivos durante los años de expansión recientes. Lo mejor para nuestras economías, y para la economía global, es que nos ajustemos ordenadamente a la menor demanda mundial y a la reducida disponibilidad de financiamiento e inversión internacionales.

No se puede negar que esta crisis es muy desafortunada para nuestros países, sobre todo porque el ajuste macroeconómico en que habremos de incurrir —querámoslo o no, *ex ante* o *ex post*— nos toma todavía muy lejos de haber avanzado suficientemente en los principales indicadores sociales. Considérese que en 1990 casi el 48% de las familias de América Latina vivían en situación de pobreza; hasta ahora hemos podido reducir esa proporción sólo a cerca del 40%. Y, como es bien sabido, nuestra región sigue siendo la de mayor desigualdad en la distribución del ingreso en todo el mundo, con muy poco avance en este aspecto durante los últimos veinte años.

En este momento de gravísimos aprietos, más valdría hacer lo que desafortunadamente no hicimos en los años setenta y al inicio de los ochenta: en

vez de embarcarnos en aventuras populistas como las que nos alejaron por varias décadas de la convergencia económica con los países más avanzados, tendríamos que reflexionar seriamente acerca de nuestras debilidades estructurales y aprovechar el sentido de urgencia que emanará de esta grave crisis para poder actuar con una verdadera visión de largo plazo y posicionarnos firmemente para la recuperación de la economía global que tarde o temprano habrá de llegar.

Para empezar esa reflexión, podríamos plantearnos una pregunta concreta: ¿cuál es la principal causa de que en América Latina no avancemos satisfactoriamente en la solución de nuestros graves rezagos sociales?

Nuestro insuficiente crecimiento económico es la principal causa de que progrese con riesgosa lentitud en la solución de nuestros agudos problemas sociales. Históricamente, las economías de América Latina han crecido, en su conjunto, más lentamente que las de los países ahora desarrollados, con lo cual nuestra brecha económica respecto a ellos se sigue ensanchando. Al respecto, conviene repasar algunos datos duros sobre la brecha económica entre América Latina y los países que usualmente son nuestro referente.

- Desde mediados del siglo XX, todos los países de Occidente, salvo los de América Latina, han ido cerrando la brecha económica respecto a los Estados Unidos. Ese grupo de países de Occidente incluye algunos, como España, que en 1950 tenían un ingreso por persona similar o inferior al de América Latina. Los latinoamericanos somos ahora los países más pobres de Occidente.
- El ingreso por persona de América Latina es casi la quinta parte, 22%, del de los Estados Unidos, proporción menor al 28% que se registraba en 1950.
- En contraste, un grupo representativo de países europeos que en 1950 tenían un ingreso per cápita equivalente a un 40% del de los Estados Unidos, lograron, para 2000, subirlo al 60%. En el mismo medio siglo, un grupo comparable del Este asiático aumentó esa proporción del 16 al 57%.
- De hecho, en promedio, la nuestra ha sido la economía de más débil crecimiento entre todas las regiones de países en desarrollo durante casi tres décadas. El ingreso per cápita creció sólo un 1% por año entre 1980 y 2005. Ese crecimiento es la quinta parte del registrado en las econo-

mías emergentes de Asia, y es incluso menor al correspondiente al registrado, en promedio, en los países del África al sur del Sahara y en los del Oriente Medio y Norte de África, regiones estas últimas mucho más turbulentas políticamente que las nuestras.

- No es verdad que haya habido *milagros latinoamericanos* en los años cincuenta, sesenta o setenta. Ciertamente en algunos lapsos de esas décadas crecimos más de lo que lo hicimos después de 1980, pero muchos otros países lo hicieron más rápido. Desde 1950, en todas las décadas, América Latina creció a tasas menores que los países emergentes del Asia del Este y que los de la OCDE, hasta que las crisis petroleras de los años setenta constituyeron para estos últimos un serio bache en su crecimiento.
- Tampoco es verdad que haya habido *milagros latinoamericanos* antes de 1950. En 1900, el ingreso por persona en América Latina era el 29% del de los Estados Unidos, una proporción casi igual a la de cincuenta años después. Es decir, nuestro estancamiento no es de hace veinticinco ni cincuenta años. Se remonta a más de un siglo. De hecho, la brecha económica entre América Latina y los Estados Unidos era menor en 1800 que ahora.
- Si bien desde 1990 nuestro desempeño económico ha sido mejor que el de la “Década Perdida” y el ritmo de ensanchamiento de la brecha ha sido menor, el crecimiento resultante ha sido todavía bajo. La mini-bonanza que tuvimos durante 2003-2008 no nos ayudó a cerrar la brecha porque en el mismo lapso los países de otras regiones crecieron más rápido que nosotros.

De no alcanzarse un crecimiento sostenido en los próximos años, nuestra brecha con los países con los que preferimos compararnos seguirá creciendo preocupantemente, efecto que se magnifica cuando en el grupo de comparación se incluye a China, país cuyo ingreso por persona alcanzará al nuestro en algunos años.

Si queremos atacar seriamente las deficiencias que nos impiden resolver nuestros problemas sociales, debemos entender por qué hemos seguido creciendo más despacio que los demás.

Y esta pregunta no se presta a respuestas obvias y simples. Muchos expertos de dentro y fuera de nuestra región se han quebrado la cabeza tratando de darle una respuesta satisfactoria.

Dependiendo de las hipótesis que se han propuesto, así como del método y los datos utilizados para probar o rechazar esas hipótesis, los muchos intentos de explicar nuestro desencuentro con el crecimiento económico han resultado en respuestas distintas, algunas incluso contradictorias. Aunque no me propongo hacer aquí un inventario detallado de esos intentos, vale la pena resaltar algunas de las observaciones que han arrojado estudios recientes (algunos aparecen en la bibliografía), así como el reporte de la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo (en lo sucesivo denominada la Comisión), que fue presidida por el premio Nobel de Economía Michael Spence, de la que formo parte.

En la Comisión analizamos el crecimiento económico acumulado por la docena o poco más de países que desde 1950 han crecido a una tasa anual promedio del 7% o más durante por lo menos 25 años. A partir de la comparación entre los casos exitosos y los que no lo han sido, tratamos de elucidar cuáles son las condiciones que hicieron probable alcanzar y sostener ese alto crecimiento. Nuestro ejercicio es de especial pertinencia para América Latina.

Para sorpresa de nadie, todos los estudios serios han encontrado que la proverbial inestabilidad macroeconómica latinoamericana —expresada en volatilidad del producto per cápita, altas inflaciones y recurrentes crisis financieras y de balanza de pagos— ha sido un fuerte factor inhibitor del crecimiento económico. Esta conclusión la han obtenido economistas de diversas orientaciones, desde los neoclásicos o neoliberales ortodoxos hasta los revisionistas modernos de esa ortodoxia.

Nadie que vea los hechos con objetividad puede negar que la desatención a los equilibrios macroeconómicos esenciales de nuestras economías, en que con frecuencia incurrimos en el pasado —algunas veces, por cierto, invocando razones de justicia social—, ha tenido costos inmensos en términos de producto, empleo y agravamiento de la pobreza.

De ahí que sea afortunado que el compromiso de mantener, al menos, una elemental disciplina en el manejo fiscal y monetario parezca ser objeto de creciente acuerdo en América Latina; acuerdo que frecuentemente se opaca o minimiza por la retórica con que se suelen adornar las opiniones sobre esta materia.

Sin embargo, aunque ese acuerdo se lograra diáfana y unánimemente, y por supuesto se cumpliera en todo momento, no constituiría la solución completa a nuestro mediocre crecimiento.

La disciplina macroeconómica es condición necesaria pero no suficiente para tener un buen desempeño económico. La evidencia histórica nos dice claramente que con indisciplina hay garantía de crisis y falta de crecimiento, pero también nos dice que la disciplina macro, por sí sola, no es garantía de un crecimiento económico más rápido. El armado del rompecabezas requiere otras piezas.

Algunas pistas se pueden encontrar en los estudios estadísticos que se ocupan de la llamada contabilidad del crecimiento del producto nacional, donde se busca explicarlo como función del crecimiento del capital físico y humano, y de las tecnologías que se utilizan en el proceso productivo de una nación.

Gracias a la abundancia de mano de obra, la velocidad de crecimiento en las etapas iniciales de desarrollo está limitada esencialmente por el ritmo de inversión. Así como el crecimiento depende de la inversión, la inversión depende del ahorro, al cual las economías de alto crecimiento asignan una proporción muy elevada de su ingreso.

En principio, los países pueden recurrir al ahorro externo para financiar su inversión. Sin embargo, la Comisión encontró que el ahorro externo es un sustituto realmente imperfecto del ahorro interno. El ahorro externo excesivo es muy riesgoso, como lo ha probado América Latina muchas veces, e incluso la economía más grande del planeta justo con la presente crisis. De hecho, no existe un solo caso con una trayectoria de alta inversión y rápido crecimiento del producto que no haya estado sustentada esencialmente en el ahorro interno. Las historias de éxito son todas de "visión al futuro", sacrificando consumo presente a favor de mayor ingreso en el futuro.

Por supuesto, en las economías de mercado la inversión privada es el principal motor del crecimiento. Pero también es cierto que ningún país ha sostenido un alto crecimiento sin tener altas tasas de inversión pública en infraestructura, salud y educación. Este gasto, lejos de desplazar la inversión privada, la facilita, a condición de que tenga un sustento financiero sano.

Las inversiones en capital humano generan oportunidades de crecimiento. Sin embargo, no se traducen mecánicamente en crecimiento. Hay otros factores en juego. La mala salud y la desnutrición en edad temprana tienen un impacto adverso de primer orden en el crecimiento y la equidad. Todos los países que han sostenido un alto crecimiento por largos periodos han hecho un esfuerzo especial para educar a su población y, en general, ampliar su capital humano. Pero los años de escolaridad son sólo un factor de la educación.

El indicador de escolaridad promedio no registra otros importantes resultados del proceso educativo, tales como el conocimiento y las habilidades cognitivas básicas.

La evidencia que revisamos en la Comisión nos llevó a concluir que en muchos países que no han podido crecer satisfactoriamente, el gasto educativo está afectado por serias deficiencias, lo que constituye no sólo una restricción al crecimiento sino también una causa severa de desigualdad de oportunidades.

Lamentablemente, la calidad y pertinencia de los resultados del proceso educativo continúan relegados en la mayoría de nuestros países esencialmente por razones políticas. Intereses gremiales y, tristemente, grupos que se autoproclaman “progresistas” han capturado a nuestros sistemas educativos, haciendo muy difícil su transformación.

Si tomamos los casos de alto crecimiento como guía, parecería que tasas totales de inversión mayores al 25% del producto son indispensables. Cabe destacar que en los países asiáticos de alto crecimiento la inversión pública en infraestructura ha representado entre un 5 y un 7% de sus respectivos PIB. Además, esas economías invirtieron por lo menos entre el 7 y el 8% de su PIB en educación, capacitación y salud, lo cual no se cuenta como inversión en las cuentas nacionales.

En promedio, la tasa de ahorro en nuestra región es menos de la mitad de la que se registra en los países emergentes de Asia. A mediados de los setenta del siglo XX, el Sudeste asiático y América Latina tenían tasas similares de ahorro. Veinte años después, la tasa asiática era veinte puntos porcentuales más alta que la nuestra. China ha ahorrado cada año más de un 30% de su ingreso nacional durante los últimos veinticinco años.

Sin embargo, es interesante registrar que algunos estudios estadísticos concluyen que, en general, el bajo crecimiento de América Latina se origina no tanto en el insuficiente crecimiento de nuestro capital físico y humano, sino en la baja productividad con que utilizamos esos factores productivos.

Esto significa, en principio, que para aumentar el crecimiento del producto no sería necesario esperar a aumentar la tasa de ahorro e inversión del conjunto de la economía, ni esperar el plazo necesariamente largo que lleva mejorar el capital humano de cualquier país, sino remover los obstáculos que hoy impiden el aumento en la productividad total de los factores productivos.

Esta observación no significa, por supuesto, que nuestro proceso de crecimiento no se vería favorecido por tasas de ahorro y de inversión más altas en nuestros países, así como por un mayor y mejor capital humano. El punto que quiero destacar es que, si pensamos (y hay buenas razones para hacerlo) que es difícil, en el corto y medio plazo, aumentar sensiblemente la tasa de ahorro e inversión y el acervo de capital humano, más nos vale ocuparnos de las causas que determinan la baja productividad de los factores productivos con que ya contamos. Debemos, en otras palabras, precisar en qué reside nuestra insuficiente capacidad para adoptar mejores tecnologías o usarlas más eficientemente cuando ya las tenemos.

La respuesta a la pregunta de qué hace a nuestras economías menos propensas que otras a la innovación y por lo mismo menos productivas, reside en los obstáculos que aún existen en prácticamente todos nuestros países para el desarrollo de nuevos mercados, empresas y productos. Es muy sugerente que el estudio anual del Banco Mundial, *Doing Business*, que en su edición de 2009 publica datos de 181 países, revele que el índice de facilidad para abrir una empresa en Brasil, México y Argentina se ubica, respectivamente, en los lugares 127, 115 y 135. El índice de conveniencia para emplear trabajadores, en los lugares 121, 141 y 130. Estos y otros indicadores explican que el índice de competitividad global que se elabora cada año por encargo del Foro Económico Mundial arroje que, entre los 135 países que cubre su edición más reciente, Brasil ocupe el lugar 64, México el 60 y Argentina el 88.

En la Comisión encontramos que todas las economías de alto crecimiento han dependido del sistema de mercado para asignar recursos escasos. El mercado ofrece señales sobre los precios, decisiones económicas descentralizadas e incentivos para proveer lo que se demanda. Como bien sabemos, el siglo XX vivió muchos experimentos con sistemas distintos a la economía de mercado. Todos ellos fracasaron rotundamente. No es, por tanto, aventurado decir que contar con mercados que funcionen constituye un componente indispensable de la estructura económica para tener crecimiento económico.

El cambio estructural bajo la presión de la competencia es lo que impulsa el aumento de la productividad. Las economías de rápido crecimiento avanzan a través de un proceso frecuentemente turbulento, irrumpiendo en nuevas actividades y sectores al tiempo que abandonan otros más tradicionales. De hecho, el dinamismo de las economías exitosas se debe tanto a la

creación de nuevas empresas cada vez más productivas como a la desaparición de las que no lo son.

En consecuencia, los gobiernos comprometidos realmente con alcanzar el crecimiento deben liberalizar sus mercados de productos. Es decir, deben facilitar al máximo la creación y entrada a la competencia de más empresas, e igualmente deben facilitar la desaparición de las que son incapaces de competir. También deben promover que los mercados laborales sean flexibles, de manera que las nuevas empresas puedan crear rápidamente empleos y los trabajadores moverse rápidamente a ocuparlos.

La movilidad laboral ha sido una característica de todos los casos de alto crecimiento. En los países pobres y populosos, la oferta de mano de obra excede a la demanda. Los empleos son difíciles de conseguir, los salarios bajos y mucha gente se autoemplea no por gusto sino por necesidad. Esta desafortunada situación es lo que se supone que un crecimiento del 7% sostenido al menos por dos décadas debe resolver.

Para que esto ocurra, la mano de obra debe ser móvil; poder cambiar del campo a la fábrica, de una industria a otra, y de la economía informal a la formal. Hay mucho que los gobiernos pueden hacer para incrementar la movilidad de la mano de obra. Por ejemplo, para los trabajadores será más sencillo adquirir nuevas destrezas y emplearse en nuevas actividades si cuentan con educación. Pero, también, los Estados deben reformar las leyes e instituciones laborales de tal manera que para los más pobres sea posible y atractivo emplearse en el sector formal de la economía en vez de seguir subempleados y mal remunerados en actividades informales. Algunas de esas instituciones y reglas existen para salvaguardar los derechos de los trabajadores y para defenderlos de la explotación y de las condiciones insalubres de trabajo, objetivos que de modo alguno deben sacrificarse. Pero los derechos de los trabajadores deben protegerse con mejores leyes e instituciones que induzcan a las personas a emplearse en el sector formal de la economía en vez de seguir subempleadas y precariamente remuneradas en el sector informal, donde el grado de especialización será siempre limitado.

A pesar de la liberalización de los últimos veinte años, la competencia —que, debemos insistir, siempre ha sido la causa que sirve de motor a la innovación en las economías exitosas— continúa siendo limitada en América Latina.

Nuestras economías no sólo han estado más cerradas a la competencia internacional que la estadounidense, las europeas o las asiáticas, sino que hemos mantenido mucho mayores barreras a la competencia interna a través de una multitud de instrumentos.

Durante muchos años fuimos líderes en la aplicación de barreras al comercio internacional y cuando, por fin, decidimos abrirnos (aunque nunca en la medida en que los otros lo han hecho) nos las arreglamos para seguir inhibiendo la competencia en nuestras economías.

Con ese propósito seguimos utilizando de todo; desde onerosas barreras de entrada a los sectores formales de nuestras economías hasta la persistencia de esquemas laborales que penalizan el empleo y la capacitación de la fuerza de trabajo.

Las deficiencias en el registro y en la protección jurídica de los derechos de propiedad es otra poderosa fuerza que conspira en contra de la competencia y el fortalecimiento del mercado interno.

Irónicamente, son los más pobres, cuya protección es frecuentemente enarbolada por los escépticos de la economía de mercado, quienes más sufren las consecuencias de la falta de libertad económica y competencia que todavía obstruye a nuestras economías.

Y no es ironía, sino reflejo de su interés propio, que algunas veces quienes ya han recibido beneficios importantes de nuestro incipiente capitalismo, endeble aún, sí, pero al fin y al cabo capitalismo, se opongan a una mayor competencia externa e interna.

Sin duda, el papel del Estado para que existan economías de mercado más eficientes, dinámicas e incluyentes en América Latina es crucial. En la Comisión encontramos que las economías con alto crecimiento han tenido gobiernos creíbles, capaces y comprometidos con el objetivo de crecer. Hubo pleno acuerdo en que aunque el sector privado debe ser el generador primario de inversión y empleo, el papel del Estado es igualmente esencial para alcanzar el crecimiento sostenido.

Por principio de cuentas, sin gobierno no puede haber economía de mercado, ya que ésta requiere del Estado de derecho, cuya creación y vigencia son función primaria y exclusiva del Estado. La Justicia y la fuerza para hacerla valer constituyen el único monopolio del cual no puede ni debe abdicar el Estado.

Un sistema legal sólido, justo y eficiente es indispensable no sólo para otorgar la seguridad de protección de los derechos políticos y humanos de los

individuos, sino también para garantizar los derechos de propiedad y de iniciativa, sin cuya vigencia no es posible que se desarrolle una economía de mercado dinámica e incluyente.

Además de esforzarse por garantizar los derechos de propiedad y de iniciativa, los gobernantes de los países exitosos han entendido que el crecimiento sostenido no ocurre por sí solo ni por casualidad. Alcanzarlo debe ser el objetivo trascendente de la política económica, adoptado de manera deliberada. En esas economías los gobernantes han comprendido que el desarrollo exitoso precisa de un compromiso de varias décadas y han logrado resolver juiciosamente el dilema fundamental entre el presente y el futuro. Durante un largo periodo de transición, los ciudadanos deben sacrificar consumo presente a cambio de mejores niveles de vida en el futuro. Este intercambio sólo será aceptado si los gobernantes son capaces de transmitir una visión de futuro clara y una estrategia creíble para alcanzarlo. Esa promesa debe ser incluyente, sembrando en los ciudadanos la confianza en que tanto ellos como sus descendientes podrán participar del fruto de ese sacrificio.

La Comisión también subrayó que, para que el crecimiento sea sostenible, es esencial que sus beneficios sean distribuidos de manera más equitativa y que, sin dañar los incentivos al trabajo y la productividad, se cuente con instrumentos de política para que la gente quede protegida de las perturbaciones económicas más severas.

Igualmente se insistió mucho en que los gobiernos deben tomar en cuenta la distinción entre equidad e igualdad de oportunidad.

El primer concepto se refiere al resultado final de los procesos económicos: la gente tiene diferentes ingresos como consecuencia, entre otros factores, de su esfuerzo y habilidades. El segundo concepto, de igualdad de oportunidades, se refiere al punto de partida y tiene que ver con cuestiones básicas como acceso a servicios de salud, nutrición, educación y oportunidades de empleo, así como la garantía de trato igual ante la ley.

Por supuesto, a la gente le importan ambos aspectos, pero entiende que los mercados no producen resultados uniformes para todos. Puede tolerar esta desigualdad en los resultados, a condición de que el Estado la modere con políticas tributarias y de gasto público. Estas políticas deben servir para alentar la cohesión social y así favorecer la continuidad del proceso de crecimiento; deben aplicarse juiciosamente, ya que llevadas al extremo, o mal diseñadas, disminuyen los incentivos al ahorro, la inversión y el trabajo.

Por otra parte, la igualdad de oportunidad no está en conflicto con la eficiencia. En realidad, la desigualdad de oportunidades es tóxica para la eficiencia y el crecimiento. La mejor manera de promover la igualdad de oportunidades es a través de la provisión de servicios básicos de salud y educación, así como la construcción de lo que podríamos llamar la infraestructura del capitalismo popular: es decir, asegurarse de que las personas en condiciones de pobreza tengan identidad legal, plena certeza en sus derechos de propiedad y acceso a instrumentos modernos de ahorro e inversión, como lo ha explicado Hernando de Soto más lúcidamente que otros autores contemporáneos.

Algunas de las desigualdades más agudas se dan en el seno familiar, ya que en muchos países las mujeres aún no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres. El lugar lógico para corregir esta desigualdad está en los obstáculos que impiden a las niñas y jóvenes completar el trayecto entre la entrada a la escuela y el empleo productivo. Cuando se remueven esos obstáculos, el rendimiento en términos de crecimiento y reducción de la pobreza es realmente elevado.

En la Comisión nos quedó claro que en los casos exitosos los gobiernos fueron pragmáticos en la procuración del crecimiento. Los gobernantes de los países con alto crecimiento estuvieron preparados para intentarlo, errar y aprender.

Los latinoamericanos deberíamos tener claro que hemos intentado, errado, pero, tristemente, no aprendido. La causa de este resultado no se encuentra en la economía. Parece más bien estar en la política. Hay analistas que piensan que nuestro problema es que nunca nos ponemos de acuerdo en lo que debe y puede hacerse. Observan que la polarización política que se vive en casi todos nuestros países hace imposible llegar a los acuerdos que permitan las reformas pendientes. Otros más insisten en que el problema se encuentra en nuestra adhesión a la democracia, y nos recuerdan, con la vista puesta en la experiencia asiática, que los países en desarrollo que van teniendo éxito son típicamente aquellos donde las buenas políticas fueron llevadas a cabo por gobiernos no precisamente democráticos.

A esos suspicaces de nuestra tierna democracia habría que recordarles que, durante casi dos siglos de vida independiente, los latinoamericanos hemos probado *ad nauseam* que en este lado del mundo los gobiernos autoritarios y las buenas políticas nunca vienen en paquete. Nuestra nutrida experiencia a lo largo de casi 200 años sugiere precisamente lo contrario. Para no irse

muy atrás en el tiempo, no debería costarnos trabajo reconocer que hoy en día los mayores absurdos en el manejo económico están donde la democracia o no existe o amenaza con hacerse más pequeña.

El problema no es cómo disminuir, sino cómo mejorar nuestras democracias para que entreguen mejores resultados. Pero lograr estos resultados, como advertimos antes, requiere de acuerdos sobre políticas públicas específicas, acuerdos que en nuestros países no parecemos capaces de alcanzar.

En realidad, el problema mayor no es que nuestros políticos, nuestros partidos y nuestras sociedades sean poco proclives a ponerse de acuerdo. El problema principal está en la debilidad de nuestras instituciones. Esa debilidad hace más difícil lograr los acuerdos fundamentales, magnifica el riesgo y el costo de los errores políticos y, cuando excepcionalmente alcanzamos algunos acuerdos sobre las políticas necesarias, tenemos muy poco margen para aplicarlas adecuadamente.

Se genera un círculo vicioso, porque la debilidad institucional lleva a malas políticas; las malas políticas arrojan malos resultados; los malos resultados menoscaban la democracia; y al ocurrir esto la debilidad institucional se acentúa.

Dónde romper este círculo vicioso es nuestro principal reto. ¿Será la solución seguir debatiendo las políticas hasta ponernos de acuerdo? No lo creo.

Por supuesto, diferir, debatir y conceder siempre es necesario en la democracia, pero el valor de los acuerdos sobre las políticas económicas y sociales está limitado por la capacidad institucional para aplicarlas con eficacia y perseverancia.

Sin limitar el necesario debate y la valiosa negociación política, dejemos que, al final, la democracia decida quién merece la oportunidad de demostrar que su propuesta es la buena, pero asegurémonos de que las instituciones sean suficientemente sólidas. Primero, para que el gobierno democráticamente electo tenga la oportunidad efectiva de aplicar su plataforma y, segundo, para prevenir una catástrofe si esa plataforma resulta errada.

El círculo vicioso debe realmente romperse en el eslabón de nuestra debilidad institucional. Supongo que aun si se está de acuerdo con esta sugerencia, podrá pensarse que de todas formas no nos lleva muy lejos. Algunos se preguntarán que si no nos ponemos de acuerdo sobre las políticas económicas y sociales que debemos cambiar, ¿cómo podríamos ponernos de acuerdo sobre las instituciones que debemos reformar?

Es verdad que no podemos ponernos de acuerdo en todas las reformas institucionales que requerimos, pero sí existe una en la que no sólo todos podemos convenir, sino que además es probable que sea, con mucho, la más decisiva para romper el círculo vicioso en que ahora se encuentra atrapado nuestro enorme potencial de desarrollo. Esa reforma es la del Estado de derecho.

Es innecesario fundar exhaustivamente la proposición de que, como regla, el Estado de derecho es palmariamente deficiente en prácticamente todos nuestros países. Es bien sabido que, no obstante algunas reformas muy valiosas de años recientes, nuestros sistemas de seguridad y de procuración y adjudicación de justicia están muy lejos de garantizar la igualdad efectiva ante la ley de todas las personas; de proteger con eficacia los derechos de la gente, incluyendo el de la seguridad personal y del patrimonio; y de hacer que la justicia sea un vehículo efectivo para que los ciudadanos cumplan las obligaciones que les corresponden ante las instituciones y la sociedad.

Incluso en los países con las mayores economías de la región, el Estado no puede cumplir con su función esencial: hacer valer las reglas, producidas por el propio Estado, para garantizar la convivencia social.

La vigencia del Estado de derecho es importante por muchas razones éticas, políticas y sociales. También es crucial para alcanzar el desarrollo. Ningún país ha logrado ser próspero sin una economía de mercado. Más aún, ningún país permanecerá próspero sin una economía de mercado inserta eficientemente en la economía global. Y ningún país subdesarrollado ha dejado de serlo y superado la pobreza sin una economía de mercado dinámica e incluyente.

Pero el complejo entramado de intercambios de bienes y servicios que hacen posible la especialización productiva, la formación de empresas, la creación de empleos productivos, el comercio local, nacional e internacional, y las transacciones financieras, que en su conjunto constituye la economía de mercado, no puede desarrollarse a plenitud y con oportunidades para todos sin un sistema legal sólido; es decir, con reglas justas y transparentes, y con mecanismos que aseguren su aplicación justa y expedita.

Como se anotaba antes, son los pobres quienes más sufren la falta de libertad económica y la exclusión de las oportunidades que provee la economía de mercado. Esto ocurre no sólo porque un limitado acceso a ciertos bienes como la educación, la salud y la infraestructura básica los deja en una situación de desventaja para participar en la economía de mercado, sino

también porque el sistema legal, lejos de protegerlos, los discrimina en el ejercicio de sus derechos de propiedad y de iniciativa.

El fortalecimiento de nuestros Estados para que desempeñen la función, si no única ciertamente esencial, de la justicia, puede ser el gran punto de confluencia de la amplia diversidad política que, afortunadamente, existe en América Latina. Podemos seguir teniendo desacuerdos sobre las otras reformas necesarias. Dejemos que la democracia dirima esas diferencias. Mientras tanto, unámonos, en cada uno de nuestros países, con firme convicción, con clara determinación, para construir la legalidad que hasta ahora nos ha eludido. Encaminarnos en esta dirección no tiene que esperar a que superemos la dura prueba a la que estarán sometidos nuestros países durante la crisis económica global.

Es una tarea que puede emprenderse al tiempo que nos ajustamos con vistas a reducir el costo social y económico, de mediano y largo plazo, de la recesión internacional. En este trance las democracias que hemos construido en los últimos veinte años serán particularmente valiosas. Podemos esperar que habrá ajustes ordenados, e incluso reanudación de los procesos de reforma, en las naciones latinoamericanas donde existen los indispensables pesos y contrapesos que confiere la democracia. Éste es, por fortuna, el caso de la mayoría de nuestros países y ciertamente el de las economías más grandes de la región. Es mucho más alto el riesgo en los casos donde, lamentablemente, la democracia ha tendido a debilitarse en las últimas fechas. Ahí es más probable que se olviden las lecciones del pasado, se adopten las políticas equivocadas y se acabe pagando un precio muy alto por la primera crisis global del siglo XXI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blyde, Juan S. y Eduardo Fernández Arias (2004): "Why Does Latin America Grow More Slowly?", The Inter-American Development Bank, Mimeo.
- Cole, Harold L., Lee E. Ohanian, Álvaro Riascos y James A. Schmitz, Jr. (2004): "Latin America in the Rearview Mirror", NBER Working Paper 11008.
- Commission for Growth and Development (2008): *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, The World Bank.

- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (2000): "History Lessons: Factor Endowments, and Paths of Development in the New World", *Journal of Economic Literature*, volumen 14, núm. 3.
- Fukuyama, Francis (ed.) (2008): *Falling Behind: Explaining the Development Gap Between Latin America and the United States*, Oxford University Press.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002): "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts", The World Bank, Mimeo.
- Velasco, Andrés (2005): "Why Doesn't Latin America Grow More, and What Can Be Done About It?", Yale Center for the Study of Globalization, Memo.
- World Bank (2009): *Doing Business*, <http://www.doingbusiness.org/>.
- World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2008-2009*, <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>.

CRECIMIENTO, EMPLEO Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

AMÉRICA LATINA Y SUS POSIBILIDADES DE DESARROLLO: CINCO TENDENCIAS, CINCO LECCIONES Y CINCO TRAMPAS

Por

Enrique V. Iglesias

Secretario General Iberoamericano

En los próximos veinte años América Latina podría estabilizar un círculo virtuoso de crecimiento y cambio que, al fin, le permita superar su crónico subdesarrollo. Para ello sus dirigentes actuales y futuros deberán tener conciencia de al menos cinco macrotendencias del contexto económico internacional que no pueden ser ignoradas, consolidar cinco lecciones básicas aprendidas en el último cuarto de siglo, y evitar cinco trampas que a lo largo del siglo XX frustraron las posibilidades del desarrollo de la región. No es todo lo que hay que hacer, pero es lo que no puede dejar de hacerse.

Lo afirmado anteriormente puede parecer extremadamente optimista, tanto a la luz de las oportunidades que la región ha desaprovechado en el pasado como al calor de la crisis financiera y económica internacional que al momento de escribir estas reflexiones está en franco proceso de desencadenamiento, y sobre cuya duración, alcance y consecuencias la prudencia, y las opiniones de los expertos aconsejan cautela. Pero si algo sabemos de los ciclos económicos es de su temporalidad, que los mismos recrean las condiciones del entorno en el cual funcionan las economías, y a la vez afectan el perfil de las tendencias del crecimiento a largo plazo, pero que no revierten los fundamentos de esas tendencias.

Al reflexionar sobre el futuro es necesario explicitar los supuestos sobre los que se asientan las reflexiones, para evitar las trampas de la deseabilidad, y afirmarse mejor en el terreno de la previsibilidad. Desde mi observatorio de casi medio siglo vinculado a los debates sobre el desarrollo latinoamericano, no puedo dejar de reflexionar sobre su futuro en un ejercicio, a la vez, de deseabilidad, derivado de mi compromiso con la región, y de previsibilidad, a la luz de lo que hemos aprendido y son las tendencias fundamentales de la economía mundial y de la región. No se trata de un balance entre la emoción y la razón, sino entre las realidades y las posibilidades.

Lo fundamental es evitar que las consecuencias inmediatas de la crisis que estamos enfrentando impidan ver las tendencias a largo plazo, y las oportunidades y desafíos que las mismas plantean a la región. En este sentido, y bajo el supuesto realista de que este ciclo depresivo será superado y la economía mundial recuperará el crecimiento que viene experimentando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, es necesario explicitar algunas tendencias que definirán el entorno en el cual se desempeñará la región en los próximos veinte años.

CINCO MACROTENDENCIAS INSOSLAYABLES

Primero, y al margen de algunos inevitables escarceos proteccionistas, la globalización se intensificará y seguirá constituyendo el entorno fundamental frente al cual las definiciones de políticas que se adopten determinarán si sus oportunidades se potencian, o sus riesgos se sobreponen, y la región queda condenada a la marginalidad y la irrelevancia.

Segundo, la economía de mercado, cuya relevancia aumentó en las últimas dos décadas con el fin de la Guerra Fría y la incorporación a la misma de vastas zonas del planeta, duplicándose la población mundial vinculada a la misma, seguirá siendo el sistema de funcionamiento de la economía mundial y de la casi totalidad de países. No obstante lo anterior, se actuará en un entorno de mayor desconfianza en cuanto a la capacidad de autocorrección del mercado y, por tanto, de mayor activismo del Estado y las políticas públicas.

Tercero, la dinámica de la innovación y el cambio tecnológico se intensificará, retroalimentándose con las dos tendencias anteriores, como ha ocurrido en el pasado reciente, y la dotación de capital humano y la consecuente

aplicación de mayor cantidad de conocimiento en los procesos económicos será determinante en términos de competitividad, productividad y crecimiento sostenido.

Cuarto, se consolidará un mundo multipolar, o apolar, como se comienza a decir; continuará el proceso de pérdida relativa del peso económico de los Estados Unidos de América, que no obstante en términos absolutos seguirá siendo la economía más poderosa del planeta; se consolidarán los tres grandes ejes de la economía mundial que ya se han perfilado —Norteamérica, Europa, Asia del Este—; se adoptarán nuevas formas institucionales de dirección de la economía mundial, más allá de la institucionalidad que nació en Bretton Woods, y finalmente se intensificarán y recrearán diversos esquemas de integración y cooperación internacional, pero el Estado-nación seguirá siendo el marco inmediato a partir del cual se decidirán las políticas que determinen si se transita o no la senda del desarrollo.

Quinto, la preocupación por el cambio climático será uno de los grandes *drivers* de las decisiones de política a nivel internacional, con consecuencias de gran trascendencia en el proceso de innovación tecnológica y sobre los costos, beneficios y oportunidades de las diversas actividades económicas.

Cualquier intento de sustraerse al impacto combinado de esas cinco macro-tendencias, no solamente será inútil sino contraproducente. Lo aconsejable, entonces, es asumir explícitamente esas tendencias e insertarse en las mismas de la manera más inteligente posible. El éxito asiático, pese a las limitaciones de recursos naturales y estar lejos de los grandes mercados, radica, entre otras razones, en su categórica e inequívoca inserción en la globalización, la eficiente relación entre Estado y mercado, la importación de grandes externalidades tecnológicas a través de la inversión extranjera, mientras desarrollaba su propia capacidad de investigación e innovación, y la inversión en capital humano.

LECCIONES A SER CONSOLIDADAS

El hecho reconocido de que la región está enfrentando la coyuntura recesiva mundial con más defensas y en mejores condiciones que en el pasado, subraya la importancia de algunas lecciones del último cuarto de siglo que deben ser fortalecidas en la perspectiva de apuntalar sus posibilidades de desarrollo.

En primer lugar, el papel de las políticas macroeconómicas sólidas y ordenadas, tanto en el campo cambiario como en el monetario y fiscal.

Son notorias líneas de defensa que derivan de las lecciones aprendidas en cuanto al mal manejo macroeconómico del pasado; en particular, la prudencia con que la región ha sabido manejar —salvo casos especiales— la bonanza de los últimos años.

La política fiscal, monetaria y cambiaria mantuvieron en la mayoría de los países la inflación bajo control.

La región aprovechó la bonanza para reducir su deuda externa, que pasó del 42% en el año 2002 al 22% del producto en el año 2007.

Algunos países generaron abundantes reservas que alcanzaron los 460.000 millones de dólares, cifra inimaginable en el pasado, y en varios casos se constituyeron importantes reservas fiscales para atender los periodos de caída de los recursos impositivos. Por primera vez en la historia reciente hay países con deuda neta cero y convertidos en acreedores internacionales.

En segundo lugar, la importancia de la apertura externa. En la bonanza reciente concurrió el hecho de que las exportaciones no sólo han aumentado en valor por el precio en los mercados internacionales, sino también en volumen y en diversificación del espectro exportador y del destino. Esto vino de la mano con otra cara de las reformas implementadas en el último cuarto de siglo: el crecimiento de la inversión extranjera.

En tercer lugar, la importante reducción de la pobreza durante el reciente, y aunque breve, período de fuerte crecimiento económico ha venido a deslindar el estéril debate, que tanto daño hizo en el pasado, sobre si crecer o redistribuir. Sin crecimiento alto y sostenido es sencillamente imposible pagar la importante deuda social de la región.

En cuarto lugar, y estrechamente vinculado a lo anterior, la posibilidad de tener políticas públicas activas de positiva incidencia en la reducción de la pobreza —como los diversos programas de transferencias monetarias condicionadas— sin que las mismas sofoquen el crecimiento y, muy por el contrario, tienden a apuntalarlo.

En quinto lugar, y ésta es una lección que se deriva directamente de los casos más exitosos de la región, que es posible, y además necesario, compatibilizar un papel muy activo del Estado con una creciente relevancia del mercado.

TRAMPAS QUE DEBEN EVITARSE

Que la región, al menos durante el primer año del ciclo recesivo en las economías desarrolladas, continúe creciendo, aunque más moderadamente que en el último quinquenio, no debe conducirnos a una lectura excesivamente optimista, sobre todo si estamos reflexionando sobre sus posibilidades de desarrollo a largo plazo y, en particular, sobre los problemas derivados de su pérdida de capacidad económica y tecnológica.

En términos generales, persisten algunas de las más serias limitaciones estructurales que históricamente han frustrado las posibilidades del desarrollo de la región.

En primer lugar, debe evitarse a toda costa el espejismo de un crecimiento arrastrado por un *boom* en el precio de los alimentos y las materias primas, o de una particular renta externa. El supuesto realista de que la economía mundial en algún momento recuperará la senda de un crecimiento más fuerte significa que la región, privilegiada en su dotación de recursos naturales, tendrá por un largo período un premio en cuanto al valor de los alimentos y las materias primas. El Banco Mundial anticipa moderación en los precios a corto plazo, y difícilmente se volverá a los precios con alto contenido especulativo de 2007 e inicios de 2008, pero tampoco, en el contexto de una creciente demanda internacional, se tendrán los bajos precios reales de los años setenta y ochenta.

Pero estas reflexiones sobre el papel puntal de las materias primas no debería conducirnos a los errores del pasado. Debe aprovecharse esa renta para avanzar seriamente en nuevos patrones de desarrollo productivo. América Latina debe conseguir profundizar en nuevos factores de producción basados en la diversificación de los puntales de producción y de sus exportaciones.

Lo anterior supone la ampliación de su base industrial basada en fuertes políticas de competitividad, tanto en el ámbito estatal como privado, y un refuerzo de sus actividades en materia de servicios. La región está dando muestras de sus avances en materia de industrialización de su base natural, como en la creación de nuevas fuentes de provisión de servicio, tales como los derivados de las tecnologías de la información, el turismo, la cultura, la biotecnología, las técnicas de explotación petrolíferas, etc., pero ése es un esfuerzo que debe ser profundizado y ampliado.

Para avanzar en este campo se requieren políticas de competitividad que ataquen la formación de recursos humanos, la modernización tecnológica, las

infraestructuras y las comunicaciones, la estructura empresarial y la propia reforma del Estado.

En esencia, la región debe aprovechar el premio —que no será eterno— de sus recursos naturales para dotarse de las capacidades de un desarrollo basado sobre todo en sus recursos humanos.

Lo anterior significa muchas cosas, pero sobre todo que los países de la región deben asumir con todas las implicancias del caso que la educación básica de calidad es la mejor infraestructura social para tener un fuerte crecimiento económico y sociedades más integradas. Ésta es una de las grandes lecciones de la experiencia asiática.

Los avances en cuanto al acceso a la educación son evidentes, pero no lo son en cuanto a la calidad de la misma en todos los niveles. Y algunos países deben repensar seriamente el costo que significa, en muchos sentidos —incluso grados importantes de frustración que derivan en serios desórdenes sociales—, gastar más en educación superior que en educación básica y técnica.

Esa preocupación por la calidad de la educación ha conducido a que la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en el marco conmemorativo de los bicentenarios, hayan establecido para el año 2021 unas metas para ser enfrentadas con un conjunto de proyectos ambiciosos e innovativos de cooperación regional.

La segunda trampa que la región debe evitar es la que contrapone la apertura externa y la inserción internacional con el interés nacional. En el marco de las macrotendencias descritas al inicio de estas reflexiones, el interés nacional solamente puede ser materializado a plenitud con una inserción intensa e inteligente en la globalización.

De manera especial, y mientras a través de la inversión en educación y en investigación los países de la región van superando su serio rezago tecnológico, debe incrementarse sustancialmente la atracción de inversión extranjera, tanto por su impacto en la ampliación de las capacidades productivas como por las externalidades tecnológicas asociadas a la misma. Probablemente aquí radique la clave para la superación del rezago tecnológico en el plazo de los veinte años establecido para estas reflexiones.

Las cifras son elocuentes. Mientras en los últimos años China, en promedio, ha captado el 30% de toda la inversión extranjera directa que ha ido a los países en desarrollo, Brasil, el más importante captador de inversión extranjera

directa de la región, ha canalizado poco más del 7% de la misma, y México, el segundo país en importancia al respecto, poco más del 4%.

En la valoración de la necesidad de insertarse de manera intensa, inteligente y sin ambigüedades en la globalización, debe valorarse la creciente multipolaridad de la economía mundial, lo que abre perspectivas de diversificación de mercados que no habían existido, y por tanto de diversificación de exportaciones tanto en cuanto a la naturaleza como al destino, pero sobre todo debe valorarse que ese hecho relativiza la asimetría y dependencia que tanto peso negativo ha ejercido sobre las posibilidades del desarrollo de la región, y, en especial, sobre el imaginario a partir del cual se han construido políticas gubernamentales.

Se trata, en definitiva, de tomar ventaja del hecho de que en las condiciones actuales del mercado y la competencia internacional, y como lo demuestran los casos recientes de éxito, no solamente es posible sino también necesario sintonizar el desarrollo del mercado interno con la expansión y diversificación de las exportaciones.

La tercera trampa, vinculada a la anterior, ha sido la idea equivocada de que resulta necesario, primero, avanzar en la integración regional, para después avanzar en la extrarregional. El peso de los hechos ya ha ido borrando esa noción que se arraigó en la época del llamado desarrollo hacia adentro, como lo demuestran los numerosos casos de países de la región que mientras continúan sus esfuerzos de integración regional y subregional, han establecido o están estableciendo convenios y tratados de cooperación, inversión y libre comercio con los grandes polos del crecimiento económico mundial.

La región debe separarse radicalmente de la noción implícita de que la integración regional puede ser sustituto de la globalización, y asumir que la misma es uno de los caminos más importantes para una inserción inteligente en la globalización.

A su vez, y en el contexto de esta reflexión, la integración regional no debería atascarse en las dificultades actuales que enfrentan los diversos esquemas institucionales, y los países deberían hacer esfuerzos para privilegiar la integración funcional. El hecho de que el comercio intrarregional apenas supera el 15% pone en evidencia que se ha privilegiado la retórica integracionista, la continua invención y reinención de esquemas institucionales y la excesiva valoración de la afinidad histórica y cultural sobre la integración funcional real. Al respecto, las tendencias recientes en materia de inversiones

intrarregionales, y varias iniciativas específicas de cooperación, en especial en el campo energético, son muy prometedoras, pero sin un impulso decisivo a las inversiones en infraestructura que soporten mayores flujos de intercambio, y a la vez creen externalidades que fortalezcan la competitividad de los países de la región, la integración real seguirá estando detrás de las promesas y los deseos, por sinceros y legítimos que sean.

La cuarta trampa es que la desconfianza en cuanto a la capacidad de autocorrección del mercado, legítimamente estimulada por la actual crisis, pueda conducir, como en el pasado, a una redistribución radical de las reglas de juego en cuanto a la relación entre Estado y mercado. Pocas cosas han lastrado más las posibilidades del desarrollo de los países de la región como la incapacidad que se ha tenido en construir una relación eficiente entre el Estado y el mercado. Las lecciones que hemos visto, y la experiencia de otras partes del mundo, revelan que se puede construir una relación eficiente y funcional, que se retroalimente recíprocamente, entre el activismo del Estado y las políticas públicas, y las oportunidades del mercado.

A la luz de esas lecciones, y de la experiencia histórica, lo cierto es que en América Latina, en general, hace falta más y, a la vez, mejor Estado, y también hace falta más y, a la vez, mejor mercado. Una reforma del Estado derivada de la reflexión anterior es una de las tareas más urgentes en la perspectiva de estabilizar un proceso de crecimiento fuerte e incluyente. En verdad, sin esa necesaria reforma, será imposible acometer las grandes tareas en materia de ampliación y diversificación del patrón productivo, ampliación de la infraestructura social y física, integración regional, e inserción intensa e inteligente en la globalización.

La quinta trampa es la del atajo, creer que en el camino del desarrollo hay atajos, y que cada cambio de gobierno deba conducir a un nuevo comienzo. Hay que construir acuerdos y alianzas público-privadas de largo plazo en torno a una visión estratégica del país. Éste es un punto estrechamente relacionado con el anterior, relativo a la relación entre Estado y mercado, y es perfectamente alcanzable si se evitan los excesos ideológicos de uno y otro lado.

En el último período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL)¹ se conoció un estudio sobre un grupo

¹ Trigésimo segundo período de sesiones. Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio de 2008.

de países² que han logrado un proceso de crecimiento fuerte y sostenido y converger, en ingresos, con los países del mundo desarrollado. En el estudio se señala que “en efecto, si bien se advierten muchas diferencias en materia de historia, cultura, sistema político, estructura y nivel de desarrollo y posiciones geográficas, surge una característica destacable en la mayoría: aunque con distinta especificidad, contenido y grados de diferenciación, el gobierno ha aplicado una estrategia a mediano o largo plazo de transformación productiva, a escala nacional o menor, cuyo motor fundamental es, cada vez con más fuerza y en mayor medida, una visión que trasciende el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos. Es decir, muchos de esos países se esfuerzan por establecer proactivamente una visión proyectada al futuro, que orienta una estrategia estructural a mediano y largo plazo, con metas apoyadas en incentivos tendentes a promover en forma directa una inserción internacional dinámica para propiciar la transformación productiva y el crecimiento”.

Y, como lo anota el citado estudio, “en general las estrategias no surgen autónomamente del gobierno central, sino que dimanar de una alianza público-privada, en la cual se observan elementos de liderazgo político, participación civil y construcción de consensos o, al menos, de entendimiento público”.

Esperanzadoramente, ya se observan en la región países que habiendo alcanzado un acuerdo societal básico, explícito o implícito, sobre la relación del Estado y el mercado, y sobre la forma de organización política y la inserción internacional, tienen una feroz competencia política y, a la vez, un sólido consenso sobre la agenda de desarrollo de largo plazo. Ésta es, en definitiva, la prueba de modernidad política que hasta ahora ha resultado tan esquiva a la región.

REFLEXIONES FINALES

La perspectiva de los próximos veinte años, desde el alto grado de inseguridad que nos viene de una crisis inédita y global como la existente en el momento de escribir estas reflexiones, puede llevarnos a conclusiones demasiado nega-

2 Australia, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, República de Corea, República Checa, Singapur y Suecia.

tivas sobre el futuro de la región. No debe ser ése el espíritu que debe animarnos en este momento.

Como dijimos antes, hay defensas que nunca habíamos conocido en el pasado y experiencias, tanto positivas como negativas, que constituyen un capital nada despreciable.

Pero la región debe prepararse para cambios, tanto en los paradigmas actuales de desarrollo como en un nuevo sistema de relaciones internacionales. Esos cambios suponen desafíos, pero también oportunidades.

El nuevo paradigma deberá definir un nuevo tipo de interacción entre el Estado y el mercado. La demonización del sector público queda atrás y abre nuevas oportunidades a una revalorización de las políticas públicas.

Tenemos que esperar que esas relaciones puedan activar a un mercado más eficiente y a un Estado más transparente.

La experiencia de un intervencionismo estatal, corrupto, estatista e ineficiente del pasado no deberá repetirse. Tampoco un mercado desregulado y especulativo como hemos conocido en los últimos tiempos.

En esa nueva relación entre Estado y mercado, la democracia puede fortalecerse y el desarrollo económico dinamizarse pudiendo dar respuestas más rápidas a los grandes déficit sociales.

En el plano internacional, debíamos esperar una globalización más humanizada, con reglas más transparentes, con una mayor democratización del poder económico que nos conduzca a un nuevo orden internacional en lo comercial y en lo financiero con instituciones multilaterales renovadas y fortalecidas.

No quería terminar mis reflexiones sin apelar a una dimensión que en las presentes circunstancias debiera adquirir un papel dinámico. Me refiero a la cooperación regional.

En las presentes circunstancias, la cooperación regional, tan antigua como hoy anémica, debiera adquirir renovado dinamismo, aspirando a construir lo que se ha llamado con cierto optimismo un nuevo orden económico regional.

Hay espacio para ello si se vencen las barreras al comercio y se dinamizan los programas de infraestructura física, de cooperación energética, de cooperación alimentaria, de cooperación financiera, y con objetivos ambiciosos de cooperación en la formación de los recursos humanos.

Con liderazgos fuertes, la región puede hacer de la crisis presente una oportunidad para construir una economía y una sociedad diferentes, en un mundo global que será, también, diferente.

EN BUSCA DEL CRECIMIENTO CON EQUIDAD: INNOVACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

Por

José Luis Machinea*

Cátedra Raúl Prebisch, Universidad de Alcalá de Henares

I. INTRODUCCIÓN

El desempeño reciente de América Latina *pareciera* mostrar que la región ha sido capaz de aprovechar las tendencias favorables del contexto externo ya que, si bien ha crecido menos que otras economías en desarrollo, a fines de 2008 completará el sexenio de mayor y más prolongada expansión desde la segunda mitad de los años sesenta. En ese período ha habido una importante mejora de dos indicadores que son determinantes para que los frutos del desarrollo lleguen a todos los sectores, me refiero al desempleo y la pobreza. Además, todos los análisis muestran que la región es actualmente menos vulnerable a los *shocks* externos que en el pasado; sin embargo, considerando el “tsunami financiero” de los últimos meses, lo correcto es decir que el impacto de la crisis será muy fuerte pero, como la experiencia de la región muestra, menor de lo que hubiese sido en otras circunstancias.

Entonces, ¿por qué decimos que la región sólo *pareciera* haber sabido aprovechar las buenas oportunidades de los últimos años? ¿Por qué sentimos

* Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

que la región, esquivamente, nos oculta su realidad profunda? Porque, cuando hacemos uso de una mirada de largo plazo, podemos observar, junto a los hechos positivos mencionados, otros más bien negativos. En efecto, si bien los últimos años muestran avances en algunos sectores y ciertas empresas que debieran ser tomados como ejemplos en términos de competitividad e innovación, estos casos no son suficientes para impulsar un proceso de desarrollo sostenido. La región sigue concentrada en la exportación de productos primarios y de bienes manufacturados con escaso valor agregado; el proceso de innovación no se refleja en una mayor calidad y, por lo tanto, en mejores precios de exportación de los bienes primarios; la estructura productiva, con la posible excepción de Brasil y, en menor medida, de México, sigue mostrando escasa diversificación, en particular con poco desarrollo de sectores intensivos en ingeniería; a pesar del incremento de los últimos años, la inversión sigue siendo baja para sostener tasas de crecimiento superiores al 5%; la región pierde participación en la exportación de servicios, en especial los más sofisticados que son los más dinámicos del comercio mundial; y la innovación sigue lejos de ser el núcleo dinámico de la estrategia de desarrollo. Además, a pesar de la disminución de la pobreza, la elevada desigualdad en la distribución del ingreso y en la cobertura de los sistemas de protección social dificulta la mejora en la cohesión social de la región.

En otras palabras, América Latina presenta indicadores que no permiten pensar que se han sentado las bases de un desarrollo sostenible en el mediano plazo. A ello se agrega la crisis actual, que sin duda dejará huellas profundas en la estructura económica y social de la región. Por lo tanto, cuando se atemperen los efectos de la crisis financiera, América Latina tendrá que poner en marcha una estrategia de desarrollo de largo plazo que permita lograr el siempre añorado y nunca alcanzado crecimiento con equidad.

En ese contexto, este artículo explora algunas líneas de acción, para lo que, después de la introducción, se analizan las oportunidades y los desafíos del previsible contexto externo de los próximos años (sección II). La sección III discute brevemente dos elementos imprescindibles en toda estrategia de desarrollo: la cohesión social y la diversificación de la estructura productiva basada en la innovación. En particular se discute cuáles son las alternativas posibles dado el contexto externo y las capacidades internas. Si el progreso técnico ha de ser una piedra angular del proceso de desarrollo de Iberoamérica, es necesario pasar revista a algunos rasgos y, en especial, a algunas defi-

ciencias del proceso de innovación en la región (sección IV). La sección V contiene algunas reflexiones finales.

II. EL CONTEXTO EXTERNO: ¿QUÉ PODEMOS ESPERAR EN LOS PRÓXIMOS DIEZ AÑOS?

Las tendencias que caracterizaron el entorno externo de la región en los últimos años sufrieron una fuerte reversión en los últimos meses de 2008, como consecuencia de la fuerte restricción crediticia y de la recesión de la economía mundial, que se ha convertido en la crisis económica más profunda de la economía mundial desde la depresión de la década de 1930. El impacto en la región se manifiesta de distinta manera: menores exportaciones, deterioro de los términos del intercambio, caída de los recursos provenientes de las remesas, menores ingresos por turismo y de inversión extranjera, y una fuerte restricción crediticia, que está afectando la capacidad de los gobiernos de endeudarse para implementar políticas contracíclicas y la del sector privado para renovar su endeudamiento en los mercados internacionales. Por lo tanto, hoy más que nunca el futuro próximo de la región dependerá en gran medida de lo que pase en el escenario internacional, un escenario que se presenta con gran incertidumbre y que, en la visión optimista, sólo mostrará signos de salida de la recesión a fines de 2009 o comienzos de 2010.

¿En qué medida el nuevo escenario internacional volverá a recuperar los rasgos que caracterizaron la economía mundial durante los últimos años, al menos en lo que respecta a América Latina? En esta sección presentamos nuestra visión en una forma concisa, conscientes de que estas previsiones dependerán en gran medida de la resolución de la crisis y de su impacto en algunos de los actores, regionales y mundiales, que se incorporan en el análisis.

En el sector financiero cabe esperar una mayor (y presumiblemente mejor) regulación y supervisión, en términos de aumento de la transparencia, restricción de ciertas operaciones e intermediarios, mayores exigencias de capital (menos apalancamiento), cambios en los incentivos de los ejecutivos de las entidades y, espero, medidas tendentes a reducir el carácter procíclico del crédito. La consecuencia será una menor rentabilidad del sector y una menor expansión del crédito, característica esta última que se verá potenciada en el

corto plazo por la insuficiencia actual de capital en el sistema financiero. Si bien ello puede afectar negativamente el ritmo de crecimiento en el corto plazo, éste será un costo más que razonable si con ello se consiguiese reducir la volatilidad del crédito y del producto y, por ende, mejorar la tasa de crecimiento en el mediano y largo plazo.

Más allá de los cambios previsible en el sector financiero, ¿qué cabe esperar con respecto a los factores estructurales que caracterizaron la economía global durante los últimos años y sobre la posibilidad de su permanencia en el tiempo?

Cuatro elementos son dignos de destacarse. En primer lugar, junto con una gran concentración de la propiedad, seguirá habiendo una desconcentración de la producción, tanto de bienes como de servicios, lo que generará una oportunidad creciente para que algunas empresas de nuestros países se conviertan en parte de la cadena de valor de grandes empresas globales y puedan ascender en esas cadenas. En algunos pocos casos existe la oportunidad de que algunas empresas regionales (las “translatinas”) que sobrevivan a la crisis sean capaces de posicionarse como “campeonas globales”.

En segundo lugar, “Asia en Desarrollo” seguirá siendo la región más dinámica del mundo, capaz de ofrecer bienes industriales, y progresivamente servicios, a precios muy bajos. Al mismo tiempo, seguirá aumentando en forma acelerada sus gastos en innovación y en la formación de profesionales en distintas disciplinas.

En tercer lugar, como consecuencia del punto previo, la incorporación de una parte considerable de la población mundial a la economía moderna seguirá generando una demanda masiva de alimentos y de distintos tipos de manufacturas y servicios. Además, el elevado nivel del ingreso por habitante en el mundo desarrollado y su cada vez mayor concentración, así como la mayor diversidad de intereses, modas y estilos de vida, seguirán diversificando y estratificando la estructura del consumo, lo que supone el surgimiento de nichos muy especializados de demanda personalizada. Para el primer mercado se requieren métodos masivos de producción de productos homogéneos; para el segundo, en cambio, una escala más pequeña, extrema flexibilidad y continua innovación.

Por último, desde el punto de vista de los adelantos tecnológicos, se avizoran grandes cambios adicionales asociados con una difusión más amplia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y con el desarrollo y la difusión de la biotecnología, que están destinados a producir profundas transformaciones en la producción de bienes y servicios. Cabe pre-

ver, además, que otras tecnologías de propósito general, como la nanotecnología, los nuevos materiales y las fuentes de energía renovable, impulsen también grandes innovaciones de procesos, productos y modelos de negocios¹.

Todas estas tecnologías son convergentes y tienen la capacidad de afectar o redefinir las trayectorias de un conjunto muy amplio de sectores.

En otras palabras, es razonable pensar que estaremos en presencia de una demanda de productos primarios e industriales que debiera seguir generando elevados términos de intercambio para la región², una hipersegmentación de los mercados (bienes primarios, manufacturas y servicios), una descentralización de la producción de bienes y servicios a escala global, y el surgimiento de nuevos paradigmas tecno-económicos que brindan la oportunidad de mejorar la competitividad a través de distintas formas de innovación en todos los sectores.

Considerando la actual fase por la que atraviesa la economía mundial, ese escenario aparece como distante, pero, salvo que la economía mundial entre en una larga depresión, pareciera un escenario no sólo posible, sino también probable a partir de 2010-2011. Si ése fuera el caso, cabe preguntarse cómo aprovechar esa nueva oportunidad, que puede comenzar a delinearse en poco más de un año, para no cometer los errores del pasado reciente. Al respecto, cabe recordar que ese eventual escenario positivo no estará disponible para siempre. Pasada la fase de más rápido crecimiento de “Asia en Desarrollo”, y en particular de China (¿2020 ó 2025?), es probable que la composición de la demanda mundial vuelva a modificarse en favor de los servicios y en detrimento de la industria, con su menor demanda de materias primas³. Asimismo, en la medida en que la migración no siga fluyendo con la intensidad de las últimas dos décadas al mundo desarrollado, es previsible que las remesas comiencen a reducir su importancia relativa. Tampoco, posiblemente, estén disponibles las oportunidades que hoy ofrece la revolución tecnológica, algunas cadenas de valor en bienes y servicios, y la segmentación de los mercados. Entonces, aprovechar algunas de estas oportunidades en los próximos años requiere prepararse desde ahora.

1 CEPAL, 2008.

2 Por elevados se entiende menores a los del período junio 2007-junio 2008, pero superiores a los de las décadas previas.

3 Otros factores concurrirán en ese sentido, tales como los avances tecnológicos que aumentarán considerablemente la productividad de la tierra y la sustitución de ciertos productos primarios.

III. DOS ELEMENTOS CENTRALES DEL PROCESO DE CRECIMIENTO

Está fuera de los objetivos de este documento un análisis exhaustivo de cuáles son los factores decisivos para el desarrollo de América Latina y en qué medida la región se ha movido en ese sentido durante los últimos años⁴. Sin embargo, hay dos elementos, que a primera vista aparecen como muy alejados entre sí, que debieran formar parte de cualquier estrategia de desarrollo: mejora de la cohesión social y mayor diversificación productiva a partir de la innovación. Un breve comentario sobre la cohesión social para luego concentrarnos en la diversificación productiva y en la innovación.

MEJORA EN LA COHESIÓN SOCIAL

Avanzar en cohesión social en América Latina significa llevar adelante políticas públicas eficaces en tres ámbitos decisivos. En primer lugar, políticas públicas orientadas a *generar oportunidades*, crecimiento económico y empleo. En segundo lugar, políticas destinadas a *generar capacidades* y, finalmente, políticas *orientadas a la solidaridad*, lo que implica protección social fundada en derechos⁵.

Estas políticas requieren definir con mayor precisión cómo y en qué se traducen concretamente los derechos sociales en la vida de los ciudadanos; vale decir, cuáles son las prestaciones, los activos y los beneficios a los que todo ciudadano puede aspirar por su condición de tal, y cuáles son los tiempos que la sociedad fija para el logro de esa plena titularidad de derechos. Para ello es necesario lograr acuerdos en el marco de un contrato social implícito o explícito, que refleje la idea del “nosotros” que tiene cada sociedad y la intensidad de la solidaridad.

Por último, vale la pena recordar que la cohesión social no es sólo un fin sino también un medio. Las sociedades con mayores niveles de cohesión social son capaces de construir mejores instituciones y de generar la confianza requerida para implementar reformas indispensables, ya que los ciudadanos están más dispuestos a aceptar pérdidas de corto plazo con el convencimiento de que éstas

4 Véase al respecto, Machinea, 2007.

5 CEPAL, 2007.

serán compensadas por las ganancias de largo plazo. La ecuación es simple pero difícil a la vez: hay mayor cohesión social cuando los individuos sienten que a la larga su beneficio es mayor cuanto mayor es el beneficio colectivo.

LA INNOVACIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA

Diversos estudios muestran que la diversificación de la estructura productiva ha acompañado el proceso de crecimiento económico en la mayoría de los países; esto significa que, conforme aumenta el producto por habitante, la estructura productiva tiende a evolucionar hacia un menor grado de concentración sectorial de la producción y el empleo, para luego aumentar cuando la economía alcanza elevados niveles de ingreso⁶. Además, se ha observado que la creación y la utilización del progreso técnico y la creciente sofisticación de los bienes producidos y consumidos son rasgos destacados de las economías con mayor grado de desarrollo. Ello implica que el proceso de desarrollo lleva a una diversificación de actividades, productos y procesos productivos en dos sentidos: una ampliación de la variedad del conjunto de bienes que la economía produce y utiliza y, de forma complementaria, un mayor contenido de habilidades técnicas y conocimientos incorporados en ellos⁷.

Al respecto, ya los *padres del desarrollo* señalaban hace seis décadas que el crecimiento requería de una mayor diversificación productiva y que ésta era producto de la creciente producción de bienes manufacturados con un mayor contenido tecnológico⁸. Ésa ha sido la experiencia de los países que han logrado un cierto nivel de desarrollo en las últimas décadas.

Sin embargo, no es menos cierto que en los últimos años la descentralización de las actividades productivas que ha generado un importante crecimiento de las exportaciones industriales, en particular de bienes de media y alta tecnología en varios países en desarrollo, no ha producido un aumento proporcional del producto industrial (valor agregado) y, particularmente, de

6 Véase al respecto Imbs y Wacziarg, 2003 y CAF, 2006.

7 CEPAL, 2008.

8 Los padres del desarrollo, o lo que Krugman (1992) denomina los años de la alta teoría del desarrollo, incluye a autores como Prebisch, Rosenstein-Rodan, Myrdal, Nurske, Lewis y Hirschman.

las capacidades y del conocimiento incorporado a ellos. Es decir, cada vez más el producir bienes industriales de cierto grado de sofisticación no necesariamente implica tener la capacidad de controlar su tecnología, ni que ello aumente la capacidad de innovar o la de crear habilidades locales.

Además, como consecuencia del dinamismo de "Asia en Desarrollo", América Latina tiene y tendrá dificultades para competir no sólo en el sector de bienes de media y alta tecnología donde la frontera tecnológica se mueve a gran velocidad en el mundo desarrollado, sino también en la producción de bienes que requieren mano de obra barata, ya sea en bienes manufacturados de baja tecnología como en ciertos eslabones de la producción de bienes de cierta complejidad tecnológica. O sea, los espacios para competir en la producción de bienes manufacturados se seguirán reduciendo.

Sin desconocer que hay varios países de la región, en especial los de mayor tamaño relativo, que han desarrollado capacidades en distintos sectores manufactureros que les permitirán competir en los mercados internacionales, pareciera que, en términos más generales, un *nuevo y masivo proceso de industrialización* es en nuestros días algo bastante más difícil que en el pasado. Estas restricciones nos llevan a interrogarnos acerca de cómo los países de América Latina pueden sentar las bases de un crecimiento sostenido a partir de una mayor diversificación productiva en la que la innovación sea el factor dinámico.

La respuesta está relacionada con las características del progreso técnico en nuestro tiempo. A diferencia del pasado, y como se discutió en la sección previa, los nuevos paradigmas tecnoeconómicos abren una ventana de oportunidades en distintos sectores productivos; ello implica que también se puede diversificar la estructura productiva a partir de los recursos naturales y de los servicios. Además, en un mundo con creciente concentración de la propiedad, la descentralización de la producción genera oportunidades de participar y de ascender en las cadenas de valor, mientras que la hiper-segmentación de la demanda suscita posibilidades de producir en pequeña escala.

Por cierto, nada de esto es automático. Se requiere, entre otras cosas, una estrategia de país y políticas públicas funcionales a esa estrategia.

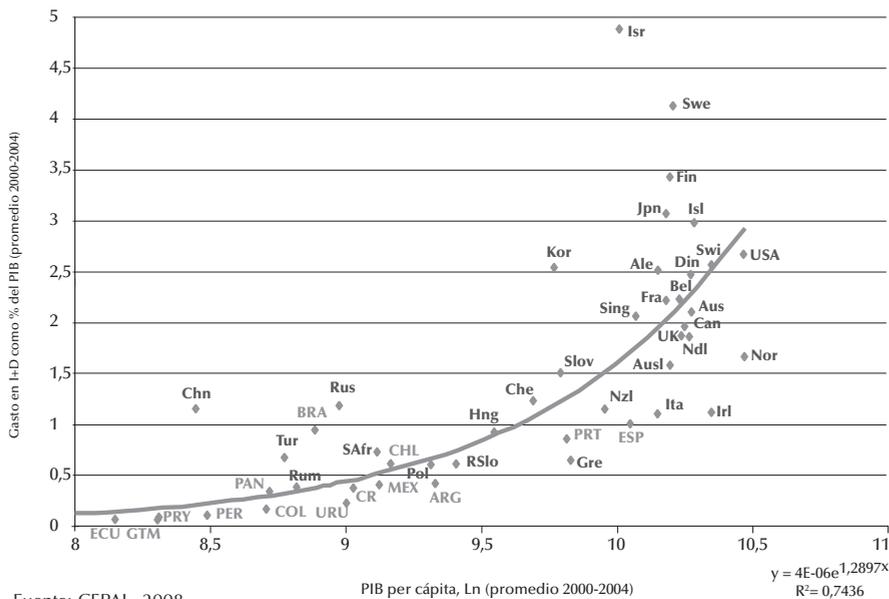
Sobre este punto volveremos en las reflexiones finales. Permítasenos ahora analizar brevemente cuáles son las principales características del proceso de innovación en la región y qué debiera cambiar para que el progreso técnico se convierta realmente en la piedra angular del desarrollo.

IV. LA INNOVACIÓN EN IBEROAMÉRICA

La innovación es una combinación de conocimiento y recursos que resulta en la creación de nuevos productos, procesos, formas organizacionales y prácticas comerciales. Esta definición permite considerar como innovación desde cambios radicales hasta pequeñas mejoras en distintas actividades.

Desafortunadamente no existen datos para medir adecuadamente los esfuerzos de innovación definidos de una manera amplia. Por lo tanto, las cifras que se utilizan usualmente son las destinadas a investigación y desarrollo (I+D). El gráfico 1 muestra que, con excepción de Brasil y, en menor medida, de Chile, los países de América Latina invierten en investigación y desarrollo menos que lo que les “correspondería” de acuerdo con su nivel de ingreso. Esa reflexión puede extenderse al espacio iberoamericano, pues tanto España como Portugal muestran para su nivel de ingreso una baja inversión en I+D.

Gráfico 1. Gasto en I+D en algunos países seleccionados (como % del PIB)



Aun reconociendo que Latinoamérica está en una etapa de su desarrollo en la que la adopción y la adaptación de nuevas tecnologías tienden a ser más importantes que la creación, debe recordarse que las distintas etapas del pro-

ceso de innovación no son lineales, ya que la existencia de capacidades, la investigación y un ambiente favorable a la innovación son de crucial importancia para lograr avances significativos en el proceso de adaptación y también en el de adopción de nuevas tecnologías, incluyendo formas de organización y comercialización que aumentan fuertemente la productividad. Además, es difícil pasar a la etapa de creación si no se van generando ciertas capacidades en el período previo.

Conjuntamente con el bajo nivel de gasto en I+D, hay otros elementos que caracterizan el proceso de innovación en la región. En primer lugar, el escaso dinamismo del sector privado: en América Latina la participación del sector público en los gastos de I+D casi duplica la del sector privado, mientras que en los países más desarrollados sucede lo contrario (cuadro 1). Ello puede ser resultado de que existen escasos incentivos para que el sector privado de la región innove, aunque hay dos factores que permiten calificar este indicador. Por un lado, en los países que supieron crear una capacidad tecnológica propia, el sector público tendió a ser predominante en las primeras etapas de la inversión en I+D. A medida que la estructura productiva se fue especializando en sectores y actividades de contenido científico y tecnológico más complejo, aumentó proporcionalmente más la inversión en investigación y desarrollo del sector privado. Por el otro, en aquellos países desarrollados que cuentan con una estructura de exportación similar a la de América Latina, es decir intensiva en recursos naturales (Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Noruega), la participación del sector público es mayor que en el resto del mundo desarrollado (cuadro 1).

En segundo lugar, la eficiencia de los gastos en innovación, medida por las patentes otorgadas por la oficina de patentes de Estados Unidos, es relativamente baja, tanto en América Latina como en España y Portugal. Si bien se podría decir lo mismo de China e India (cuadro 1), la diferencia radica en que en los dos países asiáticos el gasto en I+D ha aumentado mucho en los últimos años, de manera que lo que aparece como baja eficiencia se deba a que hay un período de maduración antes de que la investigación se manifieste en resultados concretos. Ése no es el caso de los países iberoamericanos, donde los gastos en I+D han permanecido relativamente constantes en términos del producto durante bastante tiempo. Pero quizá el contraste más marcado entre ambas regiones es la diferente velocidad del aumento del número de patentes: mientras que entre 2000 y 2007 en China e India se han multiplicado por

Cuadro 1. Algunos indicadores sobre I+D en países seleccionados

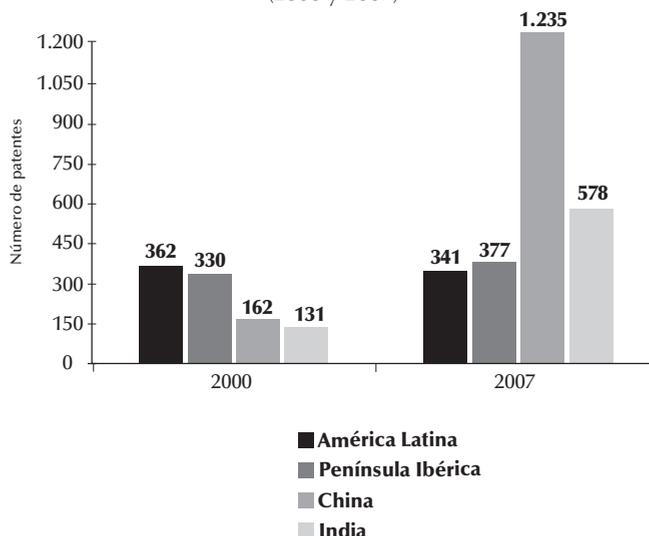
	Número de investigadores por millón de habitantes	Patentes otorgadas por la USPTO	Patentes otorgadas por la USPTO por millón habitantes	Gasto total en I+D como % del PIB	Gasto en I+D empresarial como % de la I+D total	Efectividad del gasto en I+D (costo de cada patente en millones de US \$, PPP)	Artículos científicos en Science Citation INDEX por millón habitantes
Argentina	768	50	1,3	0,4	33	43,1	79
Brasil	462	161	0,9	0,9	40	84,2	53
Chile	833	18	1,1	0,7	46	67,6	96
Colombia	127	14	0,3	0,2	18	30,9	9
Costa Rica	425	10	2,4	0,4	28	15,1	24
México	332	102	1,0	0,4	32	41,8	38
Perú	na	6	0,2	0,1	29	38,3	5
China	715	565	0,4	1,3	68	208,8	32
India	130	403	0,4	0,6	20	56,9	13
Corea (Rep. de)	3.723	4.591	95,1	3,0	77	6,9	340
Malasia	509	93	3,7	0,6	72	17,3	24
Australia	4.068	1.093	54,4	1,8	54	9,9	785
Canadá	3.918	4.094	125,8	2,0	52	5,5	800
Nueva Zelanda	3.883	165	41,2	1,1	43	6,4	728
Finlandia	7.545	1.005	191,2	3,5	71	6,1	917
Irlanda	2.681	169	40,6	1,2	65	11,8	510
Noruega	4.726	242	52,3	1,5	54	12,0	788
España	2.529	318	7,3	1,1	54	41,4	423
Suecia	5.989	1.189	131,8	3,9	76	9,5	1.109
Portugal	1.991	13	1,2	0,8	36	133,6	276
Grupo de los siete (G7)	4.150	166.745	231,0	2,5	64	4,0	600

Nota: Los datos corresponden a 2006 o al año más cercano disponible.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de UNESCO, USPTO, NSF, Science and Engineering Indicators 2008 y Banco Mundial.

8 y 4,5, respectivamente, en la Península Ibérica han aumentado sólo un 15% y han disminuido levemente en América Latina (gráfico 2).

Gráfico 2. Número de patentes en América Latina, Península Ibérica, China e India (2000 y 2007)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de USPTO (US Patent and Trademark Office).

En tercer lugar, el cuadro 1 muestra que si bien en la región el número de investigadores y de artículos científicos por habitante es aproximadamente un décimo del de los países desarrollados, ese número se compara favorablemente con el de algunos países en desarrollo (China, India y Malasia). Que haya pocas patentes en relación con el número de investigadores y publicaciones es posiblemente un síntoma de que los esfuerzos en este campo no tienen como objetivo la innovación para la producción, ya sea por la menor proporción de investigadores dedicados a las disciplinas que se vinculan en forma directa con la producción o por los temas que se investigan.

En síntesis, estos indicadores muestran que los patrones de innovación son asimétricos. Mientras que en América Latina la mayoría de las actividades de investigación y desarrollo se orientan a la ciencia y la investigación básica, los países que están en la frontera tecnológica se centran en el desarrollo aplicado y experimental. En la región, la I+D se realiza principalmente en universidades y laboratorios públicos, pero en el resto del mundo son las empresas las que encabezan la realización de este tipo de actividades. Si bien la

mayoría de los países de la región se caracterizan por tener una elevada intensidad de recursos naturales en su estructura productiva y un relativamente bajo nivel de ingreso por habitante que explican en parte esa realidad, lo más preocupante es el bajo nivel de inversión en I+D y la falta de desarrollo aplicado a actividades productivas.

V. REFLEXIONES FINALES

América Latina está pasando por un período de estancamiento, aumento del desempleo y previsible incremento de la pobreza. Atender la emergencia es sin duda prioritario, en especial considerando que no es evidente cuándo cambiará la situación, entre otras cosas porque el contexto externo será determinante en este aspecto. Sin embargo, en este trabajo se argumenta que algunas de las características externas que estuvieron presentes en el período previo a la crisis volverán a manifestarse, sin la “exuberancia irracional” de entonces, en un cierto período relativamente breve de tiempo (¿2010?). Si ése fuera el escenario, es crucial que la región, a diferencia del pasado reciente, aproveche las oportunidades de esa etapa de la globalización para sentar las bases de un crecimiento sostenido.

Para ello es necesario que los países diseñen una estrategia de desarrollo que incluya dos ejes centrales: una mejora de la cohesión social y un creciente énfasis en la innovación como motor del desarrollo. Nuestros países necesitan llegar a la década de 2020 con logros definitivos en ambos frentes, entre otras razones porque para ese entonces posiblemente se comiencen a revertir algunos de los factores favorables del contexto internacional.

Avanzar en términos de cohesión social requiere el logro de un acuerdo social, implícito o explícito, que se base en una mejora de la equidad y del funcionamiento de las instituciones de la democracia. Obviamente, este acuerdo social requiere de un pacto fiscal, cuya legitimidad descansa en gran medida en la universalidad de las prestaciones y en la eficiencia y la transparencia del sector público. Además en el corto plazo, la crisis pondrá a prueba la solidaridad de nuestras sociedades.

Si los ciudadanos no se sienten que forman parte y que están involucrados en planes relacionados con su futuro, será muy difícil lograr acuerdos

mínimos que permitan diseñar e implementar una estrategia de país de largo plazo que defina el rumbo, ayude a aprovechar las oportunidades que ofrece el mundo y trabaje para eliminar las restricciones internas.

Si bien no es éste el espacio para avanzar en los elementos centrales de esta estrategia, cabe recordar que las experiencias exitosas e irreversibles de desarrollo siempre han estado caracterizadas por procesos masivos en los que la sociedad adquirió ciertas capacidades tecnológicas. Llegar a esos niveles requiere de algo más que financiar institutos de investigación. Una sociedad dispuesta a innovar es aquella que sabe que la innovación es, más allá de los cambios radicales, un proceso de cambios incrementales en todos los ámbitos, públicos y privados, y en todas las áreas: la producción, la comercialización y la organización de la empresa.

Pero, más allá de los cambios en el interior de la empresa, una sociedad dispuesta a innovar es una sociedad que está dispuesta a realizar cambios sustanciales para hacer frente a los nuevos desafíos. No puede haber innovación si no hay una estrategia de país que fije el rumbo en el mediano y largo plazo; si se cree que innovar es meramente tener un Ministerio de Ciencia y Técnica y no crear un verdadero sistema nacional de innovación con relaciones dinámicas entre los participantes; si no hay incentivos para las empresas emprendedoras; si no hay reformas que mejoren la calidad de la educación, enseñando a aprender, a plantear y resolver problemas, y a trabajar en equipo; sin ofrecer incentivos para la formación de ingenieros y técnicos; si los investigadores no tienen incentivos para relacionarse con las empresas para acelerar el progreso técnico en la producción de bienes y servicios⁹. Además, en los países de Iberoamérica, pero muy especialmente en Latinoamérica, no puede haber innovación gravitante si no se focaliza el esfuerzo, porque los recursos son, por el tamaño de las economías, relativamente pequeños para poder ser relevantes en varias áreas.

Como hemos visto, el contexto internacional genera nuevas posibilidades. Sin embargo, el aprovechamiento efectivo de estas oportunidades conlleva un considerable esfuerzo tecnológico interno que permita ir modificando progresivamente el patrón de la estructura productiva en favor de las actividades más promisorias en cuanto a generación y difusión de innovaciones. La diversificación y el desarrollo de espacios en los que se conjugue el aprendizaje

9 Al respecto, véase Carlota Pérez, 2000 y 2001.

tecnológico y la competitividad deben ser el núcleo de cualquier estrategia de desarrollo. Es necesario generar una cultura de la innovación que permita crear y beneficiarse de las oportunidades sobre la base de nuevas propuestas.

Evitar continuos cambios de rumbo requiere de ciertos acuerdos, similares a los que son necesarios para lograr avances en términos de la cohesión social. Es por ello que los países que no son capaces de lograr ciertos consensos difícilmente tengan un destino en la globalización.

Existen las oportunidades para que el espacio iberoamericano sea un actor relevante en el año 2020; concretarlas depende básicamente de nosotros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2006): *Camino a la transformación productiva en América Latina*, Serie Reporte de Economía y Desarrollo, Caracas.
- CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2007): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2008): *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, Santiago de Chile.
- Imbs, J. y R. Wacziarg (2003): "Stages of diversification", *American Economic Review*, vol. 93, núm. 1.
- Krugman, Paul (1992): *Geografía y comercio*, Barcelona, Editorial Antoni Bosch.
- Machinea, José Luis (2007): "Ideas para una agenda de desarrollo", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, págs. 41-74.
- Pérez, Carlota (2000): *Cambio de paradigma y rol de la tecnología en el desarrollo*, conferencia en el ciclo "La ciencia y la tecnología en la construcción del futuro del país", Caracas.
- (2001): "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la CEPAL*, núm. 75, Santiago.

EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO CON ESTABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Por

José Antonio Ocampo*

Profesor de la Universidad de Columbia

La obsesión por el corto plazo que caracteriza las coyunturas de crisis recorta el horizonte temporal de todos los análisis económicos. Sabemos que ésta es la peor crisis financiera mundial desde los años treinta y que será posiblemente la peor recesión mundial desde la Segunda Guerra Mundial, pero no conocemos todavía su intensidad, su duración y, más allá de los efectos de corto plazo, su impacto sobre América Latina y otras regiones del mundo en desarrollo.

Los fuertes cambios en curso en el sistema financiero son ya evidentes y a ellos se agregará un reordenamiento institucional de la arquitectura financiera internacional cuyo alcance aún desconocemos. La crisis generará, además, efectos duraderos sobre el endeudamiento público en muchos países. Los legados sociales serán importantes, no sólo sobre el empleo sino también sobre los sistemas de pensiones. Ya es evidente que ha aumentado la valoración del Estado y se ha perdido la fe en la capacidad de los mercados de auto-regularse, pero el alcance de la intervención estatal que inducirá tampoco se conoce. ¿Llevará a una participación más permanente del Estado en la actividad financiera, más allá de los programas de rescate y del endurecimiento de

* Anteriormente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia

la regulación? ¿Habrà un retorno a una mayor intervenci3n del Estado en los sistemas productivos? Y, quizà mäs importante, ¿habrà un retorno al proteccionismo a nivel mundial y, si es así, de qué alcance?

En este contexto de incertidumbre, este ensayo ignora las dimensiones coyunturales para enfocar la atenci3n en tendencias de mäs larga duraci3n del desarrollo latinoamericano, teniendo como marco el legado del período de reformas de mercado así como del auge económico que experimentó la regi3n entre 2003 y 2007. Está organizado en torno a tres secciones. La primera se refiere al desafío del crecimiento dinámico. La segunda a su relaci3n con los patrones de inserci3n comercial de los países de la regi3n. La tercera a la estabilidad macroeconómica. Debido a la naturaleza del ensayo, sólo se incluye un mínimo de referencias a documentos esencialmente institucionales.

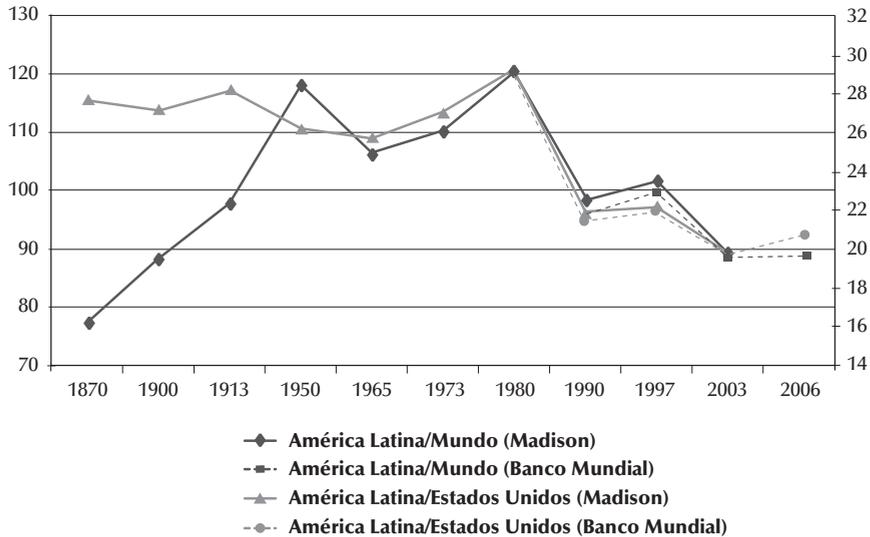
EL DESAFÍO DEL CRECIMIENTO DINÁMICO

Una mirada de muy largo plazo al desarrollo latinoamericano indica que América Latina creció a un ritmo mäs rápido que el resto del mundo tanto durante la etapa clásica de “desarrollo hacia fuera” como durante el primer periodo de la etapa de industrializaci3n dirigida por el Estado¹, hasta 1950 (gráfico 1). Después de un rezago en las primeras décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el proceso de crecimiento relativo se reinició a mediados de los sesenta y para 1980 se alcanzó la mejor posici3n relativa de América Latina en relaci3n con el PIB per cápita promedio del mundo.

Este proceso se interrumpió con la crisis de la deuda de los años ochenta del siglo pasado. Desde entonces, la posici3n relativa de América Latina en el concierto económico mundial experimentó un gran retroceso, especialmente durante las dos grandes crisis que atravesó la regi3n —la “Década Perdida” y la crisis de fin de siglo que dio lugar a otra “media Década Perdida”— sin que los dos períodos de crecimiento que sucedieron a estas coyunturas críticas hayan hecho mucho por revertir la tendencia. El retroceso acumulado fue dramático: en 2006 la posici3n relativa de la regi3n en relaci3n con la producci3n por habitante promedio del mundo era apenas similar a la de un siglo antes.

1 Prefiero este término al de “sustituci3n de importaciones”, porque ésta fue apenas una de las características de dicho proceso, y quizà no la mäs importante.

Gráfico 1. PIB per cápita vs. promedio mundial y Estados Unidos



Estos datos deben servir para corregir la “leyenda negra” que rodea todavía en algunos círculos la etapa de industrialización dirigida por el Estado, así como ilustrar la gran frustración que se generó por la incapacidad de las reformas de mercado de desencadenar una fase de crecimiento económico dinámico. Por supuesto, lo primero no debe servir para tratar de regresar a una etapa de desarrollo que sería irreplicable, entre otras cosas porque correspondió a una economía mundial muy diferente a la actual, y tampoco para decir que todo lo que se hizo durante el período de reformas fue incorrecto.

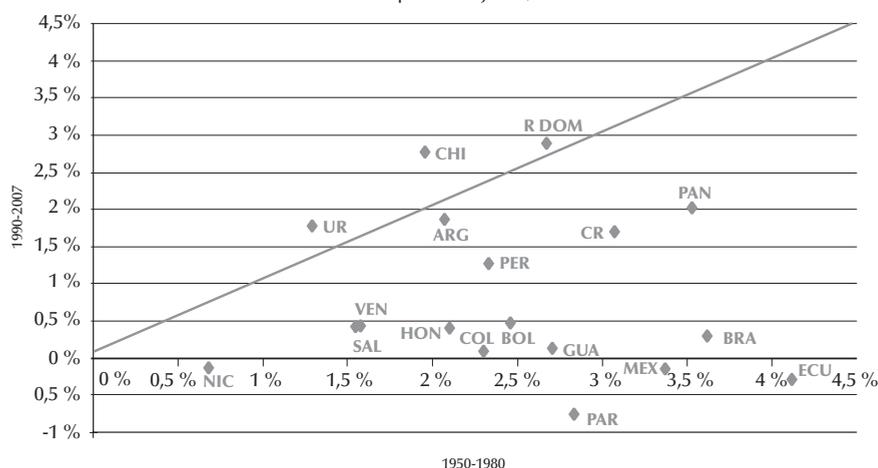
El gráfico 2 corrobora las dudas sobre el crecimiento económico que sucedió a las reformas, entre 1990 y 2007. La comparación que se ofrece contrasta este ritmo de crecimiento con el de las tres décadas transcurridas entre 1950 y 1980, que podemos considerar representativo de la etapa de industrialización dirigida por el Estado. El gráfico registra la evolución del PIB por trabajador, que es una buena aproximación a la productividad laboral promedio².

La línea diagonal nos permite diferenciar entre aquellos países que han crecido más rápidamente durante el período de reformas que en la fase de

2 Estrictamente hablando, la medida utilizada estima una productividad no ajustada por cambios en las tasas de desempleo abierto ni de la informalidad laboral, pero en tal sentido capta mejor el grado de utilización de la fuerza laboral.

industrialización dirigida por el Estado (aquellos que se localizan por encima de la línea diagonal) de aquellos que han crecido más lentamente (por debajo). Como se puede apreciar, el primer grupo es muy pequeño. Sólo incluye a República Dominicana y Chile, las dos economías más dinámicas de las dos últimas décadas, y a Uruguay, que crece a ritmos lentos en ambos períodos; Argentina no se encuentra, además, muy distante de la diagonal, pero su situación es más bien similar a la de Uruguay, de ritmos poco dinámicos en ambos períodos. El resto de las economías (catorce en total) muestran un ritmo de crecimiento durante la fase de reformas inferior —y, en la mayoría de los casos, muy inferior— al del período de mayor intervencionismo estatal. Entre las peor localizadas en este grupo se encuentran las dos economías más grandes, Brasil y México, pero también varias de tamaño medio o pequeño.

Gráfico 2. Crecimiento del PIB por trabajador, 1990-2007 vs. 1950-1980



Fuente: Estimativos del autor basados en estadísticas de la CEPAL.

El auge reciente (2003-2007) podría verse como la materialización largamente esperada del rápido crecimiento que ofrecieron las reformas económicas, pero, como señala un reciente informe del BID³, debe concebirse más bien como el resultado de condiciones externas excepcionales, que por lo demás ya desaparecieron. Las promesas incumplidas de rápido crecimiento económico y no sólo sus insatisfactorios resultados sociales están, sin duda, tras

3 BID, *No todo lo que brilla es oro. ¿Debe deslumbrarse América Latina por el resplandor de su bonanza económica?*, Washington, Departamento de Investigaciones, abril.

la pérdida de apoyo político que experimentó la agenda de reformas económicas desde fines de la década pasada.

Existen explicaciones muy encontradas sobre las razones de este lento crecimiento durante las dos últimas décadas y sobre cómo superarlas. Hay elementos de consenso: los sistemas educativos muestran falencias notorias, especialmente en materia de calidad, y la mayoría de los países ha subinvertido en áreas críticas de infraestructura (sobre todo de transporte). También existe hoy un relativo acuerdo en la necesidad de acelerar el desarrollo institucional, pero el contenido específico de la agenda correspondiente difiere significativamente entre distintos analistas. Las visiones más ortodoxas centran su atención sobre el fortalecimiento de los derechos de propiedad y la lucha contra la corrupción. Esta visión es muy limitada. Más allá de la inversión en instituciones creadoras de mercado, es necesario invertir en instituciones reguladoras del mercado y en aquellas que garantizan la cohesión social y el manejo de conflictos. Y más allá del buen funcionamiento del mercado, América Latina necesita mejores Estados. Sin embargo, en las páginas que siguen concentraré la atención en otro aspecto importante: la relación entre crecimiento económico y los patrones de especialización.

PATRONES DE ESPECIALIZACIÓN Y CRECIMIENTO

De acuerdo con la visión de la CEPAL, el objetivo de acelerar el crecimiento no se logrará únicamente con una macroeconomía sana y mayor protección a los derechos de propiedad, ni con la mera especialización acorde con las ventajas comparativas estáticas: se requieren también políticas productivas y tecnológicas activas⁴. Éste es un tema que fue excluido explícitamente de la agenda de políticas durante la fase de reformas de mercado bajo el lema de “no hay mejor política industrial que no tener política industrial”, y sólo ha retornado con posterioridad de manera fragmentaria y quizás en la forma menos deseable (fomento a las zonas francas, que generan exportaciones con bajo valor agregado nacional, y exenciones tributarias y otros beneficios a la inversión extranjera).

4 Como ejemplo, véase su aporte más reciente, CEPAL, *La transformación productiva 20 años después: Viejos problemas, nuevas realidades*, Santiago, junio de 2008.

La evidencia indica que los países en desarrollo que se han ido especializando en productos primarios y/o manufacturas intensivas en recursos naturales han tendido a quedarse rezagados en relación con aquellos que se han industrializado más rápidamente y, desde 1980, particularmente de los que se han especializado en manufacturas con alto contenido tecnológico⁵. Esta asociación es problemática para América Latina porque el proceso de industrialización ha mostrado, en general, retrocesos desde mediados o fines de los años setenta, y porque la apertura externa reforzó la especialización en productos intensivos en recursos naturales.

Existen, por supuesto, algunos factores que han operado en el sentido contrario. Uno de ellos fue la revitalización de los procesos de integración regional. Esta tendencia es importante porque las ramas manufactureras pesan más que proporcionalmente en el comercio intrarregional. Sin embargo, dicho comercio ha sido muy sensible a los vaivenes cíclicos: auge en 1990-1997, sucedido por un fuerte receso durante la “media Década Perdida” y una nueva fase de crecimiento durante el auge reciente. Los procesos de integración han atravesado, además, problemas notorios, de alcance político e institucional, en años recientes.

Otras tendencias positivas fueron la capacidad de algunos países de insertarse en algunos mercados dinámicos de manufacturas y la reestructuración exitosa de sectores industriales heredados del pasado. México y Costa Rica son los ejemplos más destacados del primer patrón, apoyado en el primer caso en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En ambos casos, sin embargo, el auge de exportaciones de manufacturas ha tenido un alto contenido de insumos importados, lo que ha implicado que el fenomenal crecimiento de sus exportaciones no se ha reflejado en una expansión rápida de la producción industrial⁶. En el segundo caso, varios países han logrado una reconversión exitosa de una parte del aparato productivo heredado. El caso de la industria automotriz mexicana, de la aeronáutica brasileña o de la petroquímica colombiana son ejemplos destacados de este tipo.

Visto como un todo, los efectos tradicionales, que apuntan hacia reforzar una estructura exportadora basada en recursos naturales, terminaron por

5 Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*, Nueva York, 2006.

6 En efecto, según datos del Banco Mundial, el valor agregado industrial creció apenas el 2,8% anual en 1994-2006 vs. 2,3% en 1980-1994 y 6,5 en 1965-1980.

prevalecer. En efecto, el cuadro 1 indica que el patrón típico en la región es todavía el de una estructura de las exportaciones de bienes y servicios dominadas por productos intensivos en el uso de dichos recursos. Nótese, sin embargo, que en algunos casos —Chile y Perú son los más destacados— hay una importante proporción de manufacturas basadas en recursos naturales y no sólo productos primarios. Por el contrario, sólo tres países tienen una proporción de exportaciones de manufacturas de mediana y alta tecnología del 30% o más: Brasil, Costa Rica y México, pero en el primer caso la proporción correspondiente ha permanecido relativamente constante desde 1990.

En el caso de los servicios, las exportaciones de servicios de tecnología a las empresas (incluidos en “otros”), que ocupan el papel esencial en la estructura exportadora del mundo industrializado y de India, son también muy bajas. Brasil es el único país en que dichos servicios predominan en la estructura de exportaciones correspondientes⁷. A su vez, Panamá y República Dominicana pueden considerarse economías predominantemente exportadoras de servicios y todas las economías centroamericanas han logrado desarrollar una importante exportación de servicios de turismo.

El debate sobre si estas estructuras de especialización representan o no una desventaja para el desarrollo futuro de la región es, por lo tanto, muy relevante. Si nos basamos en la tendencia del mundo en desarrollo ya mencionada, la respuesta es claramente positiva. Ésta ha sido la posición histórica de la CEPAL. En el otro lado del debate sobresale un informe del Banco Mundial⁸ que destacó las posibilidades de un desarrollo basado en la incorporación de tecnología a los recursos naturales, siguiendo un patrón similar al de los países escandinavos. Este patrón no ha estado, por lo demás, ausente en la experiencia latinoamericana reciente, como lo ponen de manifiesto la historia de CODELCO y la industria vitivinícola chilena, pero también la agroindustria argentina y brasileña, entre otros.

La tendencia de los precios reales de las materias primas juega un papel central en este debate. Cabe recordar, al respecto, que a lo largo del siglo XX se experimentó un deterioro de los términos de intercambio de dichos

7 En Paraguay también son importantes las exportaciones de “otros servicios”, pero se refieren a las exportaciones de energía eléctrica de la represa de Iguazú.

8 Banco Mundial, *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*, David de Ferranti y otros (comps.), Washington, 2002.

Cuadro 1. Exportación de bienes y servicios (%)

	MEX	COS	SAL	GUA	HON	NIC	PAN	DOM
Productos básicos	17,4	19,2	10,1	29,7	33,9	45,2	15,7	1,5
Manufacturas basadas en RRNN	6,6	8,1	13,2	18,0	18,6	13,2	2,7	6,2
Total basados en RRNN	24,1	27,3	23,3	47,6	52,6	58,4	18,4	7,7
Manufacturas de baja tecnología	10,6	7,8	11,2	9,9	6,9	2,0	1,6	26,3
Manufacturas de mediana tecnología	34,4	12,9	11,3	9,6	5,3	2,3	0,7	10,9
Manufacturas de alta tecnología	23,9	22,4	2,3	2,0	0,5	0,7	0,5	3,7
Total mediana y alta tecnología	58,3	35,3	13,6	11,6	5,8	3,0	1,2	14,5
Otros bienes	1,0	0,6	1,0	0,5	2,3	5,5	0,3	3,2
Total bienes	93,9	71,1	49,1	69,6	67,6	68,9	21,6	51,8
Servicios								
Transporte	0,7	2,8	11,9	2,7	1,9	3,5	44,1	1,6
Viajes	4,6	17,0	29,5	21,1	23,1	21,0	19,1	43,3
Otros	0,8	9,2	9,5	6,6	7,5	6,6	15,2	3,3
Total servicios	6,1	28,9	50,9	30,4	32,4	31,1	78,4	48,2

Fuente: CEPAL.

productos⁹. Las visiones optimistas sobre un desarrollo futuro de América Latina basado en la explotación de sus recursos naturales estuvieron sustentadas en el supuesto de que las demandas de materias primas de las economías asiáticas habían quebrado dicha tendencia y, por ende, que la economía mundial había regresado a una fase similar a la clásica del “desarrollo hacia afuera”, cuando la exportación de materias primas fue un poderoso motor de crecimiento. En realidad, el auge reciente de precios fue más de productos

9 José Antonio Ocampo y María Ángela Parra, “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista de la CEPAL*, núm. 79, abril de 2003.

Cuadro 1. (Cont.)

ARG	BOL	BRA	CHI	COL	ECU	PAR	PER	URU	VEN
35,2	55,2	22,5	43,3	40,9	72,2	49,7	31,4	38,3	91,6
24,1	24,6	25,0	36,4	15,8	12,9	10,8	34,9	15,3	1,7
59,3	79,8	47,6	79,6	56,7	85,1	60,6	66,3	53,5	93,3
5,0	4,4	8,0	1,2	10,0	2,1	6,7	7,3	13,7	1,0
16,8	1,7	23,2	4,3	14,9	4,3	1,8	1,4	5,7	3,2
2,0	1,9	6,7	0,3	2,1	0,8	1,1	0,2	1,3	0,1
18,8	3,6	29,9	4,6	17,0	5,0	2,9	1,6	6,9	3,4
2,8	2,8	2,2	2,7	4,2	0,3	0,0	15,5	1,2	0,0
85,8	90,7	87,6	88,2	87,9	92,6	70,2	90,7	75,5	97,7
2,7	2,4	2,2	7,2	3,2	2,6	3,6	2,1	8,3	0,7
6,2	4,3	2,7	1,9	5,6	3,6	3,3	5,6	11,4	1,1
5,4	2,6	7,4	2,8	3,3	1,3	22,8	1,7	4,8	0,6
14,2	9,3	12,4	11,8	12,1	7,4	29,8	9,3	24,5	2,3

mineros que agrícolas (que a duras penas recuperaron fugazmente los precios reales de los años setenta) y se esfumó durante la reciente crisis.

Cualquiera que sea la estrategia de exportaciones que se siga, un elemento de consenso es la necesidad de estrategias más activas de ciencia y tecnología. El estado de América Latina en este campo es deplorable, como se refleja en los bajos indicadores de inversión en investigación y desarrollo, con algunas excepciones parciales, entre las que se destaca Brasil y, en menor medida, Chile¹⁰.

10 Véase al respecto CEPAL, *op. cit.*, cap. III.

La aceleración del crecimiento económico de América Latina pasa, por lo tanto, irremediablemente por diseñar estrategias de desarrollo productivo activas para las economías abiertas de hoy. El desarrollo tecnológico debe estar en el centro de esta estrategia, superando el largo y significativo rezago de la región en este campo. Las políticas que se deriven de dichas estrategias pueden adoptar diferentes mezclas de instrumentos horizontales o selectivos, y diferentes estructuras institucionales en las que se combinen los esfuerzos de los sectores público y privado. La reindustrialización debe ser parte de dicha agenda, sin ignorar, por supuesto, las posibilidades asociadas a la explotación de recursos naturales, especialmente aquellas que ofrecen mayores contenidos tecnológicos, y a los mercados dinámicos de servicios. Y, no menos importante, la alta importancia de las manufacturas en el comercio intrarregional indica que la integración regional debe formar parte de la agenda de la región. Quizá el colapso que experimentarán los mercados mundiales permitirá revalorizar de nuevo los procesos de integración y superar una de las grandes frustraciones de la historia latinoamericana.

EL DESAFÍO DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

La fuerte asociación entre el rezago que experimentó América Latina desde los años ochenta en el concierto económico mundial y las fuertes crisis económicas que caracterizaron las tres últimas décadas señalan la íntima asociación que existe entre crecimiento y estabilidad macroeconómica. Aunque la inestabilidad macroeconómica no estuvo ausente durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado, los problemas fueron en general menos agudos. Las crisis periódicas de balanza de pagos, muchas de ellas alimentadas por la sobrevaluación de las monedas, fueron el fenómeno más frecuente, como también los desequilibrios fiscales y la propensión a la inflación en algunos países. En este último caso, sin embargo, la historia fue muy diversa: desde los frecuentes episodios de inflación en Brasil y el Cono Sur hasta la gran estabilidad monetaria de México, Venezuela y los países centroamericanos. Los episodios de hiperinflación y alta inflación y las severas crisis financieras internas aparecieron en los años ochenta. Esto era, por lo tanto, el

reflejo de fenómenos nuevos, asociados a la fuerte vulnerabilidad frente a un financiamiento externo privado altamente inestable.

En efecto, la historia de América Latina desde los años setenta ha estado marcada por fuertes choques externos en los que, aunque siguen jugando algún papel las fluctuaciones de los términos de intercambio de los productos básicos, tienen como fuente principal la volatilidad del financiamiento externo privado. Los ciclos se han visto acentuados, sin embargo, por políticas macroeconómicas que tienden a reforzar en vez de atenuar los efectos de dicha volatilidad —en la terminología del análisis macroeconómico, por políticas macroeconómicas procíclicas—. Estos problemas se vieron agudizados con la liberalización de los flujos de capital y de los sistemas financieros nacionales, ya que la liberalización no sólo transmite con fuerza los vaivenes del financiamiento externo sino que se reducen los márgenes con que cuenta la política macroeconómica para atenuar sus impactos internos.

El problema fundamental es la tendencia a acumular vulnerabilidades durante las fases favorables del ciclo económico, fundamentalmente déficit públicos o privados y, en consecuencia, altos niveles de endeudamiento. A ello se agrega la tendencia a la sobrevaluación de las monedas nacionales, que tiende a generar déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que sólo resultan sostenibles si se mantiene un abundante financiamiento externo. Curiosamente, en muchos casos el auge de las importaciones y la apreciación de las monedas evitan que el excesivo crecimiento de la demanda interna se refleje en altas tasas de inflación.

Estas vulnerabilidades se hacen evidentes cuando cambia la dirección del ciclo de financiamiento y obligan a procesos de ajuste macroeconómico generalmente severos: ajustes fiscales (tanto en impuestos como en gasto), políticas monetarias y crediticias restrictivas, fuertes ajustes del tipo de cambio y, como consecuencia de todo ello, severas recesiones de la actividad económica. El problema se ve agravado si la acumulación de riesgos durante los auges conduce al colapso de los sistemas financieros nacionales y si la corrección desordenada de la sobrevaluación de las monedas conduce a una súbita aceleración de la inflación.

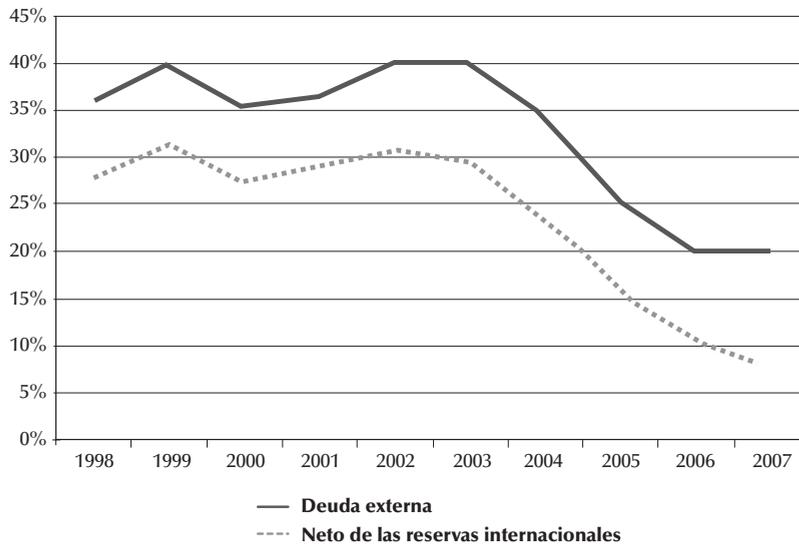
Existen, por supuesto, alternativas para manejar estos ciclos. En el caso de los auges, se puede adoptar una combinación de: (i) políticas fiscales anticíclicas, que reduzcan los niveles de endeudamiento público o acumulen recursos durante los auges (especialmente aquellos provenientes del auge

de los precios de productos básicos, a través de fondos de estabilización) para utilizarlos posteriormente durante las crisis; (ii) acumular los excesos de divisas durante los auges, contribuyendo de paso a controlar la sobrevaluación y adoptar al mismo tiempo políticas de esterilización para evitar que la acumulación de reservas se refleje en una excesiva expansión de los medios de pago¹¹; (iii) utilizar medidas prudenciales para controlar la acumulación de riesgos financieros durante los auges y contribuir parcialmente a controlar la expansión del crédito; y (iv) utilizar diversas regulaciones a las entradas de capitales durante los auges para dar a los bancos centrales la posibilidad de adoptar políticas monetarias más restrictivas. El buen manejo de los auges amplía, a su vez, los márgenes con que cuentan las autoridades durante las crisis. Sin embargo, estos últimos son más limitados si no se cuenta con mecanismos de cooperación internacional que apoyen la puesta en marcha de políticas anticíclicas durante las crisis. En esta materia, se ha avanzado algo en facilitar mayores recursos anticíclicos, provenientes tanto del FMI como de los bancos de desarrollo, pero no se ha hecho casi nada por crear mecanismos para la resolución ordenada de los problemas de sobreendeudamiento externo.

El manejo del auge reciente introdujo algunas novedades. Las diferencias más notorias con el pasado fueron la mayor cautela que mostraron los gobiernos para usar el financiamiento externo y la fuerte acumulación de reservas. Esta última indica que parte del financiamiento externo y los superávits en cuenta corriente de un conjunto importante de países se acumularon como activos internacionales. El hecho de que varios países generaron superávit en cuenta corriente es también un hecho destacado, aunque en este caso la excepcionalidad tendió a desaparecer a medida que progresó el auge. La acumulación de reservas implicó, además, intervenciones masivas en los mercados cambiarios para tratar de evitar la apreciación de sus monedas, con grado variable de éxito. El gráfico 3 muestra el resultado más importante de estas políticas: la deuda externa de América Latina se redujo durante los últimos años de poco más del 40% del PIB a cerca del 20, y el neto de las reservas internacionales, de poco más del 30 a sólo el 8% del PIB.

11 Hay tres formas básicas de esterilizar: vender los títulos del gobierno que el banco central tiene en su portafolio, emitir títulos de deuda del propio banco central o aumentar los encajes a los depósitos en el sistema financiero.

Gráfico 3. Coeficiente de endeudamiento externo de América Latina



Fuente: Estimativos del autor basados en estadísticas de la CEPAL.

La situación fiscal también mostró una mejoría relativamente generalizada, según se refleja en los déficits corrientes (a lo sumo moderados) y en la reducción de los niveles de endeudamiento público. Sin embargo, salvo en unos pocos países, el gasto público creció rápidamente, lo que indica que la mejoría de la situación fiscal fue más el resultado de buenos ingresos públicos que de austeridad en el gasto. Chile sigue siendo el único caso destacado de una política fiscal verdaderamente anticíclica. El compromiso con el mantenimiento de bajas tasas de inflación ha sido también una característica notoria del manejo del auge. El uso de los otros instrumentos anticíclicos ha sido más moderado. En cualquier caso, cabe resaltar que los sistemas financieros nacionales están en mejor situación que antes de las crisis precedentes y que, pese a que el compromiso con una cuenta de capitales abierta continuó siendo la regla, varios países recurrieron a algunas regulaciones a la cuenta de capitales.

De esta manera, aunque se ha avanzado, todavía queda mucho camino que recorrer para consolidar la estabilidad macroeconómica en un sentido amplio del término, que incluye no solamente estabilidad de precios y finanzas públicas sanas, sino también ciclos económicos moderados, mayor estabilidad del tipo de cambio (el precio relativo clave de una economía abierta),

tasas de interés también más estables y hojas de balance del sector privado financiero y no financiero nacional saludables.

Regresando por último a la coyuntura, es claro que el impacto de la crisis internacional no será menor. Ya se ha reflejado en interrupción de los flujos de financiamiento, presiones a la depreciación de las monedas y tendencias recesivas. En economías que son hoy en día más abiertas al comercio, el efecto de una recesión de carácter mundial sobre la demanda de exportaciones y, por ende, sobre la actividad productiva, es inevitable. Pero los avances, aunque incompletos, en materia de márgenes para políticas macroeconómicas anticíclicas son importantes.

Faltará por ver, además, si la coyuntura conduce, por una parte, a superar los endémicos déficit de la arquitectura financiera internacional —particularmente los escasos márgenes para que los países en desarrollo puedan emprender políticas macroeconómicas anticíclicas durante coyunturas recesivas—, que exigen un apoyo decidido y con un enfoque anticíclico claro de las principales instituciones financieras internacionales y, por otra, la ausencia de una institucionalidad adecuada para manejar los problemas de sobreendeudamiento (que afortunadamente afectan ahora a muy pocos países de la región).

LATINOAMÉRICA 2009: EL PRIVILEGIO DE SER COMO TODOS

Por

José Juan Ruiz

Economista. División América del Banco Santander

*“En tiempos de incertidumbre
ser optimista es una cuestión
de moralidad pública”*

EL BUCLE MELANCÓLICO DEL RETORNO

En las semanas centrales de noviembre de 2008 muchos pensaron que la normalidad había vuelto a Latinoamérica.

Tras cinco años de crecimiento no inflacionario y razonablemente elevado, de aumentos del empleo formal y de los salarios reales, de incrementos de la bancarización y de reducciones del coste del endeudamiento bancario, de cuentas externas y públicas saneadas que posibilitaron el des-endeudamiento externo y público, de tipos de cambio estables y aumentos de reservas internacionales, de primas de riesgo a la baja y de sucesivas revisiones al alza de las calificaciones otorgadas por las agencias de *rating* tanto a los “soberanos” como a las grandes empresas, de aumento del empleo y de políticas sociales que consiguieron sacar a 17 millones de personas de la pobreza, y de envidiables e inéditos niveles de apoyo popular a los líderes políticos del continente, en noviembre de 2008 todo pareció desvanecerse y nuestro destino manifiesto pareció que volvía a ser caer y caer en una nueva y desproporcionada crisis económica y política.

Este artículo se acabó de escribir el 20 de enero de 2009, siendo ésta la fecha de cierre de los datos.

Bastaron algunas intensas semanas de volatilidad en los mercados cambiarios y de capitales para que la Teoría de *Decoupling* —que afirmaba que el mundo podía crecer apoyándose en los BRICs y sin el aporte de Estados Unidos— se viniera abajo y todo el continente se pusiera a buscar bien argumentos para justificar el descalabro, bien políticas compensatorias para modularlo.

Como era previsible, a los que cultivan con primor el prestigio intelectual del fracaso les tomó todavía menos tiempo que a los mercados apoderarse del discurso dominante en los consejos de administración y de redacción.

Como prueba un botón: entre junio y noviembre de 2008 el consenso de crecimiento del PIB esperado para 2009 pasó del 4,0 al 1,5%, lo que supone un recorte del 64%. Por países, el consenso sólo contemplaba que Perú creciera por encima del 3,5%, la tasa promedio de crecimiento del continente en los últimos 25 años. Para el resto se esperaban crecimientos en torno al 2%, excepto para México, país al que se le vaticinó directamente el estancamiento.

Cuadro 1. Latinoamérica: Revisión crecimiento esperado en 2009

PIB	Jun. 08	Nov. 08	Cambio, pb	Cambio %
Argentina	4,7	1,6	-310	-66
Brasil	3,0	2,0	-100	-33
Chile	5,3	1,9	-340	-64
Colombia	5,3	2,0	-330	-62
México	3,8	0,0	-380	-100
Perú	6,0	4,0	-200	-33
Venezuela	5,1	2,0	-310	-61
LATINOAMÉRICA	4,0	1,5	-255	-64

Nota: Expectativas en junio y noviembre de 2008 del crecimiento de la región en 2009.

Fuente: Elaboración propia. Promedio estimaciones de Jp Morgan, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Banco Santander y BBVA.

Teniendo en cuenta que en las mismas fechas el FMI revisó su pronóstico de crecimiento de la economía mundial desde el 3,2% al 2,2 —un 44% menos— y que el recorte para los países emergentes fue del 6,7% al 5,1 —un 24%—, para criollos y latinoamericanos la cuestión natural es comprobar si está justificado el recorte diferencial de las expectativas de crecimiento propiciado a Latinoamérica.

¿NO ES ORO TODO LO QUE RELUCE?

En su Asamblea Anual celebrada en la primavera de 2008 en Miami, el BID presentó un interesante análisis¹ —técnicamente impecable, políticamente inédito en un organismo internacional cuyos socios son los mismos países a los que en el documento se atribuían debilidades que todavía no descontaban los mercados— que básicamente venía a decir que la prosperidad de la región en los últimos años era más el resultado de un entorno internacional extraordinariamente favorable que la consecuencia de buenas instituciones y políticas.

La inferencia del análisis era, obviamente, que si el entorno internacional cambiaba significativamente a peor, lo que relucía como “oro” iba a convertirse en latón.

Frente a esta posición, quienes creíamos que Latinoamérica realmente había mejorado sus aspectos económicos fundamentales y sus instituciones —una inmensa minoría², pero con algunos socios muy cualificados como la CEPAL y el regionalmente denostado FMI³— esgrimíamos básicamente cuatro argumentos:

- Que los más recientes y sofisticados análisis⁴ tendían a concluir que el *entorno externo explicaba entre el 50 y el 60% de la variabilidad del crecimiento histórico del continente*. Es decir, que los gobiernos de Latinoamérica, las instituciones y las políticas aplicadas eran como mínimo co-responsables del 50% del éxito.
- Que, independientemente de cómo y por qué se habían cosechado los éxitos del periodo 2003-2007, la región había mejorado no sólo sus

1 IADB 2008, “All that Glitters is not Gold”, Washington. http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=RIT-144.

2 Véase José Juan Ruiz, “América Latina camino de una sociedad de clases medias”, Mimeo, Santander, UIMP, 2007 y Francisco Luzón, “Cinco visiones sobre América. Cinco años de Encuentros Santander-América en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo”, Madrid, Banco Santander, 2007.

3 International Monetary Fund 2006: Regional Economic Outlook: Western Hemisphere. Washington. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2006/eng/01/wreo0406.htm>.

4 Pär Österholm y Jeromin Zettelmeyer, “The Effects of External Conditions on Growth in Latin America”, IMF Working Paper WP/07/176. 2007.

variables flujo —PIB, balanza de pagos, situación presupuestaria, etc.— sino fundamentalmente sus *variables stock*: las reservas internacionales habían aumentado, la deuda externa y la deuda pública disminuido, el empleo formal crecido, la pobreza se había reducido, el stock de capital físico y humano incrementado, etc. Es decir, *los países habían “capitalizado” el éxito y se habían fortalecido para el momento en que se produjera el cambio de ciclo internacional.*

- *No se podía descartar de un plumazo la mejora institucional de la región.* En la región ya había cinco bancos centrales —Chile, Brasil, México, Perú y Colombia— que habían adoptado políticas basadas en *objetivos de inflación* que habían conseguido muy buenos resultados y, por tanto, credibilidad. Gracias a ello, los costes en términos de output y empleo de los ajustes a los futuros *shocks* externos deberían ser mucho menores que los del pasado. En el *campo fiscal*, también había evidencia⁵ de que la estructura, calidad y cuantía de los ingresos fiscales de la región habían mejorado, y, desde luego, que la *disciplina fiscal* había ganado terreno.
- En la región había aparecido una nueva clase media emergente que había aprovechado para asentarse la mejora de los fundamentales económicos, el crecimiento de la economía formal y la bancarización impulsada por unos sistemas bancarios sólidos y abiertos a la competencia internacional. Era muy poco probable que esas clases medias, en sistemas democráticos, tolerasen la instrumentación de políticas populistas y escapistas ante los *shocks*, históricamente una de las causas más obvias del diferencial de intensidad de las crisis latinoamericanas respecto a las padecidas por otros países emergentes.

Un año después del estallido en el verano de 2007 de la “crisis financiera” asociada a las hipotecas *sub-prime* de Estados Unidos, parecía que los optimistas íbamos a tener razón. Pese al deterioro de las expectativas de crecimiento en el G-7 y los problemas crecientes de solvencia y liquidez del sistema financiero internacional, el continente seguía creciendo a tasas por encima del 4%.

5 Ivanna Vladkova-Hollar y Jeromin Zettelmeyer, “Fiscal Positions in Latin America: Have they really improved?”, WP/08/137, Washington, 2008. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=21986.0>.

De hecho, la mayor duda sobre la sostenibilidad de la fase expansiva de la región la proyectaban las tensiones inflacionistas que comenzaban a advertirse en algunos países como consecuencia del fuerte incremento experimentado por los precios de las materias primas energéticas y, muy especialmente, de los productos alimenticios.

La fuerte ponderación que el combustible y los alimentos tienen en la mayoría de las cestas de consumo del continente y los intentos de los gobiernos de “blindar” la capacidad de compra de los votantes a través de barrocos, costosos y probablemente socialmente regresivos esquemas de subsidios agravaron las preocupaciones de todos aquellos que sabían que más inflación, distorsiones de precios relativos y déficit públicos eran un cocktail que en la región siempre acababa muy mal.

En todo caso, con ese activismo fiscal se transmitió un mensaje muy importante: la democracia era lo suficientemente competitiva como para impedir que las autoridades permaneciesen pasivas mientras las calles se incendiaban. Y los gobiernos lo suficientemente serios como para dejar que las respuestas a este *shock* se llevara por delante un lustro de respetabilidad fiscal. Por eso, cuando a los gobiernos se unieron las reacciones de los bancos centrales de Brasil, México, Chile, Colombia y Perú reajustando el tono de su política monetaria y reafirmando su compromiso con la estabilidad de precios, el mercado premió esta “ortodoxia” redoblando su apuesta por el continente.

Fue entonces cuando se produjo el otorgamiento del grado de inversión a Brasil y Perú, al tiempo que otros países veían revisada al alza su calificación. Y gracias a ello la prima de riesgo promedio de Latinoamérica —medidas por el Latin EMBI+— aumentó entre diciembre de 2007 y junio de 2008 tan sólo 34 puntos básicos frente al incremento de 56 puntos básicos experimentado por el EMBI+ global.

La estabilidad cambiaria también se mantuvo: el tipo de cambio frente al dólar USA promedio de la región en estos seis meses se apreció un 6% nominal. Finalmente, los mercados volaron y el valor de las empresas cotizadas en las bolsas locales aumentó en el equivalente a 247.000 millones de dólares USA y se situó en 2,4 billones, alrededor del 85% del PIB regional.

A un año del estallido de la crisis global, estar en esa situación era *un hecho inédito para la región*.

DE ARTEMIO CRUZ A LEHMAN BROTHERS Y DESPUÉS

Fue entonces cuando algunos de los optimistas sentimos vértigo: tanto éxito parecía que nos estaba cegando.

Las declaraciones de los políticos y líderes de opinión regionales sobre la crisis mundial —algunas altivas, otras directamente insolentes, la mayoría reveladoras de un conocimiento imperfecto del alcance de la interdependencia en una economía globalizada— claramente sugerían que en el continente se estaba comenzando a desarrollar un cierto síndrome “Artemio Cruz”: nadie tenía el coraje de mirarse al espejo por temor a ver reflejadas lo que todavía quedaba por hacer en “su” economía, pero todos querían disfrutar de la extraña situación en la que el mundo desarrollado colapsaba macroeconómicamente mientras que los vientos de cola llevaban a Latinoamérica en volandas hacia los 10.000 dólares USA PPP de renta per cápita.

Dicen que para una pareja y para una economía las cuatro palabras más costosas del idioma son “esta vez será diferente”.

Las catorce semanas que van desde la caída de Lehman Brothers el 16 de septiembre hasta el anuncio del repudio de Ecuador de su deuda externa el viernes 12 de diciembre han demostrado que quizá sea verdad: la historia casi siempre se repite.

En esos apenas 60 días laborables en los que la crisis del sistema financiero internacional se agravó hasta extremos insospechados, en los que las bolsas mundiales y la caída del precio de la vivienda licuaron alrededor de 26 billones de dólares USA de riqueza financiera mundial y en los que la sombra de una Gran Depresión mundial comenzó a pasearse por las primeras páginas de los medios de comunicación, Latinoamérica volvió a vivir jornadas de extraordinaria volatilidad cambiaria y financiera.

El *shock* era un sub-producto del reajuste de expectativas que motivaron tanto el desplome de los precios de las materias primas como las expectativas de caída de las exportaciones de bienes, de los ingresos por turismo y de las remesas de emigrantes, y sobre todo, la fuerte reducción del apetito de riesgo de la comunidad inversora internacional.

Para captar la intensidad del golpe encajado por el continente basta con reparar en que la caída promedio de los precios de los *commodities* fue del 47%, con el precio de la soja cayendo un 40%, el del petróleo un 59% y el

del cobre un 55%. Y pese a ello, todavía en noviembre los precios estaban por encima del promedio de los últimos diez años: en el cobre un 5%, en la soja y el petróleo más de un 20%.

No hay ninguna razón que nos permita mantener que el ajuste bajista no puede continuar.

Los cisnes negros efectivamente existen, y una vez rota la idea de que los BRICS —y especialmente China e India— estaban condenados a mantener la demanda de *commodities* lo suficientemente alta como para evitar el colapso de sus precios, la evolución de las materias primas está inexorablemente ligada a la recuperación de la confianza en la plausibilidad de una salida “concertada” de la crisis global. La desconfianza en que esa recuperación global y coordinada pueda ser razonablemente considerada el escenario central en 2009 es la razón principal que explica el recorte del crecimiento esperado de la región.

El *shock* financiero ha sido igualmente muy abrupto. En muy pocas sesiones, el EMBI de Latinoamérica ha aumentado en 438 puntos básicos y ha vuelto a niveles absolutos que no se veían desde los años de la crisis argentina de 2001. Argentina, Venezuela y Ecuador prácticamente cotizan a niveles de *default*, y los países con grado de inversión están en diferenciales tan elevados respecto al activo sin riesgo —el Bono USA a 10 años— que la realidad es que los mercados de capitales están *de facto* cerrados tanto para los “soberanos” como para las grandes corporaciones del continente.

Tampoco hay nada que nos permita apostar por la rápida reversión de esta situación. Más bien todo lo contrario. Los mercados de capitales probablemente van a estar cerrados para las empresas a lo largo de 2009 —lo que conllevará rebajas de *ratings* para muchas de ellas y para algunas situaciones financieramente muy complejas— y, si bien los “soberanos” percibidos como más “responsables” podrán apelar a la financiación externa, los países que están embarcados en políticas financieramente insostenibles a medio plazo van a toparse con dificultades extraordinarias para navegar la tormenta. Sobre todo, si por razones ideológicas persisten en mantenerse alejados del FMI.

¿CÓMO PODEMOS SER OPTIMISTAS EN ESTE ESCENARIO?

Ante un escenario como el descrito cabe preguntarse: ¿cómo podemos ser optimistas?

La respuesta es simple: si el continente no hubiese aprendido de sus errores del pasado, si no se hubiera fortalecido y acumulado “reservas” para los tiempos malos, jamás hubiera podido sobrevivir a una acumulación de *shocks* de la virulencia que acabamos de describir.

Sencillamente el continente hubiera colapsado y ahora, en lugar de preocuparnos por ajustar el escenario central de 2009 y buscar políticas anti-cíclicas, estaríamos diseñando —junto al FMI u otro organismo similar— las políticas de reintegración a la economía global.

Teniendo en cuenta las elasticidades del crecimiento de Latinoamérica a los *shocks* de crecimiento mundial, las caídas de precios de materias primas y los *shocks* financieros, la previsión condicionada es que el PIB de la región en los siguientes 12 meses tendría que caer respecto al escenario base en torno a los 4,8 puntos porcentuales. Esto habría equivalido a un crecimiento promedio latinoamericano en 2009 que oscilaría entre el 1 y el 1,75%⁶.

El contra-factual del modelo es la realidad tal y como hoy la percibimos.

Independientemente de lo que dentro de 12-18 meses comprobemos que ha ocurrido con el crecimiento de la región en 2009, hoy las expectativas de crecimiento oscilan entre el 2,5% que todavía en su revisión de noviembre del *World Economic Outlook* mantiene el FMI y el 0,5% que pronostica el analista privado más ácido. El promedio de analistas sigue apuntando a un crecimiento promedio entre el 0,5 y el 1%.

6 Las “reglas” que se derivaban de los modelos era que el *shock* de crecimiento mundial se trasladaba a la región completamente y en una escala 1:1; que el impacto de un incremento en un trimestre del EMBI + en una desviación típica —alrededor de 115 puntos básicos— se acababa traduciendo en un recorte de crecimiento de 0,5 puntos porcentuales y que una caída en un trimestre del 5% en el precio de las materias primas se concretaba en una reducción del crecimiento de 0,4 puntos porcentuales. El impacto mayor se producía en todo caso cuando aumentaba el tipo de interés de la política monetaria en Estados Unidos y los tipos de los bonos americanos a largo plazo: un incremento de 90 puntos básicos de los tipos cortos y largos americanos se traducía en una pérdida de crecimiento de 0,9 puntos porcentuales. En este caso, el tipo americano a corto de la FED cayó desde el 5,25% que llegó a estar en junio de 2006 a 2,25% en marzo de 2008 y recientemente al 0-0,25%. Por su parte, los Treasuries han caído en las mismas fechas desde el 5,15% (junio 2006) al 3,56% (marzo 2008) y al 2,88% en diciembre. Esta extraordinaria relajación monetaria ha contribuido a amortiguar el impacto de los otros componentes del *shock* financiero.

Son crecimientos más bajos que los del pasado reciente... pero materialmente superiores a los pronosticados por los modelos que capturan nuestra experiencia macroeconómica de los últimos quince años.

La inferencia no puede ser otra que las políticas, las instituciones y las “reservas” acumuladas en la reciente bonanza han permitido a Latinoamérica mantenerse en pie ante una crisis de una intensidad y violencia que nada tiene que envidiar a la que en 1982-1983 la envió a crecimientos negativos del orden del 2,5%.

Los optimistas teníamos si no toda la razón, sí al menos algo de razón: el continente ha mejorado de verdad, y el dividendo más tangible es que la resistencia hasta ahora demostrada ante el adverso entorno exterior le ha ganado a los gobiernos el margen de maniobra necesario para investigar la posibilidad de instrumentar políticas anticíclicas similares a las que otras economías desarrolladas y emergentes están ya anunciando.

Nos hemos graduado de la excepcionalidad latinoamericana.

Somos como los demás. Tenemos que ganarnos el futuro porque esta vez no lo hemos perdido en el momento del estallido de la crisis. Ahora depende de nosotros y eso, teniendo en cuenta nuestra trágica historia económica a lo largo de casi todo el siglo XX, es una bendición. Un privilegio que algunos nos hemos ganado a pulso: el privilegio de la normalidad. No es poco.

LAS POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS POSIBLES Y LOS RIESGOS DEL ESCENARIO

La nueva línea de ataque de los pesimistas es que *Latinoamérica no tiene capacidad para llevar a cabo políticas anticíclicas* de las que denominaríamos tradicionales.

De una parte, las *políticas monetarias* expansivas están limitadas por el nivel relativamente elevado de las tasas de inflación domésticas y el temor a que un diferencial insuficiente de tipos de interés provoque salidas de capital y desestabilice el sistema financiero y los mercados cambiarios.

Por otra, el uso de *políticas fiscales* expansivas está acotado por la insuficiencia secular de los ingresos públicos —menos del 25% del PIB en todos los países, salvo Brasil— y la volatilidad de los mismos —en torno al 70% de

los ingresos fiscales del continente están ligados a regalías e impuestos sobre las materias primas, sobre las exportaciones y las transacciones financieras, o son impuestos indirectos.

Dicho de otra forma, el componente cíclico de la mejora de la situación fiscal latinoamericana del periodo 2003-2007 ha sido considerable y, ante un empeoramiento del ciclo, es probable que irremediamente se vuelva a un déficit público del orden del 2-3% del PIB, *aun sin adoptar políticas discrecionales de reducción de los impuestos o de incrementos selectivos del gasto público.*

Dada esta situación, aunque los niveles de deuda pública/PIB hayan caído a lo largo del último lustro a niveles muy razonables, parece poco probable que los gobiernos puedan realmente embarcarse en políticas presupuestarias tan activas que conduzcan a déficit por encima del 5% del PIB.

Para ponerle cifras a ese margen estaríamos hablando de que los países de la región podrían instrumentar un paquete fiscal que ascendiera para todo el continente a unos 75.000 millones de dólares USA. Eso equivaldría al 2,5% del PIB regional y al 10% tanto de la Formación Bruta de Capital como de los ingresos fiscales del año 2008.

Probablemente, pues, los “pesimistas” esta vez tienen razón: *con políticas fiscales y monetarias tradicionales Latinoamérica no puede hacer mucho para defenderse de la depresión global.*

Lo más inteligente que podría hacer es tratar de ajustarse al componente permanente de esos *shocks* internacionales y resignarse a que el componente transitorio de esos *shocks* —es decir, la parte de la recesión que pensamos que puede ser revertida mediante las políticas coordinadas que están tomando las economías de todo el globo— pueda ser absorbido por las nuevas fortalezas del continente: su mayor nivel de renta per cápita y capital humano, su menor nivel de pobreza y su preferencia revelada por una sociedad con un reparto de la renta menos desigual.

Que en Latinoamérica no se puedan plantear paquetes fiscales como los que está anunciando Estados Unidos o algún otro país europeo, y que para sus autoridades monetarias no sea sensato pensar en alcanzar tipos de interés nominales en torno a cero —aunque sí será posible temporalmente ver tipos de interés a corto ajustados por inflación negativos— no significa que no haya márgenes de actuación que los gobiernos no estén obligados a explorar.

En el cuadro 2 se puede ver que los analistas están anticipando que la caída de la inflación, que esperan se derive de la desaceleración del crecimiento, permitiría acomodar un recorte de los tipos nominales de política monetaria de 103 puntos básicos en el agregado regional, si bien entre las tres economías “centrales” por su tamaño o su credibilidad histórica —Brasil, México y Chile— el porcentaje de recorte se eleva por encima de los 175 puntos básicos (pb).

Por lo que respecta a la política fiscal, el consenso de los analistas es más prudente que nuestra visión y sólo acomoda un deterioro del déficit de 2,75 puntos porcentuales del PIB regional.

Cuadro 2. Latinoamérica: los márgenes de las políticas tradicionales en 2009

	Inflación, Y-o Y, %			Tipos Interés, %		pb	Saldo Ptarío, % PIB		pb
	2008	2009	%	2008	2009		2008	2009	
Argentina	10,0	8,0	-20	20,0	15,0	-500	1,6	0,5	-110
Brasil	5,7	6,4	12	13,8	11,8	-200	-1,2	-4,0	-280
Chile	8,9	7,1	-20	8,3	5,8	-250	6,5	-1,5	-800
Colombia	6,5	6,1	-6	10,0	8,0	-200	-3,4	-4,4	-100
México	5,1	5,0	-2	8,3	6,5	-176	0,0	-2,0	-200
Perú	6,7	4,7	-30	6,8	6,3	-50	2,3	1,3	-100
Venezuela	30,0	45,0	50	18,0	27,5	950	0,8	-4,9	-570
LATINOAMÉRICA	8,6	9,9	15	12,3	11,3	-103	0,1	-2,7	-276

Fuente: Elaboración propia. Promedio estimaciones de Jp Morgan, Goldman Sachs, Morgan Stanley, Banco Santander y BBVA.

En cierta medida, estas “actuaciones” son las que ya han venido anunciando las autoridades de la región.

Colombia ha sido el primer país del continente en recortar ya en diciembre los tipos de interés en 50 puntos básicos, y las expectativas de inminentes recortes de tipos en Brasil, Chile y México están siendo ya descontadas⁷.

En el ámbito fiscal, los gobiernos de Argentina, Brasil, México y Perú han anunciado medidas de “activismo fiscal” —reducción selectiva de impuestos indirectos y programas de inversiones públicas— que irán desplegándose a lo largo de 2009. Dada la experiencia histórica de anuncios fiscales que no lle-

⁷ En las semanas que siguieron al cierre del artículo se produjeron reducciones de tipos de interés muy intensas en Brasil (250 pb hasta mediados de marzo), México (75 pb), Chile (600 pb), Colombia (150 pb) y Perú (50 pb).

garon a ser jamás aplicados, los analistas apenas han reconocido impactos de estos anuncios sobre sus previsiones.

Pero no todo son “políticas tradicionales”. Si uno mira sin prejuicios ideológicos el arsenal de medidas que los países están instrumentando no tardará mucho en concluir que, junto a los paquetes fiscales de clara inspiración keynesiana y las políticas ZIRP —*zero interest rates policies*—, lo que más atención y recursos está atrayendo son los intentos de volver a poner de pie los sistemas financieros de Estados Unidos y Europa, adoptando las medidas de liquidez, garantía y capital necesarias para que el crédito y el ahorro vuelvan a fluir.

Y aquí Latinoamérica no tiene *a priori* restricciones que le empujen a adoptar respuestas tímidas.

El *cuadro 3* es un resumen de lo que los gobiernos más activos están haciendo en este campo. Como puede observarse, todos ellos han tratado de actuar adaptándose a las peculiaridades de sus economías pero con dos regularidades en mente:

- En primer lugar, *asegurar la liquidez* en moneda nacional y en divisas a sus bancos. Aunque en Latinoamérica —a diferencia de lo que ocurre en Europa y Estados Unidos— el volumen de depósitos es más que suficiente para fondear la cartera de créditos y préstamos⁸, los gobiernos, y muy especialmente Brasil, han instrumentado recortes en los coeficientes de caja e inversión que han liberado liquidez al mercado interno. Y todos han cuidado especialmente que los mercados de divisas no se secan y dejen de proveer la liquidez en divisa necesaria para que los exportadores pudieran seguir prefinanciando sus ventas y los importadores cumpliendo sus compromisos.
- En segundo lugar, los gobiernos han tenido mucho cuidado para *evitar que aparecieran problemas de solvencia* en incluso las instituciones más marginales del mercado financiero.

Que en el mercado haya habido “dólares” para atender los compromisos reales y financieros, y la ausencia, por el momento, de “*crisis bancarias*” son aspectos en los que pocos analistas están reparando pero que tienen una importancia extraordinaria: son fenómenos inéditos en la historia del continente que dicen mucho de lo que hemos aprendido de nuestros errores del pasado.

8 En septiembre el volumen de depósitos y fondos de inversión en el continente ascendía a 1,9 billones de dólares USA, mientras que la cartera de crédito era de 1,0 billones de dólares USA.

Cuadro 3. Las otras medidas de respuesta a la crisis global

	Brasil	Chile	Colombia	México
Fin de programa de acumulación de reservas	√	√	√	√
Ventas dólares USA Spot	√		√ (mediante opciones call)	√
Ventas dólares USA a través de derivados	√	√		
Préstamos en dólares USA al sector privado	√	√	√	
Acuerdos swap en dólares USA con bancos extranjeros	√			√
Reducción de los requisitos de reservas de los bancos	√		√	
Líneas especiales de liquidez para los bancos locales	√	√	√	√
Apoyo al mercado de la vivienda local	√	√		√
Préstamos en moneda local al sector privado	√	√		√
Fin de las subidas de tipos de bancos centrales	√	√		
Relajación de la política monetaria por parte de los bancos centrales			√	
Fondos adicionales recibidos de organismos multilaterales			√	√
Medidas especiales para fondos de pensiones				√
Medidas de impulso fiscal	√	√		√

El cuadro 4 ofrece una visión panorámica de la cuenta de resultados del sistema bancario regional —una construcción teórica que no hace justicia a la gran diversidad que presentan los sistemas de cada uno de los países— y, como puede comprobarse, en 2008 los bancos de la región van a ganar en torno a los 45.000 millones de dólares USA —dos tercios de ese beneficio se registrarán en Brasil, sistema que supone el 50% del negocio bancario de la región— y van a seguir exhibiendo ratios estructurales muy razonables: el crédito bancario, aunque desacelerándose, sigue creciendo a tasas por encima del 20% en dólares, la morosidad está situada en el 4,3% de la cartera y el ratio de capital de los bancos está entre el 14 y el 17%.

Cuadro 4. Negocio y cuenta de resultados del sistema bancario, Latinoamérica

	2004	2005	2006	2007	9m07	9m08	% 07/08
Ingresos	108	134	157	180	131	149	14
Gastos + amortizaciones	70	79	90	105	76	83	9
Margen explotación bruto	38	55	67	75	55	66	20
Provisiones	12	17	22	29	21	28	33
Margen explotación neto	26	38	45	46	34	38	12
Otros	-0,5	0,5	-2,5	6	2	3	50
BAI	26	39	43	52	36	41	14
Impuestos	7	10	8	9	7	8	14
Beneficio activ. ordinarias	19	29	35	43	29	33	14

Fuente: División América. La cuenta incluye los bancos representativos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Los datos están en miles de millones de dólares USA y han sido redondeados.

Sin embargo, el dato que nos parece particularmente interesante no es tanto la rentabilidad del sistema como el mismo con el que tanto las autoridades como el sector privado han trabajado para evitar una crisis bancaria. Primero, con una regulación y supervisión que hoy se ve con claridad no tenían nada que envidiar a las de los países supuestamente más desarrollados. Todo lo contrario. Y después, facilitando un proceso de consolidación y apertura competitiva al exterior de los sistemas bancarios del continente que hoy se puede explicar con tan sólo dos datos: un tercio del negocio bancario del continente lo realizan grandes franquicias internacionales que operan en toda la economía global, y más de dos tercios del negocio bancario de cada uno de los mercados lo llevan a cabo los primeros cinco bancos de cada país.

Saber que Latinoamérica cuenta con un sistema bancario competitivo internacionalmente y que en cada economía operan grandes bancos domésticos que son auténticos campeones nacionales siempre será positivo para el continente, pero en diciembre de 2008, en uno de los momentos más inciertos de la crisis global, ese rasgo estructural es mucho más que una buena noticia. Es la garantía de que el continente puede tener más opciones que las que le conceden los agoreros.

Hace unos años advertimos que Latinoamérica era una región que gracias a la consolidación y reformas de los años noventa contaba con grandes bancos que operaban con modelos de negocio tradicionales, prudentes y transparentes cuyo objetivo estratégico era bancarizar un continente en el que los pasivos bancarios suponían menos del 25% del PIB, y eso gracias a que en Brasil la ratio era del 40% del PIB y en Chile del 70, ya que en el resto de economías el apalancamiento era muy bajo: en México el 10%, en Argentina el 14, en Uruguay el 20, en Colombia el 28...

Nuestra percepción es que esta ventaja competitiva no ha perdido nada de su valor en los últimos cinco años. El sistema bancario del continente efectivamente se ha duplicado y hay nuevas capas sociales —nuestras clases medias emergentes— que han accedido por primera vez a los productos y servicios bancarios, y que previsiblemente tendrán tasas de morosidad ligeramente más elevadas que los clientes históricos de la banca del continente, pero esta vez las deudas son en moneda nacional, los descortes de plazos y de tipos de interés son muy moderados y los tipos de interés aplicados han tendido a cubrir la prima de riesgo que se anticipaba que una día podía llegar a concretarse en la consecución del grado de inversión.

Por todo ello, los bancos de la región deberían estar en condiciones de navegar por esta crisis sin requerir la “respiración asistida” que reclaman la mayoría de los bancos de los países desarrollados. Y esta diferencia puede ser muy valiosa a lo largo del proceso de ajuste al componente permanente de los *shocks* al que antes nos referíamos.

Aunque parece razonable esperar que el crédito se desacelere hasta el 10% —y aunque será igualmente razonable que los tipos de interés del activo suban para reflejar las nuevas condiciones de riesgo y *spreads* respecto a los tipos de política económica y aumenten para la mayoría de los clientes—, el mensaje hoy de los sistemas es que, salvo hecatombe mundial, la región va a contar con un sistema bancario que seguirá cumpliendo su labor de intermediación del ahorro y del crédito, algo de lo que la región careció en las crisis de los años ochenta y noventa.

Poder apostar a que va a haber un sistema bancario que está razonablemente sano y que previsiblemente no va a exigir un “salvataje” con dinero de los contribuyentes hoy día no es poca cosa.

LA OTRA CRISIS

Cuando en Latinoamérica se habla de “crisis” se tiende a pensar en crisis cambiarias. En “frenazos súbitos” de las entradas de capital del exterior que convierten en insostenible la política cambiaria y fuerzan —tras un episodio más o menos prolongado de negación de la realidad por parte de las autoridades— a un reajuste cambiario con sus inevitables efectos sobre los balances patrimoniales de los agentes endeudados en divisas y a un programa macro de ajuste y contracción de la demanda interna, con el consiguiente sacrificio de crecimiento y empleo.

En los últimos meses Latinoamérica ha evitado el *crash* cambiario, aunque ciertamente desde el otoño boreal los tipos de cambio nominales de las monedas de la región se han depreciado, en algunos casos muy sustancialmente: tomando como referencia las 50 monedas de países desarrollados y emergentes más negociadas en los mercados de divisas internacionales, el peso chileno, el peso mexicano y el real brasileño se encuentran dentro del intervalo en el que está el 25% de las monedas que más se han depreciado frente al dólar USA entre junio y diciembre de 2008⁹.

La inexistencia de “paridad” a defender, dada la generalización de los regímenes de tipo de cambio flexible y la moderación del “miedo a flotar” tan pronto como se percibió que el desarrollo de los sistemas financieros había parcialmente redimido a las economías y empresas latinoamericanas más ortodoxas del infame “pecado original” del endeudamiento en dólares, probablemente ayudó a que la realidad cambiaria se aceptase con mayor rapidez que en el pasado. Además, en esta ocasión las autoridades contaron con un volumen importante de reservas que les permitió convertir un posible colapso cambiario en un ajuste digerible.

El resultado de todo lo anterior probablemente será muy positivo a medio plazo para la región. Si bien a largo plazo es posible que las depreciaciones hayan incrementado el riesgo de que el continente “importe” inflación —dada la recesión mundial, un riesgo hoy de segundo orden—, en el corto plazo las depreciaciones nominales han “corregido” los niveles de los tipos

⁹ Las depreciaciones de los tipos de cambio nominales frente al dólar han continuado a lo largo del primer trimestre de 2009. Hasta marzo de 2009, la depreciación nominal acumulada en los últimos meses es del 37% en el caso del real brasileño, del 36% en el caso del peso mexicano, del 39% en el peso chileno y del 33% en el peso colombiano.

de cambio efectivos reales de los países y han conseguido algo que parecía improbable: que la región enfrente una crisis sin rezago cambiario. De hecho, el peso argentino está depreciado en términos efectivos reales un 34% respecto a la media de los últimos 15 años, el peso mexicano y el chileno están depreciados en torno al 10% y el real, tras su último rally depreciatorio, está exactamente en la media de los últimos 15 años.

Puede que este ajuste haya sido otra política “preventiva”.

Los analistas están dándole muchas vueltas a un problema muy simple y que Latinoamérica conoce bien: si Latinoamérica sufre un fuerte deterioro de su relación real de intercambio y si la crisis global debilita aún más sus ingresos por exportaciones de bienes y servicios, ¿quién le va a prestar para cubrir su desequilibrio externo? Y sobre todo, ¿cuánto hay que prestarle?

Los números y conjeturas hoy vuelan.

Por una parte, se sabe que los gobiernos han sido prudentes y han preparado a sus países mejor que nunca para hacer frente a un *sudden stop* de las entradas de capital.

Pero, por otro, el mercado sospecha que las empresas privadas de la región han apelado fuertemente en los últimos años a los mercados internacionales para financiar su expansión y capitalizar su recobrado acceso a esas fuentes de financiación más baratas y de mayor plazo.

Y tras la sospecha, la conclusión: si las necesidades de financiación externa absolutas son percibidas como “elevadas” —y no importa que sean mucho menores que en el pasado, bien respecto al PIB bien en relación a las exportaciones— y el calendario de renovación de los créditos se acaba volviendo excesivamente exigente, las únicas salidas serán retornar al FMI y a los restantes organismos internacionales —algo que a más de un país puede atragantársele políticamente o debilitar la base de reservas y correr el riesgo de tener que aceptar un tipo de cambio más débil que el actual.

Para bajar las expectativas al campo de los números hemos preparado el cuadro 5, donde se presenta un posible “ranking” de vulnerabilidad externa de 22 países emergentes. Metodológicamente, la primera columna presenta la estimación del saldo de la balanza corriente, la segunda la estimación de las amortizaciones de deuda externa a corto y largo plazo, la tercera es la suma de las dos anteriores y equivale a las necesidades de financiación externa bruta del país, la cuarta es el stock de reservas estimado y la quinta es la ratio de necesidades de financiación a las reservas, la variable que sirve para ordenar la clasificación.

Cuadro 5. Ranking de vulnerabilidad externa bruta de países emergentes

Nº orden	País	BP C/C	Amortizaciones	Necesidades brutas	Reservas	Necesidades/Reservas
1	Turquía	-52.554	32.000	84.554	65.656	129%
2	Sudáfrica	-26.636	3.000	29.636	29.407	101%
3	Bulgaria	-12.373	1.100	13.473	20.143	67%
4	México	-25.672	30.000	55.672	88.571	63%
5	Hungría	-10.374	5.038	15.412	26.650	58%
6	Polonia	-34.493	6.500	40.993	75.881	54%
7	Chile*	-1.548	9.750	11.298	23.837	-
8	Colombia	-5.025	5.568	10.593	22.820	46%
9	Indonesia	-394	17.000	17.394	42.058	41%
10	Brasil	-32.412	28.016	60.428	175.361	34%
11	Argentina	-2.317	8.000	10.317	31.682	33%
12	Ecuador	875	1.500	625	2.000	31%
13	Rep. Checa	-5.652	4.000	9.652	35.680	27%
14	India	-41.480	10.000	51.480	269.095	19%
15	Rusia	69.692	116.000	46.308	306.826	15%
16	Perú	-2.639	700	3.339	32.057	10%
17	Filipinas	3.971	5.200	1.229	32.013	4%
18	Corea	16.930	23.000	6.070	178.997	3%
19	Tailandia	5.853	5.000	-853	107.349	-1%
20	China	439.661	25.000	-414.661	2.272.003	-18%
21	Malasia	30.438	6.000	-24.438	105.581	-23%
22	Venezuela	12.882	2.500	-10.382	22.000	-47%
	ASIA	378.880	91.200	-287.680	3.007.096	-10%
	LATINO-AMÉRICA	-68.150	86.034	154.184	398.328	39%
	EUROPA	-79.640	161.138	240.778	560.243	43%
	TOTAL	231.090	338.372	107.282	3.965.667	3%

Fuente: Elaboración propia. Datos Bp c/C 2009. FMI, WEO. Oct. 08 Reservas y Amortizaciones, JP Morgan Dataquery.
 * En el caso chileno no se han incluido las reservas que están integradas en el Fondo Soberano de Chile. Si se tuvieran en cuenta, Chile se situaría entre los mejores en niveles de riesgo del mundo.

El supuesto que subyace tras el cuadro no es que irremediamente los países en 2009 sólo van a poder financiar sus desequilibrios externos con sus reservas. Este año, como casi siempre, para muchos de los emergentes seguirá habiendo inversión directa y préstamos concedidos por el sistema financiero internacional. Y para casi todos los países es previsible que aumente el protagonismo de los préstamos otorgados por los organismos multilaterales de crédito.

Lo que pretende el cuadro es generar un indicador de la magnitud de la presión que puede hacerse sobre el balance del Banco Central —y, por tanto, sobre el tipo de cambio— si la crisis global se prolonga.

El veredicto para Latinoamérica es agridulce.

De una parte, el volumen absoluto de necesidades a financiar no es despreciable: 154.000 millones de dólares USA. Es verdad que es casi 100.000 millones menos que la Europa emergente, pero el cuadro revela algo que es muy poco tranquilizador: las necesidades conjuntas de los emergentes de América y Europa exceden la capacidad bruta de financiación de Asia. Dicho de otra forma, o los desarrollados y los productores de petróleo no incluidos en el cuadro financian a los emergentes —y a los desarrollados con déficit: Estados Unidos, España, etc.— o los números de la economía mundial *ex ante* no van a cuadrar.

De otra, en nuestro continente hay dos países que están “libres” de riesgo —Venezuela, que es acreedor neto, y Perú, que cubriría sus necesidades con el 10% de sus reservas— y otros cuatro —Chile, Brasil, Argentina y Colombia— que estarían en la zona templada y cubrirían sus necesidades con menos de la mitad de sus reservas. México es el único país que teóricamente tendría más dificultades si los mercados se cerraran, pero es evidente que Estados Unidos, el FMI, el BID, el Banco Mundial y la comunidad internacional estarían dispuestos a echar una mano.

En síntesis, los riesgos de la “otra crisis” es algo que sobrevolará el año 2009. Quizás no sólo en Latinoamérica o en los emergentes. Quizás alguno de los desarrollados también tendrá que convivir con esta circunstancia, aunque muy probablemente en lugar de crisis cambiaría le llame *benign neglect*.

Por lo pronto, los ajustes del otoño la región ya los lleva ganados. Latinoamérica comienza el curso con los deberes —al menos, estos deberes— hechos.

NO DEJAR DE PENSAR EN EL MEDIO PLAZO

Comenzamos esta reflexión señalando la bendición que suponía que tras un año de crisis global —según testimonios cualificados, la peor crisis desde la Segunda Guerra Mundial—, Latinoamérica no se haya desmarcado y siga exhibiendo impactos y respuestas que no difieren sustancialmente de lo que está ocurriendo en el resto del mundo. No era nuestra tradición.

Tener tiempo para pensar qué se puede hacer es una innovación muy bienvenida. Y la política óptima es que, por acuciantes que puedan parecer los problemas que vamos a enfrentar, no deberíamos jamás dejar de *pensar en el medio plazo*.

Esto es mucho más que una crisis: es la oportunidad para recolocarse en el mapa de la economía global. Quien desperdicie o pierda esta oportunidad probablemente tendrá que esperar mucho tiempo para recuperar su lugar. Las singularidades políticas, económicas y sociales del mundo de la posguerra que estamos dejando atrás son un buen recordatorio de lo rentable que puede ser acertar y lo costoso que es perderse en enredos que a pocos importan.

Efectivamente, hay que pensar mucho y bien cuando se enfrenta una crisis que para el continente comporta dificultades añadidas: estamos sufriendo un deterioro fuerte de nuestros términos de intercambio y, al mismo tiempo, los mercados a los que van nuestras materias primas están en recesión, y los mercados de capitales que financiaban a nuestras empresas y gobiernos —ayudándonos a suavizar el perfil temporal del ajuste— han colapsado o están escleróticos.

Y todo ello nos va a ocurrir en medio del segundo ciclo electoral que el continente va a vivir en su historia democrática reciente: entre 2009 y 2011, el continente celebrará más de 17 elecciones, de las que 13 serán presidenciales. Y además está la Presidencia de Obama y el replanteamiento de las nuevas relaciones de Estados Unidos con la región.

Los problemas y oportunidades a los que nos vamos a enfrentar van a ser retadores. Y no sólo serán económicos, sino fundamentalmente políticos y sociales. No podemos seguir dejándolos pasar.

Hay temas que muchos países ya han cerrado y que en Latinoamérica siguen sin abordarse: la secuencia de creación y distribución de la riqueza, el papel del Estado y del mercado, la eficacia de la democracia y del modelo autoritario benevolente o populista, la educación, el narcotráfico y el debate

global sobre la legalización de las drogas... No podemos seguir dando vueltas. Hay que dar respuestas.

Y sería un enorme desacierto que fuésemos al encuentro de esos y otros problemas pensando que nos derrotarán. Tampoco el voluntarismo es una actitud recomendable. A Latinoamérica no le vale el vaso medio vacío. Ni el medio lleno. Tiene que jugársela y adoptar decisiones que realmente llenen el vaso hasta colmarlo.

Nunca ha estado mejor preparada. Nunca haberse graduado en tantas crisis y en tantos episodios de volatilidad tenía tanto valor estratégico: Latinoamérica es el único continente con generaciones de profesionales y de ciudadanos que se han formado tomando decisiones para salir de sus múltiples crisis anteriores.

De cómo salgamos de esta crisis dependerá decisivamente la naturaleza y proyección global de la sociedad latinoamericana del Bicentenario. Es nuestra oportunidad. Es nuestro tiempo.

IBEROAMÉRICA: REFORMA FISCAL Y CRECIMIENTO SOSTENIBLE

Por

Carlos Solchaga*

Presidente de la Fundación Euroamérica

América Latina ha sufrido históricamente una endémica limitación de los recursos fiscales, lo que ha tenido varias consecuencias sobre la capacidad de los Estados para desempeñar sus funciones más básicas: en términos estructurales, América Latina ha encontrado dificultades para la consolidación de programas que en la mayor parte del mundo han contado históricamente con el concurso, en diferentes grados, de la iniciativa pública. La organización de fuerzas de seguridad eficaces, de sistemas de justicia prudentes y ordenados, o de sistemas educativos y sanitarios integrales, constituyen piedras angulares en la organización de las sociedades, que en América Latina han carecido en muchas ocasiones de los recursos mínimos para su eficaz desempeño.

Además de esta debilidad estructural, la falta de recursos públicos ha provocado en América Latina insuficiencias también coyunturales: la incapacidad de los gobiernos para la adopción de políticas anticíclicas en los períodos de desaceleración o crisis económica ha profundizado en algunos casos las mismas.

Resulta llamativo cómo esta *anemia* del Estado latinoamericano ha convivido en muchas ocasiones con la obesidad de los sectores públicos, repletos

* Ex Ministro de Economía de España

de estructuras monopolistas e ineficientes. No es, sin embargo, un fenómeno por completo nuevo. Las diferencias entre dos conceptos a menudo confundidos, como son el sector público y el Estado, se evidencian cuando en algunas regiones como Latinoamérica el primero es obeso y el segundo anémico, mientras en otros lugares sucede todo lo contrario. La liberalización de amplios sectores de la actividad económica en el Reino Unido, por ejemplo, ha adelgazado hasta el mínimo al sector público (el broche de este proceso podría identificarse de manera simbólica en la reciente venta de la empresa encargada de la gestión de los reactores nucleares a una compañía francesa). Ello no ha estado reñido con el mantenimiento de un Estado sólido, que desempeña sus funciones básicas contando con recursos suficientes para ello (la participación tributaria en el PIB británico alcanzaba el 35,8% en 2007, muy por encima de la franja típica en la que se mueven los países de América Latina —entre el 20 y el 25%—).

La identificación de estas funciones básicas del Estado ha ocupado desde siempre a la filosofía política, pero no creemos equivocarnos si reconocemos en la actualidad un consenso social e histórico sobre algunas de estas ocupaciones preferentes: la protección de los derechos de propiedad y de la seguridad pública (en un ciclo histórico caracterizado por la lucha internacional contra el terrorismo), la provisión de servicios públicos básicos (como educación y sanidad, con notables diferencias entre los países respecto a las fórmulas concretas de provisión), la lucha contra la exclusión social y la pobreza o el desarrollo de infraestructuras públicas cuyas externalidades sociales no resultan aprehensibles por el sector privado.

En este contexto histórico, resulta compatible una posición que reconozca el superior desempeño de las fuerzas competitivas del mercado en la gran mayoría de sectores de actividad, y que sugiere el adelgazamiento del sector público, con un fortalecimiento del Estado que le permita un ejercicio eficaz de estas funciones básicas. La experiencia más reciente en este sentido resulta también la más expresiva: el Estado como garante de última instancia que ha construido un dique de contención alrededor de los sistemas financieros en una crisis sistémica sin precedentes. Incluso aquellas preferencias ideológicas que apuestan por reducir al máximo el tamaño de los Estados les reconocen un papel mínimo que desempeñar que en las actuales circunstancias, casi podría decirse que consistiría en adquirir acciones preferentes sin derecho a voto de una entidad financiera con dificultades. Incluso cuando los Estados fuesen re-

ducidos efectivamente a este papel, necesitan disfrutar de una profundidad mínima para la adquisición de dichas acciones, que en algunos países de América Latina ni siquiera estaría garantizada.

Las razones de esta insuficiencia fiscal latinoamericana son múltiples, y hunden sus raíces en diferentes fuentes: históricas, como el centripetismo administrativo de la época de dominio colonial, que dejó demasiado alejadas demasadas áreas de la actividad económica; geográficas, como la complicada orografía de muchos países, que facilita la desconexión de amplias capas de la población; y desde luego razones también políticas, como la incapacidad mostrada por las clases dirigentes para abordar, ni en los períodos de expansión económica ni en los de recesión, las reformas necesarias que permitiesen desenganchar las estructuras fiscales de la región de las volátiles asideras donde tradicionalmente se han sostenido.

En particular, desde que tuvo lugar la sucesión de crisis monetarias y económicas de la región en lo que se conoció como la *Semidécada Perdida* (1998-2002), y la suave desaceleración de los países desarrollados tras la explosión de la burbuja *puntocom* (2001-2002), América Latina ha vivido un período de excepcional crecimiento económico, asentada sobre la disciplinada gestión de las variables macroeconómicas (inflación, déficit presupuestario y deuda pública principalmente), y en el *boom* de precios de las materias primas, en lo que durante algún tiempo que ahora parece superado, heredero de la vieja tentación de enterrar los ciclos económicos, se denominó el *superciclo* de las *commodities*. Desde el año 2002, el PIB de la región ha crecido más un 30% en términos reales, y ha pasado de representar aproximadamente 2 billones de dólares en términos agregados, a los más de 4 billones producidos en la región en el año 2008. Si de un país estuviésemos hablando, se trataría de la cuarta economía mundial por tamaño del PIB, tan sólo por detrás de Estados Unidos (14,4 billones de dólares en 2008 de acuerdo con los datos del FMI), Japón (4,8 billones) y China (4,2 billones), y por delante de otros como Alemania (3,8), Francia (3,0) y el Reino Unido (2,8).

Sin embargo, este período de bonanza económica no se ha traducido en un salto cualitativo de la participación de los ingresos tributarios en el PIB, más allá de la debida a las oscilaciones en los precios de las materias primas. El incremento medio de la participación de los ingresos tributarios en el PIB se sitúa en dos magros puntos porcentuales en estos cinco años. Como consecuencia de ello, los niveles de participación tributaria están tan sólo ligera-

mente por encima de la franja que tradicionalmente han ocupado, que va desde el mínimo que representan Haití y México (10,35 y 11,68% respectivamente¹) al máximo que se alcanza en Brasil (35,62%). La gran mayoría de los países, por su parte, cuenta con unos ingresos fiscales que representan alrededor del 20% del PIB, como es el caso de Colombia (18,6%) o Chile (21,28%) y algo más en Argentina (29,22%, siendo el único país que en el último lustro ha registrado un crecimiento significativo en esta ratio, que se cifra en más de seis puntos porcentuales).

Como se puede observar, en general el tamaño de los Estados en América Latina se sitúa muy por debajo de la franja del 40%, característica del Estado de bienestar europeo, y más alejada aún del umbral del 50% típico en los sistemas más estatalizados de los países nórdicos.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS IMPOSITIVOS EN AMÉRICA LATINA

Con independencia de su reducida profundidad, varios atributos de los regímenes fiscales latinoamericanos resultan idiosincrásicos en términos comparados, lo que se traduce en unas estructuras impositivas con demasiada sensibilidad a las fluctuaciones cíclicas, incapaces de incardinar en la economía formal amplias capas de transacciones comerciales y grupos de población, y que en general conllevan importantes distorsiones para la actividad económica agregada.

Un rasgo distintivo de la región es la predominancia de la imposición indirecta sobre la directa. La máxima expresión de ello se alcanza en algunos países pequeños como Bolivia, Uruguay, Ecuador y Guatemala, donde la participación de los ingresos indirectos en la imposición total, descontando las contribuciones sociales, supera el 70%. Pero la tendencia se mantiene también en otros países de mayor tamaño, como Argentina (61,9%), Brasil (57,0 %), y en menor medida Chile, Perú, Colombia, Venezuela y México (donde en todos los casos ronda el 50%).

La predominancia de la imposición indirecta refleja varias vulnerabilidades y conlleva algunas otras. Respecto a sus causas, la opción por la imposición

1 Los datos han sido tomados de la CEPAL y corresponden al cierre del ejercicio de 2007.

indirecta responde a la gran proporción de agentes que permanece en la informalidad económica, lo que dificulta su imposición directa, así como a la debilidad de las administraciones tributarias, que dificulta la imposición subjetiva (como el impuesto sobre la renta de personas físicas o jurídicas) y orienta los sistemas hacia los mucho más accesibles tributos objetivos, como lo son la mayor parte de los impuestos indirectos.

La orientación de los sistemas fiscales hacia la imposición indirecta genera también varias vulnerabilidades que retroalimentan las anteriores. La informalidad económica no es un rasgo exógeno o cultural de una sociedad, sino que viene explicado por el mapa de incentivos presentes en un régimen fiscal, y por los incentivos precipitados históricamente. Uno de los factores que motivarían esta endogeneidad sería precisamente la falta de progresividad de los sistemas fiscales (que se deriva de la preponderancia de la imposición indirecta), que podría haber alimentado en el pasado la resistencia social a la tributación. Un segundo factor derivado de la falta de peso de los impuestos subjetivos (renta o sociedades) es que las administraciones tributarias latinoamericanas cuentan con una débil relación con los contribuyentes, con series históricas reducidas y bases de datos incompletas, lo que dificulta el control y seguimiento de la evasión tributaria. Los impuestos subjetivos proveen con el tiempo a las autoridades tributarias de una información censal exhaustiva sobre el conjunto de los contribuyentes, lo que a medio plazo puede coadyuvar a la mejora del control general sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Un segundo conjunto de vulnerabilidades engendrado por el peso de la imposición indirecta sería el carácter procíclico de los sistemas fiscales. En general, no existe una relación inequívoca entre impuestos directos e indirectos y la volatilidad de las recaudaciones a lo largo del ciclo económico.

Sin embargo, en América Latina el diseño concreto de la imposición indirecta (la principal proveedora de la recaudación tributaria) se asienta en muchos casos sobre los segmentos más volátiles: impuestos sobre transacciones específicas, transacciones internacionales, impuestos especiales sobre hidrocarburos, etc. Así ocurre en Argentina (donde el 25% de la recaudación tributaria procede del impuesto a las exportaciones), México (un tercio de los ingresos públicos proceden de los hidrocarburos), Bolivia, Costa Rica y Ecuador. Otros países, sin embargo, como es el caso de Brasil, Chile y Colombia, sí cuentan en cambio con un sistema de imposición indirecta más generalista, y por lo tanto más estable a lo largo del ciclo económico.

Las consecuencias de esta mayor sensibilidad al ciclo económico pueden resultar graves en el corto y medio plazo. Los ingresos fiscales de América Latina pueden sufrir en el futuro no ya sólo por el visible retroceso en el precio de las materias primas, sino también por las violentas oscilaciones que éstas han acostumbrado a registrar en los últimos años. De acuerdo con diferentes medidas de volatilidad, el único año comparable a los movimientos del precio de las *commodities* entre 2007 y 2008 fue 1999, coincidiendo con la última crisis de la región. Si ello fuera una característica estructural de los mercados de materias primas, donde la profundización de los instrumentos financieros podría haber inyectado mayor liquidez a los mercados, lo que explicaría su creciente volatilidad (aunque no alcanzaría a explicar, como pretenden algunos, el crecimiento tendencial del precio debido a las malas artes de los especuladores), los sistemas fiscales de América Latina se enfrentarían a violentos movimientos en el futuro, que pondrían en riesgo la estabilidad de los mismos.

La prociclicidad presupuestaria, además de someter a serias tensiones a las políticas públicas, tiene el agravante de que hurta al Estado la que debería ser una de sus funciones básicas: la configuración de una red de estabilizadores automáticos que permitiera la adopción de políticas anticíclicas destinadas a suavizar las oscilaciones económicas, en lugar, como ha ocurrido tradicionalmente en América Latina, de la respuesta desestabilizadora y procíclica de los propios programas del Estado.

Una última característica distorsionante de los sistemas fiscales latinoamericanos es el papel relevante que mantienen los impuestos a las transacciones internacionales, las viejas aduanas. Al ya citado caso de Argentina (24,5% de los ingresos tributarios totales) habría que sumar el de Haití (29,1%), Panamá (26,9%) y Ecuador (14,3%). Mientras en la mayor parte del mundo las aduanas se han convertido en mimbres de la política comercial y de diferentes políticas públicas (*facilitating trade and securing the homeland*), en América Latina mantienen un papel preponderante en la recaudación tributaria.

INTENTOS DE REFORMA FISCAL EN EL PASADO

Han sido muchos los proyectos (o intentos de proyectos, o simples promesas electorales) de reforma fiscal acometidos en América Latina en los últimos años. Prácticamente se puede decir que no existe un solo país de la región que no

haya experimentado en una u otra forma un intento de reforma impositiva *integral* en la pasada década: en la mayoría de los casos, las reformas han sucumbido bien en fases tempranas de su concepción (se han quedado en los programas electorales, como en el caso de Perú o de la propuesta de *flat tax* del presidente Calderón en México), bien en el trámite legislativo de las medidas (como los intentos de racionalización de la estructura impositiva brasileña en el primer mandato del presidente Lula, o la fracasada reforma del presidente Fox en México). El escaso éxito de estos proyectos *integrales* ha dado paso a una tendencia general a suplir los fracasos con el gravamen de las figuras o relaciones productivas que se encontraban en el epicentro de cada ciclo económico, como las actividades de exportación, la minería o los hidrocarburos en la más reciente fase expansiva. Aunque estos impuestos eran incapaces de alcanzar algunos de los objetivos tributarios pretendidos por las reformas integrales (como la generalidad en el pago de los impuestos o la estabilidad de los ingresos fiscales) ofrecían en cambio la alternativa más inmediata para otros (como el incremento de los recursos fiscales, gracias al dinamismo de las bases imponibles gravadas), lo que en el análisis cortoplacista de algunos gobiernos de la región resultó una tentación demasiado fuerte para ser resistida. Este fenómeno no es patrimonio del más reciente ciclo económico expansivo (donde han abundado los impuestos sobre las ganancias *extraordinarias* de los hidrocarburos), sino que ya se dio en el pasado con el impuesto a las transacciones financieras (que se introdujo en diferentes formas en Brasil —recientemente eliminado por el Senado—, México, Colombia, Argentina, Venezuela, Perú y Ecuador).

En el pasado, por tanto, América Latina ha ensayado prácticamente en exclusiva dos fórmulas de reformas impositivas: en primer lugar, lo que podríamos denominar proyectos *creacionistas*, de *tabula rasa*, que partían de un juicio sobre la necesidad de reformar integralmente los sistemas impositivos debido a su incapacidad para conseguir la generalidad impositiva, la equidad horizontal o el incremento y estabilidad de los ingresos fiscales. En general, dichos proyectos fracasaron, debido a la ausencia de un consenso social y político mínimo necesario y a la propia desmesura de los proyectos abordados. Como consecuencia de ello, los Estados recurrieron al recurso más fácil que encontraron disponible: cubrir las necesidades fiscales gravando las operaciones o figuras productivas que en cada momento estuviesen disfrutando en mayor medida de los efectos del crecimiento económico, aplazando *sine die* la consecución de los objetivos tributarios expuestos.

Del fracaso de esta aproximación binomial a la cuestión tributaria (“o todo o un parche”, podría resumirse), y también del análisis previo sobre las características de los sistemas fiscales, cabe extraer algunas lecciones que deberían informar los futuros procesos de reformas tributarias.

PRINCIPIOS QUE DEBERÍAN INFORMAR LAS FUTURAS REFORMAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Sin intención de ofrecer una receta con efectos taumatúrgicos en América Latina, que no tendría en cuenta las especificidades propias de cada país y las singularidades de cada estructura económica, es en cambio posible extraer una serie de conclusiones del análisis anterior que en forma de grandes principios deberían informar los procesos de reforma tributaria que en el futuro se aborden en América Latina.

En primer lugar, de nada sirve recitar de manera robótica los principios tributarios clásicos (suficiencia, generalidad, transparencia, capacidad económica, progresividad, etc.) sin ser consciente de que en la mayoría de los casos existe una tensión entre los mismos. En este sentido, las autoridades deberían priorizar la consecución de algunos de ellos, sin desatender por ello el resto de principios fiscales. En la situación actual, la generalidad y la suficiencia fiscal (que reduzca la denominada *brecha fiscal*) presentan la mayor urgencia en América Latina, y deberían ser por ello objetivo prioritario de las reformas fiscales futuras.

Una segunda conclusión es la necesidad de un componente gradualista en las reformas. Frente a la tentación *creacionista* de cada proceso (que en los últimos tiempos se ha encarnado bajo la forma de los proyectos de *flat tax*), deben reconocerse las dificultades experimentadas por estas aproximaciones en los fracasados proyectos del pasado.

En este sentido, las futuras modificaciones tributarias deberían tener por objeto el incremento agregado de la recaudación, la ampliación de la base de contribuyentes (y con ella de la información censal disponible para las administraciones), y la tributación de bases imponibles que presenten una mayor estabilidad a lo largo de los ciclos económicos. A ello contribuiría la generalización del impuesto sobre las rentas (que superase su actual limitación a las rentas sa-

lariales) y del impuesto sobre el valor añadido (ampliando su base imponible y simplificando sus tramos). En cambio, las distorsiones que introducen los denominados impuestos específicos, como los que recaen sobre las exportaciones, sobre las transacciones financieras o sobre productos concretos, exceden con mucho a la racionalidad de los mismos, que en muchos casos se limita a la inercia fiscal y la ausencia de alternativas que provean los recursos necesarios a las arcas públicas. Por ello, es necesaria la progresiva sustitución de estas formas impositivas por las más generalistas sobre las rentas y el valor añadido.

Un tercer elemento que debería estar presente en las reformas es un grado mínimo de consenso político entre gobierno y oposición, que facilite la superación de los trámites legislativos y provean de una malla protectora frente a la resistencia social a las reformas.

Un cuarto componente de las reformas debería ser la vinculación de las mismas con planes de racionalización del gasto público, y la asignación de los nuevos recursos, en la medida de lo posible, a partidas específicas del gasto público o proyectos políticos determinados. Las reformas fiscales en México destinadas a incrementar la autonomía financiera de PEMEX han provisto de un exitoso precedente para ello. La vinculación entre nuevos ingresos y gastos no sólo obliga a revisar y racionalizar la estructura del gasto público, sino que facilita la asunción por los contribuyentes de las nuevas obligaciones tributarias, tradicionalmente uno de los talones de Aquiles de los sistemas latinoamericanos.

Un quinto componente que las reformas tributarias deberían tener presente es la necesidad de atender la heterogénea estructura administrativa de los diferentes países (que abarca desde fórmulas federales a centralizadas), y su capacidad para consolidar los mismos. La imbricación de las estructuras políticas regionales o locales en los procesos de reforma incrementaría sin duda las probabilidades de éxito de las mismas.

Finalmente, un elemento a menudo olvidado en las reformas tributarias es el papel de las administraciones tributarias, agentes ejecutores indispensables en las mismas, y cuya reestructuración interna, que las dotase de los recursos necesarios, incrementando su capacidad y mejorando su gestión, debería ser en muchos casos un paso previo a la propia concepción de las reformas fiscales.

En definitiva, los próximos años plantean retos inexcusables para los sistemas fiscales de América Latina: la evolución del precio de las *commodities*,

la consolidación de una incipiente clase media, que puede hacer patente el desequilibrio en la presión tributaria entre las capas formales e informales de la economía, y la necesidad de avanzar en la provisión de servicios públicos, como educación, sanidad y una dotación suficiente de infraestructuras que asegure la estructura productiva para las futuras generaciones, son simplemente algunos ejemplos de estos retos. Para la consecución de los mismos, América Latina debe avanzar en los procesos de reforma fiscal con un análisis claro de las prioridades, y con atención a los errores que en el pasado resultaron letales y condujeron al fracaso de los proyectos.

ENERGÍA Y CALENTAMIENTO GLOBAL

EL DESAFÍO ENERGÉTICO Y EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Por

Alfredo Elías Ayub

Director General de la Comisión Federal de Electricidad (CFE-México)

ENERGÍA Y DESARROLLO

El principal reto que deberá enfrentar América Latina en los siguientes veinte años sigue siendo el del crecimiento económico. Resulta difícil, si no imposible, pensar que la región pueda encarar el resto de las tareas pendientes que se le presentan en ausencia de un período largo de crecimiento alto y sostenido. En efecto, la erradicación de la pobreza, la disminución de la desigualdad o el avance en materia de cohesión social difícilmente se materializarán si la región es incapaz de retomar y sostener una trayectoria de expansión económica elevada. Más aún, en condiciones de estancamiento económico, e incluso de crecimiento mediocre, la supervivencia misma de la democracia se verá, probablemente, sujeta a fuertes presiones.

Las condiciones para un crecimiento acelerado son, evidentemente, múltiples y complejas. Contar con ellas supondrá encontrar soluciones creativas a muy diversos problemas institucionales, sociales, políticos y, desde luego, económicos. Este trabajo se propone esbozar los retos que los países de la región deberán superar en un terreno, el de la energía —y en particular la energía eléctrica—, que es tal vez el principal sustento material del creci-

miento económico y que enfrentará en el mediano plazo, si no es que ya enfrenta, condiciones globales que obligarán a los Estados, lo mismo que a las sociedades en su conjunto, a replantearse la forma en que abordan el tema de la energía.

En un mundo cada vez más interdependiente, estas condiciones globales emergentes definirán los límites dentro de los cuales los países deberán diseñar individualmente sus políticas energéticas para garantizar que la energía no se convierta en lo que los economistas llaman en inglés el “*binding constraint*” al crecimiento económico, esto es, en la restricción que efectivamente marca la tasa máxima de crecimiento de la economía, independientemente de otras restricciones presentes en el entorno económico.

La idea de que la energía, y en particular el suministro eléctrico, pueda constituirse en un límite al crecimiento en el mediano plazo en América Latina, una región relativamente bien dotada de fuentes de energía primaria, no ocupa frecuentemente un lugar preponderante en las preocupaciones estratégicas de gobiernos o analistas. Sin embargo, para apreciar el efecto potencialmente disruptivo de la falta de previsión en materia de energía, basta recordar los problemas recientes con el suministro de gas natural a Brasil o a la Argentina, la difícil situación que comienza a enfrentar Centroamérica en materia de suministro de electricidad o bien reparar en el caso de Sudáfrica, un país con acceso a amplios recursos de energía primaria, en donde el rezago en la construcción de infraestructura eléctrica se ha convertido en el principal obstáculo a la expansión económica.

En el curso del desarrollo económico, los patrones de uso de energía total y de energía eléctrica varían al aumentar el producto y el nivel de ingreso promedio. Conforme los países salen de la pobreza y diversifican su actividad económica, la intensidad energética de la producción, lo mismo que el consumo de los hogares por habitante, crece aceleradamente al desarrollarse la industria y aumentar el nivel de vida. Una vez alcanzado cierto nivel de ingreso per cápita¹, el crecimiento económico tiende a ser menos intensivo en energía, aunque el consumo final de electricidad por habitante continúa

1 El umbral varía entre países. R. Garnaut y L. Song, de la Australian National University, estiman, luego de revisar la experiencia internacional, que la intensidad energética del crecimiento comienza a aumentar cuando el ingreso por habitante alcanza un rango de entre 2.000 y 5.000 dólares per cápita y sólo se reduce al aproximarse a los 20.000 dólares por habitante. Véase *China's Resources Demand: the Turning Point. Prepared for the Rio Tinto – Australian National University China Partnership*. Agosto 2007.

aumentando, si bien a tasas decrecientes. Para el conjunto de la OCDE, la oferta total de energía primaria por cada mil dólares de producto interno bruto (a precios de 2000) ha caído de 0,28 a 0,19 toneladas de petróleo equivalente entre 1980 y 2006. En el mismo período, sin embargo, el consumo final de energía eléctrica por unidad de PIB se ha mantenido constante, luego de haber crecido sostenidamente por décadas, mientras que el consumo de electricidad por habitante ha seguido creciendo².

Estas cifras apuntan en el sentido de que si América Latina aspira a alcanzar niveles de ingreso comparables a, digamos, el 75% de los que se observan en la OCDE hoy, en un lapso razonable, veinte años por ejemplo, deberá no sólo alcanzar y sostener tasas de crecimiento del producto por habitante de más del 6% anual³, sino que ello implicará, en el terreno de la energía en general, y de la energía eléctrica en particular, aumentar la oferta energética a un ritmo de más del 10% anual o, lo que es lo mismo, duplicarla cada siete años. Asegurar los energéticos primarios, y la infraestructura para transformarlos en electricidad y distribuirla, esto es, garantizar la seguridad energética, es un primer gran desafío que habremos de encarar.

SEGURIDAD ENERGÉTICA

El tema de la seguridad energética hoy, y hacia el futuro, es cualitativamente distinto del que se enfrentó, con éxito, en períodos de crecimiento anteriores, como el experimentado entre la posguerra y el embargo petrolero de 1973.

Por una parte, el tamaño mismo del problema es mucho mayor. La base desde la que pretendemos crecer hoy es más alta y, con el aumento de la magnitud del esfuerzo requerido, la complejidad física, la interdependencia con el resto del mundo y los puntos de riesgo se multiplican. Por otro lado, el entorno mismo del mercado y la geopolítica de la energía se han transformado radicalmente y plantean desafíos que antes no estaban presentes.

2 Fuente: International Energy Agency, Electricity Information, 2007.

3 Evidentemente el esfuerzo de crecimiento para alcanzar la meta descrita será mayor para aquellos países con menor nivel de ingreso inicial. Para Brasil y México, alcanzar el 80% del ingreso por habitante promedio de la OCDE de 2005 en 2025 significaría incrementar el PIB per cápita en cerca del 5% anual. Cabe notar que no se trata de una meta demasiado ambiciosa: equivaldría a alcanzar, en veinte años, el PIB por habitante actual de Grecia y menos del 60% del de la Unión Europea.

Hasta principios de los años setenta América Latina, y el mundo, enfrentaban un mercado caracterizado por una oferta de energéticos abundante y barata en el que resultaba relativamente fácil asegurar el abasto de energéticos primarios en las cantidades requeridas. Al mismo tiempo, el desarrollo de los sistemas para transformar la energía primaria no enfrentaba mayor incertidumbre en materia tecnológica y el financiamiento para la expansión de la infraestructura estaba disponible a tasas de interés relativamente bajas.

La seguridad energética consiste en garantizar el abasto suficiente de energía a largo plazo a precios razonables, desde las fuentes de energía primaria hasta el usuario final. Las circunstancias en las que los países intentan alcanzar la seguridad energética hoy se caracterizan por varios elementos que no estaban presentes en épocas anteriores.

En primer lugar, enfrentamos una situación que tiende estructuralmente a que la demanda exceda a la oferta. A pesar de la rapidez con que han caído los precios de los energéticos a consecuencia de la crisis financiera, todo indica que la era de precios del petróleo entre 20 y 30 dólares es cosa del pasado, y que, si bien la parte de las alzas recientes ligada a la especulación financiera no necesariamente se repetirá, lo más probable es que, en cuanto la economía mundial recupere niveles más normales de expansión de la actividad, los precios relativos se mantendrán altos y seguirán presentando un elevado grado de volatilidad, lo que complica aún más las cosas.

Esta situación, en la que en condiciones de crecimiento se presenta una tendencia al exceso de demanda, se extiende, además, a los mercados en que se abastecen los bienes de capital y los servicios de ingeniería que se requieren para convertir el acceso a energéticos primarios en energía utilizable por los usuarios finales. De esta manera, contar con un suministro seguro de energéticos primarios no garantiza disponer en tiempo de la energía para el usuario final. Esto implica, de paso, que tampoco los países con excedentes de energía primaria pueden dar por descontada la seguridad energética.

Desde luego, en tanto las condiciones de crecimiento no se restablezcan, los argumentos anteriores serán menos apremiantes, pero el punto es, precisamente, que lo que está en cuestión son los retos, en este caso la seguridad energética, para el crecimiento y el desarrollo.

De lo anterior se desprende, en una perspectiva de crecimiento, una segunda característica de la circunstancia actual: las condiciones de mercado —precios altos y volátiles para energéticos primarios y para las tecnologías

con que se transforman— introducen un factor de incertidumbre que debe ser incorporado en el proceso de toma de decisiones para alcanzar la seguridad energética. ¿Cómo optimizar, por ejemplo, la expansión de la infraestructura eléctrica? En un extremo tenemos las plantas de ciclo combinado con base en gas. El costo por unidad de energía es muy sensible al precio del combustible, pero hay una relativa certidumbre con respecto al costo de capital. En el otro extremo, el costo de generar energía nuclear es relativamente inelástico a las variaciones probables en el precio del combustible, pero enfrenta una fuerte dosis de incertidumbre en cuanto a costos de capital. La generación con carbón es un caso intermedio entre los dos extremos. Una vez tomados en cuenta los escenarios probables, resulta que en términos de costo de la energía eléctrica no hay una tecnología que resulte claramente superior a las demás. Ejemplos similares de incertidumbre tecnológica se pueden encontrar en otras áreas, como la configuración de refinerías, que dificultan la tarea de asegurar la seguridad energética.

La tendencia estructural al exceso de demanda, con la volatilidad de precios relativos y la incertidumbre tecnológica que la acompañan, probablemente tiene su origen en la tercera característica que complica el tema de la seguridad energética en este inicio de siglo. Se trata del surgimiento de nuevos y muy grandes actores en el escenario energético mundial, en particular China y, en menor medida por ahora, la India⁴. La emergencia de nuevos y grandes actores en el mercado por el lado de la demanda y la consolidación del poder de actores estatales, en todo el mundo y en América Latina, por el lado de la oferta en lo que hace al gas y el petróleo, ha elevado el peso de la geopolítica en los mercados de energía con la inevitable consecuencia de complicar aún más la toma de decisiones para garantizar la seguridad energética.

Por último, es necesario tomar en cuenta que el desarrollo de muchos de los proyectos de infraestructura energética, desde la construcción de gasoductos, refinerías o centrales de generación hasta el tendido de líneas de transmisión o distribución de energía eléctrica, involucran crecientes dificultades sociales, ambientales y, con frecuencia, políticas, que es necesario tomar en cuenta al planear la evolución futura de los sistemas de energía.

4 Un dato basta para apreciar el impacto del crecimiento de China: entre 1990 y 2005 su participación en la generación de energía eléctrica mundial pasó del 5,3 al 13,7% (*OECD Factbook*, 2008). El aumento en la generación de electricidad en China entre 2004 y 2005 fue, en términos absolutos, 25% mayor que la generación de electricidad en México en el mismo año.

Dados los largos tiempos de maduración de los proyectos de inversión y la volatilidad de los precios relativos de la energía, planear el desarrollo de la infraestructura energética en las condiciones actuales se ha convertido en una tarea mucho más compleja y riesgosa. Los errores pueden resultar en costos sumamente elevados en términos de actividad económica. Frente a esta realidad, la seguridad energética impone, entre otras, varias tareas a nuestros países que deben ser asumidas cuanto antes:

1. *Fortalecer la capacidad de planeación.* Es imprescindible mejorar la inteligencia de mercado, la interacción política con los organismos que se ocupan de la seguridad energética y, sobre todo, afinar las capacidades de planeación y ejecución de proyectos de desarrollo del sector energético y de los sistemas eléctricos de la región.
2. *Diversificar.* En un contexto en el que la incertidumbre respecto a precios y disponibilidad de combustibles y de infraestructura dificulta optimizar con base en costos exclusivamente, la diversificación de tecnologías resulta el curso de acción adecuado. En vista, por otra parte, del creciente peso de la geopolítica en los mercados de varios de los energéticos primarios, resulta aconsejable diversificar también las fuentes de abastecimiento, de preferencia mediante arreglos de largo plazo. Conviene, en este terreno, recordar que, dado que el resto de la economía depende del suministro de energía, a final de cuentas la energía más cara es la que no está disponible, por lo que en condiciones de incertidumbre las consideraciones relativas a garantizar el abasto oportuno deben tener un peso relevante frente a las fórmulas de optimización de costos en la toma de decisiones. En otras palabras, cuando las consecuencias de que se materialice un riesgo que tiene baja probabilidad de ocurrir son potencialmente tan graves como en el caso de la disponibilidad de energéticos, los Estados deben privilegiar la seguridad energética por encima de la optimización de corto plazo.
3. *Invertir en tecnología.* El gasto en investigación y desarrollo puede y debe contribuir a fortalecer la capacidad de seleccionar y desplegar las tecnologías conforme se van desarrollando globalmente. La inversión en investigación y desarrollo, al ampliar el campo de posibilidades de lo que se puede hacer en nuestros países, contribuye a la seguridad energética.

4. *Ampliar la cooperación internacional.* La heterogeneidad de dotaciones de recursos naturales en la región y la distribución geográfica de mercados y fuentes de recursos abre oportunidades para la integración, en algunos casos subregional y en otros en escala latinoamericana, que no han sido aprovechadas cabalmente y podrían fortalecer la seguridad energética en la región e incluso reducir costos al optimizar la logística del abasto de energéticos y el aprovechamiento de la infraestructura eléctrica.

DESARROLLO ECONÓMICO Y CAMBIO CLIMÁTICO

El primer apartado de este texto cerró con la conclusión de que si América Latina se propusiera alcanzar, en veinte años, un ingreso por habitante del orden del 75% del que registran en promedio los países de la OCDE, requeriría aumentar su consumo de energía en general, y de energía eléctrica en particular, a tasas de más del 10% anual. Asegurar una disponibilidad de energía de esta magnitud, como hemos visto en el apartado anterior, involucra un reto considerable.

Conviene examinar ahora la cuestión desde un punto de vista global y preguntarnos bajo qué condiciones proponerse una meta de esta naturaleza es viable. El tema tiene al menos dos ángulos que vale la pena explorar y sobre los cuales debemos tener, al menos, una idea del orden de magnitud de los problemas que plantean. El primero se refiere a los efectos que la demanda adicional de un crecimiento acelerado de América Latina tendría sobre los mercados de energía globales. El segundo a los efectos de dicho crecimiento adicional en una región habitada por más de 550 millones de personas sobre la emisión de gases de efecto invernadero y, por tanto, sobre el calentamiento global.

Desde luego, pronosticar el comportamiento futuro de los mercados de energía, y aún más el de las emisiones de CO₂ y de la temperatura del planeta son ejercicios de gran complejidad que están sujetos a numerosos factores de incertidumbre y por supuesto rebasan, con mucho, los propósitos de este ensayo.

Aun así es posible discernir hacia dónde apuntan los problemas y hacerse una idea de la magnitud, si no precisa en términos cuantitativos, al menos cualitativa de los problemas que deberemos enfrentar.

Por lo que hace al impacto que el desarrollo de América Latina (con un crecimiento del orden del que hemos planteado más arriba) tendría en el balance de los mercados globales de energía, un punto de referencia que vale la pena tener en mente es el del impacto del crecimiento de China en dichos mercados en los últimos años.

China, según la mayoría de los análisis, ha generado una presión de demanda en los mercados de recursos naturales, en particular recursos energéticos, que constituye la principal causa de la espectacular elevación de sus precios hasta antes del inicio de la crisis financiera en septiembre de 2008. Para fines de este argumento, sin embargo, es necesario recordar que si bien el crecimiento chino ha sido notable, ha llevado a poco más de 1.300 millones de habitantes a un nivel de ingreso por habitante que, en 2005, era el equivalente de apenas el 13,7% del registrado, en promedio, en los países de la OCDE y sólo ligeramente más del 50% del ingreso por habitante de América Latina⁵.

En un cálculo grueso, pero no por ello alejado de la realidad en términos generales, podemos afirmar que la aceleración del crecimiento latinoamericano hasta tasas de, digamos, el 7,5 u 8%, para alcanzar un ingreso por habitante del 75% del de la OCDE hoy en veinte años, significaría una presión sobre la demanda mundial de energía ciertamente menor, aunque sin duda dentro del mismo orden de magnitud que la que ha generado el crecimiento chino en los años recientes. En efecto, si América Latina cuenta con el 42% de la población china, pero con el doble de ingreso por habitante, con cada punto de crecimiento de su economía genera un crecimiento de la economía mundial sólo ligeramente inferior al que genera cada punto de crecimiento de la economía china. Si la tensión vivida en los mercados de recursos naturales en los últimos años se vincula, en buena medida, con un crecimiento chino del orden del 10% anual, acelerar el crecimiento de América Latina a tasas del 8% no podrá dejar de tener un efecto muy significativo.

Se puede imaginar, entonces, la presión adicional que el desarrollo latinoamericano supondría en los mercados energéticos y las consecuentes dificultades que ello acarrearía para garantizar la seguridad energética de la región como un todo. Evidentemente, para los países importadores netos de

5 Datos de OCDE calculados con paridades de poder de compra. La proporción con paridades de mercado es mucho menor.

energía el reto sería mayúsculo y la restricción energética podría convertirse en una restricción efectiva al crecimiento. En el caso de los países exportadores de algunos energéticos pero importadores de otros, los retos a la seguridad energética serían menores pero aun así significativos.

Si alcanzar el crecimiento que requiere América Latina plantea un reto considerable en términos de la disponibilidad de energéticos, el consumo mismo de esos energéticos plantea otro reto igualmente importante, por el incremento que significaría en el volumen de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera que vendría a sumarse a una trayectoria que el consenso científico ya considera insostenible por sus probables efectos en el nivel medio de la temperatura del planeta⁶.

De nuevo el caso de China es ilustrativo de lo que ocurre con el consumo de energía, y por tanto con las emisiones, cuando un país o una región con peso significativo en la población mundial dan saltos importantes en su nivel de desarrollo en períodos relativamente cortos. En el caso del CO₂ proveniente de usos energéticos, para el cual se dispone de información más completa, la OCDE reporta que entre 1995 y 2005 las emisiones anuales en todo el mundo aumentaron en 5.328 millones de toneladas, lo que representa un 24%. China, con el 20% de la población mundial, aportó prácticamente el 40% del aumento total, y a pesar de que sólo alcanzó el 14% del producto por habitante de la OCDE, sus emisiones de CO₂ representaron casi el 40% de las emisiones de la OCDE con una población sólo un poco mayor que la de esta última⁷.

América Latina, por su parte, con un nivel de ingreso por persona equivalente al 27% del de la OCDE, registra emisiones de CO₂ por habitante iguales al 20% de las registradas en esos países. Al comparar China con América Latina, resulta evidente que si bien las emisiones están relacionadas con el nivel de ingreso, hay otros factores que entran en juego y que no es posible hacer extrapolaciones simples de la relación entre las emisiones y el creci-

6 Para un resumen de la evidencia científica y un análisis económico de las posibles consecuencias y de las políticas para mitigar el cambio climático, véase John Llewelyn, *The Business of Climate Change*, publicado por Lehman Brothers en 2007.

7 Los datos de CO₂ provenientes de usos energéticos se refieren a las emisiones resultantes de la combustión de petróleo, gas y carbón para su uso como energía. Excluyen las emisiones de CO₂ provenientes de la combustión de leña y de materiales de desperdicio, así como las que resultan de procesos industriales como la fabricación de cemento.

miento económico. Aun así, y bajo el supuesto probablemente optimista de que ante una aceleración del crecimiento en América Latina la región seguiría manteniendo, frente a la OCDE, una brecha de emisiones por habitante mayor a la que se observa en el ingreso por persona, resulta inevitable la conclusión de que el desarrollo de América Latina implicará, bajo los patrones de utilización actuales de la energía, un aumento considerable en la contribución de la región a la emisión global de gases de efecto invernadero.

De manera inexorable, a la creciente aportación de América Latina al problema global del cambio climático le seguiría también un aumento en sus responsabilidades frente a la comunidad internacional. Esta responsabilidad tiene, sin duda, una dimensión ética de la que habrá que hacerse cargo. Pero más allá de esto, implica, seguramente también, crecientes presiones políticas externas, de otros Estados, e internas, producto de la creciente conciencia ambiental de la sociedad, que inevitablemente elevarán los costos de mantener el ritmo de crecimiento económico.

Así, al igual que el reto de la seguridad energética en un escenario de crecimiento acelerado reclama acciones que deben emprenderse sin dilación, el reto del cambio climático también debe verse como un área en la que es imprescindible pasar a la acción de inmediato, antes de que se convierta en una restricción efectiva al crecimiento.

En contra de estos argumentos con frecuencia se escucha la opinión de que no es sensato dedicar recursos a solucionar un problema de magnitud incierta y cuyos efectos sólo se sentirán en un futuro indeterminado. Al margen de la discusión propiamente científica sobre la posibilidad de que los efectos del cambio climático de origen humano ya estén de hecho haciéndose sentir, el argumento a favor de mantener el *statu quo* en materia de energía se apoya en la idea de que en algún momento se producirá una revolución tecnológica que de golpe elimine la dependencia de los combustibles fósiles, y nos provea de alguna nueva fuente de energía abundante y barata.

Este argumento, sin embargo, olvida los mecanismos mediante los cuales evoluciona la tecnología contemporánea. Efectivamente hay numerosos campos prometedores en el terreno de la energía y alguno o varios de ellos, sin duda, terminarán reemplazando al modelo actual basado en combustibles fósiles en el largo plazo. Sin embargo, entre los especialistas en desarrollo tecnológico parece haber consenso en torno a ciertos temas y sobre esa base

estamos obligados a actuar: primero, todas las alternativas existentes siguen siendo caras en relación a las tecnologías actuales, que por cierto siguen mejorando su eficiencia constantemente; segundo, el proceso de maduración de las tecnologías alternativas está, en algunos casos más y en otros menos, lejos de producir soluciones aplicables en la escala requerida; tercero, dada la altísima intensidad de capital de la infraestructura energética construida hasta ahora y los enormes volúmenes de inversión realizados en la misma, la transición hacia un nuevo patrón energético será necesariamente lenta y paulatina; por último, y como resultado de todo lo anterior, durante las próximas dos o tres décadas, la expansión energética seguirá dependiendo, en lo fundamental, de los combustibles fósiles.

De no presentarse, pues, la gran revolución tecnológica que cambie de raíz la matriz energética de la economía contemporánea, ¿hacia dónde orientar la acción pública para minimizar la intensidad energética del crecimiento económico?

Una primera gran área de oportunidad es la que está asociada a la difusión de las mejores prácticas tecnológicas dentro de las actividades tradicionales del sector. Desde el lado de la oferta de energéticos para uso final, tanto en el sector transporte como en el eléctrico, hay mucho camino por andar para garantizar que todos los bienes y equipos, en cada tramo de la cadena productiva, sean los más eficientes disponibles.

Desde luego, los países de la región deben, por así decirlo, mantener abiertas sus opciones en lo que se refiere a energías alternativas. Deben invertir lo suficiente en las nuevas tecnologías para estar en posición de aprovecharlas al máximo conforme se desarrollan. Al mismo tiempo, la incertidumbre tecnológica aconseja proceder con cautela para no sobreinvertir en campos que a la postre pueden resultar callejones sin salida y que, además, implican subsidios corrientes considerables.

Tal vez el campo más promisorio para la acción pública sea el del ahorro de energía que permite enfrentar los problemas de seguridad energética y de calentamiento global de manera simultánea. Siguiendo el principio de que no hay energía más barata que la que no se utiliza, es fundamental enfatizar, desde el lado de la demanda, programas de ahorro agresivos, que echen mano de mecanismos de mercado y no sólo de campañas publicitarias que apelen al compromiso individual. Se puede, por ejemplo, subsidiar la adquisición de electrodomésticos que reduzcan el consumo y financiar esos subsidios

reduciendo el límite de consumo subsidiado. La inversión en aislamiento térmico de habitaciones y oficinas es una buena alternativa a la inversión en infraestructura eléctrica y equipo de calefacción y refrigeración. La creatividad de nuestros ingenieros debe ponerse al servicio ya no sólo de la provisión de energéticos sino del diseño de métodos para ahorrar en su consumo.

Los programas de ahorro de energía ofrecen una amplia gama de alternativas que pueden ser desplegadas de manera simultánea y contribuir significativamente a hacer más manejables los desafíos de la seguridad energética y del cambio climático. Incluyen iniciativas que prácticamente no requieren inversión de recursos como los programas dirigidos a lograr ahorros mediante la modificación de prácticas operativas en establecimientos comerciales e industriales. La revisión de procedimientos operativos con el objetivo explícito de administrar de manera óptima el consumo de energía suele arrojar ahorros considerables, sobre todo en sectores en los que el peso de la energía en los costos totales no es muy alto y, en consecuencia, se le presta poca atención. Existen también programas que requieren inversiones menores en áreas como aislamiento o mantenimiento de instalaciones eléctricas, lo mismo que cambios en las especificaciones de diseño y construcción de nuevos edificios y viviendas, y que generan ahorros corrientes permanentes significativos a un costo reducido. Por último, hay programas de ahorro que requieren inversiones de mayor cuantía, por ejemplo la reposición del equipo motriz en la industria o en la agricultura por equipos más eficientes, pero que con mucha frecuencia ofrecen tasas de retorno positivas asociadas al ahorro de energía.

El ahorro de energía, en suma, es un área con un enorme potencial para enfrentar los retos energéticos de la región y que no ha sido explotado adecuadamente. Es un área, además, en la que el despliegue de políticas públicas —ya sea en la forma de regulaciones o de la introducción de estímulos y penalizaciones económicas— se justifica plenamente por la presencia generalizada de externalidades.

A fin de cuentas, el problema del consumo excesivo de energía tiene su origen en el hecho de que los costos que genera no son internalizados por los individuos y empresas que consumen sino por la sociedad en su conjunto. Para enfrentar este problema se pueden establecer controles directos o de mercado. Los primeros son menos costosos en circunstancias particulares (por ejemplo en el caso de la obligación de instalar convertidores catalíticos en los automóviles), pero en muchos otros, los mecanismos de mercado parecen

ser más eficientes en tanto que obtienen los mismos o mejores resultados sin interferir burocráticamente con la asignación de recursos. Hay dos variantes principales entre esta clase de mecanismos: las que fijan el total de emisiones permitidas y establecen un mercado en el que se intercambian los derechos de emitir, y las que simplemente proceden a calcular el costo social, por encima del privado, de emitir una cantidad de contaminantes y se lo cobran directamente al emisor.

CONCLUSIÓN

De cara a los próximos veinte años, América Latina sigue enfrentando el mismo reto de siempre: el desarrollo. Por momentos, pocos, ha avanzado con paso firme hacia esa meta. Las más de las veces se ha topado con una u otra circunstancia que ha detenido el avance a poco andar y durante lapsos largos. En cada nueva ronda, el entorno y las restricciones se transforman.

En este inicio de siglo el sector energético, en particular, plantea retos nuevos que potencialmente pueden descarrilar el crecimiento, si no hoy, dentro de cinco o diez años. Es por ello que América Latina debe, desde ahora, comenzar a tomar las medidas para enfrentar los retos de la seguridad energética y del cambio climático. De no hacerlo, el crecimiento volverá a ser, como a lo largo de casi toda su historia, inalcanzable.

AS PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO EM UM CONTEXTO DE CRISE INTERNACIONAL

Por

Luciano Coutinho, João Carlos Ferraz
e Francisco Eduardo Pires de Souza

*Presidente, Diretor e Economista do Banco Nacional
de Desenvolvimento Econômico e Social, respectivamente*

INTRODUÇÃO

O incisivo agravamento da crise nas economias desenvolvidas no último quadrimestre de 2008 resultou num sentimento denso e generalizado de incerteza quanto ao futuro. A virulência e abrangência do *credit crunch* não abalou apenas os alicerces da indústria financeira internacional mas está, também, afetando intensamente a economia real. Crise em L — profunda e permanente? Em V — profunda e curta? Em U — profunda, de média duração e depois, a recuperação? Se há um acordo, agora, com relação à sua potência, ninguém, por outro lado, tem condições de projetar sua extensão e duração.

Se encarada do ângulo do sistema de crédito, a crise tende a ser de longa duração ou, no mínimo, será capaz de restringir o crescimento nas economias desenvolvidas por um prazo de 4 a 5 anos em função da dificuldade em efetuar a desalavancagem dos bancos. Também contribui para alongar a duração da crise o tempo necessário para reduzir os elevados níveis de endividamento das famílias, notadamente nos Estados Unidos.

De outro lado, ainda não é possível aquilatar a potência da capacidade fiscal em atuar contracíclicamente, dada a herança dos substanciais

déficits acumulados no passado recente nas principais economias desenvolvidas. No caso dos Estados Unidos, especialmente, mais além da qualidade e da ousadia das ações a serem empreendidas pelo Governo de Barack Obama, cumpre observar que a combinação de um déficit fiscal ascendente com a permanência de um déficit em conta-corrente, ainda elevado, pode vir a fragilizar dramaticamente a posição do dólar tão logo esteja superada a atual síndrome generalizada de aversão ao risco. Ou seja, os remédios a serem aplicados no curto prazo poderão gerar seqüelas que, logo adiante, problematizarão a saída da crise.

Assim, os desafios que se antepõem aos responsáveis pelas decisões econômicas, nos planos internacional, nacional e empresarial, são de uma dimensão não presente há muitas gerações. Agora não se trata mais, apenas, de avaliar o grau de desaceleração ou recessão de grande parte das principais economias do mundo e atuar a partir de um cardápio de soluções aceitas desde finais dos anos 1980. Estão em curso ações que redefinem os limites da política econômica e de seus instrumentos. O pragmatismo domina a gestão da política econômica e os esforços para manter na linha d'água o sistema financeiro têm levado as autoridades monetárias a tomar decisões que, até setembro de 2008 não faziam parte do cardápio de políticas ou eram simplesmente consideradas verdadeiras heresias. Mais importante, para o longo prazo, foram tomadas iniciativas no plano político internacional que podem levar à reconstrução de algumas das instituições básicas da ordem econômica em vigor nos últimos 60 anos. É relevante sublinhar que essas reformas são imprescindíveis para estabelecer mecanismos regulatórios anti-cíclicos que previnam a super-expansão do crédito associada à inflação de ativos nos períodos de euforia e, de outro lado, evitem as contrações brutais nos momentos de quebra de confiança, tal como observado atualmente. Realistamente, a nenhum país será possível formular individualmente suas estratégias sem tomar como referência este novo quadro mundial em transformação.

Isto posto, é indispensável fazer algumas ressalvas quanto a diferenças nacionais e por grupos de países. Primeiramente, parece-nos equivocada a decretação, por muitos, do fim da noção do *decoupling*. Sem negar o óbvio fato de que as economias emergentes sofrerão um forte impacto — inevitável num mundo com tão elevado grau de integração financeira e comercial — parece apressada a conclusão da impossibilidade de um desempenho relativamente superior por parte dos emergentes, e que deverá contribuir não apenas para mitigar a retração da economia mundial, como também para fortalecer o

ritmo do crescimento no futuro, quando a recuperação vier a ocorrer. De fato, *decoupling*, entendido como processos econômicos que resultam em desempenho diferenciado entre nações, é um fenômeno recorrente na história.

Uma segunda ressalva refere-se à grande diversidade de situações entre as economias emergentes. Sem nenhuma pretensão de esgotar o variado espectro de situações, pode-se distinguir, de forma brevíssima, três casos relevantes¹.

O primeiro seria o daquelas economias, das quais a mais importante, sem dúvida, é a chinesa, que após um longo período de crescimento muito forte, já vinham sendo obrigadas a promover uma desaceleração por razões internas —especialmente a existência de fortes pressões inflacionárias — quando foram atingidas pelo forte choque de natureza externa, que se sobrepôs ao primeiro. Neste caso, uma inflexão importante na política econômica deverá fortalecer um padrão de crescimento mais centrado na demanda doméstica. No caso da China esta inflexão é perfeitamente factível mercê de sua indiscutível robustez cambial (reservas de divisas próximas a dólares USA 2 bilhões no fim de 2008) e do seu grande raio de manobra no campo fiscal. Portanto, a discussão neste caso (a respeito do desempenho futuro da economia) não questiona a capacidade autônoma anti-cíclica, mas refere-se apenas à eficiência, intensidade e *timing* das políticas que já estão sendo e serão adotadas pelo Governo chinês.

Um segundo grupo de economias emergentes caracteriza-se por ter uma estrutura produtiva e de exportações altamente concentrada em algumas poucas *commodities*. Estas economias tendem a ter seu desempenho explicado pelo comportamento do comércio internacional, e principalmente pelo preço das *commodities*, o que as levou a viver uma fase econômica de ouro no quinquênio 2003-2007, em face do forte crescimento mundial e da vigorosa elevação dos preços das *commodities*. Desnecessário dizer que estas economias tendem a sofrer proporcionalmente mais do que as demais com o presente quadro mundial².

Por fim, o Brasil se enquadra num caso intermediário em que, a despeito de uma rica dotação em recursos naturais, possui uma estrutura produtiva

1 As estilizações feitas a seguir não contemplam, por exemplo, o contexto das economias do leste europeu, não intensivas em recursos naturais.

2 Neste ponto é imperioso ressaltar que no curso das reformas nas instituições multilaterais internacionais se afigura óbvia a urgência em ampliar enormemente a capacidade de suporte anti-cíclico do Banco Mundial, dos bancos regionais de desenvolvimento e do próprio FMI com o fito de evitar que as economias em desenvolvimento mais pobres e mais dependentes paguem um tributo injusto e terrível — em decorrência das falhas de regulação e governança ocorridas nos sistemas financeiros dos países desenvolvidos.

va bastante diversificada, inclusive no campo da indústria de transformação, um mercado interno de grandes proporções e um Estado relativamente ativo. Neste sentido, embora a economia brasileira tenha se beneficiado bastante do recente *boom* da economia mundial, o ciclo de crescimento iniciado em meados de 2003 também se radica em bases endógenas, não podendo ser explicado simplesmente como reflexo de uma conjuntura internacional favorável. Mais importante, ao contrário da economia chinesa, em setembro de 2008 os indicadores econômicos do país apontavam para um momento especialmente virtuoso de crescimento: PIB, emprego, massa salarial e, principalmente, investimentos em franca expansão.

Neste sentido, a hipótese central deste artigo é que embora a presente crise imponha uma desaceleração de curto prazo à economia brasileira, ela não atinge em profundidade as bases do processo de desenvolvimento econômico em curso no país. A rigor, e como será visto adiante, a crise impõe limites de financiamento que antecipam ajustes macroeconômicos que, de todo modo, mais cedo ou mais tarde teriam que ser empreendidos. Assim, o Brasil tem condições de enfrentá-la, aproveitar oportunidades dela derivadas e manter sua trajetória de crescimento sustentado.

O artigo começa por recolher aqueles aspectos do atual contexto internacional que parecem ter uma influência mais decisiva não apenas no desempenho da economia brasileira, mas sobretudo nas escolhas quanto ao padrão de crescimento futuro. Em seguida são apresentadas evidências sobre o desempenho brasileiro recente. A seção seguinte está dedicada a examinar as vantagens da economia brasileira. Inicialmente são examinados dois mecanismos que sustentam o desenvolvimento: as políticas públicas em curso e as fontes de financiamento do investimento. Depois, na mesma seção, destacam-se cinco trunfos da economia brasileira. Finalmente, analisam-se os desafios de médio prazo (até 2012) para o Brasil. A última seção aponta as linhas gerais de uma resposta afirmativa a estes desafios.

CRISE 2008 E SUAS IMPLICAÇÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Não faz muito tempo que o tema da “grande moderação” estava em voga na literatura econômica. Discutia-se as causas da queda da inflação combinada

com expressiva redução da volatilidade macroeconômica nos EUA e demais economias avançadas desde meados dos anos 1980. As explicações principais recaíam sobre as transformações estruturais e tecnológicas e a melhoria na qualidade das instituições e políticas macroeconômicas³. O espetacular *boom* do período 2003-2007 não parecia condenado a um fim trágico no *novo* ambiente da grande moderação. Vista da perspectiva do final de 2008, ficou evidente que aquela longa fase de bonança (1984-2007) permitiu, na verdade, o agravamento de distorções e desequilíbrios que resultariam na mais profunda crise financeira desde os anos 1930 do século passado.

A despeito de um ativismo sem precedentes das autoridades monetárias nos Estados Unidos e na Europa, a crise financeira inevitavelmente afetará o nível de atividade econômica — via contração de crédito, colapso das expectativas, queda dos preços dos ativos e *commodities* — levando a um quadro crescentemente pessimista para a economia mundial no futuro próximo. As projeções do FMI de novembro de 2008 (tabela 1) revelam uma expectativa de desempenho para as economias avançadas em 2009 bem pior do que a média dos períodos de recessão dos últimos 40 anos.

Tabela 1. PIB e Comércio Mundial em Fases de Recessão e Expansão (var. % a.a.)

Período	PIB			Comércio Mundial em Volume
	Economias Avançadas	Economias Emergentes	Total	
Períodos de Expansão ¹	3,6	5,1	4,2	7,3
Períodos de Recessão ²	1,3	3,2	2,0	2,7
Média 1970-2007	3,0	4,6	3,6	6,1
Média 2003-2007	2,7	7,4	4,6	7,9
2008^p	1,4	6,6	3,7	4,6
2009^p	-0,3	5,1	2,2	2,1

^p Previsão do FMI, World Economic Outlook, out. de 2008 e Update, nov. de 2008.

¹ Média ponderada dos períodos: 1970-73, 1976-79, 1983-90, 1994-2000 e 2002-2006.

² Média ponderada dos períodos: 1974-75, 1980-82, 1991-93 e 2001.

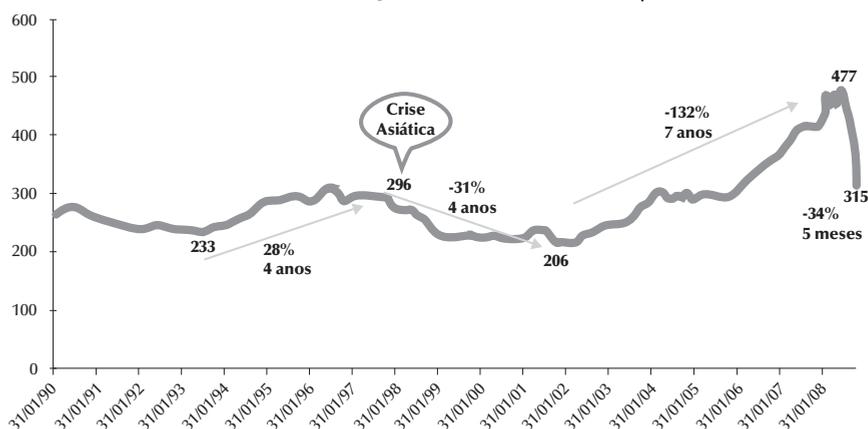
Fonte: Elaborado a partir de dados do FMI.

A brusca parada das economias desenvolvidas junto com a desaceleração da China já teve um impacto dramático sobre os preços das *commodities*. A queda das cotações médias aferidas pelo índice CRB foi de 34% num período de quatro meses, superando em muito a redução observada na se-

³ Veja-se, por exemplo, Bernanke (2004) e Blanchard e Simon (2001). Uma terceira causa possível, a “*sorte*”, era aventada pelos mais céticos.

quência da crise asiática (gráfico 1 e tabela 2). No caso dos metais e do petróleo, a queda foi ainda mais pronunciada. É evidente que uma retração desta magnitude deve afetar negativamente um conjunto de economias emergentes, sobretudo da América Latina e da África, rebaixando significativamente o seu desempenho nos próximos anos.

Gráfico 1. Índice de Preço de Commodities CRB (Spot Index)



Fonte: CRB.

Tabela 2. Índices CRB de Preços de *Commodities* (2007 = 100)

Período/Data ¹	CRB Spot	Alimentos	Metais
2002	57	69	23
2003	65	77	28
2004	74	87	41
2005	74	80	47
2006	84	82	76
2007	100	100	100
30/06/08	119	140	104
21/11/08	79	89	57

¹ Médias anuais de 2000 a 2007.

Fonte: CRB.

A curto prazo, e provavelmente ainda por dois ou três anos, a crise internacional deve impor outros ônus às economias emergentes, para além da queda dos preços das *commodities*. A possível contração das importações

mundiais em volume tenderá a ter um efeito depressivo sobre o nível de atividades de cada país, tão maior quanto mais elevado o peso das exportações como elemento dinamizador de sua demanda agregada. Mesmo em países como o Brasil, onde o crescimento vem sendo liderado essencialmente pela demanda doméstica, este fator tem efeitos negativos, pelo menos para alguns setores da economia com maior coeficiente exportador. Em segundo lugar, a virtual paralisação do crédito internacional e os enormes fluxos de capital destinados a cobrir margens de garantia e prejuízos nos países de origem provocam acentuada volatilidade cambial e dificuldades muitas vezes agudas de financiamento para determinados setores e empresas.

O que está ficando claro, à luz da evolução recente dos acontecimentos, é que a travessia difícil do curto prazo, ao seu final, não levará a economia mundial de volta a um quadro pré-crise, e sim a uma situação nova que combina a restauração de algumas tendências pré-crise com condições inteiramente novas, principalmente no âmbito institucional, isto é, nas regras do jogo econômico entre países e na relação entre a política econômica e o setor financeiro.

Uma crise econômica na dimensão da atual traz consigo mudanças importantes nos marcos institucionais. É difícil saber hoje qual será a profundidade das transformações nas instituições atuais e, em particular, quais serão as soluções adotadas para remodelar o sistema financeiro internacional de forma a mitigar distúrbios futuros e prevenir o ressurgimento de uma crise das dimensões atuais. O que sim já se pode ter por certo, é que o sistema financeiro que vai emergir ao final desta crise certamente será muito menos alavancado, mais regulado e com menor raio de manobra para intermediários financeiros mais agressivos e inovadores — como bancos de investimento, *sivs* e *hedge funds* — e com maior presença de bancos comerciais. Uma das consequências relevantes para países em desenvolvimento como o Brasil é que, pelo menos por um período de muitos anos, a ordem econômica será de menor liquidez internacional e menor tolerância para com déficits elevados em conta corrente. Visto por outra ótica, o financiamento do desenvolvimento precisará contar com uma parcela maior de poupança de origem doméstica.

Uma segunda consequência da crise para as economias emergentes é que ela introduz um desvio ou pausa — que pode chegar a durar alguns poucos anos — num conjunto de tendências que vinham marcando a economia mundial na primeira década do século XXI. Entre essas tendências

destacam-se: o forte dinamismo da demanda por matérias-primas agrícolas, minerais e energéticas derivado do crescimento elevado das economias asiáticas e demais emergentes; a mudança nos preços relativos internacionais com grande barateamento das manufaturas (inclusive bens de capital) e encarecimento das *commodities*; a onda de inovações liderada pelas tecnologias da informação e das comunicações, afetando um largo espectro de processos e setores. Estas forças que vinham alterando a dinâmica global podem ser temporariamente adormecidas pela crise, mas certamente estarão presentes no futuro. E todas as economias — a brasileira inclusive — continuarão então a ser impelidas a se adaptar, de uma forma ou de outra, aos deslocamentos produzidos por estas forças. Neste contexto, esta pausa atual pode abrir uma janela de oportunidade para alguns países se reposicionarem na divisão internacional do trabalho, evitando os efeitos deletérios da superespecialização em recursos naturais e, pelo contrário, explorando as potencialidades de sua base de riquezas, como se discutirá para o caso brasileiro.

Por fim, uma terceira consequência de grande importância, que não será aqui desenvolvida, mas cujo registro é obrigatório, é a provável antecipação da constituição de um mundo mais multipolar do que o do século passado. De fato, a crise parece estar acelerando o processo através do qual os países em desenvolvimento, principalmente aqueles de grande porte, tenderão a desempenhar um papel no processo decisório internacional mais próximo do seu peso econômico⁴. De fato, mesmo após a recente revisão para baixo, pelo BIRD, dos PIBs medidos em paridade de poder de compra das moedas, os números relativos à participação das economias emergentes no mundo seguem expressivos. As economias em desenvolvimento já representavam, em 2007, 44% do PIB mundial. E mais, como as taxas de crescimento destas economias são muito mais elevadas do que as das economias avançadas, sua contribuição para o crescimento do PIB e do comércio mundial é muito mais expressiva. Como se pode observar na tabela 3, elas foram responsáveis por 70% do crescimento da economia mundial em 2007, sendo que somente os BRICs contribuíram com 42%.

4 A reunião do G-20 em novembro de 2008, em Washington, para discutir soluções para a crise internacional, a despeito de todas as suas deficiências, teve claramente o mérito de entronizar este novo fórum como uma instância decisiva nas negociações econômicas internacionais.

Tabela 3. Participação no PIB Mundial, em PPP, e crescimento de economias avançadas e emergentes, em 2007

País/Grupo de Países	Part % no PIB mundial em PPP	Taxa de Crescimento (%)	Contribuição para o Crescimento Mundial (%)
Economias avançadas	56	1,5	30
Economias em desenvolvimento e emergentes	44	3,4	70
Brasil	2,8	5,4	3,1
Rússia	3,2	8,1	5,2
Índia	4,6	9,2	8,5
China	10,8	11,4	25,0

Fonte: Elaborado com base no IMF *Economic Outlook Database*, abril de 2008.

O DESEMPENHO RECENTE DO BRASIL

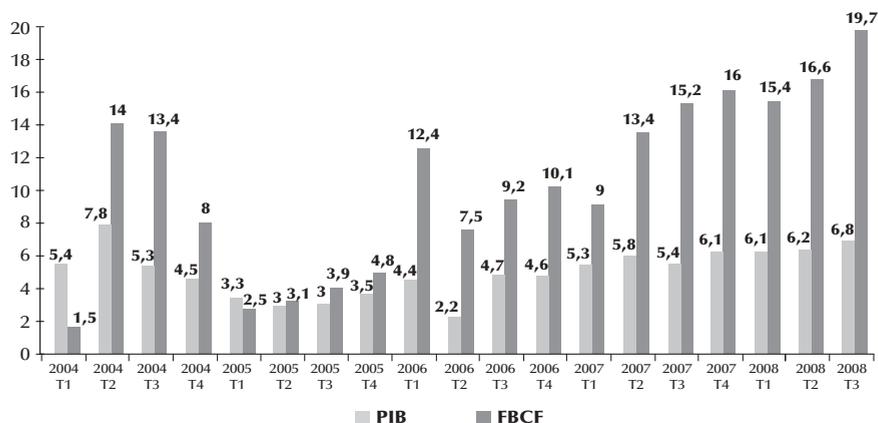
Na presente década, o Brasil avançou substancialmente no processo de criação das condições institucionais e políticas para o estabelecimento de um processo de crescimento sustentado, com baixa volatilidade.

O CONTEXTO ECONÔMICO E SOCIAL

A consolidação da estabilidade dos preços, a redução significativa da razão dívida pública/PIB e, sobretudo, a drástica redução da vulnerabilidade externa mudaram profundamente o ambiente macroeconômico, aumentaram a previsibilidade essencial para a tomada de decisões de longo prazo e culminaram com a obtenção do grau de investimento pelo país.

O PIB vem apresentado uma evolução positiva e sustentada e, mais importante, o investimento vem crescendo a taxas superiores a do produto desde o segundo trimestre de 2005 (gráfico 2). Em 2008 esta expansão do investimento vinha sendo particularmente forte, tendo se acelerado expressivamente até a véspera da paralisação do sistema mundial de crédito após a falência do Lehman Brothers.

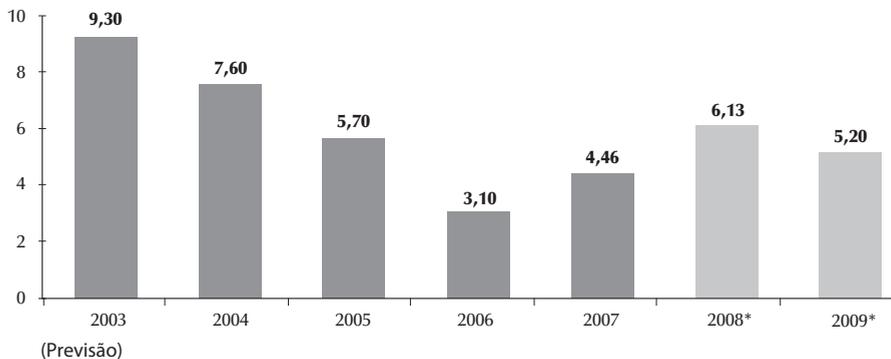
Gráfico 2. Crescimento do PIB e da FBCF (Trim./Trim.-4) - %



Fonte: IBGE.

A inflação está sob controle e dentro das metas do Banco Central, e as perspectivas para 2009 são de recuo da taxa anual (após os choques observados em 2008), como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3. Inflação Anual (IPCA)

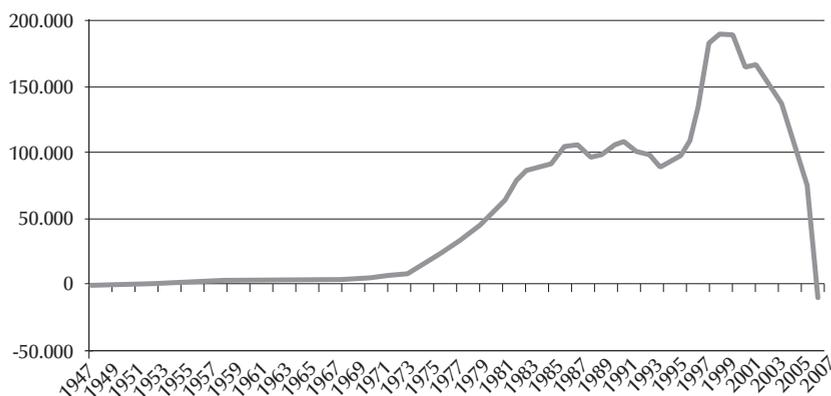


Fonte: Banco Central e Boletim Focus, 12 de dezembro de 2008.

No que se refere ao balanço de pagamentos, cabe destacar, por constituir fato inédito na história econômica brasileira moderna, a eliminação da dívida externa líquida do país (gráfico 4) e a acumulação de reservas da ordem de US\$ 200 bilhões. Restam, evidentemente, desafios, como o de alcançar juros reais em

linha com os internacionais sem ameaçar o retorno da inflação. Não obstante, não se pode descartar inteiramente o risco de uma desconstrução dos sólidos fundamentos do setor externo da economia, como será discutido adiante.

Gráfico 4. Dívida Externa Líquida (US\$ milhões)

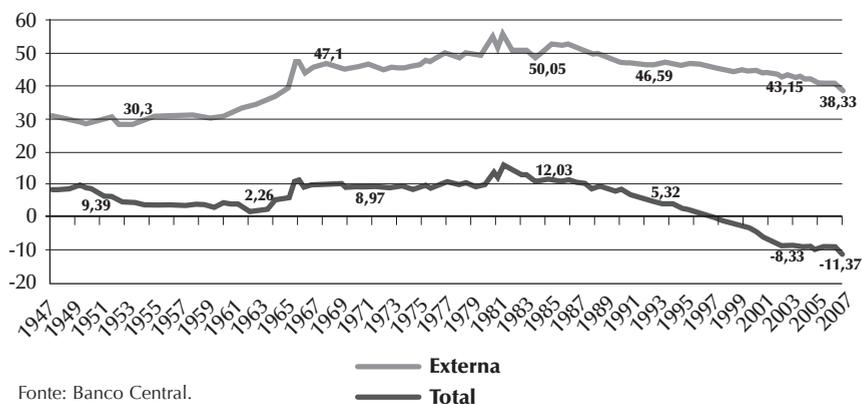


Fonte: Banco Central do Brasil.

Esta nova situação da economia brasileira passou por um duro teste no segundo semestre de 2008, quando o agravamento da crise internacional provocou uma interrupção súbita na entrada de capitais (inclusive, e principalmente, créditos comerciais à exportação), lado a lado com um aumento forte do fluxo de saídas (derivados dos problemas sofridos pelos investidores externos em suas matrizes). As consequências, em termos de volatilidade cambial e elevação da taxa de câmbio foram expressivas, mas nada que ameaçasse a economia no mesmo grau em que o fizeram as crises do passado. Em particular, não foi necessário nenhum choque de juros como ocorria tipicamente nas crises cambiais da década de 1990 e primeiros anos da presente década. Ao contrário, graças aos seus fundamentos atuais, a política econômica brasileira pode exercer um função anti-cíclica.

Por exemplo, em vez de sofrer uma forte deterioração como no passado, as contas públicas foram beneficiadas pela desvalorização cambial em virtude da (agora) posição credora em moeda estrangeira do setor público. Em consequência desta nova posição, a dívida pública, que já era declinante desde 2003 (gráfico 5), no bimestre setembro-outubro de 2008, quando a taxa de câmbio sofreu uma depreciação acumulada de 29%, a dívida líquida do setor público sofreu um encolhimento de cerca de quatro pontos percentuais do PIB.

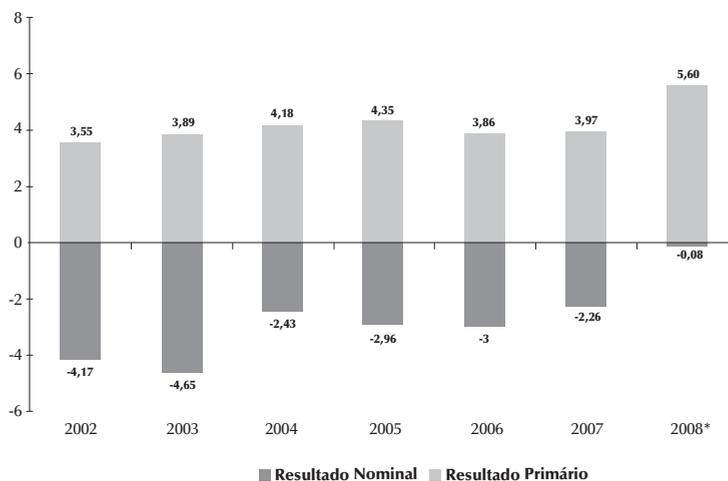
Gráfico 5. Dívida líquida do setor Público (% PIB)



Fonte: Banco Central.

Ocorreu, assim, o contrário do que se verificava nos períodos em que o setor público era devedor líquido e as desvalorizações cambiais ampliavam a dívida pública, o que aumentava o risco Brasil e realimentava o processo de depreciação da taxa de câmbio, criando grande instabilidade. Mas, apesar deste efeito favorável sobre a relação dívida/PIB a gestão fiscal brasileira não esmoreceu, tendo ampliado o superávit primário nos dez primeiros meses de 2008 a ponto de ter praticamente reduzido a zero o déficit público neste período, como se pode ver no gráfico 6.

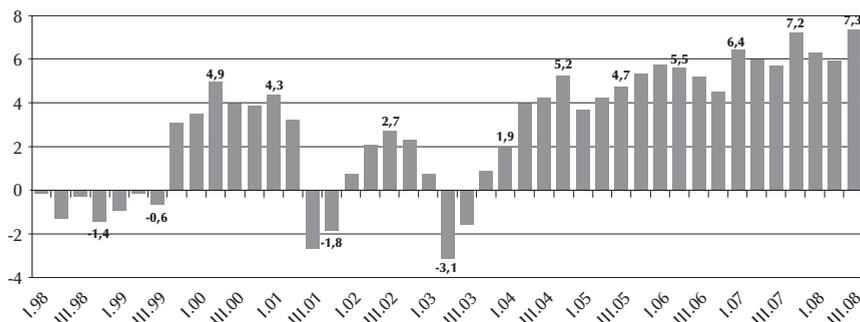
Gráfico 6. Resultados primário e nominal do setor público (em % do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. *acumulado jan-out.

Conforme será analisado em mais detalhe a seguir, grande parte do crescimento brasileiro é explicado pelo dinamismo de seu mercado interno. Em particular, o consumo das famílias vem evoluindo de maneira expressiva, como mostra o gráfico 7.

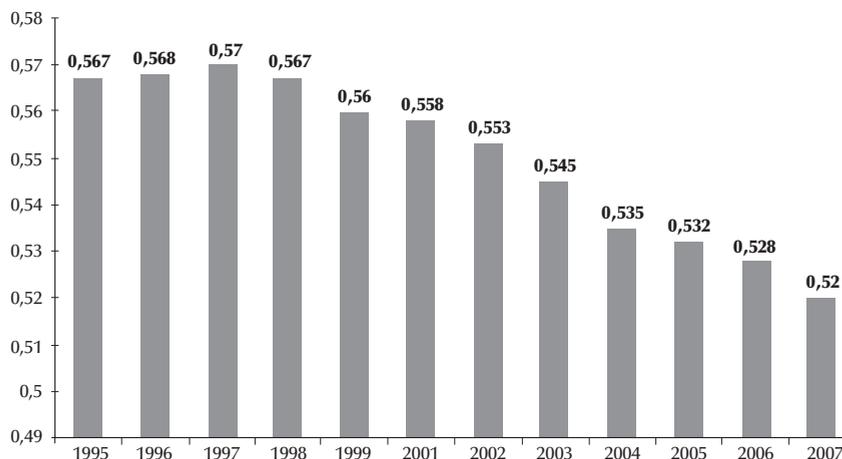
Gráfico 7. Taxa de Crescimento do Consumo das Famílias (Variação %) (Trim./Trim.-4)



Fonte: IBGE.

Por detrás deste processo está a implementação contínua, porém com melhorias acentuadas, de políticas sociais ativas que atravessam administrações. Como resultado, observa-se uma redução sistemática da desigualdade, conforme refletido nas reduções do índice de Gini (gráfico 8), e que também está presente em outros indicadores sociais.

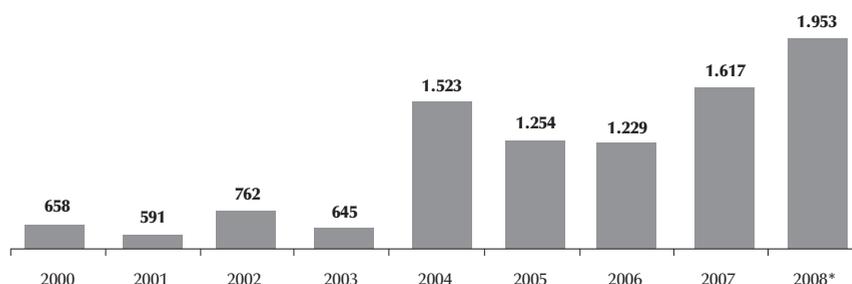
Gráfico 8. Evolução da Desigualdade no Brasil: Índice Gini



Fonte: IBGE.

Cabe destacar ainda, por seus efeitos positivos para o trabalhador, bem como para o próprio desempenho da economia e, de uma maneira geral, para a normalização das relações de trabalho no país, o vigoroso crescimento do emprego formal e a consequente redução da informalidade. De 2003 até o primeiro semestre de 2008 houve uma criação líquida de 7,6 milhões de empregos formais, conforme mostra o gráfico 9. Esta firme expansão recente do emprego combinado com a melhoria da distribuição de renda e elevação do salário real médio *pari-passu* com o forte aumento da produtividade, revela, de um lado, o grande potencial de crescimento da demanda doméstica e, de outro, põe em relevo a percepção de que a sustentação de um desempenho satisfatório para a economia dependerá da capacidade da política econômica de manter um ritmo mínimo de crescimento do emprego.

Gráfico 9. Criação Líquida de Empregos Formais (mil)



Fonte: MTE - CAGED.*12 meses acumulados até outubro.

AS VANTAGENS DA ECONOMIA BRASILEIRA

POLÍTICAS ATIVAS DE INVESTIMENTO: INFRA-ESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO

O segundo mandato do Governo Lula tem priorizado o desenvolvimento do país. Foram lançados e estão sendo implementados programas para infra-estrutura (PAC), para o desenvolvimento produtivo (PDP), para a Ciência e Tecnologia (PACTI), para a Saúde (Mais Saúde) e para a Educação (PDE). Este é um esforço significativo; depois de 25 anos de atenção exclusiva à gestão macroeconômica de curto prazo devido à instabilidade do crescimento e à

vulnerabilidade interna e externa do país, o Estado brasileiro logrou introduzir uma agenda em prol do desenvolvimento. Já no primeiro mandato foi posta em marcha uma ambiciosa, mas efetiva política social compensatória, avançando sobre ações anteriormente implementadas. O carro-chefe desta política é, sem dúvida, o Bolsa Família, programa de transferência de renda condicional, associada à inclusão na escola de uma grande massa de crianças carentes. Os programas de desenvolvimento estão avançando sobre dificuldades operacionais: a burocracia estatal, cuja capacitação foi relegada, não está preparada para, tecnicamente, desenhar, implementar e avaliar políticas públicas complexas.

Pela suas implicações sobre a sustentabilidade de médio prazo da economia do país, o PAC é a iniciativa de maior importância estratégica, ao focalizar a superação de gargalos e a expansão da infra-estrutura do país em um modelo de política onde a modicidade tarifária — isto é, o baixo custo para o usuário/consumidor —, orienta as concessões para o investimento privado e público. Para o PAC estão alocados, até 2010, recursos da ordem de R\$ 500 bilhões, sendo 54% em energia, 34% em infra-estrutura social e urbana e 12% em logística.

A Política de Desenvolvimento Produtivo, lançada em maio de 2008, focaliza a elevação da taxa de investimento da economia, dos 17,6% do PIB alcançados em 2007 para 21% do PIB em 2010. Ao colocar o foco no investimento e na inovação (sendo esta a segunda das metas estratégicas) a nova política revelou a intenção de incentivar e remover obstáculos para a liberação destas duas forças propulsoras do crescimento. Mas criar condições para um crescimento adequado do investimento voltado para a produção de bens e serviços não garante que a expansão da economia não seja detida por restrições pelo lado da oferta.

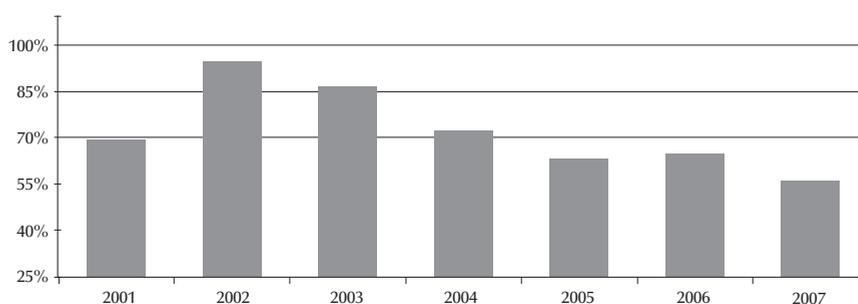
De fato, no longo período de crescimento baixo e instável iniciado na entrada da década de 1980, o investimento não só se reduziu a níveis muito baixos, como também sofreu importantes distorções na sua composição. Alguns componentes da formação bruta de capital se atrofiaram mais do que outros. Em particular, observou-se um descompasso crescente entre o investimento na produção e o investimento em infra-estrutura. Em consequência, o investimento em infra-estrutura baixou de uma média de 23% do total da formação bruta de capital fixo na década de 1970 para uma média de 12,8% no período 2002-2005 (Torres Filho e Puga, 2007).

Só muito recentemente começaram a ser desatados alguns nós que dificultavam o investimento em diversos setores da infra-estrutura. Os leilões de rodovias federais e os de grandes hidrelétricas na Amazônia e suas linhas de transmissão para o sudeste, sob regras de modicidade tarifária, são marcos emblemáticos deste processo. Ademais, os mecanismos de acompanhamento e gestão dos investimentos no âmbito do PAC e, mais recentemente, da Política de Desenvolvimento Produtivo, são instrumentos cruciais para evitar um retardamento dos projetos que possa vir a criar estrangulamentos de infra-estrutura capazes de limitar o crescimento do PIB.

ESPAÇO PARA AMPLIAR O FINANCIAMENTO

A economia brasileira ainda apresenta um baixo grau de aprofundamento financeiro. A relação crédito/PIB ainda é baixa; enquanto o Chile apresenta taxas da ordem de 60%, o Brasil ainda não ultrapassou a casa dos 40%. Além disto, a aversão ao risco, herança do período de instabilidade, ainda é muito forte. Como mostra o gráfico 10, a relação dívida/patrimônio das 200 maiores empresas abertas do país tem caído de modo sistemático. Em contrapartida ao baixo endividamento, a lucratividade de setor privado tem sido alta. Para as 500 maiores empresas do país, a média de retorno sobre patrimônio entre 2003 e 2007 foi da ordem de 13%, a maior relação em 25 anos.

Gráfico 10. Relação Dívida/Patrimônio das 200 Maiores Empresas de Capital Aberto



Fonte: CVM e Economática.

A estabilidade macroeconômica, bem como a criação de novas regras e o desenvolvimento de instrumentos financeiros (crédito consignado, regras para o

financiamento imobiliário, lei de falências etc.) vem produzindo um processo de aprofundamento financeiro, fundamental para alavancar e dar mais estabilidade ao processo de crescimento. Este processo é patente não apenas na medida convencional do volume do crédito/PIB (que se elevou de 22% do PIB ao final de 2002 para 40% do PIB em outubro de 2008), mas também na diversificação dos instrumentos financeiros disponíveis para captação e aplicação de recursos.

Especificamente no que se refere à oferta de fundos de longo prazo verificou-se um aumento substancial do volume de recursos ao mesmo tempo em que houve uma ampliação substancial das fontes domésticas, como se pode observar na tabela 4.

Tabela 4. Principais fontes de recursos de longo prazo na economia brasileira, exc. crédito habitacional (em % do PIB)

Período	BNDES ¹	Mercado de Capitais ²	Recursos Externos ³	Total
1995-2003	1,8	1,7	3,0	6,5
2004	2,1	1,3	2,0	5,3
2005	2,2	2,9	1,7	6,8
2006	2,2	4,6	2,2	9,0
2007	2,5	4,9	3,1	10,5

¹ Desembolsos totais do BNDES.

² Emissões primárias de ações, debêntures, Notas Promissórias, CRIs, e Quotas de Fundos Imobiliários.

³ Valores líquidos de: Investimento Direto Estrangeiro, Títulos de Renda Fixa e Bônus de Longo Prazo, Outros Investimentos Estrangeiros de LP (exc. A.M.).

Fonte: BNDES, CVM, IBGE e Banco Central do Brasil.

É importante destacar que, do ponto de vista financeiro, o capital estrangeiro teve uma preencha oscilante como porcentagem do PIB, mas sua participação relativa declinou bastante entre as fontes de *funding* do investimento. Destaque-se ademais que, quando se analisa o financiamento do ponto de vista macroeconômico, constata-se que até 2007 (inclusive) o país financiou integralmente o investimento com poupança doméstica, já que a poupança externa (idêntica ao déficit em conta corrente) tornou-se negativa nos últimos cinco anos (tabela 5). A diferença entre as abordagens micro e macroeconômica é explicada pelo fato de que os fluxos de entrada de moeda estrangeira pela conta capital e financeira (investimento direto, colocação de bônus etc.)

financiaram fluxos de saída também na conta capital e financeira (e em especial a acumulação de reservas) e não déficits em conta corrente. Já a partir de 2008, com a abertura de um déficit em conta corrente (estimado em aproximadamente 1,9% do PIB), a poupança externa voltou a contribuir positivamente para o financiamento da expansão da economia brasileira.

Curiosamente, em um contexto de crise financeira internacional, o que poderia ser considerado como fragilidade da economia brasileira está se revelando como uma das suas fortalezas: a indústria bancária do país não esteve envolvida nas engenharias que levou ao debacle de grandes casas internacionais. O setor privado brasileiro, ao enfrentar, por 25 anos, um ambiente extremamente hostil, desenvolveu mecanismos de defesa frente a incerteza, dentre os quais o conservadorismo financeiro é uma das principais marcas. Neste sentido, tanto a indústria financeira como as empresas do país têm como principais ativos para enfrentar a crise financeira internacional não só a sua posição atual como a capacidade duramente aprendida de saber enfrentar incertezas por um longo período.

Olhando para frente, é possível antecipar que, pelo menos em curto prazo — mas talvez se estendendo por mais dois ou três anos — a capacidade de sobrevivência do setor privado brasileiro é uma vantagem, pois não apenas os recursos externos devem cair drasticamente, como também deverá ocorrer um encolhimento substancial do mercado de capitais. Neste caso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) — com a eventual colaboração de outros bancos públicos — deverá desempenhar um papel essencial de suprir as necessidades que não estarão sendo atendidas temporariamente pelas demais fontes de poupança. Superada a crise, contudo, espera-se que as fontes privadas internas possam novamente se expandir, muito embora o financiamento de origem externa provavelmente não volte a ter a importância que chegou a ter no passado.

Tabela 5. Investimento e poupança em % do PIB

Ano	Investimento	Poupança Nacional	Poupança Externa
2002	16,4	14,9	1,5
2003	15,3	16,0	-0,8
2004	16,1	17,9	-1,8
2005	15,9	17,5	-1,6
2006	16,4	17,7	-1,3
2007	17,5	17,6	-0,1
2008*	18,8	17,1	1,6

* Acumulado em 4 trimestres até setembro.

Fonte: IBGE - Contas Nacionais (Trimestral) e Banco Central.

Um dos desafios importantes a partir de agora é evitar que a continuada elevação da taxa de investimento doméstica (requerida para que a economia prossiga numa trajetória de crescimento alto, em torno de 5% ao ano) não provoque um retorno da vulnerabilidade externa. Para isso, é necessário que a contribuição da poupança doméstica seja a principal fonte de financiamento do crescimento do investimento, cabendo à poupança externa (déficit em conta corrente) um papel subsidiário. Ao mesmo tempo, as fontes financeiras domésticas de recursos de longo prazo devem seguir crescendo como proporção do PIB. Isto, que até há bem pouco tempo, podia ser encarada apenas como uma proposta de *policymakers* preocupados com a sustentação do crescimento no futuro, tornou-se uma imposição da nova realidade criada pela crise internacional.

Registre-se, ainda no campo do financiamento de longo prazo, que o crédito à construção civil residencial começou a deslanchar após um longo período de contração que o fez baixar a valores inferiores a 2% do PIB. É lícito esperar que em poucos anos o crédito habitacional avance para cifras superiores a 10% do PIB, como é comum em economias de renda média que alcançaram a estabilidade e passaram a crescer de forma continuada. No Brasil, além destas pré-condições mais gerais, as reformas recentes nas regras referentes ao financiamento habitacional diminuíram os riscos e criaram uma institucionalidade favorável ao deslançamento do setor de construção habitacional.

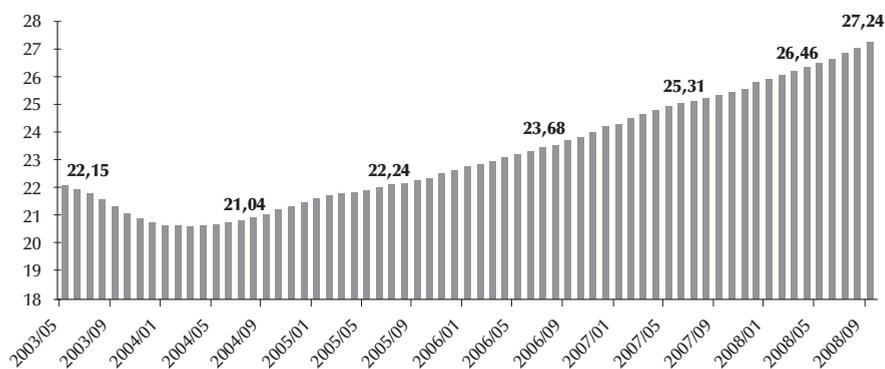
Em suma, a despeito de inúmeros aperfeiçoamentos que podem, inegavelmente, contribuir para melhorar as condições para investir e crescer (como, por exemplo, a reforma tributária), as condições para a instalação de um processo de crescimento vigoroso e de longo prazo parecem estar, no fundamental, dadas. Mais do que isso, o Brasil conta, além das pré-condições acima apresentadas, com alguns trunfos importantes para se tornar uma das fronteiras de expansão do capitalismo contemporâneo.

MERCADO INTERNO, INFRA-ESTRUTURA E CAPACIDADE PRODUTIVA

São cinco os principais trunfos da economia brasileira. O primeiro, colocado em evidência pelo recente ciclo de expansão, é o potencial de crescimento do mercado doméstico. A exemplo do que ocorre em algumas outras economias emergentes de grande porte (notadamente os demais BRICs), a

demanda cresce velozmente mesmo naqueles setores que produzem bens maduros, cuja produção aumenta apenas vegetativamente nas economias avançadas. Na seção anterior já foi apresentada evidência sobre o crescimento recente do consumo das famílias; o gráfico 11 demonstra a vitalidade do mercado interno, pelo tamanho e taxa de crescimento da massa salarial, estimada em setembro de 2008, em quase R\$ 30 bilhões. Isto é importante: o mercado interno viabiliza economias de escala nos planos técnico e empresarial para sustentar uma estrutura produtiva complexa e diversificada.

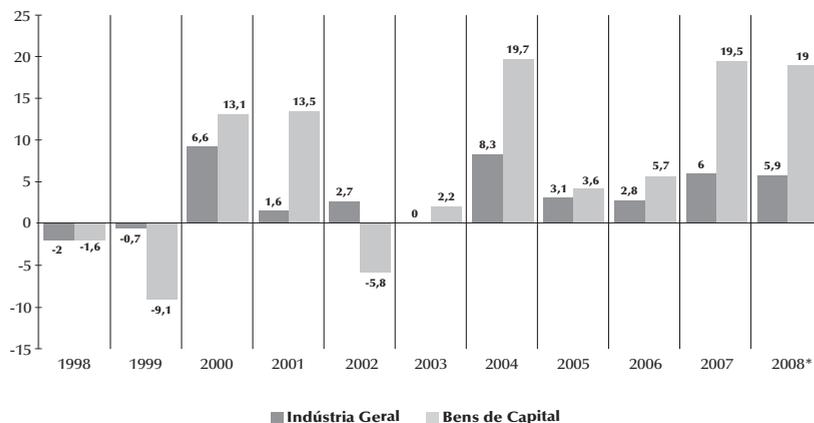
Gráfico 11. Massa Salarial Real - Média dos últimos 12 meses R\$ bilhões



Fonte: IBGE.

A demanda reprimida por investimentos em infra-estrutura constitui o segundo trunfo da economia brasileira. O país possui um extenso cardápio de projetos de alto retorno e baixo risco em eletricidade, gás, rodovias, ferrovias, portos e telecomunicações da ordem de US\$ 120 bilhões, para o período 2008-2012. Estes projetos estão sendo licitados sob um modelo que tem como referência o baixo custo para o consumidor. Até o momento todas as licitações foram bem-sucedidas, inclusive aquelas realizadas em outubro e novembro de 2008. Este é um sinal forte que a economia brasileira apresenta um padrão de atratividade próprio, que é reconhecido por investidores estrangeiros.

Pelo lado da oferta, destacam-se três grandes trunfos. O primeiro deles é a capacidade de produção industrial e, em particular, da produção de bens de capital no país (gráfico 12), em simultâneo com o crescimento das importações.

Gráfico 12. Produção industrial e de bens de capital

Fonte: IBGE. * Acumulado em 12 meses até outubro.

O segundo é a capacidade competitiva e o significativo potencial de expansão do agronegócio brasileiro. A importância deste complexo industrial, que já vinha ficando evidente pela crescente participação brasileira no mercado mundial de diversos produtos agropecuários (de grãos a carnes), mostrou-se ainda mais relevante no período recente. De fato, a evolução dos preços dos alimentos e matérias-primas de origem agropecuária nos últimos anos, ainda que exacerbada por fenômenos climáticos, revelou uma nova tendência: a inclusão no mercado de milhões de consumidores de regiões pobres — especialmente da Ásia, da América Latina e em menor escala também da África —. No longo prazo, a demanda mundial por produtos primários deve continuar firme. A indústria brasileira tem vantagens importantes: um sistema de crédito habilitado a crescer; uma fronteira agrícola ainda em expansão (mesmo com a manutenção de impedimentos à exploração agrícola extensiva na Amazônia); uma indústria fornecedora completa; uma forte base científica e um empresariado inovador.

O terceiro grande trunfo pelo lado da oferta encontra-se, evidentemente, na área energética. Aqui os destaques são a matriz energética “limpa”, cujo potencial da hidroeletricidade ainda está em expansão; os biocombustíveis, em particular o etanol e a ampliação das reservas de petróleo, com as novas descobertas na camada do pré-sal. Aqui também estão presentes dois elementos de expansão fundamentais: a demanda internacional por energia, em um

contexto de crescente consciência com relação ao meio-ambiente, e os diferenciais de competitividade do Brasil: a abundância de recursos, o empresariado, a base científica, o crédito público. No entanto, em alguns destes segmentos, além do dinamismo privado estão presentes empresas públicas — em hidroeletricidade e em petróleo e gás —, que dão mais solidez à competitividade brasileira.

Qual o significado destes trunfos para a dinâmica da economia brasileira? O significado imediato e permanente é que existe uma fronteira de expansão para o investimento doméstico com significativa atratividade para o investimento internacional no país, que, tudo o mais constante, pode manter o dinamismo na economia brasileira. Implica, em segundo lugar, que por se tratar de setores altamente competitivos, sua expansão tende a reforçar a balança comercial. Significa, por último, uma fonte de ampliação dos recursos fiscais, dada a sua elevada capacidade de contribuição, sobretudo no caso do setor de petróleo. Para exemplificar estes três pontos, a Petrobras gerou, em 2007, 5% do PIB brasileiro, mas contribuiu com 9% da formação bruta de capital fixo, com 10% do comércio exterior do país, além de ter contribuído, em impostos, participações governamentais etc., com 54% do valor agregado por ela gerado (muito acima, portanto, da carga tributária média do país).

Isto posto, cabe advertir que as implicações positivas destes trunfos têm, todas elas, uma dimensão de risco que impõem desafios importantes para a política econômica e para o desenvolvimento do país.

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E SEUS DESAFIOS

A presente crise internacional desviou temporariamente as atenções de uma importante tendência estrutural da economia mundial, tendência essa que, em um futuro não muito distante, voltará a se impor: a carência internacional (com destaque para a China) por matérias-primas e recursos naturais.

A combinação desta tendência estrutural e de longo prazo, com as vantagens do Brasil acima discutidas, define o perfil de uma estratégia “espontânea” de desenvolvimento de longo prazo: liderança empresarial e tecnológica no mercado internacional de energia e produtos baseados em recursos natu-

rais e (amplo) mercado interno para garantir uma fronteira de expansão e dinamismo para os demais setores da economia.

Convém registrar que esta estratégia “espontânea” encerra riscos, em particular quanto à inserção internacional, sobretudo se as tendências mencionadas forem radicalizadas a ponto do comércio exterior do país se tornar excessivamente especializado em produtos baseados em recursos naturais. Este risco estaria associado a uma eventual apreciação cambial excessiva que poderia resultar da combinação de volumosas receitas cambiais provenientes de poucos setores super competitivos com a entrada volumosa de capitais na economia. O desafio, portanto, consiste em evitar a manifestação do fenômeno conhecido como doença holandesa. É verdade que este risco, que parecia elevadíssimo até o advento da presente crise internacional, agora aparece, no mínimo, como um desafio adiado.

Uma outra dimensão menos conhecida desta “doença” está associada aos benéficos efeitos fiscais das rendas geradas pelas atividades minerais. Na ausência de uma estratégia sustentável para a aplicação de tais recursos, corre-se o risco de ampliar o endividamento e criar problemas fiscais no futuro. Como salientado por Corden (1984), a verdadeira doença verificada na Holanda não foi tanto o efeito negativo da apreciação real do câmbio sobre a atividade manufatureira, e sim o uso das receitas do gás natural para criar níveis não sustentáveis de despesas públicas, que posteriormente se revelaram politicamente difíceis de serem revertidas.

Por fim, outro importante desafio reside na ampliação das fontes de financiamento do investimento. E aqui, novamente, há que se ter em conta as suas dimensões micro e macroeconômicas.

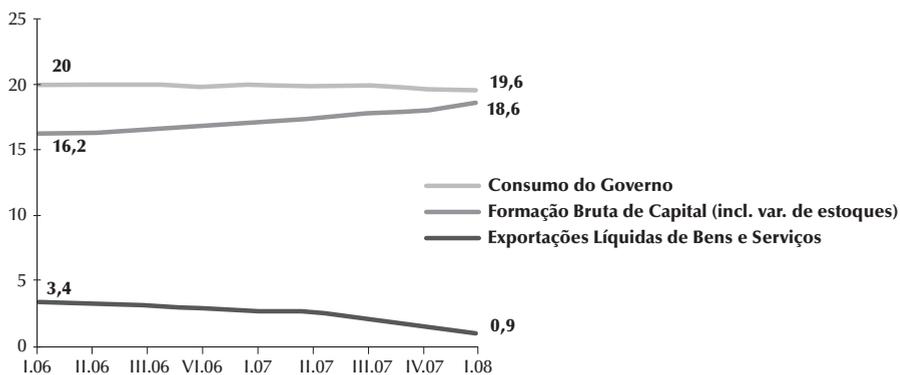
No plano macroeconômico, a questão pode ser assim formulada. A manutenção de uma taxa de crescimento elevada exigirá um aumento significativo da taxa de investimento, que na Política de Desenvolvimento Produtivo foi avaliada em quase 3,5 pontos percentuais do PIB (de 17,6% em 2007 para 21% em 2010). É possível conceber um cenário de expansão acelerada do investimento em que este alcance níveis ainda mais altos, tendo em conta, entre outros fatores, que os setores que devem liderar o investimento (petróleo e gás, mineração, siderurgia, petroquímica etc.) são altamente intensivos em capital. Porém, aumentar a participação do investimento no PIB, significa que os outros componentes da demanda agregada — consumo das famílias, do governo e exportações

líquidas — terão que ceder espaço (relativo), diminuindo suas participações no PIB.

Na ausência de qualquer acomodação por parte do consumo (das famílias e do governo) o ônus do ajuste recairá necessariamente sobre as exportações líquidas. Note-se aqui que se as exportações dos produtos competitivos estiverem subindo muito, este ajuste se dará por uma atrofia das demais exportações e/ou por uma explosão de importações. Ocorre que a queda das exportações líquidas, a depender da sua dimensão, pode provocar uma elevação excessiva do déficit em conta corrente, ameaçando trazer de volta o fantasma da vulnerabilidade externa.

Desde o início de 2006, enquanto o investimento avançou 2,4 pontos percentuais do PIB (de 16,2% para 18,6%), as exportações líquidas caíram 2,5 pontos percentuais do PIB (gráfico 13) e o saldo em conta corrente baixou 2,1 pontos (de 1,4% para -0,7% do PIB). Obteve-se, em suma, neste curto período, um ajustamento do tipo sugerido no parágrafo acima.

Gráfico 13. Componentes da Demanda Agregada, Excluindo Consumo das Famílias (valores Acumulados em 4 trimestres, em % do PIB)



Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais.

A evolução acima apontava para um crescimento explosivo do déficit em conta corrente. Em algum momento tal tendência teria que ser corrigida por uma mudança da política econômica, destinada a ajustar o balanço de pagamentos a uma situação sustentável no longo prazo. Neste sentido, a presente crise internacional, ao promover uma retração forte e prolongada da liquidez e, com isso, diminuir a tolerância a déficits em conta corrente, deve

obrigar a uma antecipação do ajuste da economia de forma a gerar déficits mais baixos.

O cenário provável será caracterizado por uma política econômica que combina taxa de câmbio mais depreciada, juros reais mais baixos e déficits fiscais também mais baixos, contribuindo para uma maior participação da poupança doméstica no financiamento macroeconômico do investimento. É verdade que esta antecipação do ajuste exige também uma redução da velocidade do crescimento a curto prazo, que tende a ser mais do que compensada por um crescimento sustentado a taxas mais elevadas no futuro.

Um cenário plausível para o crescimento do PIB, do investimento e demais componentes dos gastos, a partir das premissas acima, está descrito na tabela 6 a seguir.

Tabela 6. PIB Total e por componentes de gasto (% do PIB)

Variáveis	Média 2000-2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB	100	100	100	100	100	100	100
Consumo agregado	81	80,5	81,0	80,6	80,0	79,0	77,7
Consumo do Governo	20	19,7	19,6	19,4	19,1	18,8	18,3
Consumo das famílias	62	60,9	61,4	61,2	60,9	60,3	59,4
Investimento (FBC)	17	17,9	19,5	20,0	20,7	21,7	22,7
Investimento (FBCF)	16	17,6	19,1	19,6	20,4	21,4	22,4
Exportações líquidas de bens e serviços memo:	1,7	1,5	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-0,5
Transações Correntes	-0,6	0,1	-1,9	-1,9	-2,0	-2,0	-1,7
Investimento Direto Líquido (IDL)	2,2	2,1	1,1	1,2	1,5	2,0	2,1
DTC - IDL	-1,6	-2,2	0,8	0,7	0,5	0,0	-0,4

PIB total e por componentes de gasto. Taxa de crescimento Real, (%)

Variáveis		2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB		5,4	5,4	3,9	4,6	5,0	5,5
Consumo do Governo		3,1	5,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Consumo das famílias		6,5	6,3	3,6	4,0	4,0	4,0
Investimento (FBCF)		13,4	14,7	6,7	8,6	10,0	10,5

Por fim, a mudança para cima no patamar da taxa de câmbio, combinada com preços mais baixos para o petróleo e outras *commodities* no curto prazo podem trazer, se bem aproveitados, uma contribuição inestimável para a inserção futura do Brasil na nova divisão internacional do trabalho. De fato, esta pausa no ciclo de alta das *commodities*, combinada com um câmbio mais depreciado, abre espaço para a consolidação de setores industriais — inclusive na cadeia de fornecedores dos setores minerais e agrícolas — que fortalecem a economia nacional para escapar dos riscos da especialização excessiva em recursos naturais. Abre, ademais, espaço para que a política industrial promova o desenvolvimento de setores/cadeias intensivas em inovação, permitindo que a indústria manufatureira e os serviços reduzam a brecha tecnológica que a distancia dos padrões observados nas economias industriais avançadas.

LINHAS GERAIS DE UMA RESPOSTA AFIRMATIVA

A análise das condições macroeconômicas e das características competitivas da economia brasileira e dos impactos da crise da economia mundial aponta para desafios e oportunidades. A economia brasileira pode capturar posições de liderança no mercado internacional de energia e produtos baseados em recursos naturais. Simultaneamente, pode tirar proveito do dinamismo do mercado interno para garantir uma fronteira de expansão para os demais setores da economia. Esta seria a estratégia que potencializaria o desenvolvimento sustentado do país, especialmente se for acompanhada por políticas industriais e tecnológicas de estímulo à inovação.

A construção de uma estratégia de desenvolvimento — que está ao alcance do Brasil — requer uma visão de longo prazo para a política econômica. Há, certamente, que aumentar firmemente o esforço doméstico de poupança simultaneamente à elevação da taxa agregada de investimento.

Mas, além de moderar o ritmo de crescimento das despesas governamentais correntes, é imprescindível estruturar novas formas de poupança institucional pública vinculadas ao financiamento do ciclo de investimentos, especialmente dos investimentos que precisam ser induzidos pelo Estado.

Simultaneamente, parece também necessário moderar o crescimento acelerado do consumo das famílias, notadamente do tipo de consumo que

vem sendo impulsionado pela expansão muito rápida do crédito. Com efeito, a razão crédito/PIB elevou-se de 22% do PIB em 2002 para 40,5% do PIB em outubro de 2008, implicando uma taxa média de crescimento do crédito superior a 21% ao ano no período.

Por razões de prudência e de sustentabilidade, o crescimento do consumo baseado em crédito deveria ser moderado por uma combinação de regras de prudência financeira com incentivos reforçados à poupança familiar. O crescimento das formas institucionais de poupança privada e previdenciária deveria, assim, ganhar mais prioridade na agenda da política econômica. O resultado positivo seria o de se estimular o mercado de capitais e o desenvolvimento do financiamento imobiliário como alavancas de suporte ao ciclo de investimentos do setor privado.

O desenvolvimento de um sólido padrão de financiamento doméstico para suporte ao investimento é requisito *sine qua non* para o desenvolvimento virtuoso da economia brasileira, especialmente no que se refere à oferta de fundos de longo prazo. O aperfeiçoamento do sistema tributário deveria privilegiar esse objetivo de reforço à poupança doméstica e ao financiamento dos investimentos.

A outra vertente de um processo virtuoso de desenvolvimento tem a ver com as políticas públicas de apoio ao investimento. O PAC — Programa de Aceleração do Crescimento — e a PDP — Política de Desenvolvimento Produtivo — têm foco principal na dinamização dos investimentos, com ênfase na expansão da infra-estrutura e na promoção da inovação e da competitividade. Esta é a base da resposta necessária para prevenir a doença holandesa. A eficácia das políticas públicas, em especial da política de investimento privado e das exportações, obviamente depende em parte da trajetória da taxa de câmbio.

A crise mundial já provocou forte queda dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil, o que ajudou a corrigir a apreciação excessiva da taxa de câmbio (verificada desde a primeira metade de 2007). De outro lado, não é desejável, no futuro, o retorno a uma tendência de sobrevalorização da taxa de câmbio. Uma taxa efetiva de câmbio adequada a uma trajetória sustentável para o balanço de pagamentos precisa ser conduzida de modo compatível com o controle da inflação, mantido o regime de flutuação com as intervenções necessárias de esterilização dos excessos.

As políticas públicas em curso não visam apenas assegurar que um fluxo ascendente de investimentos crie nova capacidade de oferta em ritmo com-

patível com a expansão da demanda — condição essencial para crescer com estabilidade. O conjunto de programas em curso almeja mais: quer ampliar a educação de qualidade no país e promover a inovação de modo sistêmico e em todos os setores para acelerar os ganhos de produtividade.

Sustentar políticas públicas no longo prazo organizadas em torno a uma estratégia consistente de desenvolvimento é o desafio brasileiro. Esta é uma parte fundamental da resposta afirmativa que o Brasil precisa dar em face das oportunidades abertas ao seu futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernanke, B. (2004), “The Great Moderation”, Meeting of the Eastern Economic Association. Washington, DC. 20 fevereiro. <<http://www.federalreserve.gov/BOARDDOCS/SPEECHES/2004/20040220/default.htm#fig1#fig1>>.
- Blanchard, O. e J. Simon, (2001), “The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, págs. 135-64.
- Corden, W. M. (1984): “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”, *Oxford Economic Papers, New Series*, vol. 36 (nov. 1984), págs. 359-380.
- Torres Filho, E. T. e Puga, F. P. (2007): “Investimento na Economia Brasileira: a Caminho do Crescimento Sustentado” in E. T. Torres Filho e F. P. Puga (org.), *Perspectivas do Investimento 2007/2010*, BNDES.

AMÉRICA LATINA COMO POTENCIA ENERGÉTICA

Por

Cristina Fernández de Kirchner

Presidenta de la Nación Argentina

INTRODUCCIÓN

El subcontinente sudamericano está caracterizado en gran medida por su alta dotación de recursos naturales. Las economías de los países en desarrollo son fundamentalmente productoras de bienes primarios y, en algunos casos, industriales de “trabajo intensivo”, como los asociados a la rama alimenticia o energética.

Creemos que la competitividad de las economías sudamericanas no está dada por un alto nivel de disponibilidad de capital, ni tampoco por un muy elevado desarrollo tecnológico; los países desarrollados de América del Norte, Europa o Asia tienen ventajas en estos campos. Estas economías tampoco son competitivas por el nivel salarial de sus trabajadores, los países asiáticos como China o la India son más atractivos en este punto. No obstante, un factor que sí hace competitivas a las economías de los países de nuestra región es su alta dotación de recursos naturales, obviamente tomándolos para el conjunto de los países que integran la misma.

Consideramos, en consecuencia, a los recursos energéticos de toda la región como una importante herramienta para el crecimiento sostenido y el

desarrollo sustentable de la misma. Ello no sólo implica dedicar el análisis a los aspectos físicos sino también contribuir a reducir sustancialmente las desigualdades sociales ya que la energía constituye una componente fundamental para el desarrollo socioeconómico de sus pueblos.

El aprovechamiento sustentable de estos recursos podrá hacer que la región en su conjunto consiga la seguridad en el abastecimiento energético e inclusive pueda exportar parte de esos recursos a otras regiones del mundo altamente demandantes de energía en sus diversas formas.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR¹) es un nuevo espacio político del subcontinente que engloba a sus doce países. Ante la futura problemática mundial en torno a los alimentos, el agua y la energía, los países que conforman la UNASUR en su conjunto pueden abastecer plenamente sus necesidades energéticas así como de alimentos y agua potable. Debemos alcanzar, por lo tanto, una estrategia de integración plena y seria.

En la actualidad, existen condiciones políticas favorables en los países de la región para llevar a cabo exitosamente el proceso de integración. La UNASUR avanza firmemente hacia este objetivo, especialmente en el área energética, pero también en otros sectores como el económico-financiero y el de la seguridad.

Estas condiciones favorables no existieron en el pasado, es más, los países sudamericanos tuvieron importantes conflictos de carácter político hasta hace no muchos años. La madurez política alcanzada por las democracias sudamericanas en la resolución de este tipo de conflictos, a diferencia de muchas otras regiones del mundo, que no pudieron hacerlo pacíficamente, abren una oportunidad histórica en esta parte del mundo para poder emprender el proceso de integración que ya planificaban hace dos siglos atrás nuestros padres fundadores.

Pero este objetivo no puede lograrse automáticamente. Es imperativo que los doce países de la UNASUR adopten decisiones políticas, para lo cual deben estar dispuestos a ceder algunos objetivos nacionales, fundamentalmente los países de mayor desarrollo relativo, para poder conseguir el bienestar de la región en su conjunto, tanto en materia de seguridad energética como también alimentaria a largo plazo.

1 Consideraremos la región UNASUR integrada por los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Hasta el momento, los países de la región se han caracterizado por seguir una estrategia muy exitosa, particularmente en el Cono Sur, de integración energética bilateral. Especialmente en esta subregión, se han realizado importantes obras de infraestructura energética para incrementar las interconexiones binacionales. Entre éstas podemos mencionar los aprovechamientos hidroeléctricos de Itaipú, Yacyretá y Salto Grande, más los proyectos de Garabí y Corpus que tendrán su inicio en los próximos años; también se ha avanzado firmemente en líneas de transporte de energía eléctrica y gasoductos que interconectan los mercados energéticos de los países del Cono Sur.

También se destacan importantes vinculaciones eléctricas y gasíferas entre Colombia y Venezuela, Ecuador con Perú y Colombia, entre otras.

Pero estos esfuerzos no son suficientes de cara al futuro. Es tarea pendiente avanzar fuertemente en proyectos de integración energética multilaterales, que no sólo contemplen la integración física de los mercados energéticos sino también mecanismos de intercambios de flujos energéticos comunes a nivel de los mercados mayoristas en frontera y las asignaciones de los excedentes energéticos para que éstos puedan ser aprovechados por todos los países de la Unión.

Algunos de los proyectos que podrían formar parte de estas iniciativas multilaterales ya se encuentran encaminados como la Red de Gasoductos del Sur, que conecta las principales cuencas gasíferas de la región con los centros de demanda, el Polo Hidroeléctrico de la Cuenca del Plata, donde se concentran casi 20.000 MW de capacidad instalada para la generación eléctrica o la explotación por parte de los países de la Unión de la Faja Petrolera del Orinoco, en un área común situada en Venezuela, país que ya manifestó su intención de que esos importantes recursos sean aprovechados, entre otros, por sus vecinos sudamericanos.

Estos proyectos multilaterales que permitirán que el autoabastecimiento energético de la región perdure en el futuro demandarán enormes esfuerzos por parte de cada país para el desarrollo de aptitudes jurídicas, productivas y financieras que permitan llevar adelante el proceso de integración multilateral tan necesario en la región y tan conveniente al mismo tiempo.

UNA VISTA ACTUAL DE LOS PRINCIPALES RECURSOS ENERGÉTICOS: PETRÓLEO, GAS NATURAL Y CARBÓN

PETRÓLEO

Tomando a la región en su conjunto, como mencionamos anteriormente, encontraremos importantes reservas de hidrocarburos como el petróleo y el gas natural. El gran productor regional de petróleo es Venezuela, miembro de la OPEP², cuyas reservas son las sextas a nivel mundial, siendo exportador neto tanto hacia el interior de la región como también fuera de ella. Brasil fue un país en el pasado dependiente de las importaciones de petróleo, pero en los últimos años prácticamente ha alcanzado el autoabastecimiento y para el mediano plazo se encamina a ser otro gran exportador regional³. Argentina es también un país que se autoabastece de petróleo y todavía posee saldos exportables.

El país con mayores reservas y capacidad exportadora es Venezuela, con unas reservas de 87.035 millones de barriles.

Gráfico 1. Reservas de petróleo en la región en 2007



Fuente: *Statistical Review 2008*, BP.

Según British Petroleum (BP), Venezuela tiene, de acuerdo a su producción actual, más de 91 años de reservas de petróleo, Brasil casi unos 20 años, esto sin tener en cuenta los recursos petroleros que Brasil ha encontrado recién-

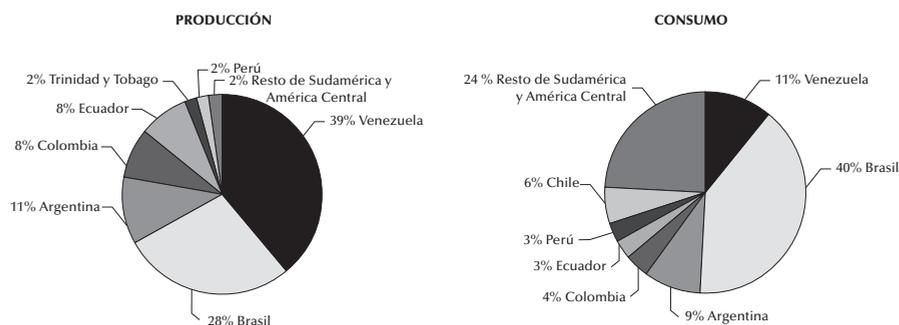
2 Organización de Países Exportadores de Petróleo.

3 Al menos así está considerado en el *International Energy Outlook 2008* del Departamento de Energía de Estados Unidos.

temente en sus cuencas marinas, que todavía no han sido cuantificados y certificados debidamente y que pueden venir acompañados de nuevo gas natural.

En consecuencia, los principales productores de petróleo son Venezuela, Brasil y Argentina, representando más del 75% de la producción de la región; en cuanto a consumo, los tres países representan el 60% del consumo de la región.

Gráfico 2. Producción y consumo de petróleo en 2007



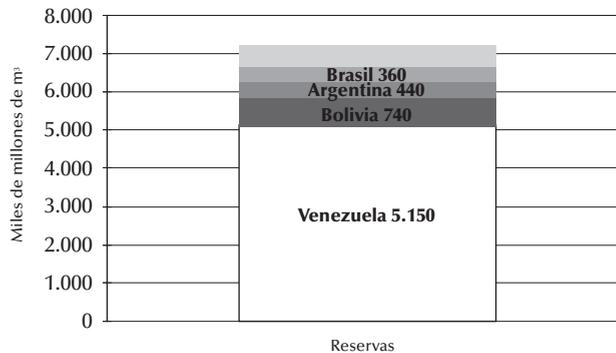
Fuente: *Statistical Review 2008*, BP.

GAS NATURAL

En el caso del gas natural, el principal proveedor en la región es Argentina, siendo el tercer país más gasificado del mundo que debe abastecer su propio consumo, y además exporta gas a sus vecinos. En el caso de Bolivia, este país será una pieza clave para complementar el abastecimiento tanto de Argentina como de Brasil, y sus reservas seguirán siendo de consideración en el mediano y largo plazo.

Las reservas de gas de Argentina fueron muy importantes a nivel regional, pero el proceso de explotación llevado a cabo durante la década de los noventa hizo que las mismas bajaran considerablemente. Los recientes esfuerzos del gobierno han logrado una parcial recomposición que continúa en el presente. Todo ello en un contexto donde Argentina, con un desarrollo gasífero de más de cincuenta años, posee en su balance energético una penetración de más del 48% de tal energético.

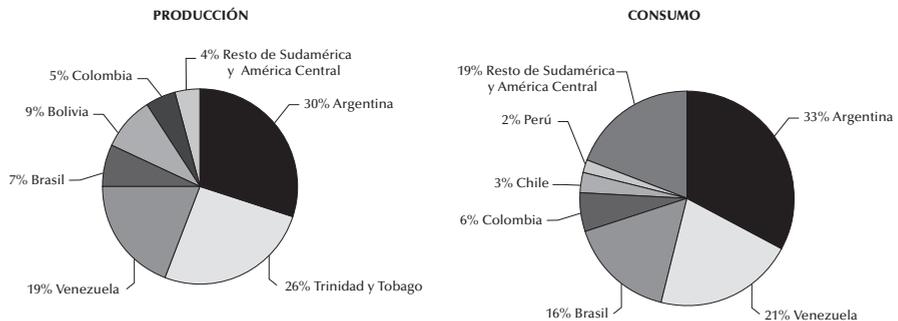
Gráfico 3. Reservas de gas natural en la región en 2007



Fuente: *Statistical Review 2008*, BP.

El principal productor regional sigue siendo Argentina, que tiene un alto consumo y que, de acuerdo a las medidas implementadas recientemente, buscará mantener el autoabastecimiento. Otros productores son Venezuela y Brasil, y también se ha incluido a Trinidad y Tobago que no es parte de UNASUR, pero por proximidad geográfica es conveniente considerarla junto con aquellos países que sí lo son.

Gráfico 4. Producción y consumo de gas natural en 2007



Fuente: *Statistical Review 2008*, BP.

Perú ha empezado hace unos años a desarrollar sus reservas de gas, los primeros indicios indican que la política de Perú con respecto al gas de la zona de Camisea podrá ser exportado fuera de la región, hacia los mercados de América del Norte.

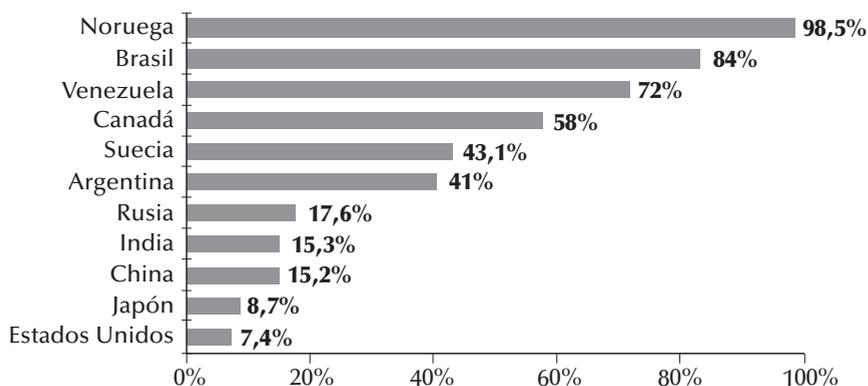
CARBÓN

El carbón no es preponderante en la región de UNASUR, y las reservas más importantes se encuentran en Brasil y Colombia, que son el noveno y el décimo poseedores de este recurso a nivel mundial. La mayor producción de carbón la tiene Colombia y representa el 1,5% de la producción mundial. El consumo de carbón se realiza principalmente en los países de origen y su comercialización internacional es baja.

LOS RECURSOS HIDROELÉCTRICOS

Además de los recursos fósiles, la región presenta un gran potencial hidroeléctrico. Los países con mayor capacidad hidroeléctrica instalada son Brasil, Venezuela y Argentina. Estos países son, respectivamente, el segundo, tercero y sexto a nivel mundial con mayor proporción de energía eléctrica generada con fuentes hidroeléctricas, convirtiéndose de esta manera en los principales países de la región que basan fuertemente la generación eléctrica en recursos no fósiles.

Gráfico 5. Principales países con generación hidroeléctrica y porcentaje de esta fuente (2006)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia Internacional de la Energía.

Uno de los aspectos más destacables de la región que componen los países de UNASUR es que se dispone de un gran potencial hidroeléctrico no aprovechado, eso permitiría una expansión hidroeléctrica considerable en relación a lo que actualmente está disponible. Esto constituye un elemento de suma importancia dado el escenario actual en el que los precios

de los combustibles fósiles vienen creciendo constantemente. El obstáculo a vencer para este tipo de fuente es el alto costo de capital que demanda la construcción de estas centrales, y el sumo cuidado que se debe tener para no alterar significativamente el medio ambiente en el momento de construcción de las mismas.

Según la OLADE⁴, todos los países que constituyen la UNASUR tienen una importante capacidad hidroeléctrica aún no desarrollada. Países como Guyana o Bolivia no han aprovechado prácticamente nada de su potencial, mientras que países como Uruguay o Paraguay ya han desarrollado gran parte de su potencial, en su gran mayoría con aprovechamientos binacionales. Los proyectos argentino-paraguayo de Corpus Christi y argentino-brasileño de Garabí y Roncador serán importantes para que los países aumenten su capacidad instalada hidroeléctrica.

Podemos apreciar entonces que la gran mayoría de los países de UNASUR tienen todavía una importante capacidad a desarrollar, así como también el porcentaje de utilización de capacidad sobre el potencial que en pocos casos sobrepasa el 50%.

Cuadro 1. Capacidad instalada y potencial hidroeléctrico

País	Cap. inst. hidro (MW)	Cap. potencial (MW)	% Utilización potencial	Año relevado
Argentina	9.920	44.500	22	2002
Bolivia	183	1.380	13	2006
Brasil	73.679	260.000	28	2006
Chile	4.813	25.160	19	2006
Colombia	8.949	93.090	10	2003
Ecuador	1.799	23.750	8	2006
Guyana	1	7.600	0	2002
Paraguay	8.460	12.510	68	2003
Perú	3.128	58.940	5	2006
Surinam	189	2.420	8	2002
Uruguay	1.538	1.810	85	2006
Venezuela	14.597	46.000	32	2002
TOTAL	127.256	577.160	22	

Fuente: OLADE.

4 Organización Latinoamericana de Energía.

LA ENERGÍA NUCLEAR

Para esta fuente de energía, sólo Argentina y Brasil son países que poseen reactores para generación eléctrica. En este punto es importante mencionar que ambos países utilizan su capacidad nuclear con fines estrictamente pacíficos y son signatarios del Tratado de No Proliferación Nuclear.

La energía generada por este tipo de tecnología en ambos países es, todavía, reducida, siendo 7,7 TWh en Argentina (un 7% del total) y 13,8 TWh en Brasil (un 5% del total)⁵.

Ambos países continúan firmemente sus políticas de expansión nuclear. Para el año 2011 se prevé que en Argentina entre en funcionamiento la tercera central nuclear, Atucha II. Brasil está construyendo también su tercera central, Angra III, y es de esperar que nuevos proyectos se pongan en marcha a la brevedad.

Los actuales precios del petróleo y la relativa escasez del gas natural en algunos países de la región tienden a hacer competitiva la generación de nucleoelectricidad. Esto, sumado a la larga experiencia de ambos países y al relanzamiento a nivel mundial de este tipo de tecnología, permite vislumbrar un crecimiento importante de la misma en el mediano y largo plazo.

Dado que han sido vencidas las barreras tecnológicas, igualmente debemos asegurar que exista una operación segura y confiable de las centrales que esté enmarcada en los procedimientos de la Agencia Internacional de la Energía Atómica y de sus propias autoridades regulatorias nucleares. A ello viene a sumarse la tarea de la agencia de control recíproco que poseen ambos países, denominada ABACC, organismo binacional compuesto por representantes de Argentina y Brasil, creado el 18 de junio de 1991.

Teniendo en cuenta la relevancia que ha tomado el sector nuclear en el mundo, con Brasil hemos iniciado una profundización en nuestra cooperación nuclear y comenzaremos en el mediano plazo una serie de proyectos conjuntos que nos permitirán encontrar escalas para dominar el ciclo nuclear de cara al futuro.

No se descarta que, más adelante, otros países de la región comiencen a volcarse hacia esta fuente de energía.

⁵ Datos del año 2007 para ambos países, obtenidos de la Síntesis Informativa de los países de la CIER 2006.

PROSPECTIVA ENERGÉTICA EN LA REGIÓN

La Organización Latinoamericana de Energía realizó en 2005 un Informe de Estadísticas Energéticas para los países de América Latina con una prospectiva hacia 2018.

Básicamente el informe divide el futuro energético de la región en dos escenarios, uno de alta integración y otro de baja integración. Para fuentes de energía como el petróleo y la electricidad se mantiene, en el año 2018, el autoabastecimiento energético que tenemos en la actualidad si el escenario de integración es el alto, es decir, si existen fuertes políticas tendentes a incrementar la integración energética de la región.

Para el caso del gas natural, en el escenario de alta integración, la región requerirá a partir de 2018 complementar su abastecimiento con gas extrarregional. En cambio, en un escenario de baja integración, los países sudamericanos deberán complementar su abastecimiento con gas desde otras regiones para el año 2013.

Esta situación nos hace considerar como imprescindible la necesidad de lograr la integración energética regional que anhelamos.

LOS BLOQUES GEOECONÓMICOS Y LOS RECURSOS

Cada vez más crecientemente, la economía mundial va integrándose en bloques económicos con una fuerte integración intrabloque y con importantes lazos comerciales entre los mismos, es decir, la estrategia geoeconómica del continentalismo.

La política energética de América del Sur debería ir en una dirección similar, logrando una fuerte integración de sus mercados en el bloque de UNASUR para enfrentar la relación energética con los demás de la mejor manera posible.

La importancia de lograr que la región se fortalezca y que administre eficientemente los recursos energéticos que posee es vital. Para ello debe romperse con el arbitraje de estos recursos que se hace fuera de la región.

Cuadro 2. Reservas de hidrocarburos y consumo

Región	Reservas %	Consumo %	Variación
Medio Oriente	56	7	49
África	9	3	6
América del Sur y Central	8	8	0
América del Norte	16	28	-12
Eurasia	11	54	-43

Fuente: *World Energy Outlook 2006*, Agencia Internacional de la Energía.

Es imprescindible que nuestros países logren quebrar el arbitraje que mencionábamos, logrando que la fijación de los precios de los energéticos y las cuotas de producción no se realice en otros bloques geoeconómicos sino en nuestro propio bloque. Esto no quita que empresas de otros bloques puedan operar en nuestra región, teniendo garantizada su seguridad jurídica y sus beneficios. Éstos deben ser razonables y compartidos entre las empresas y los miembros de nuestra unidad continental.

Resulta, en consecuencia, imperativo para nuestros países fijar una posición común con el objetivo de fortalecer la defensa de nuestros recursos y garantizar el libre acceso a ellos a nuestra población.

EL DERECHO AL ACCESO UNIVERSAL A LA ENERGÍA

Creemos que es de suma importancia que los Estados de nuestro continente aseguren el acceso universal a energías modernas a toda su población. Dada la rica dotación de recursos energéticos que tiene nuestra región, ningún ciudadano de la misma debería quedar sin un suministro energético seguro, confiable y a precios accesibles.

El acceso a la energía iguala las oportunidades de desarrollo de la población contribuyendo a la disminución de la desigualdad que, desgraciadamente, se manifestó en el pasado. En los últimos años, los países de la Unión hemos comenzado a trabajar intensamente para revertir este proceso de desigualdad para lograr que todos los ciudadanos accedan a energías modernas.

Si tomamos en cuenta el acceso a la energía eléctrica, nos encontramos con importantes asimetrías dentro de los países de la Unión. Aun cuando el

costo de incorporación de poblaciones al servicio energético resulte alto, es nuestra obligación hacerlo porque el acceso a dicho servicio es inherente a los derechos básicos de todas las personas.

Para tener una idea de lo que decimos, podemos ver la penetración de la electricidad en los países de la Unión, como se refleja en el cuadro 3.

Cuadro 3. Acceso a la electricidad

País	Población	Población servida	% Poblac. elec.	Viviendas	Viviendas elec.	% Viviendas elec.
Argentina	38.971.000	37.022.000	95,00	11.000.000	10.135.000	92,14
Bolivia	9.627.000	6.618.000	68,74	2.444.000	1.673.000	68,45
Brasil	186.770.000	174.642.000	93,51	53.053.000	51.567.000	97,2
Chile	16.433.000	14.916.000	90,77	4.400.000	4.100.000	93,18
Colombia	42.090.000	41.248.000	98,00	9.357.000	8.650.000	92,44
Ecuador	13.403.000	12.036.000	89,8	3.683.000	3.242.000	88,03
Paraguay	6.064.000	5.691.000	93,85	1.344.000	1.069.000	79,54
Perú	27.573.000	19.992.000	72,51	5.859.000	4.248.000	72,5
Uruguay	3.314.000	3.271.000	98,7	1.323.000	1.306.000	98,72
Venezuela	27.031.000	26.306.000	97,32	6.242.000	6.060.000	97,08

Fuente: CIER, Comisión de Integración Energética Regional. Datos 2006.

En el caso de países como Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela, podemos ver que el servicio eléctrico llega a importantes porcentajes de la población. Si bien los índices más pobres los presentan Bolivia y Perú, donde más de un cuarto de la población no tiene acceso al servicio eléctrico, es justo destacar que han venido haciendo enormes esfuerzos en los últimos años para revertir esta situación, aunque queda mucho por hacer.

La política de universalización del servicio eléctrico, en este caso, requiere de importantes esfuerzos por parte de los Estados. En la gran mayoría de los casos, las poblaciones que quedan fuera de la cobertura constituyen poblados aislados donde es extremadamente costoso llegar con líneas eléctricas que distribuyan la energía; no obstante esta situación, y sin importar a qué costo, es obligación moral de los Estados buscar una solución para la falta de acceso a los servicios de energía de dichas poblaciones.

Por ello, varios países, entre ellos Argentina y Brasil, han desarrollado programas de acceso a la electricidad para mercados aislados rurales⁶ con

6 En Argentina este programa se denomina PERMER y ha contado con el apoyo del Banco Mundial; en Brasil, el programa se llama Luz para Todos.

el objetivo de abastecer de energía eléctrica a poblaciones aisladas de la red para reducir las vulnerabilidades de la gente que vive en esas zonas.

CONCLUSIONES

Según el desarrollo que hemos explicado, la región sudamericana posee en su conjunto amplios recursos energéticos para satisfacer sus necesidades de energía presentes y futuras. Pero enfatizamos que, para la seguridad en el abastecimiento energético regional, se debe avanzar sobre la implementación de fuertes políticas de integración que van más allá de la existencia de interconexiones físicas entre los países.

Creemos que el establecimiento de políticas que permitan utilizar a los países sudamericanos los abundantes recursos de la región, la existencia de una regulación mayorista de frontera común para facilitar la utilización de dichos recursos y mecanismos transparentes, son las condiciones sobre las que debemos esforzarnos para que la región sudamericana logre el necesario abastecimiento energético con recursos propios.

Las relaciones políticas existentes entre los países de la UNASUR son ideales para encarar una integración plena en todos los sectores, y fundamentalmente el energético. Para esto se requerirán fuertes políticas de complementación entre los países del subcontinente sudamericano, lográndose una mejor competitividad *intra* y *extra* zona.

El objetivo de la misma será desarrollar una entidad energética propia del bloque UNASUR para la administración sustentable de los recursos energéticos propios y, eventualmente, una eficiente provisión a otros bloques geoeconómicos.

Si bien cada proceso de integración tiene condiciones que son inherentes a cada bloque, la UNASUR no puede dejar de lado las experiencias de integración política, económica y energética como las de la Unión Europea, cuyas experiencias harían desarrollar en menos tiempo el arduo proceso a encarar.

El desarrollo energético integrado de la región debe hacerse en el marco de una decidida lucha por la inclusión social al cual deben subordinarse las políticas y estrategias de UNASUR, aprovechando el marco político favorable, tal vez como nunca antes, para encarar este gran desafío.

ENERGIA. O BRASIL NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA

Por

Dilma Rousseff

Ministra-chefe da Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil

O mundo se movimenta à procura de mais fontes de energia, de preferência renováveis, menos poluentes e que possam proporcionar a segurança energética necessária para o desenvolvimento sustentado. Neste início de século, o consumo de energia de fontes fósseis provenientes de petróleo, gás natural e carvão ainda é responsável por 80% da demanda. Pouco mais de um terço da energia dessas fontes é convertido em eletricidade e calor. Quase metade do petróleo é consumida no transporte de cargas e pessoas.

Na América Latina, embora a participação das fontes fósseis seja grande, mais de 25% da energia vêm de fontes renováveis, um percentual correspondente ao dobro da média mundial. No Brasil, cerca de 45% da energia produzida têm origem renovável.

Se, por um lado, eletricidade e transporte são infraestruturas dos desenvolvimentos econômico e social da sociedade moderna, por outro, os combustíveis fósseis estão entre as principais fontes de emissão de gases de efeito estufa, tidos como responsáveis pelo aquecimento global.

Em qualquer região ou país, quando se avalia o potencial de energia deve-se levar em conta as fontes fósseis mais as fontes renováveis, como a bioenergia e a hidroeletricidade. Considerando-se o nível atual de desenvolvimento tecnológico e de custos, pode-se afirmar que a América Latina desfruta de condição privilegiada no setor.

FONTES FÓSSEIS

O petróleo ainda é a principal fonte de energia do planeta e deve manter-se assim no futuro próximo. O interesse estratégico sobre o petróleo é, fundamentalmente, condicionado por fatores de natureza geopolítica: as reservas e a produção de petróleo no mundo localizam-se em um número reduzido de países, dos quais grande parte em desenvolvimento. Porém, o consumo está concentrado nas nações desenvolvidas, apesar de crescente em países como China, Índia e Brasil.

A América Latina detém a segunda maior reserva de óleo do mundo e já é a terceira mais importante produtora de óleo cru do planeta, mas a relação entre reserva e produção é bastante superior à de qualquer outra região, com exceção do Oriente Médio.

Em 2005, o continente contabilizava mais de 100 bilhões de barris em reservas recuperáveis provadas, quantidade suficiente para sustentar o patamar da produção regional de 6,6 milhões de barris diários, daquele ano, por mais de quatro décadas.

Tradicionalmente, os destaques regionais do continente são México e Venezuela, principalmente a Venezuela que detém, sozinha, aproximadamente 6% das reservas mundiais de óleo cru e integra a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Importante pela grandeza de seu consumo — mais de 1,8 milhão de barris diários em 2007 — o Brasil já vinha assumindo papel crescentemente relevante, em razão do desenvolvimento tecnológico na exploração e na produção de petróleo em campos *off-shore*, em águas profundas. Por isso, coloca-se nesse panorama como um novo ator.

Os avanços permitiram ao País aumentar significativamente as reservas e a produção nos últimos 20 anos e, conquistar a auto-suficiência: desde 2006, a produção brasileira bruta de óleo cru é superior, em volume, ao consumo. Outra evidência desse avanço brasileiro é o reconhecimento internacional da Petrobras como uma das grandes corporações mundiais do setor.

Nesse quadro, a importância do papel do Brasil no cenário mundial cresce ainda mais a partir das descobertas na camada pré-sal em seu mar territorial. As perspectivas são de reservas adicionais que poderão levar o país a exportar petróleo.

Além da importância energética, as reservas do pré-sal trazem esperanças de excedentes de renda e colocam o desafio de se fazer sua apro-

priação de forma soberana e de se usar essa riqueza para erradicar a fome, a pobreza e para dar educação de qualidade a todos os brasileiros.

A segunda fonte fóssil na matriz energética da região e do País é o gás natural que, há muito, é visto como um elo na transição da economia do petróleo para a economia menos intensiva em carbono. A demanda mundial por gás natural mais que dobrou em três décadas. Passou de menos de um bilhão de toneladas equivalentes de petróleo (tep), no início dos anos 1970 do século passado, para 2,5 bilhões de tep, hoje.

Ao mesmo tempo, as reservas de gás cresceram muito. Como destaca a literatura mundial especializada, a abundância das reservas já descobertas e os recursos ainda por descobrir conferem ao gás natural uma expectativa de uso superior a 130 anos, considerada a atual taxa de consumo¹.

Em comparação à do petróleo, a questão geopolítica do gás ganha ingredientes adicionais à medida que novas regiões produtoras surgem no panorama mundial. No caso do petróleo, há concentração das reservas no Oriente Médio — cerca de 40% das reservas mundiais provadas — mas surgem atores importantes, como a Rússia e o Cazaquistão, que detêm um terço das reservas globais.

O mercado de gás natural, no entanto, tem passado por mudança estrutural significativa, com crescente “comoditização” do produto. Com o barateamento das transformações e do transporte, o gás natural liquefeito (GNL) terá, reconhecidamente, maior penetração no mercado global, propiciando transações internacionais, antes sujeitas às restrições físicas dos gasodutos. A participação do GNL no mercado que hoje corresponde a cerca de 1/4 do volume de gás comercializado, em 15 anos deve superar 40%.

Os dados oficiais sobre reservas, produção e consumo ainda não conferem à América Latina o mesmo destaque no mercado internacional do gás que a região tem no mercado do petróleo. Embora detenha apenas 4% das reservas mundiais provadas, a região é auto-suficiente. Considerando-se apenas a América do Sul, as reservas provadas sustentarão por 40 anos o nível atual de produção, que é de 200 bilhões de m³.

Atualmente, o Brasil importa cerca de 50% do gás usado no consumo final. São importações que se fazem, basicamente, dentro da América do Sul e a través de gasodutos, o que confere ao gás um papel de integrador regional na

1 2007 “*Survey of Energy Resources*”, World Energy Council (pág. 148).

área energética. A instalação das primeiras plantas de regaseificação de GNL no País não retira do gás essa qualidade.

No futuro, tendo em vista as descobertas no pré-sal brasileiro, a estratégia nacional para o gás deverá contemplar dois elementos fundamentais: a manutenção do projeto de integração regional e a apropriação das riquezas geradas por reservas nacionais de grandes proporções.

Ainda no campo das energias não-renováveis é preciso mencionar o carvão, cujas reservas mundiais são suficientes para manter o nível atual da produção por mais de 150 anos, mas seu comércio internacional é relativamente pequeno. Apenas 16% da produção mundial são negociados entre os países, diferentemente do que ocorre com relação ao petróleo, já que 50% de sua produção circulam entre as economias.

As grandes restrições ao uso do carvão estão ligadas aos impactos da mineração, às emissões de particulados e de gases. Não por acaso, são grandes os investimentos em novas tecnologias, para tornar o uso do mineral cada vez mais ambientalmente seguro.

Embora as reservas de carvão encontradas na América Latina não sejam desprezíveis, não se pode dizer que o continente figure como potência energética quando o assunto é este mineral. Apenas 2% das reservas mundiais de carvão estão na região, 80% de las localizadas no Brasil e na Colômbia, e se trata de minerais com características muito diversas entre si. Assim, importância do carvão, como energético, na América Latina é muito mais limitada do que em outras regiões.

FONTES RENOVÁVEIS

É crescente a participação das fontes renováveis na matriz energética latino-americana, particularmente, no Brasil. Dentre das, a bioenergia desponta como uma das mais sustentáveis. O termo bioenergia é aqui entendido como a energia compreendida na biomassa, o que inclui florestas, culturas e resíduos agrícolas, dejetos animais e a matéria orgânica dos rejeitos industriais e urbanos.

A biomassa contém a energia química proveniente da radiação solar, que pode ser diretamente liberada por meio da combustão, ou ser convertida, por

meio de diferentes processos, em produtos energéticos como carvão vegetal, etanol, gases combustíveis e de síntese, óleos vegetais combustíveis e outros.

A faixa compreendida entre os Trópicos de Câncer e de Capricórnio (paralelos 30°N e 30°S), onde se situa grande parte da América Latina e do Brasil, é a região do planeta mais propensa à produção de bioenergia porque recebe, ao longo de todo o ano, intensa radiação solar, fonte primária fundamental da produção da biomassa.

O Brasil apresenta reconhecido potencial para a produção agrícola. A dimensão continental de seu território e a diversidade geográfica que aqui se encontra, representada pela variedade climática e pela exuberante biodiversidade, além da presença de 1/4 das reservas superficiais e subterrâneas de água doce do mundo capacitam o país a produzir grande parte dos principais produtos agrícolas comercializados mundialmente.

Tomando-se por base apenas os principais produtos agrícolas produzidos no Brasil, os quais ocupam cerca de 90% da área plantada atual e compreendem 85% da produção física, pode-se estimar que a produção e a oferta de resíduos de biomassa como fonte de energia primária, em 2005, tentaram sido de 560 milhões de toneladas em base seca.

A quantidade de energia primária renovável produzida no País, potencialmente aplicável para fins energéticos é expressiva. Fazendo-se a equivalência para barris de petróleo (bep), o conteúdo energético do resíduo produzido naquele ano foi de 4,2 milhões bep/dia, valor quase 2,5 vezes maior do que a produção média brasileira de petróleo no mesmo ano, ou seja, 1,7 milhões de barris por dia.

Uma parte desse potencial já é aproveitada — especialmente o bagaço da cana e a lixívia — para produção de energia elétrica, em geral na forma de autoprodução. Mais recentemente, avanços tecnológicos aumentaram, muito, a perspectiva de maior eficiência no uso do bagaço e da palha na geração de eletricidade, além da possibilidade de uso na produção de etanol celulósico.

O aproveitamento mais intenso desse potencial, principalmente para a geração de energia elétrica, requer investimentos no desenvolvimento de rotas tecnológicas e em equipamentos capazes de recuperar, de forma adequada, a biomassa, que hoje é subutilizada ou abandonada no campo.

Uma preocupação recorrente quando se fala de bioenergia são seus possíveis impactos sobre a produção de alimentos e sobre os ecossistemas

sensíveis, ou de grande interesse socioambiental. Essas ameaças não existem no caso brasileiro. Os números falam por si.

Tome-se, para efeito de raciocínio, o caso da cana-de-açúcar: atualmente, a área dedicada à produção de cana não chega a seis milhões de hectares, o que equivale a menos de 0,7% de todo o território nacional e a menos de 7% da área disponível para atividades agrícolas, já computados os ecossistemas de grande interesse, como a Floresta Amazônica. Então, a expansão da área plantada de cana-de-açúcar não ameaça a produção de alimentos, tampouco avança sobre regiões de alto interesse socioambiental.

A cana-de-açúcar brasileira se destaca na produção de bioenergia e isso decorre, em grande medida, dos avanços tecnológicos experimentados no País, que lograram transformar o etanol da cana e a bioeletricidade gerada a partir dos resíduos dessa cultura em produtos competitivos. Além disso, tem um conteúdo energético muito grande: uma tonelada de cana contém a mesma energia de 1,2 barris de óleo cru. Isto quer dizer que a produção brasileira da safra 2007/2008, em torno de 570 milhões de toneladas, equivale a 1,9 milhão de barris diários de petróleo, valor muito próximo da atual produção nacional.

O desenvolvimento de tecnologia nacional, especialmente na agropecuária, tem garantido o aumento de produtividade. Isso reduz custos e contribui para a preservação de áreas destinadas a outras culturas e de ecossistemas. Nos últimos 25 anos, o aumento de produtividade permitiu “poupar” uma área equivalente a dois milhões de hectares, algo como metade da extensão da Suíça.

O avanço tecnológico não se deu apenas na oferta de energia; quanto ao consumo, o veículo *flex-fuel*, lançado em março de 2003, tornou-se uma realidade irreversível. Hoje, os automóveis produzidos no Brasil podem funcionar com etanol ou gasolina em qualquer proporção.

A aceitação pelo consumidor foi tal que, em 2008, quase 80% da produção de automóveis no país, cerca de dois milhões de unidades, foram orientadas para veículos *flex*. Estima-se que a frota brasileira em 2015 será, entre metade e 2/3, de carros *flex*.

Essa realidade vem impulsionando no Brasil, de forma muito significativa, o consumo e a produção do etanol da cana-de-açúcar. Em função da preocupação mundial com a emissão de gases de efeito estufa, a expectativa é que se tenha um mercado internacional de biocombustíveis em franca

expansão nos próximos anos, no qual os países latino-americanos poderão desempenhar papel relevante.

A prioridade brasileira em relação à bioenergia compreende, também, a opção pelo biodiesel, que pode ser obtido a partir de gorduras animais ou de óleos vegetais, como os de soja, mamona, dendê, girassol, entre outros.

Desde a sua posse em 2003, o Presidente Lula estabeleceu diretriz para incrementar a produção e o uso do biodiesel no Brasil, pelo efeito benéfico que trariam não somente para a matriz de combustíveis veiculares de transporte comercial de carga e de passageiros, mas também por impulsionar a agricultura familiar, particularmente em regiões menos desenvolvidas como o Nordeste.

Em 2004, foi lançado o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel— PNPB. Em 2005, para garantir a demanda, a legislação brasileira estabeleceu a compulsoriedade da adição de biodiesel a todo o diesel comercializado nos postos de abastecimento, de 2005 a, 2007 na proporção de 2%, o que significou um mercado de 840 milhões de litros/ano. A partir de julho de 2008, a proporção passou ser de 3%, com mistura obrigatória. Até 2013, aumentaremos a porcentagem para 5%, o que representará um mercado firme de 2,4 bilhões de litros/ano.

Quanto à produção, o PNPB obteve sucesso no esforço de mobilização da indústria, incentivando a instalação de plantas de processamento capacitadas para atender à demanda advinda da mistura obrigatória. Foram estabelecidos benefícios tributários e condições de financiamento especiais para os produtores industriais detentores do Selo Combustível Social.

O Selo certifica que o produtor industrial não apenas adquire a matéria-prima de agricultores familiares, como o faz também por meio de contratos que prevêm especificação de renda, prazo e garantem assistência, além de capacitação técnica.

A produção e o uso do biodiesel, assim como do etanol, são feitos, portanto, de modo crescentemente sustentável em termos econômicos, sociais e ambientais, ao mesmo tempo em que ampliam a segurança energética brasileira.

O Brasil considera que os biocombustíveis podem e devem constituir um avanço concreto na diversificação da matriz energética mundial. Por isso, tem propugnado, em vários foros, por sua comoditização e, conseqüentemente, por sua globalização. Temos procurado estabelecer programas de

cooperação para compartilhar nossa experiência, particularmente, na produção e no uso do etanol, com a América Latina e também com países não-latinos do Caribe.

Na América Latina, a principal fonte de geração de eletricidade é a hidráulica, correspondendo, em 2007, a mais de 40% do total gerado; no Brasil, chega a mais de 75% e, se considerada a importação, a aproximadamente 85%.

A hidroeletricidade é, pois, um diferencial na matriz energética brasileira, em particular, e na matriz regional, pois o País detém 10% do potencial hidráulico mundial tecnicamente aproveitável, ou seja, tem o 3º maior potencial mundial, inferior apenas aos da China e Rússia.

O aproveitamento do potencial hidroelétrico é estratégico. Entre todas as formas de geração de energia elétrica, é a única que reúne, simultaneamente, quatro atributos absolutamente relevantes: é renovável; praticamente não emite gases de efeito estufa; é, de um modo geral, extremamente competitiva, tanto que as principais economias do mundo praticamente já desenvolveram todo o seu potencial; e, no caso do Brasil, a construção pode ser feita, praticamente, com 100% de bens e serviços nacionais, o que significa geração de emprego e renda.

Nos últimos 30 anos, a oferta primária de energia hidráulica no mundo evoluiu concentradamente em duas regiões: na Ásia, com destaque para a China, e na América Latina, com destaque para o Brasil. Essas duas regiões respondiam, há apenas três décadas, por cerca de 10% da produção mundial de hidroeletricidade, proporção que se elevou, atualmente, para mais de 35%.

No Brasil, a potência instalada em usinas hidroelétricas foi acrescida de cerca de 60 mil MW nesse período, evoluindo de 14 mil MW para quase 75 mil MW.

Essa evolução esteve concentrada no início da década de 1980, época em que o mundo sofria os efeitos dos choques no preço do petróleo ocorridos na década anterior em que grandes indústrias eletrointensivas se instalavam no País.

No final dos anos 1990, a expansão hidroelétrica foi relativamente pequena, reflexo das incertezas provocadas por alterações institucionais. Uma consequência dessa expansão modesta foi o racionamento ocorrido em 2001.

No Brasil, importantes desafios têm sido enfrentados para a expansão da hidroeletricidade, levando-se em conta que 2/3 do território nacional estão cobertos por dois biomas de alto interesse do ponto de vista ambiental — como o são a Amazônia e o Cerrado — e que 70% do potencial hidroelétrico brasileiro a aproveitar se localizam nesses biomas.

As dificuldades, em algum momento, serão ampliadas por uma visão segundo a qual projetos hidroelétricos devam ser avaliados unicamente pelos impactos socioambientais. No entanto, muitas áreas no entorno de reservatórios já instalados no País estão, hoje, entre as mais bem conservadas, inclusive no tocante à biodiversidade. Programas de salvamento da flora, da fauna e também de sítios arqueológicos têm sido a garantia de conservação do bioma em que se localiza o projeto.

O Brasil dispõe de condição privilegiada quanto a outras fontes primárias de produção de eletricidade, seja a energia nuclear, sejam as fontes outras ditas alternativas, como a eólica e a solar.

A energia nucleoeleétrica foi recentemente recolocada na agenda mundial como uma das fontes que aumenta a segurança energética e contribui para a redução das emissões de carbono. O Brasil possui a 6ª maior reserva de urânio do mundo e faz parte do restrito clube de países que dominam todo o ciclo de fabricação de-se combustível nuclear. É signatário do Tratado Sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares e consolidou sua atuação como país pacífico.

Com relação às fontes alternativas, as mesmas razões geográficas e climáticas que favorecem a bioenergia no Brasil reforçam o potencial nacional para as energias eólica e solar, esta aplicada diretamente, ou para a produção de eletricidade.

No caso da energia eólica, o potencial levantado, mesmo limitado por condicionantes tecnológicos já amplamente superados, chega a 140 GW. As lições apreendidas a partir da primeira fase do Programa de Incentivo de Fontes Alternativas de Energia (Proinfa), por meio do qual se instalarão 1.000 MW, ou mais, em usinas eólicas, certamente contribuirão para conferir a competitividade esperada, pavimentando de forma sólida, o promissor futuro que se vislumbra para essa forma de energia.

CONCLUSÃO

Ao longo do século passado, o Brasil desenvolveu tecnologia e construiu um moderno e eficiente sistema energético, em que se destacam o pioneirismo e a liderança na produção de petróleo e gás em águas profundas, o aproveita-

mento energético de fontes renováveis, usinas hidroelétricas de grande porte e uma rede elétrica de dimensões continentais.

A avaliação da capacidade energética hoje existente na América Latina não deve ser feita apenas em função das condições atuais das reservas, ou mesmo das perspectivas dos novos aproveitamentos que surgem no horizonte. Na realidade, tal capacidade tem sido construída continuamente, desde que a região foi chamada, no passado, a responder a grandes desafios e, fundamentalmente, é resultado dos grandes esforços devotados à expansão da produção energética.

Uma questão premente que se coloca para a região é como canalizar a nova condição de potência energética para maior bem-estar da sua população. Isso compreende não somente levar em conta a mitigação dos impactos ambientais associados, mas também outros elementos igualmente importantes, tais como o desenvolvimento regional, a integração e a inclusão social, a geração local de trabalho, com ênfase ainda maior para a relação entre energia e oportunidade de desenvolvimento.

No aspecto socioeconômico, o efeito benéfico de projetos hidráulicos mais recentes, em torno dos quais os núcleos urbanos apresentam índices de desenvolvimento humano — IDH — geralmente superiores ao do resto da região na qual se inserem é emblemático.

A política energética brasileira norteia-se por objetivos que visam a garantir o acesso de toda a população a serviços de qualidade com preços justos, mantendo rigorosos compromissos com a preservação do meio ambiente e o manejo sustentável dos recursos naturais.

Essa política contribui, simultaneamente, para os progressos econômico e social da população e para a manutenção de uma matriz energética das mais limpas do mundo.

O aproveitamento compartilhado de recursos energéticos primários, a diversificação das matrizes energéticas e a complementaridade dos mercados dos diferentes países latino-americanos poderão trazer maior segurança e confiabilidade ao suprimento energético da região, bem como reduções importantes nos custos das cadeias produtivas.

Existem, certamente, dificuldades a transpor, como é o caso da convivência com ambientes regulatórios nem sempre compatíveis. Alguns passos importantes já foram dados no sentido de se contornarem problemas, permitindo-se maior aproveitamento das sinergias existentes.

No que tange à integração energética na América do Sul, fatores como a existência de fortes desequilíbrios na localização das fontes de energia em nossa região e a complementariedade entre o regime de chuvas de muitos países constituem fortes argumentos em seu favor.

Desde a criação do Conselho Energético Sul Americano, em abril de 2007, a integração energética passou a ser considerada um dos principais pilares da União Sul-Americana de Nações — UNASUL —, pois significa uma oportunidade para ganhos reais em matéria de segurança energética.

Nesse contexto, a Unasul representa um esforço dos governos para prover incentivos ao processo que já conta com grande número de iniciativas em níveis sub-regional e bilateral.

O recente acordo de intercâmbio energético entre Brasil e Argentina, que possibilitou o empréstimo de energia — já devolvida sem prejuízo para o sistema elétrico brasileiro — é um exemplo de como podemos pensar a integração energética por meio de medidas inovadoras e com vantagens em termos de segurança e menores custos. As diferenças no regime de chuvas entre hidrelétricas na Venezuela e na Região Norte do Brasil constituem alternativa que vem sendo estudada.

As iniciativas mencionadas fazem parte de uma visão estratégica mais ampla, adotada pelo governo do Presidente Lula, para garantir a segurança energética brasileira com base na recuperação do planejamento de longo prazo, com ênfase no aprimoramento tecnológico de nossa infraestrutura.

O desenvolvimento de redundância em nossa rede de fornecimento de energia, a substituição de insumos energéticos mais sensíveis, a aposta nas energias renováveis, a diversificação das fontes energéticas, a atração de investimentos e a maior integração regional fazem parte da quele planejamento.

Segurança energética significa, principalmente, dispor de alternativas de suprimento compatíveis com nossas demandas presente e futura, algo que não pode ser pensado apenas em termos domésticos.

O Brasil, não sendo apenas um grande produtor, mas um consumidor importante de energia, quer manter um papel inequívoco no fomento de uma integração regional que permita tanto o aproveitamento mais sustentável do potencial energético quanto o pleno desenvolvimento das demais potencialidades da América Latina.

COHESIÓN SOCIAL Y DESARROLLO

CRECER PARA INCLUIR E INCLUIR PARA CRECER: DESARROLLO ECONÓMICO Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Por

Michelle Bachelet

Presidenta de la República de Chile

En los últimos meses, el centro de la preocupación política mundial ha estado en la crisis financiera y su rápida propagación por todo el planeta. Se trata de toda una cadena de efectos, cuyo eslabón más débil está siempre en los países más pobres y, dentro de esos países, en las personas más vulnerables. Al momento de escribir este artículo, los diversos planes de intervención que se han intentado no han sido suficientes para detener la incertidumbre y la fluctuación en los mercados internacionales. Así, la perspectiva de una recesión grave sigue siendo la principal ocupación de los gobernantes y las sociedades del planeta entero.

En lo político, uno de los temores respecto de la crisis es que el sentido de emergencia que ella plantea termine relegando a un segundo plano lo que ha sido el proyecto central del movimiento progresista, que es la preocupación por la equidad y la cohesión social. Lo que hemos visto en épocas pasadas es que, a cada crisis acaecida, le sigue una secuela de graves efectos sociales y el empobrecimiento del Estado y las políticas públicas.

No queremos que éste sea el caso en la actual crisis. Por el contrario, el Estado puede jugar un importante rol en la protección social de las personas en épocas de incertidumbre. Eso pasa por una nueva mirada al rol del Estado y una mirada transversal de las políticas públicas.

En este sentido, la apuesta de Chile en las últimas dos décadas, que se revisa en este artículo, es categórica: no hemos admitido tensión ni antagonismo entre las nociones de crecimiento económico y protección social. Por el contrario, creemos que se trata de conceptos complementarios, que se refuerzan mutuamente. Hemos dicho que queremos crecer para incluir e incluir para crecer.

Desde 1990, los gobiernos de la Concertación han puesto en las políticas de inclusión social un énfasis significativo. Al asumir el gobierno del país en 2006, mi propuesta era dar un impulso relevante a las políticas públicas y llevarlas un paso más allá. En la consecución y consolidación de un sistema de protección social, con garantías de derechos, ha estado mi mayor empeño y hoy comenzamos a ver los frutos de esa prioridad.

En este camino hemos desistido del populismo, de las propuestas eufóricas y de los gastos transitorios. Hemos privilegiado las iniciativas de largo plazo, que implicarán cambios esenciales para el país y sus posibilidades de desarrollo humano, económico y social. Hemos generado un proceso de acuerdos con cuatro principios básicos: responsabilidad y voluntad política, políticas genuinamente equitativas, una nueva perspectiva del bienestar social, y la cooperación y promoción internacional de estos valores.

LA CAPITALIZACIÓN DE LA BONANZA

Nuestra premisa es que las políticas sociales deben asentarse en una base institucional sólida, que entregue estabilidad y certeza a las personas. De esa manera podemos asegurar que permanecerán en el tiempo, generaremos los recursos necesarios para nuevos programas sociales y lograremos brindar oportunidades de emprendimiento e inclusión en el desarrollo a todos nuestros ciudadanos.

Chile tiene una buena historia en este sentido. El crecimiento económico en los últimos 18 años ha alcanzado el 5,5%. En este mismo periodo, el producto interno se más que duplicó —creció un 150% real— mientras que el ingreso per cápita medido en paridad de poder de compra prácticamente se triplicó.

La actual crisis económica internacional, sin embargo, nos recuerda el carácter cíclico de los fenómenos económicos, algo que en la historia de

América Latina no ha sido siempre bien comprendido. Hemos pasado de la euforia a la depresión en cuestión de meses. Por eso es tan importante construir instituciones y asegurar los macrofundamentos de la economía, y así aprovechar los períodos de bonanza para invertir en el futuro.

Lamentablemente, nuestros gobiernos han desperdiciado en numerosas ocasiones las buenas oportunidades que se nos han presentado. Mi propio país, hace un siglo, no supo aprovechar la riqueza proveniente de los yacimientos de salitre —lo que llevó a un célebre historiador chileno a describir el Chile de mediados del siglo XX como “un caso de desarrollo frustrado”.

El populismo ha sido una realidad en nuestros países, entre otras razones, porque la tentación ha sido grande. De tanto en tanto, nuestros países experimentaban importantes alzas en el precio de los *commodities*, lo que llenaba las arcas fiscales a disposición de aquellos que estaban en el poder. Pero no siempre nuestros gobiernos actuaron con el apropiado sentido de la responsabilidad histórica. Sabemos lo que ocurría: dinero malgastado, fondos utilizados para ganar elecciones, inflación descontrolada, corrupción y generaciones de latinoamericanos condenados a la pobreza.

Últimamente, Latinoamérica vivió entre los años 2001 y 2007 un nuevo auge en el precio de sus exportaciones —auge que en el año 2008 comienza a quedar atrás—. Pero muchos países aprendimos las lecciones del pasado, y hoy nuestro escenario es radicalmente distinto. En estos años nos preocupamos de consolidar nuestras instituciones, de asegurar los fundamentos de la economía, y de invertir y no malgastar los recursos extraordinarios.

Ésa fue la decisión que tomamos en Chile: optar por una política de responsabilidad fiscal. La decisión fue compleja, pero hoy nos felicitamos por ella. Conscientes de la volatilidad de los mercados —que hoy se comprueba, pero que hace dos o tres años no se preveía— decidimos crear todo un sistema institucional, moderno y flexible, para ahorrar aquellos recursos extraordinarios.

En el año 2006, mi gobierno promulgó una ley que creó lo que llamamos “fondos de responsabilidad fiscal”, que son fondos que se invierten en el extranjero, bajo una serie de reglas que garantizan el máximo cuidado de la inversión. Los dos primeros fondos creados por la ley están destinados a financiar el gasto futuro en pensiones y el gasto social de los próximos años.

Dos años después propusimos un nuevo fondo, esta vez para financiar becas en el extranjero. Los intereses de este fondo nos permitirán llevar ade-

lante el más ambicioso programa de becas para postgrado y estudios técnicos en la historia de Chile. Nuestra meta es tener a 6.000 chilenos estudiando en el extranjero para 2012, y en una década habremos ayudado a 30.000 personas a estudiar en los mejores centros de educación en el mundo. Estos fondos tienen la ventaja adicional de que las ganancias de los *commodities*, al ser ahorradas en el extranjero, mantienen el dólar a un precio competitivo y se evitan presiones inflacionarias.

Lo central de estos recursos es que si el cobre revierte su alza, como ha sucedido últimamente, la nación sabe que los beneficios sociales que hoy hemos garantizado no serán eliminados mañana.

Políticamente, no ha sido fácil persistir en esta política de responsabilidad fiscal. En los países en vías de desarrollo hay muchas necesidades sin resolver, por lo que se requiere un sabio ordenamiento de prioridades, así como una significativa voluntad política para resistir presiones. Pero hemos sido perseverantes porque creemos que no puede haber nada más progresista que asegurar los recursos de los derechos sociales que reconocemos a los ciudadanos.

HACIA POLÍTICAS GENUINAMENTE IGUALITARIAS

La globalización ha aumentado la desigualdad en el planeta, tanto en el interior de los países como entre ellos. Por tanto, desarrollar políticas públicas pro igualdad es un desafío de primer orden en la construcción y defensa de la cohesión social.

En América Latina, ésta es una labor especialmente compleja. Se trata de la región más desigual del planeta. Conviven en el subcontinente algunas de las más grandes fortunas del mundo con más de 182 millones de personas que viven bajo la línea de la pobreza, según las últimas cifras de CEPAL. Subsisten carencias básicas en salud o vivienda y el acceso a una educación de calidad es muy desigual, a la vez que se aprecia un retroceso en la lucha contra la indigencia.

¿Cómo acabar con esta realidad que nos ha acompañado por siglos? Nuestra respuesta es que se requiere una apuesta decidida y, sobre todo, persistente, en la adopción e implementación de políticas sociales pro-equidad, en el marco de un Estado profesionalizado y eficiente.

Como señalábamos, en Chile hemos entendido que no existe un *trade off* entre crecimiento e inclusión social y que, por el contrario, crecimiento e inclusión se complementan y se refuerzan mutuamente. El crecimiento promedio del 5,5% de estos 18 años de democracia ha sido acompañado de una notable reducción de la pobreza, desde el 38,6% en 1990 al 13,7 en 2006. La extrema pobreza se ha reducido del 13 al 3,2%.

La evidencia además indica otro aspecto importante a destacar: a comienzos de los años noventa, el 80% de la reducción de la pobreza en Chile era explicada por el crecimiento económico y el 20% por el gasto social. En 2006, el 80% de la reducción de la pobreza es explicado por las políticas sociales, y no por el simple derrame de riqueza de los sectores más acaudalados hacia los sectores más pobres.

Ahora bien, Chile no escapa al patrón de inequidad del subcontinente. No obstante, se aprecian avances, el ritmo de superación de la desigualdad no ha sido igual de rápido que el ritmo de superación de la pobreza.

Utilizando la distribución convencional por quintiles de ingreso, la distancia entre el 20% de la población de mayores ingresos y el 20% de menores ingresos se ha reducido en al menos un punto en la última década: entre 1996 y 2003 la brecha entre ambos quintiles fluctuó entre un máximo de 15,5 y un mínimo de 14,5 veces y, en 2006, dicha distancia es de 13,1 veces. Ello se refleja en el coeficiente de Gini 2006, que resulta ser el más bajo desde su medición en 1990: entre los años 1990 y 2003, el índice de Gini fluctuó entre 0,56 y 0,58. En el año 2006, dicho coeficiente Gini es de 0,54, el menor en los últimos dieciséis años.

Tales cifras son muy altas a ojos de un observador europeo, pero es la realidad que existe en nuestra región. Lo importante no es sólo lamentar esta situación, sino hacer de su modificación un verdadero objetivo de Estado, elaborando políticas públicas acordes a él.

En este sentido, la evidencia en Chile en materia de desigualdad señala que el Estado puede hacer una diferencia. En efecto, la desigualdad se reduce significativamente cuando la medimos tomando en consideración no sólo los ingresos que las personas reciben de manera autónoma (básicamente su salario), sino que agregamos las transferencias monetarias que ellas reciben de parte del Estado. La distancia entre el quintil más pobre y el quintil más rico (que es de 13,1 veces cuando se considera sólo el ingreso autónomo) se reduce a 11,2 veces cuando al ingreso autónomo se le agregan los subsidios

monetarios que reciben las personas en virtud de diversas políticas sociales (entre ellas, algunas en forma de transferencias monetarias condicionadas, las que poseen otra serie de beneficios adicionales). Y si a eso se suma la valorización de políticas sociales, la distancia entre quintiles se reduce aún más, llegando a 6,8 veces.

Lo concreto es que, si bien la desigualdad es aún muy grande en nuestro país, comienza a notarse una tendencia a la baja gracias a las políticas sociales del Estado. De nuestros gobiernos depende acelerar esa tendencia.

UN ESTADO DE BIENESTAR MODERNO

La discusión en Europa acerca de cómo reformar el Estado de bienestar es muy distinta a la discusión que se da en Latinoamérica y especialmente en Chile. Mientras en Europa la preocupación es cómo modernizar y hacer más eficiente el sistema, revisando algunos de sus incentivos perversos y perfeccionando la efectividad de sus políticas, aquí la discusión es la inversa: cómo construir un Estado de bienestar moderno partiendo desde una base que era cien por cien neoliberal cuando llegó la democracia en 1990.

Es una construcción completamente nueva la que hacemos en Chile: generar un Estado de bienestar moderno, en un país emergente, en democracia, a partir del Estado desmantelado que dejó el régimen de Pinochet.

La tarea urgente a comienzos de los noventa era superar la vergonzante cifra de pobreza que legó la dictadura. Cuatro de cada diez chilenos vivían bajo la línea de la pobreza; revertir esa tendencia constituía un imperativo ético que había que asumir con celeridad. Eso, junto a la tarea de reconstrucción de las instituciones democráticas y el Estado de derecho en el país.

Ya durante el gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) se gestan las primeras reformas que apuntaban en la dirección de derechos sociales para los ciudadanos, de carácter universal. Durante ese gobierno se aprobaron dos reformas muy importantes: la que creó un esquema de seguro de desempleo y la que estableció un sistema de garantías estatales en salud. Aplicadas de manera gradual, y acrecentadas durante mi mandato, ambas son reformas que introducen por primera vez la noción de derechos garantizados por el Estado, lo que establece un quiebre con la política social neoliberal.

Mi gobierno introdujo una nueva reforma social que apunta en la dirección del bienestar moderno, en materia de pensiones. El país contaba con un sistema enteramente privado, creado en 1981: a los trabajadores se les descontaba un 12% de su sueldo para ser depositado en una cuenta individual administrada por entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Al momento de la jubilación, el trabajador recibe los fondos acumulados en su cuenta, más las ganancias que dicho capital haya obtenido durante todos los años que el trabajador cotizó.

Se trataba de un sistema enteramente privado e individual. Este sistema no tomaba en cuenta la enorme cantidad de trabajadores independientes que no cotizan con regularidad, ni los trabajadores y trabajadoras que entran y salen del mercado del trabajo. Además, el sistema castigaba a las personas que no tenían derecho a pensión por no haber ahorrado lo suficiente, y les entregaba una muy baja pensión de asistencia social.

Lo que hemos hecho en mi gobierno es reformar este sistema e introducir la noción de solidaridad. Creamos lo que se llama el Sistema Solidario de Pensiones, que hace un aporte sustantivo en mejorar las pensiones de todos los chilenos. Así, los chilenos que no califican para obtener una jubilación fruto de sus ahorros en su cuenta individual reciben una Pensión Básica Solidaria. Los chilenos con una jubilación, pero que ésta es muy baja, tienen derecho a un Aporte Solidario del Estado en su cuenta individual. A su vez, creamos una serie de incentivos para que los trabajadores independientes hagan su cotización efectivamente. Para las mujeres, que muchas veces salen del mercado laboral para cuidar hijos, creamos la figura del bono por cada hijo nacido vivo. Adicionalmente, creamos un subsidio para la contratación de jóvenes, que consiste en que el Estado hace el aporte de la cotización del joven contratado, para promover la formalización del empleo juvenil. Éste es sólo un apretado resumen de esta reforma, probablemente la reforma social más grande que se haya hecho en Chile en décadas.

Lo importante es que cada una de estas modificaciones estructurales (seguro de desempleo, garantías en salud y reforma previsional) son parte de un concepto clave del bienestar moderno: existen derechos sociales que deben ser garantizados a todas las personas desde el Estado.

LA COHESIÓN SOCIAL COMO UN OBJETIVO DE COOPERACIÓN GLOBAL

Si las políticas sociales son esencialmente rol del Estado, en la cooperación entre ellos hay también un capital solidario fundamental. No sólo a nivel de política comparada y de experiencias; también a nivel de políticas globales que permitan nivelar las enormes desigualdades que, junto con las nuevas oportunidades, ha implicado la globalización.

Gobernar la globalización es un imperativo que los países debemos asumir como máxima prioridad, necesidad que ha quedado patente en crisis como la que está viviendo actualmente el mundo. Temas como el cambio climático, la pobreza y el desarrollo, el impacto social de las migraciones masivas y descontroladas, u otros temas que tienen un fuerte impacto en la equidad, son temas globales que deben ser enfrentados, por tanto, globalmente.

Para ello se requiere una gran acción colectiva entre los países. La tarea es transformar los costos diseminados globalmente en soluciones que beneficien a todos, a ricos y pobres, a regiones y países, e incluso a distintas generaciones.

En términos de reformas de las instituciones internacionales, la urgencia es clara: necesitamos gobernabilidad global. Su cristalización nos permitirá hacernos cargo de los enormes desafíos planetarios que hoy enfrentamos para garantizar el acceso de la humanidad completa a los bienes públicos y el respeto a sus derechos humanos y sociales.

Es por ello que mi país ha insistido últimamente en los foros internacionales en que la actual crisis financiera internacional no puede significar que abandonemos nuestro compromiso con lograr los Objetivos del Milenio que se dio la comunidad internacional hace ocho años. No podemos permitir que al desplome bursátil le siga un desplome social. Es nuestro deber asegurar los mecanismos de financiamiento para acometer exitosamente esa tarea.

De igual forma, no podemos permitir que la crisis termine enfriando el debate sobre calentamiento global. La urgencia de esta tarea sigue muy presente y sabemos que sólo es posible enfrentarla logrando el mayor acuerdo global. De ahí la preocupación de Chile porque avancen las conversaciones para un adecuado acuerdo post Kyoto.

LA INCLUSIÓN COMO ACERVO DEMOCRÁTICO

Gandhi decía que “el verdadero desarrollo pone en primer plano a quienes la sociedad pone en último plano”. Esta convicción, que los gobiernos de la Concertación en Chile hemos compartido, es la única que nos permitirá un desarrollo genuinamente inclusivo, donde los derechos trasciendan a las constituciones y se asienten donde deben estar: entre las personas.

Este camino de integración y de equidad es perfectamente transitable cuando el Estado genera las condiciones para ello, desde la responsabilidad, la priorización de recursos, la búsqueda de consensos y la voluntad política. América Latina debe poner este cometido en el centro de sus acciones, tanto a nivel nacional como multilateral.

Las políticas públicas bien implementadas han demostrado ser herramientas de cambio social que trascienden los períodos electorales, que tienen efectos positivos multiplicadores, que modifican a las comunidades en el tiempo y que exceden, con mucho, la inversión material que en ellas se hace. Deben ser, por lo tanto, diseñadas para su permanencia y no estar sujetas a los ciclos económicos y los efectos de recesiones como la que hoy enfrenta el mundo.

Asumiendo las múltiples urgencias en esta materia que enfrenta la región latinoamericana, la generación de consensos transversales para crear condiciones de mayor equidad que perduren es una tarea política impostergable. El reconocimiento y la garantía de los derechos sociales a los ciudadanos es uno de los mayores capitales legitimadores a los que puede aspirar un gobierno democrático. Y es también la responsable pavimentación de un camino definitivo hacia el desarrollo, sin paradojas falsas entre crecimiento e inclusión y sin condicionantes intencionadas entre bonanza y bienestar. Es la condición *sine qua non* para que, a través de la acción consciente y persistente del Estado, el término “desarrollo” implique lo mismo en cada rincón y para cada ser humano del planeta.

LA DESIGUALDAD Y EL RETO DEL DESARROLLO DE LARGO PLAZO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Por

Rebeca Grynspan

Directora Regional para Latinoamérica y el Caribe, PNUD¹

INTRODUCCIÓN

Latinoamérica es la región más desigual del mundo. A pesar de los enormes logros sociales observados en el siglo XX y en los primeros años del XXI, los indicadores de desigualdad muestran que en esta región todavía el futuro de una persona depende crucialmente de condiciones como el lugar en el que nació, el grupo étnico, racial o sexo al que pertenece o las condiciones socioeconómicas de sus padres. La desigualdad en ingresos es desproporcionadamente elevada, aun en países con niveles de desarrollo humano alto, como Brasil, México y Chile, e incluso en los países más equitativos de la región, como Costa Rica y Uruguay, los niveles de desigualdad están por encima de los promedios mundiales para países en el mismo nivel de desarrollo. Esta desigualdad en “exceso”, como se le ha llamado en la literatura, es a la vez causa y resultado de un proceso de crecimiento accidentado, volátil y discontinuo. Así, la reducción de la desigualdad es un objetivo prioritario no sólo

1 Quiero agradecer especialmente los comentarios y el apoyo a este trabajo de Luis Felipe López-Calva, con quien además he escrito diversos trabajos anteriores que enmarcan y aportan las ideas del presente.

desde un punto de vista normativo, sino también por sus implicaciones para la dinámica económica y la construcción democrática de la región.

Prados de la Escosura (2007) ha mostrado las tendencias seculares de crecimiento y desigualdad en la región de Latinoamérica. Los logros obtenidos durante el siglo XX son sorprendentes en términos de logro educativo promedio, reducción en mortalidad infantil, incremento en la esperanza de vida y caída en los niveles de incidencia de la pobreza, si observamos los niveles de 1913 y los comparamos con los de finales de siglo. A pesar de ello y del incremento en los niveles de urbanización y en la productividad laboral, destaca el hecho de que la desigualdad muestra una tendencia creciente hasta alrededor de 1950, año en el que se estabiliza por más de dos décadas, fluctuando a niveles internacionalmente altos (por encima de 0,50 en el agregado regional), con una fuerte persistencia y rigidez a la baja. Por otra parte, si observamos la tendencia de la desigualdad por país y no a nivel regional, observamos incrementos importantes en la desigualdad desde los años ochenta. En la década 1980-1990, la desigualdad se redujo ligeramente en sólo tres países, Colombia, Costa Rica y Uruguay, entre once para los cuales se cuenta con información. En los ocho restantes la desigualdad se incrementó. En los años noventa se contaba con datos para diecisiete países, cubriendo el 90% de la población de la región, datos que muestran que la desigualdad se estanca en siete casos y se incrementa en los diez restantes (Cornia, 2008). No es sino hasta el primer lustro del siglo actual cuando se empiezan a observar reducciones significativas en los coeficientes de Gini en países como Chile, Brasil, Argentina, México, Colombia, El Salvador y Perú.

El alto nivel de la desigualdad regional y su persistencia han sido objeto de numerosos análisis dentro y fuera de la región. Tres consecuencias de este fenómeno son, primero, los altos niveles de pobreza y su relativamente baja elasticidad al crecimiento. Segundo, el hecho de que la alta desigualdad frena el crecimiento económico, cerrando el círculo vicioso de bajo crecimiento y baja elasticidad de la pobreza a cambios en el ingreso. Por último, la desigualdad se refleja en una débil cohesión social, con la dificultad que ello implica para la construcción institucional en democracia.

Los altos niveles de desigualdad y su persistencia muestran diferentes rostros, algunos de ellos menos explorados y con débiles respuestas de política pública. Por ejemplo, la desigualdad territorial, la desigualdad intergrupala, la desigualdad de acceso a activos y mercados y en la calidad y acceso en la

provisión de servicios públicos. También existe desigualdad en dimensiones menos tangibles, como la capacidad del sistema público de responder a las demandas diferenciadas de grupos específicos. Éstos son temas que se deben poner en el debate con mayor énfasis. Ello no implica que rostros menos explorados de la desigualdad lleven a pasar por alto otras dimensiones comúnmente exploradas, como la desigualdad en ingreso y la desigualdad salarial, que son todavía preocupantes y que como tales han sido abordados por la literatura económica y sociológica latinoamericana.

Es importante recordar que en los años recientes América Latina y el Caribe experimentaron un período de crecimiento inédito desde la crisis de la deuda de los ochenta. El crecimiento además se acompañó de bajos déficits fiscales, una disminución significativa del endeudamiento externo y un avance importante en el apoyo a la democracia, como han mostrado las mediciones más recientes en el Latinobarómetro. El porcentaje de personas que declaran que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno fue del 57% en 2008, por encima del 53% de los años 2003-2005.

Como resultado de esta tendencia positiva de crecimiento y de la existencia de una política social activa, algunos indicadores sociales mejoraron de manera importante: disminuyó el desempleo y aumentó el empleo asalariado, lo que vino acompañado de una disminución generalizada de la pobreza e incluso notablemente, en algunos países, de una reducción de la desigualdad. El porcentaje promedio de población en condiciones de pobreza en la región pasó del 42,5% en el año 2000 —habiendo alcanzado el 48,3% en el año 1990— al 39,8% en el 2005 y a un 35,1% en 2007². La dinámica demográfica implicó, sin embargo, que el número de pobres en Latinoamérica aumentara durante estos años, a pesar de la caída en el porcentaje de población pobre en el total poblacional. Más aún, de acuerdo con los datos de CEPAL, en 2005 la región tenía básicamente la misma incidencia de pobreza que en 1980 y no es sino en el año 2006 cuando se logra rebasar ese nivel a la baja. Lo anterior refleja que, a pesar de los logros de la política económica y de que la política social mejoró en cantidad y calidad, todavía se enfrentan retos de gran magnitud tanto en cuanto a la articulación de la política económica y social como en cuanto a los sistemas de protección social y a la cobertura y universalidad de los servicios básicos a toda la población y el territorio.

2 CEPAL (2007).

Una visión de desarrollo de largo plazo para la región requiere por tanto centrarse en los objetivos primordiales, a saber, el logro de un crecimiento estable, de oportunidades económicas iguales para todos y de redes de protección que blinden a los pobres y a las clases medias contra los efectos de largo plazo de los choques adversos. A la equidad como objetivo, sin embargo, se interpone la inequidad como condición inicial. Esta inequidad se refleja en realidades como la debilidad fiscal, falta de cohesión, serios retos de gobernabilidad y condiciones favorables a la captura del Estado por parte de élites económicas, factores que distorsionan el diseño de política pública generando una dinámica de ineficiencia e inequidad que se reproduce a sí misma. Este círculo vicioso intra e intergeneracional de desigualdad es el mayor reto que la política pública enfrenta en Latinoamérica y el Caribe y que requiere del fortalecimiento del Estado y del eficaz uso de sus instrumentos legítimos de acción correctiva.

En este trabajo se argumenta que éstos deben enfrentarse con una visión integral del concepto mismo del desarrollo. Por otra parte, se plantean algunas líneas específicas que contribuirían a construir ese desarrollo deseable y que en nuestra opinión sientan una agenda un tanto distinta a la discusión que ha dominado el debate de la política social en las últimas dos décadas. Éstas incluyen:

1. Trascender la lucha contra la pobreza poniendo el combate a la inequidad también en el centro de la agenda³, con una visión de generación de sectores medios fuertes y menos vulnerables, integrando la política económica y la política social.
2. Establecer una política social más allá del debate “focalización” versus “universalidad”. El objetivo debe ser crear sistemas de protección social que eliminen la existente fragmentación social que hoy es, de hecho, reforzada por la política pública. Ésta debe incluir de manera central respuestas a los riesgos que implica el cambio climático para la región.
3. Hacer énfasis en la provisión de servicios públicos, especialmente educación y salud, con una visión de equidad en cobertura y calidad, pero también crecientemente el tema de justicia y seguridad ciudadana que aparece ya como la primera preocupación de los latinoamericanos, lo

3 Hay que reconocer que la desigualdad no ha estado en el centro de la agenda política de la región, probablemente con la excepción de la equidad de género que sí ha sido un tema impulsado por los movimientos feministas en la región.

- que plantea nuevamente la importancia del rol del Estado en la provisión de bienes públicos básicos.
4. Rescatar la importancia de la educación terciaria, técnica y universitaria, como mecanismos de integración y movilidad social. Los análisis estáticos de incidencia del gasto han llevado a una visión errónea al no incorporar los efectos de la educación terciaria en el mediano plazo sobre la equidad.
 5. Por último, de manera central, rescatar la institucionalidad de la política pública y su carácter al ser un mecanismo de fortalecimiento democrático. El fortalecimiento del Estado, del que se habló anteriormente, requiere fortalecer sus instrumentos institucionales y su capacidad de proponer e implementar una visión de largo plazo⁴.

Estos componentes de una nueva visión de la política pública democrática de largo plazo podrían contribuir a establecer las bases de un crecimiento económico más estable y de una equidad sostenible, con las implicaciones positivas que ello tiene para la gobernabilidad democrática.

BREVE DIGRESIÓN CONCEPTUAL: LA DESIGUALDAD QUE MEDIMOS Y LA IGUALDAD QUE BUSCAMOS

Los indicadores de desigualdad comúnmente utilizados se enfocan en ingresos totales, ingresos salariales, consumo, acceso a servicios, índice de desarrollo humano y otros indicadores relacionados. Si bien empíricamente es útil partir de estos indicadores, vale la pena señalar que normativamente la aspiración se refiere a una igualdad en “libertades efectivas” o *capacidades*⁵. El concepto de desarrollo humano toma como punto central de partida, si bien no como punto único, el trabajo de Amartya Sen en su propuesta de medir

4 Esto requiere el fortalecimiento de instituciones distintas a aquellas que recibieron la atención en los últimos 25 años como han sido los ministerios de Hacienda y los Bancos Centrales y que de hecho han mejorado mucho en la región.

5 En algunos círculos académicos se utiliza el neologismo “capabilidad” como traducción de “capability”, el concepto original, para hacer énfasis en el hecho de que “capability” involucra “capacity plus ability”.

la equidad y el bienestar en la dimensión de las capacidades y los funcionamientos⁶. Dicha discusión comienza con una crítica al utilitarismo en su concepción original, fundamentalmente por el énfasis de éste en la medición de resultados al evaluar el bienestar.

La noción de desarrollo humano, que nace de la discusión sobre el concepto de desarrollo económico y social, defiende una estructura de valores específica, cuyos ejes centrales son:

1. La libertad efectiva, en el sentido de la libertad positiva de Isaiah Berlin (1969).
2. La equidad *ex ante* y la equidad en los procesos de generación de bienestar y participación.
3. La autonomía y responsabilidad individuales, entendidas bajo el concepto de “agencia”.

Estos tres pilares de la idea de desarrollo humano nos permiten apreciar el valor instrumental de algunos diseños institucionales. Acciones, políticas, propuestas ideológicas y programáticas serán normativamente valoradas, bajo este enfoque, en la medida que avancen en la dirección de la libertad efectiva, la equidad y la autonomía individual.

De acuerdo con el enfoque de capacidades, al determinar la calidad general de vida de una persona, no es suficiente saber qué funcionamientos alcanzó: también es necesario conocer entre cuáles de éstos eligió. La equidad debería medirse en el espacio de estos conjuntos de opciones disponibles a las personas para su elección. Como segundo componente, es necesario determinar si las personas tienen los elementos para elegir efectivamente y de manera autónoma entre dichas opciones. Como es obvio, ello implica desvincular la situación *ex post* de una persona de sus condiciones iniciales como su raza, su género o su lugar de nacimiento. Éstos no deben determinar la capacidad de una persona para llegar al estado que ha elegido como su opción deseable. Asimismo, el proceso debe ser tal que los individuos sean agentes de su propio logro y no “receptores pasivos de políticas de desarrollo”, como ha mencionado el propio Sen. Esta conceptualización, si bien empíricamente compleja, es importante como contexto dentro del cual se entiende la igualdad en el enfoque de desarrollo humano, promovido por el PNUD desde 1990.

6 “Functionings and Capabilities”, véase Basu y López-Calva (2002).

EL DIAGNÓSTICO DE LAS DESIGUALDADES EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE: LA TIRANÍA DE LOS PROMEDIOS

Hemos planteado la existencia de un “exceso de desigualdad” que produce además un “exceso de pobreza”, que se observa en los indicadores disponibles en la región. Esta desigualdad en la región tiene una dimensión grupal, étnica-racial y territorial. Sin embargo, los promedios nacionales, utilizados en muchos casos para decisiones importantes de distribución de recursos y clasificación en niveles de desarrollo, esconden dichas diferencias, por eso hemos sostenido que hay que liberarse de lo que llamaremos “la tiranía de los promedios”.

Consideremos, por ejemplo, el nivel del índice de desarrollo humano estatal más alto en Brasil y México y comparémoslo con el de los Estados de menor logro. La diferencia es entre 2,2 y 2,5 veces. Esta diferencia es equivalente a la brecha en desarrollo humano entre los Estados Unidos de América y Zambia. Estos dos mundos conviven en el interior de las mismas fronteras nacionales. Es cierto que en ambos casos, Brasil y México, ha habido un proceso de “convergencia en desarrollo humano” en las últimas décadas, si bien a una velocidad mucho más lenta de lo deseable. En el caso de México, por ejemplo, dicha tendencia se mantuvo entre 1980 y 2000 debido a los avances en matriculación escolar, alfabetización y aumento en esperanza de vida, ya que el indicador de ingreso mostró en esas dos décadas un proceso divergente que solamente empezó a revertirse en el primer lustro de este siglo. Como resultado de dicho proceso, si consideramos los niveles de ingreso per cápita entre el sur y el norte de México, nos encontraríamos con dos Méxicos sustancialmente diferentes. A pesar de ello, el promedio nacional de desarrollo humano lleva a estos dos países, Brasil y México, a ser considerados en el debate público internacional como países de alto desarrollo humano. Ello esconde que, en términos de población total en condiciones de pobreza, Brasil y México representan un número de pobres similar al de siete países de África, el continente más pobre del mundo.

Los promedios también esconden desigualdades debido al origen étnico y racial, las mismas que se correlacionan con la dimensión geográfica, pero están lejos de ser explicadas solamente por la noción territorial. En países como Bolivia, México, Guatemala, Perú y Ecuador, las brechas de ingreso, salud

y educación entre poblaciones indígenas y no indígenas replican aquellas entre los países más ricos y los más pobres del mundo. Si tomamos, por ejemplo, la incidencia de la pobreza en la región en la población no blanca respecto a la población blanca, en promedio esta razón es de 2,8 veces para la línea de pobreza de un dólar por día y 2,3 veces para la línea de dos dólares diarios (Busso *et al.*, 2005). La única excepción en países donde la población blanca es mayoría es Costa Rica.

Dimensiones como territorio, origen étnico, género y raza deben recuperarse de manera explícita en el diseño de políticas por la equidad. Prácticamente en todos los países el diseño de políticas y su evaluación se hacen con base en promedios territoriales, típicamente por unidades políticas. Ello puede llevar a grandes errores en asignación de recursos. Esto se refleja, incluso, en la definición de metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Éstos, al considerar promedios de países, omiten el hecho de que la desigualdad en el interior de dichos territorios y entre grupos puede ser muy amplia. En el extremo, se puede crear el incentivo de enfocar recursos en aquellos grupos, Estados, provincias o municipios que se encuentran más cerca de los umbrales establecidos, con el fin de alcanzar la meta de política al menor costo fiscal posible. Ello implicaría, de hecho, una política que refuerza la desigualdad.

SECTORES MEDIOS Y DESARROLLO EQUITATIVO SOSTENIBLE

Un indicador que puede ser utilizado como medida de logros en crecimiento equitativo, por su naturaleza económica y sociológica, es la densidad y características de los sectores medios⁷. La literatura económica ha argumentado que un mayor desarrollo económico y social generalizado puede observarse precisamente a través del fortalecimiento de la *clase media*, debido a que este grupo social tiene una influencia importante en al menos dos sentidos. En primer lugar, los sectores medios son un importante factor de cohesión social y estabilidad política, y un impulsor de un mayor grado de gobernabilidad.

⁷ Bajo ciertas condiciones, como se comenta más adelante, estos sectores medios pueden ser definidos como “clases medias”, una categoría de carácter más bien sociológico.

Alesina y Perotti (1996) argumentan, por ejemplo, que estos sectores (que el autor llama *la clase media*) aparecen como grupos capaces de moderar conflictos sociales⁸. La clase media jugaría un papel importante como determinante de un mayor grado de cohesión social, en el sentido descrito en Grynspan y López-Calva (2007). La cohesión social requiere de objetivos potencialmente compartidos y un sistema de incentivos e instituciones que permitan unir y alcanzar dichos objetivos. En este contexto, no sólo es importante la existencia de grupos sociales sino que también existan puentes de comunicación entre ellos. El entorno institucional, el contexto y la historia colectiva se constituyen en fuerzas de atracción o “distracción” con respecto a los anhelos de la colectividad, es decir, pueden facilitar o frustrar la cohesión social.

En segundo lugar, la clase media bajo cierta definición es una fuente importante de trabajo productivo y calificado y, al mismo tiempo, es un sector que demanda una importante cantidad de bienes y servicios, fortaleciendo el papel del mercado interno como motor de crecimiento (Easterly, 2001). Ambos aspectos estimulan un mayor dinamismo económico.

Dentro de la literatura que analiza la importancia económica de la clase media, Solimano (2008) observa la correlación entre el tamaño de ésta con distintas variables para un grupo de 129 países. Sus resultados muestran que en países de alto ingreso, el tamaño relativo de la clase media es mayor que en los países de bajo ingreso en alrededor de seis puntos porcentuales, sugiriendo una relación positiva entre el nivel de ingreso per cápita del país y el tamaño relativo de la clase media. El mismo autor señala que los países con una mayor desigualdad en la distribución del ingreso tienen una menor clase media en términos relativos, sugiriendo una relación negativa entre el grado de desigualdad y el tamaño de la clase media.

Analizar empíricamente la importancia de la clase media depende de la definición que se adopte. Por ejemplo, es posible adoptar un análisis subjetivo de auto-reporte, evaluando a quienes se adscriben a sí mismos como pertenecientes a dicho grupo social. La *World Values Survey* nos permite comparar, por ejemplo, a México y Chile. Al preguntarle a la población a qué clase social creen pertenecer se reporta que entre 1996 y 2000 la “clase media” en México cayó del 59 al 51%, mientras que la “clase baja” aumentó, lo que

8 No hay que idealizar tampoco a las clases medias ya que debemos recordar los trabajos que también argumentan lo contrario y apuntan a los pasajes históricos y las condiciones en las cuales las clases medias se vuelven por ejemplo xenóforas y el sustento de soluciones autoritarias.

quizá refleje el deterioro económico motivado por la crisis de 1994-1995. No obstante, la evolución en Chile es opuesta, ya que la “clase media”, según la auto-percepción, pasó del 63 al 67%, con ligeras reducciones en el resto de las clases.

Alternativamente, hay formas “más objetivas” de analizar la clase media. Por lo general, los economistas la definen estadísticamente en términos de alguna característica medible, como el ingreso. Bajo este enfoque, algunas definiciones identifican como clase media a los hogares cuyo ingreso per cápita se ubica alrededor de la mediana de la distribución del ingreso. Por ejemplo, Birdsall *et al.* (2000) establecen un rango de entre 0,75 y 1,25 veces el valor de la mediana, y Davis y Huston (1992) un rango de 0,50 y 1,50 veces. Otras definiciones identifican a la clase media según la posición de los hogares en la distribución. Por ejemplo, Solimano (2008) la identifica entre los deciles tres y nueve⁹. Existen otras definiciones y mediciones consistentes con éstas, que están basadas en nociones menos “estadísticas” y tienen una fundamentación sociológica. C. Wright Mills, por ejemplo, en su clásico estudio sobre clases medias en los Estados Unidos, basa la noción de clase media en características ocupacionales, estableciendo grupos dentro de la clase media, todos ellos relacionados con posición laboral: administradores, gerentes, funcionarios y profesionales auto-empleados. Otra visión es la escala socioeconómica de Goldthorpe, también vinculada a la condición de empleo. Por último, la noción “weberiana” se centra en la idea de que la clase media la constituyen “profesionales y propietarios que comparten una cierta estructura común de valores y que están protegidos contra crisis sociales, principalmente porque poseen riqueza neta (activos) o educación (habilidades)”. Estas definiciones en buena medida se desprenden de la noción marxista de clase social, relacionada con la posesión de medios de producción. Estas definiciones sociológicas tienen características que podrían considerarse comunes entre ellas: el papel de la propiedad y la educación profesional, así como la protección contra crisis (menor vulnerabilidad) como nociones necesarias para determinar qué es clase media.

Si consideramos las nociones “estadísticas”, más comunes en la literatura económica, la comparación entre el auto-reporte y las mediciones obje-

9 Easterly (2001) y Barro (1999) la ubican entre los quintiles dos y cuatro, Partridge (1997) en el quintil central y Alesina y Perotti (1996) entre el tercer y cuarto quintil.

vas resulta interesante. Conforme a la definición de Birdsall *et al.* (2000), entre 1992 y 2006 la clase media aumentó del 22,1 al 24,5% en Chile, mientras que en México pasó del 21 al 23%. Esto es consistente en tendencia con la definición de Davis y Huston (1992), aunque el grupo se amplía a niveles por encima del 40% de la población: en Chile pasa del 46,7 al 48,7%, mientras que en México avanza del 45,8 al 47,8%.

Tendencias similares a la experimentada en estos países se presenta para Brasil, cuya clase media pasó del 19,4 al 22,8% y del 40,1 al 43,5% bajo las dos definiciones utilizadas, respectivamente, y para El Salvador donde la proporción se mantuvo prácticamente invariable (21,5%) según Birdsall *et al.* (2000), pero aumentó del 41,4 al 44,8% bajo la segunda medida. En Argentina, por su parte, la primera definición muestra que la clase media se mantuvo sin cambios en alrededor del 23,3% entre 1992 y 2006, sin embargo, al tomar la segunda definición la proporción cayó del 49,7 al 45,3% en el mismo periodo. Situación parecida ocurre en el caso de Uruguay, donde la clase media cayó en alrededor de 3 puntos porcentuales para ambas definiciones. En este último país, sin importar la definición adoptada, se observan consistentemente mayores proporciones de clase media que en el resto de los países analizados.

Parecería entonces que es inconsistente el hecho de que estadísticamente, basándonos en definiciones objetivas, la clase media aumente en ambos países mientras que la proporción de personas que se consideran dentro de esta clase en México se reduce. Puede haber varias explicaciones para ello.

Por ejemplo, si analizamos algunas características de esta población basándonos en las definiciones mencionadas podemos ver que la clase media también habría experimentado mejoras educativas en ambos países al aumentar la proporción de jefes de hogar con secundaria completa o más y con algún grado universitario. Destaca, sin embargo, que, en cuanto a la cobertura de seguridad social, un 7% más de la población de clase media cuenta con protección en 2006 con respecto a 1992 en el caso de Chile, pero dicha cobertura cayó en México en el mismo periodo en casi cuatro puntos porcentuales. Una explicación plausible, más allá de problemas de muestreo y comparabilidad, es que las personas que se sienten más vulnerables al ver que se reduce relativamente la protección social dejen de considerarse clase media, independientemente de su nivel de ingreso. En otros países de la región también los cambios en la protección son ambiguos. En Argentina se registra una

caída sostenida en los años siguientes a 1992 y, pese a una ligera recuperación hacia 2006, no se alcanza el nivel mostrado a inicios del periodo. El resto de los países (Brasil, El Salvador y Uruguay) registran un aumento de la cobertura de seguridad social en la década de los noventa y aun cuando experimentan caídas en la década actual, dicha cobertura mejoró ligeramente en el periodo analizado.

Si se considera la proporción del ingreso total que es “apropiada” por la clase media, bajo cualquiera de las definiciones citadas, en 1992 la clase media mexicana recibía una mayor proporción de ingreso que en Chile. En los siguientes años, sin embargo, el crecimiento fue más acelerado en Chile. En 2006 se había registrado, de hecho, una caída importante en dicha proporción en México, ubicándose por debajo de su nivel en 1992. Argentina, Brasil y Uruguay registran una caída en la participación del ingreso de la clase media durante los años noventa, recuperándose posteriormente a partir del 2001 en Brasil y del 2003 en Argentina y Uruguay. El Salvador presenta aumentos en la participación del ingreso de la clase media hasta el año 2003 con una caída entre 2003 y 2006¹⁰.

En estos ejemplos podemos identificar algunas de las razones por las cuales el análisis de la evolución de las clases medias debe ser cuidadoso, entendiendo qué se está midiendo para poder distinguir patrones que muestran carencias y, por lo tanto, requieren distintas respuestas de política. “No todas las desigualdades son iguales”, lo cual se refleja en que las clases medias deben diferenciarse, en el sentido de que no solamente importa su densidad sino sus características. De esas características, como por ejemplo su grado de vulnerabilidad y la existencia de mecanismos de protección contra choques idiosincrásicos o sistémicos, dependerá su importancia para explicar la sostenibilidad del crecimiento y la cohesión social derivada. Esto es, la política pública, de alguna manera, define qué clase media se construye y, por lo tanto, a qué tipo de sociedad se aspira¹¹.

En las siguientes secciones se discuten dos ejemplos de aspectos determinantes de la equidad y su sostenibilidad. Primero, tomando como ejemplo

10 Estas estimaciones se toman de PNUD-RBLAC (2008).

11 El propósito de este trabajo es concentrarse en las tareas de la función y política públicas. Sin embargo, es importante advertir que el buen funcionamiento del mercado y de las oportunidades de empleo y de inversión son fundamentales y no sustituibles por el sector público, sino que éste es complementario y a la vez un factor importante para el desarrollo de un sector privado dinámico, moderno y eficiente.

la incidencia de choques relacionados a eventos climáticos extremos y la exposición a este tipo de riesgo en América Latina y el Caribe, mostrando el impacto de largo plazo que ello puede tener sobre la pobreza y el crecimiento. Esto refuerza la necesidad de que existan mecanismos de protección social eficientes y de cobertura universal. Segundo, se discute la potencial miopía de los análisis de incidencia distributiva del gasto público, que clasifica como regresivo o inequitativo a tipos de gasto que tienen efectos probados sobre la desigualdad futura en el sentido deseable, si bien pueden parecer regresivos en un análisis estático, precisamente debido al alto grado de desigualdad inicial.

LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA VULNERABILIDAD A LA POBREZA

Las economías y los individuos que en ellas se desenvuelven están expuestos a una gama amplia de riesgos, que van desde el desempleo hasta la destrucción de activos debido a un evento climático extremo. Cuando los choques se manifiestan, pueden hacerlo de manera aislada en hogares específicos —como sería el caso de una enfermedad o muerte sin que la causa sea una epidemia o un desastre— o de manera generalizada, como una inundación o terremoto. Entre estos últimos, choques sistémicos, se clasifican los efectos de las crisis económicas como la que se ha manifestado a nivel global a partir de mediados de 2008. Sin embargo, además de estas crisis debidas al funcionamiento anárquico de mercados y la ausencia de mecanismos de corrección, recientemente se ha alertado sobre el incremento en la incidencia e intensidad de eventos climáticos extremos, debido al calentamiento global (PNUD, 2007).

Los eventos climáticos extremos pueden tener impactos directos sobre el bienestar de regiones y hogares específicos, revirtiendo avances importantes obtenidos mediante una política pública activa y un esfuerzo colectivo¹². Estos impactos podrían resultar, por ejemplo, en un aumento inmediato de la pobreza con potenciales efectos permanentes de largo plazo, frustrando la posibilidad de generar una clase media estable menos vulnerable o vulnerabilizada y una igualdad sostenible. La vulnerabilidad de los hogares a dichos

12 Los resultados que se muestran en esta sección se toman de López-Calva y Ortiz (2008).

eventos está determinada por la estructura económica, el grado de desarrollo local, la disponibilidad de mecanismos de protección y la exposición al riesgo, así como la frecuencia e intensidad de los desastres, entre otros factores.

Las condiciones geográficas hacen de América Latina una región muy propensa a la ocurrencia de eventos de alta intensidad. Parafraseando a John Coatsworth (1981) podemos afirmar que Latinoamérica y el Caribe —de manera importante este último— forman una región en donde la exposición al riesgo de eventos climáticos conspira contra el establecimiento de un desarrollo con equidad sostenible. Ello no hace sino resaltar la importancia no sólo de la adaptación, mitigación y prevención del riesgo sino también de una política de protección social especialmente activa que tenga como eje de intervención el reconocimiento explícito de esta circunstancia y la reducción de dicha vulnerabilidad.

La evidencia en este sentido es robusta. En el caso de México, por ejemplo, a nivel municipal se observó una reducción promedio de casi un punto porcentual en el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 2000 y 2005 como resultado de la incidencia de algún tipo de evento natural. No sólo esto, sino que la ocurrencia de eventos naturales (principalmente inundaciones y sequías) ocasiona un incremento importante en los niveles de pobreza: en promedio, de 3,6 puntos porcentuales para pobreza extrema (alimentaria) y 3,0 puntos para pobreza moderada. En el caso de El Salvador, si consideramos un evento extremo, el terremoto de 2001, éste se asocia con una reducción promedio del 15% en el ingreso per cápita de los hogares afectados, además de un incremento de las brechas de pobreza en las áreas con mayor afectación. Pero aún más importante que esto son los efectos de largo plazo. Más allá de los efectos sobre el ingreso y la pobreza, los impactos más profundos pudieron resultar en una reducción del capital humano, lo cual se refleja en el hecho de que la matriculación escolar de los niños en hogares altamente expuestos a los terremotos cayó en alrededor del 7%.

Otro estudio destacable es el de Perú y los impactos asociados al llamado fenómeno de “El Niño”. Entre 2002 y 2006 los hogares en zonas de exposición tienen entre 2,3 y 4,8 veces más probabilidades de ser “siempre pobres” que de no serlo nunca dado que han experimentado algún evento natural en su comunidad. Por otro lado, la ocurrencia de eventos naturales muestra un impacto profundo sobre el consumo per cápita mensual, sobre todo para aquellos hogares localizados en la parte baja de la distribución.

Finalmente, tomemos el ejemplo de Bolivia y la inundación de 2006 en la ciudad de Trinidad. El análisis muestra que la pobreza en esa ciudad se incrementó significativamente después de la inundación: entre 2006 y 2007 la pobreza creció en 12 puntos porcentuales (el aumento nacional fue tan sólo de 2 puntos en los mismos años). Además de esto, la desigualdad medida por el índice de Gini creció de forma importante al pasar de 0,37 a 0,43 entre ambos años, mientras que el retorno a la educación cayó del 8,7 al 6,6%. Estos aspectos revelan el fuerte impacto de la inundación sobre el bienestar de la población.

La evidencia muestra de manera notable que los eventos climáticos extremos y su persistencia tienen efectos importantes de corto plazo y, sobre todo, un potencial impacto permanente, de largo plazo, sobre la pobreza. Además, dicho impacto refuerza e incrementa la desigualdad existente.

Los efectos de estos y otros choques —como las crisis macroeconómicas— muestran la importancia de incorporar esta variable en el diseño de los esquemas de protección social para que tengan capacidad de respuesta rápida, evitando los efectos permanentes sobre grupos vulnerables o vulnerabilizados por los efectos del choque externo. Como veremos, los sistemas de protección y seguridad social de la región son insuficientes para lograr lo anterior, ya sea por lo incompleto de su diseño como por la baja cobertura de los mismos, o porque, como en el caso de las transferencias condicionadas, carecen de la flexibilidad requerida para expandir su cobertura a la población afectada por estos eventos. En Latinoamérica, la debilidad de los sistemas de protección y seguridad social ha convertido la pobreza coyuntural en pobreza estructural. Lo que no se consiga para proteger a estas poblaciones —que incluyen a clases medias vulnerables en zonas urbanas— se reflejará en mayores costos futuros. Incluso debe destacarse que el efecto de un aumento de la desnutrición infantil o de la deserción escolar, incluyendo la de los jóvenes en secundaria, es irrecuperable.

La estrategia de protección social debe incorporar como objetivo la eliminación de la segmentación social que hoy existe. Por ello, programas focalizados, como los de transferencias condicionadas, deben ser parte de una estrategia, no su principal componente, estrategia que tenga como base una protección social universal y completa. Siguiendo a Ocampo (2008), “la focalización (o, mejor, selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella”. Ocampo también previene, sin embargo, que un requisito fundamental en el giro hacia una concepción universalista de

la política social es fortalecer los sistemas tributarios y hacerlos más progresivos. Por lo tanto, el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo pacto fiscal que refuerce en particular la tributación directa. Es este último punto el que da inicio a la vez a la reflexión de la sección siguiente sobre la calidad de los servicios públicos y la equidad.

LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA EQUIDAD

Como se ha expuesto anteriormente, la región de Latinoamérica y el Caribe ha logrado enormes avances en provisión de servicios públicos a amplios grupos de población. El reto de la cobertura, sin embargo, está aún presente para grupos de población muy importantes y requiere esfuerzos adicionales. Sin embargo, aun en aquellos países en donde la cobertura de servicios básicos ha avanzado de manera importante, ha surgido una nueva dimensión de segmentación y transmisión intergeneracional de inequidad: la calidad en la provisión de estos servicios. Los ejemplos son muchos y en diversas áreas: interrupciones en servicio eléctrico o de agua potable, mala calidad del agua accesible a grupos pobres urbanos, entornos urbanos sin alumbrado ni seguridad pública, solamente por mencionar algunos. Sin embargo, vale la pena analizar con más detalle los casos de salud y educación, dos áreas en las que ha habido un esfuerzo fiscal importante por el lado de la demanda mediante programas de transferencias condicionadas. Las transferencias que incentivan la demanda por estos servicios públicos no se han visto acompañadas por intervenciones de la magnitud requerida en el lado de la oferta, determinando una persistencia de la mala calidad en la provisión de los servicios a la población pobre. No solamente las intervenciones de oferta son limitadas, cuando existen, sino que los sistemas en general no responden de igual manera o no tienen los mecanismos para responder y rendir cuentas a grupos con menor capacidad de influencia y menores recursos. Evaluaciones recientes que se han llevado a cabo en programas como Oportunidades, en México, muestran que las brechas en calidad de los servicios médicos entre la población pobre y la población no pobre son enormes. Los equipos médicos, el equipamiento de escuelas, la preparación y entrenamiento de los proveedores de servicios son sustancialmente de calidad cuestionable en los

centros que proveen estos servicios a poblaciones beneficiarias de programas de transferencias condicionadas. Aún más, los sistemas no cuentan con mecanismos eficaces de retroalimentación y demanda pública para que respondan a esta necesidad de mayor calidad. Hay una sistemática falta de “voz” de los grupos pobres para lograr respuestas de los sistemas públicos. Así, la cobertura se vuelve insuficiente para conseguir el objetivo real de estas intervenciones: eliminar los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Dentro de este apartado quisiéramos referirnos por último al tema de la justicia y la seguridad, que se ha convertido en un verdadero desafío para la región. Pero es crucial resaltar que cuando hablamos de abordar el desafío de la seguridad ciudadana, hablamos no sólo de responder de manera directa a los actos de violencia, criminalidad y hechos delictivos, sino también de enfrentar de manera integral las causas de estos fenómenos. Sabemos que las causas son múltiples, y que probablemente, como muestran muchos estudios, es la convergencia de varios factores de riesgo lo que explica la erupción de este fenómeno. Sin duda también, es distinto enfrentar el fenómeno del crimen organizado que enfrentar la “delincuencia común”.

Quisiera llamar la atención sobre la dimensión de esta problemática en la región. Para la Organización Panamericana de la Salud, un índice normal de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. La tasa de la región (América Latina y el Caribe) es de 25,1 (sólo América Latina, 25,3) según cifras de 2006. Esta tasa es *cuatro veces mayor que la de los EE UU (6,4) y casi 17 veces la de Canadá (1,5)*. En otras palabras, el promedio de homicidios en la región duplica el mundial, convirtiendo esta zona en una de las más problemáticas del planeta. La violencia tiene altos costos para el conjunto de la sociedad, en términos de los sistemas de salud, seguridad y justicia. Se estima que el 14% del Producto Bruto de la región se pierde por la violencia.

Asegurar la seguridad ciudadana en nuestra región es, pues, un desafío central y a la vez multidimensional y complejo. Además significa en América Latina profundizar la democracia y garantizar más ciudadanía. Esto implica fortalecer la capacidad del Estado de cumplir con sus funciones básicas y atender las problemáticas sociales, e igualmente promover el involucramiento de la sociedad civil, el sector privado y diversos actores sociales en la atención de las mismas. Hay que actuar sobre este problema, sin caer en una concepción que promete soluciones prontas y fáciles.

La ausencia de los servicios de justicia y seguridad impide el desarrollo humano, social y económico y erosiona el capital social de las comunidades y las libertades básicas de las personas. La seguridad ciudadana puede considerarse como la facultad que tiene toda persona, natural o jurídica, a desenvolverse cotidianamente libre de amenazas a su vida, libertad, integridad física, psíquica y cultural, lo mismo que al goce de sus bienes. Como dice Amartya Sen, el desarrollo humano comienza por la libertad, la libertad que garantice que las personas no sean objetos dominados por el azar, la necesidad o la voluntad de otros. En Latinoamérica el reto de la inseguridad y de la impunidad ha puesto en jaque a varios gobiernos, tanto en importantes áreas urbanas como también en territorios rurales donde el Estado es en el mejor de los casos “discontinuo” o muchas veces simplemente está ausente.

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA Y LA POTENCIAL MIOPIA DE LOS ANÁLISIS DE INCIDENCIA DISTRIBUTIVA

Cuando se habla de la provisión de servicios públicos y de programas de protección social de carácter universal, una discusión frecuente es la progresividad o regresividad de los esquemas de gasto público. El análisis estático de incidencia de la política fiscal genera indicadores útiles, pero debe ser solamente un elemento entre otros para la toma de decisiones. Esto es especialmente cierto cuando se parte de condiciones de desigualdad muy alta. Existe un riesgo de miopía en el análisis de incidencia del gasto desde una perspectiva estática y de corto plazo. A veces se olvida que el corto y el largo plazo se inician al mismo tiempo.

El análisis de incidencia identifica a los grupos de población que se benefician de manera directa del ejercicio del gasto público de acuerdo a sus características y posición en la distribución. Al ser estático, sin embargo, no considera los efectos de mediano y largo plazo del ejercicio de dicho gasto en dimensiones que deben considerarse inversión pública en vez de gasto corriente. Una cierta intervención el día de hoy podría tener un efecto sobre la inequidad futura al impactar la posesión de activos de los hogares, los rendimientos económicos de dichos activos o la intensidad de su uso. Un ejemplo

clásico es el de la educación, especialmente a nivel terciario. Podemos tomarla como ejemplo para fines ilustrativos.

En la región latinoamericana, como en otras partes del mundo, la desigualdad se refleja en el hecho de que los grupos con menores recursos abandonan la escuela antes de llegar al nivel terciario. Por lo tanto, el gasto en educación terciaria incide sobre grupos relativamente mejor posicionados en la distribución del ingreso. Hay varias razones para ello, la más obvia es la carencia de recursos, la ausencia de mercados de crédito para este tipo de inversión y la inexistencia o insuficiencia de apoyos públicos. Por otra parte, se ha mostrado que los rendimientos de la escolaridad a nivel secundario y terciario muestran discontinuidades que pueden inducir decisiones de salida del sistema educativo. La discontinuidad consiste en que, en el caso de la educación preparatoria y universitaria, los rendimientos en estos niveles son prácticamente nulos a menos que se termine el nivel completo. Un año más de educación preparatoria, por ejemplo, no representa ningún beneficio, pero terminar la preparatoria completa muestra un rendimiento alto. Así, individuos que perciben un alto riesgo de no terminar el nivel completo —porque están sujetos a circunstancias imprevisibles en ausencia de mecanismos de protección, por ejemplo— deciden no invertir en años de escolaridad en el margen. La evidencia respecto a la discontinuidad de los rendimientos y la relación con el trabajo temprano y el abandono escolar es robusta en el caso de México y Chile (Sapelli y Torche, 2003; López-Calva y Macías, 2008).

Debido a todo lo anterior, desde una perspectiva clásica de incidencia, el gasto en educación terciaria sería regresivo. Parecería entonces que dicho gasto estaría reforzando la desigualdad existente, en vez de combatirla. Sin embargo, estudios recientes han reforzado la noción de que la expansión de la cobertura de la educación terciaria tiene un papel crucial en la reducción de la desigualdad en el mediano plazo. En el caso de Chile, por ejemplo, más de la mitad de la reducción en la desigualdad salarial observada en los últimos años se debe a la expansión de la matrícula en educación terciaria, técnica y universitaria, a partir del regreso de la democracia en 1990¹³. Ello puede vincularse también con el fortalecimiento de su clase media, que se ha discutido en secciones anteriores. Entre 1992 y 2006, hubo un aumento de alrededor del 12% en los individuos conside-

13 Eberhard y Engel (2008), "The Educational Transition and the Decreasing Wage Inequality in Chile", Documento preparado para el Proyecto "Markets, the State, and the Dynamics of Inequality", Nueva York, PNUD-RBLAC.

rados “clase media” —en la definición anteriormente utilizada— que tienen algún grado de educación terciaria en Chile. Así, las nociones tradicionales de regresividad y progresividad deben incluir aspectos que trasciendan el análisis estático de incidencia. Existen así argumentos distributivos positivos y aspectos normativos para establecer que la educación terciaria debe volver como prioridad al debate de la política pública.

EL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES DE PLANEACIÓN Y ACCIÓN DE LARGO PLAZO

El logro de los objetivos planteados (mayor crecimiento, menos volatilidad y mayor equidad) requiere del fortalecimiento del Estado y los instrumentos institucionales que debe disponer para proponer y conducir una visión estratégica de largo plazo. La equidad precisa mecanismos de recaudación fiscal eficaces y progresivos, además de un sistema de protección social y redistribución compensatoria eficientes y con cobertura amplia. Pero no solamente esto, sino también instituciones regulatorias creíbles, barreras legales a la exclusión social, mecanismos efectivos de protección de entornos competitivos, instrumentos funcionales de protección de la integridad física y patrimonial de los ciudadanos, sistemas judiciales transparentes y, de manera fundamental, instancias de planeación de largo plazo.

El objetivo central debe consistir en la creación y fortalecimiento institucional, más que en la aplicación de “iniciativas o intervenciones” específicas, cuya implementación será únicamente el componente programático de una estrategia de desarrollo de largo plazo que se hace posible, precisamente debido a la existencia y credibilidad de los mecanismos públicos que la proponen, implementan y que están sujetas a control democrático.

CONSIDERACIONES FINALES

Latinoamérica y el Caribe, como región, enfrentan un reto común que es el logro de un crecimiento mayor, menos volátil, que genere un desarrollo con equidad. La inequidad existente —que se refleja, incluso, en niveles altos de pobreza en países de ingreso medio— es un obstáculo en sí mismo para el lo-

gro del crecimiento, de la gobernabilidad democrática y la cohesión social. Estos retos, con las especificidades de cada país, requieren como precondition el fortalecimiento del Estado y sus instituciones, de manera que los instrumentos de regulación, compensación, recaudación, provisión pública de servicios y demás funciones del Estado mismo sean creíbles y eficaces.

En este trabajo se han propuesto algunas líneas que pueden re-direccionar el esfuerzo público en la dirección deseable, que parten de una visión distinta del papel del Estado y la política pública. Primero, trascender la visión del “combate a la pobreza” para consolidar como objetivo el combate a la desigualdad, y la generación de sectores medios fuertes y menos vulnerables a choques idiosincrásicos y sistémicos. Segundo, proponer una visión de cobertura universal de la protección y la seguridad social en donde la focalización sea un instrumento, con una lógica solidaria, sostenible fiscalmente y eficiente. Esto requiere un esfuerzo fiscal mayor para que dicha universalidad promueva la cohesión y no refuerce la segmentación existente. Este esfuerzo fiscal se requiere para garantizar no solamente la cobertura, sino también la calidad en la provisión de los servicios públicos y de bienes públicos básicos para la vida en sociedad, todo ello como mecanismos de equidad y no de desigualdad, siendo éste el tercer elemento de la propuesta: el esfuerzo homogéneo en calidad de servicios públicos para todos y especialmente para los grupos de menores recursos y con menos voz. En cuarto lugar, se propone ir más allá de los análisis estáticos de incidencia y recobrar la educación terciaria como prioridad en la agenda pública. La educación técnica y universitaria es un mecanismo de fortalecimiento de sectores medios y ha probado su papel redistributivo en el mediano plazo. Por último, de manera central, se deben establecer y fortalecer los mecanismos de planeación, regulación y redistribución del Estado, superando la visión de “programas” como el único instrumento de acción pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A. y R. Perotti (1996): “Income Distribution, Political Instability and Investment”, *European Economic Review*, vol. 40 (6).
- Banerjee, A. V. y E. Duflo (2007): “What is Middle Class About the Middle Classes Around the World?”, MIT Department of Economics, Working Paper 07-29.

- Basu, K. y Luis F. López-Calva (2002): "Functionings and Capabilities", en Arrow, Sen y Suzumura (eds.), *Handbook of Social Choice and Welfare*, North Holland, Elsevier.
- Birdsall, N., C. Graham y S. Pettinato (2000): "Stuck in the Tunnel: Is Globalization Muddling the Middle Class?", Center on Social and Economic Dynamics, Working Paper 14.
- Busso, M., M. Cicowiez y L. Gasparini (2005): "Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean", Documento de trabajo, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, documento preparado para PNUD.
- CEPAL (2007): *Panorama Económico y Social en América Latina y el Caribe*.
- Coatsworth, J. (1981): *Growth against Development: The Economic Impact of Railroads in Porfirian Mexico*, Northern Illinois University Press.
- Cornia, Giovanni Andrea (comp.) (2008): *Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento* (p. 397) y *Ajuste con rostro humano: Estudio de países* (p. 377).
- Davis, J. y J. H. Huston (1992): "The Shrinking Middle-Income Class: A Multivariate Analysis", *Eastern Economic Journal*, vol. 18 (3), págs. 277-85.
- Easterly, W. (2001): "Middle Class Consensus and Economic Development", *Journal of Economic Growth*, vol. 6 (4).
- Eberhard y Engel (2008): "The Educational Transition and the Decreasing Wage Inequality in Chile", documento preparado para el Proyecto Markets, the State and the Dynamics of Inequality, Nueva York, PNUD-RBLAC.
- Grynsan, R. y L. F. López-Calva (2007): "Democracia, gobernabilidad y cohesión social en la región latinoamericana", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, segunda época.
- Kliksberg, B. (2008): "Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina", *Nueva Sociedad*, núm. 215.
- López-Calva, L. F. y A. Macías (2008): "¿Estudias o trabajas?, deserción escolar, trabajo infantil y movilidad en México", en E. Cárdenas y F. Torche, *Movilidad social en México*, México.
- López-Calva, L. F. y E. Ortiz (2008): "Evidence and Policy Lessons on the Link between Disaster Risk and Poverty in Latin America", *Summary of Regional Studies*, Nueva York, RBLAC-UNDP.
- Ocampo, J. A. (2008): *Las concepciones de la política social: Universalismo vs. Focalización*, Nueva York, Columbia University.

- Partridge, M. D. (1997): "Is Inequality Harmful for Growth? Comment", *American Economic Review*, vol. 87 (5).
- PNUD (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*.
- PNUD-RBLAC (2008): *Economic Success and the Evolution of the Middle Class in LAC*, Nueva York.
- Prados de la Escosura, L. (2007): "Inequality and Poverty in Latin America: A Long Run Exploration", en Hatton *et al.*, *The New Comparative Economic History*, MIT Press.
- Sapelli, C. y A. Torche (2003): *Deserción escolar y trabajo juvenil: ¿Dos caras de una misma decisión?*, Documento de trabajo núm. 259, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía.
- Solimano, A. (2008): "The Middle Class and the Development Process", ECLAC - *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, núm. 65.

DESENVOLVIMENTO E COESÃO SOCIAL

Por

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República Federativa do Brasil

A crise financeira global é a mais recente e talvez a mais contundente expressão de algo que já estava muito claro e que muitos tentaram negar: o fracasso das políticas neoliberais dos anos 1990 e o papel estratégico do Estado na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento.

No combate à fome, à pobreza, ao desemprego e às diferenças sociais não basta equilíbrio macroeconômico. Frente às profundas disparidades, precisamos de respostas solidárias, voltadas para a promoção dos direitos fundamentais e da superação de desigualdades seculares. E somente um Estado democrático pode articular essas duas dimensões, combinando crescimento com justiça social.

A verdadeira coesão social só existe quando cada cidadão sente os benefícios da democracia na realidade de seu dia-a-dia; quando pode usufruir a plena cidadania, com acesso a todos os seus direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. É por isso que vejo no combate à desigualdade e à pobreza o caminho mais seguro para construir sociedades com crescente coesão social.

Isto explica o imperativo de implementarmos políticas públicas eficazes na erradicação das causas da miséria e da exclusão. Estaremos dando

indispensável passo para habilitar pessoas em situação vulnerável a tornarem-se donas do seu destino. E é exatamente isso que estamos fazendo no Brasil.

OS OBJETIVOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Por meio do programa Bolsa Família, meu governo vem beneficiando 11 milhões de famílias — ou seja, 46 milhões de brasileiros — que ganham menos de 60 dólares por mês. Uma ajuda de 25 dólares por mês pode não parecer muito, apenas um gesto assistencialista para famílias pobres. Não devemos, entretanto, subestimar o poder transformador desses modestos recursos para pessoas tradicionalmente marginalizadas dos meios de subsistência digna. Esse poder é ainda mais notável quando a transferência de renda é condicionada à frequência escolar, à vacinação infantil e ao acompanhamento pré-natal. Essas contrapartidas reforçam o caráter verdadeiramente emancipador do programa Bolsa Família na medida em que interrompe o ciclo da miséria em famílias afetadas por situação de desigualdade e exclusão. O programa não apenas deu novas perspectivas para milhões de crianças, mulheres e homens, como também contribuiu para dinamizar vários setores da economia ao aumentar a renda e o poder de compra de ampla gama da população antes marginalizada da economia formal.

JUVENTUDE, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO

Não teremos coesão social no presente nem no futuro sem fazer uma forte aposta na nossa juventude, aliás, tema prioritário da Cúpula Ibero-Americana de 2008, em São Salvador. O Estado tem uma responsabilidade essencial em assegurar o desenvolvimento e bem-estar dos 50 milhões de jovens brasileiros entre 15 e 29 anos.

São enormes as dívidas que a sociedade brasileira tem a saldar com esse continente de cidadãos que são o futuro do país. A realidade é que muitos dos nossos jovens não contam com o abrigo da família. Outros tantos ingres-

saram no século XXI sem emprego e sem perspectivas. O resultado é conhecido: com inquietante frequência, a sociedade brasileira passou a ver muitos deles protagonizando o noticiário policial. Para esses jovens, que estavam entregues à própria sorte, criamos programas específicos.

Igualmente dramática é a situação das vítimas de trabalho infantil. Jovens no campo e na cidade que tiveram que interromper seus estudos para ganhar a vida. Muitos deles estão recuperando sua confiança no futuro ao aproveitarem as oportunidades de complementação da escolaridade e de qualificação profissional que estamos oferecendo.

No ensino superior, criamos bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de baixa renda. Como resultado, já temos 400.000 jovens da periferia nas universidades privadas; 60.000 se formam este ano. A prova definitiva de que essa experiência é um acerto é que, numa primeira avaliação, inclusive nas áreas de medicina e engenharia, os melhores alunos das universidades pesquisadas eram justamente esses bolsistas. Ao mesmo tempo, estamos melhorando a qualidade da educação, valorizando e incentivando os professores, levando acesso gratuito à internet às escolas públicas.

Com essas iniciativas, estamos mostrando que a pobreza não é um obstáculo intransponível para a escolarização. Já avançamos muito na universalização do ensino. Temos agora o desafio de universalizar a educação de qualidade. Estaremos, assim, assegurando que todas as crianças estejam na escola em todos os níveis e, mais, que terão acesso a um ensino que os prepare para o futuro. Esse é o melhor caminho para assegurar igualdade de oportunidades para todos.

COESÃO SOCIAL NO BRASIL COMO UM TODO

Na luta pela coesão social, nenhum campo é mais estratégico do que o da reforma agrária, pelo impacto que tem na reversão da iniquidade social e da concentração de renda no país. As quase 450.000 famílias beneficiadas pelos programas de meu governo nessa esfera não foram simplesmente assentadas e esquecidas. Tiveram acesso a créditos, a assistência técnica, a habitação e a educação, de forma a garantir que terão na agricultura condições de vida e de trabalho dignas. Queremos que esses cidadãos se juntem aos milhões de outros

que transformaram a agricultura familiar no grande responsável por levar alimentos à mesa dos brasileiros. Esses também ganharam novos créditos e serão beneficiados por um projeto de mecanização que prevê financiamento para a compra de 60.000 tratores. Esse é o caminho da modernização e do aumento de produtividade.

Além de priorizar setores específicos da população, também estamos atentos a áreas e regiões que apresentam desafios específicos. Estamos combatendo um problema histórico da formação da nação brasileira: a desigualdade entre a região Norte/Nordeste e o resto do país. Hoje, porém, essa região reencontrou sua vocação para o desenvolvimento e cresce a taxas superiores à média nacional.

O programa Territórios da Cidadania, por exemplo, leva serviços públicos básicos, educação e assistência técnica para áreas onde estão concentradas populações com menor índice de desenvolvimento humano.

Também na Amazônia, lar de 24 milhões de pessoas, muitos continuam excluídos dos benefícios do progresso. Temos o desafio de encontrar modelo de desenvolvimento que compatibilize suas legítimas aspirações com o imperativo de combater o desmatamento irresponsável e insustentável. Com o Plano Amazônia Sustentável, estamos incentivando atividades econômicas que promovem o uso sustentável de recursos naturais e a preservação dos biomas. Vamos elevar o nível de vida da população — inclusive mediante políticas voltadas para as necessidades especiais dos povos indígenas — ao mesmo tempo em que valorizamos o riquíssimo patrimônio natural da região.

QUALIDADE DE VIDA PARA TODOS E LUTA CONTRA A DISCRIMINAÇÃO

A garantia da segurança pública requer fundamentalmente o respeito à aplicação da lei e o combate ao crime organizado, ao narcotráfico e à impunidade em todas suas manifestações. É por isso que estamos fortalecendo e aprimorando as instituições que aplicam as normas legais, inclusive a polícia e a justiça. Ao fazê-lo, estamos aperfeiçoando nosso Estado Democrático de Direito e garantindo os direitos fundamentais de todo cidadão.

Sabemos, no entanto, que segurança pública não é apenas — nem prioritariamente — uma questão de polícia. Todo os investimentos em educação, formação profissional e assistência técnica no campo precisam ser vistos, também, como investimentos em segurança pública. Afinal, sabemos que não há solução para o complexo problema da violência sem redução da pobreza e da desigualdade. É ilusório, portanto, imaginar que vamos resolver os grandes problemas de segurança nas cidades sem atacar o que, muitas vezes, está na raiz da criminalidade: a desesperança, a falta de opções, o êxodo rural motivado pela miséria.

Esse esforço em dar novas perspectivas à população não será exitoso sem melhoria na qualidade de vida dos cidadãos. Isso requer investimentos em habitações populares, em saneamento básico, em acesso à rede elétrica, em democratização do acesso aos serviços de saúde. Entre 2003 e 2007, por exemplo, o governo investiu 82 bilhões de reais em habitação para famílias de baixa renda. E 8 milhões de pessoas já foram beneficiadas pelo programa Luz para Todos, que tem como objetivo levar energia elétrica a 10 milhões de brasileiros que vivem nas áreas rurais do país. Para 2010, a meta é investir 40 bilhões de reais em abastecimento de água e saneamento, beneficiando 22 milhões de domicílios no país.

Em todas essas iniciativas sociais não podemos ignorar a realidade da desigualdade de gênero e raça no país. Afinal, seja qual for o indicador social considerado, as mulheres seguem em desvantagem com relação aos homens, assim como os afrodescendentes frente aos brancos. E por entendermos que o preconceito gera exclusão social e que a luta contra a pobreza e as desigualdades também passa pelo combate à discriminação, lançamos diversos programas e ações afirmativas, como quotas para afrodescendentes nas universidades e um plano de combate às diversas formas de violência contra a mulher.

Há quem veja os programas de assistência social do governo como fontes de gastos que o Brasil não pode se permitir. Essa é visão de pessoas que acreditam que parte do país pode crescer e se desenvolver ignorando a situação da grande maioria. Que acreditam que o país é viável com a desigualdade e com as iniquidades atuais.

Minha visão é distinta. Vejo esses gastos como investimentos necessários. Investimentos nas pessoas. Investimentos fundamentais para construir um país menos desigual e menos injusto. Um país que inclui, em vez de segregar. Que integra, em vez de abandonar.

CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE

Essa convicção levou o governo brasileiro a criar um modelo de coesão social que combina estratégias por muitos consideradas incompatíveis. Consolidamos uma ampla rede de proteção social capaz de oferecer apoio emergencial aos mais necessitados. Mas, ao mesmo tempo em que distribuímos renda e geramos inclusão, adotamos uma conduta macroeconômica prudente e responsável. O resultado foi o início de um círculo virtuoso de aumento de emprego e renda com crescimento econômico sustentável. Crescimento do PIB há 25 trimestres consecutivos, com inflação de cerca de 6% nos 12 meses (até agosto de 2008), dentro, portanto, das metas estabelecidas.

Mais do que acertada, nossa escolha foi necessária. Da mesma forma que o receituário econômico neoliberal dos anos 1990 era insuficiente, políticas econômicas e sociais que ignorassem a necessidade de estabilidade da economia, de responsabilidade fiscal, teriam êxito efêmero. Poderiam levar à volta de uma inflação que corrói o poder aquisitivo, sobretudo dos mais humildes. Mais do que isso, teriam colocado em risco as conquistas sociais das camadas mais pobres da população. Com a consolidação da estabilidade macroeconômica, criamos as condições para iniciar uma nova etapa de crescimento que também é necessária para continuar o processo de inclusão de brasileiros à economia do país e de diminuição da desigualdade.

Como resultado desse conjunto de políticas econômicas e sociais, entre janeiro de 2003 e agosto de 2008, foram criados 11,5 milhões de novos empregos, dos quais 9,4 milhões são formais. E, em 2008, a taxa média anual de desemprego é de 8,2%, a menor desde 2002, quando foi iniciada a série histórica.

Vale notar que as políticas econômicas e sociais, e seus êxitos, estão intimamente interligados. O consumo aumenta há 18 trimestres consecutivos e estimula o crescimento da economia. Isso certamente não teria sido possível sem uma mudança no perfil do mercado consumidor, que passou a incluir camadas da população que antes não tinham acesso a bens de consumo duráveis, como geladeiras e máquinas de lavar roupa. Pessoas que passaram a ter acesso a crédito e a contas bancárias. Pessoas que receberam transferências de renda, bolsas, subsídios e que, com essa ajuda, puderam abrir novos horizontes em suas vidas.

A renda média anual dos brasileiros aumentou 5,3% entre 2003 e 2006 e o salário mínimo teve um reajuste real de 53% até junho de 2008. A desigualdade da renda medida pelo índice de Gini caiu para 0,541 em 2006, o menor índice desde 1981. Cerca de 20 milhões de brasileiros deixaram as classes D e E rumo à classe C. Como resultado, em 2007 atingimos uma meta que há alguns anos parecia inalcançável: a classe média passou a representar a maioria da população brasileira.

Como contrapartida, houve ganhos expressivos em termos de redução da pobreza. Entre 2003 e 2006, 9,7 milhões de brasileiros saíram da miséria, fazendo com que o Brasil ultrapassasse a primeira Meta do Milênio, de reduzir à metade a pobreza extrema. Nas regiões metropolitanas, onde concentram-se as maiores bolsas de pobreza, o número de pobres caiu de 35 para 24% desde 2003.

OS NOVOS DESAFIOS

Além de precisar garantir a continuidade desses avanços sociais, o Brasil tem, agora, o desafio de acelerar o crescimento da economia, criando novas oportunidades de renda e de emprego, expandindo a produção para um mercado de consumo em crescimento. Esse objetivo torna-se ainda mais prioritário à luz da crise financeira que se abateu sobre o mundo nos últimos meses e da resultante recessão econômica que ameaça todos os países. Para evitar um impacto maior sobre a trajetória de crescimento da economia brasileira, o governo redobrará esforços para implementar amplo programa de investimentos voltados para superar gargalos de infra-estrutura e de logística e, assim, aumentar a produtividade do país. Mas, ao fomentar a construção de estradas, pontes, portos, ferrovias, hidrelétricas, o governo faz mais do que garantir o continuado crescimento da produção e das exportações. Também aumenta a qualidade de vida das pessoas, integrando campo e cidade, regiões isoladas do país, diminuindo as desigualdades regionais.

A descoberta de novas fronteiras petrolíferas no Brasil, reservas que podem transformar o país num dos maiores produtores mundiais, poderia ser vista como o coroamento de uma fase extraordinariamente positiva de nossa história recente. A verdade, porém, é que a promessa de riquezas an-

tes impensáveis iniciou um debate na sociedade brasileira a respeito do que deve ser feito com os volumosos recursos que serão gerados. Considero esse debate extremamente importante. A descoberta de petróleo é uma benção, mas também traz seus riscos. Se o país não souber administrar e utilizar esses novos recursos, estes poderão aprofundar as desigualdades e gerar novos problemas econômicos e sociais para o Brasil. É por isso que defendo o investimento de parte importante da nova renda petroleira em educação e no combate à pobreza, para evitar o destino de países que, abençoados com petróleo abundante, continuam sufocados em pobreza, atraso e crescente desigualdade.

É importante destacar, como indiquei no início, que todo o processo de mudanças no Brasil tem sido feito de forma democrática, com ampla consulta à sociedade. Isso, além de lhe conferir legitimidade, permite maior grau de acerto, uma vez que os beneficiários de cada programa são consultados e opinam a respeito de suas necessidades.

COMPARTILHANDO EXPERIÊNCIAS BEM-SUCEDIDAS

Não há dúvida de que muito ainda precisa ser feito para que o Brasil constitua um modelo em termos de coesão social. Podemos, no entanto, tirar algumas lições do que fizemos certo e apontar para os elementos de um amplo pacote de medidas governamentais que aumentem a coesão social em países que enfrentam desafios semelhantes aos brasileiros.

Apesar das diferentes necessidades e realidades dos países da América Latina, já temos amplo intercâmbio e diálogo a respeito de políticas sociais bem-sucedidas. Da mesma forma que as experiências do Bolsa Família e do programa de combate ao HIV/AIDS são compartilhadas com países da região, nós, brasileiros, aprendemos com as iniciativas de nossos vizinhos. Queremos, também, implementar programas conjuntos que aumentem a coesão social em toda a região.

Os processos de integração regional em curso podem ser um poderoso instrumento nessa direção. Mais do que se preocupar exclusivamente com o livre comércio e com a eliminação de tarifas e de barreiras não-tarifárias, a região passa a se concentrar mais na redução das assimetrias entre os países com a criação de cadeias produtivas regionais, com a integração da infra-es-

trutura física e energética, com o estabelecimento de mecanismos de financiamento e de apoio aos países menos desenvolvidos. Cada vez mais, temos consciência de que precisamos avançar juntos, gerando riqueza e bem estar para todos.

GOVERNANÇA GLOBAL

Também na esfera internacional é indispensável a projeção de Estados fortes e soberanos. Ao contrário do que muitos pensam, a globalização só fez aumentar suas responsabilidades econômicas e sociais, suas funções regulatórias e indutoras.

Os grandes desafios deste início de século XXI exigem um maior engajamento de nossos países nos mecanismos multilaterais de governança global. Somente assim, construiremos um mundo mais democrático na tomada de decisões sobre nossa segurança coletiva, mais solidário na defesa dos vulneráveis e mais engajado na preservação do planeta.

Um ambiente internacional mais justo e equilibrado também é fundamental quando falamos de coesão social.

Exemplo disso é a questão das migrações, que debatemos na Cúpula Ibero-americana de Montevideú, em 2006. Assim como no passado, os imigrantes continuam a ser uma fonte de enriquecimento para as sociedades que os acolhem. Ao mesmo tempo, seu trabalho reverte em favor dos familiares no país de origem, beneficiados por suas remessas. Em muitos países, essas transferências constituem a primeira fonte de recursos públicos.

Na raiz de grande parte das migrações estão problemas econômicos e sociais. Estão a pobreza e a desigualdade. A desesperança e a falta de oportunidades e de alternativas. Criminalizar a situação dos imigrantes indocumentados, construir muros, aumentar as exigências e intensificar o policiamento não vai reduzir o fluxo de pessoas para a Europa e para os Estados Unidos.

A redução dos fluxos migratórios só acontecerá com a redução das desigualdades e da pobreza. Seja ela dentro dos países, seja ela entre países. Esse diagnóstico também se aplica a situações de conflito crônico e a preocupantes situações de degradação ambiental, que também têm raízes econômicas e sociais.

É por isso que o Brasil tem demonstrado tanto empenho na conclusão da Rodada Doha da OMC. Por que sabemos que negociações equilibradas — que levem à eliminação de subsídios às exportações dos países ricos e de outras distorções que impedem o acesso a esses mercados — podem criar oportunidades para milhões de agricultores nos países em desenvolvimento. Ajudarão a estancar o êxodo rural e a mitigar a crise caracterizada pela escassez e pela alta dos preços dos alimentos. Afinal, os subsídios às exportações de produtos agrícolas de países desenvolvidos inviabilizaram a agricultura de muitos países hoje assolados pela fome e dependentes de ajuda alimentar.

Quando o Brasil propõe que os biocombustíveis sejam utilizados como ferramenta para o desenvolvimento dos países mais pobres da América Latina, do Caribe, da África e da Ásia, o que está defendendo é a criação de alternativas para as populações rurais. Meios para que os agricultores aumentem sua renda, diversifiquem suas atividades. Os biocombustíveis são uma fonte renovável, mais limpa e barata do que os derivados do petróleo. Podem ser desenvolvidos a baixos custos e sem grandes investimentos iniciais, ao contrário dos hidrocarbonetos e de outras fontes energéticas. Além de contribuir para o combate à mudança do clima, constituem alternativa para países e comunidades que não produzem petróleo nem têm recursos para adquiri-lo.

Os que criticam os biocombustíveis de forma indiscriminada e infundada — alegando que afetam a segurança alimentar — não apresentam alternativas. É justamente esse o problema que enfrentamos no combate à pobreza e à desigualdade, na construção de coesão social no âmbito internacional: o número reduzido de propostas e atitudes concretas, marcadas por um verdadeiro sentido de urgência e de solidariedade que vá além das declarações de boas intenções.

SOLIDARIEDADE GLOBAL

Os bons exemplos existem, mas precisam ser aprofundados. O Brasil, em conjunto com um grupo significativo de países desenvolvidos e em desenvolvimento, lançou a Ação Internacional contra a Fome e a Pobreza. A idéia é criar mecanismos inovadores de financiamento para levar a cabo iniciativas concretas. O primeiro resultado foi a Central de Medicamentos, que já está

ajudando a mitigar os efeitos devastadores de pandemias como a AIDS, a malária e a tuberculose nos países mais pobres, com o acesso barato a vacinas e remédios.

Outro exemplo digno de nota é o trabalho que está sendo feito no Haiti. Lá, a Missão da ONU está implementando um novo modelo de assistência a países em crise. Além de ajudar a garantir paz, segurança e estabilidade, os países amigos que atuam no Haiti estão contribuindo para criar novas alternativas econômicas para o país. Alternativas que melhorem as condições de vida dos haitianos, que forneçam perspectivas. A ajuda financeira internacional tem chegado, porém, em ritmo muito lento, e em níveis incompatíveis com o que foi prometido pelos países doadores.

As negociações relativas à mudança do clima fornecem pistas adicionais a respeito dos problemas que enfrentamos e dos caminhos que podem nos levar a um mundo mais solidário e menos desigual. Alguns países industrializados, com responsabilidades históricas reconhecidas pelo processo de aquecimento global querem transferir, de forma desigual e desequilibrada, as responsabilidades para os países em desenvolvimento. Defendem essas teses sem ter assumido, de forma clara, metas de diminuição de emissões. Sem apresentar provas de que estão reduzindo suas emissões.

Esse tipo de postura revela falta de solidariedade e, mais do que isso, uma tentativa de ignorar a existência de desigualdades e do direito ao desenvolvimento. Da mesma forma que, no plano interno, um projeto nacional carece de legitimidade ao excluir parte da população, no plano internacional esse mesmo tipo de visão pouco democrática é inviável. Nenhum país em desenvolvimento vai abrir mão de seu direito ao desenvolvimento para sustentar os padrões de consumo e o crescimento econômico dos países ricos.

Um pacote realista de medidas para lidar com um dos maiores desafios que a humanidade enfrenta precisa levar em conta a existência de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, de níveis de desenvolvimento distintos. Precisa, também, trazer embutidos instrumentos que diminuam as desigualdades, tais como a transferência de tecnologia e de conhecimento e financiamento. Até agora, o que existe é insuficiente e as mensagens transmitidas aos países em desenvolvimento são, no mínimo, ambíguas. Mas as propostas e os instrumentos já existem, só precisam ser utilizados.

O Brasil conhece o grande interesse dos países em desenvolvimento por novos modelos de cooperação e de parceria. Modelos que substituam a sim-

ples assistência financeira por transferência de conhecimento, por assistência técnica. Sua oferta de cooperação em biocombustíveis, em tecnologia agrícola e em saúde para países da América Latina e do Caribe e da África tem sido recebida com entusiasmo. Como nossos recursos financeiros são limitados, estamos propondo iniciativas de cooperação triangular a nossos parceiros desenvolvidos. Esse é mais um tipo de iniciativa que precisa ser valorizado.

Para problemas sociais não há soluções fáceis nem imediatistas. Seja no caso de um país como o Brasil, com uma pesada herança de desigualdade, seja numa comunidade internacional em que o fosso entre ricos e pobres aumenta, em vez de diminuir, requer-se determinação e perseverança. Como busquei ressaltar da experiência brasileira, já avançamos muito, embora muito ainda reste por fazer. Quero acreditar que o mesmo é possível nos planos regional e internacional. As iniciativas bem-sucedidas existem. Já temos clareza a respeito das medidas necessárias. Basta ter vontade política para começar a agir agora. Quem tiver acompanhado com atenção as transformações políticas e sociais na América Latina nos últimos anos sabe que os excluídos se cansaram de esperar pelos frutos de um desenvolvimento que não chega. Já fizeram saber que esperam uma democracia que não seja apenas formal, mas também econômica e social. É por isso que devemos ter sentido de urgência na busca por um novo modelo de coesão social.

COOPERACIÓN, CONFIANZA Y RECIPROCIDAD. LOS RETOS DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Por

Luis Alberto Moreno

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo

Los retos del desarrollo en América Latina y el Caribe tienen alcances tanto económicos como políticos, sociales y culturales. La capacidad de nuestros países de crecer generando riqueza y así poder mejorar la calidad de vida para sus habitantes descansa en la capacidad de convivencia y cooperación entre los individuos y grupos que forman sus sociedades. Para esto necesitamos sociedades cohesionadas, capaces de trazarse objetivos comunes y de buscar consensos acerca de las mejores maneras de llegar a tales objetivos cooperando de manera incluyente y brindando oportunidades para el empoderamiento y desarrollo de todos.

En una sociedad cohesionada los individuos pueden confiar, ayudar y cooperar con los otros miembros, compartir una identidad común y un sentido de pertenencia a su sociedad. Luego, los sentimientos y las percepciones, subjetivas, sobre estos puntos se manifiestan en un comportamiento objetivo.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cohesión social es la relación dialéctica entre los mecanismos de inclusión social y las reacciones, percepciones y actitudes de las personas frente a tales mecanismos en su capacidad de producir un sentimiento de pertenencia a la sociedad. Por otro lado, las visiones más comprensivas de cohesión intentan clasificar su

campo de acción en seis dimensiones: (i) igualdad, (ii) reconocimiento, (iii) legitimidad, (iv) inclusión, (v) pertenencia y (vi) participación.

Encontramos también concepciones más pragmáticas de cohesión social que describen a una sociedad donde diferentes grupos e instituciones son capaces de relacionarse juntos de manera efectiva a pesar de sus diferencias. Dicha aproximación refleja un alto grado de disposición a trabajar juntos, tomando en cuenta diversas necesidades y prioridades.

Los trabajos desarrollados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) subrayan la noción de cohesión social en dos avenidas entrelazadas, pues de lo que se trata es de construir relaciones más cooperativas entre los ciudadanos junto a un mayor grado de responsabilidad cívica en la relación de éstos con las instituciones públicas. Así, para nosotros la cohesión social es entendida como un concepto doble que recoge, por un lado, la capacidad de cooperación y solidaridad en las sociedades, sobre la base de una distribución equitativa de oportunidades para participar en la vida económica, social y política; y por el otro, confianza en las reglas sociales, instituciones y otros miembros de la sociedad. La primera dimensión se refiere al nivel de capital social y la segunda al grado de igualdad en la distribución de oportunidades. Lograr la cohesión social depende de las oportunidades individuales (educación, empleos, salud), bienestar familiar (paternidad responsable), comunidades sólidas e identidad nacional (incluyendo historia, herencia, cultura y derechos).

COHESIÓN, CAPITAL SOCIAL Y DESIGUALDAD

Cohesión social puede definirse como una consecuencia de la interacción entre capital social por un lado y la desigualdad y la exclusión por el otro. Sin embargo, diferentes estudios recientes proponen que el concepto que mejor se acomoda a la noción de desigualdad y exclusión que marca la forma en que la cohesión social se produce es el de la polarización. Éste difiere del de desigualdad en la medida en que hay grupos dentro de la sociedad que están alrededor de otros grupos, dentro de alguna distribución de resultados económicos (ingresos, por ejemplo). La identificación de los grupos es lo que hace esencialmente distinto el concepto de polarización al de desigualdad.

Los análisis operativos que se han hecho sobre este concepto en la región arrojan que: (i) América Latina y el Caribe están más polarizados que Europa; (ii) durante los años noventa, dicha polarización ha aumentado; (iii) existe cierta convergencia entre países en la región durante ese mismo período (países con alta polarización la redujeron, países con baja polarización la aumentaron); (iv) las características según las cuales la región se encuentra más polarizada en términos de ingresos son: educación, formalidad del empleo, región (rural vs. urbano) y raza; y (v) los países más polarizados son los que han enfrentado mayores conflictos sociales.

El vínculo entre la cohesión social y el capital social radica en un elemento muy importante que define la forma en que los seres humanos interactúan entre sí: la acción colectiva. La manera en que los individuos cooperan para conseguir objetivos comunes determina la forma en que el capital social se construye y la cohesión social se cristaliza. Alrededor de estos temas, el Banco Interamericano de Desarrollo ha llevado a cabo recientemente estudios para analizar la naturaleza del comportamiento humano.

LA ACCIÓN COLECTIVA Y LOS PROBLEMAS DE COORDINACIÓN

Numerosas interacciones sociales que suponen cooperación se pueden ver afectadas por problemas de coordinación, falta de provisión de bienes públicos o comportamientos oportunistas de algunos agentes. Cuando no hay confianza, ese oportunismo (que en inglés se denomina *free-riding*) se intensifica, lo que reduce las posibilidades de producir resultados socialmente deseables y acentúa la distribución desigual del bienestar y las oportunidades de progreso.

El oportunismo y la falta de coordinación representan retos diarios para las comunidades. Por ejemplo, cuando el Estado no cumple las funciones que se esperan de él, las comunidades intentan resolver los problemas de acción colectiva por sí mismas y de varias maneras. Las familias aportan trabajo para iniciar o mantener proyectos locales en beneficio de sus barrios, y los barrios aportan fondos locales para pagar la seguridad o el mantenimiento de las áreas comunes. Guarderías, parques recreativos, suministro de agua y

limpieza de calles conforman ejemplos de proyectos para los cuales los grupos pueden contribuir de forma privada a los bienes públicos.

Los grupos se organizan también para tratar otros problemas que surgen de la acción colectiva, como la gestión del riesgo crediticio, los desastres naturales, la violencia política y el crimen. En estos casos, la formación de grupos para ocuparse del riesgo implica en sí mismo un problema de acción colectiva, y los pagos por esa cooperación se pueden distribuir entre los miembros del grupo. Es más probable que los grupos vulnerables enfrenten retos de acción colectiva, ya sea porque se los deja fuera de los canales habituales que la sociedad tiene para cooperar o porque se enfrentan a mayores riesgos en su vida diaria y tienen una mayor necesidad de combinar recursos que los miembros de otros grupos.

COOPERACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

A lo largo del tiempo, las sociedades han intentado minimizar las pérdidas que resultan de problemas de acción colectiva, para lo cual se ha moderado el conflicto entre los resultados individuales y los sociales por medio de incentivos, en general en forma de normas y leyes. Pese a que la posibilidad de cooperación está determinada por múltiples factores dentro de un grupo, uno de los más controvertidos es la heterogeneidad social.

Dado que en general los beneficios del progreso económico y social se distribuyen de manera desigual, la heterogeneidad social está intrínsecamente vinculada al problema de la exclusión. No obstante, ganadores y perdedores, aquellos que tienen y los que no tienen, incluidos y excluidos, pueden establecer interacciones beneficiosas para todos si se resuelve el problema de la acción colectiva. Es difícil exagerar la importancia que implica tratar este problema, ya que pocos individuos tienen la opción de vivir y trabajar únicamente entre iguales.

Las personas vulnerables, por ejemplo, deben interactuar con individuos y grupos no excluidos en entornos como el laboral, el de la vivienda, y en los mercados de crédito formales e informales. Asimismo, en otras ocasiones los grupos heterogéneos comparten espacios comunes y deben tomar decisiones que afectan intereses comunes. Utilizar el transporte o el espacio

público, participar en debates sobre un problema público, y votar, representan instancias en las cuales los miembros de una sociedad deben tomar decisiones que acarrearán costos y beneficios variables según las acciones de otros miembros del grupo.

Cooperar o formar grupos con el fin de producir un resultado beneficioso para un colectivo suele ser costoso en términos económicos. En ocasiones, los individuos se benefician más si todos los demás se comportan de forma socialmente óptima, sin conflictos entre los intereses individuales y colectivos. Sin embargo, en otras circunstancias de acción colectiva, el comportamiento individual óptimo sería no cooperar, pese a que el grupo se beneficiaría si todos cooperaran. En cualquier caso, el grupo necesita encontrar (y crear) condiciones para que los individuos tomen decisiones beneficiosas para todos sus miembros, incluso cuando las mismas sean costosas en el plano individual.

Los individuos pueden tomar decisiones según, por ejemplo, un sentido de afiliación a un grupo o subgrupo, o según la distancia social o la simpatía hacia otros en el grupo. La evaluación personal de los costos y beneficios de formar un grupo o cooperar en un dilema de acción colectiva puede depender de las expectativas del individuo en cuanto a las acciones de los otros, así como de su valoración de las consecuencias de la distribución y eficiencia de dichas acciones.

Las instituciones formales e informales juegan un papel esencial para determinar las decisiones de los individuos, ya que brindan información clave para una persona que corre con el costo de una acción orientada hacia lo colectivo. Los individuos utilizan la información que brinda el contexto en el cual se desarrollan a fin de tomar sus decisiones y proveer así los mejores beneficios posibles para cada individuo. Cabe advertir que esos beneficios pueden comprender un aumento del bienestar social o una disminución de la desigualdad, si es que las preferencias incluyen la pro-sociabilidad entre sus intereses. Sea como fuere, el individuo reunirá información de su contexto personal, colectivo y social, y utilizará tal información al tomar su decisión.

Para resolver un dilema de acción colectiva, los individuos deben confiar en los otros miembros del grupo social con quienes se relacionan. Sin embargo, confiar en otros implica aceptar la posibilidad de no recibir beneficios de parte de aquellos en los que se confía y que la persona confiada sufra pérdidas netas. La reciprocidad por parte de aquellos en los que se confía aumenta el bienestar social neto del grupo. Por ende, la incertidumbre sobre las intenciones y acciones de los otros actores es un componente crucial del problema

de acción colectiva. Los individuos podrían conocer las acciones pasadas de determinados individuos o los patrones más generales del comportamiento pasado de los grupos, así como las normas sociales que usualmente guían el comportamiento de aquellos con quienes interactúan.

Los estudios acerca del comportamiento en acción colectiva sugieren que existen una serie de factores que alimentan el círculo virtuoso de confianza, reputación y reciprocidad. Varios de esos factores están asociados a la exclusión social y la desigualdad entre grupos. La exclusión puede crear no sólo intereses diferentes, sino también distintas dotaciones y recursos para aquellos que participan en una actividad colectiva. En tales circunstancias, la comunicación cara a cara será más difícil o imposible si se excluye a algunos miembros del grupo, y en los grupos heterogéneos, cuyos miembros no se conocen mucho entre sí, es posible que se disponga de información limitada respecto de los actos pasados de los demás. Los efectos entre grupos y en el interior de los mismos hacen que la creación de normas compartidas en los grupos excluidos e incluidos sea particularmente costosa.

Igualmente importante es el asunto de si determinados grupos homogéneos tienen más o menos probabilidad de presentar un comportamiento cooperativo que otros debido a su nivel socioeconómico, riqueza o capital humano. Algunos podrán afirmar que los pobres tienen menos posibilidades de resolver un dilema de acción colectiva porque el costo de oportunidad que significa cooperar es mayor para ellos que para aquellas personas que no están limitadas por los ingresos o la riqueza. Por otro lado, hay quienes sostendrán que la falta de activos o de ingresos estables crea condiciones para que los pobres confíen en sus redes sociales y en sus pares a fin de obtener bienes y servicios clave que no brindan ni el Estado ni los proveedores privados, según sus posibilidades de mercado.

COOPERACIÓN, CONFIANZA Y RECIPROCIDAD EN AMÉRICA LATINA

Equipos de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo han trabajado en este campo contribuyendo a la investigación existente mediante el estudio de los fundamentos y los mecanismos que pueden afectar la posibilidad

de acción colectiva y de asociación por parte de diferentes grupos sociales. Los estudios que se han llevado a cabo implicaron el análisis del comportamiento de los individuos frente a problemas de confianza, acción colectiva e incertidumbre en diferentes niveles de heterogeneidad y exclusión social.

Estas investigaciones analizaron la interacción entre exclusión social y acción colectiva en América Latina a través del trabajo de campo. El proyecto identificó en primer lugar muestras representativas de individuos de seis ciudades de la región, a quienes se les preguntó si estarían dispuestos a participar en una serie de experimentos que implicaban incentivos económicos. La muestra completa consistió en más de 3.000 observaciones, aproximadamente 500 individuos por ciudad, de diversos orígenes, niveles socioeconómicos, edades y género, en las ciudades de Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y San José.

Los resultados que se encontraron en esta investigación han sido muy reveladores. En primer lugar, los latinoamericanos mostraron gran disposición a confiar, cooperar y ser recíprocos, rechazando la predicción teórica de los modelos de teoría de juegos que predicen comportamientos egoístas. Esto además sucedió tanto a nivel de cooperación entre pares como de cooperación entre grupos de individuos. Un segundo resultado de estos experimentos es que las distancias sociales son los principales limitantes a la confianza y cooperación. Así, por ejemplo, individuos con brechas educacionales muy marcadas tenían menor propensión a cooperar entre sí. Como tercera lección podemos destacar que las expectativas previas con respecto al comportamiento cooperativo son determinantes importantes de la manera en que se comportan las personas después. En gran medida, los resultados de confianza y cooperación resultaron ser “profecías autocumplidas” para los participantes en los experimentos. Finalmente, y a modo de corolario, una cuarta lección extraída de este estudio es que la falta de confianza y cooperación tiene consecuencias directas sobre el bienestar colectivo que se pueda generar. A más cooperación y confianza, mayores posibilidades de bienestar para todos.

Los resultados de esta serie de experimentos proporcionan nuevos indicios sobre cómo puede surgir el comportamiento orientado hacia lo colectivo entre los miembros de un grupo, y qué factores permiten o limitan las elecciones que benefician a individuos y grupos. Estos resultados muestran que la confianza, la cooperación y la formación de grupos están estrechamente vinculadas. Además, las expectativas sobre el comportamiento de los otros

resultaron ser importantes para predecir el comportamiento efectivamente observado.

Las conclusiones en cuanto a las expectativas son cruciales. En primer lugar, si las personas pueden predecir con bastante acierto el comportamiento de los demás basándose únicamente en datos demográficos muy básicos de los grupos significa que los individuos prestan atención y condicionan su comportamiento orientado hacia lo colectivo al contexto inmediato y no únicamente a las características individuales de los miembros del grupo. Las expectativas constituyen informantes clave de las decisiones económicas y como tales también pueden guiar erróneamente a las personas hacia un comportamiento que no sea beneficioso para el grupo y, de esa manera, conducir los grupos hacia trampas o a equilibrios no deseados.

La educación, considerada aquí como medida sustitutiva de posición socioeconómica, permite explicar el comportamiento confiado y cooperativo de los latinoamericanos por varias razones. Primero, la educación por sí misma resultó estar asociada con altos niveles de aversión al riesgo entre los participantes, así como también con altos niveles de confianza y honradez. Por otra parte, los grupos con mayores grados de heterogeneidad en materia de educación mostraron una cooperación y una formación de grupos reducidas. Por un lado, la educación puede permitir desarrollar las destrezas cognitivas necesarias para superar las limitaciones de la aversión al riesgo y, de esa manera, puede a su vez aumentar la confianza. Por otro lado, la educación confiere estatus y las diferencias en nivel educativo pueden aumentar la heterogeneidad colectiva, la distancia social y los efectos entre grupos, al tiempo que pueden disminuir el sentido de pertenencia; estos factores, por su parte, pueden obstaculizar la acción colectiva. Por consiguiente, si las brechas educacionales dentro de un grupo se convierten en fuente de distancia social, también son susceptibles de crear barreras para la confianza y la cooperación.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Desde el punto de vista de la política, los resultados de estas investigaciones experimentales son convincentes. Como muestra la amplia investigación existente en economía y disciplinas relacionadas, el comportamiento cooperativo

y la formación de grupos conducentes a crear capital social y confianza benefician el crecimiento económico de la sociedad. En este contexto, los responsables de formular políticas no deberían perder de vista el hecho de que las políticas de inclusión no producirán únicamente beneficios de corto plazo, sino también resultados de largo plazo, más duraderos. La lección fundamental que debemos extraer es que las políticas de inclusión son políticas de inversión.

EDUCACIÓN Y SOCIEDAD POSIBLE

Por

Josefina Vázquez Mota

Secretaría de Educación Pública de México

RAÍZ COMÚN, RETOS COMUNES

Las naciones de Iberoamérica compartimos historia, ideales, anhelos y retos comunes. Juntos hemos construido también una cultura tejida a través de la más grande de nuestras creaciones compartidas, nuestro idioma, nuestra lengua común.

En ese indisoluble vínculo de unión entre nuestros pueblos, entre millones de mujeres y hombres, se ha volcado el espíritu de nuestras naciones. En cada palabra se condensa su historia y su cultura.

Cada palabra dicha en español nos evoca la sensibilidad y el pensamiento de nuestros pueblos y nos une con todos los iberoamericanos. Estos vínculos resultan de un pasado compartido que hace estratégica la relación entre nuestras naciones.

Por eso gozamos lo mismo de Sor Juana Inés y de Garcilaso, de Jorge Luis Borges y de Alfonso Reyes, de César Vallejo y Xavier Villaurrutia, de Gabriela Mistral y Rosario Castellanos, de Cartagena de Indias y Zacatecas, de Cuzco y Chichén Itzá, de Agustín Lara y Violeta Parra, de Cervantes y García Márquez, de Carlos Fuentes y Roberto Bolaño. La lista es infinita. Toda ella es fruto de la creatividad y del diálogo entre nuestros pueblos.

Y es que, como dijo ese gran mexicano universal que fue Octavio Paz, *“todas las grandes cosas de los hombres han sido hijas del diálogo”*.

Ese diálogo permanente nos ofrece las bases para construir un futuro común que responda a las aspiraciones de las nuevas generaciones.

Desde la educación, las conmemoraciones del Bicentenario de nuestra Independencia son el espacio de identidad y construcción de ciudadanía de los iberoamericanos en el siglo XXI, del fortalecimiento del amor por la historia compartida para fomentar los valores de la libertad, la democracia, la equidad y la convivencia responsable y tolerante.

Al día siguiente de la Independencia, el ilustre pedagogo venezolano Simón Rodríguez ya se planteó que había que hacer una reforma de las mentalidades y que ésta había que hacerla en la escuela.

Iberoamérica es un espacio formado por el mestizaje. Garcilaso de la Vega ilustra esta condición: hijo de una inca y de un español, nace en Cuzco, viaja a España, combate en Granada, y en la Catedral Mezquita de Córdoba escribe *Los Comentarios Reales*. Simón Bolívar, que no era mestizo, reconoció en 1819 que *“no somos españoles, no somos indios, constituimos una especie de pequeño género humano”*.

Unos años después, en México, Benito Juárez, indio zapoteca, asume con plenitud la manifestación del espíritu iberoamericano y lucha por construir una nueva patria, con esperanzas para todos sus habitantes constituidos en ciudadanos.

Estoy convencida de que el pasado es importante y que hemos de fomentar su conocimiento. Pero estoy convencida sobre todo de la importancia del futuro.

Lo que une a nuestros países no es sólo una honda raíz, sino es también el fruto de una colaboración cada vez más estrecha y una historia por construir también en común. Hoy más que nunca compartimos la proclama de Bolívar: *“Para nosotros, la patria es América”*.

Este volumen resulta emblemático de la actitud de Iberoamérica hacia la universalidad y, sobre todo, hacia la construcción de lazos de colaboración para compartir retos y para sembrar un futuro de prosperidad con los países de nuestra América.

La prosperidad es lo que puede permitir a los ciudadanos elegir, optar entre alternativas para ser más libres y más iguales.

Es hora de enfrentar juntos los nuevos desafíos de la globalización y del desarrollo de nuestros pueblos. Darse cuenta que se había descubierto un

nuevo continente en 1492 llevó casi 30 años. En ese lapso, persistió la idea de que se había llegado a algún lugar de la costa oriental de Asia.

Nosotros no debemos tardar tanto para identificar que estamos ante la posibilidad de crear un continente renovado. Está en nuestras manos escribir la nueva historia de la región iberoamericana, estableciendo objetivos claros que trasciendan generaciones.

Porque queremos que en Iberoamérica, nuestra tierra común, siga floreciendo el humanismo del que nuestra región ha sido garante para participar de la sabiduría de todos los pueblos.

LA EDUCACIÓN, LLAVE DE LIBERTAD

Hoy en nuestro continente los mayores problemas compartidos siguen siendo la pobreza, la desigualdad, la ignorancia y, en los últimos años, la degradación ecológica. A estos problemas estructurales debemos agregar los efectos de una inédita crisis mundial, cuyas causas y graves consecuencias estamos experimentando, así como de un resquebrajamiento de las sutiles fibras de cohesión social y global como son la tolerancia y la convivencia en un entorno multicultural. Las nuevas y cada vez más sofisticadas manifestaciones de inseguridad y criminalidad organizada no son otra cosa sino manifestaciones de una tensión entre esfuerzos por el desarrollo económico y el rompimiento del tejido y desarrollo sociales.

Frente a estos desafíos, la educación es llave de libertad y cohesión social.

La educación no se limita a producir y reproducir conocimientos, también fomenta la comprensión, el compromiso y el diálogo con los otros y con la realidad para transformarla.

Por eso, para nosotros, los mexicanos, una educación de calidad con equidad y pertinencia significa la posibilidad de contribuir, desde ahora, a la construcción de un mundo mejor, más solidario, más libre y democrático para todas y para todos.

Ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades, cerrar brechas e impulsar la equidad implica mejoras sustanciales que recuperen la expresión de la población y la exigencia de derechos colectivos e individuales.

En México estamos trabajando para que la educación responda con calidad. Que atienda a la diversidad sin exclusión. Que se oriente a ofrecer respuestas pedagógicas acordes con las necesidades de los estudiantes, de manera articulada entre niveles y modalidades educativas, con los requerimientos del desarrollo nacional.

Hoy estamos construyendo una sociedad más abierta, más libre. Una sociedad más justa y humana que incluya a todas las personas y donde ser una persona con discapacidad, ser indígena, o simplemente diferente, signifique ser aceptado y valorado.

Estoy convencida de que la educación es el espacio privilegiado de equidad y pluralidad, de inclusión y formación de valores, sin distinción de origen étnico, sexo, creencia religiosa, política o lugar de residencia. Por ello, la educación es clave para la democracia, la cohesión social y la construcción de una ciudadanía responsable, solidaria y participativa.

A través de la educación aprendemos nuestros derechos y obligaciones, cultivamos el aprecio a la pluralidad, y entendemos la importancia del trabajo en equipo, de una convivencia respetuosa, del respeto a la ley, y que el diálogo nos permite resolver pacíficamente los conflictos y enriquecer nuestros conocimientos y calidad humana.

CALIDAD, EQUIDAD Y PERTINENCIA

En este contexto, el reto es impulsar una educación que refuerce la permanencia en lugar de provocar deserción. Que estimule en lugar de castigar. Que integre en lugar de segregar. Que cohesione, en vez de dividir. Que fortalezca una educación con equidad y calidad.

Equidad que es base y sustento de la democracia, de la cohesión social como ampliación de oportunidades para el desarrollo pleno de las personas, las familias y sus comunidades.

Calidad educativa para asegurar que los niños y jóvenes tengan mayores y mejores oportunidades. Para participar en la sociedad del conocimiento. Para aprender a respetar las ideas de los demás, entender que no siempre se tiene la razón, escuchar antes de discutir y dialogar antes de condenar. Calidad educativa para el avance de las personas y las familias, para la movilidad

social y el desarrollo de la comunidad, para el crecimiento y la competitividad del país. Calidad para tener futuro.

La calidad de la educación no es algo abstracto. Significa que cada niño tenga las herramientas para enfrentar los retos de la vida. Significa formar mejores ciudadanos, más capaces de construir y crear, participar y debatir. Significa contar con la capacidad para acceder a un empleo productivo. Formar mejores personas, más preparadas para ser exitosas en la vida.

La calidad educativa no surge del vacío, sino de la actividad constructiva y decidida de maestros, directivos, padres de familia, autoridades, académicos, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, compartiendo una perspectiva de futuro.

Por ello, en México hemos cimentado una propuesta para romper inercias de muchos años, impulsando cinco ejes clave para la calidad educativa: mejor desempeño y profesionalización de los maestros; modernización de los planteles escolares; mayor bienestar, salud y desarrollo de los niños; formación integral de los alumnos para enfrentar las exigencias de nuestro tiempo; y, en el centro, la consolidación de una cultura de la evaluación y rendición de cuentas.

La calidad educativa se construye también con la introducción y consolidación en el aula de contenidos emergentes como los siguientes.

SISTEMA DE ENSEÑANZA VIVENCIAL E INDAGATORIA DE LA CIENCIA

Para la gran mayoría de los ciudadanos la ciencia es algo complejo, distante, difícil de abordar o francamente inaccesible.

Éste es un gran reto y por ello son cada vez más urgentes modelos educativos que estén basados en la curiosidad de los niños y que, para los jóvenes, tomen en cuenta lo que necesitan saber para tener mejores oportunidades, tanto en lo personal como en su actuar social, para que puedan participar en la construcción de soluciones innovadoras ante los problemas sociales, económicos y ambientales.

El reto es lograr que los niños se entusiasmen con el estudio de la ciencia y la tecnología, que entiendan la relevancia de los pequeños pasos en el desarrollo del conocimiento, que comprendan el valor que la ciencia y el desarrollo tecnológico sustentable tienen en la vida cotidiana de las personas.

La enseñanza de la ciencia basada en la indagación hace pensar a los niños y los ejercita en habilidades como la observación, el razonamiento, la elaboración de preguntas relevantes, la generación de hipótesis y su verificación con experimentos, por lo que constituye un poderoso instrumento para formar los hábitos y las habilidades necesarias para la innovación y solución eficaz de muchos problemas ambientales, sociales y económicos de nuestro país.

La enseñanza de la ciencia mejora todo el ambiente y la actividad escolar, facilita el aprendizaje del español y las matemáticas y da pie para tratar temas de geografía, de conservación del medio ambiente, de historia y de civismo en relación a vivencias que los niños tienen, impulsados por las orientaciones y procesos indagatorios que promueven los maestros.

Actualmente en México sólo el 2% de la matrícula de educación superior estudia alguna carrera científica. En un futuro cercano, el impulso a la educación en ciencias desde los primeros años escolares permitirá que el número de estudiantes universitarios en el área de ciencias básicas se incremente.

FORMACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

La educación económica y financiera ha sido hasta ahora un tema poco tratado por el sistema educativo. Para muchas personas de mi generación la economía es un ámbito de difícil comprensión, y por la falta de conocimiento mínimo parece muy complejo.

Esta situación, en la práctica, se traduce en una escasa cultura del ahorro y un uso poco responsable y eficiente de los instrumentos financieros.

Brindar la oportunidad de contar con principios básicos de formación económica y financiera para propiciar un cambio en los patrones culturales relacionados con el uso de los servicios financieros, y que esto genere usuarios conocedores y conscientes de sus derechos y responsabilidades, con finanzas sanas, buenos historiales crediticios y sólido patrimonio personal y familiar.

A partir de 2008, por vez primera tenemos materiales con temas financieros y económicos en la educación básica para México, temas que nunca antes habían sido incluidos, o lo habían hecho muy débilmente en los textos en que aprenden millones de niñas y niños mexicanos.

Porque es muy importante para su futuro que aprendan desde la infancia el valor y la práctica del ahorro, la importancia del trabajo como medio honesto de ganar dinero, la prevención que debe seguirse para manejar los recursos familiares y personales, la necesidad de no gastar más de lo que se obtiene de ingresos, la moderación y la responsabilidad del consumo, y la necesidad de planear el futuro para hacer un mejor uso de los ingresos.

Enseñamos así lo que significa la competencia, la libertad de emprender, el respeto a las instituciones, la tarea de pagar impuestos y la responsabilidad social que todo esto conlleva.

Es necesario que aprendan desde ahora que la salud financiera y la competitividad de nuestros países comienzan desde el hogar. Porque los niños y los jóvenes no pueden seguir formándose como si el mundo se hubiera detenido hace varios siglos.

FORMACIÓN CÍVICA Y ÉTICA

En el marco de la agenda de prevención que hoy más que nunca debemos fortalecer desde todos los ámbitos, en educación estamos impulsando la formación ciudadana desde la educación básica.

Por eso, y luego de 25 años de ausencia en nuestras aulas, por fin han vuelto los libros de *Formación Cívica y Ética*.

Son libros que ayudan a niñas y niños, con el acompañamiento de sus maestros y sus padres, a conocerse y cuidarse mejor a sí mismos, a vivir con honestidad y apego a la legalidad para vivir mejor y en paz, a ampliar su sentido de justicia y a ser solidarios, a desarrollar y fortalecer su identidad y sentido de pertenencia a su familia, a su grupo escolar y de amigos, a su escuela, a su comunidad, a México y al mundo, a ser más felices, ejerciendo con responsabilidad su libertad.

Sus libros también les orientan a respetar y apreciar la diversidad y la pluralidad de nuestras maneras de ser y pensar, de las expresiones culturales que conforman nuestro país y el mundo; a entender y respetar a sus compañeras y compañeros, a respetarse mujeres y hombres por el solo hecho de ser personas; a comprender y apreciar la democracia como una forma de vida para la paz, para la tolerancia y la concordia, para la justicia y la libertad; a

manejar y resolver los conflictos mediante el diálogo y la razón; y a entender por qué es importante la participación social y política, para que más tarde sean ciudadanos activos y comprometidos con las mejores causas de México. Valores que son fundamentales para el fortalecimiento de nuestro diario acontecer y de nuestra democracia.

Éste es un tema muypreciado por amplios sectores de la sociedad. Por ello en la concepción y preparación de estos libros participó un amplio conjunto de instituciones, organismos académicos y ciudadanos que representan la diversidad del México de hoy.

UNA AGENDA DE PREVENCIÓN

La seguridad es el requisito indispensable para vivir mejor. Para responder a esta demanda de nuestra sociedad es fundamental restablecer en nuestra vida cotidiana la concordia en todos los rincones de nuestros países.

Estas acciones necesitan de una ambiciosa agenda de prevención, que ayude a blindar a nuestras comunidades contra la violencia, contra la inseguridad y especialmente contra las adicciones. Es una tarea impostergable en la que debemos avanzar de manera urgente y sostenida.

Por ello, desde el sector educativo de México estamos impulsando una agenda de prevención, que no puede darse en la ignorancia ni en el conocimiento sin bases o sin valores.

Prevenir es educar. Educar para el conocimiento, los hábitos, las competencias con apego a la legalidad y a los derechos humanos.

Para impedir la violencia y las adicciones en las escuelas, impulsamos el programa Escuela Segura, mediante el cual estamos construyendo ciudadanía desde la cultura de la prevención, de la paz y de la legalidad.

En esta tarea, la participación social es indispensable. Los padres de familia, las comunidades y la sociedad civil organizada son un factor clave para evitar la violencia y las adicciones.

Queremos ciudadanos organizados, empeñados en hacer de las escuelas un mejor espacio para la formación de sus hijos, un mejor espacio para la construcción de su futuro, de nuestro futuro, con seguridad, con calidez, con calidad y con equidad.

Queremos ciudadanos que aprecien y practiquen el respeto, la tolerancia, la paz, la justicia, la honestidad y la legalidad. Que desde pequeños aprecien los valores de la democracia, el diálogo y la responsabilidad.

Tenemos que redoblar el esfuerzo para que la ética y el respeto a la ley se inculquen desde la casa y se refuercen en la escuela. Éstas son las plataformas para que la cultura de la legalidad y del bien común se consolide en cada espacio de la vida social.

EL AULA, UNIVERSO DE CAMBIO

Así es cómo, entre otras acciones, estamos devolviendo a la educación su capacidad rectora para fortalecer las redes de cohesión social, con calidad, equidad y pertinencia.

En el aula se aprenden las primeras letras, y de la mano de las matemáticas y las ciencias se debe aprender también a ser mejores ciudadanos, con valores y con pasión para el cambio.

En el aula se aprende que la diferencia no es amenaza sino posibilidad real de construir mediante el diálogo y la cultura de paz.

En el aula se encuentra la puerta más importante de salida de la pobreza y de garantía de libertad: para liberarse de la ignorancia, del miedo, de la desesperanza y de la falta de posibilidades de elección.

El aula es el punto de encuentro de nuestras naciones. La agenda educativa es la agenda del acuerdo y del futuro consensuado con la sociedad local y global. La educación integra proyectos de futuro, es mediadora y comprende intereses comunes.

En la educación, cada niño de Iberoamérica tiene un lugar único y relevante, sea de la ciudad o del campo, hombre o mujer, sin importar su origen étnico. En la educación se borda el tejido social, la confianza entre las personas y con el país en el que vive.

En el espacio de la educación se derrumban los muros y se alzan los puentes de la concordia.

Las matemáticas y los derechos humanos, la historia y la ciencia, el deporte y la cultura. En el aula concurrimos todos y se forja el espacio de todos.

Si queremos responder a cómo seremos en los próximos años, qué clase de países tendremos y cuál será nuestro actuar como sociedades, debemos volver a las aulas. Sólo aquello que sucede en el aula sucederá tarde o temprano en nuestros países. Iberoamérica es y será en gran medida la consecuencia de sus aulas. Por eso el aula es una oportunidad para sumar sin excepción ni tardanza, para unirnos, para abandonar fantasías de retrocesos democráticos. En la educación estamos unidos para transformar nuestras realidades ominosas en puertas de oportunidades para una vida mejor.

Con la educación de calidad todos ganamos: los niños ganan, los maestros ganan, los padres ganan, Iberoamérica gana.

UNA RESPONSABILIDAD DE TODOS

Sustentada en la calidad, la equidad y la pertinencia, la nueva política educativa de México promueve el desarrollo y la cohesión social.

Es una política de revitalización de los mecanismos para acercar las familias a las escuelas, para establecer un diálogo con maestros, autoridades municipales, locales y escolares.

Porque sólo con la colaboración y participación de todos los sectores de la sociedad podremos construir la educación de calidad que nos hemos propuesto, y dignificar los espacios para dar clase y para aprender; capacitar mejor a los maestros, ampliar el acceso a programas y tecnologías educativas de vanguardia a todas las escuelas, y fortalecer la vinculación de la educación con los procesos productivos y de nuestro tiempo.

Una educación de calidad que promueve el ejercicio de la libertad, la construcción de ciudadanía, la promoción de la competitividad, el fortalecimiento de nuestra independencia y el desarrollo de nuestros países.

Una educación de calidad que apuesta por el pensamiento crítico, la consolidación de la democracia y la libertad como garantes de una vida digna, plena, feliz y próspera para todas y todos los habitantes de nuestros países.

Una educación de calidad que permita a cada iberoamericano forjarse con su talento y su trabajo un presente y un futuro de bienestar que consolide una Iberoamérica fuerte, con raíces comunes y con sólida formación frente al mundo global.

EL EFECTO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

LAS MIGRACIONES: EL GRAN EXCLUIDO DE LA GLOBALIZACIÓN

Por

Jorge Castañeda*

Profesor Global Distinguido en Ciencias Políticas

y Estudios Latinoamericanos y del Caribe, New York University

Nadie discute que los flujos migratorios constituyen el gran excluido de la globalización. No por su inexistencia, o carácter supuestamente indeseable: quienes exaltan la libre circulación de bienes y servicios, de flujos financieros, de ideas y de información por el mundo entero, se resisten a sostener las mismas tesis sobre las corrientes migratorias, principal pero no únicamente de sur a norte, o a ponerles tantas condiciones o trabas que buscan en los hechos restringirla.

En efecto, se trata del gran excluido, porque mientras todo lo demás se encuentra legalizado y exaltado, las corrientes migratorias, los millones de migrantes que cada año arriesgan o pierden la vida buscando una mejor vida, no son objeto de la misma glorificación globalizadora. Incluso hoy quienes con años de retraso reconocen que no todos los ingredientes de la globalización, y en particular el movimiento irrestricto y desregulado de capitales por el mundo entero ha sido excesivo, apenas aceptan que la discriminación conceptual y humana que se ejerce contra la libre circulación de la mano de obra es contradictoria en el mejor de los casos, o francamente repulsiva, en el peor de ellos.

* Ex Secretario de Relaciones Exteriores de México

Cada país tiene a los suyos, y cada país mira la viga ajena cegándose ante la propia en el ojo, pero todos, sin excepción, rechazan, excluyen, maltratan, explotan y discriminan a los migrantes que les tocan. La Unión Europea, tan solidaria, noble y generosa en otros aspectos, ha adoptado, y de manera selectiva ha puesto en práctica, una política anti-migrantes odiosa y vergonzosa, que de haber sido aplicada en el pasado a muchos de los países que hoy la integran hubiera provocado indignación y estancamiento económico. Estados Unidos, un país, como dicen los norteamericanos, de inmigración, no sólo se niega a reformar su legislación anacrónica, sino que practica en los hechos desde hace dos años una política de redadas, deportaciones, detenciones, separación de familias y aprobación de leyes locales que junto con “el muro”, más simbólico que real en la frontera con México, niega todos los valores sobre los cuales se ha construido la unión americana, y que han permitido, entre otras cosas, la elección a la presidencia de un hijo de migrante. Japón mantiene su política de discriminación y repudio a los extranjeros que por algún motivo llegaron a trabajar a su país ahora o hace años; esto es cierto para prácticamente todos los países con un nivel de desarrollo económico superior al de sus vecinos. Incluso sólo ligeramente superior, o aun tratándose de economías emergentes: los argentinos y chilenos no tratan mejor a los bolivianos y paraguayos que los mexicanos a los guatemaltecos y salvadoreños; más aún, quienes provenimos de América Latina deberíamos avergonzarnos de por un lado denunciar, con razón, la opresión de la cual son objeto nuestros conciudadanos en Estados Unidos y en menor medida en España, sin denunciar con el mismo vigor el maltrato que nosotros le brindamos a nuestros hermanos de otros países de la región.

Sin embargo, a pesar de la exclusión conceptual del fenómeno, de la clandestinidad en la que prospera, de la aportación invaluable que los migrantes realizan a las economías y a la calidad de vida de las sociedades opulentas del hemisferio norte, y de la pasividad de líderes que en otros ámbitos muestran y proclaman su visión y su nobleza, el fenómeno migratorio subsiste y crece. Lo hace por las razones consabidas desde por lo menos mediados del siglo XIX aunque, por supuesto, esto no signifique que sólo entonces comenzó el flujo. Se van unos porque no tienen trabajo o porque tienen hambre, o porque sus salarios son muy bajos en comparación con otros, o porque sus gobiernos promueven su salida (el caso italiano durante los últimos decenios del siglo XIX y los primeros del siglo XX); y los reciben otros, porque sin

ellos infinidad de bienes y de servicios que conforman el envidiable nivel de vida de sus sociedades no podría existir a un costo aceptable para las grandes clases medias septentrionales. Les pagan salarios irrisorios pero infinitamente superiores a los que perciben en sus propios países, los explotan, los esconden, los recluyen en guetos, pero aun así sus condiciones de trabajo y de vida evidentemente les resultan preferibles a las que padecen en sus propios países.

Los estereotipos que, con más que un dejo de racismo, se les suelen atribuir a los mexicanos, árabes, africanos, hindúes o filipinos cuando se encuentran en sus propios países —desorden, deshonestidad, pereza, incapacidad de ahorro, ausencia de disciplina— se desvanecen al llegar a las tierras prometidas de los altos salarios. Los migrantes trabajan más, ahorran más, son más ordenados y disciplinados, delinquen menos y agreden menos que sus pares locales. Es lógico que así sea: partieron para enviar sus ahorros a sus familias, laboran en condiciones de precariedad e ilegalidad que los hacen susceptibles de ser detenidos y deportados bajo cualquier pretexto, y comprenden con una rapidez insospechada la naturaleza de las reglas del juego vigentes en los países de destino. Son, en el fondo, los nuevos porteadores de la ética protestante *weberiana*, los *pilgrims* del siglo XXI, los modernos judíos errantes expulsados de España o víctimas de los *pogroms* del siglo XIX, en Europa del Este.

La insistencia en excluirlos de las delicias y de los rasgos incontrovertibles de la globalización es a la vez hipócrita y sutil. Hipócrita, porque en algunos casos —ciertamente no todos de manera directa, pero casi todos por control remoto o caminos retorcidos— sus éxodos son producto también de la globalización. Se van porque hay adonde ir, pero también, en ocasiones —los llamados globalifóbicos tienden a exagerar este punto— porque la llegada de la economía de mercado o del capitalismo a zonas anteriormente al abrigo de sus consecuencias, los desarraiga, los desplaza y los lanza a la mar. Y sutil porque mientras los diferenciales de salario y de oportunidades sigan siendo abismales, no habrá fuerza humana que detenga a un padre de familia que pueda —o que piense que pueda— darle una mejor vida a sus hijos expatriándose y sacrificándose por ellos.

Ahora bien, todo ello no nos ayuda necesariamente a entender el por qué de la exclusión de estos flujos, las raíces de su rechazo, su marginación del andamiaje conceptual o incluso burocrático de la globalización. Véase simplemente el reflejo institucional de esta exterioridad: desde finales de la

Segunda Guerra Mundial existen organismos internacionales encargados de regular los flujos de capital (FMI, Banco Mundial, Banco de Basilea), de bienes y de servicios (GATT y después OMC), de ideas y de patentes (OMPI), pero no de personas. La única organización dedicada a ello, la OMI con sede en Ginebra, es una institución más bien del orden privado sin mayor asidero en el tema. Las razones de una exclusión tan tajante se hallan dotadas, por consiguiente, de una fuerza notable y, por tanto, deben ser atendidas con seriedad y no sólo con indignación moral. Asimismo, conviene estudiarlas en sus diferencias, en sus matices, en las sensibilidades distintas de los visitantes y de los anfitriones, voluntarios ambos u obligados ambos.

La alteridad siempre ha sido objeto de odio, desprecio o violencia, por lo menos en el momento del encuentro. Todos los países receptores de migrantes —Estados Unidos por supuesto, pero Argentina, Brasil, Australia, Canadá (todos ellos en el siglo XIX), Alemania, Francia, Inglaterra en el siglo XX, y España, Italia e Irlanda en el nuevo siglo— han sido xenófobos, racistas y excluyentes, al arranque del fenómeno. Fue sólo con el paso del tiempo, a través de la llamada asimilación al terminar una ola y comenzar otra, y gracias a largos periodos de prosperidad económica, que los sentimientos iniciales fueron dándose. El problema hoy en varios casos consiste en que la alteridad se ha vuelto otra, no es la misma que antaño, y por tanto no surte los mismos efectos que antes entre unos y otros. Dos ejemplos, de ninguna manera generalizables ni definitivos o irrefutables permiten ilustrar las implicaciones y las condiciones de esa nueva alteridad.

El primero es el de los latinos y en particular de los mexicanos en Estados Unidos. Esta inmigración data de finales del siglo XIX; no constituye nada nuevo. Pero algo sí ha sucedido en los últimos años que parece haber modificado su naturaleza y por tanto sus implicaciones para el país receptor. Conviene citar algunas características notables de esta transmutación. Primero, la migración mexicana a Estados Unidos quizás se ha convertido a estas alturas en la más longeva de la historia de la humanidad. Se trata de una tendencia constante e ininterrumpida a lo largo de más de 120 años. Esto significa que siempre hay un nuevo contingente de mexicanos recién llegado; una nueva cohorte de jóvenes, de bajo nivel educativo, en muchos casos de origen rural, al principio totalmente ajenos a *The American Way of Life* y que sólo con el tiempo —y en ocasiones mucho tiempo— se adaptarán a los usos y costumbres de Estados Unidos. En los casos anteriores —italianos, polacos, irlandese-

ses, judíos, chinos— la ola migratoria en algún momento llegó a su término; en México, todavía no, y va para largo.

Una segunda característica novedosa de estos últimos años reside en lo que se ha llamado la interrupción de la circularidad. Durante décadas, y entre 1942 y 1964 de manera legal, a través del programa “Bracero”, o el esquema *Gastarbaiter* mexicano, millones de trabajadores de México emprendieron cada año el periplo estacional a Estados Unidos. Iban y venían una y otra vez; claro, a lo largo de los años, algunos se quedaban. El programa se canceló en 1964, y en 1986, la reforma migratoria llamada IRCA procuró corregir las consecuencias de la interrupción. A partir de mediados de los años noventa, por razones de política interna americana y de cambios estructurales en la demanda de mano de obra generada por la sociedad y la economía de Estados Unidos, la circularidad se cercenó y, al romperse, los mexicanos no dejaron de ir a Estados Unidos, sino que dejaron de volver a México. Permanecieron en el norte, y dejaron de volver al sur cada año. Al hacerlo, se vieron obligados a buscar ocupaciones de tiempo completo y de año completo en Estados Unidos y, para ello, tuvieron que desparramarse por toda la unión americana. El consiguiente proceso de dispersión, lógico, comprensible y en el fondo sano para todos, provocó, sin embargo, un hecho incontornable y sus previsible reacciones. De repente aparecieron mexicanos en sitios donde nunca se habían presentado, y donde los moradores locales jamás se habían topado con alguien que hablara otro idioma, que profesara una fe distinta, que escuchara música disonante, o jugara deportes (o más bien uno: el fútbol) totalmente desconocidos. En Ohio, en Pennsylvania, en Iowa, en Carolina del Norte, en Georgia, en Indiana, en Nebraska y Oklahoma, americanos blancos, protestantes, anglosajones, conservadores y provincianos se encontraron con una alteridad radical y, de manera predecible, la detestaron. Las tensiones actuales en Estados Unidos, la xenofobia, y la persecución, hallan su origen en este fenómeno.

El tercer ingrediente nuevo, producto de alguna manera de los dos anteriores, es que, a diferencia de las migraciones previas, los mexicanos, sobre todo los que carecen de papeles y de autorización para trabajar en Estados Unidos, no se ven obligados a “*become american*”. Difícilmente podrían lograrlo si se lo propusieran. La actual legislación migratoria de Estados Unidos dificulta enormemente, aunque no lo imposibilita, el paso de ilegal a ciudadano. Pero no sólo los migrantes no pueden, sino que, en muchos casos, no quieren o no resienten la necesidad de hacerlo. Y ello por un motivo muy

sencillo: un mexicano puede vivir indefinidamente en Estados Unidos como mexicano, sin verse orillado a volverse americano, incluso si se le posibilitara. Puede comunicarse en su idioma, ejercer su religión, escuchar su música, ver sus telenovelas, seguir a sus equipos preferidos de fútbol, beber su cerveza y su tequila, juntarse con sus primos, amigos y compadres, pasar horas por teléfono llamando a casa (como E.T.) pagando una bicoca, y logrando pequeños —ciertamente muy pequeños— avances en la escala salarial y social. Puede traerse a su familia, o formar una familia nueva; puede alimentarse de la misma maravillosa comida mexicana y asistir a los mismos conciertos o peleas de box de sus ídolos musicales o pugilísticos. En una palabra, puede seguir siendo mexicano dentro de Estados Unidos.

Sólo que esto no es necesariamente del agrado de los americanos. Samuel Huntington se volvió el portavoz intelectual de una reacción violenta de muchos sectores de este fenómeno de *inasimilación*, de dobles lealtades, de identidades separadas, de destrucción del mítico crisol o *melting pot* estadounidense. Huntington, que no es un racista, pero sí un conservador, no propone solución alguna para el dilema, y exagera o distorsiona muchos de sus rasgos. Pero pone el dedo en la llaga: por todas las razones mencionadas, la migración mexicana actual es distinta a las anteriores, procedentes de otras latitudes. Y eso polariza, confronta y genera debates en ocasiones estridentes e improductivos. Estos nuevos trazos de la migración latina, y específicamente mexicana, a los Estados Unidos, no es del todo bien conocida en Europa (por cierto, tampoco en México, salvo por los especialistas, entre los cuales, por supuesto, no me incluyo).

De la misma manera algunas manifestaciones de la migración transmediterránea a Europa también resultan desconocidas para los norteamericanos que quizás, al cobrar una mayor conciencia de los desafíos que enfrentan sus aliados del otro lado del Atlántico Norte, se hallarían más satisfechos y menos preocupados con los conflictos de la casa propia. Es nuestro segundo ejemplo. Por supuesto que no todos los rasgos de la migración transmediterránea son los mismos: ni todos los migrantes son iguales, ni todos los países destinatarios son equivalentes. Pero algunos trazos sí lo son, y sobre todo, la evolución del último par de decenios parece ser relativamente homogénea a lo largo y ancho de la planicie europea.

Veamos primero la nota discordante. A lo largo de los últimos cinco años, más de dos millones de polacos han emigrado a Irlanda y a Inglaterra como consecuencia del ingreso de su país en la Unión Europea, y han gene-

rado una dosis de conflictos o contradicciones prácticamente nula. No es que de vez en cuando algunos polacos, irlandeses o ingleses no se agarren a insultos o a golpes en un partido de fútbol, bar, pub o barrio. Pero en términos generales, esta corriente migratoria ha sido ejemplar para muchos, aunque no necesariamente por las buenas razones. Como me comentaba un parlamentario de algún barrio de inmigrantes de Londres hace un par de años, son bien recibidos los polacos por ser blancos, católicos y europeos, y ahora legales, es decir, porque no son *el otro*, salvo por su idioma, cuya importancia se minimiza cuando es colocada en el contexto de un estilo de vida al extremo parecido (al grado que los polacos beben cada vez más cerveza, y los ingleses e irlandeses, cada vez más vodka).

Pero con esta excepción geográfica, la migración propiamente transmediterránea a Europa es radicalmente opuesta. Quienes llegan no sólo son profundamente distintos, sino que en un proceso de afirmación de identidad, de lucha contra la exclusión, y de resentimiento en gran medida justificado, son cada vez más diferentes. Se trata, por supuesto, de los flujos árabes, turcos, pakistaníes y sub-saháricos, en su inmensa mayoría, musulmanes o islámicos, procedentes de países donde la separación entre Iglesia y Estado, o entre Iglesia y vida cotidiana es endeble o inexistente. La asimilación nunca fue fácil. Si algunos efectos nocivos de los acuerdos migratorios estacionales, y de la transformación aparentemente inevitable de la población migrante en una subclase permanente, llegó a haber, fue el programa *Gastarbeiter* en Alemania, (de trabajadores turcos) desde finales de los años cincuenta. Y si en alguna parte llegaron a exacerbarse los ánimos racistas y de encierro de una población extranjera en verdaderos guetos geográficos, religiosos, generacionales, y por supuesto étnicos, fue en las *banlieux* argelinas y marroquíes de las afueras de las grandes ciudades francesas. Algo semejante, aunque nunca quizás tan grave, se produjo con los estamentos caribeños, paquistaníes, indonesios, hindúes y posteriormente marroquíes, en Holanda y en Inglaterra. Esa exclusión inicial, jurídica, a través de los programas temporales y del *jus sanguinis* en algunos países, o social a través de la negativa categórica a recurrir a medidas de acción afirmativa en Francia, por ejemplo, crearon quizás un caldo de cultivo más fértil de lo que se llegó a imaginar, para la exportación de lo que sería la radicalización de las sociedades islámicas en los países expulsores, incluso en aquellos cuyo carácter secular o moderado era casi legendario: Marruecos, Argelia o Pakistán.

En la actualidad sabemos que, si en el momento de la independencia en estos países comenzaban a florecer sociedades cuya religión era el islam, y regímenes políticos panárabes o en todo caso seculares, desde Ben Bella, Boumedienne y el rey Hassan hasta Arafat y los descendientes de Jinnah y Kemal Atatürk, hoy todo se ha confundido. La derrota del FIS en Argelia y la Jamaa Islamiya en Egipto no significa que en esos países, también tradicionalmente seculares, no haya ido surgiendo un islam cada vez más radical; la proliferación de *madrassas* en todos los países islámicos y en las comunidades musulmanas en Europa ha contribuido por supuesto a ello. La antigua separación entre Estado e Iglesia, entre religión y forma de vida cotidiana, entre el islam generoso y refinado, y el totalizante y agresivo, todas ellas han ido evaporándose. Las causas locales, desde la perpetuación del conflicto palestino-israelí, la invasión de Afganistán por la Unión Soviética, y la promoción de los *mujahedin* anti-soviéticos, por Estados Unidos, y más recientemente, la invasión de Irak, junto con las condiciones de pobreza y de resentimiento propias de la llamada “calle árabe”, han suscitado apoyos generalizados y un fértil caldo de cultivo.

El resultado es el surgimiento de virtuales contra-sociedades, más o menos extensivas, de árabes en Francia, de paquistaníes en Inglaterra, de marroquíes en España, de turcos en Alemania o indonesios en Holanda, etc. De estas contra-sociedades, a su vez, han brotado debates fundamentales como el uso de la *jilhab* en las escuelas de Francia, o la publicación y censura de caricaturas del profeta Mahoma en Dinamarca, hasta consecuencias trágicas como las venganzas sangrientas ejercidas en Holanda contra las películas de Theo van Gogh, y actos mucho más violentos en otros países. Desconozco quién ha acuñado la desafortunada y terrible frase: “Por supuesto que no todos los musulmanes son terroristas, pero cada vez más, todos los terroristas son musulmanes”, pero por desgracia, al ir desapareciendo grupos como el IRA, la ETA, las FARC y algunos otros, empieza a ser cierta. Estas contra-sociedades lo son por su ubicación geográfica, su concepción de vida, en ocasiones su idioma, el papel de la religión en esa vida, y en la educación. En esto, dichas contra-sociedades se distinguen profundamente de las criaturas de las oleadas migratorias europeas a Estados Unidos, Canadá y América del Sur a finales del siglo XIX, y de principios del siglo XX, y de los contingentes latinoamericanos en Estados Unidos y en partes de Europa, principalmente España. Los mexicanos en Estados Unidos ciertamente veneran a la Virgen de

Guadalupe, pero jamás fundarían escuelas confesionales en Los Ángeles o Chicago: *Juárez oblige*. Evidentemente, es imposible sostener que la cultura islámica es mejor (más fina y tolerante, desde la Edad Media, prohibitiva del alcohol), o peor (a pesar de la discriminación de la mujer o el culto al sacrificio), que la judeo-cristiana. Es sólo diferente: ni mejor ni peor.

Es obvio que la radicalización extrema de pequeños sectores en estas contra-sociedades, que lleva a los actos terroristas de España, Londres y otras ciudades, es excepcional y minoritaria; resulta evidente que la inmensa mayoría de los integrantes de esas contra-sociedades condenan y se abstienen de semejantes prácticas. Pero también es cierto, como ha expuesto Huntington, que ha manifestado un gran talento para encontrar fórmulas políticamente incorrectas pero no carentes de cierta verdad, que se trata de un *choque de civilizaciones*. Choque que se da en el seno del islam en los países emisores (véase el caso de los ataques paquistaníes en Bombay), y también de las comunidades islámicas en los países destinatarios.

El problema es serio y no admite fáciles soluciones. Por un lado, debiera inducir a los norteamericanos a darse de santos, o como dicen ellos, "*count your blessings*" (valorar sus bendiciones). Y por el otro, se antojaría deseable que orillara a los europeos a comprender que la exclusión, el cierre de las fronteras y la vigilancia policíaca o infiltración de las comunidades redundará en una mayor acuidad de los rasgos de estas contra-sociedades. Sólo puede transformar a sus miembros cada vez más en parte de una sub-clase permanente; sólo puede exacerbar el desempleo entre sus jóvenes; sólo puede fortalecer a los *imanes* radicales; y sólo puede reforzar los lazos entre los grupos radicales en los países de origen y las comunidades en los países de destino. Es innegable que los grupos radicales que recurren a las prácticas violentas son minoritarias al extremo, pero también es innegable que pueden infligirle un daño enorme a las sociedades europeas u otras (Bali, Bombay), y que también pueden generar una reacción virulenta de las sociedades que las acogen, por mal que las hayan acogido.

No tendría sentido, y se caería en una xenofobia, un racismo y un extremismo intolerables, si se persiguiera, vigilara, espicara, infiltrara o reprimiera a comunidades enteras para encontrar a los pequeños grupos extremistas; pero tampoco es posible dejar de buscarlos. Como lo sugiere con su sensibilidad y perspicacia proverbiales John Le Carré en su última novela, *A Most Wanted Man*, no es tan fácil saber a ciencia cierta ni con el mejor aparato policíaco

del mundo, quién es quién en las contra-sociedades, en esos grupos, en esos países. Ojalá los europeos encuentren una solución para este reto descomunal y desolador; y ojalá los americanos aquilaten su fortuna al no verse obligados a enfrentarlo en casa.

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL DEL ECUADOR

Por

Rafael Correa Delgado

Presidente Constitucional de la República del Ecuador

Las migraciones son la manifestación evidente y con rostro humano de la pervivencia de un orden internacional asimétrico e injusto, secularmente profundizador de desigualdades. La que representa la segunda gran oleada migratoria de los dos últimos siglos implica directamente a más del 3,5% de la población mundial, e indirectamente a muchas más si tenemos en cuenta las estructuras demográficas y socioeconómicas de la mayoría de los países de origen de estas personas, y si consideramos igualmente las nuevas prácticas y procesos transnacionales que están teniendo lugar, propiciados por las dinámicas globales de movilidad.

La dimensión creciente de las migraciones ha tenido como consecuencia natural su incorporación en la agenda pública internacional y una correlativa preocupación de los Estados de origen, tránsito y destino por generar políticas que den respuesta a las nuevas realidades, problemas, oportunidades y desafíos. La necesidad de “gobernar” las migraciones se ha hecho patente con especial intensidad en el último decenio, como demuestran los múltiples estudios encargados desde los países e instancias multilaterales, así como la adopción de declaraciones y políticas de diferente signo. A su vez, la propia naturaleza compleja y multisectorial de los factores de atracción y de expul-

sión de personas nos lleva a analizar la realidad migratoria desde la integralidad de las causas estructurales, las causas coyunturales y las implicaciones que ésta acarrea. Por tanto, para analizar el hecho migratorio es necesario revisar las relaciones profundas que explican, estructuran y modulan la movilidad humana a escala internacional, desde una perspectiva necesariamente histórica, integral y transterritorial.

No cabe duda de que los desafíos que enfrenta nuestra América Latina en este incierto inicio de siglo son múltiples, de enorme calado y tienen una historia compleja en la que se mezclan políticas de muy distinto corte ideológico, injerencias, abusos, realidades y promesas de realidad. Hasta el actual período histórico, ninguna de ellas se ha mostrado eficaz a la hora de resolver nuestros más elementales problemas: la pobreza, la desigualdad en el acceso a oportunidades para el desarrollo humano, la extrema dependencia de nuestras economías respecto del exterior, las relaciones inequitativas de intercambio comercial, la debilidad estructural de nuestros sistemas productivos, la deficiencia de los servicios e infraestructuras sociales básicos, la ausencia de planificación en los modelos de desarrollo, los problemas medioambientales y el impacto humano de las catástrofes a las que nuestros países están especialmente expuestos. Estos problemas están precisamente en el origen de la movilidad forzada de millones de nuestros compatriotas.

Este balance necesariamente crítico respecto de las políticas pasadas debe provocar una transformación profunda en la manera de entender las relaciones internacionales y una reacción decidida en la manera de generar políticas pertinentes y relevantes, que logren acometer el que debe ser el principal objetivo de la acción pública: la mejora generalizada, equitativa, sostenible y sustentable de las condiciones de vida de las personas y los colectivos.

Las grandes lacras que siguen padeciendo nuestros países nos sitúan frente a la necesidad impostergable de repensar el rol del Estado. La larga y triste noche neoliberal, lanzada desde el aparataje teórico y burocrático del Consenso de Washington, vació de capacidad a nuestras instituciones y produjo un deterioro sustancial y casi irrecuperable de los bienes y servicios públicos, ahondando las brechas sociales y produciendo un desprestigio generalizado de la acción política y un desencanto ciudadano, que son causa directa de los problemas de gobernabilidad que padecemos en la actualidad.

Frente a ello, es objeto de un nuevo consenso latinoamericano —coincidente con una coyuntura regional de liderazgos democráticos, progresistas y

de profunda visión humanista y de largo plazo— el que el abordaje de estas grandes cuestiones que nos afectan pasa necesariamente por la recuperación de funciones esenciales del Estado, y de que los esfuerzos por realizar no pueden darse en base a medidas de coyuntura y a marcos de actuación nacionales; requieren por el contrario de políticas de Estado que superen con responsabilidad histórica cada uno de los desafíos y que puedan implicar de manera horizontal y consensuada a todos los agentes gubernamentales y sociales de la comunidad internacional.

LAS MIGRACIONES EN EL CONJUNTO DE DESAFÍOS DE NUESTRA REGIÓN

De entre todos los desafíos que resultan más reseñables en nuestro proyecto de caminar latinoamericano para las próximas décadas, quiero señalar los cuatro que me resultan más decisivos.

En primer lugar, permanece siempre como reto fundamental para nuestra región la inserción de nuestros países en la economía-mundo y para ello debemos continuar el avance hacia nuestra cada vez más amplia, efectiva y profunda integración como países pertenecientes a una realidad histórico-geográfica, socioeconómica y cultural con indudables e imperecederos puntos de contacto. Para lograr levantar este enorme desafío, el fortalecimiento de la Comunidad Andina y del Mercosur, y su convergencia hacia la constitución de la UNASUR, son piedras angulares sobre las que deben descansar nuestros esfuerzos; ningún obstáculo, ningún elemento de discordia, por insalvable que pudiera parecérsenos, debe apartarnos de la necesaria convergencia, del irrenunciable designio con el que hemos investido nuestros mandatos y que no es otro que el de alcanzar el sueño bolivariano de una unidad de pueblos hermanados en nuestro continente. Esta región que se construye y que queremos construir cada día está abandonando los errores del pasado y enfrentando ahora como protagonista de su propia actualidad el reto superior de una “América Latina de los Pueblos”, que es la que necesitamos y defendemos, antes que aquella “América Latina de los Mercados y los Capitales” que algunos se empeñaron en proponernos interesadamente como necesario lugar de encuentro entre nosotros y única opción de progreso regional. La integración latinoamericana y

caribeña debe guiarse desde los procesos históricos propios que han abocado en la actual necesidad de dar un paso adelante. La proyección humanista de este proceso debe ser su gran valor añadido, y por ello resulta trascendental que las migraciones intrarregionales constituyan un eje fundamental de vertebración del espacio común latinoamericano. Ése es precisamente uno de los esfuerzos que el gobierno del Ecuador, a través del trabajo concertado entre su Cancillería y la Secretaría Nacional del Migrante, está liderando en la región, como abordaré en la segunda parte de este artículo.

Un segundo desafío en nuestro horizonte es el avance hacia un modelo de desarrollo humano, culturalmente proyectado y ecológicamente sustentable, que corrija las desigualdades sociales que subsisten en nuestra región como una negra particularidad que nos viene acompañando desde tiempos remotos; un modelo, o más bien una matriz de modelos, tan diversos como nuestras trayectorias contemporáneas, que proporcionen reales y mejores condiciones de vida para el conjunto de nuestros ciudadanos y ciudadanas. Repensar el desarrollo desde la centralidad de las personas, y no desde el capital, como ha sido concebido y extendido por parte de las grandes instancias multilaterales y en base a recetas supuestamente milagrosas, resulta una imperiosa necesidad; y ello no sólo porque la actual crisis económica mundial nos desvela la patente fragilidad y limitaciones del modelo imperante, sino porque el desencanto de nuestras ciudadanías debe encontrar un término de una vez por todas, y porque las relaciones entre el modelo de crecimiento realmente existente y el equilibrio ecológico han llegado a un punto crítico de incompatibilidad: ya no es posible entender el desarrollo económico a escala global sin integrarlo desde su misma conceptualización en un nuevo paradigma que tome en cuenta la integralidad de los factores de desarrollo y que incorpore de manera nuclear —y no sólo transversal— la responsabilidad ambiental que tenemos para con la supervivencia y el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Superar el punto muerto al que habían llegado nuestros países tras las oscuras décadas del neoliberalismo, recuperar las funciones elementales del Estado y de las políticas públicas, no están siendo tareas nada fáciles en la senda de transformación profunda por la que se han decantado nuestros pueblos; materializar los logros que vienen anhelando las grandes mayorías sociales de nuestros países y avanzar hacia nuevos espacios de progreso aprovechando el dinamismo de nuestras sociedades y economías debe seguir siendo nuestro horizonte, en este caminar común que hemos elegido trazar.

En tercer lugar, y ligado íntimamente a los dos desafíos anteriores, está el de conseguir la recuperación soberana y la preservación y el uso racional de nuestros recursos territoriales, principal capital con el que contamos —junto con nuestro cada vez más promisorio y competitivo talento humano— para garantizar una vida digna para nuestros pueblos. De sobra conocemos y asumimos la relevancia estratégica de nuestra región en este ámbito; por ello, nuestro accionar en la arena multilateral debe guiarse siempre por la conciencia unitaria, responsable, coherente y solidaria sobre nuestros recursos territoriales —naturales y humanos— que se encuentran cada día en franca apreciación en el mundo globalizado.

A este respecto, el Ecuador está viviendo hoy uno de los momentos más importantes de su historia contemporánea. Nuestro pueblo ha apostado por el cambio profundo y verdadero al propiciar primeramente la elaboración y después refrendar ampliamente nuestra nueva Carta Magna, marco jurídico desde el que podremos acometer, cada cual desde su ámbito de competencias y responsabilidades, las múltiples deudas sociales históricas de nuestro pueblo, así como abordar plenamente esta nueva época que todos y todas anhelamos. La Constitución que nos hemos dado apuesta justamente por un nuevo modelo de desarrollo para nuestro país, en el que se consolidan los derechos de las personas y de los colectivos en la búsqueda de lo que llamamos el “buen vivir” o *sumak kawsay*, ese desarrollo sostenible y sustentable que veníamos reclamando históricamente, como pueblo de pueblos ancestrales.

Por último, pero no por ello menos importante, quiero detenerme en la segunda parte de este artículo en el cuarto gran desafío que enfrentamos en estos inicios del siglo XXI: la cuestión de la movilidad humana dentro y fuera de nuestras fronteras compartidas, y la cuestión, más extensiva y general, de los derechos de las personas migrantes en todo el mundo. Sin duda, la salida masiva de nuestros compatriotas hacia destinos más promisorios es síntoma de que las tres grandes cuestiones que he apuntado anteriormente deben ser resueltas con firmeza, desde acciones ambiciosas que superen el tradicional voluntarismo. Una vez que hayamos cumplido con los objetivos trazados desde la acción pública en todos los ámbitos —educación, salud, empleo, infraestructuras— podremos hablar verdaderamente de una migración y de una permanencia verdaderamente libres, voluntarias, dignas y que constituyan alternativas reales para nuestros ciudadanos y ciudadanas.

LA NUEVA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL DEL ECUADOR: REALIDADES Y DESAFÍOS

Según los datos más conservadores, entre 20 y 22 millones de latinoamericanos y caribeños se encontrarían actualmente residiendo fuera de sus países de origen. Sólo los países miembros de la CAN tenemos más de 11 millones de ciudadanos en el exterior, de los cuales más de dos millones son ecuatorianos. Esta movilidad en el interior de nuestro espacio regional y hacia afuera supone un fenómeno con enormes implicaciones para nuestras economías y nuestras sociedades, que presenta oportunidades y retos. Ello nos lleva a plantear la necesidad de actuar a la vez sobre tres niveles: el nacional, el regional y el internacional.

NIVEL NACIONAL

A nivel nacional, debemos impulsar y fortalecer aquellas políticas públicas que contribuyan eficazmente a garantizar el primero de los derechos del que deben poder gozar nuestros ciudadanos: el derecho a un desarrollo humano integral, es decir, el derecho a no tener que migrar para encontrar condiciones dignas y oportunidades de promoción personal y profesional.

El derecho al desarrollo está íntimamente ligado al derecho a la libre movilidad, entendido éste como opción y no como obligación, y asimismo se relaciona con el derecho a un retorno voluntario, digno y sostenible, que es aquel que el Ecuador presenta como parte de su Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones¹. Pero al mismo tiempo, y en aras de la coherencia de nuestras políticas migratorias, debemos ser capaces de proveer seguridad jurídica, administrativa y laboral, así como oportunidades de integración en general, a las personas inmigrantes que residan en nuestro territorio. Con ese objetivo, el Ecuador suscribió un Estatuto Migratorio Permanente con el Perú que permite la regularización de los trabajadores peruanos, importante comunidad de extranjeros que vive en la zona sur del país, y de los ecuatorianos en el Perú. Igualmente, estamos impulsando, en coordinación

1 El Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones de la Secretaría Nacional Migrante fue lanzado en noviembre de 2007 como instrumento de planificación estratégica y ejecución de la nueva política migratoria integral del Ecuador.

con la sociedad civil organizada, la reforma del marco legal relativo a movilidad humana en el Ecuador. La coherencia entre lo que deseamos y exigimos para nuestros ciudadanos migrantes en el exterior y aquello que brindamos a los nacionales de otros países que residen en nuestro territorio es uno de nuestros principios orientadores fundamentales de nuestra nueva política migratoria integral.

A partir de nuestra propia experiencia en tanto que país de origen, de tránsito, de destino y de refugio, estamos convencidos de que la mejor y más responsable política migratoria para el Ecuador es la que consiste en recuperar la acción pública en materia de educación, de salud, de infraestructura social básica, de planificación territorial, de protección de los recursos naturales, de estímulo para la creación de fuentes de empleo de calidad. Además de estos ejes fundamentales y universales de actuación, somos conscientes de que la realidad migratoria que afecta directamente en nuestro caso a más de dos millones de compatriotas debe ser enfrentada en sus efectos perniciosos y en sus potencialidades desde una política focalizada y eficaz.

Con la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI), el gobierno del Ecuador ha dado un paso decisivo hacia la proyección y ejecución de una política migratoria de Estado que se encardine en todas nuestras actuaciones y programas sectoriales y geográficos, que dé cumplimiento efectivo a las necesidades y aspiraciones de las personas migrantes y de sus familias; una política migratoria que, por su calidad profundamente humanística, por su efectividad y su coherencia, logre presentarse ante el mundo como una referencia a seguir.

Mediante programas y proyectos concretos, estamos apoyando y acompañando a las personas en situación de especial vulnerabilidad que se encuentran en el exterior y sus familiares en el país; acompañando a estas personas en las múltiples dificultades que atraviesan debido al distanciamiento con los seres queridos, a sus avatares administrativos, laborales y jurídicos; asesorándoles sobre posibilidades de promoción académica, profesional, cultural y económica en nuestro territorio; informándoles sobre las oportunidades que existen en el exterior y los canales seguros para ejercer su derecho a una migración informada y con garantías; al mismo tiempo, apoyando con ayudas efectivas, servicios y facilidades, el derecho al retorno de aquellos compatriotas que tengan la voluntad de proseguir sus proyectos vitales en el Ecuador; proponiendo formas y canales de vinculación y comu-

nicación entre nuestros migrantes y sus ciudades y comunidades de origen, sus organizaciones, sus gremios y universidades, sus familiares y allegados; creando un Banco público y solidario que, con plenas garantías, pueda satisfacer las necesidades particulares de las personas migrantes y de sus familias y contribuir a la vez al desarrollo nacional; generando espacios de investigación, análisis, debate y acción sobre derechos humanos y migración; promoviendo la transversalización de lo migratorio en todas las actuaciones de los distintos ministerios e incidiendo en el avance de los marcos normativos y políticas internacionales para lograr que se garanticen los derechos de las personas migrantes.

Las acciones dirigidas hacia la población migrante desde la acción directa de la Secretaría Nacional del Migrante están siendo arropadas por la generalidad de políticas sectoriales del resto de ministerios ocupados del desarrollo social, y de las actuaciones de gobiernos provinciales y locales con los que se han concretado a fecha de hoy más de treinta convenios que garantizan la inclusión de los ausentes y de las personas migrantes en el conjunto de planes, programas y proyectos del Estado.

En paralelo, el trabajo coordinado con las asociaciones de personas migrantes en el Ecuador y en el exterior, y en general con la sociedad civil organizada, promete un afianzamiento de lo migratorio en la agenda pública y un abordaje verdaderamente integral de la cuestión. Es necesario reconocer que, tanto en el nuestro como en la mayoría de los países, la conquista de derechos para las personas migrantes, el análisis y la veeduría en torno a la cuestión, así como la implementación de programas y proyectos focalizados a este sector poblacional con particulares vulnerabilidades, se han ejercido hasta ahora en solitario por asociaciones y movimientos ciudadanos y por algunas universidades. Los Estados han quedado generalmente al margen de este trabajo esencial por garantizar una movilidad humana plena en materia de garantía, protección y promoción de derechos, restringiendo sus políticas migratorias al simple control de los flujos de personas.

Finalmente, tengo que señalar que la nueva Carta Magna del Ecuador reafirmada el pasado 28 de septiembre marca un punto de inflexión fundamental, histórico y revolucionario, en la medida en que el Estado ecuatoriano asume la responsabilidad de definir y ejecutar una política migratoria integral que hace de la protección, la no discriminación y la promoción general de derechos sociales y de participación política de las personas migrantes verda-

deros deberes públicos, y de la corresponsabilidad Estado-sociedad en esta materia, un presupuesto metodológico esencial.

NIVEL REGIONAL

A nivel intrarregional, nos obliga la relevancia del hecho migratorio a desarrollar marcos jurídicos y políticas que vayan en el sentido de la protección de nuestros connacionales y de la potenciación de una movilidad provechosa para todos. Esta segunda dimensión pasa necesariamente por fortalecer los actuales mecanismos y políticas de cooperación migratoria y avanzar efectivamente hacia la conformación de un espacio latinoamericano de movilidad, fundado sobre una concepción humanista y progresista e implementado a partir de un enfoque de derechos que privilegie las necesidades, valores, conocimientos y capacidades de las personas en movilidad sobre otras consideraciones de tipo laboral o administrativo.

La Política Exterior Común Andina, impulsada desde el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a través de posiciones conjuntas en los foros internacionales, ha centrado sus objetivos en la promoción y protección de los derechos fundamentales de los nacionales de los países miembros que residan en terceros países, en el combate al tráfico de migrantes y trata de personas, en la protección y asistencia a todo nacional de los países miembros y en el fomento del desarrollo y la cohesión social en la subregión, para desincentivar la migración forzada. Por su parte, el Plan Andino de Desarrollo Humano para las Migraciones, propuesto por el Ecuador a partir del Plan que la SENAMI está implementando a nivel nacional, parte de la premisa de descriminalizar la movilidad humana y dignificar los procesos migratorios mediante la adopción de normas y políticas comunes entre los Estados de la CAN. Este documento técnico pretende proveer un sustento práctico a los necesarios consensos políticos que se vayan generando en los próximos años en torno a la cuestión, delineando tanto programas para los ciudadanos andinos que se encuentren en terceros países (programas de vinculación, participación política, reconocimiento de ciudadanía, transferencia de conocimientos, transferencia de recursos económicos y estímulo de inversiones productivas) como para las migraciones intracomunitarias.

NIVEL INTERNACIONAL

Por último, a nivel internacional, es fundamental que los países latinoamericanos podamos desplegar desde un frente común y respecto de los países de destino de la migración una serie de posiciones comunes y de acuerdos que nos permitan capitalizar los importantes recursos tanto materiales como inmateriales que pueden ser transferidos por las dinámicas migratorias, y que pueden y deben ponerse al servicio del desarrollo de nuestros países; pero antes de ello, debemos conseguir para nuestros ciudadanos y ciudadanas en el exterior, la protección y la seguridad que se le supone a toda persona en el ejercicio de su derecho a la movilidad, a la integración y a la participación en la sociedad donde reside.

Aun resultando evidente, no se ha señalado suficientemente la importancia crucial que las migraciones de millones de trabajadores han tenido, tienen y tendrán para el sostenimiento de las economías y los sistemas de bienestar de los países que les acogen. Sin embargo, los últimos acontecimientos en Europa y en Estados Unidos nos sitúan en escenarios catastróficos de expulsiones masivas, a veces selectivas y otras muchas veces arbitrarias, ejecutadas contra la voluntad de las personas y hacia destinos en los que la seguridad e integridad de éstas —incluidos los menores de edad— no están necesariamente garantizadas. Asistimos en general, con enorme preocupación, a la configuración de Estados-fortaleza y Estados-prisión, donde las medidas de excepción administrativas y jurídicas se aplicarán contra nuestros compatriotas migrantes cada vez con menos garantías.

Ante la nefasta deriva de las políticas inmigratorias de estos países que tiempo atrás padecieron el flagelo de la guerra, el totalitarismo, la pobreza y la migración masiva forzada, el Ecuador ha respondido con su contundente rechazo, su posición firme en cuanto a la defensa de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, su mano tendida y solidaria hacia los países latinoamericanos para conformar un posicionamiento común y su mejor voluntad para entablar, entre la región y los países de destino de nuestros emigrantes, un diálogo franco, horizontal y constructivo, que recupere todos los elementos necesarios a tener en cuenta para lograr una gobernabilidad migratoria equilibrada, sostenible y respetuosa de los derechos fundamentales.

En este sentido, las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea deberán partir del enfoque de respeto a los derechos de los

migrantes andinos para abordar los temas relativos a regularización e integración de los ciudadanos andinos en los Estados de acogida, la prevención de la migración irregular, las repatriaciones y el retorno voluntario, entre otros. Desde el inicio de este gobierno y en lo sucesivo, el Ecuador defenderá el que a la cuestión de los derechos de nuestros ciudadanos emigrantes se le asigne un lugar central y de preferencia en estas discusiones.

La campaña internacional “Todos Somos Migrantes”, que impulsa la Secretaría Nacional del Migrante dentro y fuera del Ecuador, tiene precisamente el objetivo fundamental de cuestionar la postergación de estos aspectos esenciales que debieran ser garantizados desde las políticas migratorias y de reclamar el cumplimiento gradual de una aspiración legítima de una mayoría de ciudadanos en todo el mundo: la ciudadanía universal.

Éstos son, por tanto, los planteamientos fundamentales y las propuestas concretas de acción que el Ecuador viene desarrollando y posicionando desde su concepción crítica y constructiva frente a las múltiples deficiencias del sistema internacional, y a partir de una concepción humanista de las migraciones y una visión integral de política migratoria. La posición de este Gobierno de la Revolución Ciudadana ha sido, desde un inicio y por primera vez en la historia del país, afrontar con plena conciencia y responsabilidad de Estado la vulneración de derechos fundamentales que se esconde tras la migración masiva forzada de millones de compatriotas. Es, pues, nuestro gran propósito en materia de política migratoria situar al Estado ecuatoriano frente a su deber fundamental para con los ciudadanos, independientemente del lugar del que procedan y en el que se encuentren: garantizar para todas y todos el disfrute de sus derechos fundamentales y generar las condiciones generales para mejorar sostenida y sosteniblemente su calidad de vida, sus oportunidades, sus capacidades y sus libertades.

De manera general, mi convicción profunda es que las condiciones que hagan de la migración, la permanencia y el retorno opciones verdaderamente libres y dignas, y de la gobernabilidad migratoria una apuesta eficaz en el mediano y largo plazo, dependerán de cuán capaces y co-responsables seamos, gobiernos y sociedades de los países de origen, tránsito y destino, en la tarea de construir un desarrollo equitativo, sostenible y sustentable a escala nacional, regional y global. Ésa es la senda en la que está avanzando el nuevo Ecuador y desde la que invitamos al resto de actores institucionales y sociales a unir sus más decididos esfuerzos.

MIGRACIONES: LINEAMIENTOS Y BUENAS PRÁCTICAS DEL ESTADO

Por

Alan García Pérez

Presidente de la República del Perú

La migración como fenómeno multidimensional tiene orígenes múltiples, complejos e interdependientes, siendo la causa más aceptada la pobreza y la desigualdad entre las personas y entre los países.

De acuerdo con el informe de la Comisión Global de Migraciones del año 2005, las principales razones de las migraciones se encuentran en las tres “d”; esto es, en las diferencias existentes en materia de desarrollo, demografía y democracia; vale decir, que las circunstancias que describen este fenómeno mundial que caracteriza el actual proceso de globalización se basan en esta trilogía de aspectos que varían de acuerdo a cada espacio-tiempo histórico diferente o lo que es lo mismo, a realidades socioeconómicas y coyunturas políticas diversas.

El fenómeno migratorio actual adquiere, pues, características singulares en las relaciones internacionales contemporáneas con la mundialización de las tendencias económicas y culturales y el propio avance en las comunicaciones que van a acortar las distancias geográficas, acelerando la movilidad de las personas que siguen las rutas del capital, la tecnología y las nuevas oportunidades de progreso.

El Perú no ha permanecido ajeno a esta nueva tendencia global del movimiento poblacional que hoy en día supera los 170 millones de personas,

siendo que nuestro país mantiene un promedio aproximado de 3 millones de connacionales en el exterior.

En ese sentido, somos conscientes de que el enfoque que debe privilegiar el tratamiento migratorio, tanto en el plano interno como en el internacional, tiene que ver con el análisis histórico de las causas estructurales de la pobreza que nos compromete e incentiva a seguir manteniendo el camino trazado a través del crecimiento económico sostenido que el Perú hoy exhibe y su política de lucha frontal contra la pobreza, lo cual redundará, por cierto, en nuestro objetivo prioritario que es el del desarrollo económico con equidad.

Por otra parte, el abordaje de este tema tan complejo tiene, a nuestro entender, tres pilares que nuestro país mantiene y sostiene a través de una adecuada política de Estado y que tienen que ver con la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos de los migrantes; la vinculación de la migración y el desarrollo (en especial en una de sus variantes: el codesarrollo) y la gestión y buenas prácticas del Estado en relación a nuestras comunidades en el exterior.

Es así como el Estado peruano, teniendo en cuenta la profunda transformación ocurrida durante las últimas décadas en la composición y configuración de las comunidades peruanas en el exterior y en el marco de los objetivos permanentes de la promoción y protección de los derechos de los peruanos residentes en el extranjero, mantiene a través del Ministerio de Relaciones Exteriores el fomento del desarrollo de los vínculos sociales y culturales de nuestros migrantes con el país, tratando de potenciar al mismo tiempo —desde un enfoque de codesarrollo— su contribución al desarrollo nacional.

Por ello, a través de un marco metodológico, el Estado peruano ha venido aplicando una amplia gama de medidas concretas de las cuales se desprenden siete lineamientos o políticas que sustentan nuestra praxis y ámbito de acción en favor de nuestros connacionales en el exterior y que son las que se exponen a continuación.

POLÍTICA DE PROTECCIÓN LEGAL

Bajo este nuevo paradigma, la protección legal a nuestros connacionales, además de referirse a la protección de sus derechos legales conforme a la

Convención de Viena y a la legislación del Estado receptor, también busca desarrollar un sistema de orientación legal al connacional en el exterior que incluya tanto la acción directa del funcionario consular como la acción de un conjunto de entidades públicas y privadas (red de apoyo interinstitucional), así como de profesionales competentes y asociaciones (considerando el capital humano y el capital social) de nuestras comunidades en el exterior, para lo cual se viene trabajando arduamente en organizar y optimizar la interacción entre el Estado con nuestros connacionales en el exterior.

Asimismo, se vienen reforzando en el ámbito nacional acuerdos de cooperación interinstitucional como es el caso del realizado entre la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, que tiene por objeto la defensa de los derechos fundamentales de los peruanos en el exterior a través de la colaboración entre ambas instituciones en aquellas circunstancias en que los connacionales precisen de acción humanitaria y/o apoyo legal.

POLÍTICA DE ASISTENCIA HUMANITARIA

Se mantiene a través de nuestra Cancillería una directiva de asistencia humanitaria que permite, de acuerdo a nuestras posibilidades presupuestales, la asignación de recursos a través de un fondo especial para casos de repatriación de connacionales en casos de extrema urgencia y de restos mortales de compatriotas fallecidos de escasos recursos.

Tal subvención económica está orientada a los peruanos que se encuentren en situación de indigencia o de necesidad extrema en el exterior, independientemente de su condición migratoria en el país receptor, sin discriminación por motivo de edad, sexo, raza o religión, la cual está sujeta a la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Asimismo, dentro de las asignaciones para cubrir los gastos de las misiones peruanas en el exterior, se ha implementado un fondo destinado a un programa de asistencia legal y humanitaria de emergencia, cuya administración y ejecución de los gastos es llevada a cabo por cada misión.

POLÍTICA DE APOYO A LA INSERCIÓN PRODUCTIVA Y LEGAL EN LAS SOCIEDADES DE RECEPCIÓN

Fundamentalmente, está enfocada a cautelar los Derechos Humanos y Laborales de los Trabajadores Migrantes, para lo cual la Cancillería peruana, a través de coordinaciones internas (sectoriales) y externas por medio de nuestras misiones consulares, orienta y apoya a las partes involucradas, cautelando los derechos de aquellos connacionales que realizan trabajos estacionales y temporales, buscando asimismo el monitoreo permanente de los denominados sistemas de intermediación laboral (público y privado).

Bajo este objetivo, igualmente buscamos negociar e implementar la suscripción de diversos acuerdos sobre procesos de regularización migratoria en los diferentes países de la región. Asimismo, se viene trabajando en la suscripción de nuevos acuerdos tanto en el ámbito bilateral como regional, como es el caso de acuerdos de libre tránsito con sólo documentos de identidad; facilitación laboral, etc. (como es el caso de la CAN y MERCOSUR) e igualmente, de seguridad social con otros países, como es el caso del que mantenemos con España, entre otros.

Por otra parte, el Estado peruano, en su afán de proveer los medios legales para facilitar el retorno de sus nacionales que se encuentran en el exterior y que deseen regresar al Perú después de haber cumplido un ciclo laboral y que, asimismo, quieran iniciar otro ciclo de actividades económicas (principalmente productivas) en territorio nacional, mantiene vigente la denominada “Ley de Incentivos Migratorios”, que consiste en un régimen de excepción aduanero para el reingreso de sus bienes a nuestro país.

Igualmente, venimos dando énfasis a los acuerdos de cooperación con entidades internacionales, como es el caso del suscrito con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), relativos al impulso de proyectos de migración para el desarrollo, asistencia técnica y financiera para la ejecución de proyectos, así como la colaboración en proyectos de migración humanitaria a través del fortalecimiento de la vinculación de los peruanos en el exterior y el apoyo a programas de capacitación en el tema migratorio que nuestra Cancillería viene impulsando así como también la cooperación con los esfuerzos del Perú para prevenir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, para lo cual se ha instituido una Comisión Multisectorial Permanente en donde el Estado peruano, conjuntamente con entidades de la sociedad ci-

vil, ha desarrollado diversas acciones de prevención, identificación, monitoreo e investigación de casos de Trata (Sistema RETA¹) así como también nuestro país —asumiendo plenamente su compromiso con la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional y sus dos protocolos (en especial con el denominado “Protocolo de Palermo”)— incorporó sus alcances adecuándolos a nuestra legislación penal.

POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL VÍNCULO CULTURAL Y NACIONAL

A través de esta política, somos plenamente conscientes de que los peruanos residentes en el exterior tienen derecho a mantener un vínculo nacional que fortalezca su identidad, desarrollando sus referentes culturales y educacionales, para lo cual, aparte de mantener cursos integrales no presenciales de escolaridad, con valor oficial, últimamente venimos implementando un programa especial educativo denominado “Curso de Vinculación Nacional a Distancia”, que comprende el dictado de cursos virtuales (Historia y Geografía, inicialmente) a través del Liceo Naval “Almirante Guise” a tarifas eminentemente sociales.

Dentro de esta perspectiva, igualmente, y a manera de estímulo y reconocimiento, se creó el “Día del Peruano en el Exterior” (18 de octubre); y en ese sentido, con la finalidad de destacar las labores altruistas de los connacionales que residen en el exterior, se realiza anualmente la premiación de los candidatos propuestos por las comunidades peruanas a través de los consulados.

POLÍTICA DE EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA Y LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS PERUANOS EN EL EXTERIOR

A través de esta política y como una forma de interacción permanente con representantes de las comunidades peruanas, se crearon los denominados “Consejos de Consulta”, compuestos por connacionales de nuestras comunidades

1 Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA).

elegidos anualmente en votación democrática y que constituyen una instancia de diálogo y cooperación con las oficinas consulares para colaborar voluntariamente en las tareas del cónsul relativas a las labores de protección y promoción de los derechos de nuestros connacionales en el exterior.

Somos, también, un país que exhibe, desde hace muchos años, el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de nuestros connacionales en el exterior a través del pleno ejercicio de su derecho al voto para elegir a las principales autoridades políticas de nuestro país. Esto se logra gracias a un trabajo organizado, producto de un acuerdo interinstitucional entre nuestra Cancillería y la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) que permite de esa manera a nuestros migrantes participar en los actos electorales para elegir al presidente de la República, congresistas y parlamentarios peruanos al Parlamento Andino.

Por otra parte, a través de la Cancillería se viene apostando por la “asociatividad” o el trabajo volcado hacia una mayor interacción con las diversas asociaciones y entidades peruanas de nuestras comunidades en el exterior y es así que se vienen propiciando instancias voluntarias de participación como es el caso de la Federación de Asociaciones Peruanas, que actualmente se ha organizado en España en las ciudades de Madrid y de Barcelona.

POLÍTICA DE VINCULACIÓN DE LOS PERUANOS EN EL EXTERIOR DESDE UNA PERSPECTIVA PRODUCTIVA

Resulta importante, dentro de este enfoque, la trascendencia que tienen las remesas y su impacto o contribución para el desarrollo en nuestro país. Se calcula aproximadamente en tres mil millones de dólares USA el monto de remesas al Perú, y nuestro gobierno, reconociendo la magnitud de este aporte de solidaridad de los migrantes con sus familias o beneficiarios, desarrolló diversos productos que van a contribuir dentro de un enfoque de codesarrollo a afianzar la estabilidad y autogestión de tales beneficiarios en nuestro país; y es así como se logró implementar los siguientes productos:

- Convenio de Seguro de Remesas del Exterior. Suscrito el 18 de octubre del 2006, en el Palacio de Gobierno, con un conjunto de compañías de

seguros y el sistema financiero nacional que se orienta a favor de las comunidades peruanas en el exterior y de sus familiares, ofreciendo coberturas en caso de fallecimiento a los hijos menores y familiares directos, tanto en educación escolar como en ingresos (por tres años), así como para gastos de repatriación y servicios funerarios en favor del remesante y de los beneficiarios en el Perú.

- Convenio de microcréditos productivos, para beneficiarios de remesas, suscrito el 18 de octubre del 2007 con diversas entidades bancarias, cajas de crédito municipales y rurales. Mediante dicho convenio, las referidas instituciones financieras, tomando como base de evaluación el monto, continuidad y periodicidad en la recepción de las remesas registradas por los contratantes de los seguros de remesas, podrán otorgarles créditos preferentemente productivos para la constitución y/o desarrollo de microempresas o microemprendimientos en el Perú.
- Actualmente la Cancillería viene desarrollando estrechas coordinaciones con el Ministerio de Trabajo y una organización de la sociedad civil a efectos de diseñar un amplio programa de orientación y capacitación para los beneficiarios de las remesas que accedan a los créditos productivos y puedan tener positivos resultados en la aplicación de los mismos para sus proyectos autogestionarios o microempresas asociativas.

De otro lado, pensando en el tema de la vivienda, se han desarrollado igualmente programas de ahorro y crédito hipotecario: “Mi Vivienda” y “Techo Propio”, cuya finalidad es canalizar el uso productivo de las remesas brindando un mejor acceso de los migrantes para la adquisición y rehabilitación de inmuebles a través de los créditos puestos a disposición por intermedio de entidades financieras nacionales con respaldo público (Ministerio de Vivienda) y de la banca privada, para facilitar el financiamiento de viviendas de interés social por los beneficiarios de remesas.

Bajo el esquema del aporte voluntario de los migrantes que han tenido positivos resultados en su inserción laboral y económica en las sociedades de acogida, y dentro de un enfoque de codesarrollo, se diseñó un sencillo pero ingenioso programa: “Solidaridad con mi Provincia”, que tiene como objetivo captar donaciones de hasta 3.000 dólares USA, de parte de asociaciones peruanas en el exterior que deseen colaborar con la puesta en marcha de microproyectos de impacto social en sus provincias de origen, contribuyendo de

esta forma al objetivo de lucha contra la pobreza, en el marco de las acciones de la diplomacia social. Indudablemente, el objetivo posterior será el de poder organizar programas de mayor envergadura, como es el caso del que mantiene el gobierno de México con sus migrantes (Programa "3 x 1"), que posibilita triplicar el capital cedido por los donantes a través del aporte por una cantidad similar por parte del gobierno central y del gobierno estatal (o regional de ser el caso).

Tales lineamientos, descritos anteriormente de manera concisa, son el reflejo de las diversas respuestas que el gobierno peruano viene articulando en torno a las preocupaciones y desafíos que plantean las migraciones y que son encaradas desde el punto de vista de la gestión del Estado peruano, de conformidad con nuestras prioridades y capacidades.

Sin embargo, debemos ser conscientes de que este complejo fenómeno cuyo tratamiento implica a su vez elaboradas y variadas relaciones entre el Estado y sus migrantes, el Estado y sus pares, y el Estado en el escenario multilateral, exige la cooperación de todos los interlocutores. Sólo a través de un esfuerzo concertado podrá la comunidad internacional encarar plena y eficazmente los desafíos y oportunidades de la migración.

La cooperación migratoria, piedra angular en este proceso, puede exhibir las más variadas formas, a saber: el diálogo, la negociación, el intercambio de información, de experiencias y buenas prácticas, el desarrollo de políticas y su puesta en práctica operativa. Pero, fundamentalmente, debemos ser conscientes (países de origen, en tránsito y de destino) de que las migraciones contribuyen considerablemente al intercambio cultural mundial, al desarrollo económico y al progreso social.

Debidamente encausado, tal potencial a desarrollar resulta cuantioso, tanto para los países emisores como receptores. Por ello, apoyar y alentar los efectos positivos y, al tiempo, reducir al mínimo las repercusiones negativas es tarea de todos; pero no solamente a través de estructuras de fiscalización y control sino, principalmente, apostando por políticas de administración y gestión de la migración, teniendo en cuenta, principalmente, la dimensión humana del migrante, en donde el pleno respeto de los derechos humanos en su concepción más amplia e integral sea el medio y el fin.

AMENAZAS A LA SEGURIDAD

EL DIAPASÓN DE LA PAZ Y LOS RITOS MACABROS

Por

Belisario Betancur

Ex Presidente de la República de Colombia

La historia ha ratificado con más de un testimonio la veracidad del comediógrafo latino Tito Marcio Plauto, en el siglo III antes de Cristo, popularizada por el filósofo inglés del siglo XVII Thomas Hobbes, de que *lobo es el ser humano para sí mismo cuando desconoce quién es el otro*. Ello, en el sentido de que el egoísmo suele ser visible en los patrones de comportamiento del hombre, si bien la sociedad busca enmendarlo con el contracomportamiento de *la convivencia*.

EL RITO DE DARSE LAS MANOS

En más de una instancia de aquella larga paciencia que es el arte, según Honorato de Balzac, genial autor de *La Comedia Humana*, el ser unamuniano de carne y hueso ha dejado creaciones imperecederas en las artes y en las letras. No es más que visitar museos y bibliotecas para darse cuenta de las huellas dejadas en la Biblioteca de Alejandría, o en la Biblioteca Vaticana, o en los Museos del Louvre, del Prado o de L'Ermitage, vestigios de creatividad y

fraternidad, que fluyen de vivencias guerreras, como cuando los personajes de los cuadros de Rembrandt se dan la mano o simplemente se rozan los cuerpos por los costados, en señal de amistad.

A lo largo de la historia ha habido, desde luego, trayectos de violencia que —si se hubieran perpetuado en el tiempo en guerras y devastaciones—, podrían haber confirmado los pesimismos animalistas de Hobbes. Pero no ha sido así: las glorias literarias de Homero a Cervantes y a García Márquez; y las esculturas y pinturas desde las Cícladas y Miguel Ángel, pasando por los impresionistas hasta Picasso, Botero y Barceló, evocan seres iluminados por el resplandor del genio y habitados por el duende de la belleza.

Y, por supuesto, ha habido, y hay, concepciones estéticas que asumen formas apenas testimoniales y notariales, como el coro de la tragedia griega.

Detengámonos en dos saberes distintos, determinados por dos conocimientos diferentes, que llevan a la plenitud o a la decrepitud.

LOS DOS SABERES

Son identificables con facilidad las diferencias entre el sistema de conocimiento andino y un cierto sistema de conocimiento occidental. Frente a la presunción de aquellas áreas supérstites que establecen cómo debe ser el futuro y cómo se debe construir la historia según los pueblos con tradición étnica, las minorías de culturas subalternas afirman su visión del mundo y su lógica originaria; y despliegan valoraciones según órdenes alternativos a la modernidad y al posmodernismo, como lo hacen las culturas andinas.

Existe un disenso entre las concepciones epistemológicas para explicar la manera andina de acceder al conocimiento, y un cuestionamiento de fondo sobre la tesis de que el conocimiento científico sólo es válido cuando cumple con los presupuestos de cierta actitud intemperante del conocimiento occidental. El cual, fundado en una logicidad irracional, ha traído un sinnúmero de rompimientos tempo-espaciales en las sociedades intervenidas/colonizadas. Y ha creado, así, situaciones de conflicto.

En la imagen andina del mundo prevalece un rasgo "*cosmocéntrico*", al tiempo que "*antropocéntrico*". El ser andino es consciente de una preeminencia telúrica y anímica de lo sagrado, que lo coloca en un rol pasivo y subor-

dinado, como parte de un orden de reciprocidad y flujo. Tal orden determina la forma de las relaciones entre las personas con el entorno ecológico y con las aproximaciones a las deidades, sin conflictividad alguna.

LA OTREDAD

En cuanto a las valoraciones existenciales, los principios andinos que articulan las creencias son la complementariedad y la alternancia. Ambos subsisten en un dinamismo fluido y diádico entre la convivencia reguladora de la animalidad hobbesiana y el faccionalismo: integración genérica de lo disímil, valoración de la comunidad frente al individualismo, serenidad ante el orden opresivo y expoliador, pero también erupciones violentas de repudio. Se trata de la conformidad aparente ante la imposición de diagramas de poder y la activación explosiva como respuesta.

Al contrario de la cosmovisión andina, en ciertas áreas de la cultura occidental ha prevalecido una imagen del mundo en la que el ser humano es ubicado en el centro, con lo cual el libreto en su completud se torna antropocéntrico. Es la historia del pensamiento que surca la filosofía clásica antigua, el humanismo, la *Ilustración* y la modernidad, con preeminencia de la metafísica especulativa, el optimismo por las posibilidades de la ciencia y el conocimiento dogmático validado por la fuerza de la razón. Partiendo de la creencia en un orden universal, aquellas áreas de Occidente suponen que la realidad es conocida con objetividad y neutralidad, gracias a la capacidad humana que vierte luz sobre objetos discretos arrojados como libélulas en el cosmos.

La historia reciente de la cultura occidental ha cimentado las bases de una filosofía, una ética y un modelo de sociedad con raíces en el individualismo posesivo, la exaltación de la libertad y la consolidación del capitalismo, la seguridad y la democracia.

El saber andino se fundamenta en el conocimiento comunitario, cuya existencia se legitima sobre la argumentación colectiva y el simbolismo celebrativo indígena, otorga la posibilidad de construir categorías de pensamiento que se alejan de la lógica lineal de Occidente. Es la propuesta de un pensamiento emergente que tiene la sustentación del conocimiento ancestral, cuya

esencialidad consiste en revalorizar este conocimiento, al cuestionar la lógica aristotélica-hegeliana-marxista. Entender el sistema de *saber-hacer-andino* frente a la tecnología occidental y las consecuencias que conlleva es, desde el conocimiento de lo nuestro, entender lo otro, sus interferencias y complementaciones. Y en esta forma, construir lo propio. Con razón la filósofa española María Zambrano sostenía que somos por el otro y con él.

Y es allí, en ese reconocimiento y exaltación de *la otredad* que fue, también, preocupación íntima de Xavier Zubiri, allí empieza a germinar la paz, aquella palpitación denodada por elaborar escenarios de plenitud para proseguir la tarea de completud del mundo.

EL PARADIGMA

Una relación de igualdad entre diferentes culturas, con su sistema de conocimientos, significa la posibilidad de un diálogo que, en vez de buscar el dominio de una sobre otra, tienda hacia el enriquecimiento recíproco como contribución para crear sociedades sostenibles.

Los ejemplos son numerosos.

Los agricultores tradicionales de los Andes han desarrollado tres mil variedades de papa. Hay huertos en la región andina que tienen hasta 50 especies, algunas resistentes simultáneamente al frío y a las sequías; otras adaptadas a distintas alturas o suelos, con particulares características nutricionales, medicinales o rituales.

La creciente preocupación por el impacto negativo de la agricultura convencional sobre el medio ambiente y la salud del consumidor, y el rechazo de la sociedad a los alimentos transgénicos, están llevando a más agricultores y consumidores hacia la agricultura orgánica (o sustentable) por ser ésta más saludable y benigna para los seres humanos y para el medio ambiente. En Estados Unidos, por ejemplo, el mercado de productos agrícolas orgánicos crece un 20% cada año. Esta agricultura evita el uso de químicos sintéticos o por lo menos mantiene su uso en un grado mínimo.

Tal tendencia conduce a organizaciones e individuos visionarios de las sociedades industrializadas a combinar agricultura y ecología, y a buscar ideas e inspiración en otras culturas.

DIVERSIDAD SIN RUPTURA

Pero un cierto paradigma occidental desprecia los conocimientos tradicionales de las culturas no occidentales y los clasifica como superstición e ignorancia, o como simples mañas irracionales de pueblos atrasados que no han cumplido su deber de modernizarse. Con todo, resulta que los pueblos indígenas y rurales, supuestamente retrógrados e ignorantes, han practicado la agricultura sustentable por miles de años y tienen conocimientos avanzados en un sinnúmero de áreas relacionadas con la salud humana y la protección del ambiente, sin violencia alguna.

Entrados ya en el tercer milenio, se hace más claro que el paradigma científico occidental no es la última palabra en lo que se refiere al desarrollo humano. El euro-centrismo da paso a una valoración de otras culturas, pueblos y civilizaciones que supuestamente eran “primitivos”, y cuya alma humilde se comenzó a descubrir desde Vitoria, Suárez, Vives y la Escuela de Salamanca; y a percibir contra Hegel y antes de Octavio Paz, García Márquez y Neruda, que esa alma es capaz de elevarse a instancias altas del conocimiento, en las cuales el espíritu humano construye las categorías de la paz.

Definir lo andino como simple manifestación de costumbres y agregar que nuestros antepasados no eran civilizados, es una banalidad. A la luz de nuevos estudios, se sabe que varios de sus centros arqueológicos eran urbes densamente pobladas, de 10 a 100.000 habitantes. Los conocimientos en metalurgia, ingeniería hidráulica, tratamiento de suelos, medicina e incluso psicología son comparables con otras realidades de su tiempo. Se sabe que todas las realizaciones de la vida estaban íntimamente ligadas con el arte. Toda la cosmovisión andina era creada (escenificada y reproducida) a través del movimiento, las evoluciones, la coreografía, la danza, la música, la poesía e incluso el teatro.

Una reciente exposición inspirada y organizada por la Fundación Santillana de España fue presentada en Santillana del Mar y en Madrid: en ella se muestran los caracteres de la esencialidad aborígen iberoamericana y de formas expresivas del mestizaje barroco de la región. Aquel antecedente podría ser el preámbulo para la creación de un espacio de cultura popular de nuestros pueblos, como categoría de una diversidad sin ruptura y de un sembradío de paz.

DOS CATEGORÍAS

En efecto, como atrás se dijo, desde la Colonia en los siglos XV, XVI, XVII y XVIII, en la Comunidad Andina de Naciones existen dos categorías culturales antagónicas: una cultura hispánica hegemónica, sofisticada, europeizante, patrimonio de las élites criollas, y una cultura popular subalterna, mestiza, dominada, patrimonio de comunidades indígenas y afro-descendientes. La cultura hegemónica dispone de numerosos instrumentos y mecanismos de mantenimiento y expansión; la cultura subalterna se relega al anonimato o a pequeños círculos literarios, teatrales, políticos.

En la actualidad se produce una simbiosis de ambos componentes, porque lo hegemónico empieza a bajar de su pedestal, y lo subalterno comienza a ascender de su sumisión.

Por causaciones de distinta procedencia, se está produciendo el rescate de aquellas adormecidas o subyugadas identidades, como se ha visto en Bolivia, México, Colombia, Venezuela, Brasil, Paraguay, Chile y Ecuador, países en los cuales, bajo el poder de la nueva palabra de líderes nuevos, están brotando insurgencias todavía en germinación. ¿Tienen ellos una parte de la razón?

LOS DOS AGENTES

La sabiduría maya afirma que la verdad sólo es posible hallarla al impulso de la palabra: cuando a alguien se le invita a hablar con un interlocutor que es su enemigo, y habla, lo que sigue es el descubrimiento de partes o elementos dispersos de la verdad en cada interlocutor. Al final del diálogo aparecerá radiante la verdad, porque cada uno habrá aceptado que el otro tiene parte de la razón.

La esencia de la democracia reside en tal reconocimiento.

Pues bien, abramos esa ventana como aproximación a una de las soluciones que han prevalecido —el diálogo— en los conflictos armados en América Latina.

En los conflictos armados de América Latina han obrado factores o agentes subjetivos (personales), y factores o agentes objetivos (impersonales). Los primeros, los factores subjetivos, son el *stablishment*, por decirlo de alguna manera,

y los gobiernos; y también los que se levantan en armas a fin de reemplazarlos o de lograr reivindicaciones ideológicas y mejoramientos concretos en la calidad de la vida de la comunidad. Los segundos, los factores o agentes objetivos, —como la dependencia, la injusticia social, la violación de los derechos humanos—, sirven de caldo de cultivo a los movimientos al margen de la ley.

Además, se sabe que la tarea básica de los gobiernos consiste en dar respuestas eficientes a los deseos de la comunidad, en exaltar su vocación de desarrollo y en no permitir que ocurran hechos dañinos para esa comunidad y para la unidad nacional, tomada ésta no como una noción metafísica sino como expresión de lo que son la vida, honra, seguridad, bienes de las personas que conforman la nación. La idea de tales respuestas se abre en un abanico de posibilidades (salud, vivienda, educación, empleo) como el que crea todo voluntariado en la exaltación de la solidaridad comunitaria y en la elevación de la calidad de la vida de los asociados.

LAS ALAS DE LA VICTORIA

El ser humano de la época contemporánea, que se informa al instante de lo que pasa en su entorno y en el mundo, se rige por el *aquí y ahora*. Y, por consiguiente, el gobernante debe entender que su balance se conocerá de inmediato. Y que no le valdrá que el tiempo ilumine su paso por el gobierno con la cantilena narcisista de *yo hice esto, yo hice aquello*. Lo más probable es que los reflectores estén iluminando ya otros escenarios y ese reclamo retroactivo permanecerá en la sombra. Claro, queda la historia, la historia que tanto aman los gobernantes porque es refugio para la frustración y la desesperanza, la idea que hace fuertes ante el olvido.

Nunca se aprenderá bastante esa lección menospreciada aun por aquellos grandes creadores políticos que fueron los griegos, cuando por ejemplo en Atenas resolvieron que la victoria, que siempre se representaba alada para significar que era efímera, para ellos debía erigirse sin alas, en un desafío a la sensatez y al realismo. Esta respuesta no siempre se da *antes de*, porque el gobernante sucumbe a menudo a las devastaciones que acarrea la arrogancia del poder.

Se sabe que una de las ironías más obvias de la vida y de la historia con respecto a la política consiste en que la objetividad y la tolerancia se adque-

ren cuando ya todo pasó, cuando ya no hay remedio. Si alguna experiencia queda será para un nuevo aprendizaje: el de no sermonear a los que siguen; el de no utilizar vivencias gratas o ingratas como vara de castigo, proyección de las frustraciones.

Se habla aquí del *gobierno* en su sentido intemporal y jurídico, no de lo que es una administración pasajera. Es sabido que en las áreas atrasadas, la indiferencia de grandes sectores de la opinión pública es uno de los soportes que tienen en cuenta quienes piensan en la vía armada para llegar al poder o para entorpecer a quienes lo ejercen.

EL PODER DE LA PALABRA

El diálogo es, en todo momento y lugar, el más alto escenario de la razón. Por eso, aun en lo peor del huracán, la alternativa es buscar diferentes tipos de diálogo, devolverle el poder a la palabra, tanto en los conflictos internos como en los enfrentamientos externos: desde los presocráticos, ése era el instrumento por excelencia, que tuvo su apoteosis en Sócrates y en su discípulo, Platón.

En este caso, se evoca un hermoso libro del lituano Czeslaw Milosz, premio Nobel de Literatura, *El pensamiento cautivo*, destinado a responder al marxismo-leninismo del filósofo húngaro Georgy Lukács, que se inicia con la anécdota de un mendigo que, en las posadas de descanso, divertía a las caravanas de viajeros en los Cárpatos, cuando no había trenes, ni carreteras, ni aviones, con propuestas de problemas para hacerles olvidar la amenaza de la montaña inminente. Y si el interlocutor pretendía tener la cuarta parte de la razón, no le aceptaba dinero. Si pretendía tener la mitad, ése podía ser su amigo; pero si pretendía tener tres cuartas partes de razón o toda la razón, ése era un loco y lo rehuía.

La anécdota anterior explica, en parte, la esencialidad de la democracia, que es admitir que *el otro* puede tener propuestas válidas. O, dicho en lenguaje zubiriano, que en *la otredad* puede haber parte de la razón. Y que, por consiguiente, la alternabilidad de los partidos políticos en el poder no entraña una catástrofe sino que más bien representa el fortalecimiento democrático.

Para los diálogos del *Grupo de Contadora*, en Colombia, por la paz en Centroamérica (con Venezuela, México y Panamá), se instalaba a los negociadores en la casa presidencial en Bogotá, se les estimulaba con breves pala-

bras, presidenciales, y se procedía al apoyo técnico de refrescos y licores. Los auxiliares de la paz seguían las cadencias de los diálogos sin presenciarlos. Porque se confiaba en el poder creador de la palabra.

EL PENSAR DE KANT

¿Triunfaron o fracasaron aquellos procesos de paz?

Se formula apenas enunciativamente esta pregunta provocativa, sin acuerdo con ella porque se trata de algo que no debe medirse a la luz de días, meses o años. En Colombia se busca la paz desde hace más de 50 años, con la utilización de todos los métodos imaginables, en una tarea a la que cada gobierno ha aportado sus proyecciones y su ritmo. El proceso de paz viene de muy lejos; y seguirá con las modalidades y cadencias que le imponga cada gobierno del futuro. Porque se trata de un proceso de tracto sucesivo, que debe sincronizarse con las modalidades diferentes de tiempo y lugar, lo cual deroga todo pesimismo.

Hace algo más de dos siglos, Kant sostenía que los tutores que habían tomado sobre sus hombros la tarea de ejercer una alta dirección sobre la humanidad temían que su rebaño se extraviara al salir del redil. Pero el peligro no es tan grande, añadía: dejadlos en libertad y es precisamente así como aprenderán a caminar por sí mismos.

El filósofo entendía bien que todo fundamentalismo es un recorte de la libertad; que lo que hay que afirmar una vez y mil veces es el carácter educador de esa libertad; y que se aprende a decidir, a intervenir, a controlar, ejerciendo esa libertad, así como bailando se aprende a bailar.

LOS RITOS MACABROS

Una situación alemana a la de los movimientos subversivos es la del terrorismo.

Éste representa el flagelo de las democracias, el espanto de su gobernabilidad. En sus ritos macabros niega lo que la democracia consolida en el avance del desarrollo. La democracia afirma lo social, afirma lo real y afirma al ser humano en su dignidad; el terrorismo atenta a la vez contra lo social, contra lo real y contra la dignidad de aquel ser humano.

Los partidos democráticos encuentran sustancia en los grupos sociales, en los problemas y aspiraciones de estos grupos, que traducen en ideas y proyectos; los terroristas rompen todo vínculo con los grupos sociales y sellan su ruptura con las ideas y con el juego ideológico, porque se mueven en el delirio del irracionalismo.

La democracia reconoce que la realidad social está compuesta por pluralidad de entidades y fuerzas que incluyen la división de poderes y su operación coordinada; la separación relativa del orden político y el económico; la multiplicidad de esferas y organismos socioeconómicos, de agrupaciones y sectores sociales. Gobernar democráticamente o favorecer el grupo social pobre en condiciones democráticas no puede consistir en arrollar a otros sino en procurar un equilibrio que no excluya el dinamismo: los terroristas niegan que la fenomenología social sea una realidad compartida, que el Estado sea un poder compartido, que la vida socioeconómica sea concierto compartido de fuerzas; y sellan con sangre su voluntad de omnipotencia que no puede tener curso en lo real. El catálogo de sus inversiones de valor sobre los principios democráticos es más largo: en vez del trabajo político entre las masas, quieren espectáculo; en lugar de propaganda y difusión del pensamiento y la opinión, quieren un público al que se busca fascinar con la alucinación del terror.

Como los demonios de ciertas teogonías, los terroristas se limitan a escribir un *no* donde la democracia dice *sí*. Por eso no es extraño que los regímenes totalitarios aparezcan inmunes al flagelo del terrorismo.

Pues bien, reconociendo la magnitud del desafío que el terrorismo plantea a las democracias y a su gobernabilidad, hemos de recordar que sólo existe guerra civil allí donde la revolución armada compromete a una parte significativa de la población; y hemos de reconocer que los terroristas extraen su rabia destructiva de su aislamiento de los grupos sociales. En fin, que la mejor respuesta a la violencia y al terrorismo es siempre el diálogo.

EL DECÁLOGO DE LA PAZ

Hace cerca de quince años, en la última semana de octubre de 1994, se reunieron en la ciudad colombiana de Villa de Leyva expertos en los conflictos armados de América Latina, entre ellos el ex canciller Augusto Ramírez

Ocampo, quien fuera el representante de Naciones Unidas en El Salvador después del fin de la guerra, y Shafik Handal, coordinador de los grupos guerrilleros en dicho país. Sus tesis y mis propias vivencias en el Grupo de Contadora y en Colombia pueden sintetizarse en la siguiente metodología o decálogo de la paz:

1. El punto de arranque es la voluntad política de las partes en conflicto, de llegar a la paz. Esa voluntad política significa que ninguna de estas partes o agentes subjetivos suspenderá unilateralmente las negociaciones.
2. Existencia de un mediador objetivo acordado por las partes —por ejemplo, Naciones Unidas—, mediador que hace las convocatorias, resuelve las dificultades del proceso y busca los recursos necesarios.
3. La mediación religiosa es siempre conveniente. La mediación de la Iglesia Católica en países como El Salvador y Colombia, de mayoría católica, es creadora, por la credibilidad que ostenta y por la facilidad de comunicación con las partes en conflicto.
4. Formación de un grupo de países amigos del respectivo proceso, que coadyuven en las dificultades.
5. Acuerdo inicial sobre humanización de la guerra, y respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.
6. Confidencialidad de los temas tratados en las distintas audiencias de las negociaciones, lo cual no excluye la información confidencial que ha de darse internamente por las partes en conflicto.
7. Lugar de las negociaciones por fuera del escenario del conflicto, en países amigos o en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.
8. Negociadores con capacidad para comprometer inmediatamente a las partes en conflicto, sin perjuicio de que cada una de ellas haga internamente las consultas que considere necesarias.
9. Tanto los representantes de los gobiernos como los representantes de los alzados en armas deben tener representación de sus fuerzas militares.
10. Dado que en todo conflicto armado en América Latina obran agentes subjetivos o personales —los guerrilleros—, pero también agentes objetivos —las carencias de infraestructura social, por ejemplo—, se requiere la creación en el respectivo país de una agencia de Naciones Unidas que verifique el cumplimiento de los acuerdos y racionalice los recursos aportados por la comunidad internacional para la reconstrucción.

EPÍLOGO. LA IDENTIDAD CULTURAL

Finalmente, es sabido que si todos los habitantes del planeta hablaran el mismo idioma, leyeran los mismos libros, escucharan la misma música y estuvieran expuestos a manifestaciones artísticas y culturales similares, nos estaríamos moviendo hacia la homogenización cultural, lo cual sería una pérdida enorme para el planeta. Por eso señalo que, en forma paralela a la globalización, se observa también una fuerte tendencia hacia el mantenimiento de la identidad cultural, por reacciones analíticas de las etnias minoritarias o por fatiga de sumisión, alentada por líderes políticos lúcidos.

En consecuencia, tanto las entidades multilaterales como los gobiernos y los sectores privados tienen responsabilidad en el apoyo a la diversidad cultural.

En este sentido hay realidades lacerantes, que duelen en la piel y en el alma de las comunidades minoritarias en América Latina, las cuales se levantan altivas en el orgullo de su profunda identidad.

Aquella identidad expresa la plenitud de la cultura, fundamento y apoteosis del poder de la palabra, que conduce a la paz.

REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA

Por

Narcís Serra*

Presidente de la Fundación CIDOB

LA VINCULACIÓN ENTRE SEGURIDAD EXTERNA Y SEGURIDAD INTERNA

América Latina es la región del mundo donde el contraste entre seguridad externa y seguridad interna es mayor. Por lo que se refiere a la seguridad externa, los conflictos territoriales se han ido resolviendo (el mejor ejemplo es el de Argentina y Chile), o, cuando no, moderando (como en el caso de Chile y Perú, o de Perú y Ecuador). Por otra parte, las rivalidades que duraron decenios, como la existente entre Argentina y Brasil, también han ido entrando en la senda de la cooperación.

La escasa probabilidad de guerras entre países latinoamericanos ha reducido, objetivamente y en la opinión pública, el papel de las fuerzas armadas en el sentido clásico de la defensa territorial. Ello debería llevar a la definición de nuevas misiones y a procesos de colaboración a escala regional tanto para encontrar una línea de nuevas funciones militares como para posibilitar un mayor papel de Latinoamérica como actor global.

En relación con la definición de misiones, la inercia y la impotencia de la administración civil han movido a los gobiernos a encargar a las fuerzas

* Ex Ministro de Defensa de España

armadas misiones propias de la administración civil, incluyendo la gestión de la sanidad y la educación en zonas rurales, la lucha contra las mafias de la droga y otras funciones que denuncian la carencia de los servicios propios de un Estado democrático en partes de su territorio. Ello no hace sino retrasar el momento en que estos Estados provean a todos los ciudadanos de su territorio del mínimo de servicios necesarios en una democracia actual, empezando por la seguridad. Del mismo modo, como veremos, la sustitución de la policía por el ejército en determinadas misiones no ha hecho más que ocultar o retrasar la necesaria reforma policial. El apoyo a la administración civil puede ser una misión plenamente adecuada para las fuerzas armadas, pero la sustitución de funciones de la administración civil es un error con consecuencias siempre negativas a medio plazo.

Por lo que se refiere a los procesos de cooperación regional en el campo de la seguridad, es evidente que los avances hacia un sistema de seguridad regional son modestos. La influencia de los Estados Unidos, a partir de los años de apoyo a las dictaduras militares, ha disminuido sensiblemente, pero es un hecho cierto que los proyectos de seguridad hemisférica frenan o entorpecen el avance de proyectos de seguridad de los países de América Latina.

Se han producido avances como la creación de una Comisión de Seguridad Hemisférica en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), pero los resultados han sido escasos en los casi veinte años de su existencia. Más útil ha sido la celebración de conferencias de ministros de Defensa, creadas en la época de la Administración del presidente Clinton. La trascendencia de estas conferencias bianuales reside en el hecho de que el reforzamiento de los ministerios de Defensa es el factor clave de cualquier proceso de democratización de las fuerzas armadas. Hasta la presidencia de Clinton, los Estados Unidos habían canalizado su influencia y facultades de coordinación (e intervención) en la Junta Interamericana de Defensa (JID), de carácter puramente militar. Ello debilitaba a los ministros de Defensa en relación a sus propios ejércitos. Afortunadamente, en fechas recientes, ha sido decidida la vinculación de la JID con la OEA.

En el campo de la cooperación de países de América Latina se han producido pasos positivos, sobre todo, la colaboración en el seno de la misión de Naciones Unidas para resolver el conflicto interno en Haití. También se avanzó de forma significativa en la cooperación directa entre dos o más países vecinos, en algunos acuerdos regionales de cooperación para la seguridad, en la

puesta en práctica de medidas de incremento de confianza y en medidas de transparencia, como los métodos homogéneos para estimar los gastos de defensa propuestos por la CEPAL.

La división existente entre un grupo de países como Venezuela, Bolivia, y, en menor medida, Ecuador e incluso Argentina, y el resto de naciones sudamericanas es un serio obstáculo para que se avance con decisión en un proceso de seguridad cooperativa regional que, por otra parte, no puede limitarse a las fuerzas armadas, dada la multiplicidad de dimensiones que hoy exige garantizar la seguridad. Recientemente, en diciembre de 2008, y en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), se ha constituido el Consejo de Defensa Sudamericano, que puede resultar el intento más amplio de avanzar en el campo de la seguridad cooperativa, puesto que lo integran la totalidad de países de América del Sur más la Guayana y Surinam. Se constituye a nivel de ministros de Defensa con objetivos de coordinación más que de integración. Por lo tanto, se trata de un foro de carácter político creado con la finalidad, entre otras, “de construir una identidad sudamericana en materia de defensa” y de “avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa”. Es muy pronto para saber el alcance que puede tener esta iniciativa, pero el hecho de que haya sido impulsada por Brasil hace creer que contará con una dosis mayor de voluntad política que en anteriores ocasiones. El paso del tiempo indica que la disputa del liderazgo de Brasil por parte de Venezuela se debilita progresivamente.

La escasa cooperación en materia de seguridad, como se ha señalado, dificulta los procesos de reforma democrática militar en varios países al ser tan débil la dimensión de actuación internacional como región. Con ello se frena la necesaria redefinición de misiones para los ejércitos. En muchos países, incluido Brasil, parece que los políticos civiles se contentan con la actual situación en la que los militares no desean siquiera preparar golpes de Estado. Por ello, los procesos de democratización militar se detienen y con ello se detiene también la denominada reforma del sector de la seguridad (*Security Sector Reform*), que es un paso necesario para mejorar los niveles actuales de seguridad interna.

Podemos decir que América Latina es una región que ha superado la posibilidad de guerras entre Estados. Sin embargo, es muy dificultoso el avance hacia el paso siguiente, es decir, caminar hacia esquemas de seguridad colec-

tiva y de cooperación para convertir a la región en un actor global. Debe decirse que, en cambio, en el terreno de las propuestas de gobernanza global y de resolución de los conflictos internacionales, los países de América Latina son mayoritaria y claramente defensores de las soluciones multilaterales.

Pero, a pesar de ser la región que menos guerras ha sufrido en el último siglo, los altos índices de violencia y delincuencia en las calles de las ciudades latinoamericanas muestran los problemas de inseguridad interna a los que debe enfrentarse la región. No cabe duda de que la seguridad ciudadana es una de las asignaturas pendientes de América Latina.

Las estadísticas de homicidios son un claro indicador de esta situación. Según datos de la Organización Panamericana de la Salud y de Eurostat, la media mundial de homicidios en 2007 era de 7,6 por 100.000 habitantes mientras que la media de América Latina rondaba la cifra de 25, con situaciones muy desiguales por países. Colombia tiene una tasa de 79 homicidios; Brasil y Venezuela oscilan en torno a la media de América Latina, y sólo las tasas de 5 y 3 de Chile y Perú se acercan a la media europea que es de 1,5 y de 2 en las grandes ciudades, pero todavía están lejos de la tasa española, que es de 1,14 homicidios por 100.000 habitantes.

Esta situación de inseguridad se plasma en la percepción de los ciudadanos latinoamericanos sobre cuáles son los problemas de más trascendencia para sus países. Según el Latinobarómetro, los sudamericanos expresan una preocupación creciente por la delincuencia en sus países. En 2002, el 7,41% de los latinoamericanos creía que el crimen y la violencia era el primer problema de su país, con porcentajes superiores a los relativos a la pobreza, la corrupción, los salarios bajos y el desempleo. Este porcentaje aumentó progresivamente, pasando a ser del 9,39% en 2004 hasta el 16% en 2006. En el informe de 2008, es la primera vez desde 1995 que se constata que la delincuencia y la inseguridad pública son, como promedio, el principal problema de la región. La progresión sostenida en estos últimos años de la percepción del crimen y la violencia como uno de los problemas más graves para los países latinoamericanos puede tener como explicación indirecta la mejora de la situación económica en la región. Es decir, tras cinco o seis años de crecimiento económico, aumento de las exportaciones y disminución del desempleo, se ha priorizado la importancia de la delincuencia para América Latina. Cuando disminuyen los problemas económicos, laborales o la inflación y pierden peso entre las preocupaciones de los ciudadanos latinoamericanos,

emerge la problemática de la delincuencia, sin que ello signifique que la inseguridad haya aumentado en las calles de las ciudades y pueblos de la región. El problema de la delincuencia ya se ha convertido en un tema de la agenda social que debe tener una respuesta política.

GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD

La gobernabilidad, entendida como el funcionamiento eficiente y legítimo de las instituciones, es una condición fundamental para la seguridad de un país y las democracias latinoamericanas son un buen ejemplo de ello. Aunque en diferente medida, la mayoría está lastrada por la corrupción, por la pobreza que cuesta reducir aun en períodos de crecimiento económico, y por la desigualdad de oportunidades, que es creciente en muchos casos. Esta situación puede dar lugar a un círculo vicioso. Mientras que la corrupción, la pobreza y la desigualdad generan inseguridad, este aumento de inseguridad acentúa si cabe estos tres problemas sociales. Cuanta más inseguridad, más debilidad democrática. Sobre todo después de la obra de Amartya Sen, es un hecho aceptado la relación directa entre seguridad y desarrollo y la falta de seguridad como uno de los factores que más impiden el crecimiento económico. Volveré más adelante sobre este punto.

El consenso entre todas las fuerzas políticas de un país es fundamental para forjar unas políticas de seguridad legítimas y eficaces. La seguridad debe ser una política de Estado, esto es, no puede estar sometida a los vaivenes de los gobiernos. Por otra parte, al ampliarse el concepto de seguridad desde el Estado a los ciudadanos, va abriéndose camino la idea de que la seguridad es multidimensional, que no hay compartimentos estancos (fuerzas armadas, policía, justicia), sino que esta interrelación exige respuestas complejas. Por ello, esta política de Estado debe también tener en cuenta el papel de las ciudades. De hecho, es en los municipios donde se produce el fenómeno de la inseguridad y donde debe resolverse. A pesar de que aún subsiste la idea de que la administración municipal es una administración menor que debe estar subordinada a la estatal, los municipios deben ser, al mismo tiempo, los motores y los demandantes de las reformas institucionales necesarias. Es preciso situar a las administraciones locales en la primera

línea de la construcción de una seguridad mejor para los ciudadanos a través de algunos cambios en las percepciones. Una buena muestra de estos cambios de actitud son la aceptación del concepto de subsidiariedad, las dinámicas de cesión de poder del Estado (hacia arriba y hacia abajo) o la misma conciencia de que los problemas son “glocales”, es decir, la dimensión a la vez global y local.

ONCE PUNTOS SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

El intercambio de experiencias o de buenas prácticas ha permitido ir construyendo un consenso teórico sobre algunos ejes de los problemas actuales de la seguridad ciudadana. A partir del examen de buenas prácticas desarrolladas a distintos niveles en los países de América Latina, formulo una propuesta de conclusiones en forma de once puntos:

1. Para avanzar en la mejora de la seguridad, hay que avanzar en paralelo en la reforma y el refuerzo del proceso democrático de cada país. Las instituciones democráticas deben ganar no sólo en eficiencia, sino también en legitimidad. Hay niveles de inseguridad en América Latina que sólo son posibles cuando se produce una debilidad de las instituciones representativas y del funcionamiento del Estado. Es necesario, si de verdad se quieren soluciones durables, insertar las reformas propias del campo de la seguridad en una reforma global del proceso democrático.
2. Existe un acuerdo sobre la necesidad de políticas integrales de mejora de la seguridad. Las políticas integrales requieren transformaciones del conjunto de las instituciones. Por ello, la reforma de la justicia, de la policía y del sistema de prisiones son tres ejes imprescindibles para la mejora de la seguridad y el fortalecimiento del Estado democrático.
3. Dentro de las reformas institucionales es esencial repensar y reforzar los gobiernos locales. No habrá una mejora estable de la seguridad sin implicar a los gobiernos locales. La descentralización hacia los municipios, más fácil cuando ya existen fórmulas de regionalización, ayuda al incremento de las políticas actuales de seguridad. Existe un consenso progre-

- sivo sobre las mayores capacidades que, por razones de eficacia y conocimiento, tienen los gobiernos locales a la hora de enfrentarse a estos problemas por la proximidad y la facilidad de implicar a la ciudadanía. Posibilitar la actuación al nivel más próximo al ciudadano también es una forma de hacer políticas de Estado.
4. El enfoque de abajo hacia arriba o *bottom-up approach* es una condición de eficacia para las nuevas políticas de seguridad ciudadana. Hay que implicar a los ciudadanos, incluso a nivel de barrio, en los esquemas de mejora de la seguridad. También aquí el municipio debe ser el motor del proceso porque es el nivel que tiene un conocimiento más directo de los problemas de seguridad, porque posibilita la participación de la sociedad civil y, finalmente, porque permite adaptarse al tratamiento de determinados colectivos o barrios.
 5. Para elaborar buenas políticas de seguridad hay que desarrollar instrumentos de información útiles y estadísticas rigurosas, principalmente encuestas de victimización. Estos instrumentos deben permitir cumplir con los cometidos de planificación de las actuaciones, evaluación del impacto de las medidas y los resultados de programas pensados para el medio plazo e información a los ciudadanos sobre la situación real de su seguridad. Para reducir las percepciones de inseguridad de los ciudadanos, es preciso darles toda la información disponible sobre la resolución de la violencia y la reducción de los delitos.
 6. Si, como ya hemos apuntado, las políticas de la seguridad deben ser integrales, son necesarios organismos eficaces de coordinación para convocar a todos los actores participantes y definir las líneas de actuación y las responsabilidades con claridad. Es necesario constituir juntas o consejos de seguridad en los cuales participen todos los niveles de la administración y otras instituciones para vincularlos al conjunto de las actuaciones que se desarrollan.
 7. Las políticas de mejora de la seguridad deben ser sostenibles. Los esfuerzos que no llegan a producir resultados duraderos no interesan y acaban desanimando tanto a la opinión pública como a los funcionarios públicos responsables de dichas actuaciones. Un elemento crucial para la sostenibilidad de las políticas es la voluntad de los representantes de los ciudadanos, de los partidos políticos, etc. Para ello, la tenacidad y la persistencia en dichos esfuerzos es imprescindible.

8. No hay seguridad sin ciudad. El urbanismo importa. Deben emprenderse políticas de dignificación de los espacios públicos así como de potenciación de las actitudes cívicas y de castigo a las contrarias a la convivencia. La dignificación de barrios, la apertura de espacios públicos y la dotación de equipamientos han sido elementos cruciales para incrementar sustancialmente la seguridad en numerosas ciudades de América Latina.
9. La prevención de la seguridad debe centrarse en los grupos de mayor riesgo, especialmente los jóvenes. Un caso extremo pero bien palpable en América Latina es la existencia de las maras y pandillas juveniles. Deben buscarse instrumentos de inclusión de estos grupos de jóvenes en las sociedades a las que pertenecen. Atacar los síntomas y no las causas es una forma de perpetrar el problema.
10. La seguridad es un bien público. Deben hacerse esfuerzos para que alcance a todos los ciudadanos en la misma medida. Hay que combatir la tendencia a la privatización de la seguridad. También los guetos de seguridad privada dirigen recursos en la dirección de los síntomas pero no de las causas de la enfermedad, a la vez que aumenta en el resto de la población la percepción de las desigualdades existentes y la falta de cohesión de la sociedad.
11. El peligro del populismo se presenta también en relación a la seguridad ciudadana. Los enfoques de “mano dura” o de incremento de las penas en los códigos penales son pan para hoy y hambre para mañana. Igual puede suceder con el empleo de los militares. La política de mano dura no sólo es errónea porque puede generar reacciones contraproducentes en la sociedad y definitivamente no contribuye a crear o reforzar el tejido social, sino que también es errónea porque puede hacer creer que existen soluciones unidimensionales cuando no hay avances si no es a través del empleo de paquetes de medidas en muchos campos a la vez. Por otra parte, la política de mano dura suele acentuar la inmunidad de las fuerzas del orden. Sin embargo, contra la impunidad de los delincuentes no puede emplearse la inmunidad de la policía o de los militares. Si se pierde, o se deja de dar, la batalla por los derechos humanos (sean políticos o civiles), se perderá, tarde o temprano, la lucha por una mayor seguridad.

DE LA SEGURIDAD CIUDADANA A LA SEGURIDAD HUMANA

Indudablemente, el mundo se encuentra en un proceso de cambios continuos de los cuales los ciudadanos cada vez son más conscientes. Muchos de los principios que han constituido las bases del Estado y del sistema internacional, como los conceptos de seguridad, legitimidad y soberanía, han evolucionado significativamente. Centrando nuestra atención en el concepto de seguridad que es el que aquí nos interesa, podemos comprobar cómo éste ya no sólo abarca la defensa del Estado y del orden público sino que se ha extendido al menos hacia cuatro direcciones distintas. Siguiendo una categorización ampliamente aceptada, en primer lugar, esta extensión ha sido hacia abajo, es decir, se ha pasado de la seguridad de las naciones a la seguridad de los individuos. En segundo lugar, se ha experimentado también una extensión de la seguridad hacia arriba, cambiando el énfasis de la seguridad del Estado a la seguridad del sistema internacional. En tercer lugar, la extensión horizontal también se ha contemplado a través de la ampliación de los ámbitos como la seguridad política, económica, social o medioambiental, además del ya existente plano de la seguridad militar. Y, finalmente, también se han multiplicado los actores responsables de la seguridad. Si bien tradicionalmente era sólo el Estado el garante de su propia seguridad, actualmente han aparecido nuevos actores que también participan en este ámbito, desde las instituciones internacionales hasta los gobiernos regionales y locales pasando por otros actores como las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación o la opinión pública.

En definitiva, la distinción entre seguridad externa e interna con la que empezábamos estas líneas deja de ser explicativa del contexto actual. Ya no es posible separar los temas de seguridad interna y los de seguridad externa: no son compartimentos estancos. En este sentido, y como he indicado, la democratización y modernización de las fuerzas armadas, en principio garantes de la seguridad externa, se convierten también en un elemento necesario para reformar la policía. Hay que revertir la tendencia actual de progresiva militarización de los problemas de seguridad interna. Ni la militarización de la policía ni el empleo de los militares cuando la policía falla son soluciones sostenibles ya que no sólo retrasan la necesaria reforma policial, sino que, además, los militares aprovechan esta situación para reforzar su autonomía y

su capacidad de influir en las decisiones políticas, cuando precisamente este uso incrementado de las misiones internas debería conllevar un reforzamiento del poder civil sobre las fuerzas armadas.

El concepto relativamente reciente de seguridad humana permite abordar los cambios descritos en el campo de la seguridad y profundizar en la dirección del decálogo expuesto en el apartado anterior. Hemos pasado del concepto de seguridad tradicional, consistente en la protección de los Estados a través de instrumentos puramente militares, al concepto de seguridad humana basado en la protección de los individuos y comunidades en cuestiones de carácter económico, alimentario, sanitario, ambiental, personal y político. Este concepto apareció oficialmente por primera vez en un informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en 1994:

La Seguridad Humana está centrada en el ser humano. Se preocupa por la forma en que la gente vive y respira en sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales, y a la vida en conflicto o en paz. La Seguridad Humana significa que la gente puede ejercer estas opciones de forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana.

El concepto de la seguridad humana, que nació débil y como una idea de algunos teóricos considerados utópicos, hoy está siendo avalado por la evolución de la opinión pública global y va creciendo, cada día más, en contenidos.

Así, la seguridad ciudadana y la seguridad humana confluyen en un mismo objetivo: la protección del ciudadano frente a todo tipo de actos de violencia. En ambos conceptos el ciudadano pasa a estar en el centro. Esto es, el objetivo final de la seguridad ya no es tanto la eliminación de enfrentamientos violentos o guerras entre Estados como que cualquier esfuerzo de paz o de incremento de la seguridad vaya dirigido a la protección de los derechos humanos. Ante los desafíos de la seguridad deben encontrarse respuestas no militares que abarquen tanto medidas policiales y jurídicas como políticas sociales. En definitiva, la situación de la seguridad en América Latina confirma doblemente la propuesta de Amartya Sen, “no hay desarrollo sin seguridad” porque a la vez también muestra que no hay mejora de la seguridad sin desarrollo entendido en su sentido amplio.

Éste es el complejo reto al que se enfrentan los países latinoamericanos en materia de seguridad. Tanto si nos referimos a la violencia organizada en conexión con la droga como a la acción de las maras juveniles en tantos países o a la criminalidad en las grandes ciudades, la mejora de la seguridad implica atacar las causas, emprender reformas institucionales amplias y sostener las medidas durante largos períodos.

Es una difícil tarea, pero tiene la enorme ventaja de que está directamente conectada al progreso económico, social y político de cada país y de la región entera. Hay que esperar que tanto la evolución de la opinión pública, crecientemente preocupada por la inseguridad, como una progresiva coordinación entre los países de la región contribuyan a impulsar las políticas de seguridad multidimensionales necesarias en la mayoría de ellos.

LA SEGURIDAD Y LA GOBERNABILIDAD: LECCIONES DE COLOMBIA

Por

Juan Manuel Santos Calderón

Ministro de Defensa Nacional de Colombia

La criminalidad organizada se ha convertido en la principal amenaza a la estabilidad de las instituciones democráticas en América Latina. Y no sólo en nuestro continente: África Occidental está dando señales preocupantes de sucumbir ante el peso de las redes mafiosas que se están extendiendo como pólvora a lo largo de los países que bordean el Atlántico y el Golfo de Guinea. Hasta la misma Europa está amenazada. Lo saben, o lo deberían saber, los países de la cuenca del Mediterráneo.

En el caso del continente americano, países que antes veían con indiferencia el tránsito del narcotráfico por su territorio hoy intentan desesperadamente evitar un naufragio institucional, mientras que otros que se creían lejanos a las rutas tradicionales de las mafias ven cómo son descargadas drogas en sus puertos y su sistema financiero es penetrado. Desde México hasta la Argentina, ningún país está a salvo y en la mayoría el panorama tiende a oscurecerse.

Sin embargo, no todo es ni debe ser motivo para caer en el pesimismo. Colombia, que como ningún otro país ha padecido y enfrentado los ataques de la criminalidad organizada, está dando muestras de que sí es posible doblegar estas organizaciones y recuperar la autoridad del Estado. Como solía

decir uno de nuestros Presidentes, coautor en esta publicación: sí se puede. Ése es mi mensaje principal.

* * *

El primer paso para enfrentar el problema es tener una perspectiva correcta sobre la naturaleza y el impacto del fenómeno. El narcotráfico, sin duda la forma más peligrosa e insidiosa de criminalidad organizada, nos puede servir de ejemplo.

Tradicionalmente, el debate alrededor del narcotráfico se ha dado entre quienes creen que hay que reducir la producción de narcóticos y de esta manera controlar la oferta, y quienes opinan que lo que hay que controlar es el consumo. No hay duda alguna de que los países productores como Colombia tenemos la obligación moral, y el compromiso internacional, de luchar con todos nuestros medios para evitar que los jóvenes —y cada vez más los jóvenes hispanoamericanos¹— caigan en el consumo de narcóticos, cerrándole las puertas a la producción de la droga. Y lo estamos haciendo. Pero ésta no es la única perspectiva que debemos tener sobre el fenómeno.

Para los países productores y de tránsito como Colombia, el narcotráfico representa ante todo *una amenaza a la gobernabilidad*. La razón es muy sencilla: ningún criminal de envergadura puede operar si no tiene un entorno favorable que le facilite el desarrollo de sus actividades. Y mientras más grande sea el negocio criminal, mayor será su penetración institucional. Eso es tan cierto en una ciudad de América Latina como en un puerto del Mediterráneo. Si el narcotráfico es de gran escala, también lo será la corrupción.

Pero en los países productores y de tránsito hay un elemento adicional, y es la necesidad que tienen estas organizaciones de *controlar territorio* para darle protección a toda la cadena de producción, procesamiento, transporte y comercialización de la droga. El problema se agrava cuando, como suele ocurrir, esa ambición territorial se convierte en una ambición política. Resulta

1 “La mayor parte de países que cuentan con investigación periódica y actualizada sobre el uso de drogas informan que dicho consumo se concentra en la población más joven de 18 a 25 años y entre los escolares menores de edad. Nuestra región (Sudamérica) no es una excepción a esa tendencia mundial, observándose que el uso de drogas ilícitas se concentra fundamentalmente en la población entre los 15 y los 35 años de edad”, *Jóvenes y drogas en países sudamericanos: un desafío para las políticas públicas*, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, 2006, pág. 105.

más económico y eficaz para estas organizaciones cooptar el aparato político de una región, con dinero o con amenazas, para asegurar la protección del negocio ilegal, e imponer su ley. De un momento a otro los países productores ven que han perdido el control de una parte de su propio territorio y que en su lugar se ha instalado un “para-Estado”.

Esa combinación de corrupción con control territorial abre un boquete en el Estado de derecho y vuelve absolutamente inoperantes a las instituciones. Por eso insisto en que la criminalidad organizada es la mayor amenaza a nuestras democracias. No porque subestime los problemas de pobreza e inequidad que lastimosamente aún subsisten en nuestro continente, sino porque un Estado cooptado es un Estado ineficaz, incapaz de resolver los problemas fundamentales de la sociedad, incluyendo la pobreza y la inequidad.

La ineficacia del Estado crea un círculo vicioso de pérdida de legitimidad institucional, y ésta es posiblemente la mayor de todas las amenazas. En la medida en que crece la inseguridad y el Estado no responde, las mismas redes de criminalidad se encargan de crear estructuras privadas de “protección”, es decir, de extorsión, que rápidamente echan raíces y desplazan al Estado.

Y un Estado que pierde el monopolio de la fuerza y la capacidad de dar protección a sus ciudadanos es un Estado que renuncia a la primera de todas sus obligaciones. Con esa pérdida de eficacia inevitablemente va de la mano la pérdida de gobernabilidad, porque los ciudadanos dejan de creer en sus instituciones. La conclusión, que ya la conocían los romanos desde los albores de la República en la historia del mundo, es una sola: la primera condición para asegurar la gobernabilidad que crea consensos y permite el desarrollo es la seguridad.

* * *

Por todas estas razones los países productores no tenemos opción. No podemos caer en debates académicos sobre si conviene más atacar la producción o la demanda, porque el tiempo está jugando en contra nuestra y debemos actuar ya.

En Colombia conocemos mejor que nadie lo que significa la expansión territorial del narcotráfico: los grupos armados ilegales, llámense FARC o paramilitares, se convirtieron en máquinas de dominio territorial para asegurar la

protección del negocio. Los cabecillas que los hicieron fuertes —hombres con alias como “el Negro Acacio”, “Fabián Ramírez” o “John 40” en el caso de las FARC; o “Jorge 40”, “Cuco Vanoy” o “Macaco”, en el caso de los paramilitares— son intercambiables tanto en su perfil como en sus acciones. Hoy, cuando los primeros están disminuidos y los segundos desmovilizados, el narcotráfico intenta reconstituir su control territorial formando bandas criminales.

Ese mismo patrón se está repitiendo en otros países. Las conocidas “maras” de Centroamérica, de un origen muy distinto al de los grupos armados colombianos, se comienzan a comportar de manera similar, en la medida en que se dedican a proteger el tránsito de la droga hasta la frontera con los Estados Unidos. Para eso montan una infraestructura de control sobre los puntos fronterizos y sobre el transporte en trenes, además de convertirse en brazo armado del narcotráfico.

Los estudios del BID y Naciones Unidas muestran que es cada vez más común encontrar que los narcotraficantes contratan a las “maras” para que se ocupen de su “trabajo sucio” en Centroamérica, encargándoles no solamente de la seguridad y el control de los cargamentos, sino de los homicidios por “ajustes de cuentas” y otras formas de control del territorio mediante el ejercicio de la violencia. A cambio les permiten tener una importante participación en el mercado de armas ilegales, además de darles el control del comercio local de narcóticos.

Las estadísticas no dejan duda sobre los efectos de esta pérdida de control estatal: cerca del 70% de los homicidios en Centroamérica están asociados con las pandillas y no es difícil colegir que, por lo tanto, con el narcotráfico.

Una situación no menos dramática están viviendo nuestros amigos mexicanos, con la guerra entre los carteles por los puntos de paso en las fronteras y el control marítimo y terrestre de las rutas de la droga. Desde Michoacán hasta el Golfo libran una lucha sin cuartel, apoyados en estructuras armadas que en nada se distinguen de los grupos paramilitares que tanto sufrimos en Colombia: comparten la misma ambición de control del aparato estatal a nivel local y hacen el mismo uso de la violencia brutal para “marcar” sus territorios.

El riesgo de “captura del Estado”, como dicen nuestros analistas, en todo el istmo centroamericano por parte de organizaciones narcotraficantes es real, y se refleja en la sofisticada infraestructura que han logrado montar para desplazar la droga a lo largo de sus costas: hoy en día resulta muy difícil hacer

un seguimiento de las trazas o huellas de las rutas marítimas, puesto que los narcotraficantes utilizan entre cuatro y cinco tipos distintos de vehículos marítimos para transportar la droga. Los alijos son transportados desde pequeñas lanchas rápidas (*go fast*) que hacen trayectos cortos para evitar la detección, saltando de un país a otro.

Un sistema tan complejo de encadenamiento de los envíos a lo largo de las costas supone, además de una multiplicidad de medios de transporte y una sofisticada red de comunicaciones para monitorear cada uno de esos envíos, un control de los puertos y puntos de abastecimiento que utilizan en sus rutas. Lo que significa una pérdida del control marítimo y territorial en todos estos países.

* * *

Enfrentamos entonces un enemigo de gran poder y agilidad, que pretende robarle el control a los Estados de su propio territorio para garantizar la prosperidad de su negocio ilegal. Pero si entendemos con claridad que ésa es su ambición, y lo enfrentamos con las herramientas de que dispone un Estado democrático moderno, lo podemos doblegar.

Para ello se requieren en esencia cuatro condiciones: (i) voluntad política, (ii) visión estratégica y de largo plazo, (iii) desarrollo de capacidades y (iv) cooperación.

Lo primero es la voluntad. Si un gobierno no da muestras claras de su firme voluntad de dismantelar estas organizaciones, perdió la batalla antes de comenzar. Nada es tan efectivo como el mensaje de que la cosa va en serio, y eso es lo que de manera ejemplar ha hecho el Presidente Uribe: demostrarles a estas organizaciones y a los colombianos en general que el Estado no ahorrará esfuerzos para desarticular estas organizaciones y proteger a la población.

Eso, que puede parecer natural en cualquier Estado de derecho, no lo era en la Colombia de hace unos años, sumida como estaba en la perplejidad frente al incremento vertiginoso de todos los índices de violencia y criminalidad.

Éste era el panorama en 2002: 1.307 civiles asesinados por los grupos armados ilegales, 372 en masacres (85% por las FARC, 15% por las autodefensas; en 2001, el porcentaje fue el inverso: el 65% fueron víctimas de las autodefensas y el 35% de las FARC); 144 dirigentes políticos asesinados por

estas organizaciones, entre ellos 12 alcaldes y 71 concejales; más de 2.000 colombianos secuestrados (943 por las FARC, 777 por el ELN, 183 por las AUC, 116 por grupos disidentes), entre ellos una precandidata presidencial, la felizmente rescatada Ingrid Betancourt, 13 miembros del Congreso de la República, un gobernador, 19 diputados departamentales, 9 alcaldes y 25 concejales; 300.000 colombianos desplazados, y el narcotráfico prosperando por doquier, en buena parte protegido por estas organizaciones.

Es en ese contexto que el Presidente Uribe lanza el mensaje a los colombianos de que hay que recuperar la autoridad del Estado y recuperar el control del territorio, visión que articula en la Política de Seguridad Democrática.

* * *

Esta visión es precisamente la segunda condición: sin una estrategia que articule a todas las instituciones y les diga hacia dónde deben enfilar sus esfuerzos, difícilmente se logran resultados sostenidos y sostenibles contra estas organizaciones.

Eso fue lo que el Presidente hizo cuando promulgó la Seguridad Democrática, con un punto adicional: hizo un llamado a los colombianos a apoyar a la fuerza pública en la recuperación de la seguridad. El mensaje incluía entonces dos elementos: darle confianza a la ciudadanía respecto a que el Estado haría todo lo que estuviera a su alcance para garantizar su protección, pero también recordarle que la seguridad no era un asunto exclusivamente de las autoridades. En un país del tamaño y con las amenazas de Colombia, el concurso de la ciudadanía en apoyar con información a las autoridades resultaba esencial.

Esa visión fue articulada en tres objetivos estratégicos básicos, dentro del objetivo general de recuperar la vigencia del Estado de derecho: la consolidación del control estatal del territorio, la protección de la población y la eliminación del comercio de las drogas ilícitas. En el segundo gobierno del Presidente Uribe, se actualizaron y refinaron estas estrategias, de acuerdo con los nuevos escenarios, en la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* del Ministerio de Defensa.

Dichas políticas han creado un marco que permite dar coherencia a los niveles estratégico, operacional y táctico en la recuperación de la seguridad y unificar los esfuerzos de todas las agencias del Estado.

Por otra parte, ni la voluntad del gobierno ni el diseño de políticas es suficiente si no hay herramientas para ponerlas en práctica. Es decir, si el gobierno no dispone de las *capacidades* necesarias para hacer frente a las amenazas. De todas las condiciones para una estrategia eficaz, ésta es tal vez la más difícil de cumplir: siempre toma tiempo fortalecer una institución para que adquiera el profesionalismo necesario. En no pocos casos se requiere de un cambio de cultura que sólo se decanta tras años de práctica.

Sin embargo, lo contrario también es cierto: cuando hay un marco de política y unos propósitos claros resulta mucho más fácil dar un salto cualitativo en la construcción de capacidades. Esta combinación de creación de políticas con el fortalecimiento de capacidades ha estado en la base del éxito de la seguridad democrática, y es posible derivar de ella algunas lecciones que pueden ser de utilidad. Mencionaré los ejemplos principales.

LA OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

La confianza de la población depende ante todo de la presencia permanente de las autoridades en su región y de la efectividad de la respuesta a sus necesidades. En 2002, el 15% de los municipios del país (170) no tenían presencia permanente de policía. Se incrementó entonces el pie de fuerza para garantizar que a todos los municipios llegara la Policía Nacional, no sólo a las cabeceras municipales, sino también a las zonas rurales, mediante el incremento de los Escuadrones Móviles de Carabineros. La Policía Nacional pasó de 104.420 efectivos en el año 2002 a 147.718 en 2008.

También las Fuerzas Militares incrementaron su número de hombres en cerca de un 27% —pasaron de 203.283 efectivos en el año 2002 a 276.916 en la actualidad— y llegaron, por primera vez de manera permanente, a lugares donde las organizaciones armadas ilegales campeaban sin restricción alguna, lo que había facilitado entre otras cosas el desarrollo de una vasta industria de narcotráfico: cultivos industriales de coca, enormes laboratorios de procesamiento, y una amplia red de vías de acceso, entre ríos y caminos, que les permitía entrar los productos químicos y sacar la cocaína.

La estrategia de ocupación del territorio también incluyó el establecimiento de Batallones de Alta Montaña para cerrar los corredores de movilidad

de los grupos al margen de la ley y la creación del programa “Soldados de mi Pueblo”, mediante el cual los jóvenes prestan su servicio militar en sus municipios de origen y de esa manera proporcionan seguridad a su propia región.

LA ALINEACIÓN DE LOS ESFUERZOS

Como parte de la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, se puso en marcha una estrategia de “alineación de esfuerzos” para asegurar que los esfuerzos de seguridad, erradicación de la droga, desarrollo de la economía rural y recuperación de los parques naturales vayan todos de la mano en un plan integral de consolidación territorial. El plan es dirigido desde un centro regional de coordinación por un equipo interinstitucional de militares, policías y civiles de todos los ministerios. Los resultados de los planes piloto son esperanzadores: los campesinos han comenzado a erradicar la coca *motu proprio*, porque ven que el Estado ha llegado para quedarse, y que les provee los servicios a los que aspira cualquier ciudadano: seguridad, justicia, educación.

LA PROTECCIÓN DE CARRETERAS

Junto con el secuestro, nada contribuía tanto a la sensación de inseguridad de los colombianos como el temor a desplazarse por las carreteras. Se diseñó una política de protección de carreteras, que consistió no sólo en incrementar por tres el número de hombres de la policía de carreteras, sino ante todo en crear un *sistema* de monitoreo y respuesta permanente: automóviles encubiertos con comunicación satelital informaban a un centro de vigilancia en Bogotá la situación de seguridad, mientras que convoyes especiales de la Policía o del Ejército —dependiendo del nivel de la amenaza— patrullaban las carreteras y respondían a las emergencias. En el año 2002, 698 personas fueron secuestradas en las carreteras de Colombia; este año, ninguna. El resultado de esta política ha sido el incremento del tráfico vehicular en más del 30%.

EL FORTALECIMIENTO DE LA INTELIGENCIA Y LA CONTRAINTELIGENCIA

No por ser un lugar común es menos cierto que la clave del éxito frente a este tipo de amenazas está en la inteligencia. Y yo añadiría: en la integración entre la inteligencia y las operaciones. Lo primero que hay que establecer es una adecuada coordinación entre las agencias de inteligencia, y eso lo hemos logrado a nivel estratégico mediante la Junta de Inteligencia Conjunta. El mismo concepto lo hemos aplicado a nivel operacional, con la diferencia de que hemos creado una jefatura que integra esa inteligencia consolidada con las operaciones. De ahí la serie de éxitos que hemos tenido contra los cabecillas de estas organizaciones en los últimos dos años.

Por otra parte, también hemos creado toda una serie de unidades especializadas de inteligencia, debidamente supervisadas y “aisladas” para que no puedan ser penetradas por la criminalidad organizada. Su contribución ha sido definitiva en el desmantelamiento de poderosos carteles que parecían intocables, como el cartel del Norte del Valle. Capturamos a su principal cabecilla, “Don Diego”, en septiembre del año 2007, y en los seis u ocho meses subsiguientes a todos sus lugartenientes, gracias al trabajo de inteligencia.

No menos importante ha sido el fortalecimiento de la contrainteligencia. Es doloroso, pero cierto: en un ambiente operacional en donde todas las organizaciones ilegales están asociadas al narcotráfico, el riesgo de contaminación para nuestros hombres y mujeres en la fuerza pública es alto. Varios resultados importantes, incluyendo precisamente la captura de “Don Diego”, no hubieran sido posibles sin un trabajo de contrainteligencia previo que desarticulara el sistema de “alertas tempranas” que habían instalado en el interior de nuestras fuerzas.

También se han conseguido logros en el trabajo de interdicción del transporte de narcóticos, en sus dos formas: aérea y marítima. El formidable trabajo de interdicción aérea que ha hecho la Fuerza Aérea, con sus debidas reglas de enfrentamiento, ha llevado a que en nuestros radares prácticamente desaparezcan las trazas de vuelos ilegales. Los narcotraficantes prefieren hoy aterrizar en pistas de otros países. La Armada Nacional, por su parte, ha creado todo un sistema de monitoreo e interdicción en los mares, integrando plataformas de inteligencia, estaciones terrestres, fragatas que hacen de centros de comando y control, y equipos especializados en interdicción

de lanchas rápidas, desde lanchas guardacostas hasta helicópteros. El resultado de estos esfuerzos es un incremento desde 2002 en la interdicción de la droga en los mares de un 180%.

LA POLÍTICA CONTRA EL SECUESTRO

La reducción dramática del secuestro extorsivo en Colombia —en un 89%— no ha sido una casualidad: es el resultado de una política que, por una parte, ha unificado a todas las agencias del Estado —Fiscalía, Policía, Ejército y DAS— en unos grupos especializados, llamados “GAULA”, que cuentan con entrenamiento especializado en una Escuela Unificada, lo que ha permitido incrementar dramáticamente el número de judicializaciones y rescates. Por otra parte, la lucha contra el secuestro ha contado con un monitoreo permanente de los resultados, incluyendo al mismo presidente, quien se ha encargado de exigir una rendición de cuentas por cada caso que ocurre en el territorio. Una muestra más de la importancia de la voluntad política.

LA POLÍTICA DE DESMOVILIZACIÓN

Parte fundamental de la estrategia de desmantelamiento de las organizaciones al margen de la ley ha sido la oferta de desmovilización que el Estado hace a sus integrantes. Reconocemos que estas organizaciones han reclutado jóvenes en muchas de las regiones más desfavorecidas del país y les queremos dar una segunda oportunidad para que rehagan sus vidas. Cada vez son más los que aceptan esa oferta: tan sólo de las FARC serán casi 3.000 este año, de los cuales no pocos pasaron más de diez años en sus filas (casi 500). La desmovilización no sólo contribuye a reducirle el espacio a la ilegalidad, tendiéndoles un puente a los miembros de estos grupos. Es también una herramienta esencial en la judicialización de estas organizaciones, por la valiosa información que entregan sus miembros. Más de medio millar de cabecillas, muchos culpables de secuestros, han sido judicializados gracias a los testimonios de los desmovilizados.

LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS

Ninguna de las anteriores políticas y programas sería sostenible si no estuviera acompañada de un compromiso firme con la protección y el respeto de los derechos humanos. El presidente Uribe lo ha llamado “transparencia”, y yo he dicho que mi ambición en el Ministerio es que los derechos humanos sean, como dicen los británicos, un “*non-issue*” en las Fuerzas Militares: que dejen de ser un tema de preocupación. Ese compromiso con la transparencia y el apego a la ley lo hemos plasmado en una ambiciosa política de derechos humanos, la *Política Integral de Derechos Humanos y DIH*, que la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos ha llamado, generosamente, “un hito para el continente”. Nos dimos a la tarea de articular el enorme aparato de derechos humanos que tiene la fuerza pública (en total, son 428 oficinas) alrededor de cinco líneas de acción que garanticen un comportamiento impecable de nuestros hombres en el terreno: la instrucción, la disciplina (los controles), la defensa, la atención a grupos vulnerables y la cooperación.

* * *

La última —y no la menos importante— condición para tener éxito en la lucha con la criminalidad organizada y las organizaciones ilegales es asegurar una adecuada cooperación. La cooperación tiene que comenzar por casa aunque, como ocurre muchas veces, en casa es donde con frecuencia es más difícil ordenar las cosas. Ya mencioné la integración que hemos logrado en la inteligencia.

Esa integración es sólo un ejemplo del amplio desarrollo que ha tenido la doctrina conjunta en Colombia: tenemos fuerzas de tarea conjunta donde el comandante es un miembro del Ejército, el segundo comandante, un miembro de la Armada Nacional, y a su lado se sienta un general de la Fuerza Aérea; unidades especializadas de inteligencia donde la Policía trabaja de la mano del Ejército; centros de entrenamiento conjunto para pilotos de helicóptero, y, por supuesto, procesos conjuntos para toda la adquisición de material logístico.

La misma cooperación para la seguridad la hemos logrado con la justicia, mediante la creación de “estructuras de apoyo”, que son unidades de investigación criminal que operan bajo la dirección de un fiscal especializado y

con la protección de las Fuerzas Militares, para que su trabajo de recolección y evaluación de elementos probatorios no se vea amedrentado por el poder coercitivo de las organizaciones armadas ilegales.

Tal vez la mayor innovación que hemos logrado en materia de cooperación no es una del sector defensa, sino de todo el gobierno: la creación de un centro de coordinación de la Presidencia de la República y todos los ministerios, el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), mediante el cual el gobierno focaliza los recursos humanos y materiales necesarios para recuperar las zonas más desfavorecidas del país que durante décadas estuvieron dominadas por las organizaciones criminales y la economía del narcotráfico.

Frente a un fenómeno como el narcotráfico, los esfuerzos de un país serán en vano si no encuentran un apoyo correspondiente en los demás países. No podemos actuar como islas, ni siquiera como archipiélagos: lo que tenemos que construir son redes que correspondan en su flexibilidad y agilidad a las telarañas que con tanta habilidad sabe tejer el narcotráfico.

Desafortunadamente, no todos los países de la región dan muestras del mismo empeño en combatir estas organizaciones. Pero con varios estamos logrando una cooperación ejemplar: con México y Perú, por ejemplo, nuestras fuerzas y policías tienen intercambios de inteligencia en tiempo real, y estamos haciendo cada vez con más frecuencia sesiones de análisis estratégico para afinar nuestros mecanismos de cooperación. Con México precisamente y con la República Dominicana estamos encabezando una "troika" para lograr una mejor coordinación en las acciones contra el narcotráfico en la cuenca del Caribe, y hemos ofrecido cooperación técnica a todos los países que la requieran.

Por otra parte, es evidente que la lucha contra el narcotráfico en todos sus aspectos exige enormes recursos. Colombia ha sido afortunada en recibir una generosísima cooperación de los Estados Unidos en esta materia, que se extiende desde el equipamiento de unidades policiales y militares hasta el desarrollo de programas de recuperación de la economía rural. Sin esta cooperación no hubiéramos logrado estos resultados. Pero la clave, más que en los montos (que han sido un porcentaje menor del total de nuestro gasto en seguridad), está en la transferencia de conocimiento y en la flexibilidad con la que hemos podido operar, esencial en una lucha en la que la eficacia está en la rapidez de la respuesta.

Algunos países europeos nos han dado una cooperación puntual que ha sido de enorme valor estratégico en la lucha contra el negocio de las drogas ilícitas. El Reino Unido, por ejemplo, y más recientemente, Holanda. Pero en general hay que constatar que los recursos europeos han sido francamente exigüos; no parece haber voluntad de enfrentar el problema. En la mayoría de los países la lucha contra el narcotráfico sigue siendo un tema menor, relegado al cuidado de las policías judiciales: ni siquiera las agencias de inteligencia están involucradas. Cosa curiosa, si tenemos en cuenta que Europa, más pronto que tarde, va en camino de superar a los Estados Unidos como el primer consumidor de cocaína del mundo, y que el impacto del narcotráfico sobre su propia institucionalidad y la de los países vecinos promete ser devastador.

Mencioné al comienzo el caso de África Occidental: si esos países colapsan, como algunos ya lo están haciendo, bajo el peso de las toneladas de cocaína que cruzan el Atlántico sin restricción para llegar a sus costas, el asunto pasará de ser un problema criminal a uno de seguridad nacional. Es hora de que Europa se despierte.

* * *

Con lo que vuelvo a mi tema original: la relación entre la seguridad y la gobernabilidad. La recuperación de la seguridad, gracias a la Política de Seguridad Democrática, ha significado un vuelco histórico para la democracia y el bienestar de los colombianos. El número de homicidios de alcaldes y concejales se redujo en un 84%: hoy todos los alcaldes gobiernan desde sus municipios, cuando en 2002 cerca de 400 —más de una tercera parte— no lo hacían.

La participación electoral se incrementa con cada elección, el traslado de mesas de votación por razones de seguridad es cada vez menor, y la injerencia de redes mafiosas en la política nacional está siendo desarticulada de manera sistemática por las autoridades judiciales, que hoy tienen el campo libre para actuar.

Con eso hemos ganado todos, y en particular la oposición, que gobierna sin contratiempos desde hace cuatro años en la capital de la República y en departamentos, ciudades y municipios donde antes estaba en riesgo.

Lo mismo ha ocurrido con la economía: se ha creado un círculo virtuoso que ha llevado a tasas de crecimiento de entre el 6 y el 7% en los últimos

años, cuando el promedio en los años anteriores era del 2,2%. La proporción de la inversión en el PIB pasó del 15% en 2002 al 28% hoy, es decir, por cada peso que se invertía en Colombia en 2002 hoy se invierten dos. Y en algunos sectores, como el minero, la inversión se multiplicó por un factor de ocho, gracias a la seguridad.

Todo esto significa bienestar y, ante todo, *confianza* de los colombianos en sus instituciones. Con la desarticulación sistemática de la criminalidad organizada y las organizaciones al margen de la ley, se ha recompuesto el Estado de derecho y se ha vuelto a *creer* en la capacidad de acción del gobierno, si bien aún nos queda bastante camino por recorrer. Por eso mi mensaje es: sí se puede.

REFORMAS INSTITUCIONALES: CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

LECCIONES DE LA INDEPENDENCIA

Por
Héctor Aguilar Camín
Escritor

La historia patria es una de esas extrañas cosas que les pasan a los niños, junto con los cuentos de hadas y los terrores nocturnos. Aprenden que sus países fueron fundados en gestas heroicas por seres sobrehumanos. Luego descubren que la realidad es menos heroica de lo que les contaron, más imperfecta, cuando no atroz.

Quien se acerca con los ojos abiertos a la historia de nuestras independencias encuentra en ellas pocas cosas que celebrar, salvo la independencia misma. Casi todo lo demás, hay que decirlo, fue un desastre. Un desastre magnífico, sin duda, actuado por personajes extraordinarios, puntuado por hazañas militares que apenas tienen parangón. El libertador mayor, el loco mayor, Simón Bolívar resumió el asunto en una frase: *“La independencia es el único bien que hemos conseguido a costa de todo lo demás”*.

Al sociólogo boliviano René Zavaleta le gustaba hablar de “momentos fundadores” de los países. Algo de eso hay en nuestras guerras de independencia. Tuvimos un parto prematuro del que las nacientes naciones tardaron mucho tiempo en reponerse, un parto que sigue siendo la explicación de algunas de nuestras malformaciones.

Destaco seis enunciados que podríamos llamar lecciones fundadoras de nuestra independencia.

Primero: *Con la legitimidad política no se juega.*

Segundo: *La violencia es mala partera de la historia.*

Tercero: *Hay algo peor que un gobierno fuerte: un no gobierno.*

Cuarto: *Donde no hay hacienda pública sana no puede haber gobierno sano.*

Quinto: *La identidad nacional se construye excluyendo.*

Sexto: *Puede inventarse de la noche a la mañana una constitución pero no una nación.*

LA LEGITIMIDAD

La independencia de América tuvo su origen en una crisis de legitimidad política, creada por Fernando VII, el monarca español, uno de los grandes productores de ilegitimidad de la historia de las monarquías europeas. Fernando VII conspiró primero contra el reinado de su padre para inducirlo a abdicar en su favor. Abdicó luego él mismo, en 1808, en favor de José Bonaparte, lo cual sublevó a España. Fernando fue repuesto en su trono por la insurrección popular española, en 1814, a partir de lo cual desconoció la Constitución de 1812, promulgada en su nombre por las Cortes de Cádiz. Restauró el absolutismo y desató la contrarrevolución de independencia que acabó de incendiar los dominios de ultramar. A este último respecto, puede decirse que el más grande impulsor de nuestras guerras de independencia fue Fernando VII.

En 1820, bajo presión de un levantamiento militar, Fernando VII restableció la Constitución de 1812, pero en 1823 volvió a abolirla, para dar inicio a su última década de reinado, la llamada Década Ominosa (1823-1833). Durante esa década el increíble Fernando acabó de perder el imperio de ultramar y sembró la semilla de la discordia en la península desconociendo la Ley Sálica que obligaba a la sucesión monárquica en la figura de un varón. Desconoció la Ley Sálica porque no tenía hijo varón, sólo dos hijas, lo cual dio pie a la protesta dinástica de su hermano Carlos. La nueva fisura de legitimidad de la corona creada por Fernando dio lugar a las guerras carlistas que acabarían de ensombrecer la historia de España durante el siglo XIX.

De modo que Fernando VII, en poco más de veinte años de reinado, perdió un imperio y puso los cimientos de una guerra civil endémica en España. Su instrumento no superado fue interrumpir la cadena de la legitimidad, tema sensible a los hispanoamericanos del siglo XXI que regatean la legitimidad de sus regímenes democráticos porque no han traído prosperidad económica. La democracia no trae empleos y tasas altas de crecimiento. Eso lo pueden traer también las dictaduras. La democracia trae libertades públicas y sustitución pacífica de gobiernos con plazos fijos, sujetos al arbitrio de los votos ciudadanos.

La quiebra de legitimidad creada por la abdicación de Fernando VII precipitó sin rumbo el proceso de la independencia. La restauración absolutista de Fernando a partir de 1814 rompió la posibilidad de una independencia americana negociada, en el marco de una comunidad hispánica, fruto lógico y deseable ante la decadencia imperial de España.

La decisión del imperio en declive no fue negociar sino someter. La restauración absolutista multiplicó y envenenó los movimientos de independencia, que tenían de por sí su propia carga intransigente, alucinada y cruenta.

LA VIOLENCIA

Apenas puede exagerarse el poder destructor de nuestras guerras de independencia. En México murieron 600.000 personas de una población de 6 millones. La producción minera cayó a una cuarta parte, la agrícola a la mitad, la industrial a un tercio. Venezuela perdió entre noventa y cien mil hombres de una población de 900.000 habitantes. Su hato ganadero disminuyó de 4,5 millones de cabezas a 256.000¹.

Es difícil decir para qué sirvió tanta destrucción. Sólo un patriotismo estrecho, construido con posterioridad a los hechos, puede decir que tanta violencia valió la pena porque al final de ella nacieron los países de los que hoy somos patriotas. La verdad es que Bolívar tenía razón cuando le preocupaba la posibilidad de que las independencias americanas dieran lugar a la formación de republiquetas y “gobiernitos”. Soñaba con una confederación americana que diera lugar a un gobierno fuerte, supranacional, “una nación de

¹ John Lynch, *Las revoluciones hispanoamericanas, 1808-1826*, págs. 246, 214, 365.

repúblicas” y no “secciones, fragmentos que, aunque de grande extensión, no tienen ni la población ni los medios, no podían inspirar ni interés ni seguridad a los que desearan establecer relaciones con ellos”. En cambio, Bolívar preguntaba: “¿Quién resistirá a la América reunida de corazón, sumisa a una ley y guiada por la antorcha de la libertad?”.

La peor herencia de las guerras independientes fue el militarismo. La independencia creó a los ejércitos que la hicieron posible. Al hacerlo, militarizó nuestra vida pública. Los militares fueron desde entonces, en más de un sentido, los dueños de las nacientes naciones, factores de poder real encarnados en caudillos y caciques con sus propios ejércitos, capaces de desafiar y aun derrotar a gobiernos débiles, sujetos siempre a la negociación con esos jefes locales. La fuerza regional de esos caudillos y caciques con fuerza militar propia son el origen de los pactos federalistas que rigen en su mayor parte a las distintas repúblicas hispanoamericanas: pactos de respeto a los dominios territoriales de caudillos capaces de tambalear gobiernos. Desde entonces, la fuerza militar no sujeta a control cabal de los gobiernos civiles fue una sombra persistente de nuestra vida pública, y llenó de golpes militares nuestra historia.

Las guerras de independencia se libraron en tres frentes. Fueron a la vez guerras contra el Imperio español por la independencia, guerras civiles que dieron paso al triunfo de los criollos patriotas sobre sus hermanos realistas, y guerras contra los vecinos, que dieron paso a la formación de nuestras naciones: Paraguay y Uruguay contra Buenos Aires, Chile contra Perú, Perú contra el Alto Perú, Ecuador y Venezuela contra la gran Colombia, Guatemala, Centroamérica en general, contra México.

En esos territorios, que buscaban no sólo la independencia de España sino también de sus vecinos, se crearon las nuevas soberanías que dieron por mucho tiempo paso a los “gobiernitos” que temía Bolívar y al dominio de las oligarquías locales, sus rencillas y privilegios. Los intereses oligárquicos provinciales triunfaron sobre el sueño unitario de Bolívar, y sobre Bolívar mismo, quien pasó de ser el Libertador a ser el déspota y de ser el héroe a ser la amenaza. Los oligarcas de mira estrecha, pegada al terruño, fueron los artífices de nuestras naciones, sus primeros arquitectos. Lo que salió de sus manos no fue el diseño de la felicidad americana independiente que prometieron sus proclamas, sino nuestra historia decimonónica, otra magnífica catástrofe.

EL GOBIERNO

A juzgar por lo sucedido, el sueño bolivariano de una “nación de repúblicas” era tan imposible como el sueño de una comunidad hispánica de naciones independientes, unidas bajo el manto cultural y simbólico, más que militar y gubernativo, de la monarquía española. Un monarca menos “narizotas” que Fernando VII —“narizotas” le llamaban sus contemporáneos— acaso hubiera reconocido la realidad y pactado con sus colonias una relación imperial suave, negociada, más que la restauración absolutista, violenta, que trató de imponer.

Lo cierto es que los impulsos imperiales frente a los reinos americanos estaban en todas partes. Era tan imperialista el monarca como los liberales españoles, legisladores de las Cortes de Cádiz. Había la tentación imperial también en los patriotas americanos. Buenos Aires trató de quedarse con los privilegios de la corona en su relación con Paraguay y el Uruguay, Perú actuaba imperialmente frente a Chile y el Alto Perú, etcétera.

A falta de condiciones para una confederación de amplio horizonte, no hubo sino que cada quien se rascara con las uñas de sus propias oligarquías, en sus propias tierras, puertos y ciudades, celosamente protegidos de las ambiciones de los vecinos. El resultado fue la proliferación de aquellos “gobier-nitos” que enervaban a Bolívar. A lo largo y a lo ancho de las nacientes naciones hubo una fila de gobiernos débiles, oscilantes entre el sueño de tener gobiernos representativos y la necesidad de imponer gobiernos fuertes.

Los gobiernos representativos naufragan con rapidez en la parálisis o la conspiración de sus adversarios; desembocan, más temprano que tarde, en una solución militar o política de gobierno fuerte. Los gobiernos fuertes se despeñan rápidamente en la dictadura, que da paso a revueltas y restauraciones republicanas. Constituciones van y constituciones vienen sin que logre resolverse el problema central del gobierno que, como se sabe, es gobernar.

El dilema político continuo de nuestras nuevas naciones es entre gobiernos fuertes o gobiernos representativos, entre poder central o poder federal, ejecutivo fuerte o acotado por los otros poderes. Al final, en todo el continente se imponen las instituciones del régimen presidencial que presenta hoy en muchos sentidos rasgos característicos de los gobiernos débiles de nuestra independencia: gobiernos divididos, desafiados por los poderes fácticos, por la pluralidad política, por el faccionalismo regional o legislativo, y por usos y costumbres resistentes al cambio, amenazados por la globalización.

La disolución del Imperio español, por cierto, es nuestra segunda gran experiencia continental en los efectos implacables de lo que hoy llamamos “globalización”. La primera fue la conquista.

FINANZAS

Las finanzas públicas no son heroicas, sino asunto de financistas y contadores. No forman parte de nuestro imaginario histórico con la misma intensidad que los próceres, sus dichos, sus gestos y gestas. Pero la verdad es que podría intentarse una historia completa de nuestras desventuras como naciones haciendo la historia de nuestras haciendas públicas, de la baja calidad de las finanzas gubernamentales. Las guerras de independencia fueron la peor escuela imaginable en esta materia. Una escuela de saqueo, confiscaciones, préstamos forzosos, impuestos especiales, suspensión de garantías económicas, despojo de los enemigos.

Herencia directa de las guerras de independencia fue el panorama de haciendas públicas exhaustas, que tardaron décadas en reponerse. México tuvo su primer gobierno superavitario luego de la Independencia hasta la década de 1890. Una herencia peor, menos visible, fue el hábito adquirido por los patriotas de disponer de la hacienda pública como de sus hombres de a caballo, verla como una caja de recursos y no como un cimiento de la nación.

Nuestras naciones independientes naufragaron a lo largo del siglo XIX en una recurrente marejada de haciendas públicas deficitarias, empréstitos extranjeros onerosos, privilegios fiscales oligárquicos, impuestos especiales de emergencia, acreedores usurarios, débil recaudación, gigantescas clientelas. Fue un rasgo fundador en muchos sentidos. La historia fiscal de América Latina durante el siglo XX no difiere mucho en lo básico de las exhaustas haciendas posindependientes.

IDENTIDADES

Las guerras de independencia no trajeron buenas soluciones para nadie. No le devolvieron a España el dominio sobre sus colonias ni dieron a éstas independencias practicables. La guerra engendró guerra y ésta un odio fratricida que introdujo una lesión esquizofrénica en el corazón de las sensibilidades nacionales hispanoamericanas.

El núcleo de nuestros nacionalismos fue el patriotismo criollo, la historia política de un resentimiento. Para afirmarse frente a los peninsulares, los criollos se adscribieron a la noción de una grandeza y una superioridad americana. Con las guerras de independencia, la rivalidad familiar, política, económica, simbólica, alcanzó un nivel de encono que prolongó por generaciones las diferencias entre la antigua metrópoli y las nuevas naciones.

Durante su revuelta sangrienta, luego de lapidar la ciudad de Guanajuato, corazón de la economía minera novohispana, el cura Miguel Hidalgo, padre de la independencia mexicana, calmaba a sus huestes indias y mestizas dejándolos ir a “coger gachupines”. La fórmula del odio fratricida de Bolívar es insuperable en su salvaje elocuencia: “Españoles y canarios contad con la muerte aún siendo indiferentes, si no obráis activamente en obsequio de la libertad de América. Americanos, contad con la vida aun cuando seáis culpables”.

La guerra significó una pérdida enorme de vidas y haciendas, la destrucción o el éxodo del talento empresarial de tierras americanas. Fue también una pérdida de identidades, mejor dicho, una fractura en el corazón de la identidad del mundo hispánico. Su rasgo central fue la negación de España como matriz cultural de las naciones emergentes. Durante más de un siglo, la celebración del día de la independencia mexicana incluyó el grito “Mueran los gachupines”, que es como gritar “Mueran mis bisabuelos”.

Nuestras naciones fueron a buscar su identidad fuera del orbe hispánico donde la tenían, en las raíces indígenas o africanas, y tuvieron con su raíz hispánica un pleito simbólico de negaciones que nos marca todavía.

Muchos nacionalismos latinoamericanos tienen pendiente su ajuste de cuentas con el peso de la cultura hispánica en su historia y la desinención de sus identidades sustitutas, hijas de aquella fractura. La idea, por ejemplo, de que la raíz indígena explica mejor el ser de México que la raíz española es una fabricación del patriotismo criollo, pasada por el agua de borrajas del nacionalismo revolucionario.

LEYES Y REALIDADES

La crisis de legitimidad de la corona española creada por Fernando VII pasó íntegra a los dominios americanos que estaban preparados para todo menos para inventarse una forma de gobierno distinta a la monárquica. La monar-

quía era su hábito y su horizonte, aunque llevaran décadas forcejeando con ella por distintos agravios. En esa quiebra de la legitimidad de la forma de gobierno da inicio la sinuosa historia de la invención de nuestros gobiernos independientes, un largo forcejeo entre los hábitos monárquicos y los proyectos modernos de republicanismo, cuyo déficit de fondo fue siempre, acaso lo sigue siendo todavía, un déficit de legitimidad.

No podía haber legitimidad en los intentos de inventarse monarcas criollos, como trató de hacer Iturbide en México. Tampoco en la construcción de regímenes republicanos, centralistas o federalistas, donde no había instituciones democráticas previas, nacidas del acuerdo y la práctica social, ni había ciudadanos capaces de llenarlas. Tomando formatos de aquí y allá, de la Constitución liberal de las Cortes de Cádiz, de las ideas de la Ilustración o de la experiencia estadounidense, los primeros patriotas inventaron gobiernos e instituciones que tardaron décadas, a veces siglos, en llenarse de ciudadanos de carne y hueso. En todos esos experimentos hubo un continuo baldón de ilegitimidad, ante las evidentes deficiencias de su operación, una continua sospecha de falsedad e impostura, una queja persistente de manipulaciones oligárquicas y simulación institucional.

Nuestras instituciones gubernamentales no nacieron de una lenta acumulación de costumbres y prácticas políticas, sino de la quiebra inesperada de la legitimidad de una monarquía, para la que nadie estaba preparado. La sustitución de la monarquía fue un experimento colectivo que consistió en improvisar gobiernos sobre la marcha y caerse y levantarse de ellos a lo largo del camino.

Países como México no encontraron la forma efectiva de practicar las instituciones democráticas soñadas por sus constituciones republicanas desde 1824 sino hasta el año 2000. Lo que hubo en medio fue una gigantesca ortopedia de las viejas costumbres de comportamiento político, medidas a empujones en los moldes constitucionales de gobiernos republicanos, democráticos y representativos. Antes de eso, el país, mi país, no tuvo estabilidad política prolongada sino cuando pudo encontrar una forma semimonárquica de gobierno montada sobre la manipulación de las formas democráticas previstas en la ley. Pienso en la dictadura unipersonal de Porfirio Díaz, entre 1884 y 1910, y en el presidencialismo mexicano posrevolucionario, entre 1934 y el año 2000: aquellos presidentes electos con respeto a todas las formas constitucionales democráticas y representativas, que ejercían sin embargo un poder extra constitucional

muy superior a sus facultades escritas. Supervivencias monárquicas novohispanas, llamó a esto nuestro historiador Edmundo O’Gorman, con precisión insuperable.

Una y otra vez nuestros patriotas fundadores iban optimistas y regresaban escarmentados de la realidad que querían transformar. Había un golfo insalvable entre sus audacias constitucionales modernas y la realidad de las costumbres antiguas. No podían ser, cosas del tiempo, sino monárquicos o republicanos. Pero ser monárquicos acabó siendo igual a ser traidor frente a las ganas de autonomía de las patrias nuevas. Y ser republicano equivalía a ser utópico, pues la sociedad tenía usos y costumbres monárquicas, es decir, feudales. Nuestros patriotas se fugaron hacia delante. Fueron ilustrados en tierras analfabetas, republicanos en tierras monárquicas, representativos en tierra de fueros oligárquicos, federalistas en tierra de caudillos, liberales en sociedades sin libertades, democráticos en tierra de ciudadanos imaginarios. Estaban por delante de su tiempo y su tiempo los traía de nuevo al pasado. Acaban siendo todos, el que más o el que menos, “gente de muchos principios y pocos escrúpulos”².

Hemos tardado doscientos años en parecernos a los países que soñaron nuestros patriotas, aquellas gentes de muchos principios, según exigían sus ideales, y pocos escrúpulos, según mandaba su realidad. Ha sido un largo trayecto, nuestras naciones son ahora más o menos sólidas, irreversibles como naciones. Tanto, que empiezan a soñar de nuevo, doscientos años después, el sueño prematuro de Bolívar que era no pintar grandes fronteras, sino globalizar a los hermanos adversarios en una “nación de repúblicas”.

Las lecciones de nuestra independencia, o al menos éstas que esbozo, alcanzan para el trazo de un manual de buen gobierno. Primero: no hay que jugar con la legitimidad de los gobiernos. Segundo: no hay que recurrir a la violencia como “partera de la historia”. Es una mala partera: arruina lo que viene bien y empeora lo que viene mal. Tercero: hay que construir gobiernos fuertes capaces de gobernar, con lo cual no me refiero a las dictaduras, que son gobiernos constitutivamente débiles, sino a gobiernos que gobiernen. Cuarto: haciendas públicas sanas son la piedra de toque de los gobiernos que pueden gobernar. Quinto: el nacionalismo es un bien tóxico, que hay que tomar en dosis razonables. Sexto: no hay que hacer leyes que no podamos

² John Lynch aplica esta fórmula a Bernardo de Monteagudo, editor de la *Gaceta de Buenos Aires*, que abogaba por una democracia extrema, era furibundo antiespañol y exhortaba a sus compatriotas americanos: “Corred, corred, a exterminar a los tiranos”.

cumplir, porque no cumplir las leyes afecta el corazón mismo de la legitimidad de los gobiernos, con lo que regresamos al punto uno: con la legitimidad no se juega.

Dice Ernest Renan, estrategia mayor de la historia patria:

La esencia de una nación es que se hayan olvidado muchas cosas... Olvidar... es un factor crucial en la creación de una nación, y es por eso que el progreso en los estudios históricos a menudo constituye un peligro para el principio de la nacionalidad. Ciertamente, las pesquisas históricas exponen a la luz hechos violentos que ocurrieron al inicio de todas las formaciones políticas, incluso de aquellas cuyas consecuencias han sido en conjunto benéficas. La unidad siempre se logra a través de la brutalidad.

Lejos de mí la pretensión de suspender el cuento de hadas de la historia patria. Digo sólo que podríamos obtener lecciones igual de profundas mirando de frente las zonas oscuras que el cuento de hadas oculta o disfraza. Parafraseando a Tolstoi podríamos decir que las naciones felices son todas iguales y las desdichadas cada una a su manera. En la manera como fuimos desdichados puede haber mayores lecciones que en los momentos que nos hicieron felices, por la sencilla razón de que la conciencia de nuestros límites es más pedagógica que la celebración de nuestros dones.

REFORMAS A LA JUSTICIA Y DESARROLLO INSTITUCIONAL: EL CASO DE LA REFORMA EN CHILE

Por

Soledad Alvear Valenzuela*

Senadora de la República de Chile

La constelación de esfuerzos compartidos desde la sociedad civil, los poderes públicos y la academia hicieron posible en décadas pasadas la generación de importantes transformaciones en los sistemas de enjuiciamiento criminal vigentes en la mayoría de los países del continente americano.

Es verdad que gran parte de esos cambios originalmente fueron promovidos a partir del impulso democrático que alentaba a muchos gobiernos, luego del cese de dictaduras o interregno de administraciones *de facto*. Esto significó después prospectar estos cambios e inscribirlos en una agenda consistente con otros proyectos políticos, canalizando cooperación internacional y enfrentando nuevos desafíos en los diseños estatales.

A casi dos décadas de esos procesos, la mayor parte del continente americano exhibe una democracia extendida y un convencimiento generalizado y razonable de que el mercado es un mecanismo relevante a la hora de impulsar bienestar y disminuir pobreza, con reglas claras y un Estado subsidiario.

Arribo a esa tesis en la convicción de que para ello la reforma de la Justicia ha resultado indispensable para enfrentar estratégicamente el desarrollo

* Ex Presidenta Nacional del Partido Demócrata Cristiano. Ex Ministra de Relaciones Exteriores, Ex Ministra de Justicia y Ex Ministra del Servicio Nacional de la Mujer.

de nuestros Estados. De esta forma, si en la década de los ochenta ésta fue clave para la recuperación de la democracia en muchos países del continente, en los noventa para fortalecer las garantías y derechos proclamados, hoy lo es para consolidar nuestras capacidades institucionales y replantear el rol del Estado para el siglo XXI.

En efecto, frente a este nuevo siglo la Justicia significa una demanda más profunda y sofisticada de bienes ciudadanos. Un Estado de derecho de rasgos más elocuentes es requisito indispensable para modernizar nuestros Estados. Para su consecución la tarea es vasta y las fórmulas variadas, pero no siempre fáciles de impulsar: creación de nuevas judicaturas, rediseñando las existentes, perfeccionamiento del recurso humano judicial, redefinición de los grados de autonomía de los poderes judiciales, perfeccionamiento de los mecanismos de control y rendición de cuentas, capacitación de los actores del sistema de Justicia, mejoramiento de la oferta de cobertura de derechos a través de procedimientos desformalizados y expeditos, generación de precedentes que promuevan la certeza jurídica y disuadan el conflicto, por nombrar sólo algunos.

Por su parte es crítico abordar estos esfuerzos desde una óptica de política pública y no sólo de reforma sectorial, considerando aspectos cualitativos vinculados principalmente a la gestión e innovación en los procesos, detección temprana de desviaciones, matrices de gradualidad y evaluaciones de impacto. En síntesis, elaborar políticas de Justicia conlleva, como en ningún otro deber estatal, considerar variables sustantivas de legitimidad por resultado, que honren lo mejor de los conocidos *e-values*, en donde la necesidad, efectividad, consistencia y proporcionalidad estén presentes como en cualquier regulación.

¿En qué nos basamos para postular todo esto? ¿Cómo la Justicia puede llegar a incidir en la consolidación de estándares democráticos y sociedades más plenas? ¿No es acaso la Justicia un bien público que debe ser proveído en esa calidad como obligación de quien ostenta el poder y que sólo impacta en aquellos que acuden a la oferta de tutela?

Los sistemas de administración de Justicia ocupan un espacio fundamental en las sociedades modernas, ya que se han convertido en indicadores elocuentes de gobernabilidad, vigor económico y tradición cultural.

Nada conseguimos sólo con implantar nuevos códigos, promulgar leyes, dictar normas de derechos y deberes, reforzar las potestades reglamentarias,

cayendo en lo que algunos han denominado inflación normativa o esquizofrenia prohibitiva. Se requiere promover ciertos grados básicos de consciencia colectiva que permita empoderar a las personas como sujetos activos, vigilantes y comprometidos.

La receta para países globalizados tampoco implica fomentar el libre comercio si no que existen incentivos legales para la protección de la inversión, promover integración sin servicios jurídicos de acceso colectivo para nacionales y extranjeros, propiciar la innovación y el desarrollo (I+D) sin leyes que custodien la propiedad intelectual e industrial, o en suscribir tratados internacionales, sin el compromiso de cumplirlos con una legislación interna adecuada (*enforcement*).

Ambas dimensiones llevan a un solo cauce, a saber: la cultura jurídica, que no debe ser entendida como un cúmulo de piezas legales o plexo de buenas prácticas observantes, sino como el espacio común en donde convergen la mirada del Estado y de los súbditos, del gobernante y del ciudadano, del mandante y su representante. En definitiva, la cultura jurídica pone en evidencia la intensidad de los consensos que un país es capaz de lograr en su tejido social, lo que demuestra que todos los conflictos en la historia mundial han estado marcados por el déficit que en mayor o menor medida ha ofrecido este consenso, que hoy se titula recurrentemente como gobernabilidad.

Reafirmada su incidencia, explicamos el porqué la Justicia es mucho más que un deber público unilateral, sino un bien matizado, con visos de interés privado, que debe ser capaz de promover incentivos compartidos para que su financiamiento no sea exclusivamente con cargo a rentas generales o presupuestos fiscales.

En efecto, esto opera de manifiesto en la justicia civil en Chile, en donde pareciera existir en el inconsciente colectivo de la comunidad usuaria una especie de contradicción vital: vislumbrarla en una suerte de estadio secundario, que no reclama urgencia, que no vulnera derechos humanos con la intensidad y elocuencia que institutos mal planteados en lo criminal, y que es, en definitiva, “un asunto de privados”. Sin embargo, por otro lado, las tasas de demanda suben año a año, pese a haber una respuesta lenta en la provisión de Justicia, los juicios ejecutivos y las cobranzas abarcan gran parte de esta demanda y los abogados siguen recomendando a sus clientes una acción civil asociada a cualquier causa que se sustancie en tribunales. La dicotomía es un lugar común a

estas alturas: un sistema de incentivos perversos, subsidiado por quienes precisamente deben acceder a una solución sin costos y sin demoras y que exige abordarla en una reforma que contemple un sistema de tasas judiciales compartido.

Con los desafíos de la justicia civil dimos un paso adelante para revisar rápidamente la reforma a la justicia penal, que fue una prioridad desde que la Concertación de Partidos por la Democracia ganó las elecciones presidenciales en 1990. En aquel entonces el primer paso fue avanzar en un proceso de reconciliación nacional, restaurando la confianza en un sistema judicial debilitado durante los años de dictadura.

La Reforma al proceso penal nace, sin embargo, a comienzos de 1994 en un esfuerzo de una serie de actores y que tuve la oportunidad de conducir como ministra de Justicia.

En efecto, la convicción de que el sistema procesal penal chileno —que mantenía una estructura básica desde 1907— era ineficiente, discriminatorio y no garantista, comenzó a instaurarse *in crescendo*.

No obstante, fue necesario convocar voluntades y, con algunos también, convencer a aquellos que no podían rendir cuenta de la posibilidad de transitar desde un sistema inquisitorio, escrito y reservado a uno acusatorio, oral y público, en menos de una década.

Lo hicimos con el concurso de todos: jueces, dirigentes políticos, parlamentarios, abogados y, en general, los grupos sociales con particular sensibilidad en las políticas públicas del sector Justicia.

Este consenso posibilitó alinear intereses, movilizar recursos, facilitar la discusión de proyectos, difundir con criterios razonablemente compartidos un mensaje nítido de lo que estamos haciendo y, al cabo de seis años, reformar la Constitución, crear un Ministerio Público, una Defensoría Penal y dejar sentadas las bases para la implementación gradual de una nueva forma de impartir justicia.

Este nuevo modelo descansó principalmente sobre el principio de la oralidad, como forma de litigar, lo que ha importado un esfuerzo de los agentes jurídicos, especialmente de quienes litigan, adquiriendo nuevas destrezas y estructurando acusaciones (fiscales) y defensas (defensores) desde una aproximación desconocida en su formación tradicional.

Si bien la generalidad de los diseños de la nueva justicia razonan sobre la base de que tan sólo una pequeña sección de causas ingresadas al sistema

culminará en un juicio oral, la eventualidad de que éste se produzca deja sentir su influencia en todas las etapas que le son previas y, es más, la oralidad penetra en la mayoría de las dimensiones que forman parte del proceso: audiencias de control, juicios preparatorios, acuerdos reparatorios, registros y en general todas las decisiones jurisdiccionales se adoptan en audiencia, desde la primera hasta la última, con limitadas excepciones.

En consecuencia, la oralidad trasciende al juicio para convertirse en una piedra angular del nuevo sistema por cuanto con ella se relacionan y conectan una serie de valores y rasgos que también cimentan el resto del sistema:

- La celeridad: dando resolución rápida a asuntos que en la escrituración tardarían mucho más tiempo.
- La intermediación: ya que se transforma en un vehículo de conexión directa y eficiente entre el tribunal y el imputado, entre fiscales y defensores, en definitiva entre la víctima y la administración de Justicia.
- La bilateralidad: disminuyendo brechas y asimetrías entre las partes, al colocarlas en un estadio de igualdad a la hora de representar intereses y enfrentar el litigio.
- La transparencia: es la oralidad el antídoto más eficaz para combatir la corrupción, el oscurantismo y la falta de probidad que los antiguos sistemas procesales penales no siempre podían combatir.

Está comprobado que la oralidad no sólo es un indicador de transparencia, sino correlativamente una herramienta que permite a las partes, a los medios de comunicación y al ciudadano observar el desarrollo de un proceso accediendo a información antes amparada en el otrora conocido “secreto del sumario”. De esta forma la oralidad entrega publicidad y esta última adquiere un importante rol en la tutela de derechos fundamentales, como el acceso a la Justicia y la libertad de informar.

El sistema oral supone que quienes toman las decisiones son los mismos que reciben la información en que ésta se sustenta. La principal fuente de información, en un procedimiento penal, emana de las declaraciones de personas, sean éstas testigos, víctimas, imputados, peritos e incluso abogados, y bien es sabido que la cantidad y calidad de la información que se recoge en un acta escrita es muy distinta de la que puede obtenerse de un contacto directo con la persona que es fuente de tal información.

En tal sentido el expediente es una mala forma de registro de información y no es conveniente que personas distintas a quienes reciben la información tomen decisiones a partir de ella.

Nos detenemos con atención en este último punto, pues estimo que se trata de un aspecto crucial para la confianza de las personas en nuestras instituciones judiciales y formas de administración de Justicia. Cuando hablamos de transparencia hablamos también de certeza, de seguridad jurídica, un activo decisor para la solvencia de nuestros sistemas políticos.

En síntesis, la oralidad se presenta como el eje central del nuevo proceso penal, que posibilita todas sus virtudes y que deviene en un poderoso instrumento de rendición de cuentas —*accountability*— del poder público a los usuarios de los servicios judiciales.

Por otra parte, la oralidad no sólo ha sido —como venimos diciendo— el catalizador esencial de las reformas que nos ocupan, también ha funcionado como una herramienta de evaluación, seguimiento y corrección.

Decimos esto porque el problema de la reforma en la mayoría de los países ha sido que no ha terminado absolutamente con ciertos vicios culturales del “expediente”. Es así como la oralidad se presenta como una metodología de intervención que habilita fortalecer la identidad de las reformas impulsadas y exigir que los cambios mantengan su innovación y cumplan con los estándares para los cuales fueron provocados:

- Presentación del “caso”, con estudio y conocimiento de todas las variables involucradas.
- Énfasis en decisiones rápidas adaptadas a las características del “caso”.
- Negociación procesal con igualdad de condiciones, dependiendo en parte de la información que se comparta en audiencia.
- Control en la actuación de intervinientes.
- Fortalecimiento de la oralidad en fases de instrucción, favoreciendo decisiones judiciales tempranas.
- Separación clara entre la esfera de lo jurisdiccional y lo administrativo.

En definitiva, lo que más ha condicionado y distinguido la administración de los tribunales es la *idea del expediente*. De hecho, la imagen natural que se asocia con un tribunal es la de un mesón de entrada con grandes anaqueles

repletos de expedientes y luego la de un conjunto de funcionarios rodeados, e incluso a veces tapados, por rumas de carpetas con antecedentes.

Aristóteles decía que el atributo es hijo de la naturaleza y la virtud de la costumbre: el expediente, obviamente, simboliza las malas costumbres del procedimiento escrito, antiguo e inquisitorio. Pero más allá de ello, expresa una forma de concebir la función judicial y, por ende, de organizar el trabajo de las cortes y tribunales. La intensa incorporación de este hábito en nuestras culturas legal y judicial ha hecho que las reformas destinadas a oralizar los procedimientos sean, a ratos y en algunos casos, poco eficaces.

Cierto es que siempre se piensa que las reformas adversariales terminan definitivamente con esta herencia de sistemas antiguos, sin embargo la realidad es que hoy, en la mayoría de los países que han llevado a cabo esas reformas, los expedientes siguen existiendo en el trabajo judicial y es necesario.

Quizás el gran mérito de la reforma chilena no ha sido su oportunidad (llega después de la de otros países como Colombia y Argentina), sino haber ayudado a corregir estas incapacidades adiestradas que señaláramos, existentes en nuevos sistemas implantados, y a prevenir que acontezcan donde las reformas recién maduran sus primeros resultados legislativos (México, Panamá y Perú), acudiendo al enfoque de política pública, del cual hemos relatado ya bastante en este artículo.

No quisiera concluir este artículo sin algunas reflexiones que, con indulgencia del lector, vuelven a reiterar algunas ideas, en la convicción de consolidar ciertos corolarios que me parece importante dejar sentados y que como reza el viejo adagio, por conocidos se callan y por callados, a ratos, se olvidan:

1. La Justicia es un componente esencial en la gobernabilidad y democracia de los países.

Las capacidades institucionales sólo adquieren un estándar de madurez real cuando van acompañadas de sistemas de justicia sólidos y aceptados por la comunidad en general. La experiencia americana está repleta de ejemplos de cómo el déficit democrático siempre ha estado aparejado de quebrantamientos en los poderes judiciales, demandas de derechos postergadas, reclamos de ciudadanos ante jurisdicciones internacionales o incluso, visto desde el ángulo inverso, presidentes de Cortes Supremas asumiendo interinamente el poder central por subrogaciones constitucionales. En esto último el caso de Bolivia, en el interregno entre los gobiernos de los presidentes Mesa y Morales, es de factura reciente.

2. *La Justicia es una pieza clave a la hora de consolidar crecimiento y bienestar económico*

Los sistemas de administración de Justicia eficientes facilitan la contratación de servicios y generación de mercados de créditos más desarrollados. Un sector judicial que exhiba reglas claras en términos de certeza jurídica —como *stock* de precedentes disponibles para los agentes comerciales como citaba Mezner— impulsa el surgimiento de empresas pequeñas y grandes, que ven disminuidas sus tasas de litigiosidad o bien enfrentan sus conflictos con procedimientos desformalizados y más expeditos. Esto también significa ostentar externalidades para hacer frente a las exigencias de los mercados internacionales y el flujo global de prestaciones con operadores extranjeros. Hace sólo algunos años Chile dio un paso importante en esta línea adoptando la Ley Modelo de UNCITRAL sobre Arbitraje Comercial Internacional, que permite resolver conflictos entre inversionistas extranjeros en Chile o entre alguno de estos últimos y los chilenos, bajo las mismas reglas aplicables que en Nueva York o París, disminuyendo costos de transacción y favoreciendo la uniformidad de criterios para la protección de sus capitales.

3. *La Justicia es un indicador de evaluación de nuestros sistemas políticos y sus operadores.*

Las autoridades tienden a marginar a los actores judiciales en la evaluación que hacen de las políticas públicas. Es común oír hablar de los jueces como sujetos insertos en el ostracismo de sus despachos judiciales y presos en el cautiverio de sus expedientes. A su turno, es común también una actitud reflejo de los magistrados en este sentido, que escabullen cualquier contacto ciudadano y referencia pública al rol que cumplen en la comunidad como juzgadores y adjudicatarios de derechos en conflicto. Ambas conductas son erróneas, la primera por una ausencia real de percepción del impacto que los jueces tienen para la apreciación del óptimo democrático por el ciudadano, y la segunda por una falsa representación de las verdaderas reglas que deben estructurar la independencia externa e interna del poder judicial.

No es posible impulsar sistemas políticos firmes, reformas del Estado exuberantes y políticas públicas eficientes si la labor judicial no es traducida y transmitida como un activo bien público de contribución diaria. También es un dato de la causa que todas las encuestas de opinión arrojan un bajo índice

de aprobación de la tarea judicial, incluso en países en donde se han implantado sistemas de justicia orales, adversariales y transparentes, en donde la labor de policías, fiscales y defensores es mucho más valorada.

La modernización de los sistemas de Administración de Justicia es un imperativo para consolidar los sistemas democráticos, dar gobernabilidad y facilitar el acceso a ella a todos los ciudadanos.

EL RETO DE LA REFORMA INSTITUCIONAL EN TIEMPOS DE CRISIS

Por

Natalio R. Botana*

Profesor Emérito, Universidad Torcuato Di Tella

Cabría formular de entrada una precisión de carácter histórico. En los últimos veinte años se ha convertido en un lugar común declarar la caducidad de los ideales de la Ilustración. Caducidad, se entiende, por partida doble: como posibilidad de progreso y como clausura de los “grandes relatos” que otorgaban sentido ascendente a la historia humana. El llamado deconstruccionismo posmoderno arrinconó en la penumbra de una nueva época la apuesta que Condorcet había formulado en 1793: “Son tres nuestras esperanzas sobre el porvenir de la especie humana: la destrucción de la desigualdad entre las naciones, el progreso de la igualdad dentro de un mismo pueblo, el perfeccionamiento real del hombre”.

Por otra parte, justo en el momento en que aquellas visiones pasaban bajo la criba de una novedosa crítica de la razón histórica, en los países iberoamericanos se ponía en marcha un proceso político inspirado en un antiguo depósito de experiencias republicanas y en la promesa de la democracia. El cruce entre ambos valores, férreamente reprimido durante largos períodos de autoritarismo, debía dar a luz una ética reformista capaz de apuntalar los regímenes políticos y las sociedades civiles que debían sustentarlos. De aquí se desprende un interrogante que impregna la agenda de objetivos de nuestra región en la próxima década (llamémosla Década de los Bicentenarios: 2010-

* Miembro del Foro Iberoamérica y del Círculo de Montevideo

2020). ¿Es acaso posible en el contexto actual de la globalización planetaria, cuando cunde una crisis financiera internacional con profundos efectos recesivos sobre las economías, llevar a buen puerto la ética reformista? Si la respuesta fuese afirmativa, vendría a demostrar que aquellos ideales abren todavía en el mundo del siglo XXI un cauce a la vez promisorio y factible.

No obstante, para aventar falsas retóricas más cercanas al ilusionismo que a la persuasión, se impone de inmediato un segundo reparo. Dentro de ese vasto espectro de designios, con sus efectos queridos y no queridos, la ética reformista, al abandonar resueltamente el camino que la conduce a una finalidad predeterminada, regida por causalidades históricas de inevitable consumación, debería respaldar su apuesta en la combinación de los valores de libertad, justicia e igualdad antes que en su mutua exclusión. De esta actitud, aún cuestionada en nuestra región por movimientos de raigambre militar-populista, se derivaría un conjunto de reformas ligadas a los grandes temas políticos de la representación, la República y el Estado.

Esta agenda reformista se desglosa en tres planos superpuestos entre los cuales circula la cultura política de nuestras sociedades: el plano de la democracia electoral, hoy adquirida y practicada como jamás había acontecido en el pasado de Iberoamérica; el plano de la democracia institucional que alude a la seguridad jurídica del Estado de derecho, a la separación de poderes con sus frenos y contrapesos, a la transparencia de los actos de gobierno y a la rendición de cuentas de los gobernantes; y, por fin, el plano de la democracia ciudadana entendida como el horizonte apetecible que busca ampliar el alcance de los derechos y sus correlativas obligaciones con el propósito de resolver injusticias, desigualdades y privaciones de la libertad¹.

LA CULTURA POLÍTICA EN LOS COMIENZOS DEL NUEVO SIGLO

Hemos hecho referencia a la cultura política en tanto comportamiento que vincula esos tres planos mediante conflictos y consensos. Hay, además, un problema de escala. La cultura política en el siglo XXI es un concepto de tal amplitud que no admite esquemáticas generalizaciones. Amplio y, además,

¹ Véase, en este sentido, Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, Cepcom, 2005.

prospectivo para sumar al argumento otra complicación. Es evidente que el mundo se ha achicado debido al proceso que comúnmente llamamos de globalización, pero esa abundancia de intercambios económicos, financieros y humanos (si nos referimos, por ejemplo, al fenómeno de la migración) tiene una contrapartida que, al mismo tiempo, unifica y fragmenta. En esta encrucijada, entre aquello que atisba una perspectiva universal y aquello que remite a condicionamientos, creencias y tradiciones de carácter particular, está ubicada nuestra cultura política.

A modo de paréntesis, aquí se impone de nuevo una tercera precisión, porque en estas exploraciones cabe ser cauto y no incurrir, como en nuestros centenarios antes de la Gran Guerra de 1914-1918, en el optimismo ingenuo de quienes afirmaban que la *pax* y la expansión comercial de la *Belle Époque* estaban adquiridas para siempre. Como sabemos, aquella globalización se frustró súbitamente y cortó de un tajo una historia que, se creía, estaba guiada por una idea pacífica del progreso. Estas dos ideas, paz y progreso, conformaban el arbotante de una concepción de la civilización humana que avanzaba por etapas y se resumía en los ideales de un patrimonio común de derechos para toda la humanidad.

Convengamos en que, si de cultura política se trata —y para apoyar lo que decíamos más arriba—, esos ideales han sobrevivido frente a las sepulturas que cavó el siglo XX, el siglo de Auschwitz, del Gulag y de los genocidios en masa. No obstante, si bien esta visión horizontal de la historia, capaz de incorporar en su desenvolvimiento un número cada vez mayor de actores, avanza y rompe barreras tradicionales de todo tipo, los obstáculos que se yerguen a su paso nos muestran la presencia de otra historia: la historia que cala hondo en nuestras sociedades y revela contradicciones persistentes al modo de un yacimiento de incógnitas y conflictos. En la vena de Sarmiento, tal como lo retrató José Luis Romero, ésta es la historia que va descubriendo lo que desde abajo bulle y asciende².

El progreso científico y tecnológico, “la destrucción creadora” del capitalismo, como la llamaría Schumpeter, ha derribado no pocas de las estructuras económicas y sociales de nuestro antiguo régimen. En otra medida, sin

2 Véase José Luis Romero, “Facundo o la historia profunda”, en *La experiencia argentina y otros ensayos*, Buenos Aires, Taurus, 2004. La literatura iberoamericana del último medio siglo ha relatado el choque entre estas dos historias en nuestras ciudades. Véanse, por ejemplo, las novelas de Carlos Fuentes que forman un arco de medio siglo. La primera de 1958 (*La región más transparente*) y la última de 2008 (*La voluntad y la fortuna*).

embargo, muchas de esas barreras permanecen de pie, emergiendo desde estratos sociales profundos, no tanto como signo de anacronismos condenados a desaparecer sino como advertencia de las demoras existentes. Cuando las crisis financieras, como actualmente acontece, producen un cortocircuito en el desarrollo de las economías globalizadas, esas advertencias adquieren mayor relevancia porque quienes más sufren aquellos disloques siempre pertenecen a la parte sumergida de la sociedad.

De tal suerte, entre avances y retrocesos, la democracia de estas últimas décadas revela en sentido horizontal una meta abierta, jamás alcanzable en plenitud (la meta del proyecto histórico de los derechos humanos), al paso que rasga el velo sobre lo que permanecía oculto en nuestras sociedades: los silencios que ahora son voces y buscan representarse; las fuerzas de la criminalidad que también dan cuenta del mundo escindido de la exclusión social en pugna con Estados desarticulados y muchas veces inermes. Y todo ello acontece en un contexto que, por vez primera en relación con los siglos y milenios que nos precedieron, es mayoritariamente urbano.

El emblema de estas mutaciones es y será en el siglo XXI la megalópolis iberoamericana entendida como recinto en el cual se cruzan la lógica de la historia horizontal con sus metas valorativas y sus fáusticas transformaciones, y la lógica de la historia profunda sujeta, por un lado, a los reclamos de reconocimiento por parte de los ignorados y, por otro, a las corrientes que, desde esas márgenes, cuestionan la legalidad establecida. Quizás una breve referencia al desenvolvimiento histórico de la República (palabra que se instaló en Hispanoamérica en tanto principio de legitimidad hace doscientos años) nos permita plantear mejor este problema y, a la vez, introducir otros rasgos de la cultura política en Iberoamérica de cara al siglo XXI.

Como sabemos, la República clásica, la de Cicerón, Tácito, Tito Livio y Maquiavelo, pensó y practicó la participación del ciudadano en el marco de la ciudad: sus símbolos fueron Roma y Florencia. La república moderna, que se extendió desde Estados Unidos a Francia pasando por Suiza, trasladó ese marco al espacio de un Estado-nación predominantemente rural con ciudades que hoy llamaríamos pequeñas y medianas. La República contemporánea, por su parte, debe lidiar con el hecho mayúsculo que plantean enormes poblaciones concentradas en el estrecho espacio de las megaciudades del siglo XXI. Una megalópolis iberoamericana encierra más habitantes que cual-

quiera de las repúblicas del siglo XIX y comienzos del XX. Valga simplemente este ejemplo: cuatro de nuestras megalópolis —una en México, otra en Argentina y dos en Brasil— suman en total más de 69 millones de habitantes (y la cifra sigue creciendo). La escisión entre pobreza y riqueza en esos conglomerados junto a las redes de la criminalidad abonan los conflictos y asimismo impulsan la emergencia de diversas formas de participación social y política en un cuadro de rebeliones manifiestas.

Lo novedoso del caso es que estos fenómenos se desarrollan no tanto en pugna con la democracia electoral sino con las falencias de las instituciones republicanas y su correlato de mediación entre la ciudadanía y el Estado: los partidos políticos. El asunto es extremadamente complejo porque se inscribe en una época en la cual los cambios tecnológicos de carácter universal influyen con peso propio sobre los sistemas políticos particulares. Es cierto que algunas experiencias políticas recientes en Iberoamérica reclaman para sí el ejercicio concentrado de la autoridad en la esfera del poder ejecutivo con la intención de fusionar el poder de legislar, el poder de ejecutar y el poder de legislar. No es menos cierto, sin embargo, que esa reivindicación de una autoridad hegemónica que dice encarnar con exclusividad al pueblo y a la soberanía de la Nación, debe lidiar con rebeliones sociales y nuevas formas de participación. Hemos visto en el mundo y en Iberoamérica una sucesión de movilizaciones poco menos que instantáneas al influjo de las comunicaciones que proveen Internet y la telefonía celular. Estos instrumentos de la ciudadanía, impensables veinte o treinta años atrás, dan sustento a una cultura política móvil, poco adscrita a las denominaciones tradicionales, en especial en los más jóvenes que producen sus propios medios y abren el campo de la opinión.

Así pues, la cultura de la arena pública que recorre las dimensiones electoral, institucional y ciudadana de la democracia va adquiriendo progresivamente aquella cualidad que la teoría política calificó con el nombre de independencia o autonomía: autonomía a la hora de votar, autonomía a la hora de reivindicar derechos, autonomía, en fin, para entrever otros estadios posibles del buen gobierno de la democracia republicana. En algunas experiencias estas reivindicaciones chocan con estructuras rígidas y emprenden el camino de la protesta y la rebelión, en otras, logran circular, no sin conflictos, por cauces institucionales.

A cada una de estas demandas ínsitas en la cultura política las interpelan en Iberoamérica sus contrarios: el clientelismo como forma espuria de la democracia electoral; la fragilidad de la administración de Justicia en su doble aspecto conmutativo y distributivo; los datos duros de las desigualdades que, como ya apuntaban Rousseau y Tocqueville en los siglos XVIII y XIX, impiden convertir la condición del habitante volcado sobre sí mismo en la condición abierta y plural del ciudadano. Debido a estos contrapuntos, la representación y el régimen representativo que la expresa están soportando en estos años un conjunto de inéditos desafíos.

Sin ir más lejos, la dialéctica entre la representación simbólica del ciudadano y la representación descriptiva de los sujetos se amplifica merced al impacto de los medios de comunicación en la sociedad. Hasta hace poco tiempo, la letra escrita, las voces y la imagen se transmitían a través de redes que distinguían el rol del productor y el rol del consumidor. Hoy ambos roles se unifican y hasta se han democratizado porque la ciudadanía busca ser no sólo objeto sino también sujeto de los medios. Las consecuencias de estos fenómenos en Iberoamérica son simultáneas: atraen hacia la superficie la historia profunda de nuestras sociedades; impulsan al unísono la participación directa en los asuntos públicos y el repliegue en la vida privada; hostigan constantemente al cuerpo representativo.

Aunque a menudo se vote, también a menudo nos asalta la impresión de que se extiende la distancia, y a la vez se hace más opaca la proximidad postulada por la teoría entre el ciudadano y sus representantes. Esta paradoja inscrita en una fase histórica que, en apariencia, aproxima a los seres humanos, coloca a la mediación de los partidos políticos en una circunstancia también paradójica: se los rechaza por las buenas o malas razones mientras se los sigue considerando tan necesarios como otrora para la salud de la democracia. Éste tal vez sea uno de los capítulos centrales de la cultura política en Iberoamérica: el aprendizaje de la representación, de la representación política y de la representación social; el aprendizaje, en fin, para levantar puentes destinados a favorecer su mutuo reconocimiento.

Esos puentes carecen todavía de cimientos sólidos debido a que, según diferentes grados de intensidad, la mediación de las representaciones sociales, con su carga de movilizaciones y protestas en el espacio público, desborda la mediación de las representaciones políticas ubicadas en el sistema de partidos. El problema no deja de conmover a los actores y

espectadores —domésticos y extranjeros— que observan cómo Iberoamérica se adentra en un período signado por rebeliones sociales. Este panorama tiene la particularidad en Iberoamérica de expandir por su extensión e intensidad unas tendencias que, asimismo, se manifiestan en Europa desde hace por lo menos veinte años.

Iberoamérica no escapa entonces al fenómeno de la fragmentación del universo social que pretende reducir el pluralismo a la expresión de la particularidad de los intereses, mientras permanece en sordina la apetencia de universalidad ínsita en la mediación política. Por este atajo, la legitimidad de origen de nuestros gobernantes, situada en el escalón de la democracia electoral, sufre una constante erosión en el plano de la legitimidad de ejercicio propia de la democracia institucional y de la democracia ciudadana.

LA OTRA CARA DE LOS DERECHOS

Aludimos, pues, a la legitimidad de ejercicio en una democracia. Esta dimensión, de antiguo linaje en la teoría política, tiene al menos dos componentes. El primero se refiere a la capacidad de los partidos para producir lo que actualmente se denomina gobernabilidad y gobernanza. El segundo, tan decisivo como el primero, pone de relieve las falencias del Estado en tanto marco necesario e imperativo de nuestros procesos políticos. Nuestra experiencia es, en este sentido, aleccionadora. En la ausencia de la mediación de los partidos y del sostén que a éstos les provee la estructura del Estado, la cultura política gira en rueda libre. El Estado, bueno es recordarlo, no es una entidad caligráfica. Si no se apoyase en una praxis de creación de derechos efectiva, apuntalada por la obligación política de los ciudadanos, el Estado evocaría una profusa enumeración de artículos escritos en una constitución con escaso asidero en la realidad. En nuestros dos siglos de vida, Iberoamérica ha sido un continente hospitalario para los escritores de constituciones sin poder y de normas sin vigencia.

El nervio que debería poner en movimiento esas formas estatales que suelen vegetar en condiciones anómicas (si, por ejemplo, registramos sus actividades básicas: policía, justicia, formación de cuadros civiles) es la ciudadanía fiscal. ¿Qué entendemos por este concepto? En una primera dimensión,

la ciudadanía fiscal —en tanto atributo de la acción ciudadana y de la cultura política— alude a las dificultades de nuestras democracias para poner en forma un régimen fiscal adaptado a los requerimientos de equidad de un Estado moderno, y al desarrollo de una economía sustentada tanto en el carácter previsible de las decisiones como en una concertación de políticas entre lo público y lo privado.

Aunque la presión fiscal sobre el PBI de los países haya aumentado significativamente en los últimos años (el caso más notorio es el de Brasil), todavía prevalece entre nosotros una política basada principalmente en la imposición al consumo y al comercio exterior: una rémora histórica, típica de los sistemas fiscales de siglos anteriores, que provoca que, en cada bolsa fiscal de los Estados, el peso correspondiente a los impuestos a las ganancias y a la propiedad, de pago directo e individual, sigue siendo bajo en comparación con naciones y continentes más y menos adelantados, según estudios regionales: 16,4% en Europa, 17% en Estados Unidos, 7% en el Sudeste asiático, 6,3% en África y 5,6% en Iberoamérica.

Se trata, pues, de impuestos que entre nosotros se recaudan mal, con injustas discriminaciones, sobre las cuales sobrevuela permanentemente la conducta propia del evasor. Estas distorsiones son características de regímenes fiscales de enjambre o laberinto, que superponen contribuciones sobre contribuciones y emergencias sobre emergencias. Como consecuencia de ello, la ciudadanía no incorpora a su conducta el sentimiento de la obligación política con sus resortes combinados de aquiescencia y coacción; un sentimiento correlativo, como hemos visto, al disfrute de los derechos.

Planteado así el problema, una segunda dimensión de la ciudadanía fiscal pondría en evidencia la fragilidad del círculo virtuoso que se debería trazar entre el ciudadano que paga impuestos directos, proporcionales y progresivos, y el Estado que los administra y asigna de acuerdo con criterios de transparencia, responsabilidad y justicia. Esta circulación de ida y vuelta traduce en los hechos la dinámica de un contrato fiscal entre Estado y ciudadanía.

Cuando el contrato de la ciudadanía fiscal se quiebra —o por lo menos se entorpece—, la legitimidad de ejercicio de nuestras democracias se erosiona sobre su flanco más estratégico: el Estado, en efecto, no cuenta con los recursos necesarios para responder demandas y ejercer el control que le compete, en parte porque no los tiene y en parte porque no sabe administrarlos. A veces en Iberoamérica olvidamos lo elemental: que los derechos tienen costos

presupuestarios³. De resultas de esta ignorancia, las normas, incapaces de suscitar obediencia, sufren el embate de quienes se consideran objeto de imposiciones confiscatorias y de aquellos habitantes imbuidos de la astucia propia del evasor. “Es un círculo vicioso —como señala un reciente informe de la OCDE— en el cual la falta de calidad en la política fiscal obstaculiza la generación de ingresos fiscales y la eficacia del gasto público”⁴.

Cometeríamos un error si creyésemos que la evasión y desobediencia fiscal deberían circunscribirse al análisis económico. En realidad, el asunto es más complicado porque los ciudadanos que no pagan impuestos directos a la propiedad y a las ganancias pertenecen a sectores incorporados al sistema económico y social. Gozan de más derechos que los marginados y excluidos, y no obstante escinden sus propios derechos de las obligaciones políticas concomitantes. De semejante situación podría deducirse que los procesos de participación democrática están heridos en Iberoamérica por sentimientos de privación de justicia. Éste es el resultado de décadas de desidia fiscal y de un comportamiento histórico que, salvo pocas excepciones, no tuvo en cuenta los atributos básicos de la ciudadanía fiscal vista desde el ángulo de la oferta legislativa: generalidad de las leyes sin privilegios, simplicidad a través de la aplicación prioritaria de impuestos directos, proximidad y transparencia en la administración de recursos.

En su lugar tenemos desobediencia frente al particularismo de la legislación, confusión, distancia y opacidad. Los grandes derrotados en esta intriga de ocultamientos son el principio de igualdad ante la ley y la regla de equidad entre los ciudadanos. Esta última merece subrayarse con énfasis. Las comparaciones internacionales han mostrado que las naciones dotadas de economías previsibles, con fuerte participación de los impuestos directos a la propiedad

3 Véase Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, Norton & Co., 1999, págs. 19 ss. También, Natalio R. Botana, “La ciudadanía fiscal: aspectos políticos e históricos”, en Francis Fukuyama (comp.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica – Fundación Grupo Mayan, 2006.

4 Véase OECD Development Center, *Latin American Economic Outlook*, 2008. En dicho informe se dice que la desigualdad en Europa anterior al pago de impuestos es similar a la de América Latina; pero mientras que los efectos combinados de impuestos y transferencias en Europa reducen la desigualdad hasta en 15 puntos porcentuales, en América Latina la reducción es de tan sólo 2 puntos porcentuales (pág. 31). Esto explicaría por qué en el año 2005 tan sólo el 21% de la población de América Latina consideraba que los impuestos están correctamente asignados (pág. 14).

y a las ganancias, aptas para administrar esos recursos públicos con una eficacia sujeta a la rendición de cuentas, son las que mejor han respondido al reto de las desigualdades y al proyecto de instaurar un ambiente propicio a la inversión y a la actividad privada, para hacer negocios o levantar nuevas empresas. Al contrario de lo que podría presumir una teoría poco atenta al valor de la obligación política, una presión fiscal de este tipo, universal y previsible, con sólidos fundamentos macroeconómicos, lejos de afectar el desarrollo de los mercados, robustece en ellos su talante innovador.

¿Hemos adquirido conciencia de estos desafíos? En alguna medida lo hemos hecho si observamos una escala de rendimientos fiscales con mayor o menor presión en relación al PIB (por ejemplo, en orden decreciente, Brasil, Argentina y Chile en el Cono Sur). Aun así, la cuestión del desarrollo de la imposición directa y progresiva, sin privilegios ni exclusiones, sigue pendiente en un contexto donde predominan impuestos indirectos comunes al pobre y al rico. La resistencia al cambio de estos instrumentos fiscales revelaría el largo recorrido que tenemos por delante en Iberoamérica.

Desde luego, este recorrido propone una agenda de reformas. Entre ellas, acaso valdría la pena plantear la siguiente hipótesis: el crecimiento sostenido de la capacidad del Estado, sobre la base del contrato que impulsa la ciudadanía fiscal, es la madre de las reformas porque sin dicha capacidad no hay producción suficiente de bienes comunes del tipo de los que aludíamos anteriormente. Bienes básicos que son el cemento para cohesionar la sociedad: la seguridad jurídica con los tribunales de Justicia y el poder de la policía, la educación, la salud, la protección de la niñez y la vejez, y las políticas superadoras de la pobreza y de incorporación al mercado de trabajo. Tampoco hay combate posible contra la marca que Iberoamérica ostenta en cuanto estudio se efectúa en el ámbito internacional. Esa marca, como se ha repetido hasta el cansancio, es la desigualdad (con diferentes grados según el análisis comparado de la distribución del ingreso en nuestros países).

La desigualdad sopla con fuerza en nuestro continente por el doble carácter que inviste. Hay, en primer término, desigualdades entra las clases de habitantes y ciudadanos, y hay, en segundo lugar, desigualdades entre los recursos públicos y aquellos ocultos en los meandros de la ilegalidad. En esa zona oscura se destacan la ilegalidad de la evasión y la ilegalidad de los conglomerados criminales que se van formando en los espacios urbanos sujetos en principio al Estado y a las autoridades que deberían obrar en su nombre.

Ese Estado, escrito con letras mayúsculas en la abundantísima producción iberoamericana del derecho público, ejecutor puramente teórico del monopolio legítimo de la fuerza, sucumbe en no pocas ocasiones porque la gravitación de la ilegalidad es más poderosa que la gravitación de la legalidad. Es, si se quiere, un Estado fuerte en apariencia y asténico en realidad.

Los partidos políticos no pueden permanecer ajenos a la penuria fiscal de la autoridad del Estado. Ello exigiría un cambio de rumbo, perceptible en algunos de nuestros países, que conduzca a los partidos a convertirse en partidos de construcción del Estado en lugar de permanecer en la condición de partidos de apropiación de los recursos de los Estados existentes. Llevadas al extremo, las actitudes de los partidos o movimientos de apropiación son típicas de corrientes populistas fundadas en la confusión entre Estado y partido. Mediante esta vuelta de campana, el partido hace del Estado su instrumento particular cuando debería ser un instrumento general de adjudicación de bienes públicos. La paradoja de los partidos políticos es que, siendo partes del universo democrático, deben trascender ese atributo para levantar un marco estatal identificado, no con su propio interés, sino con los valores comunes de la ciudadanía.

En esta empresa están contenidos los problemas atinentes a esa doble historia —horizontal y profunda— que impregna una cultura política, tan heterogénea como los actores que la expresan. No interesa si la metáfora de la historia profunda viene a dar cuenta exacta de la eclosión de una marginalidad que desciende de las alturas de los morros hacia el centro de las megalópolis. Lo que tal vez importe destacar de nuevo es el conjunto de acciones ajenas al ámbito de la legalidad, determinadas en los sectores marginales por el instinto de supervivencia, en los estratos de la criminalidad por el afán de cercar las megalópolis con soberanías espurias de control territorial, y en los sectores incorporados al sistema económico, de medianos y altos ingresos, por la actitud rutinaria de eludir sus obligaciones políticas.

Ubicada en una encrucijada de estas características, la representación política se refleja en un espejo deformado. Esta debilidad es tributaria del hecho de que los representantes carecen de medios para actuar o los dilapidan por el desgobierno. Por eso, los termómetros que miden la legitimidad de ejercicio bajan al ritmo de esas carencias. Corresponde entonces equipar, nutrir de medios a una representación política también asténica para retomar el trayecto del reformismo. No es un itinerario fácil de transitar cuando las imá-

genes más difundidas de la condición posmoderna y los datos crudos de una crisis que se prolonga en recesión dibujan el perfil de una sociedad cruzada por la impotencia; pero acaso constituya todavía una opción posible si las agendas del Bicentenario identifican objetivos estratégicos como el de la ciudadanía fiscal en el marco del ejercicio responsable de la economía.

AMÉRICA LATINA, LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UNA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EFICAZ

Por

Beatriz Paredes

Presidenta del Partido Revolucionario Institucional (PRI, México)

Este texto tiene la pretensión de realizar una reflexión política sobre la vida institucional de América Latina para apuntar algunas líneas de debate en el comienzo del siglo XXI, que puedan ser útiles en la valoración de los actores políticos y tomadores de decisiones. El propósito es, en principio, intentar la formulación de las preguntas correctas y, a partir de ello, algunas opiniones para su discusión.

EL CONTEXTO

América Latina no es una región homogénea, por el contrario, tiene un alto grado de heterogeneidad. Al propósito de este trabajo nos referiremos exclusivamente a los países del macizo continental, sin incorporar en el análisis a los países iberoamericanos del Caribe.

La evolución política de la región nos indica que, a finales de 2008, nos encontramos con países que tienen regímenes democráticos constitucionales, en los que ha habido renovación de poderes de acuerdo a los cánones que establecen sus constituciones, y que, en los casos en que han existido crisis de

gobierno, éstas se han resuelto dentro de las previsiones establecidas en sus ordenamientos legales. Esto, sin duda, significa un importante avance en la región, pues varios de los países que la integran padecieron, en el curso del siglo XX, dictaduras militares.

La diversidad de magnitudes territoriales, acceso a recursos naturales, biodiversidad, desarrollo de infraestructura, tasas del PIB, volúmenes y características de la población de los países de Latinoamérica, obliga necesariamente a incorporar una subdivisión, sin otro propósito que facilitar el análisis. Es así que encontramos a México y a Brasil ubicados como potencias intermedias; países que juntos reúnen alrededor del 55,9% de la población de la zona (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Población total de América Latina, lista de países latinoamericanos, población total por nación

Países	Población total	Fuente
Argentina	36.260.130	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República. Censo 2001.
Bolivia	8.274.325	Instituto Nacional de Estadística. Censo 2001.
Brasil	169.799.170	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Censo 2000.
Chile	15.116.435	Instituto Nacional de Estadísticas. Censo 2002.
Colombia	41.468.384	Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Censo 2005.
Costa Rica	4.549.903	Instituto Nacional de Estadística y Censo. Censo 2000.
Cuba	11.236.790	Oficina Nacional de Estadística. Información actualizada a 2007.
Ecuador	13.892.291	Instituto Nacional de Estadística y Censos. Información actualizada a 2008.
El Salvador	5.744.113	Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía. Censo 2007.
Guatemala	2.541.581	Instituto Nacional de Estadística. Censo 2002.
Honduras	6.485.000	Instituto Nacional de Estadísticas. Censo 2000.
México	100.638.078	INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005.
Nicaragua	5.142.098	Instituto Nacional de Información de Desarrollo. Censo 2005.
Panamá	2.839.177	Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo. Censo 2000.
Paraguay	5.163.198	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Censo 2002.
Perú	28.220.764	Instituto Nacional de Estadística e Informática. Censo 2007.
Uruguay	3.241.003	Instituto Nacional de Estadística. Censo 2004.
Venezuela	23.232.553	Instituto Nacional de Estadística. Censo 2001.
TOTAL	483.844.993	

País	Población	Porcentaje
México	100.638.078	20,8
Brasil	169.799.170	35,1
TOTAL	270.437.248	55,9

Utilizando la clasificación tradicional, señalaríamos: Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, integrando Centroamérica. La región andina, con Perú, Bolivia y Ecuador; impactando a la región andina, pero también impactados por ella, Colombia y Venezuela, y lo que generalmente se clasifica como el Cono Sur, los países miembros del MERCOSUR, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile, como Estado asociado a través de un tratado de libre comercio. Ya mencionamos a Brasil.

Dentro del contexto, hay que consignar que los regímenes políticos en América Latina son presidencialistas, y que, con excepción de México, Brasil y Argentina, que son países con sistema federal, la mayoría de los países son centrales. Sobre esta característica de los sistemas políticos de la región haré algunas consideraciones de orden general.

EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO A REVISIÓN

Las características de los procesos de independencia de la región, y la cultura política latinoamericana han colocado en el centro del quehacer político al Presidente de la República desde el siglo XIX, situación que facilitaba la gobernabilidad en la etapa en que habitualmente el partido que postulaba al candidato presidencial que obtenía la mayoría de votos obtenía también la mayoría absoluta en el Congreso. Por otra parte, la mayoría de los países adoptaron, desde el periodo posindependencia, el régimen de tres poderes, el Ejecutivo, representado por el Presidente de la República; el Legislativo, integrado por diputados y senadores, en los sistemas bicamerales, y por un Congreso en los sistemas unicamerales, y el Judicial (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Régimen político. Unicameral, 9 países: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Bicameral, 8 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay y Uruguay

País	Total parlamentarios	Diputados	Senadores
Argentina	326	257	69
Bolivia	157	130	27
Brasil	584	503	81
Colombia	265	163	102
Chile	166	120	46
Costa Rica	57	57	
Ecuador	121	121	
El Salvador	148	148	
Guatemala	116	116	
Honduras	128	128	
México	628	500	128
Nicaragua	90	90	
Panamá	91	91	
Paraguay	125	80	45
Perú	120	120	
Uruguay	129	99	30
Venezuela	165	165	

Si revisamos el nivel de atribuciones de que disponen los congresos en la región, su infraestructura logística y la disposición de equipos especializados de asesoría técnica para que las comisiones parlamentarias ejerzan a plenitud sus atribuciones, podremos constatar que, con significativas excepciones, como es el caso del Congreso brasileño, hay una configuración institucional que plantea, por diseño, un rol subordinado o muy débil con relación a las atribuciones del Poder Ejecutivo. No abordaré la situación del Poder Judicial, pues trasciende los alcances de este texto.

La hipótesis es que, a pesar de que el diseño institucional en los países de América Latina proyectó gobiernos con regímenes republicanos integrados por tres poderes en la mayor parte de la región, la realidad está en la preponderancia del peso del Poder Ejecutivo, derivada ya sea por atribuciones formales, cultura política o control de las estructuras políticas partidarias. De ahí que el presidencialismo caracterice el ejercicio del poder público en la mayoría de los países de América Latina, y en varios de ellos, con escaso equilibrio con los otros poderes. El modelo, al permitir la concentración del poder, no ha favorecido la transparencia, y ha sido proclive a los voluntarismos, incidiendo negativamente en la consolidación de Estados democráticos modernos.

La funcionalidad del modelo descansa en que el Presidente del Ejecutivo cuente con mayoría absoluta en el Congreso, y el hecho de que el pluralismo caracterice la nueva realidad política de América Latina, exige que para el adecuado desenvolvimiento de los sistemas políticos en la etapa del pluralismo democrático se realicen reformas del Estado, que robustezcan el rol institucional de los tres poderes, para garantizar la vigencia, equilibrio y estabilidad democrática. Así mismo, habrá que procurar cláusulas de gobernabilidad en los congresos que sean democráticas, razonables y aceptadas por todas las fuerzas políticas de que se trate, a efecto de propiciar gobernabilidad en aquellos países con gobiernos divididos, esto es, cuando el titular del Poder Ejecutivo pertenece a un partido distinto al que obtiene la mayoría en el Congreso. Sería fundamental encontrar fórmulas que evitaren la parálisis en los gobiernos divididos.

Las reformas en los congresos deberían proveer a las cámaras, entre otros elementos, de mayores facultades de supervisión y fiscalización, y de equipos técnicos suficientes en número, profesionalización y jerarquía para cumplir adecuadamente las funciones camorales vinculadas con los ingresos y egresos, y el análisis de las cuentas públicas. En las leyes electorales, y en las leyes orgánicas de los congresos, debería proveerse la reglamentación que evitara la atomización infinita de los grupos parlamentarios presentes en las cámaras, para el caso de regímenes de partidos muy abiertos, que comprenden la existencia de muchísimos partidos. Que los grupos partidarios hacia el interior de las cámaras estén representados plural y suficientemente, sin afectar la gobernabilidad interior del pleno, ni la auténtica representatividad, sería de alta relevancia para prestigiar la labor legislativa. Desde luego,

todo aquel que obtenga un escaño deberá ejercerlo, de lo que se trata es de encontrar las formas de organización interna en los Congresos que favorezcan su mejor operación.

EL DEBATE ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El ejercicio del poder en América Latina, en los países con democracias formales constituidas a través de partidos políticos tradicionales, ha vivido transformaciones. El período de ajuste económico en la región significó para el sector laboral formal un nivel de contención en el crecimiento salarial y una ampliación del empleo informal. Adicionalmente, la progresiva presencia de segmentos sociales tradicionalmente excluidos no sólo de la toma de decisiones, sino también del entramado del poder, exigen tener influencia y han irrumpido, sacudiendo el *statu quo* con un nuevo protagonismo, a veces beligerante, y otras en tonos no convencionales. Estos fenómenos reflejan otra de las circunstancias por las que, en distintos grados, están atravesando las estructuras políticas en cada uno de los países de la región.

Lo que evidencian las exigencias de protagonismo y poder político de estos grupos de población —sobre todo diversos grupos de mujeres, indígenas, afroamericanos— es que se rechaza categóricamente que el discurso anti-exclusión se quede en la retórica y reclaman que la erradicación de cualquier forma de discriminación se inicie por compartir el poder político. Hay otros segmentos sociales que también demandan participación, que se identifican no por razones étnicas o de género, sino por identidades causales de orden ideológico, temático o de estratificación social: los movimientos ecologistas, el sindicalismo independiente, los movimientos precaristas en áreas urbanas, jóvenes, pensionados, discapacidad, diversidad sexual, campesinos sin tierra, y un cúmulo de expresiones diversas en cada una de las sociedades latinoamericanas, que tienen como común denominador el no sentirse, o no estar representadas en los estamentos tradicionales que han venido ostentando el poder en la región, en las décadas de fines del siglo XX. Esta percepción se corresponde, también, con un impulso a la “sociedad civil” y las organizaciones no gubernamentales fomentado —entre

otros— desde los organismos internacionales, y que ha tenido varias vertientes, conservadoras, o progresistas o radicales, según los orígenes de su promoción, cámaras empresariales, grupos filantrópicos, académicos, iglesias, expertos temáticos, etcétera.

Esta realidad de reclamo social coincide con un proceso de desprestigio generalizado de la actividad política, y de falta de aprecio por los partidos políticos y los Congresos, que, según consignan las encuestas del Latinobarómetro, son las instituciones ubicadas en los últimos lugares de reconocimiento ciudadano.

El peso de la movilización de los segmentos mencionados ha tenido un impacto diverso en la opinión de cada uno de los países, y en muchas ocasiones ha sido clave en el relevo político, transformando la composición del poder y siendo puntales para la asunción del gobierno de fuerzas políticas distintas a las que gobernaban antes de su surgimiento. En algunas ocasiones, establecieron alianzas que se asimilaron al *modus operandi* convencional con el que venían funcionando los sistemas políticos, y, en otros casos, han planteado un cuestionamiento estructural a los arreglos tradicionales de la organización del poder, y han cuestionado la insuficiencia e incapacidad de inclusión de la democracia representativa.

Dentro de este marco, descrito sucintamente —sin la profundidad que ameritan procesos tan complejos y diferenciados por cada país—, se presenta un conjunto de modalidades y de modificaciones sistémicas, ubicadas dentro del gran paraguas de la “democracia participativa”: desde las experiencias de cambios constitucionales y transformaciones estructurales de la composición de los poderes tradicionales del Estado republicano-democrático (como en el caso de Bolivia, Venezuela, Ecuador, cada cual con sus respectivas motivaciones, procesos y dinámica) hasta experiencias de participación social en la integración de los presupuestos públicos, en el nivel local o el conjunto de reivindicaciones indígena-comunitarias, con la demanda de legitimar, también por los mestizos, sus modos de elección o selección de autoridades locales y regionales, entre otras experiencias participativas.

El recuento de relevos en el poder en la región, influenciado y a veces definido por grupos antisistémicos, o asistémicos, ha sido significativo y es un asunto a valorar como fuente para el análisis y debate posterior. A saber: los “piqueteros” en la crisis argentina, la alianza indígena en Bolivia

y Ecuador, los sectores urbanos precarizados en la crisis inicial en Venezuela, las organizaciones no gubernamentales en Paraguay, el movimiento “Sin terra” en Brasil, la alianza indígena y de grupos religiosos en Guatemala, entre otros.

Es evidente que algo está sucediendo y que, ante la insatisfacción de amplios sectores populares por la insuficiente operación, escasa inclusión y falta de integración de vastos segmentos de los grupos de la alteridad o de liderazgos de corrientes antisistémicas pero democráticas, la vida de las instituciones de la democracia representativa, *y/o su modus operandi*, debe analizarse y reformarse.

Este tema, sin embargo, requiere de algunas acotaciones, aquellas que precisen cuáles son los límites indispensables para que las fórmulas de democracia participativa ensanchen verdaderamente el horizonte democrático, sin menoscabo del ejercicio de los derechos civiles de los individuos y las poblaciones y del respeto a los derechos de quienes divergen de los planteamientos mayoritarios.

Actuando con visión de mediano y largo plazo sobre este tema, sería conveniente hacer un catálogo de buenas prácticas y experiencias positivas, y un conjunto de seminarios de derecho comparado en materia de participación directa en la toma de decisiones. Es pertinente, también, generar una conceptualización que compatibilice la vigencia de las instituciones de democracia representativa y su legitimidad con nuevas instituciones derivadas de la participación directa, sin que su inserción genere conflictos coyunturales o tensión permanente. Dicho marco conceptual deberá también precisar calidades, cualidades y límites.

Desde mi perspectiva, los apartados anteriores revelan que la necesidad de las reformas institucionales que demanda la región trascienden el ámbito del ajuste funcional de tal o cual aparato de la administración pública, para incidir en el terreno de la necesidad de llevar a cabo sendas reformas del Estado que correspondan a los nuevos factores que inciden en la conformación de la participación social y del poder.

Tenemos el riesgo, sin embargo, de que si la incomprensión de la nueva dinámica política es lo que prevalece y el papel de las instituciones tradicionales no se modifica —institución presidencial, congresos, partidos políticos—, reformándose en profundidad, los niveles de tensión serán elevados y la incapacidad de los aparatos públicos de la democracia representativa

con regímenes hiperpresidenciales será rebasada, generando inestabilidad. Otro riesgo evidente es que, a falta de un marco conceptual que encauce los nuevos arreglos de la irrupción protagónica de los excluidos, se den excesos que deterioren la vitalidad democrática en algunos Estados de la región.

MISCELÁNEA

Independientemente de las cuestiones mencionadas, de mayor relevancia y alcances, considero útil hacer algunos comentarios de carácter misceláneo sobre diversos problemas, en distintos países latinoamericanos, y de importancia muy diferenciada. Son más bien apuntes al vuelo sobre los que hay que profundizar, pero dan pie para el debate.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

Hay que realizar una exhaustiva revisión de las legislaciones de servicio civil de carrera en los distintos países de la zona, su pertinencia, modernidad, grado de aplicación, y propiciar la existencia de centros de excelencia de formación de administradores públicos en las ramas estratégicas de la gestión estatal. La profesionalización de los servidores públicos resulta indispensable para superar una tendencia facciosa en la Administración del Estado, que realiza nombramientos ligados a triunfos electorales, removiendo al funcionariado en razón del triunfo de tal o cual partido, o dependiendo de la alianza coyuntural con tal o cual movimiento social.

LA SEGURIDAD PÚBLICA

La problemática de la inseguridad pública; el avance del crimen organizado en la región y la dificultad para encontrar las medidas de organización idóneas en las corporaciones policíacas para el eficaz combate; la intensificación de la inseguridad en las grandes urbes y zonas metropolitanas de la mayoría de los países latinoamericanos; y la expansión de la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico en amplios espacios de la región, logrando incluso en

algunos países disponer de territorios bajo su total control, todo ello, digo, ha incidido de manera dramática en el prestigio de los Estados latinoamericanos, y en la calificación sobre la eficacia y honradez de los gobernantes.

Aunado a ello, la influencia perniciosa del dinero del narcotráfico, que corrompe o inmoviliza a funcionarios de las áreas judiciales y de seguridad, hace de este asunto uno de los de mayor gravedad para nuestros países.

Este tema implica también el destino de cuantiosos recursos para el combate al narcotráfico, con armamento moderno y de alta precisión, lo que sin duda afecta el gasto y las inversiones en las partidas de desarrollo económico e infraestructura.

Es indispensable realizar un amplio debate sobre las ventajas, desventajas y riesgos de involucrar a las fuerzas armadas en el combate contra el crimen organizado. Las repercusiones de este tipo de decisiones pueden trastocar la naturaleza y calidades de nuestros Estados nacionales, y por ello es válido invitar a una reflexión madura y sistemática sobre el tema.

Sería muy grave que el crecimiento del crimen organizado y el socavamiento de la ética pública de las sociedades en las que opera propicie una mutación de la institucionalidad en la región, y que, justificada e imperceptiblemente, el crecimiento de los recursos institucionales para su combate vaya mutando las instituciones de los Estados hasta convertirlos en Estados policíacos, con el beneplácito de segmentos de la sociedad indignada por la inseguridad pública.

La cooperación internacional, la generación de prototipos de organización de las corporaciones policíacas y la búsqueda y acuerdo de soluciones de fondo a una problemática que, evidentemente, afecta dramáticamente a toda la región, especialmente a los países andinos, el Caribe, Colombia, Venezuela, Centroamérica y México, constituyen los desafíos cruciales para América Latina y el Caribe, en el período 2000-2020.

LA DIMENSIÓN MEDIOAMBIENTAL

En una de las regiones del mundo con mayor biodiversidad y existencia de recursos naturales, se exige garantizar que las políticas medioambientales tengan el peso y la jerarquía de su verdadera importancia, y que arraiguen institucionalmente, con mecanismos de participación ciudadana.

LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA

El destino de recursos y la formulación y asunción de programas en materia de ciencia y tecnología y una legislación de largo aliento son indispensables para fomentar el desarrollo de los países y sincronizar el tiempo de la región con la época contemporánea y la perspectiva de futuro. Será necesario también el afianzamiento orgánico de estructuras institucionales en la materia, y la participación del sector privado y el sector académico en las mismas.

UN APUNTE SOBRE CENTROAMÉRICA

La problemática de los diversos países de Centroamérica se vincula con la necesidad de garantizar la viabilidad económica de cada país, siendo de la mayor relevancia propiciar procesos de integración regional que permitan generación de infraestructura común, protección de la biodiversidad y un conjunto de servicios comunes en lo que, en el mediano plazo, podría convertirse en una “comunidad centroamericana de naciones”, o la figura de integración regional que mejor corresponda a los intereses y realidades de los países centroamericanos.

De ahí que habría que poner énfasis en la institucionalidad de carácter regional, que proveyera el diseño e impulso de procesos que favorezcan la integración centroamericana.

RÉGIMEN POLÍTICO Y GOBERNABILIDAD: LA REFORMA PENDIENTE EN AMÉRICA LATINA

Por

Arturo Valenzuela*

Georgetown University

Sin duda somos testigos de un momento histórico a la vez esperanzador y preocupante para América Latina. La evolución hacia un sistema político democrático coincide con el fin de la Guerra Fría y abre un nuevo capítulo en la lucha por asentar en el continente americano repúblicas que generan gobiernos basados en el veredicto del pueblo. Este último cuarto de siglo marca el período más largo en la historia de América Latina de continuidad constitucional.

Sin embargo, no podemos confundir el establecimiento o inauguración de un sistema democrático con su plena consolidación. Este último fenómeno es complejo y lleno de tropiezos, y la experiencia de otras latitudes, incluyendo la de Europa occidental, nos muestra que puede tomar mucho tiempo. El desafío no es sólo implementar un sistema político con elecciones libres, derechos civiles para la población, garantías de expresión y de reunión, sistema judicial independiente y el imperio de la ley. También se requieren Estados que puedan funcionar, canalizando las divisiones naturales en cualquier

* Arturo Valenzuela es Profesor Titular de Ciencias Políticas y Director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Edmund A. Walsh School of Foreign Service en Georgetown University, Washington, DC, Estados Unidos.

sociedad en forma pacífica y produciendo políticas públicas que respondan a las necesidades de la población garantizando libertades públicas, seguridad humana y bienestar económico y social. Las debilidades institucionales de América Latina plantean la seria interrogante de si para el Bicentenario de la Independencia de América los países del continente podrán afianzar los procesos democráticos o si, una vez más, se enfrentarán a serios revertimientos del proceso de construcción institucional.

La democracia es un sistema para regular el conflicto político, en forma ordenada y pacífica —según reglas claras— y acorde a la voluntad ciudadana. Es un sistema, como nos recuerda Schumpeter, donde los actores políticos se ponen de acuerdo para estar en desacuerdo, impulsando distintas estrategias para lograr el bien público por vía de una competencia leal y pacífica por el poder basado en el veredicto de las mayorías conforme al Estado de derecho.

Definimos democracia como aquel sistema que incorpora tres dimensiones. La primera, siguiendo a Robert Dahl, es la competencia política. En una democracia, el gobierno es constituido por líderes que compiten con éxito por el voto popular en elecciones periódicas. La esencia de la competencia política es la aceptación de la legitimidad de la oposición política; el derecho de cualquier persona o grupo a desafiar a los que detentan el poder y reemplazarlos en los principales puestos de autoridad pública si obtienen el apoyo de la ciudadanía.

A su vez, este derecho se basa en la existencia de elecciones libres y transparentes que, de forma regular, son capaces de traducir las preferencias ciudadanas en opciones de liderazgo gubernamental. El proceso de competencia electoral requiere la formación de partidos políticos que promueven programas e ideologías distintas, capaces de representar las divergencias de opinión que surgen en cualquier sociedad. En otras palabras, las democracias requieren un sistema de representación que dé garantías de participación genuina y que permita articular los intereses sociales. La existencia de partidos y organizaciones de la sociedad civil requiere de libertad de expresión y de asociación y el respeto a la independencia de los medios y los derechos fundamentales de los individuos y las minorías, garantizados éstos por el legítimo uso de la fuerza conforme a la ley, en la concepción weberiana de autoridad estatal.

La segunda dimensión es la participación. Por definición, las democracias se basan en el concepto de soberanía popular. Al ir evolucionando,

también ha evolucionado la noción de ciudadanía hasta incluir hoy a la totalidad de la población adulta con derecho a voto. Pero la participación no debiera pensarse sólo en términos electorales, por muy fundamentales que sean las elecciones para la democracia representativa. La democracia requiere de la participación de la ciudadanía en una amplia gama de responsabilidades cívicas que directa o indirectamente potencian la civilidad de un régimen democrático, dentro de reglas claras.

A las categorías de Dahl hay que agregar una tercera dimensión. La democracia debe entenderse como “democracia constitucional” que, al garantizar el derecho de la oposición a desafiar a los que detentan el poder apelando al apoyo ciudadano, define y restringe los poderes de las autoridades gubernamentales configurando también chequeos mutuos entre instituciones representativas para atenuar la posibilidad del imperio de una sobre la otra. También restringe la hegemonía de las mayorías electorales y sus representantes, con el propósito de defender los derechos y preferencias del individuo y de las minorías, opciones de mayorías futuras, y las reglas y procedimientos fundamentales de la democracia como tal. La soberanía popular, base fundamental de la democracia, no significa la soberanía de una mayoría pasajera, a menudo identificada con un líder carismático, por encima de la Constitución. Los mecanismos constitucionales para garantizar la estabilidad democrática varían y van desde la prohibición de la reelección en regímenes presidenciales a la protección de la independencia de los órganos judiciales, electorales y de seguridad, a la práctica de usar mayorías calificadas en los parlamentos para realizar cambios fundamentales en la Constitución o leyes básicas.

Esta concepción de democracia constitucional se basa en una visión realista y aun pesimista de la naturaleza humana, la necesidad de contravenir con el veredicto de las urnas y el imperio de la ley las tendencias al abuso de los que detentan el poder o quisieran beneficiarse de él. El gran teólogo estadounidense Reinhold Niebuhr lo expresó de esta manera: “La capacidad del hombre para hacer justicia hace posible la democracia; pero su inclinación a la injusticia la hace necesaria”. De allí que la democracia en sí, como sistema para ordenar la vida política, tiene como característica fundamental incentivar la expresión de la diversidad de la comunidad, al mismo tiempo que garantiza la paz social, la seguridad y la libertad de las personas y de los grupos.

La consolidación de la democracia es un proceso complejo y difícil. Todas las democracias, en mayor o menor grado, están sufriendo dificult-

tades de consolidación o regeneración de sus instituciones. Los cambios vertiginosos que están ocurriendo a nivel global, incluyendo cambios estructurales en la economía, los profundos avances tecnológicos y las transformaciones en la sociedad y en la cultura, han contribuido a un desaliento con el Estado y las instituciones de gobierno. En América Latina, tanto en las dimensiones de participación y de representación como en el nivel de toma de decisiones —o sea, de la gobernabilidad—, hay una crisis de legitimidad democrática agravada por las enormes brechas e injusticias sociales y el rezago de un continente que no ha podido mejorar sus índices de competitividad.

REPRESENTACIÓN Y CIUDADANÍA

La crisis de representación se relaciona con el complejo problema de la traducción de la voluntad ciudadana en el seno de la toma de decisiones de la sociedad. ¿Cómo ejerce el pueblo su soberanía, cómo logra una participación real en el quehacer público? Por un lado, la crisis de participación tiene que ver con el sistema de representación, o sea, con la relación del ciudadano con sus representantes, tanto en el Parlamento como en el poder ejecutivo.

El desafío es fortalecer los sistemas electorales, convertirlos en mecanismos más claros de transmisión de la voluntad ciudadana permitiendo una representación de la pluralidad de opiniones e intereses de la sociedad. Las fórmulas mayoritarias privilegian una representación más directa, los electores conocen a sus representantes y tienen una mayor capacidad de juzgar su gestión. Pero los sistemas mayoritarios tienden a debilitar los partidos políticos e incentivar los caudillismos o a empresarios políticos independientes. Los sistemas proporcionales, al fortalecer a las dirigencias de los partidos, incentivan mayor coherencia y disciplina partidaria, pero abren una brecha entre el representante y sus electores. Fórmulas mixtas entre sistemas mayoritarios y proporcionales permiten una mayor representatividad electoral con mayor coherencia en las propuestas partidarias y en la gestión pública.

A la reforma de los sistemas electorales hay que agregar la necesidad de fortalecer los partidos políticos, vehículos necesarios en una democracia representativa. Incluso en democracias consolidadas, los partidos de moviliz-

ción ciudadana basados en una militancia cautiva, en programas ideológicos, subculturas de apoyo, han perdido relevancia en contextos de mayor movilidad social, anomia y globalización de los medios de comunicación.

A su vez, la democracia contemporánea requiere de un esfuerzo mayor por recobrar y profundizar la legitimidad democrática con mayor participación ciudadana. Sobre este tema se pueden identificar dos escuelas. Por un lado están los que argumentan que tanto en las democracias avanzadas como en muchas democracias menos consolidadas el exceso de participación ha contribuido a corroer las instituciones tradicionales de autoridad. Según esta visión, la crisis de gobernabilidad sería producto de una crisis de autoridad.

Por otro lado están aquellos que apoyan lo que ha venido en llamarse la democracia deliberativa o participativa, una profundización de la democracia, privilegiando la primacía de la sociedad civil. Esta concepción, mucho más igualitaria, desafía la noción de autoridad tradicional y rechaza una concepción elitista de la sociedad. Pero corre el riesgo de colocar a la sociedad civil en una posición casi antagónica con el Estado, o con los partidos políticos como puentes naturales entre la ciudadanía y el poder público. Una visión participativa de la sociedad ignora lo complejo y especializado que pueden ser los temas públicos y el deseo de muchos ciudadanos de no querer involucrarse directamente en la esfera política.

El otro riesgo de la democracia deliberativa es que puede ser fácilmente manipulada desde el poder —fórmulas de democracia directa como el plebiscito o el referéndum pueden convertirse en instrumentos de demagogia política que manipulan al electorado y exacerbando tendencias populistas—. En vez de incentivar “capital social” tienden a desarticular organizaciones secundarias de la sociedad al procurar establecer vínculos directos entre el líder máximo y la población, una suerte de “política de sociedad de masas” que describe con tanta agudeza William Kornhauser al referirse a los fascismos de principios del siglo pasado. La crisis del Estado democrático no es producto ni de una falta de autoridad, ni de una autoridad excesiva. Es más bien producto de una brecha entre la ciudadanía y la representación política.

El surgimiento de una sociedad civil más autónoma y celosa de sus intereses urge la creación de mecanismos no tradicionales de participación que permitan que los ciudadanos puedan velar por la transparencia de la gestión pública y participar directamente en aquellas esferas del quehacer público donde puedan participar. No nos referimos a una democracia directa, algo

utópico e imposible en sociedades complejas con grandes poblaciones, que fácilmente puede ser manipulada desde el poder. Nos referimos a la importancia de establecer instrumentos de fiscalización y de rendición de cuentas, mecanismos protectores de la democracia. Éstos incluyen comisiones ciudadanas en entidades públicas, reuniones abiertas a la prensa y la ciudadanía, acceso a documentación de organismos estatales, acceso a la información financiera de los servidores públicos, creación de defensores del pueblo o *ombudsmen*, interpelaciones parlamentarias, autonomía local en temas como la educación, la policía, etc. que permiten mayor participación ciudadana, no para gobernar en forma directa sino para asegurar la responsabilidad de la autoridad.

Cuando las autoridades pueden justificar sus decisiones de forma transparente generan confianza. La autoridad democrática existe al asegurar rendición de cuentas y es esa posibilidad la que le permite a la ciudadanía entregarle una cierta autonomía al poder público. En últimas cuentas, sin embargo, el mecanismo más importante para asegurar la responsabilidad de las autoridades y el ejercicio de la soberanía popular es el veredicto que den las urnas, veredicto que a su vez requiere de partidos políticos coherentes con raíces en la sociedad capaces de competir entre ellos para llenar los puestos de autoridad pública y desde el poder estructurar los acuerdos necesarios para implementar políticas públicas que permitan la convivencia, el progreso y la seguridad de las personas y de la nación.

GOBERNABILIDAD Y DEMOCRACIA

Si hay una crisis en el sistema de representación latinoamericana, también la hay en la formulación e implementación de políticas públicas por parte de la autoridad, especialmente frente a desafíos tan importantes como la pobreza, la desigualdad y la falta de competitividad. Todo gobierno tiene que tener capacidad de gestión, y esa capacidad de gestión requiere en un sistema democrático un partido mayoritario coherente o una coalición coherente de partidos que representen una mayoría de la ciudadanía.

Si para ser exitoso un gobierno democrático tiene que basarse en la capacidad de generar consensos, cabe preguntarse si esa voluntad se consigue

con mayor facilidad en regímenes presidenciales o parlamentarios. En general los sistemas parlamentarios pueden configurar con mayor agilidad gobiernos de mayoría, especialmente en sistemas multipartidistas o de fragmentación partidaria. Los sistemas presidenciales son menos aptos para generar consensos mayoritarios en sistemas multipartidistas y por ende tienden con más facilidad a caer en parálisis política. La mayoría de las democracias estables del mundo contemporáneo son regímenes parlamentarios. Aun en países muy divididos, como India, Italia, Israel o algunos del Caribe, los regímenes parlamentarios experimentan crisis periódicas de gobierno, pero con menos frecuencia crisis de régimen.

En Estados Unidos, cuna del presidencialismo, ha sido el bipartidismo el que ha permitido la creación de gobiernos de mayoría, o sea gobiernos donde el Ejecutivo goza de una mayoría de su propio partido en el Congreso. Es curioso que los constituyentes de Filadelfia no previeron la importancia de los partidos. Es más, como lo revela el *Federalista No. 10*, tenían un fuerte prejuicio contra ellos, considerándolos facciones mezquinas que atentarían contra los intereses superiores de la nación. Pero al cabo de poco tiempo, el propio James Madison, autor de aquel texto clásico, pasó a caracterizar a los partidos como la “fuente natural de la libertad”, sin los cuales la democracia no podría subsistir.

Existe un consenso en la ciencia política norteamericana en afirmar que el bipartidismo es el factor más importante que permitió el funcionamiento exitoso del presidencialismo. A principios del siglo XX, Woodrow Wilson comentaba que “las diversas partes del gobierno están unificadas en un propósito común, porque están bajo una dirección común y constituyen en sí maquinarias para el control de los partidos... Uno no puede obtener un gobierno exitoso a partir de antagonismos”. Una de las eminencias de la ciencia política norteamericana, V. O. Key, agrega: “Para que el gobierno funcione, las obstrucciones naturales de la estructura gubernamental tienen que ser sobrepasadas, y es el partido, por expedientes extra-constitucionales, el que cumple este fin”. Según James Sundquist, “el partido político fue la institución que unificó los poderes separados del gobierno y trajo coherencia al proceso de formulación de políticas públicas”.

Ahora bien, para que el partido sirva de puente entre el Ejecutivo y el Congreso, facilitando la creación de gobiernos eficientes, es necesario que el Presidente tenga mayoría en el Congreso. El dato fundamental para entender el éxito del régimen político estadounidense es que a lo largo de su historia ha genera-

do preferentemente gobiernos de mayoría, donde el partido del Presidente ha podido conformar mayorías en ambas cámaras del poder legislativo.

Si nos remontamos a la elección de Andrew Jackson en 1828, cuando se crean los partidos de masas en Estados Unidos, vemos que todos los presidentes hasta Eisenhower a mediados del siglo pasado llegaron al poder con mayorías de su partido en el Congreso, con la excepción de Zachary Taylor en 1848, Rutherford Hayes en 1876, James Garfield en 1880 y Grover Cleveland en 1884. Entre 1897 y 1954, o sea toda la primera mitad del siglo XX, cuando Estados Unidos pasa de ser una sociedad rural y provinciana a una potencia industrial y mundial, el país tuvo gobiernos divididos sólo 8 años, y sólo en la segunda mitad del período presidencial, cuando el presidente había asentado su autoridad.

Este patrón de gobiernos mayoritarios cambia en la segunda mitad del siglo XX, cuando miembros del Partido Demócrata del sur del país persisten en votar por candidatos de su partido para conformar el Legislativo pero lo abandonan votando por republicanos para la presidencia, en señal de un claro rechazo a la evolución del partido nacional a favor de los derechos civiles de los afroamericanos. Efectivamente, desde 1956, el gobierno dividido pasa a ser la norma y, a juicio de muchos especialistas, habría contribuido a una crisis institucional profunda. Es el factor clave para entender la parálisis gubernamental en Estados Unidos desde Watergate hasta el juicio político del presidente Clinton —sistema de gobiernos divididos, donde la pugna por el poder se traduce en una lucha sin tregua entre instituciones del Estado en manos de adversarios políticos.

A pesar de estas dificultades, Estados Unidos ha podido sobrevivir a gobiernos divididos. Éstos tienen mayor capacidad de sobrevivencia en un sistema federal con gran autonomía local, con una Corte Suprema como árbitro legítimo, con un sector privado pujante y con partidos relativamente homogéneos que comparten en lo fundamental una misma concepción de la sociedad.

Los elementos que han permitido el funcionamiento del sistema norteamericano se dan de otra forma en América Latina. Países centralistas, donde el Estado juega un papel enorme en el quehacer nacional y donde no existe una tradición de tribunales constitucionales con el prestigio para intervenir eficazmente para dirimir los conflictos entre poderes constitucionales. Pero el factor clave es que en América Latina ha sido difícil estructurar gobiernos viables de mayoría por la existencia del multipartidismo y el fenómeno del personalismo.

América Latina será un continente de caudillos, pero no en democracia, ya que el sistema presidencial ha generado líderes débiles cuyos gobiernos se han empantanado en parálisis continuas, producto de fuertes desencuentros entre los que detentan la soberanía popular con la banda presidencial y los opositores en el Parlamento igual de celosos de sus prerrogativas y apelando también a la legitimidad proveniente de la soberanía popular. En la mayoría de los países latinoamericanos, un sistema bipartito estable, donde un partido del Presidente podría llegar a controlar ambas cámaras del Legislativo, es difícil de lograr. Así vemos que de 33 presidentes elegidos en América Latina en la actual fase de redemocratización (que comenzó a principios de los años ochenta), menos de la mitad —14 para ser exacto— obtuvieron mayorías electorales absolutas. 19 presidentes (o un 56%) fueron elegidos sólo con una pluralidad de los votos, cinco de ellos ocuparon segundos lugares por detrás de otros candidatos, sólo para ser elegidos en segundas vueltas o por votaciones en el Congreso.

El drama de Brasil y de la América hispana es que copiaron el sistema institucional norteamericano, pero por la naturaleza de las sociedades y tradiciones políticas del continente, su cultura política y sus divisiones de fondo son mucho más parecidos a los de Europa que a los de los Estados Unidos. Los partidos políticos en América Latina son el producto de una tradición donde las pugnas han sido a menudo entre caudillos regionales y las luchas ideológicas han girado alrededor de los grandes temas de Iglesia y Estado, burguesía y proletariado, capital y regiones, mestizos e indios, etc. Los sistemas presidenciales en contextos multipartidistas son sistemas de doble minoría, donde el presidente corre el riesgo de tener apoyo minoritario, y al ser elegido se encuentra con un Parlamento donde no tiene mayorías claras para gobernar.

La introducción del *ballotage* —o segunda vuelta— no ha resuelto el problema de fondo, al desincentivar la cooperación entre grupos y partidos que prefieren diferenciarse en una primera vuelta con la esperanza de pasar a la segunda. La mayor fragmentación de la oferta política en la primera vuelta agrava la dispersión de las fuerzas políticas en el Parlamento. El presidente podrá tener apoyo mayoritario después de la segunda vuelta, pero no tiene garantía de tener apoyo parlamentario efectivo para gobernar.

Además, la mayoría presidencial producida en segunda vuelta es por definición ficticia y el presidente se ve obligado a conformar coaliciones con partidos de oposición en ambas cámaras. Pero estas coaliciones son informales

y pasajeras, basadas en un supuesto difícil: la mantención de la coalición para la próxima elección presidencial en beneficio del socio que tiene la presidencia. La erosión de las coaliciones preelectorales y la necesidad de tener apoyo en el Congreso para programas de gobierno inevitablemente llevan a los presidentes a tratar de estructurar nuevas alianzas temporales. Porque el Presidente tiene un período fijo y no puede amenazar al Parlamento con su disolución, los dirigentes de otros partidos pronto caen en la cuenta de que la mejor forma de aumentar su participación en las elecciones municipales y parlamentarias posteriores es desligándose de las dificultades que encierra el gobernar una sociedad afligida por serios problemas socioeconómicos. Las elecciones posteriores se caracterizan por una política de mejor oferta, puesto que la suerte de los gobiernos no depende de una votación perdida en el Parlamento. Éste pasa a ser un centro de crítica al Ejecutivo, que, además, corre el riesgo de perder el apoyo de sus propios partidarios que se aprestaban al cálculo de la próxima elección presidencial.

La experiencia reciente de América Latina nos muestra a qué grado un país puede quedar paralizado cuando las mayorías políticas ya no están con un presidente, pero éste sigue en el poder. Tanto Raúl Alfonsín en Argentina como Hernán Siles Suazo en Bolivia, y otros doce presidentes entre 1985 y 2009, tuvieron que dejar el sillón presidencial antes del término de sus períodos constitucionales por su incapacidad, a pesar de los enormes poderes de la presidencia en el papel. Desde que Siles Suazo dejó el poder en forma prematura en el año 1985, 14 presidentes no han podido completar sus períodos constitucionales. Sólo uno, Aristide en 1991, fue derrocado en un clásico golpe militar.

Paradójicamente, la reacción al atolladero del presidencialismo ha conllevado incrementar los poderes del Presidente. Presidentes minoritarios se olvidan que son presidentes con un apoyo real de menos de la mitad de los ciudadanos, y que llegaron al poder gracias a votantes que no los apoyaron en la primera vuelta y que en el mejor de los casos lo consideran sencillamente el mal menor. El peso simbólico del presidencialismo tiende a deslumbrar al político más modesto, dándole un carácter de representación casi plebiscitaria, donde se cree el representante legítimo de la nación sobre los intereses particulares y mezquinos representados en el Congreso. Éstos llegan a pensar que pueden conseguir apoyo político deslindándose de los partidos y el Parlamento —acusándolos de inútiles o corruptos—. Este esfuerzo agrava

el problema, al debilitar los partidos y reducir las instancias de negociación entre el Presidente y el Poder Legislativo y los incentivos en el Parlamento para crear coaliciones gobernantes. Más aún, cuanto más se impone el mandatario, más se desincentiva la estructuración de un respaldo eficaz entre partidos y grupos celosos de su autonomía y de sus perspectivas electorales futuras, agravando la tensión y dando la imagen de una crisis permanente en el sistema político. Con el correr del tiempo y frente a la incapacidad de gobiernos de darle una respuesta real a las aspiraciones ciudadanas, el electorado harto de la politiquería tiende a buscar a un salvador, un hombre fuerte dispuesto incluso a usar medidas autoritarias para encarar los problemas de la nación.

Se podría incluso sostener que en América Latina ha habido una correlación inversa entre el poder del Presidente y el éxito del régimen presidencial. Cuanto más fuerte ha sido el Presidente apelando a un apoyo plebiscitario, más débil y confrontacional ha sido el régimen presidencial. América Latina será el continente de los caudillos, pero no en democracia, ya que el sistema presidencial ha generado líderes débiles cuyos gobiernos se han empantanado en una parálisis continua, producto de fuertes callejones sin salida entre los que detentan la soberanía popular con la banda presidencial y los opositores en el Parlamento igual de celosos de sus prerrogativas. Y la salida a este punto muerto puede generar líderes suprapartidarios que generan apoyo precisamente porque se desligan de los partidos e incluso de las instituciones, creando una lógica perversa donde los líderes al surgir de instituciones débiles las debilitan más al privilegiar el liderazgo personal sobre el liderazgo institucional. Y, como bien lo señaló Weber, si hay una autoridad que es a la larga débil es la autoridad carismática, ya que ésta descansa en la capacidad e imagen del líder y no en las instituciones, las leyes y la Constitución.

Curiosamente no son sólo los presidentes en ejercicio los que a menudo contribuyen a debilitar las instituciones. Como la mayoría de las constituciones del continente permiten la reelección presidencial aun si está vetada la reelección inmediata, en país tras país los ex Presidentes mantienen un protagonismo político desmesurado buscando cómo regresar al poder después de haber ocupado la primera magistratura de la nación.

Ese protagonismo se basa en el fuerte reconocimiento popular que tiene cualquier mandatario, aun aquellos que terminaron sus períodos desprestigiados. Al tener una ventaja clara sobre otros presidenciables, los ex Presidentes con frecuencia tienden a sofocar los procesos de renovación dentro de

sus propias colectividades políticas complicando la importantísima tarea de generar liderazgos nuevos para el futuro. Es bien sabido que el ex Presidente Rafael Caldera, fundador del Partido COPEI en Venezuela, provocó de forma muy directa el colapso de su partido al no apoyar al candidato elegido por éste y buscar volver a la presidencia como independiente —objetivo que logró para desmedro de su partido y también de la democracia venezolana—. Incluso en países con fuerte tradición democrática como Uruguay, Costa Rica y Chile el regreso al poder de ex Presidentes debilita los partidos y frustra la renovación política. A pesar de la visibilidad de muchos primeros ministros de posguerra, éstos rara vez han vuelto al poder después de terminar sus mandatos, y, cuando lo han logrado, ha sido gracias al continuo apoyo que tienen en las maquinarias de sus partidos y no a su popularidad en los sondeos de opinión pública.

LA REFORMA NECESARIA

La solución al problema de falta de mayoría en los sistemas presidenciales, que agrava la pugna entre los poderes, o que desemboca en el personalismo político, no puede ser un cambio en la naturaleza del sistema de partidos políticos. En la mayoría de los países latinoamericanos, un sistema bipartito estable, donde un partido del Presidente podría llegar a controlar ambas cámaras del Legislativo, es muy difícil. Hemos visto cómo gobiernos militares tan diferentes como los del Uruguay y Chile trataron de crear un sistema de partidos políticos como el norteamericano, fracasando rotundamente en ese objetivo. La literatura académica en ciencias políticas ha llegado a la conclusión de que uno no puede cambiar la fisonomía básica de un sistema de partidos políticos fuertemente enraizados en una sociedad con un simple cambio en las leyes de partidos y electorales. Los partidos simplemente se adaptan a la ley hasta que tengan la oportunidad de cambiarla.

El problema entonces reside en cómo lograr una democracia estable a partir del reconocimiento de la realidad política del hemisferio. Lo lógico para sociedades con sistemas de partidos fragmentados o multipartidistas, donde un Presidente no puede contar con la posibilidad de crear mayorías estables para gobernar, es hacer ajustes al régimen político y empezar a transitar

hacia un sistema parlamentario. No de asamblea —como la III o IV República francesa— sino con las características de los sistemas parlamentarios del mundo contemporáneo, con resguardos importantes como el voto de censura constructivo y un sistema electoral que incentive la estructuración de partidos fuertes y coherentes con legitimidad popular.

Simplificando, en Brasil y en la América hispana el sistema parlamentario tendría tres ventajas claras. En primer lugar, la generación de un gobierno parlamentario relajaría la enorme presión que existe en un sistema presidencial por estructurar coaliciones amplias en torno a una opción presidencial de suma cero, alternativa que estimula la polarización y puede rigidizar e incluso radicalizar las opciones. El sistema de segunda vuelta, aunque tiende a reducir la incertidumbre que proviene de la elección de un candidato con apoyo minoritario, tiene el efecto de reducir aún más las fuerzas afines al Presidente en el Parlamento y a exacerbar la polarización política al forzar la creación de coaliciones de carácter temporal al calor de un conflicto electoral.

Un régimen parlamentario, elegido con un sistema electoral de carácter proporcional o mixto con distritos relativamente pequeños, bajaría el perfil de las elecciones presidenciales y le daría esperanzas a distintos sectores de poder tener injerencia en la generación de coaliciones gubernamentales. También evitaría el fenómeno latinoamericano de candidaturas presidenciales relámpago basadas en popularidad personal generada por el acceso a la televisión, candidaturas sin una base partidaria y organizativa lo suficientemente fuerte para permitir éxito como gobernador. Incluso las cualidades personales que permiten la elección de estos candidatos son cualidades que dificultan el gobierno posterior.

En segundo lugar, el funcionamiento de un sistema parlamentario contribuiría a moderar la política. Esto se ve claramente en el caso de Chile. Dadas las similitudes en las posiciones de los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana en 1970, es probable que una coalición entre centro e izquierda hubiera subsistido si el régimen hubiera sido parlamentario. Hubiera perdurado, sabiendo Allende y sus colaboradores que los cambios no podían ser demasiado drásticos, so pena de provocar la caída del gobierno, no del régimen. Con un sistema parlamentario los gobiernos tendrían que estructurarse en el Parlamento, privilegiando las opciones de centro y de coaliciones de partidos. En un régimen parlamentario los incentivos para crear coaliciones de mayoría son altos, ya que la falta de consenso mayoritario lleva a un

nuevo proceso electoral con el riesgo para los partidos y parlamentarios de perder sus escaños.

Un sistema parlamentario tendría el efecto de cambiar las correlaciones de fuerzas dentro de los partidos, dando más importancia a los parlamentarios elegidos y menos importancia a las cúpulas partidistas; también llevaría a una mayor disciplina de partido. El mero hecho de que dirigentes de partido pasen a tener gestión de gobierno es importante. Al pasar los miembros prominentes del Parlamento a ocupar cargos ministeriales, éstos se comprometerían con la gestión gubernamental. Incluso desde un punto de vista político es valioso tener un alto grado de rotativa ministerial. Esto permite satisfacer ambiciones políticas, al mismo tiempo que incorpora un grupo amplio de dirigentes a las tareas de gobierno. El fenómeno, tan común en América Latina, de dirigentes importantes con escaños en parlamentos débiles, sin capacidad de colaborar de forma inmediata en la estructuración de gobiernos de coalición, constituye una barrera importante a la creación de las mayorías políticas necesarias para tener un gobierno democrático exitoso.

No es lógico argumentar que un sistema parlamentario no funcionaría bien en un país latinoamericano por la falta de madurez de los partidos. Los partidos y dirigencias políticas se ajustan a los incentivos que reciben del juego político. Si el juego político tiene tendencias centrípetas y no centrífugas, los elementos más favorables al diálogo van a consolidarse dentro de las agrupaciones políticas. La disciplina partidaria es una variable dependiente, no independiente. La función es producto de la estructura.

Tampoco es lógico argumentar que los problemas de América Latina son muchísimo más agudos que los problemas de los países europeos, no permitiendo el establecimiento de estructuras políticas que puedan funcionar en sistemas parlamentarios. Acordémonos que, en muchos países europeos, los conflictos religiosos, étnicos, lingüísticos y de clase han sido desgarradores. Países como Bélgica e incluso Holanda son países con divisiones históricas mucho más profundas que las que tenemos en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, con fórmulas parlamentarias para crear consenso han podido elaborar gobiernos exitosos de coalición.

Aun en Italia, que a menudo se menciona como un caso negativo del parlamentarismo, las crisis políticas son crisis de gobierno, no de régimen. La rigidez del sistema presidencial ha significado que en América Latina las crisis de gobierno pasan rápidamente a ser crisis de régimen. América Latina

requiere de un sistema institucional que se ajuste a la idiosincrasia del continente, profundamente marcado por sus tradiciones políticas y legales, pero también un sistema que aliente las tendencias centrípetas; así como instancias de consenso y compromiso político que puedan generar mayorías para gobernar, dándole garantías a las minorías de que no van a ser destruidas.

En tercer lugar, el funcionamiento de un régimen parlamentario eliminaría la parálisis gubernamental y el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, producto de la falta de apoyo mayoritario al presidente en el Parlamento, entregando un gobierno más eficiente y ágil para solucionar los problemas del país. La nación no tendría que vivir con la rigidez de un compromiso por un período presidencial de seis u ocho años que ya no cuenta con mayoría operativa. El dramático caso de presidentes que en un comienzo gozaron de enorme popularidad, pero perdieron poder real al perder su apoyo parlamentario y tuvieron que dimitir antes de tiempo, demuestra el peligro de un mandato presidencial minoritario que se prolonga sin reglas claras para completar el período constitucional. Por definición, un Primer Ministro y su gabinete tiene más poder que un Presidente y el suyo —hasta perder el apoyo mayoritario en el Parlamento—, generándose en breve tiempo una solución para el punto muerto político.

Sin embargo, es improbable que los países latinoamericanos busquen un cambio de régimen político —han demostrado una menor capacidad de innovación institucional que los países europeos que buscaron cómo ajustar sus instituciones luego del largo y amargo colapso institucional de preguerra—. Entonces, ¿qué reformas se podrían contemplar si se mantiene el sistema presidencial? Efectivamente hay ciertas reglas del juego que se pueden introducir para hacer más ágil el sistema presidencial. Entre ellas están las siguientes:

1. Elaborar un sistema electoral que castigue a los partidos mayoritarios. El sistema uninominal mayoritario es extremo; un sistema proporcional con distritos pequeños y listas cerradas para incentivar coherencia de los partidos ayuda a minimizar la fragmentación política permitiendo un posible apoyo mayoritario al presidente. Las opciones electorales debieran permitirle al elector votar por el presidente y todos los parlamentarios afines a su gestión con marcar una sola preferencia.
2. No permitir la segunda vuelta que contribuye a la fragmentación política y exacerba el conflicto con el Parlamento al sobredimensionar un

Presidente débil. A falta de mayoría en la elección presidencial, el Congreso debería elegir al Presidente entre los tres primeros, incentivando así coaliciones más estructuradas y coherentes. Este sistema ayuda a explicar la consolidación de la democracia chilena a principios del siglo pasado en un contexto de multipartidismo altamente polarizado.

3. Permitir la reelección del Presidente por un período (de cuatro años) y la reelección sin límites de los parlamentarios. Esto permite que el Presidente no pierda poder al comienzo de su gestión. También permite la creación de una carrera parlamentaria que posibilitaría que los miembros del Congreso pasen a tener mayor peso en los partidos y mayor experiencia y disposición a las políticas de consenso.
4. Permitir la reelección por un segundo período presidencial de cuatro años, pero prohibir la reelección posterior de los ex presidentes.
5. Permitir la disolución del Congreso por una sola vez durante un período presidencial. Si el Presidente no obtiene la mayoría necesaria para gobernar de un Congreso nuevo, tendría que presentar su renuncia, eligiendo el Congreso a un Presidente por el resto del período presidencial.
6. Evitar elecciones por separado del Presidente y del Congreso y no tener elecciones intermedias a menos que no haya una disolución de éste.
7. Crear la figura del Primer Ministro nombrada por el Presidente para ayudar a negociar con el Parlamento.

En un momento histórico como el actual, cuando existe un compromiso universal para fortalecer la democracia como el único sistema viable para una sociedad moderna, es fundamental estudiar a fondo las diversas opciones institucionales del mundo contemporáneo en un esfuerzo por darle a los países del continente un futuro democrático estable con un gobierno eficiente que pueda entregar desarrollo económico con justicia social. Los países de América Latina tienen que establecer un diálogo no sólo con su pasado, sino también con su futuro, y mirar las experiencias exitosas de otros países que son afines. Sería irónico que en un momento fundacional Brasil, y los países de la América hispana, cuyas idiosincrasias son mucho más parecidas a las de los países del viejo continente, opten sin una mayor reflexión por mantener el sistema presidencial inventado en Filadelfia a fines del siglo XIX y no piensen seriamente en las fórmulas políticas que han evolucionado en Europa, fórmulas que han sido exitosas en democracias tan nuevas como Alemania, Portugal y España.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Dahl, Robert (2002): *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Madrid.
- Elster, Jon y Slagstad (eds.) (1988): *Constitutionalism and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- The Federalist* (1961), Nueva York, New American Library.
- Gerth, H. H. y C. Wright Mills (1960): *Max Weber, Essays in Sociology*, Nueva York, Oxford University Press.
- Key, V. O. (1964): *Parties, Politics and Pressure Groups*, Nueva York, Crowell.
- Kornhauser, William (1961): *The Politics of Mass Society*, Nueva York, The Free Press.
- Niebuhr, Reinold (1960): *The Children of Light and the Children of Darkness*, Chicago, Charles Scribner's Sons.
- Schumpeter, Joseph (1947): *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Brothers.
- Sundquist, James L. (1986): *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Wilson, Woodrow (1913): *Congressional Government, A Study in American Politics*, Nueva York, Houghton Mifflin.

