

V Encuentro de ex presidentes latinoamericanos

Se asume, desde el principio, que la globalización es una realidad que llegó para quedarse, y que lo grave no es el proceso como tal, sino la globalización sin reglas o con normas que solamente benefician a unos en contra de otros, y que la convierten en un peligroso juego de ganadores y perdedores...

Esta "Agenda global" nace de una visión de conjunto sobre las mejores posibilidades de inserción de América Latina en el todavía confuso panorama de la globalización contemporánea. El solo hecho de habernos reunido durante cinco años consecutivos para encontrar coincidencias, después de dos décadas en las que primaron los egoísmos y los disensos, debería ser tomado como una buena noticia y un buen comienzo...

Más que un nuevo modelo, lo que América Latina requiere es un nuevo paradigma de desarrollo que sustituya el que fue obligado a aplicar durante los años de 1980, con ocasión del ajuste de su economía y, más tarde, en los años de 1990, con la forma de internacionalización forzosa prevista en el denominado "Consenso de Washington"... este modelo de talla única golpeó fuertemente los sectores agrícolas; desestimuló la dinámica de inversión social iniciada en los años de 1960; aceleró la informalización del mercado de trabajo hasta convertir al 61 por ciento de los empleados en trabajadores no formales, y redujo los ritmos anuales de crecimiento de los años de 1960 y 1970, cercanos al 5,59 por ciento del PIB, hasta llevarlos a unos modestos niveles cercanos al 1,18 por ciento del PIB.

(Fragmentos del capítulo: *Una "Agenda global" para globalizarnos antes que nos globalicen*)



Agenda latinoamericana para la globalización

V Encuentro de ex presidentes latinoamericanos



Agenda latinoamericana para la globalización

CAF



FUNDACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET



CEPAL

Agenda latinoamericana para la globalización

V Encuentro de ex presidentes latinoamericanos



© 2006 Corporación Andina de Fomento

ISBN 958-33-9279-0

El material de este libro es producto de las ponencias, reflexiones, deliberaciones y conclusiones emanadas del "V Encuentro de ex presidentes latinoamericanos" que se realizó en Cartagena de Indias, Colombia, los días 20 y 21 de junio de 2005

Editado por:



Fundación Agenda Colombia

Carrera 13A No. 41-44 Tel.: 287 3138 / 13
Bogotá D.C., Colombia
www.agendacolombia.com

Coordinación editorial:
Horst Grebe
Carlos Alberto García Navia

Todos los derechos reservados
Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio, sin permiso escrito de los editores.

Las ideas y pensamientos contenidos en las deliberaciones y documentos de trabajo de la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la CAF.

Primera Edición
Bogotá D.C., junio de 2006

Diseño editorial:
Sanmartín Obregón & Cía. Ltda.

Impreso en Colombia por:
Sanmartín Obregón & Cía. Ltda.

Este libro se diseñó con tipografías Guardi y Myriad

CONTENIDO

Prólogo	7
América Latina en la encrucijada	7
<i>Ernesto Samper Pizano</i>	
Presentación	9
<i>Enrique García</i>	
Introducción	12
Vientos de cambio en América Latina	12
<i>Cecilia López Montaña</i>	
<i>Horst Grebe</i>	
Discurso inaugural	27
<i>Alberto Barbosa</i>	
Intervención de Álvaro Uribe Vélez, presidente de Colombia ...	29
Desarrollo de las deliberaciones de los ex presidentes	36
Reflexiones de los ex presidentes latinoamericanos	36
<i>Ernesto Samper</i>	
<i>Rodrigo Borja</i>	
<i>Juan Carlos Wamosy</i>	
<i>César Gaviria</i>	
<i>Oswaldo Hurtado</i>	
<i>Gonzalo Sánchez de Lozada</i>	
<i>Rodrigo Carazo</i>	
<i>Juan Carlos Wamosy</i>	
<i>Patricio Aylwin</i>	
<i>Valentín Paniagua</i>	
<i>Jaime Paz</i>	
<i>Alfonso López Michelsen</i>	
Comentarios a las intervenciones de los ex presidentes	70
<i>Cecilia López</i>	
<i>José Antonio Ocampo</i>	
<i>Gonzalo Sánchez de Lozada</i>	
<i>Jaime Paz Pereira</i>	

César Gaviria
 Carlos Dore
 Didier Borotra
 Osvaldo Hurtado
 Pablo Michelsen
 Gonzalo Sánchez de Lozada
 Ernesto Samper

Pronunciamientos de los ex presidentes	90
Declaración de los ex presidentes latinoamericanos sobre la necesidad de una "Agenda global" para América Latina	90
Una "Agenda global" para globalizarnos antes que nos globalicen.	97
<i>Ernesto Samper Pizano</i> <i>Ex presidente de la República de Colombia</i>	
América Latina: un panorama de luces y sombras	101
Documentos de trabajo	143
Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina	143
Una agenda de desarrollo para América Latina	143
<i>José Antonio Ocampo</i>	
La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética	169
<i>José Luis Machinea y Martín Hopenhayn / Cepal</i>	
Una agenda de trabajo con los puntos cruciales del debate en el mundo	222
<i>Cecilia López Montaña</i>	
Lecciones aprendidas	228
<i>Horst Grebe</i>	
La gobernabilidad vista desde la economía política	232
<i>Gabriel Misas</i>	
La gobernabilidad democrática: desafíos para América Latina	235
<i>Pedro Medellín</i>	

PRÓLOGO

América Latina en la encrucijada

Presentación de la "Agenda global"

América Latina se encuentra en una encrucijada. Ya no está en el orden de prioridades de Europa ocupada hoy en su ampliación, en la refrendación de una nueva Constitución, la redefinición de sus relaciones estratégicas con los Estados Unidos por medio de la OTAN, asegurar el Oriente Medio y concretar las nuevas perspectivas de relacionamiento con la China. Más preocupante aún es que nuestra región tampoco parece figurar entre los objetivos cardinales de la política internacional de los Estados Unidos, empeñada hoy en imponer a rajatabla unos tratados de libre comercio que profundizarán los costos sociales de un modelo de desarrollo al cual se responsabiliza de haber afectado las condiciones recientes de gobernabilidad hemisférica y propiciado el "cambio de signo" ideológico de sus últimos gobiernos. El Pacífico, por su parte, sigue siendo una realidad distante, casi romántica, para muchos países latinoamericanos con excepción de algunos como Chile y Brasil.

¿Qué hacer frente a esta encrucijada? Un grupo de ex presidentes latinoamericanos nos reunimos a pensar en ello hace cinco años y acordamos preparar, con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento el acompañamiento de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), una agenda de acciones y reflexiones sobre lo que podría hacer América Latina para sintonizarse con los procesos globales que actualmente atraviesan como espadas la realidad contemporánea.

Desde nuestra primera reunión, realizada en Cartagena de Indias, identificamos cuatro desafíos como ejes temáticos de nuestra tarea: el de la gobernabilidad en lo político; la equidad en lo social; la competitividad en lo económico y la identidad en lo cultural. Con esta carta de navegación en la mano celebramos con un destacado grupo de expertos latinoamericanos, durante cinco años, distintas reuniones de análisis técnico y reflexión política que nos llevaron a la formulación de la propuesta de "Agenda global" que hoy presentamos.

Partimos de la base, por supuesto, de que el continente debe "jugarle" a la globalización y responder al desafío que ella implica con políticas realistas en materia de exclusión social, equipamiento tecnológico e informático, modernización política, seguridad hemisférica y relacionamientos estratégicos comerciales con el resto del mundo. Somos conscientes de que las dificultades de gobernabilidad por las que hoy atraviesa la región tienen

mucho que ver con la crisis del modelo de desarrollo que nos gobernó en los finales del siglo pasado y que no produjo resultados satisfactorios en materia de crecimiento y equidad; con el apareamiento o agudización de unas "patologías globales" como el terrorismo, el narcotráfico y la corrupción que están produciendo daños institucionales severos y con la propia incapacidad de los viejos sistemas representativos políticos para administrar los efectos disruptivos de esta nueva y compleja realidad.

Nuestra tarea propositiva termina con una voz de optimismo sobre las posibilidades de reposicionar a América Latina en el entorno exigente y confuso de la globalización, para lo cual empezamos por solicitar una reflexión profunda sobre el "proyecto de región" que queremos, como latinoamericanos, para los próximos años. Dicha definición nos debe llevar, posteriormente, a definir los términos de un nuevo modelo de desarrollo, sentar las bases de una nueva política de seguridad hemisférica y avanzar en la construcción de un nuevo sistema político, más parlamentario y menos presidencialista. La mesa de la globalización latinoamericana está servida.

Ernesto Samper Pizano

PRESENTACIÓN

Enrique García

Vivimos, sin duda, tiempos de cambio y búsqueda de nuevas ideas que inspiren las políticas de desarrollo, así como de nuevos estilos de gobierno, dirigidos por orientaciones ideológicas y liderazgos renovados. Basta examinar las tendencias que se ponen de manifiesto en las elecciones que se están realizando en muchos países de América Latina, para comprender que las sociedades latinoamericanas ya no están satisfechas con el estado de cosas imperante, y reclaman nuevas prioridades para la acción del Estado. En muchos casos, se percibe la demanda por una presencia mucho más enérgica de este último en la conducción de la economía. Se trata de una tendencia que es preciso discutir con toda cautela y sin dogmatismos de ninguna laya. Resulta por demás evidente que la acción exclusiva de las fuerzas del mercado no es suficiente para impulsar un desarrollo vigoroso y con profundo calado social. Pero las formas de la acción estatal tienen que ser acomodadas a las realidades nacionales e internacionales para que se garantice su eficacia y no se repitan errores del pasado.

El elenco de ideas que guiaba las políticas económicas de los gobiernos en América Latina está severamente cuestionado, porque no ha logrado mejorar la competitividad general de la región ni ha resuelto mínimamente las condiciones de desigualdad y pobreza. Salvo muy pocas excepciones, en la mayoría de los países el bienestar y las oportunidades se concentran en una porción muy reducida de la población, lo que agrava aún más la sensación de injusticia.

Por otra parte, el panorama general de la inserción internacional de nuestras economías sigue mostrando un considerable predominio de los recursos naturales en la composición de las exportaciones. Una cierta bonanza en sus precios no debería frenar los esfuerzos para aumentar el valor agregado de nuestros productos de exportación, puesto que, de otra manera, no es posible generar todos los puestos de trabajo que demandan nuestras sociedades.

Las evidentes insuficiencias en la corrección de las carencias básicas de la gente en materia de educación y salud; el magro avance en la lucha contra la pobreza y la enorme ampliación de las brechas entre los ricos y los pobres se han convertido ahora en los argumentos para un profundo cuestionamiento de las políticas económicas aplicadas en el pasado reciente.

Como he reiterado en varias ocasiones, nos preocupa que América Latina sea la región que más dificultad muestra para encontrar su rumbo y recuperar la posición que ocupó en el pasado en materia económica, política e intelectual.

El proceso de globalización sigue su marcha abarcando cada vez más esferas de actividad que reciben el impacto de los cambios tecnológicos, las inversiones de las corporaciones internacionales y las corrientes de comercio. Esta dinámica no está, sin embargo, acompañada por un proceso equivalente en materia de instituciones que formulen y administren las reglas de la economía mundial.

Una mirada somera a la arquitectura de las organizaciones internacionales y las agencias del desarrollo revela muy pronto la existencia de profundas asimetrías y ostensibles vacíos. Baste mencionar el hecho de que los flujos financieros circulan casi sin barreras de ningún tipo entre la mayor parte de las economías del mundo, mientras que la migración de los trabajadores enfrenta cada día que pasa mayores restricciones en los países de Europa y Norteamérica. Si continúan las tendencias actuales es seguro que la situación de los emigrantes y las normas que la regulan pasarán al centro del debate económico internacional.

Baste mencionar este tema como una muestra de la necesidad de trabajar en una agenda multidimensional de la región para enfrentar los desafíos que plantea la globalización en curso. Esta ofrece ciertamente muchas oportunidades, pero asimismo plantea graves riesgos y nuevas amenazas, los cuales es imprescindible mitigar mediante la acción colectiva de los gobiernos.

Los documentos que se incluyen en esta publicación reflejan la profunda preocupación de los líderes latinoamericanos respecto del futuro de la gobernabilidad democrática, que está cada vez más amenazada por patologías globales como el narcotráfico y el terrorismo, pero asimismo por la proliferación de amplios movimientos de insatisfacción social, que, en ocasiones, han llegado a derrocar gobiernos legítimamente establecidos.

Con esta publicación, el proceso de elaborar una agenda de América Latina para la globalización representa una valiosa contribución, gestada a lo largo de cinco reuniones de los ex presidentes latinoamericanos, cada una de las cuales ha tenido un tema central para sus deliberaciones. Se ha debatido en profundidad sobre las dimensiones que necesita contemplar el nuevo paradigma de desarrollo que precisa América Latina. Entre ellas destacan los temas de la gobernabilidad, la equidad, la competitividad y la identidad. Cada uno de estos aspectos mereció un amplio debate de los ex presidentes, y se ha contado, además, con sendos documentos técnicos que sirvieron de base para la discusión.

El esfuerzo lo hemos compartido con la Cepal, la Fundación Ortega y Gasset y la Corporación Escenarios. También ha participado en las tareas preparatorias la Organización de los Estados Iberoamericanos. Me cabe hacer referencia, asimismo, a las contribuciones personales de José Luis Machinea y José Antonio Ocampo, las cuales nos proporcionan ideas renovadas y establecen algunas orientaciones interesantes para seguir reflexionando en el futuro sobre estas propuestas.

Con la publicación de esta Agenda de América Latina para la globalización y sus materiales de apoyo se impone ahora promover un amplio debate a lo largo y ancho de la región, con miras a que estas ideas adquieran carta de ciudadanía entre grupos cada vez más extensos de nuestras sociedades, en el camino hacia su transformación en la base de nuevas políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Vientos de cambio en América Latina

Cecilia López Montaña
Horst Grebe

Este libro es un repaso con cierto sabor a frustración por lo que ha sido la suerte de América Latina en las últimas décadas, pero al mismo tiempo proporciona una visión optimista de lo que puede y debe hacerse desde ahora para que la región deje de ser “el furgón de cola” del desarrollo, como la ha llamado el escritor mexicano Carlos Fuentes en sus constantes ensayos. Se trata de un trabajo que recoge el análisis crítico y la apuesta que hacen quienes ejercieron el poder —¿acaso con algo de mea culpa?— de un buen número de países latinoamericanos, así como un calificado grupo de académicos y expertos en el análisis del desarrollo.

Reflexionar sobre el pasado reciente y apostar por un futuro alrededor de cuatro grandes desafíos fue una tarea que tomó cinco años a los ex presidentes, ejercicio que dejó como resultado final una “Agenda global latinoamericana”. Esos desafíos están materializados en sendas propuestas sobre gobernabilidad, equidad, competitividad, identidad, y, constituyen una especie de hoja de ruta para la región.

El cambio político en la región

Al comenzar el año 2006, América Latina está más de moda que nunca por la tendencia hacia gobiernos de izquierda y centro-izquierda, a lo cual hoy se suma la presencia en el vértice del poder ejecutivo de mujeres como Michelle Bachelet en Chile, hecho que muestra el espacio que ha ganado la mujer de este lado del mundo en el terreno de la política y cuya presencia en estos nuevos escenarios impone que las estrategias para la región las incluyan en la agenda como autoras de propuestas y ejecutoras de políticas¹. El ascenso de presidentes de izquierda por la vía de las urnas ya no espanta a los inversionistas, no produce maniobras encubiertas de agentes secretos para armar golpes de Estado, ni empuja desembarcos de tropas en las aguas del Caribe. Hoy las caídas de los mandatarios las producen las manifesta-

¹ Entre 2005 y 2006 muchos países de la región cambiarán de gobierno. En 2005 lo hicieron, entre otros, Honduras, Costa Rica, Uruguay y Bolivia. En 2006 se renovarán las presidencias de Colombia, Perú, Brasil y México. Salvo excepciones como Colombia y Perú, en la mayoría de ellos se espera que la tendencia hacia la izquierda se siga afianzando.

ciones callejeras y no los golpes de cuartel. No obstante, tal como lo han señalado en sus intervenciones los ex presidentes, aún hay serias amenazas que surgen como epidemias de la globalización, por ejemplo, el narcotráfico, el terrorismo, el armamentismo y la corrupción.

En torno de todo este ejercicio de ex gobernantes y académicos se ha producido un enriquecedor debate que debemos saludar sobre lo que nos agobió en el pasado como las dictaduras y los modelos de desarrollo hechos con un mismo molde, tal como ha sido el caso del vituperado Consenso de Washington del cual, a la postre, hemos venido a saber que más que un acuerdo de voluntades constituye un conjunto de condicionamientos para el desarrollo impuestos por el establecimiento financiero de la globalización. Todos ellos han sido medicinas caras y dolorosas que no desterraron ni la pobreza, ni la desigualdad, como tampoco sirvieron para impulsar un crecimiento sostenido.

Esta cumbre, al mismo tiempo, fue rica en análisis sobre lo que nos preocupa en el presente, como los tratados de libre comercio, diseñados por y para los países desarrollados, las nuevas formas de globalización, la crisis de nuestros partidos históricos y los efectos nocivos que ha tenido en las democracias la estigmatización de la política y, claro, la preocupación de qué hacer para atacar la pobreza del 70 por ciento de la población de la región.

El colombiano José Antonio Ocampo, estudioso de la economía de América Latina nos ha mostrado que, al terminar el siglo xx, registrábamos los mismos niveles de pobreza del inicio de la primera década de la centuria². Es decir, hemos perdido un siglo. De otra parte, análisis más recientes nos revelan que en materia de desigualdades nos encontramos en los mismos niveles que exhibíamos en 1938. América Latina, entonces, sigue en pide de lucha contra la desigualdad y la pobreza.

El reconocimiento de un fracaso

Habría más de un argumento para intentar explicarnos el fracaso como región. El ex presidente colombiano César Gaviria Trujillo —bajo cuyo Gobierno se dio inicio a la apertura de la década de 1990 en este país— asegura que el error ha sido dejar a un lado el tema de la inversión y meternos a fondo en el comercio, sin desconocer que éste es una fuente de crecimiento y el cambio tecnológico. “En Colombia y en buena parte de América Latina, incluso en el periodo 1997-2003, los niveles de inversión bajaron a menos del 10 por ciento. Nuestro crecimiento no es sostenido. Crecemos por simple recuperación, pero “el crecimiento sostenible depende de la inversión y no de otra cosa”, dice Gaviria, quien como ex secretario general de la OEA tuvo ocasión de conocer de cerca la evolución de nuestros países en años recientes

² En el momento en que se escribía esta introducción aparecen datos recientes procedentes del Banco Mundial según los cuales, en 2004, en materia de desigualdades sociales estaríamos en los mismos niveles que se registraron en 1938.

Con mucha razón Gabriel Misas expone la complejidad y los límites a la gobernabilidad en nuestros países, los cuales no solo han sufrido la estrechez de recursos para llevar adelante los programas de Gobierno, sino que también han servido de "conejillo de Indias" para las recetas de los organismos financieros que bajo el paraguas del Consenso de Washington han impuesto condiciones sobre el manejo macroeconómico. Según Misas, en América Latina quien aspire a gobernar debe, primero, lograr los votos suficientes de sus ciudadanos y, después, la aceptación de los organismos que dan los créditos y avales indirectos como las calificadoras de riesgo. De ahí que sugiera con acierto que los cambios que se están dando en la mente de los economistas se reflejen pronto en un debate en las cómodas oficinas de esos organismos internacionales para que se pueda lograr "un cambio en la matriz ideológica en este referencial que manejan bancos y calificadoras de riesgo".

Es válido decir también que, en la senda del futuro, nuestros países no pueden adoptar una agenda de políticas que no toque el asunto sustantivo de la concentración del poder, de donde nace la desaparición de los linderos entre lo público y lo privado que representa los intereses del poder económico. La captura del Estado por parte de las elites es la que produce las desigualdades en América Latina.

Junto a las equivocaciones que se dieron al aplicar nuevos modelos de desarrollo, se halla también la crisis de los partidos, tema que fue ampliamente discutido por los líderes latinoamericanos. Tales colectividades que durante el siglo pasado fueron fuertes, hoy han perdido espacio y credibilidad, son despreciadas por las elites económicas y desconocidas por los gobernantes. Precisamente, en su análisis sobre el futuro de la gobernabilidad, el investigador Pedro Medellín plantea como una necesidad imperiosa la revalorización y el fortalecimiento de los partidos políticos como punto de soporte de la agenda de los próximos años. Una agenda que, a su juicio, debe sortear desafíos como la reconstrucción de los consensos básicos, la re-institucionalización de la política; por ejemplo: recuperar la vigencia del imperio de la ley; darle piso sólido al equilibrio de los tres poderes del Estado y rescatar la capacidad de gobierno, en el entendido de que, ante todo, es un asunto de conducción política y no un problema de gerencia o de administración pública.

Lo que está sucediendo con los partidos es grave y, como lo dice el ex presidente colombiano Ernesto Samper, "el problema es que la política ya no la están haciendo los políticos, sino los jueces, o los periodistas, o las organizaciones no gubernamentales". A su juicio, la política ha llegado a su máxima perversión con la anti-política: se hace política contra los políticos, y así como nos ofrecen algunos productos sin propiedades como el café sin cafeína o la leche sin lactosa, hoy nos venden también política sin políticos, máxima expresión de esta aberración".

De ahí que recobren vigor propuestas para imponer en la región un modelo político más flexible como el régimen parlamentario, del cual son

defensores el ex presidente Alfonso López, en Colombia, y Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia con argumentos como este: "El sistema parlamentario permite el cambio de dirigentes sin afectar la estabilidad institucional y estatal. En el sistema rígido presidencialista para cambiar al presidente hay que convertirlo en ladrón, en genocida, en narcotraficante". Los ex presidentes señalaron los problemas que le ha acarreado a la región el transplante, sin ninguna crítica, del modelo estadounidense.

Por lo demás, entre los grandes interrogantes aún sin resolver está el de qué hacer con el narcotráfico. Las fórmulas para atacarlo en su raíz -cultivo, procesamiento y mercadeo- han sido un fracaso tal como lo demuestran las investigaciones y las estadísticas sobre hectáreas sembradas y decomisos. En 2005, un selecto grupo de estudiosos que estuvo en Colombia con ocasión de un seminario internacional organizado por la Fundación Agenda Colombia y la Universidad de los Andes fueron contundentes al señalar el fracaso de los Estados Unidos y de sus aliados en esta guerra³. A este respecto el ex presidente ecuatoriano Rodrigo Borja dice que es lícito pensar en un cambio de rumbo para enfrentar el flagelo. "Debemos asumir valientemente la despenalización de la producción, comercialización y consumo de drogas. El éxito de la despenalización del negocio de la droga dependerá de una decisión concertada internacionalmente para frenar este delito transnacional".

Aunque en el foro reciente de Bogotá los expertos parecían inclinarse más por una estrategia de reducción de daños antes que por la legalización a ultranza, la conclusión unánime fue que es absolutamente necesario para los países de la región insistir hasta la saciedad en que se realice un desapasionado debate sobre este tema. Y somos los países que más caro hemos pagado las consecuencias de la política vigente quienes debemos liderar tal iniciativa. Estos foros deben servir para abrirles la puerta a posiciones alternativas como las que han surgido de organizaciones públicas y privadas de la Unión Europea y otras latitudes del planeta, en lugar de acoger sin crítica, como ha sido lo usual, la posición netamente prohibicionista y represiva de Estados Unidos.

Otro problema que nos carcome es el de la corrupción y sobre este tema ha sido recurrentes las observaciones de los ex presidentes. El ex presidente Borja de Ecuador ha sido particularmente agudo al referirse a la manera como los líderes políticos y los mismos gobernantes se han encargado de hacer cada vez más borrosos los patrones de la moral y de la ética. De este flagelo ha dicho que: "al final tiende a convertirse en una cuestión de idiosincrasia y esto es lo más grave porque llega a constituir la forma de ser de una colectividad. En este marco la honestidad y la austeridad

³ La experta estadounidense Coletta Youngers, estudiosa de este tema en especial en lo que concierne a los países del área andina presentó una elocuente gráfica donde se muestra que después de 25 años de aplicación de esta política y un gasto que supera los US 40.000, en el año 2003 los precios de la cocaína y la heroína se encontraban más bajos que nunca.

son vistas casi como una extravagancia ...este es un proceso terriblemente peligroso en el cual se esfuman los más elementales parámetros que guían la conducta humana, hasta el punto en que llega un momento en que una persona o una colectividad pierde toda capacidad de distinguir entre lo lícito y lo ilícito, entre lo bueno y lo malo.

La justicia social no se logra con la caridad del asistencialismo

Pero, ¿cómo pasamos del fenómeno de la pobreza al problema de la justicia social? El asunto no resuelto en América Latina es de justicia social, y su superación no es materia de programas asistenciales, tal como se ha interpretado en la política de esta área en muchos países. Enfrentarla, en términos de estrategia como lo planteaba, en relación con las Metas del Milenio, Jeffrey Sachs, es reducir su resolución a políticas asistenciales cercanas a una visión caritativa que no tocan las estructuras de la sociedad. A los amigos del asistencialismo les fascina comprar toldos para que los niños no contraigan la malaria y contar las unidades de vacunación; esto es, regalar aquí y allá, pero lo que debemos convenir es que el problema de la injusticia social toca la estructura del poder y que solo con las llamadas "redes sociales" nunca lograremos las transformaciones que requerimos.

A lo largo del ciclo de encuentros han surgido fórmulas interesantes. El ex presidente Patricio Aylwin, quien jugó un papel clave en la transición de la dictadura a la democracia en Chile, sostiene que es fundamental la conciliación del crecimiento económico con la equidad social. No hay derrota de la pobreza si la economía no crece; es muy importante que así lo entiendan los trabajadores, pero, al mismo tiempo, no basta que crezca la economía y que los pobres se beneficien del chorreo de aquello que les sobra a los ricos. Es necesario que el Estado realice políticas de carácter social en beneficio de los sectores más pobres. Por su parte, el ex presidente colombiano Alfonso López Michelsen se acerca a la tesis de una ambiciosa globalización: llegar incluso hasta la integración en un solo país, o una sola moneda, o una sola forma de gobierno, para hacer frente a la competencia de grandes países que han venido apareciendo en el escenario mundial como China e India, aunque acepta que tampoco en ellos se han resuelto ya todos los problemas del subdesarrollo.

Un agudo analista se hacía esta interesante reflexión: "a finales del siglo xx intentamos las reformas de mercado en el marco del Consenso de Washington, pero este modelo antes que hacerlo bajar aumentó el número de pobres. Así las cosas, ¿qué nos queda si fracasaron el modelo del Estado y el modelo del mercado?" Y él mismo se respondió: "lo aconsejable es tratar de hacer una combinación inteligente de los dos modelos, pero entendiendo que los procesos sociales no pueden ir por un camino distinto de los procesos políticos." Y no le falta razón. Ha quedado claro que el grado

de intensidad en esta combinación entre Estado y mercado va a depender de las condiciones específicas de cada país que tendría la opción de adoptar un régimen macroeconómico más adecuado a su particular situación. Parece existir consenso en que el patrón de "talla única" ha fracasado y que se necesitan tantos modelos como países existen en la región.

Nuestro cuarto de hora

Pero, a pesar de estos males que han golpeado con fuerza en las dos últimas décadas, se puede asegurar que América Latina no solo se ha puesto de moda, sino también que en materia de tendencias políticas está viviendo su cuarto de hora, para usar una expresión popular, común en nuestros países; es decir, está a tiempo para encontrar una salida, como lo asegura el ex presidente Ernesto Samper Pizano, por medio de "una propuesta global y una nueva visión, antes que vuelvan los pragmáticos, los autoritarios, los neoliberales vergonzantes o los populistas sinvergüenzas".

Sin lugar a dudas, ha sido una desgracia que este proceso de inserción en el mundo global no haya incitado entre la intelectualidad de la región una profunda reflexión sobre nuestro destino común. Hemos vivido alestargados o quizás temerosos del estigma con que pretendieron marcarnos los predicadores del pensamiento único que calificaron de idiotas útiles a quienes tuvieron la osadía de apartarse de la entonces llamada línea ortodoxa. Es éste otro mea culpa que debemos hacer a gritos. Pero aún podemos recuperar el tiempo perdido. Es el momento de convocar a nuestros pensadores. Estaremos en un riesgo latente mientras no alcancemos sociedades modernas y modelos de desarrollo sostenibles en el tiempo y sin vulnerabilidades políticas.

El propio camino

Los desarrollos políticos recientes en la región son una afortunada prueba de que ello es posible. Sin mayores aspavientos y dentro del respeto por la estabilidad macroeconómica, gobiernos de distintas tendencias han venido demostrando que sí es posible tener un libreto ajustado a las particularidades de cada país en el manejo de las políticas, fiscal, monetaria y cambiaria.

Brasil con un gobierno de izquierda apegado a la ortodoxia económica, pero decidido a hacer énfasis en las políticas sociales; Argentina que ha dado pasos para recuperar el espacio de políticas y ampliar sus grados de libertad en el manejo del déficit presupuestal, con el fin de desarrollar una política social más agresiva, o Chile que se apresta, en la administración Bachelet, a profundizar las políticas sociales en lo referente al acceso a la salud o un régimen pensional más equitativo, son muestras de que sí es posible que, sin hacer descarrilar las economías, encontremos nuestro propio camino.

¿Cómo pasar de la visión a la acción?

Algo de tanta significación como las profundas reflexiones sobre nuestra realidad obtenidas en estos cinco años de reuniones de los ex presidentes debe necesariamente conducirnos a un conjunto de acciones concretas que nos permita sacar el máximo provecho del "cuarto de hora" que nos ha dado la historia para replantear el rumbo de América Latina, de acuerdo con una nueva visión cuyos componentes se han venido identificando en este foro continuado con la participación de tan calificados actores. En alguna forma, este acervo de pensamiento viene a reemplazar lo que no pudimos producir ni la intelectualidad ni la tecnocracia de la región en el momento en que quizás fue más necesario.

Antes que —como al furgón de atrás—, nos atropelle y nos arrastre una vez más el ímpetu de las transformaciones mundiales debemos movernos muy rápidamente para producir el cambio de mentalidad en aquellos actores claves a quienes corresponde tomar las grandes decisiones, así como crear en todos nuestros países el ambiente propicio para impulsar las transformaciones y los ajustes que se necesitan en todos los frentes contemplados en esa "Agenda". Su elaboración ha tomado cinco años y no pocos sacrificios, y no hay duda de que intentar llevarla a la práctica nos lanza un desafío mayor. Pero, lo que sí parece aconsejar la sensatez cuando ya llevamos recorrido buen trecho del camino, es que no podemos dejar a "medio hacer" la tarea.

Pasar de la retórica a la práctica, a pesar de lo obligante que parece, no va a ser fácil. Pero, si no se diseña un plan que traduzca en acciones los puntos centrales de la "Declaración" y de "la Agenda", corremos el riesgo de quedarnos en expresiones de buena voluntad, y los esfuerzos de estos encuentros se esfumarían en las brumas que nos invaden cuando dejamos que la inercia se encargue de resolverlos.

Ninguno de los puntos de "la Agenda" se va a cumplir por mera espontaneidad, ni las apuestas centrales serán ganadas si todo lo realizado hasta ahora no se cristaliza en un programa de actividades que, como en el caso de cualquier proyecto de largo aliento, le garantice continuidad en el tiempo y, por ende, sostenibilidad.

Ahora que los protagonistas de estos encuentros han vuelto a sus países, mucho, debemos encarar la disyuntiva: O nos quedarnos inmóviles, sin hacer nada, a la espera de que opere la inercia, o, por el contrario, adoptamos una actitud pro activa para pasar del debate académico a la propuesta de acciones de impacto.

Sin pretender una enumeración exhaustiva hay grandes líneas de acción que quizás posteriormente un mecanismo técnico-operativo, especialmente designado para este efecto, podría darle una instrumentación efectiva, y que bien vale la pena aventurar en esta introducción.

1. Ahora sí existe un consenso. Una primera gran conclusión que se extrae del desarrollo de los cinco encuentros de ex presidentes es que, a pesar de la diversidad en la procedencia de los actores y de inevitables

matices en las posiciones ante algunos asuntos neurálgicos, sí se ha alcanzado lo que puede llamarse "un primer gran consenso" en los temas sustantivos acerca del futuro de nuestra región.

Esto significa que nos hallamos ante un momento político de formidable poder para intentar emprender transformaciones que deben capitalizarse y potenciar todas las propuestas que a partir de esta reflexión puedan elaborarse. El reto ahora consiste en identificar qué actores son los protagonistas de esa voluntad política en el terreno específico de cada uno de los países, y cuáles son los mecanismos e instrumentos más adecuados para "movilizar esa voluntad política" si queremos lograr un cambio.

Son muchas las tareas que debemos desarrollar para que esta convergencia de voluntades logre sobreponerse a los poderosos mecanismos con los cuales aquel otro "consenso" que ha sido tan cuestionado en este ciclo de encuentros ha logrado imponerse. No va a ser fácil desactivar todos aquellos dispositivos que se han puesto en marcha desde organismos con un enorme poder de condicionamiento sobre las políticas públicas, ni lograr que todo el cuerpo de pensamiento alternativo que se ha desarrollado en los últimos años influya en la formulación de la política pública. Pero nos encontramos en el deber de intentarlo.

2. Lograr mayor sinergia. En segundo lugar, es fundamental lograr un mayor grado de sinergia, de convergencia y de racionalización de esfuerzos entre las distintas organizaciones, foros, centros de investigación y expertos individuales que vienen promoviendo en diversos países y rincones, y en forma muchas veces aislada e inconexa, pero con grandes coincidencias en sus diagnósticos y propuestas, la generación de pensamiento innovador para políticas alternativas.

El cuestionamiento al "modelo de talla única" surgió tan pronto como éste comenzó a aplicarse y existen muchas propuestas de alternativas que bien valdría la pena integrar en un cuerpo coherente y hacer que lleguen a quienes tienen en sus manos el poder de tomar decisiones de trascendencia o determinar el rumbo de la política pública en cada uno de los países. Es importante que se genere una gran convocatoria dirigida a las distintas vertientes de opinión, la academia, la tecnocracia, los funcionarios públicos y las agencias internacionales para cambiar nuestros cauces ahora que se presenta esta oportunidad única para América Latina.

Ya se han dado algunos pasos en este sentido. Por ejemplo: por iniciativa del Carnegie Council y el Fondo de los Hermanos Rockefeller, en octubre de 2004, Analisa Primi y Mario Cimoli de la Cepal adelantaron un trabajo de mapeo o identificación de *clusters* de pensamiento innovador en materia de políticas que operan en la región, y encontraron que sí existe una producción real de este tipo de conceptos

en América Latina y el Caribe.⁴ Estas propuestas alternativas se ubican fundamentalmente en las cinco áreas siguientes: a) macroeconomía; b) desarrollo industrial y organización; c) esquemas participativos en diseño de políticas; d) integración regional e internacional, y e) distribución del ingreso y política social. El nuevo pensamiento se genera en los niveles de investigación teórica, programas de entrenamiento y trabajo de advocacy.

La realización de este inventario permitió identificar esfuerzos concretos de trabajo coordinado con miras a la formulación de política entre la academia, la sociedad civil y los formuladores de la política realizados a partir de programas académicos de algunas universidades, fundamentalmente. Además del inventario, pueden extraerse grandes conclusiones de este trabajo en el sentido que a pesar de que se está generando un pensamiento no ortodoxo perdura la fragmentación entre quienes desarrollan esta tarea y sobre todo que si bien es cierto que se producen críticas muy articuladas al modelo convencional, en la región el pensamiento no ortodoxo todavía no tiene una influencia efectiva en lo que concierne a la formulación de la política.

Es cierto que muchos de estos núcleos demandan un fuerte impulso para traducir la teoría a la práctica. Además en la mayoría de nuestros países, si no en todos, se desconoce la existencia de este recurso y es evidente que es necesario precisar cuáles son los conductos que los países deben utilizar para aprovecharlo.

Igualmente, se han realizado en los últimos años foros y seminarios organizados por el *International Forum for Development*, el *Carnegie Council on Ethics and International Affairs*, *Global Fairness*, las Fundaciones Ford y Rockefeller, el *Rockefeller Brother's Fund* y el *Center of Concern* a los cuales se suman los realizados por entidades de raigambre regional como la Cepal, la CAF o la Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, etc., para mencionar sólo unas cuantas que vienen trabajando en temas relacionados con la situación de los países en desarrollo y en la búsqueda de opciones alternativas más acordes con su realidad.

Como las enumeradas, son muchas las organizaciones en la región y fuera de ella que combinan el trabajo académico, el *advocacy* y el activismo en torno las preocupaciones centrales del desarrollo como en los casos del ALCA, los tratados de libre comercio, la propiedad intelectual, la misión de los organismos multilaterales, el impacto ambiental de la liberalización comercial, la equidad de género, etc., amén de las muchas que se concentran en la defensa y protección de los derechos humanos desde diversas vertientes.

Se necesita potenciar y amplificar los resultados de sus reflexiones, y hallar canales expeditos para la divulgación de sus recomenda-

4 Mario Cimoli y Annalisa Primi. *Mapping New Voices: Identifying Clusters of Innovative Thinking in Policymaking in Latin America and the Caribbean*. Global Policy Innovation Project, October, 2004.

ciones. Sobre todo se requiere que este tipo de pensamiento se filtre, de manera estratégica, hacia aquellos sectores de la sociedad que juegan un papel decisivo en la expedición de las leyes, el diseño de las políticas públicas y la formación de la opinión. Con una clara unidad de propósito, orientación técnica y mejores canales de irrigación, el trabajo de estas organizaciones tiene el potencial de desempeñar una función central en la conformación de esta red institucional que la "Agenda global" necesita para que sus ejes temáticos pasen a ser parte de la realidad.

3. Necesidad de financiación. El esfuerzo en materia de recursos económicos para financiar una empresa de esta envergadura es igualmente monumental. Los foros, los debates y las publicaciones para diseminar sus resultados necesitan financiación y es poco probable que los recursos puedan obtenerse de las fuentes nacionales, muchas de ellas beneficiarias del statu quo y poco comprometidas en un cambio de la situación.

La mayor parte de los fondos para esta gran empresa debe provenir de las fuentes internacionales y sobre todo de la cooperación extranjera. Se requiere el concurso de entidades como la CAF, la OEA, la OEL, Naciones Unidas y toda su red de agencias, el Banco Interamericano de Desarrollo, las grandes fundaciones europeas y estadounidenses y las organizaciones filantrópicas de todo el mundo que se concentran en los temas de la equidad, la consolidación de las instituciones democráticas y el imperio de la inclusión y la justicia social.

En el aspecto técnico-académico es invaluable el aporte que puede prestar una organización como la Cepal, como de hecho lo ha venido haciendo al brindar soporte académico a una variedad de seminarios y foros que dentro de estos temas se han venido desarrollando⁵. Tal como lo expresara el ex ministro Horst Grebe de Bolivia en un foro sobre generación de empleo realizado en Bogotá, es urgente revitalizar el trabajo de aquellas viejas y queridas organizaciones que tantas luces han dado a la región —como la Cepal— para que sepan orientar el trabajo que desde distintos ángulos tiene que desarrollarse en nuestros países de ahora en adelante.

4. Caja de resonancia. Debe crearse o fortalecerse una organización o redes de organizaciones, virtuales o reales, que hagan las veces de una caja de resonancia en el ámbito de la región que amplifique los resultados de todos estos foros y contribuya a la publicación de sus resultados y a un amplio proceso de "divulgación dirigida" hacia todos los sectores de opinión de los diversos países.

5 Vale destacar por dos razones en esfuerzo coordinado que se realizó con el objeto de la preparación del Seminario sobre "Trabajo digno" en Colombia, en especial en la elaboración del documento base de este foro en el cual concurren especialistas de distintas organizaciones y centros de investigación, entre ellos la Cepal. Este trabajo conjunto valdría la pena que se replicara en otros encuentros con temas similares.

Tenemos que convencernos de que no basta con la publicación pasiva de los resultados de estos encuentros. Editar y distribuir un libro de memoria de un evento es, sin duda, un paso adelante, pero se necesitan acciones específicas para que estos contenidos lleguen en forma selectiva y organizada a quienes desde las esferas gubernamentales, legislativas, académicas o empresariales sirven de multiplicadores para transformar la forma de pensamiento imperante o toman ellos mismos las decisiones de transformación que requerimos. Los contenidos sustantivos obtenidos de este tipo de reuniones deben organizarse en fascículos, folletos o revistas para que sirvan de apoyo a debates específicos con sectores progresistas, los miembros de las cámaras legislativas y la academia y los medios, así como para la orientación de programas académicos en los centros de educación superior.

5. Medios de comunicación. La función que cumplen en la reconstrucción de la gobernabilidad democrática en América Latina es innegable. Si han sido los medios masivos los que han contribuido a la generación de una actitud anti-política en la opinión pública, la banalización de los valores fundamentales o a la confusión en los papeles institucionales, a ellos debe recurrirse para su rescate y revalorización,

Los ex presidentes se han referido con insistencia al papel que han cumplido y siguen desempeñando los medios masivos de comunicación en la campaña de desprestigio del ejercicio tradicional de la política. Los medios no siempre han sustituido de manera acertada a los líderes políticos o a los intelectuales en la formación de opinión y no falta quien los culpe de un proceso progresivo de inversión de valores en la sociedad actual. Por la dimensión que ha adquirido en las sociedades modernas este fenómeno amerita un debate profundo, como lo merecen otros temas relacionados con la supervivencia de las instituciones democráticas en la era de la globalización. Pero también hay que reconocer que los grandes medios, en algunos de nuestros países, sirven como fiscalizadores de las acciones de los gobiernos y sus denuncias ante la opinión pública evitan que hechos controvertibles queden en la impunidad. Cuando otras instituciones de los regímenes democráticos, tal como ha sucedido con los partidos, se han desdibujado, más importante aún es el papel que pueden cumplir los medios como puntales de las democracias.

Es entonces urgente emprender una acción inmediata dirigida a sensibilizar a los principales gestores y formadores de opinión para que tomen conciencia sobre la trascendencia de su función, la enorme responsabilidad que les cabe en la conformación de los valores de las generaciones futuras y en la misma ética que constituye el soporte de las democracias modernas.

Deben realizarse seminarios y foros con empresarios de los grandes medios, periodistas, columnistas, presentadores de televisión, y conductores de programas radiales con un doble objetivo: en primer lugar, sensibilizarlos sobre su función en la sociedad de la información y el conocimiento y, en segundo término, darles las herramientas para que sean capaces de transmitir de manera accesible al ciudadano común, los temas densos y complejos del desarrollo, pero que cada día son más determinantes de la suerte diaria del ciudadano y las comunidades.

Los protagonistas de los medios masivos deben tomar conciencia de la función pedagógica que pueden cumplir en el rescate de la fundamental de la identidad latinoamericana y constituir un soporte para la difusión de los valores que fomentan la convivencia ciudadana y las instituciones democráticas.

6. El gran aglutinante de la lengua común. Si hay un elemento cuyo fortalecimiento se necesite en el proceso de forjar la integración de América Latina ése es el idioma español, nuestra lengua común, forjadora por excelencia de nuestra identidad. No existe una región económica en el mundo como América Latina tan diversa y tan homogénea al mismo tiempo, gracias a nuestro idioma compartido.

Nos hemos dejado seducir por las consignas divisionistas orquestadas por intereses fundamentados en el "divide y reinarás" que magnifican nuestras diferencias, que son accesorias, y minimizan nuestras similitudes, que son sustantivas. Y no hemos explotado ese potencial representado en esa peculiar facilidad de comunicarnos unos con otros que acorta la distancia que nos han impuesto las barreras con que la naturaleza nos separa.

Si la lengua común ha fortalecido los lazos culturales de este conjunto de países diversos en apariencia, ahora debe ser principal protagonista para la conformación de un bloque económico. Mientras otras regiones del mundo registran con envidia la facilidad que tenemos la mayoría de los latinoamericanos —y en especial los hispanohablantes— para comunicarnos unos con otros, en Latinoamérica, no hemos aprovechado a cabalidad la gran ventaja económica que ello representa en esta época marcada por la integración.

El peso adquirido por la comunidad hispana en la población de Estados Unidos, cuyo número se calcula en 40 millones de personas, nos hace presagiar la importancia del español en lo que toca a las empresas culturales, la industria editorial, la música, los deportes y el entretenimiento, para no hablar de las potencialidades de un mercado en muchos frentes inexplorado para la difusión y el fortalecimiento de nuestra cultura.

La aceptación por parte de las elites política y empresarial de Brasil tanto de esa función fundamental del español en el proyecto económico de la región como de la necesidad de promover su enseñanza

entre los ciudadanos de ese país es un indicador muy dicente de las expectativas hoy cifradas en el poder de nuestra lengua. Las estadísticas muestran que el bilingüismo prospera en el llamado gigante de América del Sur con tasas que hoy se acercan al 35 por ciento, y que van en sostenido incremento. Un Brasil del futuro que hable español añade un elemento incommensurable a nuestro potencial como región.

Sin embargo, nuestra integración lingüística no debe inhibirnos de otros esfuerzos para acercarnos a los países no-hispanohablantes en Sudamérica, Centroamérica, Norteamérica y las Antillas y estrechar así los lazos con quienes tenemos la fortuna de compartir el territorio. Por alguna razón, en los círculos académicos se ha comenzado a usar el término de "las Américas" quizás como una denominación más incluyente que engloba todos los países del continente excepción hecha de Estados Unidos.

No cabe duda de que debemos superar esa reducida participación en los mensajes en español transmitidos por la Internet y ello solo será posible mediante un gran esfuerzo por eliminar las disparidades sociales y facilitar la conectividad, como lo han señalado alguno de los ex presidentes.

El desarrollo de "la Agenda" debe servir para convocar no solo a las instituciones que se ocupan del desarrollo de la lengua como las respectivas Reales Academias que operan en la mayoría de nuestros países, o instituciones dedicadas a proteger y difundir el idioma como el Instituto Cervantes de España. También debe abarcar el gran número de redes de conversación, *chats*, foros de discusión, portales y páginas web que tienen como objetivo central el fortalecimiento de la presencia del español en el mundo y que, aunque hoy son esfuerzos aislados, quizás esperan con ansiedad un marco de objetivos para darles mayor precisión e impacto a su cometido y unidad de propósito a su accionar.

7. Las telecomunicaciones en la integración. En la era de la información y el conocimiento todos los vehículos portadores de mensajes y cultura han adquirido una singular relevancia. La compilación, traducción, edición, e impresión de material escrito de fácil comprensión procedente de todos estos foros de discusión sobre el tema de América Latina debe recibir especial apoyo. Y debe impulsarse la operación de medios menos convencionales pero de mayor cobertura como los portales de Internet, las tele-conferencias, redes virtuales de expertos, foros, *chats*, etc.

Debemos crear canales de radio y televisión que se pongan al servicio de esta agenda, que multipliquen el sano debate y que abran, preparen y movilicen conciencias para la receptividad a las nuevas propuestas. Debe conformarse un gran centro de elaboración y transmisión de información en todas sus expresiones: hablada, impresa, audiovisual y virtual que combine la empresa editorial con grandes portales y centros interactivos que propicien la consulta en tiempo

real, así como el apoyo técnico y la asesoría recíproca entre países y grupos de expertos.

8. Nuevo paradigma de desarrollo. Debe procurarse promover el debate en todos los países sobre este asunto de trascendental importancia en el momento político que vive la región. Los temas de la economía de mercado y la gobernabilidad democrática; la adopción de regímenes macroeconómicos a la medida de las necesidades de los países; la transformación productiva y el impulso a la competitividad y la innovación; un nuevo enfoque para la educación en América Latina y los retos de un nuevo pacto social para la inclusión social, son, entre muchos otros, asuntos que deben discutirse en foros temáticos que podrían replicarse en muchos países de la región.

Para diseñar un esquema operativo que haga posible este debate hay que promover la conformación de alianzas (o uniones temporales), entre las organizaciones nacionales líderes (centros académicos u organizaciones de la sociedad civil) encargadas de adelantar debates; las fuentes de financiación y las instituciones locales interesadas. La capacidad técnica existente en la Cepal, OEA, CAF y otras organizaciones y centros de investigación de cobertura regional debe aprovecharse para nutrir el contenido académico de estos foros.

Un ejemplo de ello, que puede servir de modelo para eventos de este tipo, lo ofrece el seminario realizado en Colombia sobre el tema del "Trabajo digno: camino al desarrollo" que constituyó un esfuerzo conjunto de organizaciones nacionales e internacionales y contó con la presencia de expertos del más alto nivel, gracias a la financiación provista por agencias internacionales y grandes fundaciones privadas. A partir de este esfuerzo se han realizado reuniones con el mismo formato en otros países de América Latina.

9. Apoyos estratégicos. La coyuntura de un intenso debate sobre la agenda para América Latina debe servir para hacer una realidad la búsqueda de apoyo entre sectores progresistas de los países desarrollados y, en especial, entre organizaciones de la sociedad civil y agrupaciones políticas de avanzada.

Esta propuesta la lanzó, hace algunos años, Jorge Castañeda de México como una alternativa a la confrontación convencional y estéril entre los grupos progresistas de América Latina y los países desarrollados. Por ejemplo: ciertas corrientes políticas con representación en el Congreso de Estados Unidos comparten las inquietudes de nuestros países y están dispuestos a apoyar estas causas. Sin embargo, continuamos sin establecer mecanismos permanentes para poner esta idea en práctica.

Iguals alianzas se han venido realizando con partidos social demócratas de la Unión Europea (en especial en España con el PSOE), pero es indudable que es necesario que estas superen el carácter pun-

tual y que se organice en un esfuerzo más sistemático y duradero. Adicionalmente, hay que buscar canalizar recursos de la cooperación internacional de los países escandinavos entre ellos Suecia y Noruega, siempre dispuestos a apoyar la protección de los derechos humanos, el logro de la paz, la conformación de un orden internacional más justo, la equidad de género y, en general, el desarrollo social.

Debemos aprovechar las relaciones con España, para tender puentes sólidos con la Unión Europea, ahora que, como lo decía el ex presidente Samper, los descalabros y corto circuitos quizás lleven a ese continente a volver de nuevo su mirada sobre sus antiguos y fieles contrapartes de esta región. Es, a todas luces, fundamental que Europa vuelva a considerar a América Latina, largamente subestimada, como la prolongación de su cultura en el mundo, y el mejor de sus aliados

10. El diálogo Sur Sur. Sin duda un aspecto novedoso y muy poco explorado es el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. La irrupción de nuevas potencias en el panorama mundial constituye una oportunidad para desarrollar una nueva agenda en nuestra región. Las nuevas agrupaciones de países que surgen en algunos escenarios multilaterales lideradas por los que son hoy los nuevos ejes del desarrollo mundial (China, India, Brasil, Rusia, Sudáfrica), tal como sucedió con el grupo de los 20 en la reunión ministerial de la OMC en Cancún, las alternativas de mercado que ofrecen y su mismo ejemplo como modelos de desarrollo y globalizadores exitosos, nos debe llevar a estrechar lazos y a trabajar con nuevos socios diferentes de los tradicionales.

Pero es en el ámbito mismo de la región donde debe impulsarse una corriente fuerte de apoyo para todas esas iniciativas que promueven la integración regional en vías de comunicación, la navegación fluvial, la integración energética, el desarrollo tecnológico, el aprovechamiento de la biodiversidad y el fortalecimiento de los medios independientes de información y comunicaciones, con un claro propósito de una integración regional construida sobre el beneficio recíproco y los intereses compartidos. Desde esta perspectiva debemos saludar con optimismo el proyecto de conformación de la Unión Suramericana, los procesos de integración energética en marcha y la creación de Telesur.

A manera de conclusión, habría que señalar que es el momento para intentar un viraje de fondo, ahora que se ha reabierto el debate sobre la crisis del modelo de desarrollo de corte neoliberal y la necesidad de adoptar uno nuevo, cuando el péndulo político se ha ido moviendo hacia tendencias socialdemócratas más independientes y más inclinadas a promover modelos incluyentes, y con actores protagónicos cada vez más decisivos como son las mujeres. Sólo así la historia dictaminará si supimos aprovechar el cuarto de hora que estamos viviendo.

DISCURSO INAUGURAL

Alberto Barbosa

La presencia de ex presidentes de América Latina en Cartagena reafirma a esta ciudad como escenario histórico y sitio seguro de este quinto encuentro.

Cartagena de Indias fundada en 1533 por don Pedro de Heredia, poblada inicialmente por indígenas, asediada por piratas, es el testimonio vivo de nuestra historia y puerta de entrada a América del Sur.

Somos la autentica expresión multiétnica de Colombia. Aquí se formaron las bases y valores de nuestras instituciones. Fuimos uno de los primeros pueblos en declarar la independencia absoluta del régimen colonial. Heredamos el testimonio de la defensa de los derechos humanos de San Pedro Claver y el derecho de la libertad y la emancipación de nuestros indígenas y esclavos, cuyas huellas de sometimiento permanecen en monumentos históricos como el Palacio de la Inquisición, el Castillo de San Felipe de Barajas y el complejo de fortificaciones y baluartes que convirtieron a esta bella ciudad en patrimonio histórico de la humanidad.

El legado de sentimiento libertario y el respeto a la legitimidad del Estado de derecho proclamado por nuestros héroes de la Independencia, así como el compromiso de la región ante los retos de la globalización mundial, nos estimula a participar en esta agenda de diálogos con quienes tuvieron la oportunidad de aportar, desde sus diferentes latitudes, al desarrollo político, económico y social de América Latina.

A las nuevas generaciones nos toca recoger sus buenas experiencias, porque no es fácil reconstruir Estados sometidos a normas del derecho que tengan como propósito incorporar a la gran masa de la población al desarrollo sostenible, a la equidad de género y al respeto por sus derechos económicos y sociales dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, y en consonancia con el deseo de impulsar la integración de la comunidad latinoamericana.

No es fácil construir un nuevo paradigma que proyecte nuestra región al proceso de globalización, sin correr el peligro de perder los valores de nuestra identidad cultural y el respeto a nuestras tradiciones e instituciones democráticas. Si algo caracterizó la modernidad fue su proyecto de civilización fundado en el conocimiento de la ciencia y el progreso por medio de la razón.

Por eso uno de los grandes propósitos de la modernidad fue compilar el saber en la mente de la humanidad. Pero hoy, cuando en la pos modernidad vivimos la pérdida de ese proyecto de la razón, la gente necesita creer en una civilización cimentada tanto en nuevos valores que retomen

la confianza entre hombres y mujeres, y entre gobernantes y gobernados como en nuevas estructuras económicas, ejercicio de la política y modelos educacionales ligados a un desarrollo científico y tecnológico que involucre a la mayoría de la población.

Es un reto que inevitablemente nos convoca al momento del cambio de paradigma, para que en las nuevas generaciones renazca la esperanza de que es posible un proyecto que integre a esa proporción mayor del 70 por ciento de la población pobre que conforman nuestros Estados, con la satisfacción de los elementales bienes y servicios que nos merecemos tener en un mundo globalizado con alto grado de desarrollo tecnológico y científico.

El diseño de una agenda global para América Latina reanima la esperanza para que propiciemos conjuntamente el dialogo con propósitos comunes en una propuesta temática sobre la gobernabilidad, la competitividad, la equidad de genero, la identidad cultural, la conservación del medio ambiente, la ciencia y la tecnología.

Han sido necesarios cuatro años de importantes encuentros preparatorios, para que hoy personalidades influyentes en la vida política y social de América Latina logren iluminar la forma de enfrentar los retos de la globalización mundial y su incidencia en los Estados latinoamericanos.

Se trata de reconstruir una nueva visión de Estado y de soberanía que, partiendo de nuestra propia identidad cultural se acoja a una globalización más justa sugerida en la Declaración de la Cumbre de la Tierra, la Declaración de Doha, la Conferencia de Monterrey, el Consenso de Barcelona y el Pacto Global de Naciones Unidas, entre otros.

Los Estados latinoamericanos están viviendo un proceso de transición por el gran éxodo campesino que fomenta la ruralización de la mayoría de sus grandes ciudades, la proletarización de la clase media y el envejecimiento de la población en consideración a su expectativa de vida. Por ello, el urgente llamado a la dirigencia de América Latina está en propiciar seguridad alimentaria que garantiza incluir a la población marginada a esa tan anhelada necesidad, al igual que la defensa de los derechos humanos y el respeto a la preservación del medio ambiente.

Por ultimo, reitero mi deseo de que este encuentro formule propuestas que iluminen a la dirigencia de los latinoamericanos para la elaboración de una agenda común que facilite la incorporación de nuestros Estados al proceso de globalización.

INTERVENCIÓN DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ, PRESIDENTE DE COLOMBIA

Quiero agradecer a todos ustedes su presencia en Colombia en el esfuerzo de continuar esta tarea intelectual de compromiso social y democrático con el continente, que todos consideramos de gran utilidad.

Estoy en un dilema por la hora avanzada, pero tanto la declaración que acaba de leer el presidente Pérez Balladares como el informe que acaba de entregar el presidente Samper me obligan a hacer algunos comentarios.

En Colombia hay la preocupación de que los planes patrimoniales de desarrollo en alguna forma bloquean una visión de largo plazo. Para superar esta situación, desde mi época de candidato a la presidencia, propusimos que presentaríamos al país una propuesta de visión de largo plazo, con una meta parcial al 20 de julio de 2010, cuando se conmemorarán los 200 años del grito de independencia, y el 7 de agosto del año 2019, cuando se conmemorarán los 200 años de la batalla de Boyacá que selló esa independencia. Este plan lo denominamos Visión de Colombia Segundo Centenario.

Esta propuesta la estamos discutiendo en todo el país en una serie de foros con las bancadas del Congreso de la República, con los gobernadores, los alcaldes, los sectores sociales, los partidos políticos y las autoridades regionales. En este contexto, me parece de la mayor importancia tener en cuenta con el mayor cuidado tanto la declaración como la memoria y cuya entrega le agradezco inmensamente al presidente Samper Pizano.

Permítanme referirme a los cuatro puntos que ustedes plantean: gobernabilidad, competitividad, equidad e identidad. Estos cuatro conceptos están en armonía con algo que hemos venido pensando sobre América Latina, una región que últimamente está en una división simplista de gobiernos de izquierda y gobiernos de derecha, una división simplista, obsoleta, polarizante y no práctica.

¿Por qué simplista? Porque el problema es mucho más profundo que esos simples linderos que pretenden mantener una falsa división. ¿Por qué obsoleta? Porque sus fundamentos fueron válidos en la época de las dictaduras militares. ¿Por qué polarizante? Porque desata discursos emotivos de confrontación que no son consecuentes con las acciones que se llevan a cabo en el interior de los gobiernos y que amenazan la unidad del continente, como acabamos de experimentar con la reciente elección del secretario general de la OEA, polarización que se pudo superar en buena parte gracias a la prudente intervención de la señora canciller de Colombia. No podemos permitirnos otra polarización ahora que nos aprestamos a elegir un nuevo presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. El presiden-

te Iglesias ha renunciado y será el secretario ejecutivo de nuestra Unidad Iberoamericana.

No podemos polarizarnos cuando necesitamos que todas las instituciones latinoamericanas, todas las instituciones a las cuales confluimos, libren la batalla que ustedes proponen; la batalla por la gobernabilidad, por la competitividad, la inclusión, la equidad y la identidad.

Cuando veo, por ejemplo, al primer ministro Tony Blair ejerciendo un liderazgo tan efectivo comprometiendo al mundo para la superación de la pobreza de África, y al presidente Chirac secundando esos esfuerzos y convocando al empresario europeo para volcar sus recursos sobre África, me digo: nosotros en este continente ya no podemos esperar que vengan desde afuera a ayudarnos, unos porque no quieren y otros porque, como dice el documento, están convencidos de que aquí existe un problema de equidad en la distribución más que de pobreza per se.

Somos nosotros los que debemos emprender esta lucha con nuestro propio liderazgo. Contamos con unas metas importantes que son las Metas del Milenio y que deberíamos evaluar permanentemente cómo nuestros países se acercan al cumplimiento de esas metas. Para que nosotros asumamos ese liderazgo es muy importante cuidar la unidad y cuidar la unidad alrededor de instituciones esenciales regionales como la OEA o el Banco Interamericano de Desarrollo.

Pienso que para evaluar nuestras democracias debemos examinar cinco parámetros. El parámetro de la seguridad. Ustedes se refieren en el documento a la seguridad hemisférica cuyo concepto comparto. El parámetro de las libertades, tan importante para la gobernabilidad. El parámetro de la cohesión social sin el cual la gobernabilidad no es sostenible. El parámetro de la transparencia, generador de confianza que es otro elemento fundamental de la gobernabilidad. Y el parámetro de la institucionalidad, que fundamental para que las democracias sean democracias pluralistas, democracias de instituciones independientes, democracias de liderazgos sometidos a la ley, y no democracias de caudillismos caprichosos.

En seguridad, hemos trabajado un concepto de seguridad democrática, inserto en lo que ustedes denominan acertadamente la seguridad hemisférica. ¿Por qué la denominamos democrática? Por varias razones, porque el continente fue abrumado en el pasado por la doctrina de la seguridad nacional, esa doctrina que se utilizó para suprimir libertades, para castigar la democracia, para "macartizar" a la oposición, para frustrar el disenso. La nuestra es una seguridad orientada al fortalecimiento y profundización de la democracia. Hemos hecho un gran esfuerzo para que ese proceso de restablecer la seguridad se sienta como un valor democrático para todas las expresiones del pensamiento y que haya una correspondencia el postulado y la práctica. Nos hemos propuesto que la seguridad les llegue por igual y de manera eficaz y transparente a los más cercanos amigos de las tesis de gobierno y a los más duros opositores de esas tesis.

En Colombia el problema de la seguridad no se presenta por falta de voluntad del Estado, sino por la debilidad del mismo frente a los delincuentes que han afectado esa seguridad. Hemos querido transformar esta ecuación y tener finalmente un Estado con fortaleza que garantice la vigencia de la seguridad democrática para todos los colombianos y ponerlos a salvo de todas las amenazas.

Hemos tenido varias pruebas. La primera, el referéndum de octubre de 2003 sin un solo atisbo de facilismo. Fue más bien bastante complejo. Allí se pusieron a prueba nuestros propósitos. Opositores y abstencionistas tuvieron todas las garantías y no obstante las diferencias del gobierno con el Consejo Electoral con mayoría de la oposición, primó el respeto a la institucionalidad. Al día siguiente Colombia eligió a sus alcaldes, gobernadores y autoridades regionales. Dimos un gran paso en lo que llamo el recorrido de las libertades retóricas a las libertades efectivas. Candidatos de partidos de oposición alternativos a los tradicionales, algunos provenientes de partidos integrados por antiguas guerrillas, fueron protegidos eficazmente por el gobierno. Ellos sintieron en la práctica el reconocimiento de todas sus garantías y ganaron posiciones de gran importancia. Ese día profundizamos la democracia colombiana.

En los últimos meses este país ha elegido 178 alcaldes. El pasado domingo fueron elegidos alcaldes en 5 municipios. El avance en la seguridad coincidió con la recuperación de las garantías. Está más despejado el porvenir del pluralismo gracias a la seguridad democrática.

Una democracia amenazada por el terrorismo que ejerza el concepto de seguridad democrática es una democracia que construye gobernabilidad. En Colombia hemos experimentado la comunión del parámetro de la seguridad con el parámetro de las libertades. No hemos invocado la necesidad de suprimir las libertades para derrotar al terrorismo. En la medida en que ganamos terreno al terrorismo recuperamos libertad para los colombianos. Para construir gobernabilidad realizamos un gran esfuerzo de concertación con todos los alcaldes y gobernadores provenientes de partidos de oposición, garantizando plenamente sus fueros constitucionales y legales, para que sepan que las autoridades nacionales están dispuestas a trabajar con ellos y con el pueblo. Hemos llegado a entendimientos sobre las limitaciones de cada quien, de reconocer las competencias de cada quien, de trabajar con un gran compromiso popular y democrático y con absoluta transparencia.

Ustedes plantean los temas de la inclusión social y la competitividad. Un elemento inmensamente importante que propusimos en el marco de los cinco parámetros fue el de la cohesión social. Una democracia con seguridad, una democracia con libertades, no es sostenible si no avanza permanentemente en la cohesión social.

Nosotros nos hemos propuesto construir la cohesión social utilizando lo que llamamos las "siete herramientas de equidad".

1. La revolución educativa.
2. La expansión de la protección social.
3. El manejo social de los servicios públicos.
4. El impulso de la economía solidaria.
5. El manejo social del campo.
6. La construcción de un país de propietarios.
7. La calidad de vida urbana.

Hay que preguntarse sobre si estas políticas son de corto plazo, simplemente para apaciguar las tensiones sociales del momento, o si más bien están orientadas a construir una sociedad justa y a mejorar la distribución. Nos esforzamos porque esas políticas apunten a lo segundo para producir fenómenos estructurales. Seis de las herramientas mencionadas dependen de una mayor: la revolución educativa, que es la gran constructora de productividad, de competitividad, de caminos para mejorar la distribución del ingreso.

Todo está relacionado con la revolución educativa. En la protección social poco haríamos con que más niños colombianos estén atendidos por los sistemas de alimentación del Estado, si no anticipamos su ingreso al aparato escolar para poder garantizar su futuro de ciudadanos con mayor capital social, para poder garantizar ciudadanos con más compromiso con el devenir social.

Cuando nosotros conectamos la revolución educativa con cada una de las otras seis herramientas de la equidad es porque somos conscientes de que no avanzaremos, si esas políticas sociales no están orientadas en el mediano y largo plazo a mostrar resultados importantes en la erradicación de la pobreza, en el mejoramiento del ingreso y en el fortalecimiento de la confianza. Las democracias son sostenibles en la medida que exista confianza, confianza de todos, confianza para invertir en ellas, confianza para trabajar en ellas, confianza en las nuevas generaciones.

Me preocupaba cuando en alguna etapa de mi vida pública preguntaba a los universitarios sobre si abandonarían esta patria para irse definitivamente al extranjero y mayoritariamente levantaban la mano. Se querían ir.

En Colombia se produjo un éxodo de cuatro millones de ciudadanos que se fueron al extranjero y un desplazamiento interno de dos millones de personas. Debemos construir confianza para que las generaciones jóvenes sepan que en nuestros países tendrán todas las posibilidades para su futuro.

Confianza para todos. Nos hemos propuesto construir confianza para la inversión pero con responsabilidad social. Hay una gran coincidencia en el papel que ustedes le asignan a la empresa privada y la política que Colombia construyó en esta materia desde la Constitución de 1936 del presidente López Pumarejo, que tiene hoy toda validez y recobra toda su fuerza: la inversión privada como función social.

Cuando construimos espacios de confianza para la inversión privada buscamos que cumpla una función social, para que cumpla los objetivos

que ustedes proponen en la "Agenda global" del continente. La inversión privada en Colombia llegó a reducirse a un seis por ciento del PIB. Ahora está creciendo y alcanza el 12 por ciento y confiamos en que siga creciendo, pero en el marco de la responsabilidad social.

El Congreso de Colombia está dando pasos de gran importancia. Aprobó una ley que autoriza al gobierno a firmar pactos de estabilidad jurídica con los inversionistas, se aprobó una reforma constitucional que elimina privilegios pensionales y un paso importante, en el proceso de mantener la estabilidad macroeconómica, el de la estabilidad fiscal. Se hizo más fácil la vida colombiana con la simplificación de trámites y procedimientos para las personas naturales y jurídicas. El propósito, construir confianza y este ejercicio con transparencia, como ustedes solicitan en el documento.

La transparencia es fundamental, porque si no hay un esfuerzo sostenido por la transparencia será difícil construir la confianza ciudadana, uno de los éxitos de la democracia. El Congreso de Colombia, en medio de inmensas dificultades y de un gran debate, está aprobando propuestas legislativas de gran importancia, sin que el gobierno haya pagado auxilios parlamentarios.

Considero vital para la transparencia un ejercicio combinado y equilibrado entre democracia representativa y democracia participativa. En esta época de todas las posibilidades de participación de opinión, si bien necesitamos referentes ideológicos y programáticos organizados hacia el largo plazo como los partidos, los movimientos y las coaliciones, necesitamos también acudir permanentemente a la consulta comunitaria.

No creo en el debate que presenta como excluyente el ejercicio de la democracia representativa con el de la democracia participativa. Creo que se ayudan ambas. Una democracia de participación sin canales representativos es una democracia inocua, porque la comunidad que participa necesita la representación, y una democracia de representación sin una permanente democracia participativa es una democracia que no es capaz de curar sus vicios, que no es capaz de mejorar.

Es necesario un tratamiento equilibrado a las dos expresiones de la democracia que confluyen para construir transparencia y gobernabilidad, manteniendo, porque es muy importante, la independencia de las instituciones. Tenemos que preguntarnos si está avanzando la institucionalidad en nuestros países, si a cada cual se le respetan sus fueros, o si está avanzando el caudillismo sometido a caprichos de los elegidos. Colombia está avanzando mucho en el proceso de la institucionalidad.

Déjenme considerar el tema del Tratado de Libre Comercio que se negocia entre algunos países andinos y Estados Unidos y nuestras relaciones con grupos regionales de integración como el Mercosur. Colombia ha trabajado en los últimos tres años para convertir un viejo anhelo político en una realidad práctica, la negociación entre la Comunidad Andina y

Mercosur. Hoy es un hecho, ya empieza a practicarse, no sabemos si habrá beneficios económicos y sociales inmediatos, pero estamos seguros que se concretarán en un mediano y largo plazo para todos. Estamos seguros de que será benéfico para nuestra unidad política dentro de la diversidad.

En estos días nos reunimos por primera vez, bajo la regencia de este acuerdo, los presidentes de Mercosur y la Comunidad Andina. Los países de la Comunidad Andina son ahora asociados de Mercosur y se solicitó que los del Mercosur sean asociados de la Comunidad Andina. Por medio de infraestructuras, de acuerdos de diferente índole, estamos tejiendo más puentes hacia el Sur y hacia Centroamérica. Colombia es parte del Pacto Panamá-Puebla. Este acuerdo de integración avanza y podrá mostrar sus primeros resultados efectivos en los sectores de energía eléctrica y gas en 2008.

Colombia es un puente fundamental con Panamá para buscar la unión de las Américas. No es fácil, porque debemos negociar nuestra integración en medio de nuestras semejanzas, dificultades y diferencias y la competencia de países exitosos de otras regiones como China, por su inmensa oferta exportable. Estamos avanzando en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Ustedes traen en su documento temas como la propiedad intelectual y el reconocimiento de la soberanía para la provisión de los servicios públicos. Colombia ha dado a finales del año 2002 pasos firmes sobre la propiedad intelectual, al punto que hoy estamos tranquilos en la negociación con Estados Unidos. Creo que nuestras iniciativas están inspirando de alguna forma a los hermanos ecuatorianos y peruanos, que junto a nosotros, negocian el tratado. Nosotros reconocemos el derecho de propiedad intelectual con normas precisas y salvamos también nuestra obligación soberana de planificar y ejercer en plenitud, por ejemplo, la salud pública.

En materia de servicios públicos no hemos aceptado la tesis de que el Estado, que es regulador y al mismo tiempo proveedor, es incompatible para ser parte de los acuerdos de comercio. Por eso defendemos la imperiosa necesidad de contar con instituciones independientes dentro del Estado.

Los colombianos estamos convencidos de que en materia de servicios públicos necesitamos tanto del capital público como del privado, así como la regulación, la vigilancia y la capacidad estatal de sancionar. Estamos saliendo adelante con estas nuestras posiciones interna y externamente. Estamos, en ese orden, superando muchas contradicciones entre el discurso y la acción social, comprometiendo más a los proveedores con la transparencia y la equidad, y haciendo también pedagogía para buscar el entendimiento de los consumidores.

Estamos realizando experiencias formidables. En la ciudad de Cali, por ejemplo, salvamos una empresa estatal de servicios públicos con la creación de un fondo de participación social, en el cual participan todos los ciudadanos de Cali. Estas acciones nos ayudarán a superar la contradicción

entre proveedores y usuarios, ese antagonismo del discurso entre la naturaleza del proveedor y la capacidad del usuario.

En la negociación de los tratados comerciales estamos involucrando por primera vez la biodiversidad. Colombia está simultáneamente en la Cuenca del Caribe, en la Cuenca del Pacífico y en el Amazonas. No podemos permitir que temas tan importantes como la protección de la biodiversidad estén ausentes de estos acuerdos. En el tratado comercial con Estados Unidos estamos defendiendo con toda determinación la biodiversidad.

Ustedes señalan en la declaración, como uno de los problemas para nuestro entendimiento con los países desarrollados, la insistencia de éstos para mantener subsidios a su producción agrícola. Una de nuestras luchas en la negociación del tratado con Estados Unidos es la aprobación de una cláusula permanente, que permita a los países andinos proteger sus productos agropecuarios de gran sensibilidad, si Estados Unidos mantiene subsidios a su producción, que distorsionan las reglas de la competencia. Esta cláusula es una de nuestras aspiraciones esenciales en esta negociación.

Los documentos que ustedes han trabajado despiertan el máximo interés. Quiero reiterar mi inmensa gratitud a todos ustedes por su lucha y por las que habrán de venir para construir una democracia pluralista en permanente debate y con solidaridad para superar el antagonismo.

El debate debe ser creativo y no simplemente para posesionar actitudes antagónicas. Una democracia con construcción de solidaridad y una democracia en la cual convivan armónicamente la economía interna con la externa, y este es otro debate que debemos superar.

Tenemos que superar la pobreza en nuestra región y para ello debemos desarrollar exitosamente la economía interna, porque de lo contrario, como sugieren en su declaración, no tiene razón la economía externa. El éxito de la economía externa es incluir en la economía interna a crecientes masas de ciudadanos y llegar a una inclusión universal, que es el principio de la erradicación de la pobreza.

Así podremos construir nuestras democracias con solidaridad, pluralistas, en permanente agitación intelectual, democracias siempre sostenibles.

Los felicito por su trascendente trabajo y les expreso inmensa gratitud por haber realizado esta reunión en Colombia, en Cartagena. Que cada uno de ustedes sea nuestro embajador. Esta ciudad merece que retorne el turismo mundial que el terrorismo desterró. Estamos haciendo todos los esfuerzos para que Cartagena se recupere. Se ha logrado una enorme tranquilidad. Existen cinturones de pobreza producto de los años de terrorismo y del consiguiente desplazamiento de poblaciones. Estamos avanzando, aunque con limitación de recursos, pero con toda la voluntad. Estamos buscando cómo superar esta situación.

Ayúdenos, no solamente a que nuestra América salga adelante, sino a que esta patria colombiana pueda también ser una patria que ofrezca plenas oportunidades de felicidad y prosperidad a las nuevas generaciones.

DESARROLLO DE LAS DELIBERACIONES DE LOS EXPRESIDENTES

Reflexiones de los ex presidentes latinoamericanos

**Ernesto Samper • Rodrigo Borja • Juan Carlos Wasmosy • César Gaviria
Osvaldo Hurtado • Gonzalo Sánchez de Lozada • Rodrigo Carazo
Patricio Aylwin • Valentín Paniagua • Jaime Paz • Alfonso López Michelsen**

Ernesto Samper

Los ex Presidentes de América Latina terminamos hoy un ciclo de cinco años de reflexiones. Lo iniciamos en Cartagena y lo concluimos en la misma ciudad. Nos propusimos reflexionar sobre cuatro desafíos que, a nuestro entender, formaban parte de la agenda global latinoamericana.

El primero de ellos fue sobre la equidad. Nos reunimos en Santiago de Chile bajo la presidencia de Patricio Aylwin. El segundo fue sobre la competitividad y debatimos en Ciudad de México con la presidencia de Miguel de la Madrid. El tercero versó sobre la identidad y nos congregamos en Alcalá Henares, bajo la presidencia de Felipe González. Ahora regresamos a Cartagena para abordar el último desafío: elaborar una propuesta de "Agenda global" que permita resumir los resultados de nuestro trabajo de estos cinco años.

No es gratuito que este encuentro se realice en Cartagena de Indias, ciudad que fue la capital de otra globalización, ocurrida hace más de quinientos años, si se la puede comparar con el proceso que actualmente estamos viviendo. El descubrimiento de América fue, sin duda, la otra globalización, no sólo porque entonces como hoy se revisaron de manera fundamental los conceptos de tiempo y espacio, de tal manera que se duplicó el mapa del mundo hasta entonces conocido sino porque, en ese momento, se dieron dos grandes debates: uno ético y otro tecnológico.

El primero abordó el tema de los derechos humanos y su escenario fue la ciudad de Salamanca. Estuvieron allí figuras prominentes del momento como los padres Vitoria y Sepúlveda y fray Bartolomé de las Casas, entre otros. La discusión ética de esa época tuvo rasgos similares a la que hoy se da en el mundo, tal como sucede con lo relacionado con el genoma humano y sus aplicaciones; la clonación genética y, en fin, todo el misterio moral que se esconde detrás de la utilización de nuevos descubrimientos de la genética.

Acerca del segundo gran debate, debemos recordar que, tal como sucede hoy, en ese entonces se produjo un enorme salto tecnológico y científico. La presencia en América Latina, y concretamente en estas tierras de Cartagena, de sabios como Humboldt y Mutis no respondía simplemente a la idea de dos botánicos buscando nuevas plantas para decoración o a un propósito de simple curiosidad artística, sino que sus descubrimientos constituían una revolución científica. Estudiaron las propiedades medicinales de esas plantas americanas desconocidas en Europa y que hoy todavía ofrecen inmensas posibilidades de estudio en las ricas reservas de la biodiversidad de nuestro continente.

Después de esta breve referencia histórica es importante reflexionar acerca de dónde estamos y adónde vamos los latinoamericanos en el proceso de globalización. Es claro que no estamos examinando una hipótesis sobre algo que pudiera darse en un futuro. Tenemos que aceptar que la globalización llegó para quedarse, y nuestra actitud puede ser la de oponérnosle o entregarnos a ella, o bien tratar de adaptarnos a los nuevos vientos globales. Si queremos hacer este ejercicio de adaptación tendríamos que admitir que no nos vamos a globalizar sólo a partir de tratados de libre comercio, sino que la globalización ya nos alcanzó desde diversos frentes. América Latina se globalizó en los últimos veinte años por la puerta de atrás, cuando experimentó una forma de internacionalización pasiva. Hoy tendríamos que definir una agenda que establezca las condiciones para una globalización activa de la región de acuerdo con sus necesidades y particularidades.

El Consenso de Washington que, en cierta forma, presidió esta internacionalización partió de una base que resultó ser una falacia, según la cual a mayor mercado se produciría mayor crecimiento, y con éste tendríamos mayor equidad. La aplicación de las reformas propuestas por el Consenso en la región, arroja un saldo negativo. No sólo no crecimos, o por lo menos no lo hicimos en las magnitudes que se dieron en la que algunos llamaron la época dorada del modelo proteccionista, sino que retrocedimos en los niveles de crecimiento, mientras aumentó la inequidad. De lo único que los latinoamericanos podríamos enorgullecernos es del avance en las dos últimas décadas de la democracia y del reconocimiento de la importancia del concepto de estabilidad macroeconómica.

Sin embargo, esos dos logros están seriamente amenazados, precisamente por las condiciones creadas por el Consenso de Washington, que, en verdad, tiene muchas más condiciones de desarrollo que voluntades en consenso. El decaimiento del modelo de desarrollo con todos sus efectos, los severos conflictos sociales que hoy experimentan muchos países de América Latina y las llamadas patologías globales como el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción, han provocado un fenómeno de desestabilización democrática frente al cual destaca la incapacidad de los sistemas políticos para controlarlos.

En este contexto tendríamos que preguntarnos qué hacer. Trataré de reflexionar, sin invadir el campo de los técnicos, sobre lo que debería hacer la clase dirigente latinoamericana ante el reto de la agenda global y de la globalización.

Tenemos que recuperar la iniciativa política. Creo que si algún síndrome podemos mencionar como típico de la realidad contemporánea de nuestra región es que los latinoamericanos perdimos la capacidad de ponernos de acuerdo sobre temas fundamentales. Este síndrome tiene que ver con un problema de manejo de las elites políticas. Podemos tener una buena agenda; podemos saber hacia dónde debemos ir, desarrollar reflexiones maravillosas sobre la competitividad, la equidad, o cualquier tema que quisiéramos para tener una región más próspera, más dinámica y más justa, pero existe un problema de manejo y de gerencia de los conflictos. Esta incapacidad es parte del cuadro de crisis de las elites dirigentes de la región.

Observemos, por ejemplo, el papel desempeñado por los presidentes de los países de nuestra región en la última parte del siglo pasado. Las reuniones de los presidentes se reducían sencillamente a unas cumbres de mandatarios naufragos, donde cada uno de ellos trataba de cumplir de manera rigurosa las exigencias de los organismos multilaterales de crédito, acatando, sin reflexión, la cartilla neoliberal. No se dio un proceso de discusión y de creación. Dentro de esa generación de presidentes a muchos de nosotros nos tocó desempeñar ese papel, el cual se ajustó a las exigencias del Consenso de Washington y a la euforia neoliberal de las dos últimas décadas del siglo pasado.

No hubo actos de reflexión sobre el destino de la región ni sobre la globalización. Los intelectuales tampoco contribuyeron a crear una nueva visión de la región ante el proceso de globalización. Y, a propósito de este importante conglomerado de la sociedad, parodiando a Carlos Fuentes, que comparaba las ideas con las máscaras, tenemos que reconocer que los intelectuales latinoamericanos de hoy no desenmascaran —como sí lo hacían en la década de 1960— sino que enmascaran las ideas por cuenta de los medios de comunicación, al servicio de los cuales se han puesto la mayoría de ellos, convirtiéndose en “opinadores” y dejando su papel de “hacedores”, o de guías, para la creación de una visión regional. Hoy los héroes latinoamericanos no son como lo fueron antaño ni los poetas, ni los políticos, ni los historiadores. En la actualidad los héroes son los artistas, los cantantes, los futbolistas, los fenómenos mediáticos que exaltan una visión individualista del éxito y del triunfo como espectáculo.

Los empresarios latinoamericanos están a la zaga y naufragaron en los resabios rentísticos. Muchos de ellos, por medio de sus gremios piden nuevas cuotas de protección, así como la distribución de privilegios por parte del Estado. Se trata de una especie de clientelismo privado del cual escapan pocos sectores. El nuevo empresariado latinoamericano de la pequeña y mediana empresa no tiene una representación adecuada. No

hemos registrado convenciones o reuniones gremiales de este nuevo sector o el de los trabajadores independientes. Los sindicatos reducidos a su mínima expresión ya no tienen la representación de antes. El 60 por ciento de los trabajadores se halla en el sector informal y las tasas de sindicalización han disminuido dramáticamente.

Los partidos han desaparecido como interlocutores políticos. Según las encuestas, el público detesta a los políticos, que paradójicamente son elegidos popularmente. Frente a ese sector político despreciado se halla una sociedad civil desorganizada y caótica, integrada por una constelación de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de origen no latinoamericano. Es justo aclarar que algunas de estas ONG extra-regionales cumplen un papel importante, pero hay muchas otras a las cuales les pasa un poco lo que le sucedía a Cristóbal Colon, que cuando partió no sabía de donde salía, cuando llegó no sabía dónde había llegado, pero consiguió que el gobierno le financiara cuatro viajes más. En términos de Gramsci, lo que hoy tenemos es un escenario en el cual hay actores que han debido salir y no han salido y otros que han debido entrar y no han podido hacerlo.

En este escenario, la mayor preocupación de la dirigencia latinoamericana debe ser la de cómo construir una visión de región.

Recordemos lo que fue la experiencia de Raúl Prebisch en la década de 1950. Equivocado o no, Prebisch con su teoría de la dependencia y con la ayuda de las personas que logró convocar alrededor de sus tesis construyó una visión de región que durante treinta años nos permitió tener una imagen consistente y una política externa compatible con la misma. En América Latina, el concepto de nacionalismo no tiene el valor peyorativo que posee en Europa, donde es sinónimo de enfrentamiento, confrontación, conflicto y separatismo. Para los latinoamericanos el nacionalismo es el mayor y el más importante mito integrador que hayamos poseído desde las épocas de la Independencia. Tenemos que crear un nacionalismo de lo global, y para hacerlo debemos recuperar el concepto de “espacio de lo público”, que está desapareciendo de la literatura política contemporánea de América Latina, como lo muestran algunas evidencias:

Primero: Debilitamos y satanizamos el Estado. Lo debilitamos en los últimos años con las privatizaciones y las estigmatizaciones, a tal grado que en este momento no se podría hablar de una invasión del Estado al sector privado, sino de la invasión de éste al Estado. Por tanto, necesitamos recuperar el concepto de Estado, como legitimador social, como negociador comercial o internacional, como ente tutelar de la unidad territorial.

Segundo: Nos han vendido la idea de que “más mercado significa más democracia”, pero las crisis que hemos padecido por cuenta de estas experiencias de ampliación de mercados y de aperturas indiscriminadas, nos muestran un fenómeno contrario. Estamos cayendo en la paradoja de tratar de determinar qué tanto mercado pueden resistir nuestras democracias.

Para recuperar el papel de la política y de los políticos, entre otras tareas, deberíamos rescatar experiencias, por ejemplo, de los sistemas parlamentarios europeos para encontrar salidas institucionales de las crisis políticas. ¿Cuántos de nosotros no quisimos en el pasado haber tenido la posibilidad de haber disuelto el Congreso o convocado a elecciones generales anticipadas para legitimar nuestros propios mandatos políticos? Cómo hubiéramos deseado tener unas bancadas parlamentarias que no funcionaran simplemente al menudeo o al detalle, sino como resultado de acuerdos políticos. Tenemos que recuperar una red de gobernabilidad que empiece por devolver a los políticos la política, en el buen sentido de la palabra, para fortalecer los partidos y hacerlos más transparentes y no para sepultarlos.

Hay dos espadas que están atravesando la gobernabilidad democrática en América Latina.

La primera es el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA, por sus siglas en español), que se está convirtiendo en un factor de desestabilización económica y democrática en toda el área. El problema es que sólo es un acuerdo para organizar y repartir mercados, esto es un tratado *light*. Todos estamos de acuerdo con el libre comercio, pero con este tema sucede lo mismo que con el paraíso y es que aunque todos queremos llegar allá, nadie quiere hacerlo todavía. Ninguno quiere llegar al libre comercio, aunque todos hablamos de sus ventajas y sus bondades. No es un tratado de integración, ni un acuerdo que, de cara al siglo XXI, nos vaya a permitir construir nuevos términos de relación con Estados Unidos frente al fortalecimiento de otros bloques comerciales.

Para que este acuerdo llegue a ser un tratado de integración debería incluir temas sensibles que ya han sido descartados como la reducción de los subsidios a la producción agrícola en Estados Unidos, que representan un 30 por ciento de ingresos extras para los agricultores estadounidenses, con respecto a los agricultores latinoamericanos. Sin la reducción de subsidios que hoy valen en el mundo desarrollado cerca de un billón de dólares diarios será imposible que podamos concretar una zona de libre comercio americano.

Para que tuviera el carácter de un verdadero acuerdo de integración, el tratado ha debido incluir cláusulas sobre regulación de capitales que nos hubieran permitido evitar crisis como las de Brasil o de México, al comienzo de la década de 1990. Si fuera un verdadero tratado de integración ha debido incluir normas relativas a la libre circulación de los migrantes, cuando ahora se mueven libremente el capital, la tecnología y los productos financieros. Los únicos que no circulan son precisamente los trabajadores que, como se ha demostrado con las remesas, son la mayor posibilidad productiva de América Latina.

Para que pareciera un libre tratado de integración ha debido contemplar normas como los fondos de cohesión europeos que permitirían nivelar

las profundas asimetrías sociales y geográficas que existen en nuestra región. Estos temas no están contemplados en la negociación y en ella hemos llegado al peor de los escenarios, ya que estamos negociando bilateralmente, a cada quien sacándole lo mejor de lo suyo.

Si hubiéramos tenido la posibilidad –y en esto no podemos atribuirle la culpa a Estados Unidos ya que es nuestra– de haber encontrado los escenarios para hacer una negociación suramericana o centroamericana, ello nos habría permitido a cada uno obtener mayores ventajas. De hecho, como lo señaló José Antonio Ocampo, antes que pudiera existir como tratado, este dividió a América Latina en dos paradigmas de desarrollo: un paradigma de Panamá hacia el norte y otro de Panamá hacia el sur.

Un esquema de desarrollo asociado a los ciclos de producción y de estabilidad de la economía de Estados Unidos que se inicia con el TLCA y sigue con el tratado centroamericano, y otro de Panamá hacia el sur, tradicional, rentístico, basado en la explotación de los recursos naturales, que, sin duda, nos va a ocasionar dificultades si no logramos una negociación en conjunto. Faltó visión en Estados Unidos para un mejor diseño del tratado, como la tuvieron en su momento Roosevelt y Kennedy. Este tratado será simplemente un acuerdo de libre comercio, pero no uno que nos integre a los estadounidenses.

La segunda espada es el unilateralismo. Lamentablemente los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 llevaron al mundo por este camino y lo sustrajeron de las infinitas posibilidades de las opciones multilaterales. Para nosotros debe ser claro que si tratamos de enfrentar, de manera unilateral, las patologías globales en la región como el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción o el armamentismo vamos a fracasar.

Como lo planteó en su momento el ex presidente Gaviria en la OEA debemos diseñar una nueva política de seguridad hemisférica que no sea unilateral ni que rememore las políticas de la guerra fría, época en la que existía un gran enemigo externo. Las mayores amenazas de hoy son elementos internos que circulan por la región: el narcotráfico, la corrupción y el armamentismo. Todos ellos, sin duda, deben ser combatidos con una política de seguridad, por cooperación y no por confrontación. Deberíamos declarar a América Latina zona de paz, libre de violencia, en la medida en que seamos capaces de mantenerla libre de armas nucleares y de destrucción masiva, sobre la base de una nueva política de seguridad hemisférica que debería contar con el respaldo de una Organización de Naciones Unidas reformada y en torno a la cual todos tenemos ideas diferentes.

Se cuenta que se realizó una encuesta sobre la ONU y sus objetivos, en la cual se preguntaba a representantes de todos los países lo siguiente: "Por favor, exprese su opinión sobre la escasez de alimentos en el resto del mundo", y el sondeo fracasó, porque los alemanes no sabían qué significaba "por favor", los rusos desconocían qué se quería decir con "opinión"; los europeos no entendían que significaba "escasez"; los africanos jamás

habían oído la palabra “alimentos”, y en Estados Unidos ignoraban que existía un “resto del mundo”.

Hay dos concepciones sobre la teoría de la evolución. La vieja concepción darwinista de la competencia y la destrucción, que ha sido la teoría de los pesimistas latinoamericanos, o sea, la identificación de uno contra el otro, o por la negación del otro, que nos permite sobrevivir como personas con identidad propia. La otra, es la de la científica Limar Gulis, que propone la co-evolución, según la cual no fue la destrucción sino las alianzas estratégicas las que permitieron que las especies hayan sobrevivido. Lo positivo que podemos mostrar en América Latina es que hemos co-evolucionado y que tenemos una gran capacidad para la simbiosis, para el mestizaje y para la hibridación.

Tenemos que ser capaces de plantear una nueva visión latinoamericana. Estamos aún a tiempo de encontrar una salida novedosa para América Latina, con una propuesta global y una nueva visión antes que vuelvan los pragmáticos, los autoritarios, los neoliberales vergonzantes o los populistas sinvergüenzas.

Tenemos la posibilidad de construir esa nueva visión, gracias además al tiempo extra que nos dan tres fenómenos: la formación de una comunidad hispanoamericana muy fuerte en Estados Unidos; el corto circuito europeo que seguramente llevará a los europeos a volver su mirada hacia sus viejos amigos latinoamericanos, y la presencia avasallante de China en América Latina.

Rodrigo Borja

En la ambiciosa y amplia “Agenda global de América Latina” se puntualizan cinco patologías sociales que afectan la región y que la han sumido en una crisis multidimensional: la corrupción, el terrorismo, el armamentismo, el narcotráfico y la propia incapacidad de los sistemas políticos latinoamericanos para enfrentar exitosamente estas acechanzas.

Se podrían agregar dos patologías sociales adicionales: la pobreza en la cual germinan la violencia y criminalidad, y la crisis de los partidos políticos que ha introducido un factor tremendo de ingobernabilidad en todos nuestros países.

La corrupción tiene dos expresiones: la corrupción de personas, que se resuelve en un conjunto de conductas inconvenientes, y la de ideologías políticas, de teorías económicas y de medidas que se adoptan en nombre de ellas y que se resuelven finalmente en planteamientos negativos para la sociedad que provocan y profundizan la pobreza y la inequidad.

Ortega y Gasset decía que la moralidad es una cualidad matemática, porque es la precisión ética aplicada a la valoración de las conductas humanas. Esta cualidad ética le falta al ejercicio de la política en muchos de nuestros países. Falta una dimensión ética y estética, porque muchas cosas

sucias y poco elegantes se hacen en nombre de la política, creando terribles problemas de gobernabilidad.

Gobernar es hacerse creer, tener crédito y suscitar confianza. El poder mismo descansa sobre un sistema de creencias. La corrupción deslegitima a los gobernantes y a los líderes políticos; conspira contra la autoridad y como es un mal contagioso se extiende como una metástasis, y, al final, tiende a convertirse en una cuestión de idiosincrasia, y esto es lo más grave porque llega a constituir la forma de ser de una colectividad.

La corrupción crea una propia cultura que tiene sus usos, sus jerarquías y sus propias distinciones sociales. En este marco, la honestidad y la austeridad son vistas casi como una extravagancia. Por este camino, muchos de nuestros países se acercan peligrosamente, al decir de Burke, a la descomposición general de una sociedad, a la ausencia de normas o a la desobediencia de las leyes existentes, y este es un proceso terriblemente peligroso en el cual se esfuman los más elementales parámetros que guían la conducta humana, hasta el punto de que llega un momento en que una persona o una colectividad pierde toda capacidad de distinguir entre lo lícito y lo ilícito, entre lo legítimo y lo ilegítimo, entre lo bueno y lo malo.

Para luchar contra estas “cleptocracias” en que han devenido las democracias de algunos de nuestros países, creo que debe emprenderse una operación nacional e internacional. El combate a la corrupción necesita una gran decisión política, pero al mismo tiempo requiere una concertación internacional. En este último ámbito debemos aunar esfuerzos para combatir a los ladrones de los presupuestos públicos, dondequiera que se encuentren. En este contexto, ellos no pueden beneficiarse del asilo político, por lo que debe hacerse un uso adecuado y legítimo de esta institución humanitaria latinoamericana que protege a los perseguidos por sus ideas. El asilo no es el amparo de ladrones de fondos públicos que tienen orden de prisión de las autoridades judiciales de sus países.

Debemos favorecer las extradiciones para que dondequiera que estén todos estos pillastres puedan ser sometidos a los tribunales y reciban la condigna sanción a la que son merecedores por sus actos.

Otro de los flagelos de nuestra América es, sin duda, la pobreza que no solamente es el hecho material de la carencia de medios para sobre llevar una vida elementalmente digna y decente, sino que, en los tiempos actuales, es, además, el juicio de valor que hacen los pobres sobre su propio quebranto. Antes, los pobres veían la pobreza con la familiaridad de un objeto doméstico de sus casas. Esta condición ocupó siempre un lugar de privilegio en los hogares pobres de sus antepasados. Hoy no. El hombre del Tercer Mundo mira en el alucinante ojo de la televisión formas de vida que no son las que él tiene, hace comparaciones entre lo que posee y lo que ve y llega a la conclusión de que la pobreza no es inevitable, y que hay otras formas de vida; cobra conciencia de estas disparidades y genera un espíritu de confrontación y de rebeldía, y se produce entonces una potencial y

peligrosa ecuación: pobreza más juicio de valor sobre ella, más rebeldía, es igual a ruptura de la paz.

Si no modificamos el modelo de crecimiento, si seguimos adheridos al Consenso de Washington, si no confiamos al Estado la defensa de los pobres sino a la filantropía de los empresarios privados, estamos perdidos, porque por esa senda seguiremos sembrando desigualdad y penuria en las profundidades de nuestra sociedad.

Hay que rescatar el concepto de equidad. Los planificadores siempre están en la opción de escoger, al planificar las economías, entre el crecimiento y la equidad. Los planificadores económicos conservadores, liberales y neoliberales, se inclinan por el crecimiento, mientras que los de las vertientes socialistas privilegian la equidad. Los primeros están convencidos de que el crecimiento lleva a la equidad, por medio del llamado goteo o del *trickle down* que proponía la señora Thatcher. Pero lo que experimentamos en la realidad es que la riqueza no gotea ni se desparrama, ni rebosa, ni se filtra, sino que se consolida en las alturas, y por eso las cifras de crecimiento son inadecuadas. Sin embargo, las estadísticas que nos hablan de la inequidad son pavorosamente injustas. Conuerdo con una de las afirmaciones del documento de esta reunión en el sentido de que la liberalización no lleva necesariamente al crecimiento y que el crecimiento por sí solo no genera equidad.

La otra patología social es la crisis de los partidos políticos que significa una crisis de todas las intermediaciones de las políticas económicas, culturales, laborales y religiosas. Esta crisis se produce probablemente porque tenemos a los ciudadanos mejor informados de la historia. Tales ciudadanos no quieren que otra cabeza piense por ellos. Desean hacerlo con su propio cerebro, realizar las acciones ellos mismos y no ser representados. Esta crisis de prestigio, credibilidad y confianza de los partidos políticos tiene dos causas, una endógena y otra exógena.

La endógena se relaciona con la propia conducta de los líderes políticos, su corrupción y sus compromisos inconfesados, e igualmente con grupos de presión económica, pactos de colusión, y con los priores de las peores causas, su personalismo, su caudillismo, su clientelismo; con el transfuguismo de sus dirigentes. En la jerga política ecuatoriana hay una expresión muy pintoresca para describir el transfuguismo ideológico. Se le llama cambio de camiseta haciendo un símil con lo que ocurre en el fútbol cuando un jugador abandona su elenco para jugar en una futura temporada en el equipo rival, y claro el cambio de camiseta es uno de los factores de descrédito de los partidos políticos.

La causa exógena de la crisis de los partidos tiene que ver con el discurso y la acción implacables "antipartido" de quienes hacen política hablando mal de los políticos y hacen ideología postulando la muerte de las ideologías, sin percatarse de que los partidos políticos son pilares del sistema democrático. No puede haber democracia sin partidos políticos

y éstos no tienen vigencia alguna si no es bajo el alero de los regímenes democráticos. Hasta hoy no se ha inventado nada que pueda sustituir a los partidos políticos.

Ni los grupos de presión, los gremios empresariales, los sindicatos, los nuevos movimientos sociales o las organizaciones no gubernamentales que hablan en nombre de esa entelequia denominada sociedad civil, que nadie ha podido conceptualizarla, pueden -ni juntos ni separados- sustituir a los partidos políticos.

No se debe interpretar esto como un menosprecio a las entidades parciales, los movimientos sociales o las organizaciones no gubernamentales. Estas agrupaciones tienen valor en la medida en que llenan y enriquecen la vida democrática. Pero no reemplazan a los partidos políticos, porque no tienen preocupaciones y visiones universales de los problemas de un país. Es claro que no es ésta su función, pero evidentemente intentan desde su parcialidad llenar los vacíos que dejan los propios partidos.

Otro de los grandes flagelos es el narcotráfico. Los capos del narcotráfico y del narco-lavado han llegado a constituir hoy la más grande e influyente internacional política de todos los tiempos. Desde el flanco económico, constituyen uno de los grandes poderes fácticos transnacionales, con el manejo de sumas comerciales superiores a las del petróleo y que sólo están debajo de las cifras del tráfico de armamento. La influencia política y económica de los capos del narcotráfico ha superado las políticas prohibicionistas. Estas han fracasado estruendosamente. El índice de consumo aumentó. Existen, en la actualidad, doscientos millones de drogadictos en el mundo, una cifra que no tiene precedente, y los carteles han montado un siniestro y descomunal aparato de crimen organizado, corrupción, terror y narcoguerrilla.

Los narcoguerrilleros tienen motivos pragmáticos e ideológicos para llegar a acuerdos con los capos del narcotráfico. Motivos pragmáticos, porque pueden obtener los recursos financieros necesarios para la adquisición de armas y sus faenas insurgentes. E ideológicos, porque la droga les ayuda a destruir lo que ellos quieren eliminar: los estados capitalistas.

Creo que es lícito pensar en un cambio de rumbo para enfrentar el narcotráfico. En mi concepto, debemos asumir valientemente la despenalización de la producción, comercialización y consumo de drogas. Estamos frente a un estado de necesidad por el cual debemos optar por un mal menor para evitar otros peores. El éxito de la despenalización del negocio de la droga dependerá de una decisión concertada internacionalmente para frenar este delito transnacional.

Juan Carlos Wasmoy

La globalización es un hecho indiscutible, nos guste o no, y puede ser buena o no de acuerdo con las condiciones de un país. Debe adaptarse la glo-

balización a las condiciones particulares de cada nación, de manera que no la afecte ni en sus políticas de comercio internacional ni en sus relaciones políticas entre Estados, especialmente con los países desarrollados.

Las recomendaciones presentadas en la "Agenda global" para la región son valiosas. La más importante es la de la gobernabilidad para enfrentar los retos y los embates de la globalización. América Latina no ofrece en la actualidad una garantía de gobernabilidad que permita ejecutar la agenda. Debemos recuperar la gobernabilidad y combatir la corrupción para buscar el crecimiento económico armónico y equilibrado. Las patologías aquí expuestas nacen cuando no hay un buen gobierno. Debemos recuperar la política y los partidos que perdieron credibilidad.

En Paraguay, durante mi presidencia logré desarticular los aparatos políticos de los militares para prevenir ambiciones golpistas. Sin embargo, las prebendas que manejan grupos de poder han permitido la aprobación de constituciones semi presidencialistas o semi parlamentarias que degradan la política y los partidos, compran y venden jueces y fiscales y desestabilizan la democracia. Algunas organizaciones no gubernamentales y alguna prensa aprovechan estas condiciones para satanizar la política ahondando la crisis de las elites políticas.

La "Agenda global" recomienda, entre otros temas, una política externa común de la región, acogiendo como suyas las propuestas de una globalización más justa contenidas en las declaraciones de la Cumbre de la Tierra, de Doha, de la Conferencia de Monterrey, del Consenso de Barcelona, del Pacto Global de Naciones Unidas y en las Metas del Milenio. Debemos hacer énfasis en la Organización Mundial de Comercio como uno de los escenarios principales para precautelar los intereses de los países de la región en las negociaciones comerciales con las naciones desarrolladas. La OMC es un instrumento eficiente para la defensa de los intereses de los países pequeños y evitar el avasallamiento de los países grandes y la discriminación.

Considero que debemos también recomendar la constitución de una corte internacional de quiebras para evitar el quebranto de los países en desarrollo.

César Gaviria

La equidad es un tema importante al que debemos considerar y buscarle su resolución. Si alguna cuestión fue bien documentada en el proceso de la globalización es que éste beneficia a los trabajadores calificados, pero afecta o perjudica a los no calificados. Un ejemplo latinoamericano es México, donde existen grandes zonas, particularmente al sur, que no han recibido ningún beneficio de los avances importantes que está logrando este país con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta es una situa-

ción muy característica que origina el deterioro en la distribución del ingreso que se percibe en muchos procesos de apertura o de globalización.

Quisiera reflexionar sobre cuál sería una buena macroeconomía, o qué habría por hacer, si se reconoce que el modelo económico con el que estamos trabajando no nos ha dado ni buen crecimiento ni significativa reducción de la pobreza. Creo que las nociones para analizar la macroeconomía que nos enseñaban en la universidad son muy simples.

Cuando éramos estudiantes se nos dijo siempre que la variable clave era la inversión. La gente no se preocupaba por los equilibrios económicos. La inversión era un elemento keynesiano del análisis económico de gran importancia. En este sentido, lo que en esa época se tomaba como algo casi elemental fue desapareciendo en medio de las crisis económicas y del regreso a una economía clásica o neoclásica, o como se tenga a bien llamarla. Ahora las reglas de los equilibrios económicos son lo esencial, pero creo, sin mirar atrás, que en Latinoamérica los niveles de inversión son bajos en comparación con Asia, por ejemplo.

En Colombia y en buena parte de América Latina, incluso en el periodo 1997-2003, los niveles de inversión bajaron a menos de 10 por ciento. Debemos regresar al análisis de la inversión para encontrar la razón por la cual no crecemos más. La conclusión parece ser que no crecemos porque no estamos invirtiendo suficiente. Nuestro crecimiento no es sostenido. Crecemos por simple recuperación, pero para que ese crecimiento sea sostenible se requiere inversión. Nos estamos olvidando de una cuestión tan elemental como es la inversión. Hay que volver a este concepto de teoría económica, estudiarlo y trabajarlo: no crecemos bien, porque no invertimos bien.

Es fundamental poder determinar cómo fomentamos y estimulamos las inversiones públicas y privadas, porque no vamos a lograr un crecimiento sostenido si no somos capaces de aumentar significativamente las tasas de inversión.

Un tema recurrente es el de las crisis financieras en Latinoamérica, que son, en realidad, crisis de deuda. Calificamos como perdida la década de 1980, pero resulta que las tres grandes crisis de gran volatilidad de capitales que padecimos en la región entre 1990 y 2003 pueden calificarse básicamente como crisis de deuda. Tenemos que buscar cómo resolver esta vulnerabilidad y este proceso nos lleva a un tema muy simple que es el del ahorro. No podemos seguir gastando e invirtiendo mucho más de lo que somos capaces de ahorrar, porque vamos a terminar endeudados y atrapados en un círculo vicioso. Un error ha sido dejar a un lado el tema de la inversión y meternos a fondo en el comercio, sin desconocer que éste, así como el cambio tecnológico, son fuentes de crecimiento. Creo que debemos volver a ciertos elementos simples para analizar "cómo se genera crecimiento", para poder luego construir una teoría acerca de "cómo invertir más".

El Informe Meltzer que nos trajeron a esta reunión es demasiado malo para nosotros los latinoamericanos y no vale la pena apoyarse en tal documento, porque lo que allí se busca es cómo minimizar el sistema multilateral (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), anularlo, es una expresión "archi-neoliberal" de los sectores más conservadores de Estados Unidos que consideran que este sistema multilateral solo sirve para entregar dinero para sacar de la quiebra a países irresponsables. Sin embargo, lo que necesita Latinoamérica para manejar todas sus crisis financieras es más bien fortalecer el sistema multilateral. Hay que fortalecer el Fondo Monetario, el Banco Mundial y el BID, porque esas son las instituciones a las que podemos apelar en épocas de crisis, y que no las podemos evitar entre otras razones por las bajas tasas de ahorro.

El otro tema fundamental es el Estado. En los años por venir debemos prestar mucha atención al Estado y sus instituciones. No podemos concentrarnos todo el tiempo en política económica, porque si bien ello abre posibilidades, no es lo fundamental. Es en el tema del Estado donde tenemos la mayor cantidad de vacíos, faltantes y déficits. Es allí donde enfrentamos la mayor cantidad de problemas.

Pedro Medellín considera una serie de elementos que tienen que ver con las instituciones y los partidos. A la hora de la verdad, la globalización política ha terminado siendo mayor que la económica. En medio de la globalización política los sistemas políticos y las instituciones del Estado se han debilitado enormemente. El juicio que se ha establecido contra las instituciones estatales es supremamente descarnado. Los medios de comunicación contribuyeron de manera eficaz a toda esta crisis. Es mucho más fácil defenderse de la globalización económica que de la política, porque esta última es devastadora.

El énfasis en el quehacer de las ONG en la crisis del sistema político, las elecciones, la no discriminación, la inclusión, la separación de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas son temas de todos los días. El menor problema registrado en un país de Asia, o un escándalo de corrupción en Barranquilla, Colombia, le da la vuelta al mundo inmediatamente. De eso nos alimentamos nosotros y toda la gente. Y aquí tenemos la cuestión del Estado y su crisis.

La gran diferencia entre América Latina y Asia no se encuentra en el sector privado, sino en el Estado y sus instituciones. Allí tienen una educación pública que funciona; un sistema de salud que marcha; desarrollan políticas de Estado, y lo logran hacer bien. Nosotros no. Tenemos muchas limitaciones y muchos más problemas que los asiáticos. Ellos tienen el Estado fortalecido, nosotros no. Por consiguiente, tenemos que realizar todos los esfuerzos necesarios para fortalecer el Estado en América Latina.

Además, hay que distinguir entre la globalización comercial y la financiera. En la primera es más fácil tener resultados negativos o positivos y corregir o mejorar la situación. Pero el problema de la liberación finan-

ciera es más complicado. En la última década tuvimos tres grandes crisis financieras en América Latina y dicen que ésta no fue tan perdida como la de los ochenta, aunque tenemos que reconocer que en muchos países esta década compite con la anterior en términos de resultados. El sistema financiero internacional ha estado funcionando de una manera que no nos ayuda a administrar y manejar las crisis. Creo que debemos reflexionar y examinar la liberación financiera, porque en ella existe una fuente de problemas mayores para la región.

Oswaldo Hurtado

En los años de 1990 y todavía en este siglo fue muy popular en América Latina el discurso anti-globalizador. Por este antecedente, me llamó la atención de manera positiva el tono objetivo y equilibrado del documento de la "Agenda global" para analizar este fenómeno internacional de fines del siglo xx. El documento no se inscribe en la retórica anti-globalizadora latinoamericana de los últimos años y más bien trata de reaccionar constructivamente frente a un fenómeno que, según se dice allí, llegó para quedarse. Esta definición del documento es fundamental para entenderlo en América Latina.

En el informe que se propone a esta asamblea de ex presidentes, cuando se aplica el llamado índice de la globalización, aparecen en la cabeza de la lista no aquellos países de larga data de desarrollo, sino más bien algunos de desarrollo reciente. En los primeros lugares figuran Singapur e Irlanda. Los dos únicos países latinoamericanos que destacan, aunque bastante atrás, son Panamá y Chile.

La globalización no sólo no es un enemigo para América Latina, sino que puede ser un aliado. Lo ha sido para Singapur y para Irlanda y también para Chile y, de alguna manera, también para Panamá. El informe demuestra que puede existir una alianza constructiva entre globalización y desarrollo. Además, establece dos conclusiones contundentes: Los países más globalizados son las naciones más libres, con plenas libertades públicas, derechos humanos, instituciones democráticas, pluralismo y también las más educadas. Son países que se prepararon para competir internacionalmente y esa competencia implica estabilidad política, democracia y educación.

Sin embargo, es necesario hacer algunas observaciones. El informe pone mucho énfasis en la estabilidad macroeconómica y sostiene que en América Latina esta adquirió legitimidad tanto como la democracia. Estoy de acuerdo en que la estabilidad macroeconómica es fundamental para el desarrollo, pero no estoy seguro de que aquella se volvió parte del alma latinoamericana. Al menos no en Ecuador. Probablemente la inestabilidad macroeconómica sea la causa de las recurrentes crisis económicas y sociales que hemos sufrido en el país. Es importante que prediquemos darle

legitimidad a la macroeconomía para evitar los costos de la inestabilidad y por los indudables beneficios que produce, incluso en el campo social. En el inestable Ecuador de los últimos años se produjo un mejoramiento significativo del ingreso y una reducción importante de la pobreza, no por la política social de los últimos gobiernos que no la tuvieron, sino exclusivamente por los momentos de estabilidad macroeconómica que se logró y que procuró el crecimiento económico.

De ahí que el documento debe hacer más énfasis en que no es posible llevar adelante políticas sociales de largo plazo sin estabilidad macroeconómica y sin crecimiento, porque todo lo que pueda ganar el pueblo por medio de políticas sociales lo pierde por el desagüe de la inestabilidad y del estancamiento. Deberíamos insistir en que las políticas sociales sostenibles de largo plazo se apoyan sobre los hombros de la estabilidad macroeconómica y del crecimiento. Es lo que hizo Singapur en cuarenta años; lo que hizo Irlanda y lo que está haciendo Chile en veinte años. Por tanto, tenemos ejemplos en América Latina y en el mundo de que este es el camino que debemos recorrer y en el cual debemos perseverar.

A veces criticamos que estos principios de estabilidad macroeconómica y de índices de crecimiento no han funcionado en nuestros países. Pero, cabe preguntarnos, cómo pueden funcionar si sólo fueron aplicados durante el periodo de un gobierno, incluso solo en la mitad del periodo o durante un año, cuando al mismo tiempo observamos que el desarrollo con estabilidad y crecimiento es una historia de veinte, treinta y cuarenta años.

Gonzalo Sánchez de Lozada

Si uno hace un análisis del precio de las materias primas agrícolas, minerales, e hidrocarburos, se puede concluir que se ha depreciado con descensos y picos desde el año 1928. Sin embargo, en este siglo estamos ante un fenómeno nuevo de apreciación que tendrá posiblemente un ciclo largo de 75 a 100 años. No quiere decir que no vayan a ocurrir *cracks* o volatilidad, pero dependerán, y está explicado el fenómeno, por los grandes procesos de industrialización de China e India. Cuando un país se industrializa necesita mucha infraestructura, grandes inversiones y utiliza materias primas clásicas, como el cobre, estaño y petróleo.

Este fenómeno no será constante. Habrá como en el humo de la industrialización de Estados Unidos y de Europa grandes pánicos, grandes caídas y auges muy altos. Si examinamos el actual crecimiento de la economía latinoamericana observaremos que está muy relacionado con las materias primas.

Recuerdo la crítica a Chile por no haber diversificado sus productos con valor agregado como el vino, la madera, la piscicultura, o la fruta, y que su economía era totalmente dependiente de materias primas, en este

caso el cobre. Ahora parece que no era una política tan equivocada. Creo que el auge, o el crecimiento que estamos viendo es el clásico. Los países que más están creciendo son los que producen materias primas. ¿Dónde estaría ahora Brasil sin los precios de la soja, del hierro y otras exportaciones de materias primas? En similar situación se encuentra Argentina. Está claro, sin embargo, que es un problema muy grande el que el modelo de desarrollo dependa de sectores de tan poca generación de mano de obra. Es una verdadera preocupación, pero tenemos que tomar en cuenta que la presencia de China e India va a cambiar el mundo y nuestra economía, gústenos o no.

En los gobiernos bolivianos del general Hugo Banzer y de Jorge Quiroga se enfrentaron muchas dificultades en el crecimiento, pero en gran parte el problema provenía de las crisis de fuera. Se dio primero la crisis asiática que destruyó los precios de las materias primas; después los problemas en Rusia que destruyeron el flujo de fondos de inversión; luego vino la crisis en Argentina, también devastadora y al final la crisis brasileña. La devaluación que impide la competencia. El yogurt en la Argentina era más barato que el que producía Bolivia en la planta que tenía en Santa Cruz de la Sierra, por el terrible desajuste en los tipos de cambio. Por otra parte, uno de los grandes problemas que observo ahora y que debemos examinar con mucho cuidado es la sobre-valoración de la moneda.

Lo que está pasando en Brasil, lo que pueda pasar en Argentina, lo que en general hemos aprendido es que no hay mayor condena que una moneda sobrevaluada y especialmente una moneda amarrada al dólar, o bien usar el dólar como moneda. No se cómo hacen los panameños, no se cómo hacen los chinos para tener una economía que funcione en esos niveles, y cómo los panameños pueden amarrarse al dólar. Cuando uno se amarra a esta moneda debe tener el crecimiento de la productividad que tiene Estados Unidos, y este es un proceso muy difícil.

Estoy muy preocupado por el último gran auge de los bienes raíces en los países desarrollados. Para acelerar la economía se han bajado a tal grado los intereses que el mejor negocio es prestar plata y comprarse una casa. El valor de las viviendas cada vez sube más y no quiero pensar en qué podrá pasar cuando ese valor caiga. Será mucho más impactante que la caída de la tecnología de la informática y provocará problemas graves al mundo. Espero que se encuentren soluciones antes del descalabro. Creo que tenemos que mirar al mundo y no encerrarnos en nuestras fronteras.

Una última reflexión es sobre la inmensa influencia que tiene la política en la economía y en lo social.

Un artículo del *Wall Street Journal* culpa a la política antidroga de Estados Unidos por la sublevación boliviana de octubre de 2003. No dudo de que los problemas políticos que aquejan a Colombia y Bolivia sean provocados por la política estadounidense antidrogas. Hay que recordar que en Estados Unidos por una enmienda constitucional, que requirió la aproba-

ción de 75 por ciento de las legislaturas de todos los estados se prohibieron las bebidas alcohólicas durante 12 años. La prohibición tuvo que levantarse, porque la mafia y los carteles del alcohol se apoderaron de la policía, de la justicia y de la política.

Debemos mirar bajo la superficie y descubriremos que la esencia de este negocio del narcotráfico es autor de grandes problemas que aquejan a los países involucrados. Este negocio no puede seguir. Es difícil para un ex presidente de un país que produce drogas decirlo, pero no puede seguir el negocio del narcotráfico como está. La droga tiene que ser legalizada, porque de lo contrario el narcotráfico nos va a destruir a todos y va a continuar invadiendo a muchos otros países.

Finalmente, una observación sobre la política. La mejor organización no funciona si no hay buena gente y la mejor gente no funciona si no hay una buena organización. Tenemos que aceptar que la copia del sistema presidencial estadounidense ha provocado un inmenso daño a los sistemas estatales latinoamericanos. El sistema federal y presidencial estadounidense nació de un proceso anterior a la revolución francesa. Ninguno de nuestros países responde a la composición de la sociedad estadounidense, ni a su estructura geográfica y religiosa. América Latina necesita un modelo político más flexible.

El sistema parlamentario es más flexible y permite el cambio de dirigentes, sin afectar la estabilidad institucional y estatal. En el sistema rígido presidencialista, para cambiar al presidente hay que convertirlo en ladrón, en genocida, en narcotraficante. Hay que hacer algo horrible para justificar el cambio.

Si no se cambia el sistema rígido por uno más flexible, el árbol de la democracia en vez de ceder ante el viento y recuperarse va a romperse. Las lecciones no se deben olvidar. Bolivia que podría tener un inmenso auge con sus reservas de hidrocarburos y con los precios de las materias primas, vive una permanente crisis política e institucional por su sistema rígido y por acción de las ONG. Los factores sociales y económicos dependerán siempre de la política y un gobierno por las ONG, para las ONG y hecho por las ONG no es la solución, porque no tiene legitimidad política. Por eso, tenemos que cambiar el sistema actual y promover un proceso político flexible y ágil que pueda responder a la sociedad y fortalecer los liderazgos en América Latina.

Rodrigo Carazo

Nuestro continente tiene diversidades muy notorias por lo cual es difícil establecer generalizaciones y más difícil aún lo es entrar en detalles que quizás desconocemos. Quisiera hacer un llamado a la prudencia en este foro, porque las soluciones fáciles nos llenaron de ilusiones y las fórmulas

que tratamos de encontrar en el trabajo de otros a favor de nosotros nos condujeron a que muchas de las decisiones políticas de nuestra América fueran tomadas sin tener en cuenta nuestra responsabilidad.

La relación que tenemos en este continente con Estados Unidos es altamente difícil. Podría revelar muchos detalles, pero solamente mencionaré algunos. Cuando negociamos con Estados Unidos nos enfrentamos a la ignorancia estadounidense sobre lo que somos. De ahí que el punto de arranque sea sumamente complicado y que nos haga caer muy a menudo en grandes baches y errores. Cuando hablo de prudencia, me refiero a que éste es un tema en el cual no se puede tomar una actitud o una política partidista, y tampoco ideológica, sino de acción meditada y cuidadosa. Veo cómo utilizamos las palabras que usan los organismos internacionales y que las convertimos en lenguaje nuestro de todos los días, y me asusto, porque partimos de definiciones ajenas. Rechazo el "milagrismo", y en este momento concreto estamos por vivir en la región centroamericana dos potenciales milagros.

Uno es el Tratado de Libre Comercio y otro es el Plan Puebla-Panamá. Si analizamos en detalle el Tratado encontramos problemas y dificultades. Si lo analizamos superficialmente, nos damos cuenta de que es un instrumento de subsidio, y el subsidio a lo largo de toda nuestra vida ha sido una fórmula violatoria de las relaciones normales de comercio. Si el que negocia conmigo aplica subsidio está violando la ética y está recurriendo a instrumentos inaceptables en materia de intercambio comercial y de servicios. Sin embargo, hemos aceptado el subsidio como norma en las negociaciones con Estados Unidos, y este como norma no está incluido en el texto del tratado, sino en la voluntad de la otra parte. Hay muchas cosas que se regulan en el TLC, pero el subsidio se deja a la libre decisión y voluntad de los propios integrantes de la contraparte en Estados Unidos.

Recuerdo las épocas de la Cepal cuando se me decía que la integración no podía ser aquella que ignora a la gente; que no se debía aceptar de ninguna manera que cuando el indio llegara a la frontera, dejaran pasar la mercancía que llevaba el burro, y a veces al burro también, pero nunca al indio. Cuando se me decían esas cosas no eran frases demagógicas, sucedían y están sucediendo en esta época.

Los costarricenses cerramos los ojos ante la inmigración nicaragüense y colombiana y le damos la bienvenida. Creemos que ayuda al desarrollo de nuestro país, aunque produzca algunas reacciones negativas. Pero sin duda alguna, estamos en América, y América es un continente de migrantes y no podemos de ninguna manera olvidar esa circunstancia. Sin embargo, estamos pactando tratados de libre comercio con un país que mira al migrante casi como un criminal y le impide toda forma racional de movilización.

El Tratado de Libre Comercio tiene también toques constitucionales que se fundamentan en la estrategia del silencio y el secreto en las negociaciones y que ha sido impuesta por el Departamento de Comercio de Esta-

dos Unidos, según me dijeron en Washington senadores y representantes de ese país. Me revelaron que no se hizo pública la negociación por decisión del Departamento de Comercio, porque no querían que se conocieran sus alcances para no producir reacciones. Las reacciones escondidas, y todos ustedes lo saben, porque hemos sido todos políticos, son como las bombas de tiempo. Podemos taparlas por un tiempo, pero, sin duda alguna, explotan. El secreto con que se negoció el Tratado de Libre Comercio es sorprendente.

En este momento que empieza a ser conocido por los pueblos centroamericanos, se considera que el borrador que firmó cada uno de los gobiernos de la región no es otra cosa que una violación a los principios básicos de la democracia, porque fue un acuerdo con ausencia absoluta del criterio de la gente, un documento negociado a espaldas del pueblo. Es cierto que el tratado ahora está en manos de los parlamentos de nuestros países y que ya no se puede hacer nada salvo rechazarlo, y que difícilmente se puede enfrentar argumento alguno que pueda suavizar sus circunstancias y sus efectos.

El otro milagro al cual me quiero referir, siempre con el ánimo de la prudencia, es el Plan Puebla - Panamá, y este plan tiene una circunstancia muy importante que analizar. En primer lugar conozcámosla. El plan Puebla - Panamá contempla 1'023.000 kilómetros cuadrados, un área en la que viven 65 millones de personas: 28 millones de mexicanos y 37 millones de centroamericanos, nueve estados mexicanos y ocho naciones centroamericanas, desde Belice hasta Panamá. De esos 65 millones, 78 por ciento vive en la pobreza. El Plan, dice el texto, busca la modernización en los métodos de producción, la construcción de un canal seco del que deben irradiar autopistas y ferrocarriles, gasoductos y oleoductos. Se proyectan sólo dos puertos para semejante región y algunos aeropuertos, 25 represas hidroeléctricas con un sistema integrado de energía eléctrica, la construcción y desarrollo de maquiladoras que van a permitir, así lo dice textualmente el Plan, el cambio que abrirá a la región el potencial de todas sus características para convertirse en un polo de desarrollo en el centro del mundo. Ubíquense en el planeta tierra, observen el continente americano y verán que el área del Plan Puebla-Panamá es el centro del centro.

Me estoy refiriendo a un programa que tampoco ha sido consultado y que ha motivado una gran reacción política y social en toda la región y un clamor de los indígenas de la zona, 68 grupos étnicos, donde se habla más de 30 idiomas, donde el concepto político de división de países es muy precario, y el desarrollo que se proyecta no es aceptado por ellos.

Estoy llamando a la prudencia; estoy señalando que un grupo como el nuestro no puede de ninguna manera dejar de llamar la atención sobre la necesidad de que se analicen, y con participación de todos estos grupos y de todas estas gentes, el futuro; perdónenme que utilice erróneamente la expresión, los futuros de tantos pueblos, porque sin autodeterminación no hay vida colectiva y no puede permitirse que los grupos sean vulnerados.

El Plan Puebla - Panamá, lejos de garantizar los derechos de estos pueblos, se los niega, y es otra bomba de tiempo que puede afectar seriamente a nuestra región.

Es tan amplio este tema, porque no sólo se refiere a cosas de carácter material, a la inversión que muy a menudo nos preocupa, sino que estamos incluyendo en esa enorme área territorial 30 ecosistemas, 16.000 variedades de plantas y especies silvestres, la zona de agua por excelencia del continente americano, agua en todas sus formas y la más rica diversidad en recursos biogenéticos de prioridad e importancia para las transnacionales farmacéuticas que buscan controlar las patentes de medicamentos; sin olvidar las reservas de mano de obra con que cuenta la región.

Estamos hablando de una parte del corazón de nuestro continente y, por tanto, del corazón de la paz. Como centroamericano he vivido la violencia por generación, a mi edad ya se habla de generaciones, y he vivido la guerra en Centroamérica como una forma de vida y he podido comprender cómo los pueblos se destruyen y cómo son utilizados. Incluso, cómo se especula con los nombres de las figuras históricas que luchan por su país y no por el interés de empresas transnacionales. El fenómeno que estamos viviendo del TLC y del Plan Puebla-Panamá no es un fenómeno imperialista, sino un fenómeno de la empresa multilateral integrada al mundo entero con fines eminentemente financieros.

En el Tratado de Libre Comercio que en este momento se discute en Centroamérica no existe el menor control sobre el manejo de los recursos financieros. Incluso hay un tribunal ad hoc, ante el cual las empresas podrán acusar a los Estados, pero los Estados no podrán acusar a las empresas.

Finalmente, existe el ejemplo de las increíbles y grandes transferencias que se envían desde Estados Unidos a los centroamericanos. Existen transferencias a las pandillas organizadas que vienen desde Estados Unidos, para permitirles con esos recursos funcionar en sus acciones delincuenciales, como la pandilla Mara Salvatrucha, que es la representante de grupos juveniles y que sólo en El Salvador comprende a casi 100 mil personas y que en este momento nos está causando profundas angustias en la región.

Llamo a la prudencia y creo que ante una llamada a los bomberos por lo menos se debería tener presente que hay que alistar las bombas antifuego.

Juan Carlos Wasmosy

En cuanto a la declaración final, en el capítulo referente al comercio agrícola, sugeriría la eliminación del escalonamiento tarifario. Cuando nuestros países quieren exportar soja transitan libremente y se les recibe en

Después de casi 18 años de dictadura, durante los cuales se registraron fuertes conflictos sociales pese a la represión, nosotros en 18 años de gobiernos democráticos no tuvimos en los últimos años conflictos sociales graves. Chile es un país prácticamente libre de huelgas, aunque no quiere decir que hayamos eliminado la desigualdad. La hay, pero la estamos combatiendo.

Me atrevo a intervenir, porque indudablemente tengo cierta satisfacción por el éxito de mi país en estas políticas de crecimiento con equidad. He sido parte en su implantación y del éxito que estamos logrando. No ignoro todos los desafíos que tenemos por delante, pero me parece fundamental la conciliación de crecimiento económico con equidad social. No hay derrota de la pobreza si la economía no crece; es muy importante que así lo entiendan los trabajadores, pero al mismo tiempo no basta que crezca la economía y que los pobres se beneficien del chorreo que les sobra a los ricos. Es necesario que el Estado realice políticas de carácter social en beneficio de los sectores más pobres.

Valentín Paniagua

Es muy importante la declaración que se nos propone en un momento particularmente significativo de la política latinoamericana, puesto que se avecinan procesos electorales en diferentes países del continente. Es importante que una definición sobre temas cruciales como los que aborda esta declaración sean debatidos y orienten los puntos de vista de grandes sectores de opinión en mi país o en América.

Quisiera comenzar subrayando con énfasis la declaración con que concluyó el presidente Aylwin, al destacar la importancia del crecimiento económico con equidad social.

De la lectura del documento, se puede observar que entre los cuatro retos de la "Agenda global" no está la equidad, sino la exclusión. Habrá alguna razón, aquí se han expuesto muchas. El presidente Borja fue particularmente insistente en el tema.

En los diferentes modelos de desarrollo están en juego las distintas maneras de concebir el papel del hombre y la dignidad de la persona humana. La pobreza no es solamente un problema económico, tiene también connotaciones éticas; por ello, el término equidad expresa con mucha precisión la combinación de crecimiento con equidad social.

También se ha hecho énfasis en algunos otros problemas que nos son comunes. El primero es el de la corrupción. Exponía bien el presidente Borja cuando subrayaba los aspectos vinculados a la pobreza y decía que la corrupción es uno de los mayores males que agravia a nuestras sociedades. La frustración de algunos empeños por mejorar la política, por modernizarla, por darle una distinta proyección y por recuperar la fe del pueblo en las instituciones democráticas fue provocada por la impunidad y el fracaso de

los procesos de persecución y sanción de la corrupción, el mayor y más perverso de los enemigos del sistema democrático y descrédito de los partidos políticos.

En el caso de Perú estamos haciendo un esfuerzo enorme por moralizar, pero hemos encontrado escollos, esa falta que se señaló aquí de una ausencia de concertación internacional para que, con la misma sensibilidad frente a la inmoralidad, se reaccione y se coopere con los países que sinceramente quieren mejores y más elevados niveles éticos, tanto en el manejo de la cosa pública como en el control de grandes azotes del mundo contemporáneo como el narcotráfico. Este es un punto que se relaciona con convenios que ahora existen y que no funcionan, y con políticas concretas que hacen relación con trámites para extradiciones y cooperación con información oportuna a los jueces de nuestros países, para poder proceder con eficacia.

La pobreza es un problema también de carácter ético y genera una suerte de cultura, como alguien argumentó con acierto. En América Latina, donde existía una especie de resignación tradicional frente a la pobreza casi ancestral, en los últimos tiempos se ha vuelto un estigma, cada vez más consciente que destruye el capital social y la autoestima de las personas. El sentimiento de frustración se convierte en una falta de optimismo y fe en el porvenir y una ausencia de espíritu emprendedor que es absolutamente indispensable para garantizar el desarrollo de nuestras sociedades.

En este sentimiento de frustración anida esa lógica demencial que ahora vemos en algunos de nuestros países y que ha sido tan bien expresada por el presidente Rodrigo Borja. Tiene razón cuando sostiene que existe una secuencia natural entre la pobreza, un juicio de valor, y el nacimiento de un sentimiento de rebeldía. Es lo que sucede en el Grupo Andino cada vez más dramática y rudamente. Una dinámica social que excluye por completo el diálogo y la concertación, y que privilegia la confrontación violenta rehusando hallar en la democracia el camino para resolver nuestros conflictos. Eso tiene que ver con el sentimiento de frustración y con lo que la pobreza condena a nuestras sociedades.

Es importante, por otra parte, traer a colación entre nosotros lo que es un lugar común en las discusiones políticas en América Latina: la crisis de los partidos políticos.

Existe una crisis de representación e intermediación. Los factores internos o externos, endógenos o exógenos, son perfectamente conocidos, pero por lo general solemos silenciar un factor que naturalmente es erosionante de la política: la antipolítica. Esta no sería tan grave en su afán de destruir las bases del sistema democrático, si no tuviera el auxilio eficaz de los medios de comunicación. Y este es un punto delicado, difícil de tratar y de enfocar, pero es un hecho que no podemos dejar de mencionar.

Hay una responsabilidad indudable en la crisis general de las instituciones latinoamericanas en el papel que juegan los medios de comunicación. Con frecuencia orientan su información no a la generación de

consensos, sino a la producción más bien de confrontaciones. La novedad de la noticia, la información que busca el periodista y que naturalmente sirve para habituar al lector, es la noticia conflictiva. La paz, el progreso, el desarrollo, los logros positivos resultan por lo general menoscabados o disminuidos frente a las tragedias, la violencia, el crimen, el sexo. Es probable que el sensacionalismo sea una exigencia del mundo globalizado y de las costumbres del mundo de hoy, porque no creo que haya una especie de perversidad en la búsqueda de esta forma de la información. Es un dato de la realidad actual que conspira terriblemente contra todo aquel que hace esfuerzos positivos y que no encuentra eco generalmente en los medios de comunicación, ni el aliento y respaldo que se necesita.

El informe de PNUD sobre América Latina destaca que de la encuesta realizada entre los ex presidentes y políticos de los 18 países estudiados, todos ellos coincidieron, sin excepción, en que entre los poderes fácticos que más erosionaban el desarrollo de la política interna de los países estaba precisamente el enorme poder que detentan los medios de comunicación.

La declaración de este encuentro debe insinuar el papel fundamental que los medios de comunicación deben jugar para el acercamiento entre tendencias encontradas y la fecundidad que puede tener el esfuerzo de la comunicación para crear condiciones apropiadas para el crecimiento.

Discrepo del punto de vista respecto de la posible despenalización del narcotráfico, no porque sea un tema difícil de tratar entre nosotros, sino porque aún existe la posibilidad de desarrollar con eficacia la interdicción y aunque la política actual de desarrollo alternativo es inapropiada, se puede encontrar la fórmula adecuada dentro de los cánones de la ley.

Una anotación final, a propósito de una consideración que hacía el presidente Sánchez de Lozada. Es cierto que la crisis latinoamericana afecta la gobernabilidad de nuestros sistemas. Una revisión seria y profunda del régimen presidencialista y el multipartidismo, característicos de la gran mayoría de los países latinoamericanos, me parece que puede ser un esfuerzo que fructifique positivamente en beneficio de muchas de nuestras naciones, que han sumado a la crisis de carácter político y social una crisis derivada inevitablemente del agotamiento de un sistema que no encuentra forma de salvar el divorcio permanente entre el multipartidismo y la capacidad de coalición, y la colaboración para crear gobiernos sólidos, firmes y estables, que garanticen seguridad y continuidad a las políticas de desarrollo.

Jaime Paz

A propósito de lo que estamos discutiendo en esta reunión, hace un mes estuve en China cuando allí se realizaba el foro de la revista *Fortune* sobre Asia y particularmente China. En el foro estuvo la crema y nata de las empresas transnacionales del mundo y de los organismos internacionales.

Fue inaugurado por el presidente Hu Jintao, quien es actualmente el secretario general del Partido Comunista de China. En su discurso dijo que la globalización era un extraordinario proceso y que en lo que concierne al Asia, punto del debate, por primera vez en la historia se permitía a ese continente convertirse en uno de los principales protagonistas de la economía mundial.

Al terminar su discurso, el dirigente chino informó a los empresarios extranjeros que China hará reformas más profundas y les pidió que aumenten el flujo de sus inversiones, porque en China ganarán más dinero y todos tendrán más prosperidad. Una declaración de una claridad extraordinaria. El ministro de Relaciones Exteriores del Partido Comunista, que es el canciller, cuando me recibió se expresó en los mismos términos.

Esa era la definición de las más altas autoridades chinas sobre el proceso de globalización y las inversiones, que nos obliga a analizar el tema de fondo de nuestra agenda. A propósito de las reflexiones del presidente Aylwin, otro alto funcionario chino me dijo que el gran error de la Unión Soviética fue haber comenzado primero la reforma política y no hacer lo que los chinos están haciendo: empezar con la reforma económica, para después pasar a la reforma política. Y me hace pensar en este sentido que en Chile pasó lo mismo con la dictadura. Realizó una dura reforma económica y después la democracia instrumentó la reforma política con la visión de crecimiento con equidad, como subrayó el presidente Aylwin.

Los gobiernos democráticos en Bolivia implementaron hace 25 años dos procesos de reforma al mismo tiempo. Uno de reforma política para consolidar la democracia y otro de reforma económica de libre mercado.

Después de 25 años podemos decir que la reforma política fue exitosa, pero no la reforma económica de libre mercado, y que al no ser exitosa esta reforma, sus consecuencias están derrumbando todo lo que hayamos podido consolidar a nivel político.

La crisis en el caso boliviano está clarísima: el fracaso de su economía que como un cáncer extendió sus metástasis al resto de la sociedad y particularmente al sistema político y al sistema democrático.

Es importante tomar en cuenta la experiencia boliviana para tener un buen diagnóstico que nos permita encontrar soluciones. No todos los problemas provienen de los partidos, el narcotráfico y la corrupción. A mi juicio, todo ello deriva más bien de lo que ocurrió en el proceso de un forzado y no adecuado intento de encajar a la fuerza a los países latinoamericanos en la globalización.

El primer párrafo de la declaración de esta reunión debe ser conceptualmente cambiado, porque dice que la globalización llegó para quedarse en el mundo. No creo que la globalización haya llegado, la globalización fue impuesta y no me quejo. La impusieron los que podían, la impusieron los grandes países industrializados. No llegó como llega el viento. La globalización un proceso histórico, y estoy de acuerdo en que no se va.

En una reunión con algunos colegas declaré que no es casual que la globalización y el fenómeno del Consenso de Washington hayan empezado después de la caída del muro de Berlín, o sea, luego del derrumbe de la Unión Soviética.

La globalización es un producto del final de la guerra fría. Trotski con su famosa revolución permanente decía que era imposible que triunfe el socialismo si es que no se imponía en todo el planeta. Coincidió con Truman quien, desde otra posición ideológica, concluida la segunda guerra mundial y en plena guerra en Corea, decía que si no se imponía el libre mercado de la democracia en todo el mundo perderían los valores de vida de los estadounidenses. Truman tenía razón. Las tesis de Truman se impusieron y a ese proceso hoy le llamamos globalización, porque se impuso a nivel planetario.

En el mismo párrafo parece que se diferenciaron los conceptos de globalización y Consenso de Washington como si fueran dos fenómenos distintos, y creo que son un sólo fenómeno. Lo que se llama Consenso de Washington se produjo inmediatamente después de la caída del muro de Berlín, después del fin de la guerra fría, de la caída de la Unión Soviética. Fue el primer intento de introducir a América Latina en la globalización que ya estaba en marcha. No son dos cosas diferentes. Podríamos decir que son etapas de un mismo proceso del cual los latinoamericanos salimos escaldados.

Cuando nos visitaban los profetas del Consenso de Washington, los pueblos esperaban con cierta expectativa los resultados del fenómeno, pero fuimos allá y salimos escaldados. Nos pasó lo que les pasó a esos perros alegres que olfatean una perrita en la calle y salen creyendo que han encontrado la felicidad completa y allí los esperan otros perros matones que los ponen en fuga, y vuelven sin la perrita, aporreados, metidos en el rincón de la casa y lamiéndose las heridas. Diría que América Latina, con algunas excepciones, está en este momento como el perro frustrado. Estamos en el rincón de nuestro continente, lamiéndonos las heridas para ver qué hacemos ante un fenómeno que es irreversible. Nuestra primera experiencia fue nefasta, al menos en la mayoría de los países. Ahora, debemos pensar en qué hacer para que la segunda experiencia sea mejor.

Estas reflexiones nos pueden ayudar. Plantear que fracasamos en un primer intento es importante, porque nos lleva a analizar en qué fallamos y en qué fallaron los dueños de la globalización, porque, debemos admitirlo, la globalización tiene dueños. No es un fenómeno que se mueve porque sí. Los grandes protagonistas de la globalización son las poderosas transnacionales y los países en los cuales esas transnacionales tienen sus sedes. Y nosotros debemos aceptar que somos los de segundo nivel y entonces tenemos que preguntarnos cómo vamos a convertirnos en protagonistas de primer nivel de un fenómeno irreversible.

La globalización, por otra parte, tiene que ver mucho con el papel que jugaron los partidos políticos y su credibilidad. Nosotros luchamos emocionados por la democracia. Cuántos compañeros cayeron en esa lu-

cha. Resulta que cuando estábamos consolidando la democracia vino el fin de la guerra fría y el primer intento de encajarnos en la globalización. Los partidos políticos que convocamos a nuestros pueblos para conquistar la democracia respondieron con mucho entusiasmo. En Bolivia los que bloquean hoy las calles estaban en los partidos que buscaban la democracia. Creyeron que la democracia era la respuesta a sus necesidades. Ahora no creen, no creen en los partidos. El tema de fondo para la política es cómo se recupera la credibilidad.

La situación de la credibilidad de los partidos es como la infidelidad en los matrimonios. Aunque es complejo y difícil ahora hay que recuperar la confianza. Los partidos tienen que asumir su responsabilidad con profunda humildad frente a sus pueblos. Debemos reconocer que nos equivocamos, pero que estamos dispuestos a seguir en la lucha, porque nuestra vocación es servirlos. Creo que poco a poco vamos a recuperar la credibilidad perdida.

A propósito, cuando estuve en China hablamos también de la credibilidad política. Ellos critican ahora lo que pasó con la Revolución Cultural. Dicen que se dieron cuenta de que China no podía vivir de ideología y la revolución cultural era una guerra ideológica. Los dirigentes chinos se percataron de que lo único que convence al pueblo es el desarrollo. Esta experiencia nos debe llevar a buscar la credibilidad, convenciendo a nuestros pueblos de que somos factores concretos de desarrollo integral, humano y productivo.

Alfonso López Michelsen

Quisiera llamar la atención de algo que no se ha mencionado y que tiene un significado especial: la desaparición de los golpes militares.

Hasta hace 20 ó 30 años los gobiernos solían ser el fruto de un golpe militar. En la actualidad, los golpes militares, que interpretaban la impopularidad de los gobernantes, han desaparecido por completo y han sido sustituidos por el motín, la protesta callejera, el saqueo. El relevo gubernamental se cumple ahora no con la intervención de las fuerzas armadas, sino por la protesta callejera, por la agresividad contra la clase dirigente, que se manifiesta lo mismo en Haití, Ecuador o Argentina. Una excepción es Colombia donde extrañamente lo que impera es una democracia electoral, una democracia que no realiza los ideales verdaderamente profundos de la democracia, sino que reviste las formas exteriores de la democracia, cumpliendo fechas electorales y que la sucesión de los gobernantes nunca quebranta esta regularidad proveniente de la puntualidad en los procesos electorales.

¿Por qué desaparecieron los golpes militares y aparecieron las protestas callejeras? Refrescando mis ideas, me parece que fue una iniciativa estadounidense, por la cual se pactaba continentalmente el desconocimiento

de los gobiernos de facto en defensa de la democracia. Existe ahora una cierta conciencia en las fuerzas armadas de todo el continente incluyendo a Estados Unidos que el vencedor de un golpe militar no conseguirá el reconocimiento internacional.

Habría que agregar que los desórdenes callejeros como fuente del relevo gubernamental obedecen también al deseo de adelantarse y condenar de antemano cualquier golpe militar.

La inestabilidad política e institucional creo que deviene de otro error histórico de Latinoamérica: haber copiado textualmente las instituciones que tanto éxito tienen en Estados Unidos. La independencia de nuestros países calcó lo que se había establecido en Estados Unidos como régimen presidencialista en ocasiones, como régimen federal en otras, el tema del conflicto entre Iglesia y Estado. Pero calcamos lo que en el fondo no era calcable y ahí está la raíz de nuestros males, de nuestra inestabilidad institucional.

La Constitución estadounidense es casi un contrato entre los distintos Estados que antes fueron colonias inglesas que impone un límite al poder ejecutivo y al legislativo, y una supremacía en lo judicial que delibera y legisla sobre las relaciones de la ejecución del contrato. En cambio, en nuestra América, con excepción de dos o tres países, las dimensiones no permiten establecer un régimen presidencial con las limitaciones del régimen estadounidense, donde el presidente de Estados Unidos carece de un gran número de facultades y de atribuciones que tenemos en nuestro régimen. Allí el presidente necesita la confirmación de sus funcionarios, de sus ministros, de sus agentes diplomáticos. Allí tienen el control permanente de la Corte Constitucional, de las garantías contra la retroactividad, y las reformas son verdaderamente muy circunstanciales y no como ocurre en nuestros países en los que estamos en permanente trance de reforma constitucional. Sin embargo, adoptamos el modelo estadounidense. A medida que nos vamos desarrollando se establece claramente el error de vivir en un régimen tan ajeno, tan distante a nuestra tradición hispana.

El hecho es que atravesamos por un periodo de ingobernabilidad indiscutible. Ninguno de nuestros estados está libre del peligro de la inestabilidad política. Las crisis nos están alcanzando, como se veía venir la crisis haitiana, la boliviana, la ecuatoriana o las que se vislumbran en el horizonte. La crisis ecuatoriana ha sido sorteada con mayor fortuna y su resolución fue parlamentaria. La caída del gobierno de Ecuador fue una desautorización o censura, o como la queramos llamar, del régimen existente y el establecimiento de un gobierno con respaldo del Congreso. ¿Qué es esta resolución si no la aproximación inminente a un régimen de tipo parlamentario, donde no se confunda la jefatura del Gobierno con la jefatura del Estado? El mal que reside en nuestros gobiernos es que son a la vez jefes del Gobierno y jefes del Estado. Esta figura en los regímenes

parlamentarios es respetable y permite una continuidad. La otra figura, la del jefe de Gobierno, es sometida al juicio del Congreso, pacíficamente, y también permite la continuidad de la institucionalidad, que es lo está desapareciendo en nuestra región.

Me asalta el temor de que la crisis de los partidos se trate de otro fenómeno universal de carácter cultural que se resume en el dicho del célebre dirigente chino Deng Xiaoping: "No importa si el gato es negro o blanco, con tal que cace ratones". De la misma manera podemos decir: No importan los partidos políticos; lo que importa son los resultados y si esos resultados se traducen en equidad y libertad, los partidos políticos como los hemos conocido hasta ahora tienen que ser sustituidos por organizaciones de carácter más gremial que ideológico.

Se trata de un Estado corporativo en función de la aprobación popular. Una democracia que operaría ya no apoyada en ideologías sino en intereses, acerca de los cuales el pueblo decide mediante referéndum, plebiscitos o mediante el sistema parlamentario.

Hace unos tres meses, con un rasgo de humor explicable, Fukuyama se refirió al centenario de la teoría de Max Weber sobre el origen del desarrollo en función de la cultura religiosa y no en función de desarrollo propiamente económico, digamos el materialismo histórico, señalando que en 1905 se proclamó la superioridad de la religión evangélica frente a la católica en la contribución al desarrollo y al advenimiento del capitalismo. Se invirtió la creencia generalizada de que lo que determinaba el curso de la historia era exclusivamente el desarrollo económico. Se dijo: El desarrollo de los países del norte de Europa o de Estados Unidos obedece a una cultura religiosa, puritana, calvinista, luterana, en la cual virtudes como el ahorro —del cual hemos hablado tanto aquí—, la austeridad y la tenacidad en las buenas obras caracterizan mucho más a la religión evangélica que a la religión católica, puesto que en ésta existe el recurso de la confesión para llevar la contabilidad con el Señor. Lo importante es morir confesado.

Esta teoría de la cultura religiosa abrió un camino e imperó como cultura dominante.

Al escuchar las palabras de mis eruditos colegas sobre la globalización, me pregunto: ¿Será un fenómeno económico, o será un fenómeno cultural? Recuerdo que hace 20 ó 30 años en la Unión Soviética, tal vez en Ucrania, se conseguía cualquier cosa a cambio de un bolígrafo. Los transeúntes que veían a los extranjeros con un bolígrafo negociaban este instrumento como símbolo de un mundo que querían conocer y al cual querían vincularse.

La moda alcanza a cubrir el propio terreno de la política, como fenómeno cultural. Me atrevo a pensar que, en nuestro tiempo, la globalización no es el fruto de una imposición, es la realización de un anhelo cultural, una moda, para decirlo en términos prosaicos. La globalización está adueñándose del mundo. El desarrollo en el vestir, en la música, en las aficiones,

en los deportes, precede a la globalización en lo económico. Es el deseo de imitar modelos, porque no hay un modelo ideal digno de ser imitado, sino un sinnúmero de modelos propios de cada ambiente, de cada medio, de cada circunstancia histórica.

En este sentido la globalización de Latinoamérica, diría, es imperativamente necesaria para enfrentar la competencia asiática, como señaló mi compatriota, el presidente Gaviria. La competencia china es una amenaza tan grande para las economías de América Latina como las dimensiones que tienen China o India y hasta el propio Pakistán. Por tanto, la globalización debería ser la respuesta latinoamericana. Llegar incluso hasta la integración en un solo país, o una sola moneda, o una sola forma de gobierno, para hacer frente a la competencia de grandes países que aparecieron en el escenario mundial, aunque tampoco ellos hayan resuelto los problemas de subdesarrollo que padecemos.

Las tres cuartas partes de China pertenecen al Tercer Mundo, son infinitamente pobres. Vi en China a las mujeres arar la tierra con bueyes; pude observar a mujeres construyendo pirámides, escenas que parecen de épocas de la barbarie. Las zonas chinas que prosperan son las ciudades de las costas, las que le dan a ese país asiático promedios de crecimiento de su economía de 8 por ciento, o 10 por ciento.

En este sentido, la globalización bien entendida, acompañada de una planeación adecuada, puede ser positiva para nuestra región, un fenómeno comparable con los fenómenos asiáticos, aunque allá no necesariamente participa del desarrollo la totalidad del país.

El tema central, como se expuso aquí, es cómo conseguir desarrollo con equidad.

Me atrevo a decir que un país pequeño, que no llegue a los 15 millones de habitantes y del que parece está prohibido hablar en reuniones como éstas, los fenómenos del desarrollo, de la equidad, de la abolición de la pobreza, están mucho más avanzados que en la mayoría de nuestros países y de muchos otros del resto del mundo. Es un país que tiene el record mundial por su bajísima mortalidad infantil; un país donde cada ciudad tiene un centro cardiológico, donde hay un médico aun en el más pequeño poblado. Un país donde no se registran las desigualdades propias de nuestros países entre una gran concentración de la riqueza y una inmensa pobreza. Ese país con todas las circunstancias en contra, sin grandes recursos naturales, realiza el desarrollo con equidad, con distribución. Es un país donde no hay ricos; donde se ha recurrido a un sistema económico que desapareció en otras regiones de la tierra, pero que allí subsiste. Es Cuba.

Viendo los gráficos y las diapositivas que se presentaban ayer, me preguntaba: ¿Qué pasaría si en las líneas de distribución de riquezas, de desarrollo, de educación, de salud, se trazaran también las líneas de desarrollo de la República de Cuba? Creo que nos abrirían los ojos sobre las

posibilidades de desarrollo que consiguió Cuba y que son desconocidas en el resto de América. ¿Pero cuál es la falla?: la falta de libertad. Cuba con libertad sería el país modelo de América, porque logró un modesto desarrollo pese a todos los factores adversos, entre ellos el bloqueo. Ese país ha demostrado que con reducidos ingresos provenientes de la emigración y del turismo puede hacerse mucho en materia de desarrollo y equidad. Nadie ignora que Cuba, bloqueado por una serie de naciones encabezadas por Estados Unidos, realiza descubrimientos científicos y otros adelantos muy significativos. El problema es la falta de libertad. En mi opinión, al desarrollo con equidad hay que agregarle la libertad.

Otros nuevos fenómenos culturales son los de la inmigración o el turismo que aportan importantes recursos económicos. Entiendo que en la República Dominicana, antes que de cualquier otro producto de exportación, una de las mayores fuentes de ingreso proviene de las remesas de los beisbolistas que juegan en los diversos equipos estadounidenses. Este es un fenómeno de inmigración que se trata muy superficialmente en el documento de esta reunión. Este fenómeno tiene diversas facetas, incluso de corrupción como es la emigración forzosa, el desplazamiento de mujeres, por ejemplo, latinoamericanas que son llevadas a Asia, engañadas con alentadores proyectos de modelaje y terminan en la prostitución. El desplazamiento de mujeres para la prostitución, de trabajadores engañados por falsas altas remuneraciones, el narcotráfico y el tráfico de armas son la cuarta fuente de la corrupción contemporánea.

En este sentido, y atendiendo las sugerencias de Cecilia López, debería añadirse el tema del comercio de seres humanos a los temas de tráfico de armas y narcotráfico.

Comentarios a las intervenciones de los ex presidentes

Cecilia López

Este debate está enriqueciendo enormemente nuestra agenda. Tengo algunas preocupaciones que deseo expresar. Una puntual se refiere a la versión de que Brasil estaría negociando un acuerdo bilateral con Estados Unidos. Esta aseveración no es cierta, a menos que esté muy mal informada.

Las otras son sobre las Metas del Milenio que pueden tener efectos muy positivos, pero que en mi opinión muy personal tienen también efectos negativos.

Las Metas del Milenio han cambiado el foco del debate de lo macroeconómico a lo social y este factor positivo se debe obviamente al papel de Naciones Unidas que definió los objetivos y las metas. Sin embargo, en mi opinión, la forma como instrumentan estas metas en América Latina puede provocar problemas. Las políticas que se recomiendan, especialmente las de Jeffrey Sachs, pueden generar problemas.

América Latina ha cumplido, sin éxito, algunas de las metas recomendadas. Una de ellas es la del género. Las mujeres latinoamericanas siguen discriminadas, no tienen la misma oportunidad de educación que los hombres, la desigualdad de género persiste.

Naciones Unidas logró una agenda de desarrollo como consecuencia de las cumbres que organizó. Estas cumbres han sido maravillosas en muchos sentidos. Sin embargo, muchos de los postulados no son recogidos por las Metas del Milenio. No recogen, por ejemplo, los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, que fueron la gran conquista en las reuniones de El Cairo y Beijín. Es un tema que se ratificará en Brasil y en México. Las mujeres consideran que no es admisible que su gran conquista de los derechos sexuales y reproductivos se reconozca en las cumbres y se borre en las metas, quedando reducida a la mortalidad materna. O se ignora los postulados de la ort, agencia de Naciones Unidas, sobre la necesidad de alcanzar el empleo digno y decente, uno de los dramas de América Latina.

Las Metas del Milenio tienen el gran valor de que cambiaron el foco del debate internacional, pero tienen una profunda debilidad en muchos sentidos. La definición de equidad de género es bastante pobre. La del desarrollo sostenible, en mi opinión, no es lo que mucha gente considera como uno de los temas fundamentales.

Me preocupan las Metas del Milenio diseñadas por una persona muy brillante, pero que cree que sólo son para África. Me preocupa porque estas Metas son asistencialistas, lo de poner toldos a los niños para que no les de malaria.

¿Cómo pasamos del problema de la pobreza al problema de la justicia social? El problema en América Latina es un problema de justicia social,

no asistencial. Dejar este concepto como plantean las Metas del Milenio y como lo plantea Jeffrey Sachs en términos de estrategia, es reducir su resolución a políticas asistenciales que no tocan las estructuras de la sociedad. A todo el mundo asistencialista le fascina comprar los toldos, comprar las vacunas, regalar aquí, regalar allá, pero debemos convenir que el problema de la injusticia social toca la estructura del poder.

América Latina no puede adoptar una agenda de políticas que no toque el problema sustantivo como es el tema de la concentración del poder, de donde nace la homologación entre el poder político y el poder económico. La captura del Estado por parte de las élites es la que produce las desigualdades en América-Latina.

Me preocupa que detrás de la pobreza se esconda el problema real del poder y de la desigualdad; que se oculte también la necesidad de políticas más estructurales que toquen las bases del poder y que nos quedemos con los toldos y las limosnas.

José Antonio Ocampo

Coincido con Cecilia López en que el éxito de Naciones Unidas en materia social ha sido consecuencia de las cumbres. Llamamos "la Agenda de Desarrollo de las Naciones Unidas" el resultado de las cumbres de Copenhague, Beijing, El Cairo, Monterrey, Río de Janeiro, y Johannesburgo. Esta agenda, que representa un cuerpo muy denso, la estamos utilizando en Nueva York. Es una cara de la globalización, es la faceta social de la globalización que, como dijo Jaime Paz, se dio después de la caída del muro de Berlín.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sin duda, no abarcan la totalidad de esa agenda, pero tienen dos virtudes. Primero, son cuantitativos y concretos, y sirven para medir resultados, y, por tanto, hacen el seguimiento de los resultados de las políticas de los países. Segundo, porque sirvieron para articular la agenda mundial. Son un elemento que sirve de lenguaje tanto a Naciones Unidas como a los organismos de *Bretton Woods*, a los países donantes y a los receptores. Esta capacidad para generar un lenguaje común en la agenda internacional ha sido un avance muy concreto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, la agenda de Naciones Unidas es más que los ODM, es la agenda de las cumbres de la ONU que es más amplia.

El gran problema que tienen tanto la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como la agenda más amplia de la ONU es que no existen mecanismos de instrumentación efectivos y la poca eficacia para controlar y cumplir, como dice alguna de las agencias sociales de las Naciones Unidas, es una realidad. Es patente el escaso poder que tiene el Consejo Económico y Social, que es el foro donde se debaten más ampliamente los temas

sociales del mundo. Su capacidad es mínima. De ahí que traiga a colación lo expuesto por el presidente Gaviria que demandaba el fortalecimiento del sistema multilateral que incluye a Naciones Unidas, a las instituciones de *Bretton Woods* y a instituciones políticas, económicas y regionales. El fortalecimiento del sistema multilateral representa fortalecer la instrumentación, el seguimiento y el cumplimiento de la agenda social de las cumbres de Naciones Unidas.

Es verdad que las metas sobre género de los ODM no son las mejores ni son todas teniendo en cuenta la realidad de América Latina, como no son las que se aplican para los objetivos de empleo, equidad y educación. América Latina necesitaría fijarse otras metas.

Tenemos una agenda social, la que nos plantea la ONU. En el caso de América Latina deberíamos plantearnos cómo enriquecerla, porque si no corremos el riesgo que por una posición maximalista desechemos lo que ya está en marcha. No podemos ignorar los cambios cualitativos en términos de presión para alcanzar algunas de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en educación, desnutrición infantil, mortalidad infantil y otras. No podemos perder lo que avanzamos. Lo que debemos hacer es proponer nuevas metas en el caso específico de América Latina, para enriquecer los objetivos del nuevo milenio.

Otra cuestión importante en los Objetivos de Desarrollo del Milenio es la propuesta de establecer la Asociación Mundial para el Desarrollo. Existe presión en el mundo desarrollado para cumplir con la ayuda oficial para el cumplimiento de los ODM. En el mundo en desarrollo se establecen también mecanismos de presión. El mundo empieza a comprometerse.

Gonzalo Sánchez de Lozada

Me pregunto si el último producto del neoliberalismo será Asia, o será China, y que América Latina se va a rendir. Aclaro que no soy economista, nunca fui neoliberal, soy neotomista.

No creo que pueda existir una economía sin reglas, y como todo ejercicio que es competitivo, la democracia en el mercado necesita reglas y jueces imparciales. La dinámica de Adam Smith y eventualmente de John Stuart Mill al parecer, va a sostenerse en el mundo, en Asia, mientras que los latinoamericanos seguiremos despotricando, quejándonos porque nos trataron mal y que esa es la causa de nuestras desgracias.

Debemos analizar el problema actual en otro contexto, y me permitiré en forma muy breve tratar de hacer lo que creo que debería ser un paradigma para este siglo. El paradigma para este siglo debe ser la equidad y para que haya equidad tenemos que cumplir reglas como tener un gobierno democrático, representativo, participativo y descentralizado. Tiene que establecerse una sociedad productiva y no creo que deberíamos seguir

discutiendo sobre si hay otro modelo mejor que el mercado, porque hay que generar empleo, ese es el problema. Tenemos que aceptar que el mercado es el mejor sistema para generar empleo. Además, es el único sistema económico que permite democracia.

Tenemos que alcanzar una economía distributiva, porque la diferencia entre los que tienen algo y los que no tienen nada es demasiado grande, especialmente en Bolivia, mi país. La salud y la educación son básicas para la equidad. La gente educada se vuelve rica, la gente rica no se vuelve educada.

La economía depende de los controles para que sea competitiva. El mercado debe ser regulado.

El medio ambiente es otro componente para la equidad y tenemos que enfrentar su degradación. El altiplano de Bolivia ha sufrido una extrema destrucción. Un campesino me dijo: "Dios perdona; el hombre lo hace a veces; la naturaleza, nunca". El medio ambiente es parte de la equidad, porque muchos problemas de la pobreza se derivan de la degradación de la naturaleza.

Jaime Paz Pereira

Me han llamado la atención las diversas intervenciones de los ex presidentes y particularmente la de Ernesto Samper, cuando subrayó la existencia en algunos países latinoamericanos de sociedades caóticas y desorganizadas. El presidente Aylwin nombró a Chile como una excepción, en el sentido de que en su país no existe ni el caos ni la desorganización en la sociedad y José Luis Machinea se refirió a la necesidad de la institucionalidad social.

Estos conceptos nos revelan que existe una sociedad caótica y desorganizada en algunos países de la región, en algunos más que en otros, y que por tanto es necesaria la institucionalización de la sociedad. Mi impresión es todo lo contrario. Creo que más bien la sociedad está mejor organizada. Está más movilizadora que nunca, está más clara que nunca, conoce sus demandas, las ejecuta y las lleva adelante con presión. Bolivia es un caso singular donde la sociedad sabe más que nunca lo que quiere y lo que pide y sabe movilizarse. Los caóticos y desordenados son el Estado y el sistema político.

El problema es del sistema político y no del resto de la sociedad. Es interesante ver una sociedad que exige lo que quiere a veces de manera intolerante, anárquica, como ocurre en Bolivia y en otros países, pero organizada. Acción que se contrapone con un Estado débil. Es evidente que esa acción de sectores organizados de la sociedad viola reglas del sistema democrático y derechos constitucionales de terceros. En América Latina, hoy las propuestas electorales son más complejas, porque quieren satisfacer las demandas sociales, pero éstas no son resueltas porque los estados son más débiles y los gobiernos cuentan con menos capacidad de acción.

Las demandas sociales en la región son cada vez mayores y el Estado más frágil. Las sociedades están mejor organizadas para defender sus demandas y ahora sus sectores se movilizan mejor que los partidos políticos. Las juntas vecinales, por ejemplo en la ciudad de El Alto, en Bolivia, tienen mayor poder de convocatoria que los partidos.

Lo que ocurre en parte de América Latina es que, a falta de un referente, nace otro. En las últimas décadas el mercado era el referente de la sociedad, pero le falló. Le quedaba el Estado, pero el Estado débil le falló también. Ahora el referente parece ser la misma sociedad. En la antigua Roma, cuando la República fallaba, aparecían como referentes los emperadores; éstos fallaban y volvía la República. En Francia, fallaron los reyes y sobrevino la Revolución Francesa. En América Latina falla el Estado y aparece una sociedad desbocada pero organizada.

César Gaviria

Creo que la principal virtud del documento o de la Agenda que se trajo a nuestra consideración es la de no pretender simplificar ni los problemas ni las soluciones. Uno de los grandes defectos que, desde hace 75 años, hemos tenido los latinoamericanos es pensar que con una acción o dos vamos a resolver los problemas. Gobernar es complejo, como son los problemas. Somos muy dados a simplificar al buscar responsabilidades. Culpamos al proteccionismo de los problemas, o planteamos que los problemas se resolverán con el intervencionismo estatal. O que los problemas son originados por la apertura o la globalización. Estos diagnósticos son simples y falsos.

La virtud del documento es que reconoce la complejidad de los problemas y establece que para que nos vaya bien tenemos que hacer bien todas las tareas. Y no basta con hacer unas cuantas. La política social jugaba en el pasado inmediato una función bastante menor y nunca fue una parte importante de las políticas de desarrollo. Apenas en los últimos años pusimos énfasis en el papel principal de la política social.

En el siglo pasado, todos creímos que la pobreza podría abatirse con el intervencionismo y el proteccionismo estatal o con el mercado. Esta simplificación nunca llegó a ser verdad. Creo que es particularmente crítica la situación del Estado y sus responsabilidades, por lo que es éste el problema que hoy tenemos que resolver, si queremos que la política vuelva a desempeñar el papel que le corresponde en nuestras sociedades.

Por otra parte, es importante analizar nuestro papel en relación con el Asia. La competencia con esa región se está convirtiendo en una limitación por nuestra baja capacidad de crecimiento. Chile y México ya están viviendo esta situación y los obstáculos que tienen para crecer y garantizar mejores tasas de empleo. Es tal la competencia que les hacen China e India, y Asia en su conjunto, que, a pesar de que avanzan a pasos gigantescos,

incluso creando empleos buenos, de calidad, por la competencia a la que les obligan los tratados de libre comercio que han pactado, no logran que sus economías avancen a tasas más altas. No debemos olvidar que aun los dos países que han hecho tantas cosas bien, como México y Chile, cuando tienen que competir con los países asiáticos se encuentran con unas limitaciones enormes. Los que no hemos hecho tantas cosas bien vamos a tener problemas muy grandes.

No debemos subestimar el gran desafío que representa hoy Asia y en los años por venir. En esa región está pasando algo que nos tiene que llamar a la reflexión. China es un país maravilloso, que tiene una economía en cierta medida planificada, que usa mecanismos de mercado y que crece de 9 a 10 por ciento al año y puede decirse que han mantenido su ritmo en 25 años. Y no solo se trata de China. Está también India, el país más diverso del mundo, lleno de dialectos e idiomas, y de los más diferentes pueblos, y que a pesar de toda esta complejidad está creciendo ocho por ciento. Eso sí, con un Estado eficiente. Entonces, la pregunta que surge es: ¿Cómo lo están logrando? ¿Es sólo un problema de recursos naturales? No, es mucho más que eso, porque India no es un país tan rico en recursos naturales. La mitad de ONG que hay en el mundo está en la India. Pese al Estado eficiente, la gente ha resuelto organizarse para llenar vacíos estatales, y, de esa manera, logran superar una enorme cantidad de problemas y dificultades y hacen crecer su economía. El modelo indio es totalmente distinto del chino. Este es de manufacturas. El indio es fundamentalmente de conocimiento.

La competencia de Asia es formidable y uno de los grandes limitantes que tendremos en los años por venir será esa competencia. He mencionado el tema de la tasa de ahorro y lo importante que es para América Latina en comparación con Asia. Hace poco leí en *The Economist* una cifra que muestra donde está la enorme diferencia de nuestra región con Asia, sobre todo con China. La tasa de ahorro chino es de 40 por ciento. Esto es inversión interna a la que se suma la inversión extranjera que es la mitad de la inversión extranjera mundial en mercados emergentes. Esto representa tasas de inversión gigantesca. Hay regiones chinas, como las costeras, que no están creciendo 10 por ciento, sino 20 por ciento, incluso 25 por ciento. ¿Por qué la economía china es capaz de crecer a tasas tan elevadas? En gran medida porque esta ahorrando e invirtiendo a tasas que duplican y triplican las nuestras.

Carlos Dore

Quiero comentar sobre el debate en torno a los partidos políticos y la gobernabilidad democrática en América Latina y su tratamiento en el documento, que se refiere también a los movimientos sociales que tienen lugar

hoy en América Latina y que han puesto en cuestión a algunos de los gobiernos de esta subregión.

Al leer el documento, nos daremos cuenta de que tanto el tono como el contenido en que es tratado el tema social son diferentes. El accionar de estos movimientos es calificado en el documento como una degradación social, que sumada a la fragilidad institucional, sirve de caldo de cultivo para la acción y la presencia de movimientos sociales con fuertes tintes populistas que protagonizan auténticos golpes de estado callejeros, por medio de los cuales se pretende desconocer, por la vía de los hechos, la legitimidad institucional instaurada por procesos democráticos y constitucionales. Se trata de un juicio descalificador y condenatorio de esos movimientos sociales.

Entiendo que ese planteamiento en términos de la teoría política, de la filosofía política, de la teoría del derecho y de la filosofía del derecho es muy discutible, porque pareciera un mandato por el cual el pueblo entrega un cheque en blanco al gobierno, por el hecho de haber sido elegido, o plantea que los pueblos que eligen no tienen otra posibilidad que esperar tranquilamente cuatro años para rectificar su decisión. Creo que en América Latina los pueblos tienen un derecho adquirido a la protesta y que esa protesta puede llegar incluso a la revocación de mandato.

Lo importante de este cónclave es buscar las fórmulas por las que esos movimientos sociales formen parte de la institucionalidad democrática en América Latina. En ese contexto, por ejemplo, reivindicar el derecho constitucional a la revocación vía referéndum o plebiscito.

En la última parte del documento, penúltimo párrafo, la acción de los movimientos sociales se plantea de manera diferente. No se la condena ni descalifica; más bien, se intenta una explicación del fenómeno, e incluso se buscan soluciones, cuando se sostiene que la crisis de gobernabilidad de América Latina tiene directa relación con su sistema político, y más concretamente con la crisis de los partidos que concentraron la apropiación patrimonial del Estado por medio de prácticas clientelistas. Los partidos latinoamericanos han venido perdiendo espacios como interlocutores democráticos.

Soy partidario de esta última interpretación. Creo que en la parte inicial se pueden eliminar los juicios descalificadores de que los movimientos son populistas y que asestan golpes de estado callejeros. Hago el planteamiento para que haya una mejor precisión, pero también porque de esa manera el documento sería más incluyente.

Hay algo importante para completar y hacer una precisión a la última parte. No son solamente los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil los que critican a los partidos políticos. Son también los partidos políticos. Existen partidos políticos que critican a las otras colectividades similares. Las cuestionan cuando son oposición. Incluso, partidos que critican lo que hacen sus gobiernos. Este es uno de los fac-

tores que resta la credibilidad de los partidos y creo que debe ser señalado en el documento.

Otro tema, que ya fue expuesto por el presidente Carazo, tiene que ver con los acuerdos multilaterales que en esta versión incluye el TLC entre Estados Unidos, América Central y la República Dominicana. Deben ser incluidos en los mismos términos de los demás acuerdos.

Y el tercer tema tiene que ver con la agenda interna. Cuando se plantea la necesidad de que América Latina se prepare para su participación en el proceso actual de globalización se hace énfasis fundamentalmente en los elementos de tipo económico. Me parece que aunque se señala en forma reiterada que solo es parte de las propuestas que tienen que ver con lo institucional, jurídico y político, este tema merece una mayor precisión, porque es tan importante como las reformas económicas.

Si no hay países con una institucionalidad jurídica y política clara que dé seguridad a los factores que participan en la economía, difícilmente podrán competir en el marco del proceso actual de globalización.

Quiero insistir en algunos señalamientos sobre el debate acerca de los partidos políticos. Creo, por lo que he escuchado aquí, que entendemos la crisis de los partidos políticos y en general del sistema político en América Latina como un hecho, como algo que existe, que está ahí, pero nos conformamos con decir que hasta que no aparezca algo menos malo que los partidos políticos seguiremos siendo partidarios del sistema, y otros decimos que sin partidos políticos no puede existir la democracia. Debemos ir un poco más allá en el análisis de esta situación de los partidos, que aceptamos como un hecho. Hay que hacer un esfuerzo semejante al que se hizo en relación con los elementos políticos que discutimos.

No intento generalizar en este señalamiento al conjunto de América Latina. Quiero limitarme al caso de República Dominicana para evitar equivocaciones o injusticias en un tema que evidentemente es delicado. La situación de la República Dominicana, donde no se puede decir que existe una crisis de los partidos políticos, ni afirmar que hay un rechazo a los partidos políticos como tales, permite hacer una descripción de los cambios que tuvieron lugar en la forma de hacer política en América Latina que justifican, hasta cierto punto, la percepción que se tiene sobre los partidos.

La situación de República Dominicana no la analizamos sobre simples apreciaciones, sino sobre la base de un proceso de aplicación de una encuesta política que comenzó en octubre del 2003 y que aún hoy continúa. Analizamos desde el partido del doctor Leonel Fernández y una de nuestras preocupaciones fue poner atención a la opinión que tiene la gente sobre los partidos y sus dirigentes.

Los resultados han sido una crítica sistemática por la actuación de los políticos. Las críticas provienen de las mismas personas que aseguran ser simpatizantes de los partidos encuestados. Constatamos que en República Dominicana se rechaza la actuación de los políticos, pero no así la actua-

ción de los partidos, que aparentemente sí es cuestionada en el resto de América Latina.

En República Dominicana no se rechaza a los partidos como tales, porque tenemos probablemente una situación muy especial, y es que hasta finales de la década de 1990 y principios del actual siglo los grandes líderes carismáticos, tradicionales e históricos dominicanos estaban vivos y activos. El primero en morir fue José Francisco Peña Gómez, en 1998. Era el más joven y enérgico de todos, y con una característica muy especial, no gobernó nunca. El segundo en morir fue Juan Bosh, también líder carismático cuya política se basaba fundamentalmente en valores y si se quiere en valores muy tradicionales.

Juan Bosh era un hostociano martiano. Basta con pronunciar esas dos palabras para entender qué tipo de valores movían las actuaciones políticas de Bosh. El último en morir fue Joaquín Balaguer que, si no tenía la misma forma de pensar de los dos primeros, ni siquiera la misma forma de actuar, era un hombre que también apoyaba su política conservadora en valores. La presencia de los valores de estos líderes, el haber sido dirigentes hasta el último día de su vida de sus organizaciones políticas hace que los dominicanos se sientan muy vinculados a sus partidos, aunque critiquen la forma de actuar de sus nuevos dirigentes.

El problema de los partidos no tiene que ver con cómo los medios de comunicación comentan sus actuaciones, o cómo las organizaciones de la sociedad civil los enfrentan, ni tampoco con el hecho de cómo los partidos se enfrentan unos a otros. La crisis de los partidos políticos tiene que ver con los cambios importantes en la forma de hacer política en América Latina, que, a su vez, tiene que ver con los cambios importantes en las sociedades de América Latina. No hay que hacer grandes esfuerzos para pensar que el quehacer político antes era el resultado del interés por el servicio público, basado en la ética del deber.

Hoy la actuación política esta motivada por la búsqueda de beneficios, basada en una nueva ética que es lo que los estadounidenses llaman "desinterés" y que está basada en la búsqueda de nuestro propio interés. En el caso específico de República Dominicana, ese cambio de la ética vieja por la nueva ya no es un debate, es una realidad aceptada por los partidos políticos, dirigentes políticos y miembros de los partidos. Hago política, porque me conviene y espero sacar beneficio de la política, porque me conviene. Ese no era el credo anterior.

Las actuaciones de los dirigentes políticos son también diferentes. La característica de un dirigente político anterior era la austeridad. En la actualidad, por lo menos en el caso de República Dominicana, parece que el interés de los dirigentes políticos es caracterizarse por su ostentación. Los dirigentes dominicanos están relacionados directamente con la corrupción. Actualmente, se adelanta un gran debate en que se centra en cuáles dirigentes están o no vinculados al narcotráfico.

Los dirigentes hasta hace muy poco tiempo eran políticos profesionales. Era su única actividad. Los dirigentes dominicanos de hoy, además de ser políticos, tienen otra actividad, que normalmente es lucrativa. Juan Bosh, Peña Gómez, Joaquín Balaguer, dos de ellos abogados que no tuvieron ni siquiera un bufete, fueron políticos profesionales.

No hace mucho se publicó una crónica en República Dominicana en referencia al gabinete del que formo parte. Decían en la crónica que era un gabinete de millonarios y copiaban las declaraciones juradas de los principales miembros del gabinete y realmente la mayoría son millonarios. La situación se torna difícil cuando un partido, que esta en la oposición promete justicia social, y luego como gobierno no cumple sus propuestas sociales. No se puede criticar la acción de quienes esperan que los dirigentes políticos y de los partidos cumplan lo que prometieron. Y muchos de esos movimientos sociales, que aquí se dijo en forma reiterada quieren tumbar gobiernos, están conformados por personas que votaron y los llevaron al gobierno, a la presidencia.

En la República Dominicana nosotros nos dimos cuenta de que en el caso específico del PRD de Hipólito Mejía, de 50 por ciento de simpatía que mantuvo en las encuestas Leonel Fernández durante la campaña electoral, un 39 por ciento provenía de quienes votaron por Mejía. Hago estas reflexiones, no porque se integren a este documento ni a ningún otro, sino con el propósito de que se piense mas detenidamente sobre el fenómeno del repudio a los partidos políticos y su consecuente rechazo, aunque no creo que el rechazo sea al partido como tal, como instrumento de lucha política. Las poblaciones de América Latina no rechazan los partidos, sino la forma de actuar de algunos partidos. Hay que establecer claramente esa diferencia y tenerla en cuenta para poder manejar el tema en los debates teóricos.

Creo que la forma en que los partidos políticos pueden enfrentar el rechazo tiene mucho que ver con las características que acabamos de señalar. Los partidos pueden recuperar su credibilidad si cumplen con los programas prometidos a la sociedad.

Didier Borotra

Intentaré, con objetividad, explicarles lo que acaba de pasar en Europa con el rechazo de la Constitución, situación que puede estar muy vinculada a la discusión que se ha tenido en esta reunión en torno a la institucionalidad y los partidos políticos.

Hay que entender que el rechazo de Francia y los Países Bajos a la Constitución Europea marca un alto en esta aventura de 50 años para construir, primero, una unidad económica o mercado común y, después, una unidad política. El resultado del referéndum francés no es único. Si se

hubiera desarrollado en Inglaterra o Alemania, el resultado hubiese sido el mismo. Era impensable que países tan europeos como Bélgica y Luxemburgo hubieran terminando rechazando la aprobación de la Constitución.

Es interesante subrayar que en Francia, cuya raíz democrática se prolonga desde hace más de 200 años, todos los partidos políticos fueron rechazados por los electores, porque todos abogaron a favor del "sí" y ganó el "no" de manera aplastante. La prensa plantea el "no" a la Constitución como un rechazo a las políticas económicas y sociales que se desarrollan en Europa. No es tan sencillo para el presidente de la República francesa ver caer su nivel de popularidad, justo después de la votación del referéndum.

El presidente Paz Zamora decía hablando de Bolivia que la reforma política diseñada en su país paralelamente a la reforma económica fue derrotada por el fracaso de la reforma económica. En Europa las cosas se presentan al revés, la reforma económica funciona bastante bien por medio de un mercado común potente, con una moneda única, pero es la reforma política la que en este momento marca una pausa. Estas situaciones plantean que las cuestiones no son tan sencillas y podemos buscar en varios países evoluciones muy diferentes. Pero el núcleo del debate es el pueblo soberano, quien al final, en el caso de la Constitución Europea tuvo la palabra.

Quisiera explicar lo que significó ese rechazo sorprendente. Tres o cuatro meses antes del referéndum, los sondeos daban el "sí" como vencedor entre 60 por ciento, 70 por ciento, o 75 por ciento. Semanas más tarde el "no" fue ganando votos. Hubo un debate político intenso, serio, que caló en lo más profundo de las inquietudes del pueblo francés y de muchos otros pueblos europeos. Se centró, primero, en el tema de la ampliación de la Unión Europea que planteaba el problema de la identidad de Europa y luego giró alrededor del liberalismo y del pacto social. Y ahí coincidimos con lo que decía el presidente Aylwin: la necesidad de crecimiento con equidad.

Nos dimos cuenta de que los electores, digamos los pueblos, no fueron consultados para la ampliación de la Unión de 15 a 25 países y mañana a 27 países. La inquietud es muy grande por el conjunto político que representan países que no tienen el mismo grado de desarrollo, o las mismas condiciones de competencia económica, con el riesgo de que la cohesión política que existe en este momento en las 15 naciones se traduzca en desequilibrios permanentes al aumentar a 25 miembros, sin tener en cuenta y sin estar seguros de la existencia de una identidad común y de orientaciones políticas comunes. A este debate se une el caso de Turquía, que puso en relieve esa angustia de identidad, porque los franceses se preguntan: ¿Si entra Turquía, cuáles serán los límites de la Unión Europea? ¿Por qué no pensar mañana en Ucrania, Bielorrusia y Armenia? Es un problema de identidad

No basta con tener una historia común. Hay que tener la voluntad para el establecimiento de una unión política definida de manera muy clara. Pareciera que en Europa pusimos la carreta antes que los bueyes. No pensamos ni reflexionamos cómo van a funcionar 25 países con idiomas diferentes y la incapacidad de tener una política exterior, económica o social común. Es una pregunta que alimenta a algunas clases sociales francesas que consideran que una Unión Europea en esas condiciones podría tener desequilibrios de desarrollo en contra de los intereses de los propios países.

El político está yéndose para atrás. Se ha vuelto técnico, habla de economía y de globalización y se olvida hablar de los valores o de los pactos que van a redimir al conjunto de sus ciudadanos, que tienen que ver con la unidad nacional que ahora se cuestiona. Es lo mismo lo que acontece en Europa. Sin pacto social no se pueden agrupar los países. Llegamos a una situación tal, que los europeos no tienen el sentimiento de que Europa les pertenece. No hay sentimiento de solidaridad en Europa que pudiera ser la base de la Constitución Política. No existe, o no existe todavía.

De esta falta de unión nos dimos cuenta durante la crisis de Iraq, en la cual algunos países europeos se alinearon con la posición francesa, de rechazo a la guerra, pero casi la totalidad de los nuevos países que ingresan en la Unión Europea apoyaron la posición estadounidense. La ausencia de una posición común de la Unión Europea deriva en que el principio mismo de la ampliación sea cuestionado.

Crecimiento con equidad. En mi país, Francia, el nivel de vida es muy alto, más allá de US \$ 22 mil, por habitante, pero desde hace muchos años nos dimos cuenta de que la pobreza está creciendo, y que partes de la población están marginadas del desarrollo y el crecimiento.

Un sector de la población repudia y critica un sistema político donde los ricos se vuelven más ricos y los pobres más pobres. Si el número de ricos aumenta, el número de pobres también. Y esta situación pone en cuestionamiento no solamente el principio de la globalización, sino también la organización económica internacional equitativa, que es guiada por los más fuertes, por los más ricos, y que impone obstáculos frente al desarrollo social interno, que provoca el rechazo de partes importantes de la opinión. Es verdad que en Francia, como en la mayoría de los países europeos, la llamada vieja Europa, el sistema social es muy desarrollado y representa un gasto público muy elevado.

La competitividad es difícil con países donde los sueldos o las cargas sociales son inferiores. La pregunta es si tenemos que inclinarnos sistemáticamente a lo que nos quieren imponer, con la consecuencia de que vamos a destruir nuestro modelo social.

El modelo social de un país muy desarrollado que va tener un desempleo del 10 por ciento no es un modelo social suficiente. ¿Cómo hacer desaparecer esos bolsones de pobreza en un país desarrollado? Las respuestas económicas por medio de la Comisión Europea siempre son consideradas

como demasiado alejadas de la realidad de las naciones que conforman la nación europea. De ahí, el rechazo que se experimentó en el referéndum sobre la Constitución.

Quisiera insistir que en la definición de toda política nacional o regional lo que está en cuestión es la definición del proyecto social, alrededor del cual intentamos reunir a la mayoría de los ciudadanos.

Todas las fuerzas políticas deben concurrir en la creación de un verdadero proyecto, lo que nosotros llamamos pacto social, pacto alimentado por valores de la cultura y de la historia y para mi país el valor esencial: los derechos del hombre.

Soy optimista, la aventura europea es una aventura excepcional. Ya concretamos actos importantes como el de la constitución de una política económica, el Tratado de Maastricht, la creación de una moneda: el euro. Nos falta construir la unión política. Estoy seguro de que la unión de Europa seguirá progresando, pero con la condición de que debemos analizar muy bien las lecciones de las derrotas de hoy.

El Foro de Biarritz sobre las relaciones entre Europa y América Latina tendrá lugar los días 21 a 30 de septiembre de 2005, en Bogotá. Escogimos esta capital por lo que representa y por los problemas que enfrenta Colombia. Nuestra voluntad es dar a Europa y a los responsables europeos una imagen real de la situación colombiana y no la imagen planteada y presentada de manera negativa y sistemática en la Prensa. Organizaremos el foro en torno del desarrollo social y la democracia.

Mi misión consiste en invitar a todos los ex presidentes y a todos los participantes de esta reunión a juntarse con nosotros en Bogotá. Los países padecen problemas de gobernabilidad y Europa tiene problemas de gobernabilidad. La solución está en vernos a nosotros mismos para ocuparnos de nuestros problemas. Creemos que hay que salir a hablar entre nosotros y tender puentes, de tal manera que los unos y los otros nos apoyemos en la búsqueda de las soluciones de los problemas que enfrentamos en esta etapa.

Oswaldo Hurtado

Quisiera referirme al tema de la competitividad que la mesa nos ha pedido discutir junto con el concepto de equidad.

José Antonio Ocampo y José Luis Machinea nos dijeron que el gasto social creció significativamente en los últimos años en América Latina y que, a pesar de ello, no se ven efectos tangibles en la reducción de la pobreza y en el mejoramiento de la equidad. Nos dijeron también que se ha extendido notablemente la matrícula. Un niño que quiere ir a la escuela en casi todos los países latinoamericanos puede matricularse, porque hubo un aumento sensible en la educación.

La pregunta sería: ¿Por qué si creció el gasto social y se mejoraron las oportunidades educativas que se supone son elementos fundamentales para corregir los problemas de pobreza y mejorar la equidad, no se alcanzaron resultados?

La educación pública tuvo en el siglo pasado en buena parte de los países de América Latina un severo deterioro. Tuvimos una buena escuela, un buen colegio y una buena universidad en la primera mitad del siglo xx, pero en la segunda mitad se registra un sistemático deterioro de la enseñanza pública. La educación es el elemento uniformador de una sociedad. Si recogemos las experiencias de Estados Unidos, o de Europa, o de países asiáticos y de esos dos países tan exitosos de los últimos años como son Singapur e Irlanda, concluimos que es la buena escuela pública la que ha sustentado el progreso de todas esas naciones. Y la escuela pública buena ya no existe en América Latina, y quienes van a esa escuela son los pobres, ya ni siquiera buena parte de la clase media. Van los pobres y se educan mal. En cambio los ricos privatizaron la educación y no hubo escándalo en América Latina. Esta privatización, me parece, es la peor de todas las privatizaciones, aunque haya algunas muy buenas como la que vimos en las aduanas del puerto de Cartagena.

Esta privatización de la educación está permitiendo que la clase alta, la media alta y una parte de la media-media, se eduquen bien. En las buenas escuelas, colegios y universidades privadas que se han instalado en los últimos años en América Latina, está concretándose probablemente la frase feliz que recoge este documento: "Que aquellos que saben progresan y aquellos que no saben se atrasan".

Valdría la pena trabajar sobre ese tema y llamar la atención de los gobiernos y organismos internacionales para hacer algo en este campo. Plantear que es acertado y correcto: poner más dinero en el sector social que es saludable y que conviene, pero que este financiamiento del sector social tiene que venir acompañado del mejoramiento de las instituciones que tienen a cargo la política social, si queremos conseguir resultados.

La peor burocracia, la de más baja calidad, la de menos ética, la de menos ética, se encuentra trabajando en los ministerios que tienen a cargo las políticas sociales. Esa es la realidad de mi país y creo que también de algunos países de América Latina.

Los ministerios a cargo de la política social se están convirtiendo en un tonel sin fondo, a los que se les da más recursos que en muchas ocasiones mejoran las ventajas de la burocracia, pero no la calidad de la educación.

El otro problema que observo es el corporativismo existente en muchos gremios que tienen a su cargo la ejecución de la política social, como son los gremios de médicos y de educadores. La subordinación de intereses públicos al interés particular no es exclusiva de los grandes grupos económicos; hay grupos sociales que se comportan de la misma manera, y

que subordinan el interés del país a su interés particular. El gremio de los educadores impide cualquier reforma en el sistema educativo.

Estos temas convendrían discutirse en la perspectiva de reconstruir el Estado. Si en algún lugar el Estado debe estar y con una enorme fortaleza es en la política social. Ahí es donde más necesitamos el Estado y donde hemos perdido el Estado.

Otro tema importante es el de la cultura, introducido por el presidente López.

En la reunión de Madrid advertí sobre si en la cultura podría encontrarse la explicación de por qué funcionaron mal todos los modelos democráticos que hemos imaginado en América Latina. ¿No estará allí la explicación de que hayan funcionado mal todos los modelos económicos que pusimos en ejecución en América Latina, desde el socialismo al nuevo liberalismo, y los intermedios existentes en estos dos extremos? ¿No habrá una explicación cultural como sugiere el presidente López? ¿Cómo puede funcionar la democracia en países que no tienen una cultura de la negociación y del consenso, de los pactos, de los acuerdos? ¿Cómo puede funcionar la economía en una sociedad en la que no existe el imperio de la ley?

La Corporación Andina de Fomento se ha preocupado por este tema y está realizando una investigación en los cinco países andinos sobre las relaciones entre cultura y desarrollo para determinar cómo las costumbres de los latinoamericanos favorecen u obstaculizan el desarrollo. Comenzó en Colombia y Ecuador y una segunda etapa se adelantará en Bolivia, Venezuela y Perú. Probablemente en esas investigaciones encontraremos algunas respuestas a este problema del desarrollo. ¿Por qué en Chile existe el imperio de la ley mientras esto no sucede en el Ecuador? ¿Por qué la policía chilena es una policía honrada a la que nadie se le ocurre sobornar y por qué la de mi país es una institución corrupta a la que todo el mundo soborna? ¿No habrá razones culturales? El éxito de Chile no es de hoy, sino que viene desde mucho antes. Chile construyó instituciones como la policía, como la justicia, como el imperio de la ley, como el pago de impuestos.

Pablo Michelsen

Breves reflexiones sobre el tema de la educación. Considero que la educación debe ser de carácter integral. Se habla en forma frecuente de la necesidad de educar ingenieros, técnicos y doctores. Concibo la educación de cualquier país como una pirámide que tiene diversas franjas y en casi todos nuestros países esas franjas tienen algún grado de ineffectividad que es por lo general bastante grave. Haré algunas consideraciones sobre el caso colombiano, que creo es muy similar en el resto de nuestro continente. Colombia tiene un buen ordenamiento jurídico para la educación como suele

ocurrir en casi todos los campos, pero quizás por razones culturales, las leyes no se cumplen, como sucede desde la Colonia; o quizás por razones religiosas nos enseñan en el fondo de nuestra conciencia a rezar en vez de producir.

En la pirámide colombiana de la educación existe primero una franja, la más grande, la base: la educación básica que consta de nueve años. El Estado colombiano realizó evaluaciones que arrojan resultados que uno no puede creer. Informan, por ejemplo, que no más del 20 por ciento de los estudiantes que salen de educación básica en el grado noveno entienden apropiadamente lo que leen; que no más del dos por ciento maneja adecuadamente las operaciones matemáticas básicas y que, en general, estos estudiantes no tienen un manejo adecuado de valores cívicos y ciudadanos.

Luego viene la otra franja de la pirámide colombiana, la educación media, llamada preparatoria en otros países. Son los dos últimos años del bachillerato que puede tener dos modalidades, o académica clásica o técnica. La educación media técnica vocacional, por ese prurito cultural de tomar costumbres e instituciones de otros países, es desdeñada, mientras el 65 por ciento de los estudiantes colombianos prefieren la educación clásica, porque todos quieren, como suele ocurrir en Colombia, ser llamados doctores cuando sean grandes. El resto, el 35 por ciento, cursa la educación media técnica vocacional. En Colombia hay 51 modalidades de educación técnica vocacional, pero su efectividad en la formación de técnicos para el trabajo ha sido muy escasa. Tiene algún éxito la educación industrial, comercial y en una pequeña franja la pedagógica, pero su propósito de preparar elementos para el trabajo ha sido muy ineficiente.

Al terminar la base de la pirámide que constituye la educación básica y la media técnica, considero que debe haber una franja muy sólida, un colchón de educación no formal, para jóvenes que no pueden estudiar. En Bogotá, por ejemplo, existen un millón quinientos mil jóvenes que no tienen posibilidades ni de trabajar ni de ir a la universidad. Para ellos se debe establecer ese colchón que les proporcione herramientas de trabajo básicas para que puedan engancharse a la vida productiva y simultáneamente ingresar a la universidad.

El vértice de la pirámide es la educación superior, que, a su vez, tiene franjas importantes. En el caso colombiano hay una franja que es la educación técnica, por lo general con programas de dos años. Encima de ella está la educación tecnológica con programas tecnológicos por ciclos que después culminan en programas profesionales. En Colombia existen 310 ó 320 instituciones de educación superior. Se acaba de hacer una evaluación de la situación de esas instituciones técnicas o tecnológicas o prácticas y su situación es lamentable. Todas ellas están en una situación de debilidad o en riesgo de desaparecer. A mi juicio no imparten por lo general una auténtica educación práctica, sino educación universitaria de menor duración y calidad.

En la cúspide se ubica también la educación profesional en algunos casos enganchada con la técnica y tecnológica. Tiene enormes reparos. Los empresarios dicen que no responde a las necesidades empresariales, pero no aclaran muy bien cuales son esas necesidades. El aporte de investigación de los programas profesionales universitarios en Colombia es todavía muy escaso. Es pobre, por ejemplo, el aporte al espíritu emprendedor, a la creación de empresas. Estamos totalmente rezagados en ese campo. Se imparte educación profesional sin un enfoque claro de qué es lo que necesita el país.

Finalmente, se encuentran los programas de postgrado, especialización, maestría o doctorado que como los que ya he mencionado, tienen enormes reparos. Son en realidad programas de complementación profesional, y no verdaderos programas de investigación como deberían ser.

En "la Agenda global" para América Latina debe tener un lugar integral el problema educativo, no por modas ni por épocas. Tal vez desarrollando estudios culturales como recomienda el presidente Hurtado y también siguiendo los planteamientos del presidente López, descubrir cómo debemos orientar nuestra historia hacia una mayor efectividad. Que recemos menos y hagamos más cosas; que las leyes se obedezcan y se cumplan, porque Colombia tiene un magnífico ordenamiento jurídico, pero no se cumple.

Gonzalo Sánchez de Lozada

Es importante dejar un testimonio sobre las observaciones que hizo el distinguido representante de nuestro amigo Leonel Fernández.

He comentado que se necesita probablemente considerar la figura parlamentaria para tener la flexibilidad de poder consultar con el pueblo una nueva legitimidad ante presiones de grupos corporativistas o grupos con o sin intereses legítimos. Bolivia ha tenido, desde 1825 hasta 1995, menos cambios de gobierno que Gran Bretaña, y Gran Bretaña es el símbolo de la democracia y de la estabilidad democrática. Bolivia, contrariamente, es el símbolo de la inestabilidad. Se necesita un sistema que refleje nuestra diversidad geográfica, étnica y económica y que sea representativo y proporcional. Yo me muero de envidia ante el caso de Tony Blair que gana 36 por ciento de la votación y tiene 68 miembros de mayoría en el parlamento y todos los británicos lo aceptan con la mayor tranquilidad.

Es interesante lo que dijo el ex presidente Alfonso López: La eliminación de los golpes militares abrió las compuertas a la democracia de las turbas en las calles.

El acento que tengo nace de mi padre que fue diplomático y exiliado durante casi toda su vida. Diplomático cuando había un gobierno democrático y exiliado cuando había un gobierno militar. Volví a Bolivia convencido y jurándome a mí mismo que nunca sería diplomático y menos político, pero no se puede creer en la promesa que los políticos se hacen a

sí mismos. Dejé una buena carrera empresarial. Mi padre me había dicho que ser el más rico de Bolivia no era una finalidad en un hombre y tampoco en un país. Me dediqué durante 25 años a la política con discutible éxito, pero quisiera dejar un testimonio que posiblemente responda en algo a la situación de nuestras democracias.

Hay que entender los golpes de Estado que vienen de la calle y hay que tratar de encontrar soluciones. Tal vez valga la pena que conozca el mensaje que envié al Congreso Nacional, cuando me vi obligado a renunciar. Fue breve, no fue muy elocuente pero fue sincero, dadas las circunstancias. El mensaje dice:

"Honorables congresales: Bolivia está viviendo horas cruciales; la democracia está bajo el asedio de grupos corporativos políticos y sindicales que no creen en ella y que la usan según su conveniencia. Todo esto configura un cuadro de sedición, que con el pretexto de la exportación de gas natural ha violado la esencia de la democracia que es el respeto al veredicto de las urnas para la elección de los gobernantes. Se ha utilizado esa bandera rehusando el diálogo para buscar mi renuncia.

Aunque lo deseo fervorosamente me temo que la solución no sea tan sencilla. Las causas profundas de esta crisis obligan a un razonamiento esencial que las pasiones desatadas no nos permitan alcanzar. El tiempo se encargará de hacerlo por nosotros y a él me encomiendo en procura de un balance sereno y positivo que las circunstancias nos niegan hoy.

A los bolivianos nos ha costado mucha sangre y mucho dolor conquistar y sostener la democracia. Hoy sabemos que la democracia es un privilegio que hay que preservar para mantener la unidad de la nación boliviana con libertad y dignidad. El presidente de la República es símbolo de esa unidad en medio de la diversidad nacional, diversidad que debe ser una fuente de orgullo y no de conflicto ni de violencia. Al poner mi renuncia en consideración del Honorable Congreso Nacional lo hago con la íntima convicción de que la aceptación de la misma no corresponde, ya que no se puede retirar un presidente elegido democráticamente por mecanismos de presión y de violencia que están al margen de la ley. Este es un funesto precedente para la democracia boliviana y continental. El Congreso, de acuerdo con la atribución contenida en el artículo 68 inciso 4 de la Constitución Política del Estado, debe decir si la acepta o la rechaza. Si la acepta, el vicepresidente de la República deberá asumir la presidencia y ejercerla hasta la finalización del periodo constitucional por mandato del artículo 93-2 de la Carta Fundamental. Esta es una tarea que el Congreso debe encarar con la responsabilidad que exige la hora presente, pero es mi deber advertir que los peligros que vienen sobre la patria siguen intactos, la desintegración nacional, el autoritarismo corporativista y sindical y la violencia fratricida. Estos peligros se asientan en circunstancias históricas en que los fundamentos de la democracia han sido puestos en cuestión. Dios quiera que algún día no tengamos que arrepentirnos de todo esto. He

servido a Bolivia con entrega y dedicación sin límite; ésta es la más grande recompensa que he podido alcanzar a lo largo de mi vida. Agradezco a Dios ese privilegio y le pido desde lo más profundo de mi corazón que ilumine y bendiga a todos los bolivianos.”

Ernesto Samper

Ahora que está de moda renunciar a los discursos, voy a renunciar al mío en aras de la brevedad del tiempo. Quiero comentar, señor presidente, que este es el final de un trabajo de cinco años, en el cual hemos contado con el apoyo de los ex presidentes aquí presentes y algunos que nos faltan, de entidades muy respetadas como la Cepal, la Corporación Andina de Fomento, la Fundación Ortega y Gasset de España y la Organización de Estados Iberoamericanos. Con su apoyo hemos venido construyendo esta “Agenda global” de la cual le voy a hacer formal entrega. Alrededor de estos cuatro puntos de la declaración: la competitividad, la gobernabilidad, la equidad y la identidad, tuvimos discusiones bastante intensas en estas últimas horas.

La equidad queda como una materia importante y grave por resolver. Pese a los muchos esfuerzos que hicimos en los últimos 50 años, en América Latina no logramos todavía resolver el problema de la equidad. La nuestra, si bien no es la región donde exista un mayor número de pobres, sigue siendo aquella donde existen los mayores niveles de desigualdad. No es solamente un hemisferio pobre, sino sobre todo injusto, en el que los pocos recursos están mal distribuidos. Hemos hecho una evaluación histórica sobre la falta de equidad en la región. Examinamos lo que fueron los años 60 y los 70, época del Estado como generador de equidad. Aunque se consiguieron logros importantes en materia de salud y educación dentro de la teoría del ofertismo social, la región siguió siendo una zona de personas con altos niveles de pobreza.

A finales del siglo xx intentamos las reformas de mercado en el marco del Consenso de Washington; pero, en lugar de disminuir aumentó el número de pobres. Al terminar el siglo xx, como sostenía José Antonio Campo, estábamos con los mismo niveles equivalentes de pobreza que teníamos al comenzar. Es decir habríamos perdido un siglo. Entonces, uno se pregunta con cierta sorpresa: ¿Qué nos queda, si fracasó el modelo del Estado, si fracasó el modelo del mercado? Quizás, como señalaba el presidente Aylwin y reiteraba el presidente López, lo que nos queda es hacer una combinación inteligente de los dos modelos, pero entendiendo que los procesos sociales no pueden ir por un camino distinto de los procesos políticos.

Otra materia de nuestras discusiones fue que en América Latina los movimientos sociales están tratando de responder, desde la calle, al sistema político; lo que quiere decir que los mecanismos políticos van por un lado

y la dinámica social va por otro. No se puede concebir, como apunta la propuesta de Amartya Sen, la necesidad sin la libertad. O como señalaba el ex presidente López, en una brillante discusión, tenemos que pasar del concepto de la pobreza al concepto de la inclusión y encontrar formas de participación y mecanismos políticos que de alguna manera integren a la gente no solo al reclamo de su necesidad, sino al ejercicio de su libertad en función de esa necesidad. Encontrar formas intensivas de participación ciudadana, procesos de organización que acompañen el desarrollo social, redes de protección social, como lo hicimos con la Red de Solidaridad, o como lo estamos haciendo en el Sisben en el caso de Colombia, y la participación comunitaria, en la definición de las soluciones.

Este podría ser el camino para reintentar la búsqueda de la equidad, que no es otra cosa que una versión reactualizada del poder popular.

Con estas consideraciones breves quiero entregarle señor presidente el resultado de este esfuerzo, no sin antes reiterar mis agradecimientos por su apoyo, por supuesto a mis colegas que trabajaron intensamente en esta tarea y también a las organizaciones que muy generosamente nos acompañaron.

PRONUNCIAMIENTOS DE LOS EX PRESIDENTES

Declaración de los ex presidentes latinoamericanos sobre la necesidad de una "Agenda global" para América Latina

— Cartagena de Indias, 21 de junio de 2005 —

La globalización es un proceso social e histórico impulsado por diversos factores tecnológicos, económicos y políticos. El problema no es la globalización en sí misma, sino la globalización sin reglas o con reglas asimétricas que favorecen a unos pocos países y a grupos minoritarios. Desde hace algunos años, América Latina ha venido siendo "globalizada" de manera pasiva y desordenada, como sucedió en los años noventa con la aplicación de las reformas del denominado Consenso de Washington, que abrió sus economías de manera violenta y con altos costos sociales.

A pesar de los positivos avances logrados en materia de democratización y ordenamiento macroeconómico, tal como se ha demostrado recientemente las reformas del Consenso profundizaron las tensiones y contradicciones regionales y ampliaron las seculares brechas de equidad existentes en la región. Esta degradación social, sumada a la fragilidad institucional para evitarla, han servido de caldo de cultivo para la presencia activa de movimientos sociales que pretenden desconocer, por las vías de hecho, la legitimidad institucional resultante de procesos democráticos y constitucionales.

En la raíz de esta situación de desestabilización se encuentran también las injusticias resultantes de la aplicación de un modelo de economía de mercado que privilegió la estabilidad sobre el crecimiento y la equidad, y generó todo tipo de conflictos. Éstos, sumados a la presencia en la Región de patologías globales como el narcotráfico, el terrorismo, el armamentismo y la corrupción, y enfrentados a la propia incapacidad de los sistemas políticos —gobiernos, partidos, élites dirigentes— para manejar dichas coyunturas han producido un clima de perturbación social que hoy atenta contra los logros conseguidos al finalizar el siglo xx en materia de gobernabilidad democrática.

Frente a esta crisis multidimensional, la región debe desarrollar una agenda global concentrada en la satisfacción de cuatro retos: asegurar su gobernabilidad en lo político; mejorar sus condiciones de competitividad

en lo económico; avanzar en la reducción de la exclusión social y recuperar su propia identidad.

No es una tarea fácil. Somos conscientes de que el debilitamiento de los partidos políticos, la actitud rentística de muchos empresarios, la rigidez de los organismos multilaterales de crédito —convertidos en parte del problema y no de la solución de las dificultades económicas que enfrentan algunas economías del área— y la ausencia, en general, de un proyecto de región entre las clases dirigentes regionales, dificultan la tarea de poner en marcha una política de inserción activa como la que demanda la nueva visión global contenida en la agenda que presentamos.

Multilateralismo y regionalismo abierto

El multilateralismo constituye el mejor camino para alcanzar los grandes objetivos de la igualdad, la paz, el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible, los cuales deben convertirse en el referente ético de la nueva agenda. Para conseguir tales objetivos, la región debe propender por que se escuche su voz en el proceso que actualmente se surte para reformar el sistema de Naciones Unidas.

Tal reforma debería reactivar el decaído subsistema social de Naciones Unidas, democratizar el capital y los procesos de decisión de los organismos económicos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio; asegurar una mayor participación de la sociedad civil en toda sus instancias; ampliar el Consejo de Seguridad con la presencia de nuevos países de ingreso medio que hoy actúan como líderes regionales y eliminar o reglamentar el derecho de veto en el Consejo para reducir su radio de acción a casos excepcionales, donde realmente se encuentre comprometida la paz mundial. Así mismo, se debe revalorizar el papel de la Asamblea General como máximo órgano decisorio del sistema, entregando al Ecosoc la responsabilidad de fijar las políticas conducentes a la provisión de bienes públicos globales como la salud, la educación, la vivienda y las formas de participación comunitaria, tal y como, en buena hora, lo establecen las Metas Sociales del Milenio ya fijadas.

Forma parte de esta nueva estrategia global la necesidad de que la región asuma el regionalismo abierto como la estrategia bandera de su relacionamiento comercial. El avance simultáneo de los procesos actuales de integración como el de la Comunidad Andina, el Mercosur, la Comunidad Centroamericana y el denominado Tratado de Libre Comercio de las Américas, no solamente no son incompatibles sino que son deseables a la luz de estas nuevas exigencias multilaterales. En contravía de los deseos expresados con ocasión de su lanzamiento en Miami, la forma como se está negociando el Tratado de Libre Comercio de las Américas y los propios contenidos de la negociación se han convertido en fuente de contradicción y distanciamiento de los países de la región entre sí y con Estados Unidos.

El problema radica en que el Tratado de Libre Comercio es un acuerdo que va más allá del comercio de bienes y servicios, y afecta (ya que incluye), cuestiones tales como la propiedad intelectual y la prestación de servicios públicos, y les resta soberanía a los países, ya que reduce los grados de libertad de los gobiernos para formular sus políticas públicas. En cambio, no contempla temas fundamentales como son la eliminación de los subsidios agrícolas —que hoy constituyen la tercera parte de la renta de los agricultores norteamericanos— o la posibilidad de regular los flujos de capitales especulativos como aquellos provenientes de Asia y cuya presencia intempestiva generó en México y Brasil las que se consideraron las primeras crisis financieras globales de la región.

Tampoco se ha trabajado en acuerdos que faciliten una mayor circulación de trabajadores ni en aquellos que, en el polémico campo de la propiedad intelectual, podrían asegurarnos el aprovechamiento de la biodiversidad y del conocimiento tradicional latinoamericanos. De otra parte, la negociación prácticamente bilateral del Tratado —en muchos casos como consecuencia de la actitud egoísta de algunos países— ha impedido la consolidación de aspiraciones subregionales, como la sudamericana, cuya negociación en bloque hubiera arrojado resultados mucho más positivos que la “negociación al detal” en que estamos involucrados.

La agenda interna

Complemento indispensable de esta apertura global es el desarrollo de una agenda interna que prepare la región para asumir el reto global del cambio, la cual debe contener, entre otros aspectos, reformas relacionadas con nuevos sistemas de innovación para el desarrollo y aprovechamiento de nuevas tecnologías; una nueva arquitectura financiera apoyada en organismos regionales de crédito; sistemas comerciales de multibanca y el diseño de nuevos canales y campañas para recoger el esquivo ahorro interno; reformas educativas para capacitar a cien millones de jóvenes en ocupaciones y profesiones necesarias para hacer competitivos a los países de la región, así como nuevas condiciones para construir, en una perspectiva de sustentabilidad ambiental, carreteras, puertos, redes de telecomunicaciones y servicios.

Por último, también son necesarias inversiones en materia de equipamiento tecnológico e informático y, en fin, en todos aquellos campos que son definitivos para que la región pueda competir internacionalmente a partir de la apertura de sus mercados.

Seguridad hemisférica

El replanteamiento del concepto de seguridad hemisférica constituye otro de los pilares de la agenda global. Lejos de los tiempos de la guerra fría,

cuando las amenazas de seguridad provenían del exterior de la región, la cual se ve hoy confrontada por unas patologías resultantes de una globalización por cuyos canales abiertos no solamente circulan bienes y servicios legítimos sino también drogas, armas y precursores químicos.

Precisamente, fenómenos como el narcotráfico, el terrorismo, el armamentismo y la corrupción sólo pueden ser abordados por medio de una política hemisférica de seguridad basada en la cooperación que permita una acción coordinada, oportuna y eficaz de los organismos de seguridad de los diferentes países. Principios e iniciativas como lo son la corresponsabilidad en la lucha contra el narcotráfico, la eliminación de los denominados paraísos fiscales, la elaboración de “listas negras” para empresas multinacionales que participen en actos de corrupción como los acontecidos en Costa Rica y la modernización de las fuerzas armadas, de inteligencia y policía, forman parte de este cambio en la concepción de una nueva política de seguridad hemisférica, que debe llevar a una zona de paz en la cual se apliquen los principios americanos de resolución de conflictos, se reitere la condición de espacio libre de armas nucleares y de destrucción masiva, y se conforme un sistema de defensa mediante la cooperación.

Está claro, además, que la política externa latinoamericana no puede quedar reducida a las prioridades derivadas del mantenimiento del orden público regional. Otros temas —en cuya priorización puede tener una función crucial la reactivación del diálogo político con Europa— como la preservación de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental, la equidad de género, la solución política de los conflictos o la preservación de la democracia, forman parte de este nuevo catálogo de propósitos globales que hoy apoyamos. La OEA puede cumplir una función fundamental en el inaplazable propósito de enriquecer y democratizar nuestra agenda de prioridades externas.

Nuevo paradigma de desarrollo

La legitimidad de las acciones anteriores está en estrecha concordancia con la posibilidad de definir un nuevo paradigma de desarrollo que reemplace el que imperó en la región al terminar el siglo. Está claro que el modelo de finales de siglo xx fracasó, en la medida en que no pudo generar mayores niveles de crecimiento, superiores a los del viejo modelo de sustitución de importaciones y que tampoco contribuyó a cerrar la secular brecha de inequidad en la región. El supuesto círculo virtuoso pregonado por los organismos multilaterales de crédito durante los años ochenta y noventa mediante el cual la liberalización de la economía llevaría a unos mayores niveles de crecimiento y estos a unas mejores condiciones de equidad que redundarían, a su turno, en un fortalecimiento de la democracia, no funcionó. Y así como debe descartarse el regreso al viejo modelo proteccionista, tampoco es posible pensar que los nuevos desafíos puedan enfrentarse con una sola e inmodificable receta, aplicada a rajatabla para todos los países,

pasando por encima de sus dimensiones económicas, sus características sociales, sus particularidades históricas y su densidad institucional.

El nuevo paradigma debe estar centrado en el crecimiento del mercado interno, un aumento significativo de la inversión y el ahorro, la recuperación de los componentes nacionales de la competitividad propios de cada economía, así como una más activa y coordinada participación del sector privado. Las políticas macroeconómicas deben ser reorientadas para que no profundicen los ciclos recesivos o de bonanza propios de la inestabilidad económica regional y se minimicen sus respectivos costos sociales. Los bancos centrales, por su parte, no pueden reducir su campo de acción a contener la inflación con prescindencia de otras variables. El crecimiento, el empleo y la exclusión social deben formar parte de sus preocupaciones fundamentales.

La reducción de los niveles de exclusión que hoy caracterizan a la región como la más injusta del planeta debe ser un propósito central de políticas públicas. La construcción de una agenda social ha quedado pendiente en las últimas décadas en materias como la cobertura de la salud y la calidad de la educación, así como una justicia pronta y oportuna para todos. Es igualmente importante preservar el papel del Estado como productor de bienes públicos tales como la seguridad, la justicia, el medio ambiente, la ciencia, la innovación y la capacitación y, en la misma medida, es imprescindible que el Estado actúe como animador del desarrollo e impulse el despliegue y la consolidación de la iniciativa privada. Las fronteras rígidas que en el pasado diferenciaban, e incluso enfrentaban, el sector público al sector privado están siendo superadas; hoy en día, la empresa global es una tarea conjunta de estados y empresarios nacionales.

Gobernabilidad democrática

La crisis de gobernabilidad por la que actualmente atraviesa América Latina tiene una directa relación con la de sus sistemas políticos y más concretamente, con la de sus partidos. Concentrados en la apropiación patrimonial del Estado por medio de prácticas clientelistas, debilitados por el poder presidencialista, sustituidos en sus funciones de representación de los intereses ciudadanos por los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales, los partidos latinoamericanos han venido perdiendo espacio como interlocutores democráticos. La reconstitución de una red institucional de gobernabilidad interesa, por ello, y seriamente a las posibilidades de preservar los logros alcanzados en las dos últimas décadas en materia democrática. Esta tarea comienza por la recuperación de los partidos y su fortalecimiento como actores políticos claves y debería incluir la posibilidad de recrear algunas formas de gobernabilidad propias de sistemas parlamentarios, como la convocatoria anticipada de elecciones, el voto de censura calificado o el funcionamiento legislativo a partir del concepto de bancadas. Se trata, en síntesis, de encontrar salidas institucionales a las

crisis que hoy se están gestando en varios países latinoamericanos de manera tumultuaria y desafiante.

Para hacer realidad estos puntos cruciales de la agenda global se requiere la construcción de una nueva visión que nos permita empezar a elaborar, entre otros, un nuevo proyecto de región. Acostumbrados a "pensar en nosotros mismos desde fuera", no hemos tenido tiempo de evaluar el profundo impacto cultural producido en la región por el avance mediático e informático de la globalización, hasta el punto tal que podríamos decir que América Latina se encuentra hoy integrada mediáticamente y fragmentada socialmente.

Apoyada en una lengua común, favorecida por su condición de frágua étnica que le permite conciliar, por medio del mestizaje las diferencias de raza y apoyada en el valor del concepto de solidaridad que la caracteriza desde épocas prehispánicas, América Latina tiene que avanzar en la defensa del multiculturalismo como escudo de la protección de su diversidad cultural, frente al avance avasallante del cosmopolitismo mediático. Este reto lo debe asumir por medio de la construcción de una sociedad del conocimiento que la conecte a la red que hoy sirve de columna vertebral de todos los procesos globales y que divide el mundo entre "conectados y desconectados". La bioquímica, la ingeniería genética y el desarrollo informático no deben ni pueden ser áreas reservadas para los países de alto desarrollo. Como titulares de las dos terceras partes de la biodiversidad del mundo tenemos mucho que aportar en estos campos, razón por la cual se hace necesario un esfuerzo importante de los países de la región para impulsarlos.

La "Agenda global" que presentamos es una puerta de entrada a la globalización para que la crucen, con audacia, las nuevas generaciones latinoamericanas que, son en última instancia, las únicas depositarias de ese valioso tesoro del futuro que es el cambio.

Suscriben este acuerdo:

Ernesto Samper Pizano
Ex presidente de Colombia

Rodrigo Borja Cevallos
Ex presidente de Ecuador

Juan Carlos Wasmosy
Ex presidente de Paraguay

César Gaviria Trujillo
Ex presidente de Colombia

Oswaldo Hurtado Larrea
Ex presidente de Ecuador

Gonzalo Sánchez de Lozada
Ex presidente de Bolivia

Rodrigo Carazo
Ex presidente de Costa Rica

Patricio Aylwin Azócar
Ex presidente de Chile

Valentín Paniagua
Ex presidente de Perú

Jaime Paz Zamora
Ex presidente de Bolivia

Alfonso López Michelsen
Ex presidente de Colombia

Una "Agenda global" para globalizarnos antes que nos globalicen

Ernesto Samper Pizano
Ex presidente de la República de Colombia

"Es una idea grandiosa formar de todo el nuevo mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos".

(Simón Bolívar, Carta de Jamaica, 1815)

En el año 2001 se reunió en la ciudad de Cartagena de Indias un grupo de ex presidentes latinoamericanos convocado por la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (Cepal), la Fundación Ortega y Gasset de España y la Corporación Escenarios de Colombia, para debatir el tema de "governabilidad y globalización"; se trataba de determinar cómo las dificultades de gobernabilidad podrían afectar las posibilidades de una inserción global de la región y, simultáneamente, evaluar los problemas que, para esa misma gobernabilidad, podría ocasionar el proceso de la integración planetaria.

En esa misma ocasión se identificaron cuatro retos globales y se trazó como objetivo trabajar en el diseño de una "Agenda global" que recogiera un conjunto de recomendaciones útiles para encauzar a América Latina hacia su inserción en la economía mundial. Los desafíos identificados fueron: la gobernabilidad, en lo político; la equidad, en lo social; la competitividad, en lo económico y la identidad, en lo cultural. En concordancia con este primer análisis, los organizadores decidieron realizar una serie de encuentros sobre los temas propuestos y solicitar el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos (oei), para realizar reuniones técnicas preparatorias de los mismos.

Para dar curso a esta bitácora, en 2002 se realizó un seminario preparatorio sobre "educación" en ciudad de México y un encuentro sobre "equidad" en Santiago de Chile. En 2003, se realizó, en Lima, el seminario preparatorio sobre "ciencia y tecnología" del "encuentro sobre competitividad" en México. En 2004, el seminario realizado en Buenos Aires versó sobre "valores y raíces" para preparar el encuentro, que tuvo lugar, luego, en Alcalá de Henares sobre la "identidad iberoamericana". La última reunión de los ex presidentes se celebró en la ciudad de Cartagena de Indias, durante los días 20 y 21 de junio de 2005, y su temario incluyó una propuesta de "Agenda global" preparada por las entidades que hicieron la convocatoria

y una de "política externa común" que preparó la Corporación Escenarios, para operacionalizar los contenidos de la misma agenda.

Por orden alfabético, los ex presidentes que participaron en este proyecto fueron los siguientes:

- Álvaro Arzú. Ex presidente de la República de Guatemala.
- Armando Calderón Sol. Ex presidente de la República de El Salvador.
- Carlos Lemos Simonds. Ex presidente de la República de Colombia.
- Carlos Roberto Reyna Idiaquez. Ex presidente de la República de Honduras.
- Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Ex presidente de la República de Chile.
- Ernesto Pérez Balladares. Ex presidente de la República de Panamá.
- Ernesto Samper Pizano. Ex presidente de la República de Colombia.
- Felipe González. Ex presidente de España.
- Gonzalo Sánchez de Lozada. Ex presidente de la República de Bolivia.
- Gustavo Noboa Bejarano. Ex presidente de la República de Ecuador.
- Jaime Paz Zamora. Ex presidente de la República de Bolivia.
- Juan Carlos Wasmosy. Ex presidente de Paraguay.
- Julio María Sanguinetti Coirolo. Ex presidente de la República de Uruguay.
- Leonel Fernández Reina. Ex presidente de la República Dominicana.
- Luis Alberto Lacalle de Herrera. Ex presidente de la República de Uruguay.
- Marco Vinicio Cerezo. Ex presidente de la República de Guatemala.
- Mario Soares. Ex presidente de Portugal.
- Miguel Ángel Rodríguez. Ex presidente de la República de Costa Rica.
- Miguel de la Madrid. Ex presidente de México.
- Osvaldo Hurtado Larrea. Ex presidente de la República de Ecuador.
- Patricio Aylwin Azócar. Ex presidente de la República de Chile.
- Rafael Ángel Calderón. Ex presidente de la República de Costa Rica.
- Raúl Alfonsín. Ex presidente de la República de Argentina.
- Rodrigo Borja Cevallos. Ex presidente de la República de Ecuador.
- Rodrigo Carazo. Ex presidente de la República de Costa Rica.
- Valentín Paniagua. Ex presidente de la República de Perú.

En la declaración expedida por los ex presidentes asistentes en el último encuentro celebrado en Cartagena de Indias en junio de 2005, y que acompañó el lanzamiento de "la Agenda", se hace un análisis descarnado de la situación regional y se proponen alternativas realistas para avanzar en la globalización latinoamericana. Se trata de un catálogo de acciones y reflexiones, nacidas de la experiencia y el conocimiento de la realidad hemisférica y, más concretamente, de la de cada uno de los países que gobernamos.

Se asume, desde el principio, que la globalización es una realidad que llegó para quedarse, y que lo grave no es el proceso como tal, sino la globalización sin reglas o con normas que solamente benefician a unos en contra de otros, y que la convierten en un peligroso juego de ganadores y perdedores. Esto fue lo que sucedió con el denominado Consenso de Washington, que

tenía más de "condicionamientos Washington" que de "consenso," cuando pretendió asegurar la estabilidad macroeconómica de la región a costa del aplazamiento de programas sociales, cuya ausencia hoy se está reflejando en la difícil situación de gobernabilidad democrática que se registran en el área. Así lo prueba, entre otros fenómenos, el avance en muchos países de movimientos contestatarios que, al propiciar verdaderos "golpes de estado callejeros", están dando al traste con los esfuerzos de democratización adelantados por los países de la región durante los últimos veinte años.

En relación con este tema, "la Agenda" recopila algunas propuestas para reorientar la iniciativa social en función de la lucha contra la exclusión que se ha convertido en la principal característica del desarrollo humano latinoamericano. La propuesta sencilla y pertinente contenida en esta Agenda de convertir en propias las Metas Sociales del Milenio constituye en sí un formidable desafío para una región como la nuestra que, si bien no registra los mayores niveles de pobreza, sí es campeona mundial en la injusta distribución de su riqueza. Más aún, cuando, en el curso de los últimos años, ha quedado demostrado que no es cierto que la simple liberalización económica asegure el crecimiento, ni que este último, por sí solo, produzca mayor equidad.

Si a esta difícil coyuntura social se suma el efecto disruptivo producido por las nuevas patologías globales como el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y el armamentismo, y si todo ello se contrasta con la propia incapacidad de los sistemas políticos -gobiernos, partidos y cámaras legislativas- para responder a las nuevas y cada día más conflictivas demandas de cambio es fácil apreciar que las condiciones de gobernabilidad para la globalidad por las que atraviesa América Latina no son las mejores, aunque parezcan superables. Recomendaciones como el diseño de una nueva política de seguridad hemisférica, basada en la cooperación, en el respeto de los derechos humanos y la aplicación de los valores esenciales del derecho interamericano que ayude a convertir el área en una "zona de paz", lejana de las confrontaciones militares mundiales, o el avance hacia regímenes políticos semiparlamentarios que les devuelvan a las fuerzas institucionales la capacidad de interlocución también forman parte de este catálogo de recomendaciones de los ex presidentes.

Conscientes de la necesidad de asegurar coherencia y eficiencia para nuestra propuesta, los ex presidentes planteamos en la Agenda la necesidad de adoptar una nueva política externa común que organice las respuestas de los desafíos que plantea la nueva época a partir de unas propuestas fundamentales. Se propone el "regionalismo abierto" para contrarrestar la excesiva dependencia de un solo mercado, como es el estadounidense; se hace profesión de fe en los beneficios del multilateralismo como el mejor esquema político para asegurar la convivencia planetaria y, en concordancia con esta idea, se presentan propuestas concretas para reformar los subsistemas político, social y económico de Naciones Unidas.

En el caso específico del denominado Tratado de Libre Comercio de las Américas se sugiere la posibilidad de avanzar hacia una segunda etapa, mediante la discusión de temas hoy ausentes de la mesa de negociaciones como la eliminación de los subsidios agrícolas, la mayor movilidad de los migrantes y la reducción de las profundas asimetrías sociales y geográficas que hoy caracterizan la región latinoamericana, con el empleo de mecanismos como los fondos y políticas de cohesión europeos. Una parte esencial de "la Agenda" se centra en propuestas necesarias para asegurar la competitividad regional, mediante la definición de una agenda interna que organice temas vitales como la actualización de la infraestructura productiva; una nueva arquitectura financiera que permita la captación de mayores niveles de ahorro; la estructuración de cadenas productivas y sistemas nacionales de innovación; el ambicioso diseño de unas nuevas políticas públicas educativas y la estructuración de una nueva red de comunicaciones que permita el logro de una mayor conectividad a la Internet, y, todo ello, dentro de unas condiciones razonables de sustentabilidad y que estén además al alcance de los países del área.

Esta "Agenda global" nace de una visión de conjunto sobre las mejores posibilidades de inserción de América Latina en el todavía confuso panorama de la globalización contemporánea. El solo hecho de habernos reunido durante cinco años consecutivos para encontrar coincidencias, después de dos décadas en las que primaron los egoísmos y los disensos, debería ser tomado como una buena noticia y un buen comienzo.

América Latina: un panorama de luces y sombras

Varios analistas latinoamericanos coinciden en señalar que, en los últimos años del siglo xx, el panorama de la región fue de luces y sombras. En efecto, durante estas últimas décadas el hemisferio logró consolidar el retorno a la democracia; mejorar los niveles de cobertura de algunos servicios sociales; atraer importantes flujos de inversión extranjera; aumentar los índices de productividad en algunos sectores industriales y mostrar avances importantes en materia de sostenibilidad ambiental. Empero, mientras esto sucedía, el desempeño económico decayó; la economía se informalizó para absorber los embates de un fuerte desempleo; avanzaron ciertas expresiones de criminalidad organizada y, como consecuencia de todo ello, se agravó la injusta distribución del ingreso.

América Latina atraviesa por lo que Castells ha denominado una "crisis multidimensional", en la cual las conquistas logradas en materia de gobernabilidad democrática durante los años de 1970 y 1980 se ven amenazadas por los conflictos sociales. Estos son el resultado de la aplicación de un modelo de desarrollo que arrojó pobres resultados en cuanto al crecimiento y la equidad; la aparición de una serie de patologías globales como el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y el armamentismo, e incluso la propia incapacidad de los sistemas políticos actuales para responder con oportunidad y eficacia a estos desafíos.

Como consecuencia de esta crisis es evidente que la influencia de América Latina en el concierto mundial ha venido decreciendo; sus Estados se han debilitado y deslegitimado como actores del cambio; la credibilidad de las elites políticas se ha erosionado; han resurgido nuevos dirigentes populistas y autocráticos y, como consecuencia de todo lo anterior, una buena parte de la población sigue anclada al pasado (Linkohr, 2004). La salida de esta encrucijada debe empezar por reconocer que la globalización es un proceso complejo al cual inevitablemente tenemos que hacerle frente. En consecuencia los dirigentes regionales deben diseñar una estrategia de globalización que pasa por la superación de cuatro desafíos que formarían parte de una "política externa común para la globalización": el desafío de la gobernabilidad, en lo político; el de la equidad, en lo social; el de la competitividad, en lo económico, y el de la identidad, en lo cultural.

Recomendación: Como desafíos de la nueva estrategia de globalización regional, los actuales dirigentes regionales deben empezar por aceptar fortalecer la gobernabilidad, en lo político; mejorar la equidad, en lo social; asegurar la competitividad futura, en lo económico, y recuperar la identidad como parte de una nueva visión de la región.

Los objetivos de la globalización

Desde hace algunos años, en distintos escenarios se ha venido presentando una serie de propuestas que apuntan a la globalización activa de países con niveles de desarrollo similares a los de América Latina. Estas formulaciones están contenidas en documentos como: la Declaración de la Cumbre de la Tierra; la Declaración Interministerial de Doha para reencauzar las negociaciones de la OMC, en consonancia con las aspiraciones de los países en desarrollo; el documento que recoge las conclusiones de la Conferencia de Monterrey, convocada por Naciones Unidas para debatir aspectos cruciales de la financiación para el desarrollo; el Manifiesto del grupo de economistas reunidos en Barcelona, para contrastar el denominado Consenso de Washington; el Pacto Global presentado por el secretario general de Naciones Unidas a la consideración de las empresas multinacionales en Davos para humanizar su actividad económica, y la propuesta de Metas Sociales del Milenio, preparada por un grupo de asesores presidido por el profesor Jeffrey Sachs, y convocado por Naciones Unidas para formular un compromiso mínimo de los Estados que conduzca a la superación de las condiciones de inequidad en el mundo, hasta 2015.

Estos documentos recogen, de manera precisa, la aspiración de los países latinoamericanos de "globalizar la globalización" y hacer más justos sus caminos. Entre los objetivos de estas declaraciones podríamos señalar los siguientes:

- La necesidad de mejorar el entorno institucional en cada país, para hacerle frente a la globalización.
- La posibilidad de que la infraestructura para el desarrollo se considere como inversión y no como gasto.
- La adopción de políticas macroeconómicas anticíclicas que no agudicen las fases recesivas de las economías y que permitan un aprovechamiento racional de sus bonanzas.
- La implantación de programas que aseguren más conectividad e informatización, dentro del concepto de "la sociedad de la información y el conocimiento".
- Medidas recomendadas para detener el avance de la "globalización perversa", representada por la criminalidad organizada que se expresa en el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo y el armamentismo.
- Un compromiso claro con la protección de los derechos humanos, como referente ético obligado de la globalización.
- La promoción y la difusión de tecnologías amigables con el medio ambiente que realicen los principios precautorios y de contaminación y pago.
- La imposterizable liberalización del comercio agrícola por parte de los países industrializados, y la eliminación de los subsidios a la producción y la exportación que hoy favorecen su producción agropecuaria;

- El reconocimiento explícito de la propiedad intelectual, a cambio de garantías de acceso a la tecnología; la libertad de producción de drogas destinadas al combate de enfermedades de alto impacto social como el sida y la malaria, y la aceptación de la importancia del conocimiento tradicional representado por la biodiversidad, el folclor, las artesanías y las formas tradicionales de cultivo.
- Defensa del tratamiento "especial y diferenciado", como criterio de selectividad para ser aplicado en las negociaciones internacionales, que ayude a superar las profundas asimetrías sociales y geográficas que hoy caracterizan el mundo en desarrollo, en sus relaciones sociales e internacionales.
- La inaplazable obligación de diseñar para cada país "agendas nacionales paralelas" que organicen sus fortalezas y confronten sus debilidades internas frente al reto global.

Estas aspiraciones globales deberían ser incluidas en el diseño de unas nuevas reglas para la globalización, en el entendido de que el problema no es la globalización en sí misma, sino la globalización sin reglas que sean capaces de nivelar el campo de juego de los actores globales.

Recomendación. La política externa común acoge como suyas las propuestas por una globalización más justa, contenidas en la Declaración de la Cumbre de la Tierra; la Declaración Interministerial de Doha; la Conferencia de Monterrey; el Consenso de Barcelona; el Pacto Global de Naciones Unidas y las Metas Sociales del Milenio de Naciones Unidas.

El referente ético mínimo

A esta legítima aspiración –contenida en las referencias anteriores– de alcanzar una visión de óptica multilateral y justa en el tratamiento de la globalización se opone el avance de una peligrosa concepción unilateralista sobre su manejo, de la cual dan buena cuenta hechos como la "condicionalidad" que gravita sobre operaciones comerciales, de crédito y de inversión; el tratamiento privilegiado de relativa favorabilidad que hoy se otorga a los países poseedores de armas nucleares, frente a los que no las tienen; los evidentes sesgos de las cumbres comerciales en favor de los aspectos que se consideran sensibles para los países industrializados; las cada día mayores presiones diplomáticas por parte de los países industrializados, a favor de las concesiones de obras públicas nacionales; el orden de prioridades vigente en materia de medio ambiente que no favorece a los países en desarrollo, y la manera discriminatoria como se ejercita hoy el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (Huntington, 1996)

El unilateralismo debe ser derrotado con la adopción de un "referente ético mínimo" que comprometa la acción de todos los países en la creación de un nuevo orden global concentrado en la provisión de bienes públicos globales como la seguridad alimentaria, el medio ambiente, los derechos

humanos, la equidad de género y la corrección de las asimetrías sociales y geográficas que hoy dividen el mundo alrededor de sus necesidades y oportunidades.

Formalmente, esta "apuesta ética" por la globalización demandaría el compromiso de todos los países de la región expresado en la suscripción de tratados como el de Kyoto sobre contaminación ambiental, o el de Ottawa sobre minas antipersona. Igual adhesión requieren los instrumentos que propenden por el desmantelamiento de las armas biológicas; la lucha contra el racismo (Conferencia en Durban, 2001); la creación del Tribunal Penal Internacional de Roma; los protocolos I y II de la Convención de Ginebra y la denominada Carta Magna del Trabajo, conformada por 176 resoluciones impulsadas por la Organización Internacional del Trabajo.

Recomendación. La política externa para la globalización se compromete a convertir en los principales objetivos de su acción globalizadora la búsqueda de la seguridad alimentaria; la defensa de los derechos humanos; la preservación del medio ambiente en condiciones sustentables y la equidad de género en la región. Así mismo, reitera su apoyo al marco ético representado por los tratados internacionales sobre derechos humanos; la descontaminación ambiental; las minas antipersona; el desmantelamiento de las armas biológicas; la lucha contra el racismo; el Tribunal Penal Internacional para el juzgamiento de delitos de lesa humanidad; los Protocolos de la Convención de Ginebra sobre Derecho Internacional Humanitario y las resoluciones vigentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Reforma del Sistema de Naciones para gobernar la globalización

La gobernabilidad de la globalización implica un cambio en los esquemas organizacionales que actualmente rigen la convivencia planetaria. La política externa debe tomar partido por una reforma profunda del sistema de convivencia internacional respecto al cual hoy existen dos teorías. La primera, plantea el nuevo orden global como un "conjunto de relaciones internacionales" que se estaría configurando por medio de alianzas estratégicas alrededor de distintos intereses geográficos, económicos, políticos, sociales y culturales. La segunda propone un "sistema de Estados nacionales" que aceptarían reducir su soberanía en aras de una mayor gobernabilidad global (Wallerstein, 1995). Cualquiera que sea la estrategia adoptada, ésta deberá reconocer, de manera explícita, la necesidad de reducir los costos sociales de la globalización y ampliar los márgenes de autonomía de los gobiernos para ajustar sus posibilidades de globalización en función de estos mismos costos.

La propuesta latinoamericana de reforma del Sistema de Naciones podría empezar por la recuperación de los escenarios construidos desde hace varios años dentro de Naciones Unidas para asegurar la adecuada

representación de los intereses de los países en desarrollo. Entre ellos se encuentra la Unctad, nacida en 1964, con el claro propósito de lograr la estabilización de los precios de los artículos básicos, la definición de tarifas preferenciales de acceso a los mercados desarrollados y la expansión de la cooperación externa para el desarrollo. De otro lado, se tiene la Reunión de Tokio en 1973, cuya declaración final proclamó la tesis de la "preferencialidad" como referente de las negociaciones que más tarde se concretarían en mecanismos y programas como el Ecosoc, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Grupo de los 77 y los Comités de Coordinación Ministerial del Movimiento de Países No Alineados.

Recomendación. La política externa plantea la necesidad de preservar y, en algunos casos, recuperar los espacios construidos para la defensa de los intereses de los países en desarrollo, por dentro y por fuera del sistema de Naciones Unidas, como la Unctad, el Ecosoc, el PNUD y el Grupo de los 77.

La ocurrencia de la crisis asiática, así como sus repercusiones inmediatas en América Latina en las crisis financieras de México y Brasil demostraron que el Fondo Monetario Internacional no estaba preparado para manejar desequilibrios financieros privados, que no todas las coyunturas de desestabilización monetaria se arreglan "prestando más dinero", y que detrás de las nuevas crisis globales subyacen complejos factores estructurales que no pueden ser ignorados. Lo cierto es que hoy muy pocos están conformes con el papel que cumple el FMI. Los conservadores, porque piensan que está interfiriendo demasiado en el mercado, y los progresistas, porque lo acusan de violar la soberanía de los países para manejar sus políticas de corto plazo.

Así lo han concluido numerosos estudios dirigidos a evaluar el papel cumplido por el FMI y el Banco Mundial, cuando señalan que el FMI se ha convertido más en parte del problema que de la solución, en el tema de la gobernabilidad. La reciente negociación de la deuda argentina probó, frente al agresivo escepticismo de los técnicos del Fondo, que es posible encontrar caminos alternativos para salir de las crisis. El Banco Mundial tampoco ha corrido con buena suerte. Aunque últimamente ha revisado sus estrategias de crédito para incluir temas como el combate de la pobreza, lo cierto es que todavía, como señala J. Wolfensohn, su saliente presidente, "los países no ocupan el puesto del conductor" en la decisión de sus créditos, que se han concentrado históricamente, en un 70 por ciento, en 11 países que son, precisamente, los que tendrían la posibilidad de financiarse recurriendo al mercado mundial de capitales.

La reforma del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se debe inscribir dentro de un gran cambio del sistema financiero multilateral que incluye:

- El fortalecimiento de la banca regional liderada, en el caso de América Latina, por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Banco Centroamericano.

- El diseño de una nueva arquitectura financiera nacional para las economías de la región.
- El acceso automático de los países a las líneas de contingencia de la entidad, a partir de unas calificaciones previas de su viabilidad.
- Una estricta regulación del papel que cumplen las llamadas agencias calificadoras de riesgo en el hemisferio.
- La creación de un Fondo de Reservas que reúna la disminuida capacidad de respaldo del Fondo Latinoamericano de Reservas y el Fondo Financiero de la Cuenca del Río de la Plata.
- La definición de un procedimiento de trámite de las "quiebras de países", como una ley concordataria mundial o una Corte de Quiebras, que aplique las medidas de precaución propias de las quiebras de empresas privadas, como los concursos de acreedores, la suspensión en el acto de los intereses y la provisión inmediata de recursos frescos para conjurar el agravamiento de las dificultades actuales.

Adicionalmente, se debe encontrar la manera de que las decisiones que se adopten tanto en el FMI como en el Banco Mundial, especialmente las que se relacionan con el otorgamiento de créditos, no obedezcan al voto ponderado de los mayores accionistas –cinco en el Fondo que detentan el 40 por ciento del poder, y siete en el Banco, que suman el 45 por ciento– como sí a decisiones democráticas en las cuales tengan participación decisoria los 180 socios restantes.

Recomendación. El nuevo esquema de gobernabilidad de la globalización económica supone la reforma de los instrumentos ya agotados de las llamadas instituciones de *Bretton Woods* para hacerlos más democráticos; complementar su acción con el fortalecimiento de la banca regional liderada por el BID, la CAF y otros organismos de crédito subregionales; fortalecer las bancas nacionales y reducir la condicionalidad impuesta por el FMI y el Banco en sus operaciones de crédito de contingencia y largo plazo. Así mismo, es urgente la adopción de diseños institucionales para sortear las crisis que no agraven la situación de las economías en dificultades.

La Organización Mundial del Comercio forma parte de la "santísima trinidad económica" conformada por esta, el Banco Mundial y el FMI. A diferencia de estos últimos, la Organización padece de "hiperdemocracia" en la toma de sus decisiones, la cual resulta de la exigencia de consensos totales para sus decisiones más importantes. En la práctica, esta norma le otorga el derecho de veto a cualquier país contra el querer mayoritario. La forma de negociación vigente en la Organización por la vía de concesiones unilaterales que se hacen, entre sí los países socios ha sido criticada por ser excesivamente "mercantilista". Se abre camino la idea de que la OMC, desprendida de los criterios de diferencialidad y selectividad que inspiraron otros esfuerzos de negociación multilateral como la Ronda de Uruguay o la Aladi, en América Latina, haya terminado convertida en un escenario donde los grandes países arreglan sus diferencias entre sí y con las empre-

sas multinacionales que les pertenecen, mientras hacen concesiones sin importancia a los demás países miembros.

Temas vitales para los países latinoamericanos como mecanismos de sostenimiento de precios; las franjas para el sector agrícola; la diversificación de sus estructuras productivas; el respeto a los acuerdos de la Organización Internacional de Trabajo, o los puntos recientemente acordados en la Conferencia Interministerial de Doha para "nivelar el campo de juego" de las negociaciones podrían enriquecer y hacer más equitativo el papel que debe jugar esta Organización.

Recomendación: La reforma de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un cambio en sus sistemas de consenso para atender la voluntad de las mayorías, así como la consideración, en sus mesas de negociación, de los temas sensibles para los países en desarrollo, como aquellos que protegen sus intereses agrícolas; permiten la diversificación de sus estructuras productivas; atienden la existencia de asimetrías geográficas y sociales entre los países y dentro de éstos, y contrapesan las negociaciones globales introduciendo los temas que les son más sensibles.

Las reformas aquí sugeridas al subsistema económico de Naciones Unidas deben ser complementadas con una posición clara sobre los cambios que deben ser introducidos en sus subsistemas político y social. El subsistema social –integrado por las distintas organizaciones aplicadas a la corrección de las asimetrías sociales globales, como la FAO, la Unesco, la OIT, el Unicef o el propio PNUD– ha visto reducido su presupuesto en los últimos años, a medida que otras prioridades de la Organización –como las operaciones humanitarias para la paz– han adquirido mayor relevancia en sus preocupaciones ordinarias. Tal como ha sido propuesto, un Consejo de Seguridad Social que se ocupe del impacto sobre la seguridad del mundo, ocasionado por problemas alimentarios, migratorios, pandémicos o la ocurrencia de desastres naturales contribuiría a equilibrar este desequilibrio. El empleo, la inclusión, los derechos humanos, los alimentos y la protección del medio ambiente deberían ser, como ya se dijo, los "bienes públicos globales" a cuya provisión se debiera comprometer la nueva agenda social del subsistema mencionado.

Esta reforma social tendría que resultar consistente con la creación, dentro del subsistema político, de una instancia superior, por ejemplo un senado, en el cual tuvieran expresión las nuevas tendencias de opinión de la globalización representadas por organizaciones de la sociedad civil internacional que defienden temas como los derechos humanos, el medio ambiente y la equidad de género y las que, más recientemente, articulan los intereses regionales sin consideración de los límites geográficos tradicionales de los Estados nacionales, como las confederaciones de regiones y de ciudades. Esta reforma debería incluir, además, una precisa reglamentación de las funciones que cumple el Consejo de Seguridad, cuya conformación debería ampliarse con nuevos protagonistas regionales y limitar su poder

de veto a materias realmente vitales para la seguridad mundial. La Asamblea General podría actuar como última instancia para la legitimación de ciertas decisiones del propio Consejo, cuando comprometan intereses sensibles planetariamente.

Recomendación. La reforma del sistema de Naciones Unidas debe incluir la recuperación del papel que cumplen los organismos de su subsistema social como la FAO, la Unesco, el Unicef, la OIT, el Unifem, el Unfpa o el PNUD, como brazos operativos de sus políticas sociales globales. Asimismo, se podría pensar en la creación de un Consejo de Seguridad Social que pueda garantizar el mantenimiento del orden alterado, cuando medien razones de seguridad alimentaria y salud pública, o cuando ocurran desastres naturales. También debería crearse un senado que exprese los intereses globales de la sociedad civil internacional y las nuevas alianzas estratégicas territoriales. De otro lado, el poder de veto del Consejo de Seguridad se debe limitar, en tanto que la Asamblea General de Naciones Unidas –máximo organismo político del sistema– debería constituir una instancia eventual a las decisiones del Consejo.

Seguridad nacional, seguridad preventiva o seguridad cooperativa para el hemisferio

La política hemisférica de seguridad nacional fue diseñada al terminar la década de 1940 para convocar la unidad regional en caso de una amenaza externa, en la época de la Guerra Fría. Dicha amenaza se confundía con el avance del comunismo internacional hacia nuestras fronteras. Su instrumento fundamental, el Tratado Interamericano de Defensa (TIAR), planteaba “la necesidad de una respuesta colectiva frente a cualquier acción o amenaza de un enemigo externo a cualquiera de los países signatarios” (Restrepo, 2004). Superadas las diferencias que enfrentaron a los dos grandes bloques ideológicos en que se dividió el mundo han aparecido nuevas amenazas para la región que obligan a una revisión de sus viejos esquemas de seguridad, en la medida en que la globalización ha llegado acompañada de algunas patologías que desafían seriamente la institucionalidad y la estabilidad latinoamericanas.

En efecto, por los canales abiertos de la globalización no solamente están circulando bienes, servicios, capitales y tecnología, sino que también lo hacen armas, drogas, corrupción, terroristas y mercancías de contrabando. Estos flujos ilícitos han terminado por crear lo que Castells denomina una “globalización perversa” que asocia la criminalidad organizada con las facilidades propias de una globalización indiscriminada, lo cual el mismo sociólogo ha definido como “la reconexión de sectores de la población y de regiones con la economía mundial, mediante actividades criminales de todo tipo” (Castells en: Calderón, 2003).

De ahí que, entre las grandes prioridades de la nueva “Agenda global” latinoamericana aparezca la necesidad de que la región adopte una nueva

política, multidimensional, de seguridad hemisférica que enfrente estos desafíos que atentan claramente contra sus posibilidades de gobernabilidad democrática. Ya no se trata de luchar –como sucedió en las épocas de la Guerra Fría– contra un adversario externo común, porque lo que ahora debe enfrentarse es un enemigo que está dentro de la casa, que no respeta las fronteras nacionales y que no puede ser derrotado con las armas defensivas de la guerra fría, sino con nuevas redes de inteligencia, con importantes flujos de información compartida de manera oportuna y una mayor movilidad del pie de fuerza actualmente disponible.

Recomendación. La vieja política hemisférica de la seguridad nacional que, en la época de la Guerra Fría, confrontaba la región con un hipotético enemigo externo debe ser reemplazada por una nueva política de seguridad cooperativa, multidimensional, que responda a los grandes retos que le plantean unas patologías globales que, como el narcotráfico, el armamentismo, el terrorismo y la corrupción, no respetan fronteras y se están expandiendo rápidamente en el territorio de la región. Para este efecto se precisa la modernización de los sistemas de defensa, la creación de redes de inteligencia y el diseño de esquemas eficaces para compartir información de manera oportuna.

Las nuevas patologías globales

El narcotráfico ha convertido la geografía latinoamericana en su propio territorio. Ningún país en la región puede declararse ajeno a su realidad, como productor, consumidor, distribuidor o punto de lavado de activos. Los más recientes estudios mencionan que, como consecuencia de la globalización, los grandes carteles latinoamericanos, como el de Cali, el de Medellín y el de Juárez, están siendo reemplazados por pequeños carteles, mucho más dinámicos, interconectados por medio de alianzas estratégicas con otras organizaciones criminales en el mundo, articulados a la economía mundial y mucho más diversificados en el tráfico de drogas, armas y contrabando. Con razón, la JIFE –Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, organización de Naciones Unidas encargada del combate de las drogas– haciendo referencia al fenómeno señala que “la rapidez con que los delincuentes han aprovechado las nuevas tecnologías no se ha visto compensada por un avance comparable de los organismos de represión”.

Esta interconexión perversa alcanza también los movimientos sociales comprometidos en la raíz del problema, como los campesinos cocalleros de Chapare, en Bolivia; los del Alto del Huallaga, en Perú, y los del Putumayo, en Colombia. Frente a la realidad invasora del narcotráfico se precisan unas respuestas rápidas, contundentes y coordinadas que comienzan por aceptar que los principios de “corresponsabilidad” –todos somos responsables– e “integralidad” –el problema se debe atacar en todos sus frentes de producción y consumo– deben orientar todas las acciones que se desa-

rrollen en este marco. La nueva estrategia no se puede quedar en formulaciones declarativas; debe incluir medidas concretas como la terminación de los paraísos fiscales que actúan en la región, y por medio de los cuales se están reciclando las utilidades producidas por el negocio; el reconocimiento de la utilidad de formas extraterritoriales de juzgamiento como la extradición de nacionales; la creación de redes de inteligencia regional para rastrear la adquisición de activos con dineros criminales, y la aprobación, en el mismo sentido, de medidas legislativas expeditas como la extinción del dominio para los bienes adquiridos con dineros provenientes de estos negocios ilícitos.

Recomendación. Siguiendo los principios de corresponsabilidad e integralidad, la región debe estructurar, por medio de su nueva política de seguridad, una respuesta coordinada y contundente a la amenaza que hoy representa el narcotráfico al adoptar medidas como la eliminación de los paraísos fiscales; la extradición de nacionales involucrados en el tráfico de drogas y la persecución administrativa y legal de los bienes adquiridos ilícitamente con dineros provenientes de dicha actividad criminal.

El armamentismo constituye otra de esas patologías globales. Desde hace algunos años, en la región se ha reiniciado una peligrosa carrera armamentista como consecuencia del aumento de la oferta de armas provenientes de los arsenales de los antiguos países socialistas. Además, el levantamiento de la prohibición norteamericana a la venta de armas al hemisferio que existió durante varios años y que decretó el gobierno del presidente Clinton y la reactivación de algunos conflictos territoriales fronterizos han disparado la compra de armas de alta tecnología como aviones y submarinos. Como consecuencia de todo ello, el presupuesto militar de la región ha pasado de ser el 4 por ciento del PIB, a comienzos de los años de 1990, al 6,7 por ciento del PIB, al despuntar el presente siglo.

La contención de esta peligrosa dinámica requiere precisos acuerdos políticos para mantener la región libre de armas de destrucción masiva. Debe apoyarse la congelación temporal de la compra de armas propuesto por Naciones Unidas, en tanto se elabora un inventario de las mismas; mientras que las diferencias limítrofes actuales deben someterse a procedimientos más persuasivos de resolución de conflictos. El terrorismo, como parte de este cuadro, encuentra en el armamentismo y su globalización su mejor aliado. Para derrotarlo se precisan esfuerzos considerables en materia de inteligencia y comunicaciones que la comunidad internacional ha venido estudiando y poniendo en marcha, como respuesta, entre otros hechos, a los actos terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos y del 11 de marzo en España. Somos conscientes de que el unilateralismo no ayuda a obtener los consensos necesarios para que esta lucha sea efectiva y democrática.

Recomendación. Frente a la preocupante reactivación de una carrera armamentista en la región, la política externa propone apoyar la suspen-

sión temporal de la venta de armas que ha sido propuesta por Naciones Unidas; reexaminar, a la luz de los costos presupuestales, las nuevas adquisiciones de armas costosas de alta tecnología en que están empeñados algunos gobiernos e insistir en la posibilidad de implantar procedimientos persuasivos para la superación de conflictos territoriales, como parte de una larga tradición latinoamericana de resolución pacífica de diferencias entre los países. Finalmente, apoya todos los esfuerzos que está desplegando la comunidad internacional para combatir el flagelo del terrorismo y considera que esta batalla se tiene que librar sin recurrir a expedientes unilaterales que dificultan la obtención de los consensos que garantizan la eficacia de este combate.

Como otra enfermedad global, la corrupción ha venido invadiendo las instituciones latinoamericanas. Es probable que buena parte de este "aumento del problema" se explique por la acción de denuncia que vienen desarrollando los medios de comunicación; por la aparición de nuevas formas de veeduría ciudadana y por la actuación de los propios organismos de control y de fiscalización democráticos que le han dado una mayor visibilidad al problema. Se precisan, empero, acciones coordinadas regionalmente para enfrentar ciertas "formas de corrupción integradora" (Johnston, 2000), que se originan en la acción inescrupulosa de algunas empresas multinacionales, las cuales, protegidas por los agentes diplomáticos de los países donde tienen sus casas matrices, apelan a procedimientos corruptos como el pago de comisiones para conseguir bienes y contratos.

La expedición de códigos de conducta y transparencia para las entidades estatales, particularmente para las que tienen mayores posibilidades de corrupción, tal como es el caso de las empresas de servicios públicos, es un buen mecanismo para combatir este flagelo. Pero además de ello, el desarrollo de formas de "gobierno electrónico" que hagan más transparentes los procesos públicos de contratación y compra resultaría altamente conveniente para frenar la corrupción internacional, propia de la globalización. A este mecanismo puede agregarse la elaboración de una "lista negra" de empresas multinacionales que pudiera imponer una especie de veto a las acciones futuras de estas empresas en toda la región, cuando se compruebe que han estado involucradas en episodios de corrupción. Los latinoamericanos no debemos olvidar la sabiduría de la máxima de Wallace Stevens, según la cual "un orden violento es desorden".

Recomendación. Para combatir la corrupción, además de las medidas tradicionales que buscan mejorar las condiciones de transparencia y publicidad en la oferta y adjudicación de bienes y servicios públicos se propone la elaboración de una "lista negra" de empresas internacionales que aparezcan involucradas en casos de corrupción en los países de la región.

El esquema alternativo de seguridad cooperativa de naturaleza colectiva y de inspiración persuasiva se ha venido conformando desde hace varios años a medida que las subregiones -presionadas por nuevas ame-

nazas a su estabilidad como las aquí comentadas— han acordado elaborar respuestas institucionales como el Tratado de Seguridad Hemisférica de Centroamérica, la Coordinación de Fuerzas Reactivas de Seguridad en el Caribe y las declaraciones de zonas de paz para las regiones Andina y del Mercosur (Declaración de Ushuaia, 1998). La OEA, por su parte, ha realizado notables esfuerzos para darles “cuerpo hemisférico” a estas manifestaciones que apuntan a lograr un esquema más efectivo de seguridad en la región. Lamentablemente, algunos de estos empeños, como la Conferencia de Seguridad Hemisférica —realizada en la ciudad de México en 2002— se han quedado en la retórica y han caído en contradicciones internas propias de visiones egoístas, supervivientes del problema de seguridad en el área.

Recomendación. Un primer paso para la construcción del nuevo esquema de seguridad sería la conformación de una “zona de paz latinoamericana”, que reconfirme el territorio de la región como hemisferio libre de armas nucleares y de destrucción masiva; que se comprometa con la defensa de los derechos humanos y la aplicación del derecho internacional humanitario en caso de conflictos; que reitere la vigencia de principios propios del derecho internacional americano como la no intervención en los asuntos internos de los Estados y la solución pacífica de controversias; que refuerce el carácter civil de las fuerzas militares; que prohíba su carácter deliberativo; que propicie su modernización y se comprometa a dar transparencia y publicidad a la discusión democrática sobre los montos y los alcances de los presupuestos militares destinados a las instituciones de defensa.

Es claro que la crisis de gobernabilidad por la cual atraviesa América Latina, que podría poner en riesgo los logros conseguidos en las últimas décadas en materia de democratización, está hoy relacionada con los altos niveles de conflictividad social resultantes de un esquema de desarrollo que no ha podido alcanzar niveles aceptables de crecimiento ni de equidad, y por la propia incapacidad de los sistemas políticos tradicionales para manejar estas coyunturas desestabilizadoras. Así mismo, el problema se atribuye a la falta de una visión de región entre las elites latinoamericanas que pudiera servir para reafirmar, por medio de su identidad, un proyecto hemisférico. La propuesta de “Agenda global” que pretende desarrollar una “política externa común” precisamente plantea reflexiones y acciones útiles para identificar y construir un nuevo paradigma de desarrollo; asegurar la gobernabilidad democrática en el área y avanzar en la identificación de un proyecto de región que nos aleje, como destino, del grito de despecho de Pablo Neruda: “Para que nada nos divida, que nada nos una”.

Un nuevo paradigma de desarrollo

Más que un nuevo modelo, lo que América Latina requiere es un nuevo paradigma de desarrollo que sustituya el que fue obligado a aplicar durante

los años de 1980, con ocasión del ajuste de su economía y, más tarde, en los años de 1990, con la forma de internacionalización forzosa prevista en el denominado Consenso de Washington. Como ya ha sido reiterado este modelo de talla única golpeó fuertemente los sectores agrícolas; desestimuló la dinámica de inversión social iniciada en los años de 1960; aceleró la informalización del mercado de trabajo hasta convertir al 61 por ciento de los empleados en trabajadores no formales, y redujo los ritmos anuales de crecimiento de los años de 1960 y 1970, cercanos al 5,59 por ciento del PIB, hasta llevarlos a unos modestos niveles cercanos al 1,18 por ciento del PIB.

La suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá (TLCA) dividió en dos paradigmas de crecimiento. Por un lado, el de Panamá hacia el norte, conformado por los firmantes del TLCA, Centroamérica y una parte del Caribe, concentrado en la producción de bienes de semimanufactura, con alto contenido laboral (maquilas) y muy dependiente del ciclo económico de Norteamérica, y, por el otro lado, el paradigma de Panamá hacia el sur, caracterizado por el modelo tradicional sudamericano de exportación de bienes básicos, procesamiento de recursos naturales y ciclos macroeconómicos variables. La Cepal señala que, en una parte del Caribe, podría estarse gestando un tercer tipo de esquema de servicios, propio de las economías isleñas concentradas en el turismo, los servicios financieros y la exportación de una mano de obra recuperable por medio de la figura de las remesas, las cuales, según el BID, ya superan los US\$ 40.000 millones anuales.

Recomendación. América Latina se enfrenta a la coyuntura de escoger un nuevo paradigma de desarrollo entre: (1) el esquema de Panamá hacia el norte, resultante del TLCA y su influencia en Centroamérica; (2) el de Panamá hacia el sur, caracterizado por la exportación de productos básicos y el procesamiento de recursos naturales, y (3) un naciente paradigma caribeño concentrado en los servicios, en especial en el turismo.

Para que la región logre pasar de la actual estrategia “defensiva” en materia de internacionalización, a otra más “ofensiva” en la que asuma su propia iniciativa de reinserción productiva en el mundo, debería entrar a considerar el diseño de una nueva estrategia productiva que la enfrentará, una vez más, a la secular paradoja del desarrollo latinoamericano de “cómo crecer y repartir al mismo tiempo”. Para salir de esta paradoja se debe tratar de alcanzar un cambio de mentalidad en sus elites, de tal manera que empresarios y trabajadores comiencen a pensar más en función “macro”, con sentido de permanencia, y los gobiernos, a su turno, lo hagan en función “micro”, al pensar en la creación de condiciones de competitividad que les permitan a sus agentes económicos, considerados individualmente, enfrentar el reto de la competitividad global sin desprenderse de su responsabilidad social.

Infelizmente, como bien lo ha señalado el PNUD, “las elites empresariales todavía no han asimilado la magnitud de los recursos humanos

y de capital, los esfuerzos de cooperación, las necesidades de coordinación, las políticas y los incentivos que se requieren para entrar, de forma dinámica, en el círculo virtuoso de las redes que vinculan la innovación, la producción y el comercio en un mundo globalizado" (PNUD, 1997). Los gobiernos, por su parte, tampoco parecerían haber entendido las ventajas de la política del "buen jardinero", que cuida bien lo que tiene en su jardín y sabe cuándo y cómo renovar cuáles plantas. De lo que se trata es de volver al viejo, pero vigente, discurso de la relación entre los procesos productivos, la movilización de factores, la innovación, los procesos de aprendizaje y, ahora, la conquista de los mercados (Ocampo, 2004). Estas ideas refuerzan el papel fundamental que, en la nueva estrategia de desarrollo latinoamericano, desempeña el componente nacional de cada economía. Con razón Dani Rodrik ha señalado la necesidad de aprender que la globalización de los mercados sólo produce beneficios cuando se acompaña de cambios efectivos en los patrones de integración y de desarrollo productivo interno.

Recomendación. El cambio de paradigma comienza por un cambio de mentalidad en las elites empresariales para empezar a pensar "macro" en función de país y Estado, y de los dirigentes políticos, para hacerlo de manera "micro", colocándose en el papel de sus agentes económicos, al servicio de sus exigencias productivas. Los papeles de unos y otros deben reforzar la convicción, expresada por varios autores, de la importancia del componente nacional en el diseño de una nueva teoría del desarrollo regional que combine adecuadamente las posibilidades de crecimiento y la distribución social, que ha sido la gran paradoja del desarrollo latinoamericano.

El gran desafío del nuevo esquema global de desarrollo es asegurar la competitividad internacional, entendida como el conjunto de capacidades que tiene un país en relación con los demás y que le permite crecer equilibrada y sostenidamente. Tenemos que entender que América Latina sólo entrará a la realidad global en la forma y en la medida en que logre ser competitiva. Los esfuerzos que tiene por delante, en esta dirección, son ingentes. La Corporación Andina de Fomento ha estimado que para que las economías latinoamericanas pudieran llegar a los niveles actuales de desarrollo de los países de la OCDE –suponiendo que las economías de estos últimos permanecieran estáticas– tendrían que esperar hasta 2110 y, si crecieran al ritmo que mostraban al terminar el siglo XXI, la espera se tardaría hasta el año 2026. Examinar algunos de los factores de competitividad latinoamericana, al comenzar el siglo XXI, será la tarea que desarrollaremos en las páginas siguientes.

La estabilidad macroeconómica

América Latina ya "compró" el concepto de estabilidad macroeconómica. Las viejas épocas de la hiperinflación y las emisiones populistas que gene-

rabán popularidades transitorias a los gobernantes para financiar gastos sociales no respaldados presupuestalmente quedaron atrás. Está claro, sin embargo, que el supuesto de que el progreso conseguido en materia fiscal se reflejaría en el acceso estable a flujos externos de capital, altas tasas de inversión y un vigoroso crecimiento económico no se materializó (Ocampo, 2004). Con todo, también se acepta que la estabilidad macroeconómica no es dogma que no admita matices alrededor de su aplicación. De hecho, todavía queda mucho camino por recorrer en el diseño de unas políticas económicas de corto plazo que no agudicen los ciclos, que minimicen los costos sociales de su aplicación y que satisfagan, simultáneamente, objetivos como el crecimiento, el empleo y el control de precios.

Recomendación. La aceptación general de la importancia de un crecimiento basado en macroeconomías sólidas no implica que aquel no se pueda alcanzar con políticas económicas que atenúen los ciclos económicos, minimicen los costos sociales de la globalización y actúen de manera coordinada para disminuir los precios, preservar el crecimiento y satisfacer la meta del empleo.

Por su parte, los bancos centrales deben ser conscientes de que los márgenes de independencia y autonomía que les otorgan casi todas las nuevas Constituciones regionales no los obligan a limitar su gestión a obtener niveles de inflación y déficits fiscales que se juzgan aceptables por las autoridades monetarias internacionales. Su misión incluye otras metas "reales" como el crecimiento y el empleo. Las entidades financieras privadas, por su parte, deben avanzar hacia esquemas modernos de multi-banca que ayuden a mejorar sus precarios índices actuales de "bancarización". Las disposiciones de regulación financiera y monetaria, nacionales e internacionales, tendrían que hacer más énfasis en la evaluación de riesgos por proyectos que en los índices tradicionales de solvencia contable.

Recomendación. Es clara la necesidad de una nueva arquitectura financiera para la región. Esta empieza por colocar la autonomía constitucional de los bancos centrales al servicio multipropósito del crecimiento, la estabilidad y el empleo, y alcanza la reforma del sistema bancario comercial para acercarlo a la idea de una multi-banca. Esta modalidad, acompañada de unos mayores niveles de bancarización, debe ser orientada, a su vez, –con una regulación adecuada– más hacia los proyectos de riesgo e inversión que hacia las operaciones tradicionales de crédito seguro y fácil a las cuales se halla habituado.

La política externa común debe propiciar, por medio de "pactos fiscales" como los propuestos por la Cepal, acuerdos entre los distintos agentes económicos sobre los principales temas macroeconómicos como el carácter más progresivo de los tributos; mayores transparencia y productividad en la inversión pública; el reparto regional de los recursos nacionales dentro del respeto de los principios de redistribución social y geográfica, y la aprobación de mecanismos de estabilización cambiaria que protejan del

impacto de los ciclos los ingresos provenientes de ciertos productos básicos de exportación. Las lecciones de la historia muestran que América Latina ha debido enfrentar sus mayores dificultades económicas por su incapacidad manifiesta para manejar mejor las épocas de bonanza que las de escasez. (Ocampo, 2004)

Recomendación. La política externa común debe propiciar la celebración de "pactos fiscales" como los propuestos por la Cepal para hacer más eficientes y justos los sistemas tributarios, asegurar la transparencia del gasto público y mejorar la equidad social y geográfica de su reparto por estratos y regiones. Se trata de superar la tendencia de la región a equivocarse cuando maneja sus épocas de bonanza.

Financiación del desarrollo

Una buena política macroeconómica debería conducir a unos niveles suficientes y transparentes de financiación del desarrollo. Todavía están vivos en el recuerdo colectivo los años de 1980 cuando, debido a sus dificultades financieras, la región llegó a exportar US\$ 190.000 millones, así como lo sucedido en la década de 1990, cuando se descapitalizó en un 10 por ciento.

La escasez del ahorro privado para la inversión ha sido señalada, con razón, por varios analistas, como uno de los principales cuellos de botella para asegurar la competitividad latinoamericana. La movilización de nuevos recursos por medio de fondos de pensiones, redes de protección social y cuentas personales de ahorro resulta tan importante como el examen de las propuestas de la Conferencia de Monterrey, convocada por Naciones Unidas, para estudiar nuevos canales de financiación del desarrollo. Entre sus conclusiones destacan: (a) la necesidad de lograr la refinanciación no condicional de la deuda externa; (b) la ampliación a un 0,7 por ciento del PIB de los fondos de cooperación para asistencia técnica e inversión social, y (c) el aprovechamiento productivo de las remesas.

Dentro de esta canasta de alternativas financieras se incluyen tanto la definición de nuevos campos de relación entre los intereses públicos y los privados, en la forma de alianzas estratégicas en empresas de servicios públicos, como las concesiones privadas para la construcción de obras públicas e incluso la privatización de empresas estatales, siempre y cuando, en este último caso, los compradores privados garanticen el cubrimiento del riesgo social de sus nuevas actividades.

Recomendación. El mejoramiento de los niveles de ahorro privado es condición básica para la construcción de una plataforma de globalización latinoamericana. Para realizar tal movilización se requiere fortalecer las redes actuales de ahorro social, así como acoger las recomendaciones de la Conferencia de Monterrey, convocada por Naciones Unidas, en temas tales como la refinanciación de la deuda externa sin mayores condiciones, el aumento de los fondos de la cooperación internacional y el mejor aprovecha-

miento de las remesas. Resulta importante seguir adelante en el camino de algunas privatizaciones, con la salvedad de que éstas no deben quedar reducidas a cambios patrimoniales de propietarios, y desarrollar nuevas formas de relación pública-privada, como las alianzas estratégicas para la construcción de obras públicas, por medio de de concesiones estatales y peajes.

La provisión de infraestructura

La región se halla bastante atrasada en su equipamiento básico de infraestructura. Con excepción de México, Chile y Brasil, todos los países se ubican por debajo de los niveles internacionales requeridos de inversión en infraestructura competitiva. Los nuevos recursos financieros deberán atender con prioridad la inaplazable construcción de carreteras, puertos, aeropuertos, redes eléctricas y sistemas comunicacionales.

Así lo plantean el Plan Puebla-Panamá, lanzado por México para conectar este país con la región centroamericana, que aún está por validarse socialmente, y el todavía más ambicioso Plan para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), promovido por la CAF para desarrollar nueve ejes horizontales que intercomunicarán el sub-continente sudamericano entre el Océano Atlántico y el Pacífico, y para el cual se propone, de forma novedosa, el aprovechamiento de los corredores fluviales representados por 36 cuencas hidrográficas, como la del Amazonas y la del Río de la Plata. Como lo señala la Cepal, para consolidar estos programas se requiere normativas comunes en materia de transporte, obras públicas y comunicaciones, que apenas han sido tratadas con alguna profundidad en las Decisiones del Acuerdo de Cartagena de la Comunidad Andina de Naciones.

Recomendación. La infraestructura competitiva es una condición anterior a la inserción internacional. La política externa respalda los esfuerzos que, en esta materia, proponen el plan Puebla-Panamá y el Plan de Infraestructura Regional de Sudamérica, IIRSA, lanzado por la CAF para desarrollar nueve ejes de comunicación entre los océanos Pacífico y Atlántico en Sudamérica.

Informatización

La informatización es "la transformación histórica multidimensional, definida por la transformación del sistema productivo, del sistema organizativo, del sistema cultural y del sistema institucional, sobre la base de una revolución tecnológica que no es la causa pero sí el soporte indispensable" (Castells en Calderón, 2003). Estrechamente ligada a la provisión de infraestructura se encuentra la necesidad de desarrollar una nueva plataforma de información para la región que mejore sus niveles de conexión con la Red -ese nudo de autopistas virtuales a través del cual circulan hoy los flu-

jos globales de inversión, tecnología, capitales y comercio-. Se trata de una necesidad tanto más perentoria ahora cuando el mundo está dividido entre los sujetos "conectados" y los "desconectados" que, a su turno, identifica el estar o no globalizados.

Como símbolo de la revolución informática, la computadora tiene hoy la misma importancia que tuvo, en su tiempo, la máquina de vapor con respecto a la revolución industrial. Pero, a diferencia de esta última, en la cual la energía generada por la máquina era otra materia prima productiva, en este caso, la información que produce la computadora y que circula en la Red es simultáneamente materia prima y paradigma organizacional. De allí que sólo la construcción de una economía basada en la información y una sociedad del conocimiento "informacional" nos permitirán transformar el pensamiento en verdadera capacidad productiva (Calderón, 2003).

La importancia de esta tarea y de su oportunidad resulta de entender que el grado de conectividad actual de América Latina figura entre los más bajos del mundo. La región tiene un 0,3 por ciento de los internautas, frente al 84,4 por ciento de Estados Unidos. Ahora bien, la informatización no consiste simplemente en una operación de provisión masiva de computadores. Se necesitan esfuerzos formidables en la construcción de redes, instalación de servidores de Internet y la preparación tecnológica de los nuevos alfabetizadores y profesores por medio de los cuales se producirá la asimilación de las nuevas tecnologías de la información (TIC). El bilingüismo, como estrategia adicional, complementa perfectamente este esfuerzo heroico para cerrar la denominada "brecha digital" latinoamericana.

Recomendación. La informatización es la puerta de entrada a la globalización. Comienza por el mejoramiento de los niveles de conectividad de la región, que son muy bajos, y sigue con un gran esfuerzo de provisión de computadoras, construcción de redes, desarrollo de servidores y portales propios y la preparación de las personas que enseñarán el lenguaje de la Red y la utilización de las nuevas tecnologías de la información (TIC) que nos permitirán cerrar la "brecha digital" que hoy nos separa del mundo conectado.

Ciencia y tecnología

El mundo de hoy ya no está dividido entre los que tienen y los que no tienen, sino entre los que saben y los que no saben, y los latinoamericanos lamentablemente estamos quedándonos del lado de los que no saben. Particularmente en las áreas de la informática, la biotecnología y la ingeniería genética que son las que determinarán los rumbos del conocimiento en el siglo XXI. Con 8 por ciento de la población mundial, América Latina solo invierte en investigación y desarrollo el 2 por ciento de lo que destina el mundo para el mismo propósito; ha formado el 3 por ciento de los cinco millones de científicos e ingenieros que tiene el planeta y destina el 0,63

por ciento de su PIB a "investigación y desarrollo", cuando, según los estimativos de la Cepal, requeriría inversiones superiores al 2 por ciento de su PIB por año para alcanzar unos niveles de crecimiento promedio cercanos al 6 por ciento, necesarios, a su turno, para comenzar a revertir el dramático problema de su inequidad.

La definición de una política de ciencia y tecnología para la región empieza por la configuración de un "sistema regional de innovación" que articule todas sus redes científicas, públicas y privadas. También implica la definición de instrumentos para estimular la investigación productiva, como son los acuerdos de productividad por sectores entre el Gobierno y las empresas, las corporaciones mixtas que canalicen recursos para financiarlos, y la aplicación de mecanismos del tipo de las incubadoras de empresas, los parques industriales y los fondos de garantías que hagan posible el desarrollo de innovaciones que favorezcan las Pymes.

Sin desconocer la importancia que cumple la investigación universitaria en la región, lo que más interesa a su competitividad internacional es el fortalecimiento de la investigación privada como la que hoy "jalona" "nichos de exportación" tal como hoy sucede con el salmón en Chile, las flores en Colombia, el banano en Ecuador, o la carne vacuna, en Argentina. El modelo no lineal de apoyo a la creación tecnológica desarrollado por Chile es una experiencia para ser tenida en cuenta.

Recomendación. La política de ciencia y tecnología está en el corazón de la apuesta global que enfrentará la política externa. Para tal propósito, interesa la creación de un sistema regional de ciencia y tecnología que coordine todos los esfuerzos que actualmente se están haciendo y los que se podría hacer hacia el futuro por parte de entidades científicas, públicas y privadas. Es de particular importancia la creación de estímulos para apoyar la investigación productiva en el sector privado, por medio de estrategias como los acuerdos sectoriales de productividad y el fortalecimiento de la capacidad productiva de las pequeñas y medianas empresas por las vías de los parques industriales, los fondos de garantías y las incubadoras de empresas.

Derechos de propiedad intelectual

El equipamiento científico y tecnológico indispensable para mejorar la competitividad de cara a la globalización tiene mucho que ver con el reconocimiento de la propiedad intelectual que facilita la transferencia de nuevos hallazgos científicos y de innovaciones tecnológicas. En la época del modelo proteccionista, América Latina compraba tecnología incorporada en bienes de capital para desarrollar industrias sustitutivas en la producción de bienes. Por el contrario, en un modelo de competencia abierta como el actual, la transferencia tecnológica se efectúa primordialmente por medio de la compra directa.

La aspiración de los países industrializados para que se les reconozca la propiedad de lo que investigan es válida y legítima.

Existen, empero, algunas consideraciones que deberían quedar incluidas en las negociaciones que actualmente se surten sobre la materia en los niveles regional y multilateral. La protección del conocimiento que la región otorgue no debería exceder, en ningún caso, a la reconocida por el conocido como acuerdo de los Adpic (por su sigla en español), en las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio. El plazo de las patentes se debe limitar a cinco años y en ningún caso sería conveniente aceptar su retroactividad.

De otro lado y relacionado con la protección a la propiedad intelectual se halla el tema de la protección editorial de los derechos de creación para el autor, frente a los de reproducción. América Latina debería obtener, igualmente, una reserva, similar a la que obtuvo Chile en su negociación, para la industria de producción de bienes culturales como libros, filmes y videos. Esta pretensión coincide con la "excepción cultural" propuesta por Francia en las negociaciones multilaterales para eximir este tipo de bienes que contienen un valor agregado de creación del tratamiento que se dispensa a cualquier otro bien manufacturado. Así mismo, darles en una negociación el mismo tratamiento comercial a un libro, una película o una obra de arte que aquel que se les da a un pote de mermelada o una máquina de coser es negar el valor intrínseco de la creación incorporada en los bienes culturales.

Recomendación. A partir del reconocimiento expreso de la propiedad intelectual, América Latina debe abogar por su acceso a la tecnología en condiciones razonables en tiempo y en costo; acotar sus compromisos en esta materia a lo que se acuerde por medio de los Adpic en la OMC y defender la condición excepcional de los bienes culturales y los derechos de creación que benefician la capacidad creadora de quienes los producen.

La política externa común debe hacer causa solidaria con la aspiración expresada por muchos países en desarrollo para que se liberen del compromiso de protección intelectual los productos farmacéuticos que tengan incidencia en el tratamiento de pandemias globales como el sida y el paludismo; no ceder en el tema sensible de los agroquímicos y someter la importación de productos transgénicos a que se cumplan todas las condiciones aprobadas en el Tratado de Bioseguridad de Cartagena. Así mismo, se debería sumar a las voces que claman porque cierto tipo de hallazgos científicos de considerable impacto humanitario como el descubrimiento del genoma humano se declaren patrimonio científico de la humanidad para que tengan acceso a sus desarrollos todos los científicos del mundo.

A cambio del reconocimiento expreso de la propiedad intelectual, la región debería exigir el reconocimiento del denominado conocimiento tradicional, del cual forman parte la biodiversidad, el folclor, las artesanías y los modos tradicionales de cultivo. Ya que América Latina es titular de más

de las dos terceras partes de la gran reserva genética del mundo, contenida en su biodiversidad, nuestra posición en las negociaciones debería ser muy enfática al exigir el respeto por ese "capital natural" latinoamericano, proteger su aprovechamiento y establecer políticas explícitas contra la biopiratería.

Recomendación. En concordancia con lo manifestado por muchos países en desarrollo, la agenda externa podría hacer causa solidaria con las pretensiones para que se exima del pago de propiedad intelectual ciertos bienes como los utilizados para el combate de pandemias como el sida, la malaria y la tuberculosis y los relacionados con hallazgos que se pueden considerar patrimonio de la humanidad como los derivados del descubrimiento del genoma humano. Así mismo, en su condición de territorio privilegiado por la biodiversidad, la región debe solicitar el reconocimiento internacional de este patrimonio como parte integrante del conocimiento tradicional, del cual, además, forman parte el folclor, las artesanías y los métodos ancestrales de cultivo.

Política agrícola

El sector más vulnerable dentro del proceso de globalización es el agrícola, por sus condiciones endógenas de inestabilidad y por la injusta competencia que debe soportar al enfrentarse a bienes producidos en excepcionales condiciones de productividad y amparados por la sobreprotección en países industrializados que hoy día destinan un billón de dólares por día al subsidio de sus agricultores. Algunos países, como Estados Unidos, acaban de renovar estas ayudas. En efecto, la Ley Agrícola, aprobada en el año 2002, reiteró el compromiso presupuestal del gobierno estadounidense para financiar los precios de sustentación de bienes como algodón, soya, maíz, azúcar y lácteos, así como "etiquetas protectoras" para frutas, carnes y hortalizas, todos producidos en América Latina.

Se trata de subsidios a la exportación y beneficios que favorecen la producción misma. Se estima que, gracias a este generoso apoyo, en Estados Unidos y Canadá, un 30 por ciento de las ganancias de los agricultores corren por cuenta de ayudas estatales de muy distinta índole, mientras se pretende ignorar que la eliminación de tales subsidios les produciría a los países en desarrollo ingresos tres veces superiores a los que hoy están recibiendo por asistencia técnica. Por todas estas razones, el agrícola es "el gran tema" de la "Agenda global" latinoamericana, si se tiene en cuenta que su mercado se calcula en una cifra cercana a los US\$ 200.000 millones al año y que los productos de este sector representan el 30 por ciento del comercio mundial.

Recomendación. El desmonte de los subsidios agrícolas a la producción y la exportación que protegen hoy los productos provenientes de los países industrializados, particularmente de Estados Unidos y la Unión Eu-

ropea, debe ser parte medular de la "Agenda global" que impulsa la "Política externa". Sin una solución definitiva de esta distorsión del mercado de productos agropecuarios, las posibilidades de competitividad internacional de la región se verán seriamente limitadas.

Mientras se obtiene este cambio, la política agrícola regional debe enfocarse hacia el apoyo de su agricultura comercial, mediante herramientas como las franjas de precios, las cuotas de absorción, los precios de sustentación y el fortalecimiento de las cadenas de producción agroindustrial. Asimismo, debe avanzarse en una estrategia de protección de la agricultura tradicional que, sin excluir políticas relacionadas con la reforma de la propiedad agraria cuando resulten necesarias, atienda integralmente al pequeño productor rural, por medio de la creación de redes de protección social, asistencia técnica, facilidades cooperativas de mercadeo, crédito suficiente y barato, y, en aquellos países donde existan cultivos ilícitos, planes de sustitución de estos por cultivos regulares de mediano y largo plazo como el caucho, el cacao y la palma africana.

Recomendación. El apoyo a la agricultura comercial por medio de instrumentos como las franjas de precios, las cuotas de absorción y el fortalecimiento de las cadenas agroindustriales, con la protección explícita de la agricultura tradicional con medidas de reforma agraria, redes de protección social y sustitución de cultivos ilícitos por cultivos regulares donde los haya, complementan la propuesta en materia de política agrícola para la globalización latinoamericana.

La reindustrialización

Los dolorosos procesos de ajuste y apertura de los años de 1980 y 1990 tuvieron secuelas como la destrucción de los encadenamientos productivos construidos durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones, considerados recientemente por los propios autores del Consenso de Washington como los años dorados del crecimiento latinoamericano.

En las dos últimas décadas del siglo pasado, la región se desindustrializó, mientras muchas empresas extranjeras que llegaron atraídas por la ola de privatizaciones, adoptaban esquemas de enclave que no añadían valor alguno al sistema fabril. Sobrevivieron las industrias ubicadas en sectores de punta, las que se relacionaban con sectores extractivos y aquellas que actuaban como maquilas, en las cuales se agrega valor de mano de obra a materias primas generalmente importadas. El desempeño de las Pymes durante esta época fue dramático, sin apoyos oficiales para sobrevivir, y muchas fueron prácticamente arrasadas por una competencia abierta y desalmada.

La reindustrialización de la estructura productiva regional se debe convertir en emblema de la nueva globalización latinoamericana. Políticas sectoriales de reconversión, relocalización, desagregación tecnológica, ge-

neración de nuevos encadenamientos productivos y apoyos por medio de equipamientos tecnológicos adecuados podrían ser tan útiles en la tarea de renovar el tejido industrial moderno, como la aplicación de algunas políticas selectivas dirigidas al fortalecimiento de las Pymes, entre las cuales se cuentan la constitución de fondos de garantías, la creación de parques industriales o *clusters* especializados, las redes de comercialización y los programas de asistencia técnica, financiera y administrativa.

Recomendación. La reindustrialización de la economía regional es una tarea inaplazable y debe adelantarse por medio de programas de modernización, reconversión, relocalización y desagregación tecnológica en los sectores fabriles modernos, así como mediante la creación de parques industriales, *clusters* especializados, canales de comercialización y fondos de garantías para la adquisición de crédito destinado a las pequeñas y medianas empresas.

Regionalismo abierto, tratados de libre comercio y el ALCA

La negociación del Tratado de Libre Comercio para las Américas, ALCA, terminará por definir los nuevos caminos del desarrollo latinoamericano en el siglo XXI. Su principal problema es precisamente el que resulta de su título: que es sólo un tratado para organizar el reparto de los mercados americanos. No es un acuerdo de "geometría variable", con una fuerte base organizacional y jerarquizada, como los que caracterizan el proceso de integración europea. Tampoco se apoya, como la integración asiática, en unos escenarios permanentes de concertación entre los Estados y los empresarios, para enfrentar, de común acuerdo, la internacionalización de sus economías. El TLC sólo busca acordar unas rebajas de aranceles, definir unos mecanismos de solución de controversias, asegurar el reconocimiento de la propiedad intelectual y profundizar en la apertura de sectores que son del interés de los grandes inversionistas extranjeros como el de las comunicaciones.

Si se tratara de un verdadero tratado de integración, contendría disposiciones relativas al desmonte de los subsidios agrícolas; propondría la reducción de las asimetrías sociales y geográficas que caracterizan la región, por medio de la creación de fondos de cohesión como los que han permitido a los socios europeos entrar a formar parte de la gran alianza comunitaria en distintos tiempos y a distintas velocidades.

El hipotético tratado de integración americana contendría cláusulas para regular la libre circulación de capitales, y serviría para recordar las dolorosas crisis globales que sufrieron Brasil y México, como consecuencia del desbarajuste financiero internacional ocasionado por las crisis asiáticas; se ocuparía de las posibilidades de acceso democrático de nuestros países a la tecnología que hoy se nos pide reconocer incondicionalmente; abogaría por una mayor libertad en la circulación de los trabajadores que hoy envían sus

remesas a sus países, recursos que convierten su contribución en el segundo renglón de exportación del hemisferio; liberaría las visas para los microempresarios de las innumerables pymes latinoamericanas que quieren hacer negocios con el Norte, y hasta se atrevería a crear una organización mínima para acordar decisiones hemisféricas, coordinar políticas macroeconómicas, dirimir controversias y actuar como un solo "bloque" en las negociaciones mundiales de inversión y comercio. Lamentablemente, aquí ha faltado en los dirigentes de Estados Unidos una visión de región parecida a la que, en su momento, animó proyectos de integración como la política del Buen Vecino, la Alianza para el Progreso o la propia Iniciativa para las Américas.

Recomendación. El Tratado de Libre Comercio que actualmente se negocia con Estados Unidos y Canadá como los socios más importantes, es, como su nombre lo indica, un tratado para organizar el reparto de los mercados americanos y, eventualmente, generar más comercio en el área, pero está claro que no es un "tratado de integración" al estilo asiático, basado en la concertación de sus actores ni, mucho menos, cercano al acuerdo de "geometría variable" que ha llevado a la consolidación del bloque europeo comunitario. Precisamente, muchas de las propuestas que contiene la "Agenda global" como el acceso a la tecnología, la disposición de recursos que aseguren la inserción de las economías a diferentes velocidades según sus posibilidades de crecimiento o la libre circulación de las personas a la par con la de los capitales y la tecnología apuntan al fortalecimiento de nuestras posibilidades internas para enfrentar el desafío global de la competencia.

Las circunstancias descritas no implican adoptar el inmovilismo frente a la negociación del TLC. Al contrario, la región tiene que prepararse para lograr un grado razonable de internacionalización activa, a partir de los nuevos acuerdos de comercio, y debe comenzarse por la definición de los términos propios de unas "agendas internas" o paralelas que ayuden a preparar la región para enfrentar en el futuro el desafío del libre comercio. A partir de estas definiciones que, además deben consultar la capacidad de cada economía para enfrentar el nuevo desafío de las Américas, se tendría que definir el mejor escenario para negociar el tratado que actualmente está en marcha.

Es claro que la conformación de un bloque sudamericano para la negociación del ALCA le habría permitido a la región avanzar en la definición de los denominados "temas sensibles," como la reducción de los subsidios agrícolas o los compromisos en materia de propiedad intelectual. Brasil, empero, parece haber preferido un acuerdo bilateral con Estados Unidos a la mesa de Organización Mundial de Comercio, para diferir estas materias antes que ejercer un liderazgo dentro de la subregión, que habría permitido una positiva negociación en bloque.

La región podría replantear su estrategia de negociación fijando como objetivos simultáneos a la suscripción del TLC, la configuración de un bloque Pacífico, en lo comercial; un bloque europeo afianzado en un profundo

diálogo político, así como el propio y cercano bloque de integración con las Américas. Siguiendo la consigna del regionalismo abierto de la Cepal que apuesta por "la complementación que existe entre los procesos generales de apertura comercial y la integración misma" (Ocampo, 2004), América Latina debería aplicarse a la configuración de esos relacionamientos estratégicos, a partir de la consolidación de sus propios procesos de integración internos como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Centroamericano, el Grupo de los Tres en el caso de Colombia, México y Venezuela, y el Caribe. Para cada uno de los países el primer paso será la defensa de sus intereses bilaterales con los países vecinos, como lo demuestran claramente las cifras según las cuales entre los años 1990 y 1997 los mercados de Mercosur y la CAN crecieron en un 26 por ciento y 23 por ciento, respectivamente, muy por encima del crecimiento total de sus mercados externos.

Recomendación. Ante la imposibilidad de llegar a un verdadero tratado de integración de las Américas, la región debe propender por una estrategia de "regionalismo abierto" como la propone la Cepal, que le permita, a partir de la consolidación de sus procesos internos regionales como el Mercosur y la Comunidad Andina fortalecer su alianza comercial con el Pacífico, definir los términos de una nueva alianza con Europa, a partir de la profundización de un diálogo político, y, por supuesto, avanzar en la conformación del bloque americano de comercio.

La nueva agenda social

Pobreza o exclusión

Tal como lo ha señalado el ex presidente Fernando Henrique Cardoso, América Latina no es la región más pobre del planeta, pero sí la más injusta. Los Coeficientes de Gini hablan por sí solos: el índice de concentración del ingreso latinoamericano es de 0,58 frente a 0,40 que es el promedio del mundo. Las recientes reformas de mercado han agravado esta realidad estructural.

Existe, además, entre la opinión latinoamericana una especie de desilusión colectiva con respecto a la posibilidad de que esta situación mejore en el futuro. Tan delicada coyuntura fue magistralmente sintetizada por un campesino de Chiapas: "estábamos mejor cuando estábamos peor". Como si la película social iniciada al promediar la centuria se hubiera detenido en los años de 1980, en las dos últimas décadas es perceptible la aparición de nuevos pobres latinoamericanos, campesinos, trabajadores informales y mujeres cabezas de familia. La región vive cambios profundos resultantes de este reciente ajuste económico y de las propias condiciones de su transición demográfica, como la proletarización de la clase media; la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo; el envejecimiento de grandes núcleos de población, como consecuencia del aumento en las

expectativas de vida; la ruralización de las ciudades resultante de grandes éxodos masivos de campesinos, y el aumento de la informalidad laboral, al cual haremos referencia explícita cuando nos ocupemos, más adelante, del problema del desempleo.

El concepto de la pobreza comienza a asociarse en el mundo con el de la exclusión (Sen, 2000): la gente es pobre porque no tiene la libertad ni los canales democráticos para plantear la superación de sus necesidades. Con razón se ha dicho que la ciudadanía es el derecho a tener derechos. Necesidad y libertad son los términos de la nueva estrategia para conseguir una mejor distribución del ingreso. Esta tarea de construcción de sociedad empieza por poner en marcha nuevas políticas incluyentes que acrecienten el capital social entendido éste como el conjunto de relaciones que identifican y aglutinan un colectivo social. El objetivo, en los términos de Sen, es el de llegar al círculo virtuoso de cohesión-igualdad social: a mayor cohesión, mayor igualdad social, y viceversa.

Recomendación. América Latina sigue siendo el hemisferio más injusto del planeta. Los esfuerzos iniciados a mediados del siglo xx fueron truncados por las políticas de ajuste de los años de 1980. A este panorama se agregan algunos fenómenos propios de la transición demográfica regional, como la proletarización de la clase media, la ruralización de las ciudades por los éxodos campesinos y el envejecimiento de la población por el aumento de expectativa de vida. La "Agenda global" debe enfrentar este cuadro dramático con una nueva estrategia anti-exclusión, que relacione el concepto de libertad con el de necesidad (Sen, 2000) y fortalezca, por medio de una mayor construcción de sociedad, la cohesión y la igualdad social.

La distribución del ingreso sigue teniendo una relación directa y unívoca con las condiciones mismas de distribución de la propiedad. Está claramente establecido que durante los años de las crisis de finales del siglo xx, las familias latinoamericanas tuvieron que vender parte de sus activos para compensar el deterioro de sus condiciones de vida. La sociedad, en pocas palabras, se descapitalizó. De allí se desprende que la mayor participación social en activos productivos, como la tierra, el espacio urbano, la tecnología o el capital de empresas es vital para la tarea de asegurar una mejor distribución del ingreso. Programas de profundo impacto como la titularización de predios baldíos, o de terrenos de propiedad pública invadidos, o la creación de reservas para minorías étnicas entran en esta política de avanzar en la consolidación de una "sociedad de pequeños propietarios".

Recomendación. La distribución social de la propiedad es causa y consecuencia de la inequitativa distribución del ingreso. El mejoramiento de las condiciones generales de reparto de la propiedad por medio de programas de titularización de propiedad urbana o rural, fondos de garantías para respaldar créditos para pequeños empresarios, y políticas que aseguren el acceso democrático a la tecnología, entre otras, ayudarían a revertir la tendencia hacia la concentración de la economía.

La nueva "agenda social para la globalización" debería definir como propias las Metas del Milenio propuestas por Naciones Unidas y los propósitos de acción inmediata identificados por el equipo de técnicos, presidido por el profesor Jeffrey Sachs, a solicitud del secretario general de Naciones Unidas, y entre los cuales sobresalen:

Mejorar la infraestructura social

Programas inmediatos como almuerzos gratuitos, generadores eléctricos para hospitales, escuelas y medicamentos retrovirales para combatir pandemias como el sida, la malaria y la tuberculosis.

Mejorar las condiciones de eficiencia del gasto social teniendo en cuenta que hoy sólo 30 centavos de cada dólar canalizado llegan efectivamente a sus destinatarios.

Mejoramiento de los niveles de presupuesto comprometidos con la inversión social, que empezarán con 0,44 por ciento del PIB en 2006 y terminarían con 0,54 por ciento en 2015; para el año 2006, específicamente, se espera un aporte de US\$ 135.000 millones, equivalente apenas al 5 por ciento del gasto militar anual global.

A partir de estos compromisos de corto plazo, el programa plantea las metas que tienen como horizonte de cumplimiento el 2015:

- Garantizar el acceso universal a la educación primaria;
- el acceso equitativo de la mujer a los distintos escenarios de la sociedad contemporánea;
- reducir la mortalidad infantil de los menores de cinco años en dos terceras partes;
- reducir la mortalidad materno infantil en tres cuartas partes;
- hacer retroceder el avance del sida, la tuberculosis y la malaria;
- proteger el equilibrio medioambiental al acabar con la depredación forestal y asegurar la provisión de agua potable, y
- reducir el desempleo juvenil.

Recomendación. La "Agenda global" hace suyas las Metas del Milenio propuestas por Naciones Unidas para mejorar las condiciones de equidad en 2015, como la reducción de la mortalidad infantil o el mejoramiento de las condiciones de equidad de género. Así mismo, apoya el plan de acciones concretas propuesto por Jeffrey Sachs y su equipo para cumplir dichas metas, como el mejoramiento de la eficiencia del gasto social, la distribución gratuita de alimentos o la elevación de la inversión social respecto al PIB hasta llegar al 0,54 por ciento en 2015.

La globalización latinoamericana gira alrededor de dos verdades que están por demostrarse: que la liberalización lleva al crecimiento y que el crecimiento, por sí solo, genera mayor equidad. Esta generación de equidad no puede ser un corolario del libre juego de los mercados; requiere el diseño de nuevas políticas sociales orientadas de forma deliberada hacia la con-

vergencia para reducir asimetrías sociales y geográficas, la integración que asegura la inclusión, y la cohesión que fortalece el sentido de pertenencia. Políticas relacionadas con la creación de formas asociativas de ciudadanos; subsidios a la demanda en la asignación de bienes sociales; discriminación positiva para inducir la inclusión de minorías sociales y la creación de redes de protección social ayudarían a concretar los objetivos aquí agendados.

Recomendación. La generación de equidad no se puede dejar en manos exclusivas del mercado. Se requiere medidas de intervención como: la creación de formas de organización de ciudadanos; los subsidios a la demanda para la asignación de ciertos bienes sociales como la vivienda y la educación, a partir de criterios definidos en materia de focalización, y la creación de redes de protección social inspiradas en el concepto de inclusión.

La agenda educativa

A lo largo de la historia latinoamericana la educación ha cumplido un importante papel como derecho, canal de movilidad social y, recientemente, como recurso productivo. La educación mejora la equidad y aumenta la competitividad: "Pienso luego produzco", dice Castells. También ayuda a construir ciudadanía y afirma la identidad. Muchos estudios señalan claramente la relación existente entre el mejoramiento de las condiciones educativas y las de distribución del ingreso. Lamentablemente, este círculo virtuoso educación-ingreso parece haberse roto, como se deduce del hecho de que hoy sólo 47 por ciento de los jóvenes urbanos y 28 por ciento de los rurales han logrado superar el posicionamiento social de sus padres después de haberse educado más que ellos. También falta mucho por avanzar en el camino de la educación como recurso de competitividad, exigencia ineludible que entendieron los países asiáticos cuando reformularon sus viejos modelos de desarrollo para hacerle frente a la globalización.

Lo cierto es que, de cara a su propia globalización, América Latina se enfrenta a dos agendas educativas: una agenda pendiente, que incluye lo que falta por hacer, porque quedó inconcluso al finalizar el siglo xx, y otra agenda futura, que comprende lo que deberá hacerse en este campo para entrar con pie derecho al escenario global del siglo xxi.

La agenda pendiente incluye terminar la tarea de universalización de las coberturas educativas que quedaron inconclusas cuando la dinámica de ampliación de cupos se detuvo en los años de 1980. Este esfuerzo se ha estimado en un costo del 1 por ciento del PIB. La agenda futura incluye, entre otros programas, la capacitación masiva, aprovechando el bono demográfico actual, de más de cien millones de jóvenes latinoamericanos que ingresarán en los próximos años al mercado de trabajo; la universalización del preescolar; el desarrollo del multilingüismo; la preparación ética en los pñsumes educativos; la digitalización de los métodos educativos, y el me-

joramiento de la calidad educativa, que comienza por el de la competencia profesional y la calidad de vida de los docentes. Una idea medular atraviesa estas reformas del nuevo siglo: la recuperación de la importancia de la educación pública.

Recomendación. La región tiene por delante dos agendas educativas. Una pendiente que tiene que ver con la terminación de las coberturas educativas cuya dinámica se vio desestimulada al finalizar el siglo xx, por los problemas fiscales, y una nueva agenda para la globalización que incluye asignaturas como la capacitación masiva de más de cien millones de jóvenes; el desarrollo del sistema preescolar para equilibrar las cargas laborales de las madres cabeza de familia; la digitalización de los métodos educativos y la reivindicación del concepto medular que existe detrás de estas reformas como es preservar la vigencia de la educación pública.

El problema del desempleo

Los desempleados son los esclavos de la era de la globalización. Está claro que uno de los costos sociales más graves de la globalización actual es el de la aparición de grandes masas de desempleados en los países industrializados, y de informales o migrantes en el caso de las economías menos desarrolladas. El debate sobre la solución de este problema ha generado dos posiciones: la que propone "repartir los salarios" para crear más puestos de trabajo, así resulten peor pagados, y quienes sostienen que lo que se debe repartir es el "tiempo de trabajo", mediante la reducción de la jornada laboral, lo cual permitiría enganchar más gente en más turnos sin disminuir su remuneración.

Recomendación. La "Agenda global" debe tomar partido por un reparto del trabajo por medio de cambios en las jornadas laborales y descartar la propuesta de repartir el fondo salarial creando más empleos pero peor pagados.

En el caso latinoamericano, el fenómeno adquiere unas dimensiones distintas en la medida en que el problema se confunde con el subempleo; personas que trabajan en condiciones precarias, trabajadores temporales sin protección social y con baja o escasa productividad; alta vulnerabilidad frente a los ciclos, o simplemente, trabajadores del sector informal de la economía. En los últimos diez años, de cada diez empleos nuevos ocho fueron generados en el sector informal de la región. El aumento del desempleo en tres puntos durante la última década se tradujo en una informalización superior al 50 por ciento del mercado de trabajo. Las normas de flexibilización laboral no generaron, como se pretendía, nuevos puestos de trabajo; y más bien acentuaron la fragmentación social y la inestabilidad psicológica de los ocupados. La revalorización social del trabajo y la definición de una estrategia clara para la protección y la modernización del sector informal resultan claves en la definición de una política de empleo para la

globalización. Está claro que, como consecuencia de todos estos cambios, el trabajo ha venido perdiendo importancia como factor de integración social, con sensibles consecuencias en los niveles de cohesión social.

Recomendación. La modernización del sector informal debe encabezar cualquier estrategia en materia de empleo para la región, por medio de la revalorización social del trabajo; la creación de redes de protección social para los trabajadores informales y el diseño de estrategias para apoyarlos. Las normas de flexibilización laboral no parecen haber cumplido las metas que se les atribuyeron en cuanto a creación de nuevos frentes de trabajo.

Dentro del tema del desempleo se encuentra el no menos importante de los migrantes. América Latina fue, durante muchos años, un continente de inmigrantes. Grandes oleadas de extranjeros llegaron desde África y Europa para compartir con los habitantes locales sus posibilidades de desarrollo. Estos inmigrantes se integraron a las sociedades que actuaron como unas grandes fraguas étnicas. A finales del siglo xx, los flujos se revirtieron: los latinoamericanos comenzaron a emigrar. La respuesta, empero, ha sido de rechazo a través de políticas que nacen de la simple consideración política del problema y terminan en actitudes de franca hostilidad, próximas a la xenofobia y el racismo.

El cambio de normas constitucionales consuetudinarias como las que establecían la nacionalidad basada en el lugar de nacimiento (*ius soli*), fueron abandonadas para imponer el concepto agresivo de la herencia de sangre (*ius sanguinis*), que limita a los hijos de los nacionales el derecho de ciudadanía. La región debe abogar por un tratamiento justo a sus migrantes por medio de políticas que los integren a las sociedades que hoy se aprovechan de su condición de ilegalidad para explotarlos laboralmente como, por ejemplo, la homologación de títulos profesionales y el derecho a enviar sus remesas a sus familias en los países originarios.

Recomendación. El problema de los migrantes está en la médula de las preocupaciones globales en la medida en que América Latina se ha convertido en un continente de migrantes. La aparición de formas policivas para manejar el problema y ciertas actitudes xenófobas y racistas son motivo de preocupación hemisférica. Una nueva política hacia los migrantes latinoamericanos, concertada con los países que los reciben, debería incluir, además de la legalización de los actuales, programas de integración; la homologación de títulos profesionales; libertad para enviar sus remesas a sus países de origen y normas constitucionales que definan la nueva nacionalidad en función del derecho de sangre y el lugar de nacimiento.

La sustentabilidad del desarrollo

América Latina puede reivindicar su condición de región pionera en materias ambientales, como el lanzamiento de la relación entre medio ambiente y pobreza en la Cumbre de Río, o la defensa de la biodiversidad como pa-

trimonio genético global, que cristalizó en el acuerdo sobre bioseguridad aprobado en la ciudad de Cartagena. La nueva agenda externa, al definir unas políticas latinoamericanas medioambientales, se podría apoyar en tres fuentes:

- (1) Los principios, ya aceptados universalmente en declaraciones políticas como la de la Cumbre de la Tierra y la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo, el de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, prevención, contaminación y pago.
- (2) Los instrumentos desarrollados para el manejo ambiental por medio del mercado, como el cambio de deuda por naturaleza, o de oxígeno por anhídrido contaminante, o los incentivos para evitar la depredación forestal, y
- (3) La abundante normatividad contenida en tratados internacionales como el Convenio sobre Biodiversidad, el Protocolo de Kyoto o el Tratado de Cartagena sobre Biodiversidad.

La política externa podría hacer propias, además, las prioridades regionales contenidas en la reciente Declaración de Johannesburgo, como la necesidad inaplazable de modificar los patrones insostenibles de producción y comercio. Las pautas para el desarrollo limpio; la meta de un 10 por ciento de su energía renovable para el año 2015; el diseño de normas sobre gestión autosostenible de ecosistemas; la conservación *in situ* de nuestras extraordinarias reservas de biodiversidad y la creación de un mercado regional de servicios ambientales. Podría comprometer también su voluntad en una estrategia para el manejo de los daños ocasionados por desastres naturales que han ocasionado en ciertas sub-regiones, como la del Caribe, pérdidas lamentables de vidas y económicas de más de US\$ 800 millones en los últimos diez años.

El agua debe ocupar un capítulo especial en esta lista de preocupaciones relacionadas con el medio ambiente, si se tiene en cuenta que la región comparte con Asia el privilegio de almacenar más de la mitad del agua que tendrá disponible la humanidad en el siglo xxi. Su preservación es un compromiso ético con la humanidad, especialmente ahora, cuando los niveles sociales de cobertura en la región son relativamente aceptables (más del 85 por ciento de la población), y los mayores esfuerzos se deben dirigir a preservar la calidad que sigue siendo deficiente en algunos países, como Bolivia, Guatemala y Haití, donde los niveles de infección pasan del 50 por ciento.

Recomendación. Como región líder en el impulso de ciertas banderas ambientales como el concepto de desarrollo sostenible y la defensa de la bioseguridad y depositaria de importantes patrimonios naturales globales, como el agua y la biodiversidad, la región debe diseñar una política coherente en materia ambiental que recoja los principios contenidos en Tratados como el resultante de la Cumbre de la Tierra, que aplique algunos instrumentos de mercado como el pago de la deuda por naturaleza y el

cambio de oxígeno por gas carbónico y que defina una lista de prioridades inmediatas como las contenidas en la llamada Declaración de Johannesburgo. Como gran depósito del agua del mundo, la región debe definir políticas claras para su preservación y el mejoramiento de su deficiente calidad en algunos países del área.

El concepto de desarrollo limpio, implícito en la ejecución de una nueva estrategia de competitividad, es una responsabilidad costosa que deben asumir los países con una fuerte ayuda internacional. Los países industrializados, que se desarrollaron sin pagar los costos ambientales que hoy exigen pagar a los países en desarrollo, están moralmente impedidos para reclamarles coercitivamente, por medio de la condicionalidad, el cumplimiento unilateral de deberes que ellos ignoraron en su momento. Este "dumping ambiental" representado en la asunción de unos costos ambientales que vulneran las posibilidades competitivas de los países latinoamericanos debe ser atendido financieramente a través de fondos multilaterales.

Recomendación. Los costos ambientales inherentes al crecimiento no deberían ser pagados exclusivamente por los países en desarrollo. Tampoco deberían ser materia de condicionalidad por parte de los países industrializados que, muy seguramente, no los pagaron cuando debieron hacerlo. Se debe buscar mecanismos unilaterales, en lo regional, para poder sufragar estos compromisos medioambientales.

Lamentablemente, la capacidad declarativa en materia ambiental ha sido inversamente proporcional a las posibilidades operativas de llevarla a la práctica. Así lo demostró la última Iniciativa sobre el Desarrollo Sostenible de Sao Paulo en 2002, cuya declaración final terminó en una cantidad de lugares comunes, sin disposiciones concretas sobre sus posibilidades de convertirse en realidades. Abrigamos la esperanza de que las declaraciones contenidas en este capítulo no corran el mismo triste destino de terminar en el limbo verde declarativo.

El difícil problema de la gobernabilidad

La gran paradoja política latinoamericana consiste en que somos más territorio que nación, más poder que autoridad y más gobierno que Estado. Las posibilidades de gobernarnos, dentro de estas limitaciones, resultan vitales en la apuesta por la globalización. Así definida, la gobernabilidad, de una manera mucho más práctica, se puede entender como la capacidad que tiene un gobierno elegido democráticamente para dar órdenes en atención a demandas sociales, y la disposición de los ciudadanos para aceptarlas. El término, propuesto en la reunión de la Comisión Trilateral de 1975 ha evolucionado desde entonces, cuando la gobernabilidad se relacionaba con los obstáculos que ofrecía la democratización de la región a las posibilidades inmediatas de gobernarla. Hoy, el término presenta una connotación mucho más propositiva; se refiere a lo que tenemos que hacer para des-

bloquear la democracia, lo cual abarca muchos campos como el control de la corrupción, la vigencia de la ley, la efectividad del aparato público, los niveles de descentralización, la estabilidad macroeconómica, los sistemas de control y la carga legislativa.

Recomendación. La gobernabilidad de la región es condición sine qua non para su globalización. Esta posibilidad se encuentra amenazada por los conflictos sociales resultantes de un esquema de desarrollo que, durante los años de 1990, privilegió el crecimiento frente a la equidad; por la aparición de unas nuevas patologías globales y por la propia incapacidad del sistema político institucional para manejar estas situaciones de ruptura democrática. El término gobernabilidad, en sí mismo, abarca desde las propias condiciones políticas que hacen posible atender las exigencias sociales de los ciudadanos, generando legitimidad, hasta los términos de lo que se conoce como el "buen gobierno".

No hay globalidad sin institucionalidad. Reconstruir el tejido institucional y construir un "capital institucional" resulta indispensable para enfrentar los nuevos desafíos globales. La re-institucionalización será, además, la única manera posible de superar las "irracionalidades económicas y sociales", que resultan del ejercicio político concentrado en prácticas clientelistas que sólo buscan la patrimonialización del Estado y su fragmentación en mil pedazos. Sin una nueva institucionalidad no será posible una efectiva internacionalización de la economía que permita a estos países entrar a negociar las reglas sobre el reparto de las oportunidades globales. La nueva institucionalidad para la globalización tiene que ver con la calidad de los acuerdos formales e informales y las reformas que -desde el sistema legal y dentro de las instituciones políticas- juegan un papel importante en la promoción de un desempeño económico endógeno y sostenido (Rodrik, 2003).

Temas como la certidumbre de la ley, los alcances de la regulación estatal, la seriedad en el mantenimiento de las reglas de juego para los inversionistas o la independencia de los jueces son mencionados con frecuencia en la literatura global como ejemplos de una buena institucionalidad para la globalización. Así como resulta necesario que cada país "ponga la cara" en estos compromisos es indispensable que los gobiernos no sean sometidos a camisas de fuerza institucionales como las que pretendieron imponer a los países latinoamericanos, con catastróficos resultados, los organismos multilaterales de crédito, en la última parte del siglo xx.

Recomendación. La "Agenda Global" debe contemplar una nueva institucionalidad para la globalidad, sin la cual el proceso de internacionalización económica no será posible. Este "capital institucional" debe abandonar los procedimientos tradicionales de clientelización del Estado y sustituirlos por acuerdos políticos formales e informales, dentro de sistema legal, para fortalecer el desempeño económico a partir de nuestras propias fortalezas endógenas. Temas como la certidumbre de la ley, los alcances de la regulación estatal, la seriedad en el mantenimiento de las reglas de juego

para los inversionistas o la independencia de los jueces admiten ser mencionados como ejemplos de una buena institucionalidad.

La reconstrucción de la institucionalidad para la gobernabilidad comienza por una revalorización del papel que debe cumplir el Estado como legitimador social, negociador internacional, gerente de competitividades sistémicas y ángel tutelar de la unidad territorial nacional. El Estado global, por contraposición al viejo Estado nacional, debe ser el garante de la credibilidad de las reglas de juego locales para los agentes internacionales; garantizar sistemas legales predecibles, jueces independientes, medios de control eficaces y mecanismos de defensa y solución de controversias permanentes. La división, posterior al final de la Segunda Guerra, entre el Estado asistencialista o colectivo de Beveridge y el Estado contributivo o individualista de Bismark, comienza a ser desplazada por una reflexión sencilla sobre quién debe velar por los excluidos: la sociedad por medio del mercado o el Estado por la vía de políticas intervencionistas.

Sin desconocer la función complementaria que puede cumplir la sociedad civil a este respecto, resulta indispensable reivindicar el papel que debe desempeñar la acción social del Estado en la superación de las profundas condiciones de inequidad que caracterizan la región latinoamericana. Corresponde a este último, sin caer en la condición de ogro filantrópico de que hablara Octavio Paz, conseguir la legitimación social que asegura la gobernabilidad. Cosa distinta es que esta tarea la cumpla por medio de políticas públicas sociales compartidas con la sociedad civil y respetando modos ancestrales de solidaridad propios de las estructuras sociales latinoamericanas.

Recomendación. Además de servir de garante de las reglas de juego institucionales para la globalización, como la certidumbre de la ley y la independencia de los jueces en su aplicación, el Estado debe servir de legitimador social del proceso por medio del desarrollo de políticas públicas que, sin excluir la participación de la sociedad civil, aseguren el respaldo de la ciudadanía a las decisiones en materia de apertura e internacionalización activa.

En esta dirección, interesa también la redefinición del papel que deben cumplir los partidos políticos como agentes de gobernabilidad. La historia reciente muestra que en América Latina cada día hay más democracia y menos política. En muchos países, esta última ya no la están haciendo los políticos ni los partidos, sino otros agentes sociales como los jueces, por cuenta de la judicialización de la política; los medios de comunicación, por medio de lo que se ha llamado la video-política; los dirigentes gremiales y los voceros de algunas organizaciones de la sociedad civil, algunos de los cuales han puesto de moda la forma más perversa de hacer política, la anti-política, la de la política contra los políticos. El problema con todos estos nuevos agentes es que desarrollan sus acciones sin responsabilidad política y sin atender mandatos programáticos claros o sometidos a controles electorales específicos.

El problema de muchos partidos latinoamericanos es que cada día se parecen más a la idea que la gente tiene de ellos, por clientelistas, por insensibles ideológicamente, e incluso, por corruptos. El viejo sistema representativo según el cual los partidos eran los intermediarios entre el Estado y el bienestar colectivo está, como consecuencia de estos fenómenos, en crisis. Abundan los casos en América Latina que relacionan las crisis políticas con las propias crisis de los partidos. Sin embargo, el hecho de que los problemas de gobernabilidad por los que atraviesa la región se relacionen con las dificultades partidistas no puede llevar a la conclusión equivocada de que se debe acabar con los partidos políticos. Al contrario, lo que se debe buscar es que haya menos partidos, más fuertes, más transparentes en sus acciones y más comprometidos en sus ideologías. La financiación de las campañas y de las colectividades políticas podría ayudar muchísimo en el cometido, inaplazable, de renovar, reideologizar y hacer más transparente las actividades partidistas.

Recomendación. En la raíz de los problemas de gobernabilidad que hoy existen está la propia situación de los partidos políticos, alejados de sus compromisos ideológicos, absortos muchos de ellos en prácticas clientelistas e, inclusive, algunos de ellos, abiertamente corruptos. La solución a esta crisis de los partidos, que es la propia crisis de la política, no es acabar con ellos, sino fortalecerlos y renovarlos para que haya menos partidos pero más fuertes, más comprometidos con sus electores y más transparentes en sus prácticas políticas. La financiación estatal de las campañas y de los partidos puede ayudar positivamente en este cometido.

El objetivo de redinamizar la política se puede alcanzar por medio de un cambio que introduzca en los cuestionados sistemas políticos latinoamericanos elementos propios de los regímenes parlamentarios que está adoptando la mayor parte de las nuevas democracias en el mundo.

Los analistas políticos coinciden en señalar la crisis del presidencialismo como uno de los factores que están alterando las posibilidades de gobernabilidad en el área. La región se ha quedado con lo peor del presidencialismo norteamericano, y sin ninguna de las ventajas del parlamentarismo europeo, por la inexistencia, entre otros factores, de los contrapesos federales propios del presidencialismo norteamericano.

Algunas figuras propias de los regímenes parlamentarios actuales como las salidas institucionales a las crisis políticas para que no se repitan las crisis sin derrumbe, que hoy caracterizan la realidad política del continente, como la disolución del Legislativo y la convocatoria anticipada de elecciones, la diferenciación de las funciones de Estado y de Gobierno en el nivel Ejecutivo, y el desarrollo del concepto de bancadas dentro de los órganos legislativos, son todos elementos que podrían formar parte de la nueva red de gobernabilidad que hoy demanda América Latina para conjurar el choque permanente de trenes institucionales en que se ha convertido el ejercicio mismo de la política en la región.

Recomendación. La introducción de figuras propias de los sistemas parlamentarios de gobierno, sin llegar a estos mismos, como la posibilidad de establecer salidas institucionales para crisis políticas como la disolución del Congreso, la convocatoria anticipada de elecciones generales o el voto de censura calificado; la separación de las funciones estatales y de gobierno en el nivel de la rama ejecutiva y la conformación de bancadas en los órganos legislativos podría devolver coherencia a la política y contrarrestar su peligrosa fragmentación de la política como consecuencia del agotamiento de los regímenes presidencialistas.

Los dirigentes de los partidos latinoamericanos deberían preocuparse más por cooptar la sociedad civil que por combatirla. Aunque la cohesión social hasta hoy se ha conseguido por medio de una alianza no declarada formalmente entre los sectores populares organizados, las clases medias burocráticas y los grupos dominantes empresariales (Calderón, 2003), lo cierto es que de cara a la globalización esta cohesión dependerá de la capacidad de las programas políticos para convocar a los nuevos agentes sociales de la globalización, como las organizaciones defensoras de los derechos humanos, la ecología y la equidad de género.

La sociedad civil, entendida como el conjunto de acciones privadas que pueden considerarse públicas, rompió con la división tradicional entre lo público y lo privado. Si en el reciente pasado existieron muchas iniciativas gubernamentales que se podían considerar de carácter privado —como las resultantes de las denominadas empresas industriales y comerciales del Estado— hoy muchas de las acciones emprendidas por estas organizaciones públicas no gubernamentales, especialmente las ONS (organizaciones sociales), rebasan su dimensión privada para ubicarse en el campo del bien común.

Recomendación. La nueva red de gobernabilidad para la globalización que requiere la "Agenda global" demanda un nuevo pacto político que incorpore a la sociedad civil como fuerza de cohesión social por intermedio de las organizaciones sociales (ONS) que actúan como agentes de las nuevas preocupaciones políticas globales como la defensa de los derechos humanos, del desarrollo sostenible y de la equidad de género. Esta decisión supera los viejos marcos que antes dividían de manera tajante la esfera de influencia del sector público y del sector privado.

En esta misma dirección, "la Agenda" debe apostarle a la recuperación de la función de generadores de dinámica política que cumplen los movimientos sociales característicos de la realidad política latinoamericana. Experiencias recientes, como el papel cumplido por el movimientismo social argentino en medio de la crisis social y económica que vivió la nación austral en la última década del siglo xx, ponen de relieve la importancia de encontrar canales de expresión institucional a estas legítimas manifestaciones de insatisfacción colectiva, a partir del entendimiento de que, como bien lo señalaba un líder sindical argentino: "La fábrica de hoy es el barrio".

Se trata de crear las condiciones necesarias para que esta búsqueda de una solidaridad social, que estaba ya presente en las sociedades prehispanicas, pueda servir de fuente generadora de poder institucional y de decisión política.

Recomendación. El movimientismo social, como expresión secular de la búsqueda activa de la solidaridad, que data de las sociedades prehispanicas, debe ser tenido en cuenta en el momento de diseñar una agenda política para la globalización que parta de la base de superar de raíz las profundas condiciones de inequidad que caracterizan a la sociedad latinoamericana de hoy día. La tarea por hacer en este campo tiene que ver con la "cooptación" política por parte de los partidos de la dinámica social implícita en estos movimientos contestatarios, de tal manera que puedan convertir su condición de resistencia en razón de la identidad.

La gobernabilidad, en medio de la globalización, está directamente relacionada con el tema de la descentralización territorial. La unidad espacial de la globalización no es el Estado Nacional, sino las autoridades locales; es lo que se conoce como la glocalización. El accionar político local contribuye a hacer más gobernables los países, ayuda a fortalecer la cohesión social que beneficia la equidad, asegura la competitividad y facilita la construcción de nuevas identidades ciudadanas que, a través de la diversidad, enfrenten el cosmopolitismo cultural.

En la nueva "Agenda global" se debe entender que, en América Latina, a diferencia de Europa donde la regionalidad ha determinado la institucionalidad territorial, ha sido la propia institucionalidad la que ha caracterizado la organización geográfica de sus países. A pesar de que políticamente el acento centralista de los sistemas políticos latinoamericanos ha sido una constante histórica desde los primeros años de organización de la República, esta circunstancia no se ha reflejado en la participación del sector central en las finanzas, como se deduce del hecho de que su gasto apenas represente un 21 por ciento del ingreso nacional, bastante por debajo de la media de los países desarrollados. Con razón señala Rodrik, al referirse a esta paradoja, que "los países desarrollados no deberían obsesionarse con el acceso al mercado externo al costo de aplazar retos del desarrollo local" (Rodrik, 2003).

Las nuevas políticas locales deberán tener en cuenta la necesidad de la preservación del concepto de equidad entre las regiones al asegurar que las más ricas contribuyan, por medio de mecanismos de vasos comunicantes fiscales, al desarrollo de las más atrasadas. Así mismo, habrán de diseñar nuevos esquemas de gestión municipal que liberen a los entes territoriales locales de su tradicional condición de simples administradores de recursos y propiciar la elección democrática de todos los gobernantes territoriales para fortalecer el concepto de autonomía que es de la esencia de la nueva tesis sobre la democracia geográfica. En esta tarea de construir una nueva institucionalidad para la territorialidad no menos importante es el aprove-

chamiento de las experiencias locales o regionales por medio de un "banco de iniciativas territoriales" como el que ha empezado a construir la Cepal y en el cual aparecen experiencias documentadas sobre organización de redes locales entre actores públicos y privados: asociaciones de municipios, bancos de maquinarias, cajas regionales o alianzas medioambientales.

Recomendación. La nueva red de gobernabilidad demanda cambios en las actuales políticas y estructuras de descentralización territorial. La localidad es la nueva institucionalidad global. El fortalecimiento de la autonomía regional por medio de una mayor descentralización fiscal y la elección popular de todos los gobernantes territoriales, sin desatender políticas de solidaridad fiscal interregional, podrían formar parte de la propuesta de gobernabilidad de la globalización en el continente.

Un nuevo proyecto de identidad

Voltaire se refería a la identidad como la mismidad, o sea, ese proceso por medio del cual el actor social se reconoce a sí mismo. La revolución de identidad latinoamericana no es una revolución del pasado como la del Islam, tampoco de futuro como la soviética. Es una revolución del presente y para el presente y a partir de componentes muy propios y profundos como los conceptos de solidaridad, religión o idioma. América Latina es una gran fragua étnica donde, a lo largo de los siglos, se han integrado distintas manifestaciones raciales, regionales y nacionales, hasta conformar una gran nación mestiza. El nacionalismo latinoamericano, a diferencia de los nacionalismos europeos que son excluyentes, tiene un fuerte valor integrador al cual han contribuido, como ya se dijo, los movimientos sociales.

El movimientismo, presente desde antes de las guerras de independencia con el movimiento comunero en Colombia, la "guerra de las castas" que enfrentó en Perú a blancos, indios y mestizos y la insurrección secesionista y republicana de Minas Gerais donde fue sacrificado el Jefe Tiradentes (Ospina, 2000), ha sido un factor generador de nacionalidad. Dichos movimientos, reivindicativos, revolucionarios, populistas o comunitarios, nacieron como proyectos de resistencia y terminaron convertidos en auténticos proyectos de identidad, como se vio recientemente en el caso argentino, cuando los movimientos de piqueteros actuaron como interlocutores entre la sociedad excluida y el Estado acorralado por la ocurrencia de los estallidos inflacionarios.

Recomendación. La conformación de un nuevo proyecto de identidad parece vital en la definición de una nueva visión de región que permita abordar los grandes y graves desafíos que plantea la "Agenda global". El nacionalismo, como mito integrador de la identidad latinoamericana, se podría proyectar esta vez para caracterizar los términos comunes de una nueva identidad basada en factores ancestrales como la convivencia étnica, el idioma, la religión o la búsqueda de la solidaridad-identidad propia de

los movimientos sociales que comienzan como proyectos de resistencia y terminan como proyectos identitarios.

Una transformación parecida se está generando en la comunidad hispánica que habita en Estados Unidos de Norteamérica. Integrados por una importante red de medios de comunicación en español, estos 40 millones de latinoamericanos están construyendo hoy una verdadera comunidad que actúa como un enclave cultural que comienza a preocupar a autores como Samuel Huntington, quienes ya hablan de un desafío a la cultura blanca y protestante que constituye la nuez misma del proyecto de identidad estadounidense.

Recomendación. La comunidad hispánica lleva en sus orígenes y en su desarrollo la semilla de lo que podría ser un nuevo perfil de la identidad latinoamericana. El hecho de que más de 40 millones de hispanos, provenientes de todos los países latinoamericanos y que ya conforman una minoría superior a la de los afrodescendientes, hayan empezado a compartir valores comunes dentro de una red integrada se puede considerar como un auspicio positivo sobre la importancia de acercar las distintas culturas de nuestros países en la búsqueda de una nueva visión de lo que somos como parte de una gran comunidad histórica, la comunidad americana de naciones.

La apuesta por el multiculturalismo

En su nuevo relacionamiento con el mundo, América Latina debe apostarle al multiculturalismo, contra el cosmopolitismo que pretenden imponer las pautas de una especie de "cultura global oficial" transmitida por medio de una poderosa red que difunde los nuevos estereotipos culturales dominantes.

La nueva batalla está concentrada en la producción de los denominados bienes culturales y el respeto de las políticas de diversidad señaladas por la Unesco, como la preservación del patrimonio lingüístico; la alfabetización electrónica; el fortalecimiento de la televisión pública, la lucha contra el tráfico ilegal de bienes culturales; el apoyo al conocimiento tradicional y el reconocimiento de la capacidad creadora de los actores culturales.

Recomendación. En su empeño globalizador, América Latina debe apostar por la diversidad cultural que respeta las diferencias a partir de un pensamiento crítico frente al cosmopolitismo cultural que predica una cultura global sostenida por un pensamiento único. La defensa de condiciones de excepcionalidad relacionadas con la producción de bienes culturales —tal como lo ha solicitado Francia en las negociaciones de comercio globales— y la adscripción a algunas políticas defendidas por Estados Unidos, como la preservación del patrimonio lingüístico, el apoyo al conocimiento tradicional o el reconocimiento a la capacidad creadora de los agentes culturales parecen relevantes en la dirección señalada.

La informatización de la sociedad latinoamericana para sentar las bases de una verdadera sociedad del conocimiento, apoyada en una reflexión previa sobre nuestro proyecto futuro de identidad, parece muy importante en esta tarea de superar el dilema contemporáneo que enfrenta la Red con el yo. Un plan regional de conectividad que implica la extensión de nuevas redes; la preparación de nuevos alfabetizadores electrónicos y la capacitación informática de más de cien millones de jóvenes latinoamericanos en los próximos diez años forman parte de esta ambiciosa estrategia por acceder a una red que divide el mundo entre los conectados y los desconectados.

Recomendación. La informatización es el vehículo para la construcción de un proyecto de identidad acorde con las exigencias de una nueva "Agenda global". Esta tarea, que debe llevarnos a una verdadera sociedad del conocimiento, incluye el desarrollo de programas de conectividad para la ampliación de redes; preparación de los maestros informáticos y la capacitación de más de cien millones de jóvenes de la región para que puedan acceder a la Red que actúa como espina dorsal de las comunicaciones propias del nuevo entorno global.

La construcción del nuevo proyecto de identidad comienza por superar ese síndrome, mencionado por el escritor colombiano William Ospina, de "haber crecido en un continente que por mucho tiempo, como una anómala forma de geometría, tuvo su centro fuera. Aprendimos a mirarnos a la vez desde fuera de nosotros mismos, a juzgarnos desde lo que no éramos, a ver lo extraño en la fisonomía de nuestros hermanos. A sentir familiares las cosas distantes y distantes las cosas familiares" (Ospina, 2000).

Las distintas formas de internacionalización

No hay un solo camino para llegar a la globalización. América Latina comenzó su proceso de inserción global por la puerta de atrás cuando, durante la década de 1980 se vio forzada a efectuar una apertura de sus economías por exigencia de los organismos multilaterales de crédito, en especial del Fondo Monetario Internacional. Esta internacionalización pasiva al no venir acompañada de medidas internas en materia de competitividad y protección de los sectores sociales más sensibles a la competencia externa produjo impactos regresivos sobre las estructuras de crecimiento acostumbradas a la protección del modelo sustitutivo de importaciones, vigente desde los años de 1950, y golpeó algunos sectores sociales que se vieron directamente afectados por la competencia internacional, como la agricultura tradicional y las pequeña y mediana industria urbanas. Es claro el efecto producido por esta revolución informática no acompañada por cambios sociales para asimilarla: se produce una integración comunicacional o simbólica frente a una fragmentación social en términos reales.

Simultáneamente, como consecuencia de las privatizaciones de los años de 1980, la región había venido viviendo un proceso empresarial de

trans-nacionalización que se pudo considerar como otra puerta de entrada a la internacionalización de sus economías. El desarrollo vertiginoso de las autopistas de información y el avance hacia una sociedad interconectada produjeron, ya al terminar el siglo xx, una forma distinta de internacionalización asociada a la circulación incontrolada de información por medio de las redes virtuales y del incremento de las interconexiones individuales.

El proceso de transnacionalismo por la base (Castells, 2003), resultante de la formación de la comunidad hispánica en Estados Unidos se podría considerar como otra forma de internacionalización. Se trata, en efecto, de la formación de un nuevo país dentro de otro, con más de 40 millones de personas, fuertemente unidas en sus raíces y valores, convertidas ya en la primera minoría norteamericana.

La negociación del Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con Estados Unidos ofrece un nuevo escenario para concretar la inserción global de América Latina. Dicha posibilidad depende de que la región pueda definir los términos de una agenda interna, que la prepare para competir en un plazo razonable, y que la negociación multilateral no se reduzca a convenir desarmes arancelarios, mecanismos de solución de controversias y respeto por licencias y patentes, que vaya más allá hasta conseguir concretar compromisos, en los niveles regional o mundial en materias claves como la reducción de subsidios agrícolas, la movilidad de mano de obra, la regulación de capitales, el acceso a la tecnología y la disposición de fondos para nivelar asimetrías geográficas y sociales.

Los cambios, externos e internos, que podrían facilitar una inserción activa y multidimensional de América Latina en el escenario global están planteados en esta "Agenda global" que se limita a destacar las decisiones que resultarían importantes en el camino de enfrentar cuatro desafíos fundamentales: el de la gobernabilidad democrática, el de la competitividad económica, el de la equidad social y el de la identidad cultural. Su superación interesa a la región para que pueda jugar un papel de importancia en el convulsionado escenario planetario.

Bibliografía

- Bolívar, Simón. *Carta de Jamaica*, 6 de septiembre de 1815
- Calderón, Fernando (coord.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? - Debates con Manuel Castells*. Santiago, FCE, 2003 (dos tomos).
- Conferencia Mundial contra el Racismo. *La discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia*, 31 de agosto a 7 de septiembre de 2001. Durban, Sudáfrica.
- *Declaración de Ushuaia de 1998 del Mercosur*.
- Diego Archard y Manuel Flores. *Gobernabilidad: Un Reportaje de América Latina*. PNUD, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- Huntington, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (El caso de América Latina), Simon & Shuster, 1996.
- Linkohr, Rolf. *Algunas conclusiones y recomendaciones personales de mis experiencias con Latinoamérica*. Mayo 11 de 2004.
- Ocampo, José Antonio. *Reconstruir el Futuro*. Editorial Norma, Colección Vitral, 2004
- Ospina, William. *América mestiza, el país del futuro*. Editorial Aguilar, 2000.
- Restrepo, César Andrés. *La nueva seguridad hemisférica*. Editorial Fundación Seguridad y Democracia, 2004.
- *La Guerra Contra las Drogas Promete acabar con Colombia. ¿Cuáles son las Alternativas?* en Revista Malpensante No. 25, septiembre 16 - octubre 31 de 2000.
- Rodrik, Dani. "Introduction: "What Do We Learn From the Country Narratives?" en D. Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, 2003.
- Samper, Ernesto. *El Salto Global: Retos de América Latina Frente a la Globalización*. Editorial Taurus, 2004.
- Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, 2000.
- Wallerstein, Immanuel. *Alter Liberalism*. The New Press, New York, 1995.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Más allá del Consenso de Washington: Una agenda de desarrollo para América Latina

José Antonio Ocampo¹

Introducción

El término Consenso de Washington fue acuñado por John Williamson (1990) como una manera de codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto su uso fue más allá de la lista e incluso de la intención de su autor, para ser usado como un sinónimo de "neoliberalismo".²

Tal como lo ha señalado Williamson en múltiples ocasiones, el uso del término que acuñó –tal como sucede con el de "neoliberalismo"– ha sido impreciso; pero ésta es una característica que comparten todos los términos que se usan en los debates ideológicos que se hallan detrás de las controversias económicas. En cualquier caso, ambos se refieren al conjunto de reformas que apuntan a aumentar el papel de las fuerzas del mercado, y que han sido adoptadas ampliamente –aunque con variaciones– por las economías en desarrollo y en transición en décadas recientes.

En realidad, estos conceptos no son más imprecisos que otros que se han usado con prodigalidad en el debate sobre el desarrollo, como el de "industrialización mediante sustitución de importaciones". Tal como lo sostienen Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003, capítulo 1), este último concepto no resiste un escrutinio histórico profundo, por lo cual estos autores propusieron el término "industrialización dirigida por el Estado" para referirse al período histórico que se inició tímidamente en los años treinta y se cerró en la década de 1970.

¹ Secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales.

² A raíz de la llamada crisis de la deuda, por iniciativa del Instituto para la Economía Internacional se conformó un equipo de economistas latinoamericanos integrado por Gerardo Bueno de México, Pedro Pablo Kuczynski de Perú y Mario Enrique Simonsen de Brasil, al cual se unió Bela Balassa de ese instituto, con el fin de producir un plan que tuviera por objetivo restaurar la prosperidad económica de la región. El equipo produjo el documento titulado "Hacia un crecimiento económico renovado en América Latina". Este documento fue la base de una conferencia realizada en 1989, de la cual en 1990 se publicó una Memoria con el título de "El progreso de las reformas en América Latina". En esta Memoria, Williamson acuñó el término mencionado. (N.E)

Hoy es evidente para todos los analistas que el Consenso de Washington era una agenda incompleta. Incluso sus defensores reconocen que no tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y tendió a minimizar el de la política social. Este reconocimiento ha dado origen a diversas propuestas que reclaman una segunda generación de reformas estructurales. Aunque algunas de las nuevas ideas representan, sin duda, un avance, otras son discutibles y se han visto acompañadas de nuevas capas de condicionalidad institucional en el apoyo financiero internacional, que se superpone a la condicionalidad estructural y de políticas ya existente. Por otra parte, la aceptación del carácter incompleto de la agenda original no ha venido aparejada con el reconocimiento de que las reformas de mercado han producido algunos de los problemas que ahora deben ser resueltos, en particular el pobre desempeño económico y el deterioro distributivo que han experimentado muchos países en las últimas décadas, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo en desarrollo. Por último, y más importante aún, no ha dado paso al reconocimiento de que no existe un camino único hacia el desarrollo.

Este ensayo sostiene que los problemas fundamentales del Consenso de Washington son cuatro:

- (i) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica (un tema sobre el cual se han logrado algunos avances en los últimos años);
- (ii) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento;
- (iii) su tendencia a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, de acuerdo con la cual las segundas tienen un papel subordinado; y, por último,
- (iv) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.

Así, en vez de que concentrar la atención en la necesidad de realizar nuevas generaciones de reformas, puede ser mucho más conveniente tratar de comprender la dinámica que facilita el crecimiento con equidad en contextos institucionales específicos, facilitar, en lugar de suprimir, la diversidad institucional, y "reformular las reformas" (Cepal, 2000; French-Davis, 1999; Ocampo, 2001; Rodrik, 2001 y 2003). En este sentido, ir más allá del Consenso de Washington no significa añadir nuevas capas de reformas para compensar las deficiencias del consenso original, sino superar el fetichismo de las reformas que se ha incrustado en el debate sobre el desarrollo.

Este ensayo está dividido en cinco partes, la primera de las cuales es esta introducción. Dado que el Consenso de Washington original fue formulado en gran medida para superar el desempeño económico supuestamente deficiente de América Latina, las referencias empíricas se hacen para esta región y tienen como sustento las investigaciones realizadas por la Cepal en años recientes. Así, la segunda sección examina las frustraciones

latinoamericanas durante el período de reformas estructurales. Las dos siguientes se enfocan, respectivamente, en la necesidad de una visión amplia de la estabilidad económica y en el papel de las políticas de desarrollo productivo. La última reclama la necesidad de incorporar los objetivos sociales en la política económica y de promover la diversidad democrática.

Frustraciones latinoamericanas recientes

En décadas recientes, América Latina se convirtió en uno de los escenarios destacados para la instrumentación de las políticas del Consenso de Washington. La región adoptó con entusiasmo las políticas de liberalización económica desde mediados de los años ochenta (y aun más temprano en algunos países). Así, los frustrantes resultados de dichas reformas en la región deben considerarse como una demostración de las debilidades en las que se cimentó el programa de liberalización económica (Cepal, 2000 y 2001; Ocampo, 2004, capítulo 1).

Dentro de los aspectos positivos destacan, sin duda, los avances en el control de la inflación. Adicionalmente, en promedio —y en contra de percepciones muy difundidas— los déficits fiscales se redujeron desde la segunda mitad de la década de 1980 y se mantuvieron en niveles moderados desde entonces en la mayoría de los países. El control de la inflación y la disciplina presupuestal se reflejaron, a su vez, en una mayor confianza en las autoridades macroeconómicas, las cuales incluyen ahora un conjunto creciente de bancos centrales autónomos.

Más importante aún, la región logró aumentar considerablemente sus exportaciones y convertirse en un imán para la inversión extranjera directa (IED). Entre 1990 y 2003, e incluso teniendo en cuenta la fuerte desaceleración que tuvo lugar durante los primeros años del nuevo siglo, el aumento anual promedio del volumen de exportaciones de mercancías alcanzó el 7,8 por ciento por año, la tasa de crecimiento más rápida en la historia de la región. Por otra parte, los flujos de inversión extranjera directa hacia América Latina aumentaron a una tasa sin precedentes, ya que se quintuplicaron entre 1990 y 1994 y entre 1997 y 2001; este auge fue sucedido, sin embargo, por una disminución marcada en 2002-2003.

La integración de la región a la economía mundial siguió tres patrones básicos:

- En el primero de ellos, cuyo caso paradigmático es México —pero que incluye también a varias naciones de Centroamérica y el Caribe— los países se integraron en los flujos verticales de comercio de manufacturas que son característicos de los sistemas internacionales de producción integrada, mientras sus exportaciones se dirigían básicamente hacia el mercado de Estados Unidos.
- En el segundo, que caracteriza especialmente a América del Sur, los países se integraron fundamentalmente a redes horizontales de pro-

ducción y comercialización, principalmente de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales. Este patrón se distingue también por un comercio intra-regional muy diversificado y una menor concentración de los mercados de destino.

- En el tercer patrón, los países optaron por la exportación de servicios, principalmente turismo, pero también servicios financieros, de transporte y energía, y es el que predomina en algunos países del Caribe, Panamá y Paraguay.

El éxito que se alcanzó en términos de mayor participación en los mercados mundiales y de atracción de inversión extranjera directa no se reflejó, sin embargo, en un crecimiento rápido del producto interno bruto (PIB) o de la productividad. De hecho, entre 1990 y 2003, la tasa de crecimiento promedio de 2,6 por ciento por año, es menos de la mitad de aquella que se registró en el período de industrialización dirigida por el Estado: 5,5 por ciento por año entre 1950 y 1980. Incluso durante los años en los cuales el nuevo modelo funcionó mejor, entre 1990 y 1997, el ritmo de crecimiento de 3,7 por ciento por año, fue significativamente inferior al alcanzado entre 1950 y 1980.

Además, entre 1990 y 1997 las tasas de inversión permanecieron por debajo de los niveles alcanzados durante la década de 1960 y cayeron pronunciadamente a partir de la crisis asiática. A su vez, el índice ponderado de productividad total de los factores de las diez economías latinoamericanas de mayor tamaño aumentó apenas 0,2 por ciento por año entre 1990 y 2002, y 1,1 por ciento entre 1990 y 1997, en comparación con 2,1 por ciento entre 1950 y 1980. Aunque hay muchas razones —particularmente los grandes cambios en la economía mundial— por las cuales sería errado retornar a las políticas típicas del período histórico anterior es evidente que el peso de la prueba recae ahora sobre aquellos que caracterizaron la industrialización dirigida por el Estado como un gran fracaso histórico y pregonaron que la liberación de las fuerzas del mercado era la clave para acelerar el crecimiento económico.

Una de las explicaciones fundamentales para el mediocre desempeño económico reciente es el deterioro estructural de los vínculos entre el crecimiento del PIB y la balanza comercial o, lo que es en gran medida equivalente, entre el crecimiento y las transferencias netas de recursos externos. El gráfico 1 indica que este vínculo ya se había deteriorado en la década de 1970, si se compara con los años cincuenta y sesenta (el crecimiento dinámico sólo se mantuvo sobre la base de un mayor déficit comercial y de transferencias de recursos externos cada vez más cuantiosas). El deterioro continuó entre 1990 y 1997, comparado con los años setenta (el crecimiento fue muy inferior, pese a los déficits comerciales y las transferencias netas de recursos similares) y, de nuevo, entre 1998 y 2002.

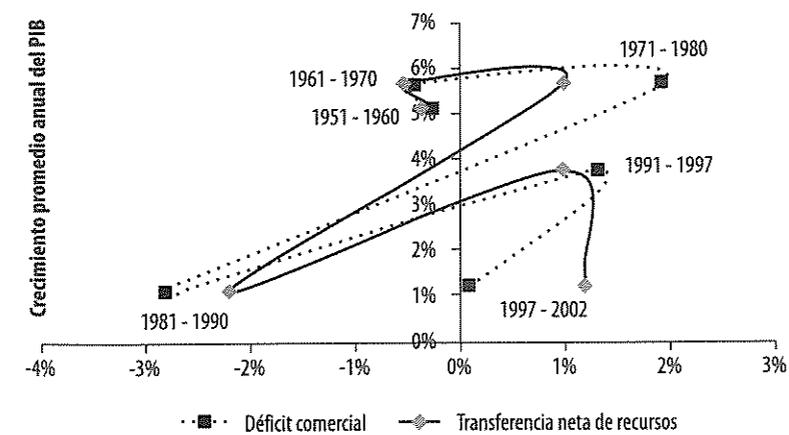
Este deterioro acumulativo es el resultado de una serie de tendencias adversas en la estructura productiva:

- (1) las actividades de sustitución de importaciones han declinado, sin que esto haya sido contrarrestado por un crecimiento suficientemente rápido de las exportaciones;
- (2) la elevada demanda, en los sectores dinámicos, de bienes intermedios y de capital importados (una característica de los sistemas internacionales de producción integrada), que, junto al factor anterior han debilitado los encadenamientos productivos, y
- (3) el debilitamiento de los sistemas nacionales de innovación heredados de la fase de desarrollo precedente, ya que las funciones técnicas, así como de investigación y desarrollo que solían ser efectuadas por empresas locales fueron transferidas, en gran medida, fuera de la región; algunas fuerzas importantes que podrían haber contrarrestado esta tendencia, como la rápida difusión de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TIC), han tenido, en la práctica, un efecto más débil.

Como resultado de todo ello, los efectos multiplicadores y las externalidades tecnológicas generadas por las actividades de alto crecimiento asociadas a las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED) han sido débiles. En cierto sentido, las nuevas actividades dinámicas han funcionado como “enclaves” de redes globalizadas de producción; es decir, participan activamente en las transacciones internacionales, pero lo hacen mucho menos en la generación de valor agregado interno. Por este motivo, no han podido integrarse plenamente en las economías donde se localizan y no han inducido, en consecuencia, un rápido crecimiento del PIB.

En este contexto, los vínculos entre la productividad y la dinámica del PIB han sido contrarios a los que sugiere el análisis neoclásico tradicional.

Gráfico 1. Crecimiento, balanza comercial y transferencia de recursos



Fuente: Cepal

Así, la brecha de productividad con respecto a Estados Unidos disminuyó más rápidamente durante las décadas de 1970 y 1980 que durante la de 1990, lo cual denota, en parte, el menor ritmo de cambio tecnológico en la producción de manufacturas de Estados Unidos en los decenios anteriores.

Más importante aún, el cierre de la brecha tecnológica en el ámbito sectorial estuvo relacionado mucho más con el ritmo de crecimiento económico, en un sector y en un país particulares, que con las pautas de modernización tecnológica inducidas por los procesos de reforma (Katz, 2001). De esta manera, por ejemplo, la producción de automóviles, para la cual se mantuvieron instrumentos de protección selectivos en varios países, tuvo aumentos de la productividad tan grandes como las actividades de exportación intensivas de recursos naturales, en tanto que los sectores que tuvieron que competir con las importaciones se caracterizaron por el desempeño más pobre en materia de productividad. Así, la dinámica correspondiente está más cerca de un patrón kaldoriano en el cual el crecimiento determina la productividad (véase Kaldor, 1978), que con el vínculo neoclásico opuesto.

La dinámica de la productividad también fue contraria a las expectativas neoclásicas en otro sentido. Las expectativas de los promotores de las reformas en relación con que la mayor productividad en los "sectores internacionalizados" se difundiría en el resto de la economía, induciendo un rápido ritmo de crecimiento económico, no se materializaron. La productividad sí aumentó en las empresas y los sectores dinámicos y es claro que la competencia externa, la IED y las privatizaciones desempeñaron un papel en ese proceso. Sin embargo, estos choques positivos no se difundieron ampliamente, sino que aumentaron la dispersión de los niveles de productividad relativos dentro de las economías. Esto indica que el trabajo, el capital, la capacidad tecnológica y, en algunos casos, la tierra, que fueron desplazados de las empresas y los sectores en proceso de reestructuración productiva no fueron reasignados adecuadamente hacia los sectores dinámicos, por lo cual el proceso de reestructuración llevó, más bien, a un aumento del desempleo y, en particular, del subempleo o subutilización de tales recursos.

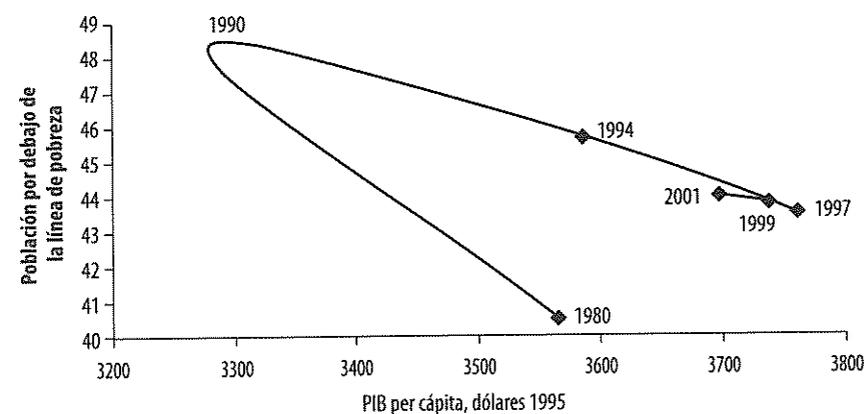
Esto se reflejó, a su vez, en un dualismo o "heterogeneidad estructural" creciente: ahora hay más firmas de "clase mundial", muchas de ellas subsidiarias de empresas transnacionales; pero, a la vez, también registramos que una proporción cada vez mayor del empleo se concentra en actividades informales de baja productividad. Este patrón significa también que la reestructuración no fue "neutral" desde el punto de vista de su impacto sobre los diferentes agentes económicos.

El deterioro estructural de los lazos entre el crecimiento y la balanza comercial ha producido una marcada sensibilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones del financiamiento externo, que se ha visto acentuada, a su vez, por la liberalización financiera, la naturaleza procíclica de los sistemas financieros nacionales y las políticas monetarias y fiscales

igualmente procíclicas. La tendencia a utilizar la tasa de cambio para estabilizar el nivel de precios durante los periodos post-inflacionarios, y, de manera más general, durante los de abundante financiamiento externo ha contribuido también a la dependencia de este financiamiento así como a la sobre-valoración recurrente de los tipos de cambio.

Como resultado de esta dependencia, el crecimiento económico se ha vuelto cada vez más sensible a la inestabilidad de los flujos de capital. Así, la renovada transferencia neta de recursos externos de comienzos de los años noventa permitió la recuperación del crecimiento económico, pero los choques provenientes de la cuenta de capital y de otros factores externos han interrumpido el crecimiento económico en tres ocasiones en menos de diez años (1995, 1998-1999 y 2001-2003). De esta manera, la renovación del crecimiento económico durante los años de abundantes flujos de capital; esto es, entre 1990 y 1997 (entre los cuales 1995 fue una excepción), fue sucedida por "media década perdida" -o, mejor dicho, un sexenio perdido- entre 1998 y 2003, cuando la crisis asiática produjo una profunda reversión de los flujos de capital (particularmente de los flujos financieros), hacia los países en desarrollo.

Gráfico 2. Pobreza y PIB per cápita



Fuente: Cepal, basado en el "Panorama social y estadístico", varias ediciones.

El mercado laboral

El crecimiento económico lento e inestable y los patrones estructurales adversos se han traducido en mercados laborales débiles. La generación de empleo ha sido particularmente escasa en América del Sur. Por su parte, el aumento de la informalidad, las crecientes brechas de ingresos entre trabajadores ca-

lificados y no calificados y, como ya se señaló, la heterogeneidad estructural cada vez más marcada, son tendencias de carácter regional. Un reflejo importante de estas tendencias es el deterioro estructural que experimentó el vínculo entre la pobreza y el crecimiento económico durante las dos últimas décadas, tal como lo indica el gráfico 2. Así, en 1997 los niveles de pobreza seguían estando por encima de los registros de 1980, pese a que la disminución del PIB por habitante que caracterizó los años ochenta ya había sido revertida. Con la disminución adicional de los ingresos per cápita promedio durante la "media década perdida", la incidencia de la pobreza aumentó.

A su vez, el debilitamiento del vínculo pobreza/crecimiento denota el hecho de que aproximadamente la mitad de los países de la región sufrieron un deterioro de la distribución del ingreso durante los años noventa, y sólo muy pocos experimentaron una mejoría (Cepal, 2004; Banco Mundial, 2004). A pesar de esta tendencia general, el Banco Mundial (2004) ha afirmado que hubo una leve mejoría general en la distribución regional del ingreso, debido a las mejoras en Brasil, un país que, de acuerdo con los cálculos de la Cepal (2004), no ha experimentado tal mejoría.

Estas tendencias adversas anularon los efectos positivos del aumento del gasto público social, que pasó del 10,1 por ciento del PIB entre 1990 y 1991 al 13,8 por ciento entre 2000 y 2001, indudablemente uno de los resultados más favorables del retorno a la democracia en algunos países de la región. Dichas tendencias adversas anularon también las importantes innovaciones en la política social, particularmente lo que se refiere a la creciente focalización de los recursos hacia los sectores más pobres. Ambos resultados indican que las políticas sociales, relativamente activas, fueron insuficientes para contrarrestar los patrones sociales adversos inducidos por las transformaciones económicas.

Además, tanto los sistemas de seguridad social tradicionales como las nuevas redes de protección social fueron incapaces de responder a las demandas producidas por la creciente inestabilidad del empleo y los salarios. Así, los mayores niveles de riesgo macro y micro-económicos se han traducido en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección, exigencias que tales sistemas fueron incapaces de atender. Adicionalmente, en muchos procesos de reforma de la política social, los principios de universalidad y solidaridad que deben caracterizar los sistemas de protección social fueron dejados al margen, particularmente en la esfera de la seguridad social (salud y pensiones). Junto a ciertas tendencias adversas del mercado laboral, este hecho se ha reflejado en el avance lento, e incluso en el retroceso, en la cobertura de estos sistemas.

De esta manera, el frustrante desempeño económico y social que caracterizó el período de reformas indica que cuatro supuestos básicos de los impulsores de dichas reformas resultaron enteramente equivocados:

El primero fue el postulado de que una baja inflación y un mejor control de los déficits presupuestales asegurarían a los países un acceso

estable a los mercados internacionales de capital y un crecimiento económico dinámico.

El segundo fue el supuesto de que la integración en el comercio mundial y en los flujos de inversión generaría externalidades positivas. Pero, de hecho, y debido a la naturaleza de los procesos de integración inducidos por la liberalización comercial, estas externalidades pueden haber sido negativas en términos netos.

El tercer supuesto hacía esperar que una mayor productividad de las empresas y sectores más dinámicos se difundiera automáticamente en toda la economía, dando como resultado una amplia aceleración del crecimiento económico. Pero tal suposición también resultó falsa, ya que los factores de producción desplazados de las actividades no competitivas no fueron absorbidos plenamente por los sectores competitivos en expansión.

Incluso puede hablarse de un cuarto postulado, característico de los defensores de una segunda generación de reformas, y según el cual las políticas sociales activas podrían, por sí solas, contrarrestar los efectos sociales adversos de las transformaciones económicas. Este supuesto resultó igualmente cuestionable.

Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica

El concepto de estabilidad macroeconómica ha experimentado cambios considerables en el discurso económico a lo largo de las últimas décadas. Durante los años de la posguerra, que estuvieron dominados por el pensamiento keynesiano, este concepto se definió básicamente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, acompañado de baja inflación y cuentas externas sostenibles. Con el tiempo, el equilibrio fiscal y la estabilidad de los precios pasaron al centro del escenario, y reemplazaron el hincapié keynesiano en la actividad económica real. Este cambio llevó a restar importancia, e incluso, en las versiones más radicales, a suprimir por completo el papel anticíclico de la política macroeconómica y a promover abiertamente políticas procíclicas.

Aunque este cambio implicó un reconocimiento de que una inflación alta y déficit fiscal insostenible tienen costos elevados, llevó también a una subestimación de los costos de la inestabilidad macroeconómica real, que también pueden ser considerables. En efecto, las recesiones conllevan una pérdida importante de recursos que puede tener efectos de largo plazo, tales como pérdidas irreparables de activos, tanto tangibles como intangibles (el conocimiento tecnológico tácito, el capital social y la reputación de las empresas), y pérdidas irreversibles en el capital humano de los desempleados o subempleados. Un crecimiento inestable genera una elevada tasa promedio de sub-utilización de la capacidad productiva, y la incertidumbre asociada a la variabilidad en las tasas de crecimiento puede tener efectos más marcados sobre la acumulación de capital que tasas de inflación mo-

deradas, ya que estimula estrategias macroeconómicas “defensivas” (es decir, aquellas tendientes a proteger los activos existentes de las empresas), en vez de estimular estrategias “ofensivas” que conducen a tasas de inversión elevadas y a un cambio técnico acelerado.

Políticas procíclicas y ciclo económico de origen externo

El cambio hacia políticas procíclicas fue particularmente marcado en el mundo en desarrollo, donde la liberalización económica reemplazó los estabilizadores automáticos por desestabilizadores automáticos (Stiglitz, 2003). En particular, el mercado internacional de capitales y la liberalización financiera interna expusieron a los países en desarrollo a las bruscas fluctuaciones financieras, de carácter marcadamente procíclico, de aquellos activos que el mercado percibe como riesgosos y que, por consiguiente, están sujetos a cambios procíclicos en el “apetito de riesgo”.

Al mismo tiempo, la administración de las políticas monetaria y fiscal se tornó cada vez más procíclica. Esto fue particularmente cierto durante las fases descendentes del ciclo económico, cuando los mercados esperaban y el FMI exigía que las autoridades emprendieran políticas monetarias y fiscales de austeridad, mientras durante las fases ascendentes, caracterizadas por la abundancia de recursos, los mercados financieros empujaban hacia políticas igualmente procíclicas (en este caso, expansionistas).

Es interesante observar que la supresión de los instrumentos tradicionales de intervención en el comercio y en el manejo de la balanza de pagos eliminaron también las políticas anticíclicas que se utilizaban en el pasado, en economías en las que el ciclo económico es generalmente de origen externo. Esto fue el resultado de las restricciones en el uso de los instrumentos de protección arancelaria y para-arancelaria, así como de los subsidios a las exportaciones, que se empleaban ampliamente para estimular la reestructuración del comercio durante períodos de choques externos adversos –y, por el contrario, de la liberación del comercio y la disminución de los subsidios a la exportación que se usaban para contrarrestar los efectos expansionistas del auge de las exportaciones. También fue el resultado de la renuencia a utilizar los controles de capital para manejar los cambios procíclicos en los flujos de capital, aun cuando también es cierto que países como Chile y Colombia introdujeron durante los años noventa “los encajes a los ingresos de capital”, como una innovación anticíclica en este campo.

Liberalización financiera y tipo de cambio

De esta manera, el tipo de cambio quedó como el instrumento principal, y en muchos casos único, para manejar la balanza de pagos. Sin embargo, aunque las variaciones del tipo de cambio tienen un efecto anticíclico directo en la balanza comercial, la inestabilidad del tipo de cambio genera

incentivos inestables a la especialización internacional; sus efectos reales sobre la demanda agregada tienen, además, un signo incierto en el corto plazo (podrían ser procíclicos, como sugiere la literatura sobre los efectos contraccionistas de la devaluación) (Krugman y Taylor, 1978), y tienen efectos riqueza claramente procíclicos en economías que han acumulado pasivos externos netos en moneda extranjera. Además, según el criterio más extremo, expuesto por los defensores de los regímenes polares del tipo de cambio, las autoridades deberían renunciar a la idea de que el tipo de cambio es un instrumento de política y adoptar ya sea una paridad fija “dura” (o una moneda extranjera), o un tipo de cambio enteramente flexible. En el primer caso, las autoridades renunciarían por completo a la política monetaria, así como al único instrumento de política que resta para manejar la balanza de pagos. En el segundo, recobrarían esa autonomía, pero pagarían el costo de una mayor inestabilidad del tipo de cambio.

Es claro que un régimen monetario con un objetivo inflacionario (*inflation targeting*), ofrece un espacio para una política monetaria anticíclica. Sin embargo, las ventajas de esta política son más claras en economías en las que los ciclos económicos y la dinámica de los precios son generados por fluctuaciones en el gasto interno. Dichas virtudes son menos evidentes en economías en las que los ciclos económicos tienen un componente importante de origen externo y en las que el tipo de cambio nominal juega un papel central en la dinámica de los precios internos. Estos dos factores son rasgos típicos de los países en desarrollo.

Además, en la medida en que en las economías de los países en desarrollo abiertas un tipo de cambio real, estable y competitivo es un determinante fundamental del crecimiento y el empleo, una regla alternativa basada en un “objetivo de tipo de cambio real” es un componente esencial de un buen manejo macroeconómico. Lo anterior es, además, particularmente importante en aquellos países que, como resultado de la liberalización, han renunciado a sus instrumentos de política comercial. Esta regla alternativa se halla implícita en la defensa de los regímenes intermedios de tipo de cambio y puede requerir el uso de instrumentos adicionales, particularmente de alguna forma de regulación de los flujos externos de capital (Williamson, 2000; Ffrench-Davis y Larraín, 2003; y Ocampo, 2002; Ocampo y Chiappe, 2004; Frenkel, 2004).

Políticas financieras preventivas

El reconocimiento de que la liberación de la cuenta de capitales y de los sistemas financieros tiende a generar hojas de balance con altos niveles de riesgo ha llevado al llamado persistente a adoptar políticas financieras preventivas (es decir, prudenciales). Aunque la ausencia de un esquema riguroso de regulación y supervisión prudenciales que caracteriza las fases iniciales de los procesos de liberación financiera es parte esencial de este

asunto, su adopción no soluciona totalmente los problemas de inestabilidad. De hecho, los ciclos de auge y colapso son inherentes a los mercados financieros. Durante los tiempos de euforia, los agentes económicos tienden a subestimar la inconsistencia inter-temporal de sus estrategias financieras y de gasto. Posteriormente, cuando las crisis llevan a colapsos financieros, las pérdidas de activos pueden borrar años de acumulación de capital y, entonces, la socialización de las pérdidas puede aparecer como la única manera de evitar una crisis sistémica, aunque hay que aceptar que esta decisión conlleva costos fiscales y cuasifiscales importantes. Otra consecuencia de tal determinación es que el restablecimiento de la confianza en el sistema financiero requerirá tiempo y que mismo el sector financiero se torna adverso al riesgo, con lo cual se socava su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Por ende, las políticas macroeconómicas preventivas que se orientan a evitar la acumulación de deudas insostenibles de los sectores público y privado durante los períodos de euforia financiera se han convertido en parte de la receta macroeconómica estándar a partir de la crisis asiática, al lado del establecimiento de esquemas rigurosos de regulación y supervisión prudenciales de los sistemas financieros nacionales. Sin embargo, no es claro que dichas políticas preventivas puedan funcionar sin alguna forma de regulación de los flujos de capital, entre otras razones por los límites de economía política a la capacidad para generar superávits fiscales durante los períodos de auge. En cualquier caso, este criterio preventivo solamente incluye la mitad del diseño de una política macroeconómica verdaderamente anticíclica, ya que carece de la otra mitad, esto es, de las políticas de reactivación durante las crisis.

Adicionalmente, los instrumentos tradicionales de regulación prudencial, los estándares de Basilea, no toman en cuenta la asociación estrecha que existe entre los riesgos financieros y las variables macroeconómicas en los países en desarrollo, como tampoco los riesgos particulares que conlleva la acumulación de pasivos externos de corto plazo (sobre estos últimos, véase Rodrik y Velasco, 2000). Además, los efectos anticíclicos de la regulación prudencial son débiles durante los períodos de auge, mientras que sus efectos procíclicos durante las fases descendentes del ciclo económico son fuertes, ya que su aplicación rigurosa puede inducir una contracción severa del crédito. En estas condiciones, su eficacia depende de la capacidad para introducir algunos criterios macroeconómicos en las políticas prudenciales (por ejemplo, los riesgos cambiarios de los sectores productores de bienes y servicios no comercializables internacionalmente), algunos elementos anticíclicos en su diseño (particularmente provisiones anticíclicas para deudas de dudoso recaudo), y regulaciones complementarias de la cuenta de capital que tengan como objeto evitar la acumulación excesiva de pasivos externos de corto plazo durante los períodos de euforia financiera (Ocampo y Chiappe, 2004).

Estabilidad macro de múltiples dimensiones

Así pues, la variedad de opciones en la esfera de las políticas macroeconómicas se ha ampliado en los últimos años. Sin embargo, sólo estamos en la mitad del camino hacia el cabal reconocimiento de que la estabilidad macroeconómica entraña múltiples dimensiones: no sólo la estabilidad de precios y políticas fiscales sostenibles, sino también ciclos económicos más suaves, tasas de cambio competitivas, carteras de deuda externa sólidas y sistemas financieros nacionales y balances del sector privado sanos.

Esto realza la importancia de alcanzar un criterio amplio de estabilidad macroeconómica, que reconozca que no hay una correlación simple entre sus dimensiones alternativas y, por consiguiente, que los objetivos múltiples, las disyuntivas de política y las soluciones de compromiso son intrínsecos al diseño de marcos macroeconómicos "sólidos". Tal como lo dejan en claro los párrafos anteriores, en la realización de esta tarea es esencial rescatar el papel de las políticas macroeconómicas anticíclicas que sean apropiadas para los países en desarrollo, en los cuales los ciclos son, en gran medida, de origen externo y se transmiten cada vez más por medio de la cuenta de capitales.

Esto requiere una combinación de dos conjuntos de políticas, cuya importancia relativa variará en consonancia con las características estructurales, la tradición de la política macroeconómica y la capacidad institucional de cada uno de los países.

El primer conjunto comprende una mezcla de políticas fiscales y monetarias anticíclicas con regímenes intermedios de tipo de cambio y regulaciones de la cuenta de capitales. El segundo, que debe dirigirse a garantizar balances del sector privado sanos, incluye un esquema de regulación y supervisión prudenciales con disposiciones anticíclicas que tomen en cuenta los vínculos entre los riesgos financieros y las variables macroeconómicas, junto a regulaciones de la cuenta de capitales orientadas a garantizar la solidez de los perfiles de la deuda externa pública y privada (Ocampo, 2002; Ocampo y Chiappe, 2004).

La administración de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos para seguir reglas procíclicas de política. Además, la globalización impone límites objetivos a la autonomía de la política macroeconómica nacional. Por esta razón, es esencial que la cooperación internacional en la esfera macroeconómica sea diseñada con el objetivo claro de superar estos incentivos y limitaciones. Esto significa que la primera función que deben desempeñar las instituciones financieras internacionales, desde el punto de vista de los países en desarrollo, es la de contrarrestar los efectos procíclicos de los mercados financieros. Esto puede alcanzarse, ya sea mediante regulaciones en los centros financieros que suavicen las fluctuaciones del financiamiento externo en su fuente, o proporcionando a los países en desarrollo grados adicionales de libertad para adoptar políticas anticíclicas, en

este último caso, mediante mecanismos de supervisión e incentivos adecuados para evitar la generación de condiciones macroeconómicas y financieras de alto riesgo durante períodos de euforia financiera, y de mecanismos de financiación y manejo de problemas de sobreendeudamiento que suavicen los ajustes macroeconómicos en caso de interrupciones bruscas en los flujos privados de capital.

La segunda función, no menos esencial, consiste en contrarrestar la concentración del crédito, permitiendo el acceso al financiamiento externo a aquellos países y agentes que tienden a estar sujetos a problemas de racionamiento en los mercados internacionales de capital.

Para facilitar el crecimiento económico, estas intervenciones a lo largo del ciclo económico deberían impulsar el desarrollo de sistemas fiscales sólidos que proporcionen los recursos adecuados para que el sector público desempeñe sus funciones, una tasa de cambio real competitiva y tasas de intereses reales de largo plazo moderadas. Estas condiciones, al lado de mercados financieros profundos que proporcionen financiamiento para la inversión en moneda nacional, a tasas de interés adecuadas y con plazos suficientemente largos, son la mejor contribución que la macroeconomía puede hacer al crecimiento. En el caso del sector financiero, esto puede requerir intervenciones del sector público para promover el surgimiento de nuevos agentes y segmentos en los mercados de capital y, en su ausencia, para proporcionar ese financiamiento mediante una moderna banca de desarrollo.

Instituciones para el desarrollo productivo

Aparte de su incapacidad para garantizar condiciones macroeconómicas adecuadas, las dos interpretaciones más comunes acerca de por qué las reformas de mercado no han logrado generar un crecimiento económico rápido hacen énfasis en las deficiencias institucionales y en el carácter incompleto del proceso de liberalización.

En lo que respecta al primero de estos factores, es difícil no aceptar la idea de que algunas instituciones son esenciales para el crecimiento, en particular aquéllas que proporcionan estabilidad política y un manejo apropiado de los conflictos, sistemas y prácticas legales no discrecionales que ofrecen seguridad a los contratos, y burocracias públicas eficientes. Sin embargo, la superioridad de algunas instituciones en términos de su capacidad para proporcionar las condiciones apropiadas para el crecimiento económico sigue siendo objeto de un intenso debate. En cualquier caso, tal como lo ha señalado Rodrik (2001 y 2003), no hay razones para pensar que existe una asociación estrecha entre las aceleraciones del crecimiento económico y la adopción de amplias reformas institucionales. En este sentido, los requisitos institucionales funcionan más bien como "condiciones de contexto" pero no juegan un papel directo en la determinación de

cambios específicos en la dinámica del crecimiento económico —y aquellas innovaciones institucionales que han desempeñado dicho papel en casos históricos específicos varían de una experiencia a otra—.

Esto lo refleja claramente la experiencia latinoamericana. En particular, es difícil aducir que el factor determinante en la dinámica del crecimiento económico durante la etapa de industrialización dirigida por el Estado y, por el contrario, su debilidad durante el período histórico reciente haya sido que las instituciones que caracterizaron al período anterior eran más adecuadas. En realidad, de acuerdo con los criterios con los que se juzgan las instituciones hoy en día (la protección de los derechos de propiedad privada, la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, y la participación ciudadana, entre otros), lo opuesto es probablemente cierto. Sin embargo, según veremos más adelante, las instituciones diseñadas específicamente para el desarrollo productivo eran claramente superiores en el período histórico anterior.

¿Podemos encontrar la explicación del lento crecimiento en la debilidad de los esfuerzos para liberalizar las economías? Una vez más, un vistazo rápido a la experiencia internacional nos indica que los episodios más duraderos de crecimiento rápido en el mundo en desarrollo (por ejemplo, el de Asia Oriental o, más recientemente, los "milagros" de China e India o, en el pasado, los períodos de crecimiento rápido en Brasil o en México), no fueron precedidos por fases de liberalización económica extensa, incluso en aquellos casos en que entrañaron el uso de las oportunidades que proporcionaban los mercados internacionales (lo cual es un rasgo más común aunque tampoco universal).

En el caso de América Latina, como vimos, el crecimiento económico fue mucho más rápido durante el período de industrialización dirigida por el Estado que durante la fase reciente de liberalización económica. Las pruebas econométricas recientes sobre los vínculos entre el crecimiento y la magnitud de las reformas tampoco son concluyentes (Ocampo, 2004, capítulo 1).

Transformación productiva, cambio tecnológico y sistemas de innovación

Una respuesta más promisoría a la búsqueda de una explicación del frustrante desempeño económico radica, más bien, en el análisis de las características específicas del desarrollo del sector productivo y su relación con el proceso de inversión y cambio técnico. La literatura económica existente ofrece dos maneras interdependientes de examinar esta cuestión.

La primera subraya el hecho de que los mercados libres requieren esquemas regulatorios que garanticen su funcionamiento eficiente: (a) políticas de competencia; (b) regulación de mercados no competitivos o con amplias externalidades, y (c) la corrección de las "fallas de mercado" en los mercados de factores, particularmente en los mercados de capital de largo

plazo, de tecnología, de capacitación de la mano de obra y de tierra. Las correcciones de las fallas de mercado en los mercados de capital de largo plazo y de tecnología son probablemente las más importantes en términos de crecimiento económico, en tanto que la corrección de las prácticas no competitivas y de las fallas de mercado en los mercados de factores es crucial para el desarrollo de las empresas pequeñas.

La segunda hace hincapié en los lazos entre la dinámica estructural, la inversión, el cambio técnico y el crecimiento económico. De acuerdo con esta visión estructuralista, el crecimiento económico es un proceso persistente de cambio estructural, en el cual algunos sectores crecen y otros se contraen, en un fenómeno repetitivo de destrucción creativa para usar la metáfora de Schumpeter (1962, capítulo VIII).

Una dinámica estructural exitosa puede ser descrita en términos de tres procesos básicos:

- (i) el desarrollo de nuevas actividades o innovaciones en el sentido más amplio de este término formulado por Schumpeter (1961, capítulo II);
- (ii) la capacidad que tienen las innovaciones de transformar la estructura económica, particularmente mediante la difusión de dichas innovaciones, los procesos de aprendizaje y las externalidades que generan; y como resultado de la fuerza de estos procesos, y
- (iii) la reducción de la heterogeneidad estructural que caracteriza a los países en desarrollo (Ocampo, 2005). Estas características determinan la eficiencia dinámica de un sistema económico.

En las economías industrializadas, las innovaciones están asociadas directamente con el cambio técnico y la introducción de nuevos productos, aunque también con cambios importantes en las estrategias de mercadeo y en los esquemas de administración de las empresas. Las utilidades extraordinarias que obtiene el innovador son, en todos estos casos, el principal incentivo para innovar.

Por el contrario, en los países en desarrollo las innovaciones están asociadas principalmente con la difusión de tecnologías, de productos, de estrategias de mercadeo y de formas de administración y organización empresarial que han sido desarrollados, previamente, en los centros industriales. En este caso, las utilidades extraordinarias de los innovadores suelen estar ausentes, dado que involucran la entrada en mercados que se caracterizan por márgenes de utilidades menores o, de hecho, mínimos.

Si no existen incentivos gubernamentales específicos, el éxito en este proceso dependerá de la explotación de oportunidades para reducir los costos y así poder entrar exitosamente en canales de comercialización ya establecidos. A su vez, esto involucra la capacidad para adquirir conocimientos y aplicarlos a la producción. En este sentido, aun cuando las innovaciones técnicas no tienen el papel principal, el éxito en el desarrollo económico está asociado con la capacidad para crear empresas capaces de

aprender y apropiarse de los conocimientos existentes y, a la larga, generar nuevos conocimientos (Amsden, 2001).

Todos estos procesos requieren inversión, tanto en capital físico como en factores intangibles (aprendizaje tecnológico y estrategias de mercadeo). Más aún, en la medida en que las actividades innovadoras son las que registran un crecimiento más rápido en cualquier economía, tienen también mayores necesidades de inversión. Estos hechos, junto con las necesidades decrecientes de inversión que caracterizan las actividades establecidas, implican que la inversión depende directamente del peso relativo de las actividades innovadoras en una economía.

La capacidad de una innovación específica para transformar una determinada estructura productiva depende, no sólo de la naturaleza de la innovación misma –en particular, del cambio tecnológico que entraña y del proceso de aprendizaje que desencadena–, sino también de su difusión a lo largo y ancho del sistema productivo, de las innovaciones secundarias que induce, de la disminución de los costos en los que otras empresas tienen que incurrir para irrumpir en el mercado (por ejemplo, mediante la reputación que las empresas líderes otorgan a una ubicación específica), y de las demandas que genera a las industrias asociadas (encadenamientos hacia atrás o hacia adelante, de acuerdo con la terminología de Hirschman, 1961).

Todos estos procesos generan importantes externalidades. De hecho, dada la importancia de estos efectos, la capacidad que tiene una innovación para afianzarse depende de su capacidad para superar los costos de coordinación que caracterizan el desarrollo de nuevas actividades (Chang, 1994). Así, lo que importa son las características del sistema como un todo y son estas las que determinan el grado de competitividad sistémica de las estructuras productivas (Cepal, 1990).

Por último, el subempleo de la mano de obra y la heterogeneidad estructural de los países en desarrollo, a la cual ese fenómeno está asociado, garantizan una oferta elástica de mano de obra que facilita el crecimiento. El éxito de una innovación en términos de su capacidad para transformar una estructura determinada se reflejará en su capacidad para reducir dicha heterogeneidad; por el contrario, su fracaso se hará evidente en la expansión de la heterogeneidad estructural. Dado que la mayor parte de las innovaciones conllevan algo de “destrucción” de las actividades existentes, tal éxito o fracaso dependerá también de la capacidad de los sectores en expansión para absorber los factores productivos desplazados de las actividades en contracción.

El llamado a una estrategia de desarrollo productivo

Estas ideas y la conveniencia de promover un concepto de eficiencia dinámica han estado detrás del llamado a una estrategia de desarrollo

productivo para las economías en desarrollo de hoy, un tema recurrente en la literatura sobre “industrialización tardía” (o más precisamente, de “desarrollo tardío”). Así, Rodrik (1999 y 2003) ha abogado por “una estrategia de inversión interna” para desatar el crecimiento, y la Cepal (2000) se ha referido a la necesidad de “una estrategia de transformación estructural”.

De hecho, en América Latina la industrialización dirigida por el Estado fue una estrategia de este tipo. Aun cuando estuvo basada en altos niveles de intervención del Estado y en la protección de los mercados nacionales fue sujeto de una racionalización sustancial y logró penetrar rápidamente en los mercados internacionales desde mediados de los años sesenta (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2003). Su desmantelamiento no estuvo asociado con la supuesta ausencia de tales rasgos dinámicos, sino con la vulnerabilidad macroeconómica que desarrolló frente al auge del financiamiento externo de los años setenta y, cabría añadir, con la flagrante incomprensión de sus fortalezas o debilidades por parte de los defensores del Consenso de Washington. Las experiencias, indudablemente más exitosas, de los países asiáticos también fueron estrategias de este tipo, que han estado sujetas también a malas interpretaciones (Chang, 2003).

Por el contrario, el fracaso de América Latina bajo el Consenso de Washington puede explicarse por la ausencia de tal estrategia de transformación estructural y por las ineficiencias dinámicas analizadas en la segunda parte de este ensayo: la extensa destrucción de actividades económicas preexistentes; el carácter de enclave de muchas de las nuevas actividades dinámicas; la capacidad limitada para difundir al resto de la economía los aumentos de la productividad de las empresas y los sectores líderes; la incapacidad de estos sectores para absorber los factores productivos desplazados de las actividades no competitivas y, como resultado de todo ello, el aumento de la heterogeneidad estructural.

Componentes de la estrategia de cambio estructural

Esto indica que es necesario que la eficiencia dinámica de las estructuras productivas, y las estrategias de cambio estructural que las facilitan, vuelvan a formar parte de la agenda, con sus tres componentes principales:

- (i) estimular el desarrollo de nuevas actividades –innovaciones, en el sentido amplio en que hemos utilizado este término– y la creación y difusión de conocimientos;
- (ii) facilitar la creación de externalidades que propicien el desarrollo de nuevos sectores y sus encadenamientos con el resto de la economía, generando de esta manera tejidos productivos integrados, y
- (iii) reducir la heterogeneidad estructural (Ocampo, 2005). La reestructuración ordenada de las actividades en contracción es también parte de este proceso.

Dado que, en la mayor parte de los países, los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados notablemente durante la fase de liberalización se requiere un importante esfuerzo institucional y de organización en esta esfera. De hecho, es sólo en relación con esta cuestión que podemos afirmar que el período de industrialización dirigida por el Estado fue superior en América Latina en términos de desarrollo institucional. La creación de instituciones en esta área tendría que ser compatible con las economías abiertas de hoy y debería dar paso a mezclas diferentes de participación de los sectores público y privado, y de instrumentos horizontales y selectivos, mediante un proceso activo de aprendizaje. Además debe hacerse un esfuerzo para diseñar instrumentos que vinculen los incentivos a resultados concretos –“mecanismos de control recíproco”– para emplear la terminología de Amsden (2001).

A su vez, las normas internacionales deberían proporcionar un “espacio de política” adecuado para llevar a cabo tales estrategias, algo que se ha vuelto a mencionar con insistencia en los debates internacionales y fue objeto de atención especial durante la XI Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad) celebrada en el mes de junio de 2004 en São Paulo. La comunidad internacional debería considerar esas estrategias como un ingrediente esencial del desarrollo exitoso y seguir buscando instrumentos para poner en práctica aquellas estrategias que no degeneren en una competencia estéril (*beggars-thy-neighbor*) al tratar de atraer inversiones susceptibles de relocalización. Por consiguiente, un nuevo examen, desde esta perspectiva, de las reglas existentes es crítico para garantizar oportunidades apropiadas en el orden global emergente a los países en desarrollo.

Aunque algunos elementos de esta agenda han comenzado a figurar de nuevo en los debates de política (por ejemplo, la reconstrucción de los sistemas de innovación, el otorgamiento de facilidades a la creación de nuevas empresas y la promoción de las empresas pequeñas y las microempresas), esos elementos siguen ocupando un lugar secundario en el debate sobre las reformas. De hecho, su notable ausencia en las revisiones más recientes del Consenso de Washington (véase, por ejemplo, Kuczynski y Williamson, 2003), es parte esencial del problema, al igual que su ausencia en el diseño de las reglas de comercio internacional en décadas recientes.

Inclusión de los objetivos sociales en la política económica y un llamado a la diversidad democrática

La formulación inicial del Consenso de Washington incluía solamente un énfasis limitado en la política social y no centró su atención en la distribución de la riqueza y el ingreso o en los efectos distributivos de las reformas de mercado. Por el contrario, la equidad fue el foco de propuestas alterna-

tivas, tales como las que formuló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 1990 y 2000). Además, tal como lo señalamos previamente, el gasto social creciente fue uno de los principales dividendos del retorno generalizado a la democracia en la región. Sin embargo, en los últimos años la preocupación por la distribución del ingreso y la riqueza; la base de activos de los pobres; la necesidad de un sistema de protección social más completo y los efectos de la inestabilidad macroeconómica en los sectores vulnerables han enriquecido la agenda de políticas (véanse, por ejemplo, Birdsall y de la Torre, 2001, Kuczynski y Williamson, 2003, y Banco Mundial, 2004).

Este es un desarrollo que debemos celebrar. Sin embargo, no se ha superado enteramente un problema básico de los programas sociales impulsados durante el período de reforma como lo es el énfasis que se ha puesto en los instrumentos –focalización; establecimiento de criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios; descentralización; participación del sector privado– en lugar de colocarlo en los principios que deberían guiar su diseño –universalidad, solidaridad, eficiencia e integridad– de acuerdo con la formulación de la Cepal (2000).

Esto ha sido problemático en algunos casos; por ejemplo, cuando la participación privada en los sistemas de seguridad social (salud y pensiones), no ha incluido los principios de solidaridad en su diseño, o cuando la focalización ha sido usada más para reducir el gasto público que para ampliar el acceso a algunos servicios fundamentales (aplicando el principio de universalidad), o cuando la descentralización no ha tomado plenamente en cuenta las disparidades regionales.

Los principios son importantes, porque subrayan el hecho de que la política social es un instrumento básico de cohesión social, y, que por ende, su diseño debe estar basado en algo más que la racionalidad económica. En cualquier caso, tal como lo indica la literatura reciente sobre los vínculos económicos y políticos positivos entre distribución del ingreso y crecimiento económico (Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999; Ros, 2000, capítulo 10), el énfasis en la cohesión social no está exento de racionalidad económica. En efecto, un corolario principal de esta literatura es que la desigualdad es un obstáculo fuerte para el crecimiento económico en América Latina, así como en otras regiones del mundo en desarrollo (África); que ese factor se está convirtiendo rápidamente en un problema en algunas partes de Asia y, que, de hecho, la cohesión social es una fuente de ventajas competitivas que se suministra en cantidades cada vez más escasas.

El problema principal de las formulaciones recientes radica, sin embargo, en otras partes y, en particular, en dos esferas: el reconocimiento inadecuado de la necesidad de incluir los objetivos sociales en el diseño de la política económica y en el hecho de que las instituciones económicas y sociales obedecen a mucho más que a la pura racionalidad económica y que, por tanto, su elección debe ser una decisión explícita de los ciudada-

nos a través de instituciones democráticas adecuadamente estructuradas. De hecho, en un sentido muy fundamental, las instituciones que facilitan la elección democrática de sus instituciones económicas y sociales figuran entre las más importantes en cualquier sociedad y son aquellas que dan un sentido cabal al concepto de “sentido de pertenencia” (*ownership*), de las políticas de desarrollo, un concepto muy en boga en los debates internacionales recientes. Huelga decir que el voluntarismo y el populismo políticos nunca han sido vías adecuadas para el progreso económico y social y, por consiguiente, que las opciones que se elijan deben obedecer a algunos principios económicos fundamentales.

La idea de que los objetivos sociales deberían ser incorporados en la política económica se opone al modelo de “líder/seguidor” que caracteriza el diseño de la política macroeconómica hoy, en el cual esa política se determina primero y la política social se ocupa de manejar sus efectos sociales (Mkandawire, 2001). El énfasis otorgado al diseño de “redes de asistencia social” (*safety nets*), en lugar de esquemas más amplios de protección social, con énfasis en la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad –y, en última instancia, la creación de Estados de bienestar modernos– es también un reflejo de la visión de la política social como subordinada a las reformas de mercado.

Esto también es característico de muchos otros debates, particularmente aquel que concierne a las instituciones del mercado de trabajo. Sin duda, la necesidad de diseños institucionales que faciliten la adaptación a las circunstancias económicas cambiantes debería ser tomada en cuenta en el diseño de las instituciones laborales. Sin embargo, la flexibilidad tradicional del mercado de trabajo (y, en particular, la flexibilidad para el despido), es sólo una de las alternativas posibles y también una que puede aplicarse en grados y modalidades diferentes. Sus puntos débiles son los efectos negativos que tiene en la acumulación de capital social de las empresas, es decir, en el compromiso de los trabajadores con el éxito de las empresas en las que trabajan y en las relaciones armoniosas entre los trabajadores y los propietarios y administradores de las empresas.

En los debates recientes se ha reconocido cada vez que dicha flexibilidad debería ir acompañada con planes de capacitación de los trabajadores y una fuerte protección social. Otras alternativas incluyen la cooperación entre los trabajadores y las empresas para adaptarse a las circunstancias cambiantes tanto en las propias empresas como de carácter local y nacional (diálogo social). Además, la flexibilidad nunca debería considerarse como un sustituto de políticas macroeconómicas adecuadas para la generación de empleo. En un medio macroeconómico inestable, la flexibilidad adicional puede resultar en un marcado deterioro de la calidad del empleo con beneficios poco claros en la cantidad de empleo formal, que es su objetivo principal.

En vista de los lazos cruciales que existen entre el desarrollo económico y el desarrollo social, es necesario diseñar marcos integrados de

política que tomen en cuenta tanto los vínculos entre las diferentes políticas sociales como aquellos que se establecen entre las políticas y objetivos económicos y sociales. La falta de instituciones apropiadas en esta esfera ha sido resaltada por muchos analistas, incluyendo recientemente a la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), la cual hizo un llamado a desarrollar iniciativas de "coherencia de políticas" tanto en el nivel nacional como internacional. Estos sistemas deberían empezar por el diseño de reglas que faciliten la "visibilidad" de los efectos sociales de las políticas económicas, exigiendo a las autoridades macroeconómicas (incluso a los bancos centrales autónomos), que analicen regularmente los efectos de sus decisiones sobre las principales variables sociales (particularmente el empleo e ingreso de los trabajadores), y exigiendo también a los ministros de Hacienda que en cualquier iniciativa de reforma presupuestal y tributaria que presenten al Congreso se incluya un análisis de sus efectos distributivos. Pero esto debería complementarse con el desarrollo de sistemas más eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los cuales las prioridades sociales se incorporen efectivamente en el diseño de la política económica.

Aparte de estas consideraciones, hay que reconocer que el diseño de las instituciones económicas y sociales tiene múltiples objetivos, incluyendo algunos que van más allá de su papel económico. Así, las instituciones del mercado laboral tienen implicaciones que van más allá de la creación de empleo formal. Como ya ha sido señalado, la calidad del empleo y de la cooperación entre los trabajadores y las empresas son objetivos no menos importantes, al igual que sus efectos distributivos. Sobre este particular se ha dicho que la liberación del mercado de trabajo ha sido una de las fuerzas principales detrás de la tendencia bastante generalizada al deterioro de la distribución del ingreso en el mundo, y que la negociación centralizada de los salarios ha sido una defensa contra esa tendencia en unos pocos países (Cornia, 2004). Además, más allá de su papel en las negociaciones sobre las condiciones laborales de las empresas, los sindicatos son uno de los mecanismos más importantes de participación social.

Las empresas públicas

Es posible hacer comentarios similares sobre el papel de las empresas públicas. Es verdad que, en diversos países, muchas de estas empresas se convirtieron en una fuente de ineficiencia y de déficits presupuestales, pero esto no es, de ningún modo, un rasgo general. Más aún, algunos países que emprendieron con decisión las reformas de mercado conservaron algunas empresas públicas y algunas de ellas han tenido éxito. Por ejemplo, Codelco, la compañía estatal del cobre de Chile, se ha convertido en un líder mundial y en una fuente nacional de innovaciones técnicas y de externalidades importantes.

Además, los procesos de privatización mal diseñados, la corrupción que los caracterizó en algunos casos, las decisiones tomadas por los nuevos propietarios (desde eliminar sus capacidades de investigación y desarrollo hasta dismantelar las propias empresas) y la "captura" de los reguladores en búsqueda de rentas que caracteriza en no pocos casos los servicios públicos privatizados, se han convertido, con razón, en una fuente principal de preocupación de los ciudadanos. Estos problemas explican por qué, tras una década de privatizaciones, solamente una minoría de ciudadanos en América Latina (el 22 por ciento, de acuerdo con Latinobarómetro, 2003) las apoyan. Esta es también una de las razones principales por la cual los ciudadanos están también decepcionados con las reformas de mercado (solamente el 16 por ciento están satisfechos según esa misma fuente).

Esto nos lleva a nuestra segunda preocupación: las instituciones económicas y sociales deben estar sujetas a una elección política democrática. Esto denota el hecho de que no existe tal cosa como un diseño único u óptimo para una economía de mercado o mixta. Tal como lo han expresado algunos autores, existen diferentes "variedades de capitalismo" (Albert, 1992; Rodrik, 1999) y no es evidente que exista una forma superior en todas sus dimensiones; no sólo dinamismo y estabilidad económicos sino también distribución del ingreso y cohesión social. Además, el desarrollo institucional es un fenómeno esencialmente endógeno a cada sociedad y depende de un proceso de aprendizaje y de un sinnúmero de determinantes históricos. Una dinámica endógena de este tipo que tenga éxito es esencial para garantizar la capacidad de las instituciones para realizar algunas funciones fundamentales, particularmente su capacidad para garantizar la cohesión social y manejar los conflictos.

Las controversias sobre las virtudes de instituciones económicas diferentes son una muestra de que los economistas están profundamente ocupados en debates ideológicos que deben y pueden ser resueltos únicamente en la esfera de la democracia. El papel de la cooperación internacional o de las tecnocracias –o de los mercados internacionales– no es el de promover y, aún menos, el de dictar un modelo dominante de organización económica y social.

Bibliografía

- Aghion, P., E. Caroli y C. García-Peñalosa (1999), *Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories*, Journal of Economic Literature, vol. xxxvii.
- Albert, Michel (1992), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, septiembre.

- Banco Mundial (2004), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* David De Ferranti, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton (eds.), Washington, D.C., Advanced Conference Edition.
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre, con Raquel Menezes (2001), *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace y Diálogo Interamericano.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (comps.) (2003), *Industrialización y Estado en América Latina: La leyenda negra de la posguerra*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, Lecturas del Trimestre Económico No. 94.
- Chang, Ha-Joon (2003), "The East Asian Development Experience", en Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press.
- ____ (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan, y Nueva York, St. Martin's Press.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- Cornia, Giovanni Andrea (ed.) (2004), *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford, Oxford University Press/United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Cepal (2004), *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, Santiago, Libros de la Cepal, No. 77.
- ____ (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, Alfaomega/Cepal.
- ____ (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Bogotá, Alfaomega/Cepal.
- ____ (1990), *Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, McGraw-Hill Interamericana/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- ____ y Guillermo Larraín (2003), "How Optimal are the Extremes? Latin American Exchange Rate Policies During the Asian Crisis", en Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (eds.), *From Capital Surges to Drought: Seeking Stability for Emerging Markets*, Londres, Palgrave/WIDER.
- Frenkel, Roberto (2004), *Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, Trabajo preparado para la reunión técnica del Grupo de los 24, Washington, D.C., septiembre.
- Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.
- Kaldor, Nicholas (1978), *Further Essays on Economic Theory*, Londres, Duckworth.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago, Cepal / Fondo de Cultura Económica.
- Krugman, Paul y Lance Taylor (1978), *Contractionary Effects of Devaluations*, Journal of International Economics, No. 8.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (2003) (eds.), *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, Institute for International Economics.
- Latinobarómetro (2003), *Informe-Resumen: La democracia y la economía, Latinobarómetro 2003*, www.latinobarometro.org, octubre.
- Mkandawire, Thandika (2001), *Social policy in a development context*, Social Policy and Development Paper No. 7, United Nations Research Institute for Social Development.
- Ocampo, José Antonio (2005), "Structural dynamics and economic growth in developing countries", en José Antonio Ocampo (ed.), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press/Cepal, en prensa.
- ____ (2004), *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma/Cepal.
- ____ (2002), "Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World", en Amitava Dutt y Jaime Ros (eds.) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- ____ (2001), *Retomar la agenda del desarrollo*, Revista de la Cepal, N° 74, Santiago de Chile, agosto.
- ____ y María Luisa Chiappe (2004), "Regulación de la cuenta de capitales y regulación prudencial anticíclica en los países en desarrollo", en José Antonio Ocampo y Andras Uthoff (eds.), *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, Libros de la Cepal, Santiago, Cap. 3.
- Rodrik, Dani (2003), *Growth Strategies*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, fototipografía, junio.
- ____ (2001), "Development Strategies for the 21st Century", en Boris Pleskovic y Nicholas Stern (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, The World Bank, Washington, D.C., Julio.
- ____ (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Overseas Development Council.
- ____ y Andrés Velasco (2000), *Short-Term Capital Flows*, Annual World Bank Conference on Development Economics 1999, Washington, D.C., The World Bank
- Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.
- Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Torchbooks. Tercera edición.

- ____ (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph A. (2003), *El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina*, Revista de la Cepal, No. 80, agosto.
- Williamson, John (2000), *Exchange Rate Regimes for Emerging Markets: Reviving the Intermediate Option*, Washington, D.C., Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics, 60, septiembre.
- ____ (1990) "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* Washington, D.C., Institute for International Economics.

LA ESQUIVA EQUIDAD EN EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Una visión estructural, una aproximación multifacética¹

José Luis Machinea y Martín Hopenhayn / Cepal

Resumen

El logro de la equidad en América Latina y el Caribe constituye una tarea aún pendiente para los países de la región. Al respecto, baste señalar que los derechos sociales prescriben la obligación del Estado para garantizar la plena satisfacción de necesidades básicas a toda la población. Este documento examina, precisamente, la falta de equidad con que han sido acompañados los patrones de desarrollo de las economías regionales. Dicho análisis plantea un enfoque basado en una visión estructural y en una aproximación multifacética, por medio de las cuales es posible abordar el tema en toda su complejidad, indagando las causas que reproducen dichos patrones de inequidad en el tiempo. Valiéndose de esta doble perspectiva, entonces, es tarea de este trabajo preguntarse por qué la desigualdad ha tendido a mantenerse, e incluso a aumentar, más que a mitigarse durante la última década. La respuesta a este interrogante, radica en que la persistencia de las desigualdades está relacionada con factores arraigados en el estilo de desarrollo que cobran mayor fuerza con la nueva oleada modernizadora.

Los factores estructurales que le han dado a la inequidad un carácter persistente en las sociedades de la región constituyen los eslabones que la reproducen generación tras generación, y son típicamente el acceso y la calidad de la educación; el empleo precario y las redes de protección social; la volatilidad macroeconómica y determinadas características sociodemográficas de ciertos grupos de población. Con este enfoque estructural y multifacético, luego de la introducción en la cual se plantean la motivación y sus objetivos, este capítulo se articula en torno a cuatro grandes secciones. En la primera, se analizan los impactos negativos de la inequidad; en la segunda, se estudia la desigualdad desde la perspectiva de la distribución del ingreso; en la tercera, se abordan los eslabones de la equidad/inequidad

¹ Este documento fue preparado por José Luis Machinea y Martín Hopenhayn, secretario ejecutivo y oficial de asuntos sociales de la Cepal, respectivamente. Una versión preliminar fue presentada en el Encuentro de ex-presidentes de América Latina, celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, el 20 y 21 de junio de 2005. Los autores agradecen la colaboración de Ernesto Espíndola y Miguel Torres, y los comentarios de Arturo León. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

en la región; y, finalmente, en la cuarta sección se esbozan las líneas estratégicas para una agenda pro-equidad.

Introducción

Enfrentar con éxito el desafío de la equidad es una deuda aún pendiente en América Latina y el Caribe. Tanto más urgente se hace encarar esta situación si el marco normativo de los derechos humanos de primera y segunda generación lleva a evaluar el desarrollo conforme a su capacidad de garantizar las libertades civiles, la democracia política y los derechos económicos, sociales y culturales.

En este sentido, cabe recordar que los derechos sociales prescriben la obligación de los Estados de garantizar la plena satisfacción de las necesidades básicas a toda la población. El desarrollo debe, pues, orientarse de tal modo que los recursos socialmente producidos se distribuyan con el fin de hacer efectiva para todos la realización de tales derechos. Sociedades altamente inequitativas quedan así impugnadas, en la medida en que gran parte de la pobreza que cobijan o generan resulta evitable de acuerdo con su nivel de desarrollo. Así, cuando el ingreso per cápita promedio de una sociedad se ubica claramente por encima de lo requerido por un individuo para procurarse los satisfactores que le permiten realizar sus derechos sociales, el hecho de que un amplio contingente de individuos no logre acceder a este conjunto de satisfactores interpela a la sociedad en su conjunto.

Importa, pues, preguntarse por qué la desigualdad tiende a mantenerse, y aun a aumentar, más que a mitigarse durante la última década. La respuesta es que la persistencia de las desigualdades se relaciona con factores arraigados en el estilo de desarrollo y que cobran mayor fuerza con la nueva oleada modernizadora.

Entre estos factores destaca la heterogeneidad estructural que durante los años noventa tendió a exacerbarse por efecto de las formas segmentadas de la transnacionalización de la actividad económica, y por una incorporación también segmentada del mundo productivo a la economía de la información y el conocimiento. Durante este periodo, intenso en procesos de ajuste y apertura, los distintos agentes productivos enfrentaron, en condiciones desiguales, los cambios en las reglas del juego, lo que se vio agravado por las fallas de mercado que caracterizan a los países de la región —sobre todo las asimetrías de información—. Tales procesos segmentaron los sectores productivos, en cuanto a los conocimientos requeridos para competir en el nuevo escenario, el acceso a financiamiento y las prácticas de articulación con los mercados externos. A ello se agregó la importación de tecnologías intensivas en mano de obra calificada, con lo cual el conjunto de cambios señalados culminó en el agravamiento de la heterogeneidad de las economías de la región y se hizo así más dramática la exclusión social en la nueva fase modernizadora.

Tal como recientemente lo ha planteado la Cepal, se puede identificar tres grandes grupos de firmas, diferenciados por sus niveles de productividad, grado de formalización y tamaño. El primero, compuesto por grandes empresas, articulado a la economía global y con estándares productivos ubicados sobre la frontera tecnológica, pero con escasos encadenamientos en la economía local y limitada generación de empleo. El segundo, incluye las empresas medianas y pequeñas del sector formal que enfrentan barreras de acceso a algunos factores productivos (sobre todo de financiamiento y tecnología), y están poco articuladas tanto hacia adentro del sector como en sus encadenamientos con los otros dos grupos. El último agregado es el de la economía informal, compuesto por microempresas y pequeñas empresas, que registran la menor productividad, ingresos más bajos, menor acceso al financiamiento y a mercados ampliados, niveles muy precarios de protección social y muy baja incorporación de conocimiento y progreso técnico. De este modo, el desarrollo productivo latinoamericano enfrenta una economía de tres velocidades que refuerza la secular heterogeneidad estructural, exacerbando las brechas de ingresos y salarios. Por lo mismo, se hace necesario adoptar políticas públicas activas para "nivelar el campo de juego" (Cepal, 2004).

Por otra parte, como una consecuencia de la acción conjunta de estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas, la inequidad es un rasgo que acompaña, desde larga data, a las sociedades de la región. Estas estructuras se reproducen inter-generacionalmente por medio de múltiples canales. De modo que la reproducción de la inequidad en el tiempo ostenta un carácter complejo y comprende factores que se potencian entre sí. Tal vez la señal más elocuente del problema de la inequidad en la región sea la distribución del ingreso; pero ésta es, a la vez, causa y efecto de otras desigualdades tales como las que se generan en la educación y el empleo, o las que se reproducen inter-generacionalmente por adscripción étnica y de género, por distribución espacial y por dependencia demográfica. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja, de manera cercana, la forma (desigual) en que la educación, el conocimiento, el patrimonio y el acceso al empleo y al financiamiento se distribuyen entre la población de los países de la región.

Pero, la inequidad no solo se reproduce intergeneracionalmente por medio de estos canales. Una sociedad inequitativa desde el punto de vista económico y político tiende a generar instituciones económicas y sociales que defienden los privilegios de aquellos con mayor influencia y oponen restricciones al progreso de los grupos sociales ubicados en la escala inferior de la estructura distributiva.

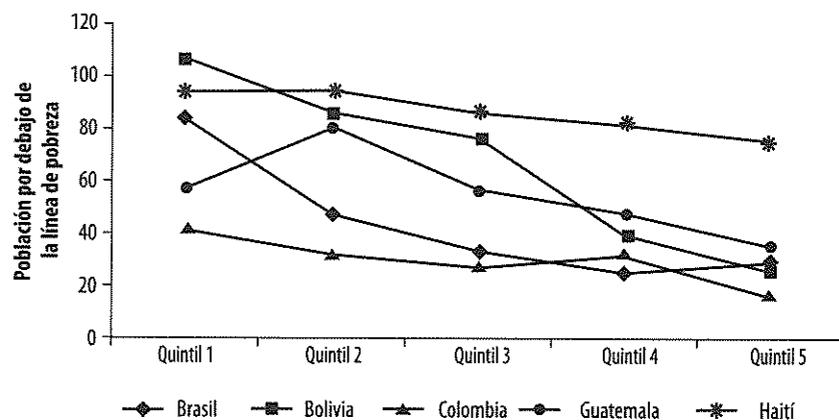
Los impactos negativos de la inequidad

Las desigualdades distributivas representan un perjuicio para las sociedades en varios sentidos. En primer lugar, no resultan éticamente admisibles,

porque la concentración del poder, de la riqueza y del ingreso atenta, para un gran contingente de personas, contra la posibilidad de alcanzar una calidad de vida decente y de ejercer sus legítimos derechos. Además, cuando el origen social, la adscripción étnica, el género o la riqueza familiar influyen decisivamente los resultados, esos factores suelen opacar las diferencias de talento y esfuerzo, y se valida así, en definitiva, una asignación ineficiente de los recursos.²

Este argumento resulta más elocuente cuando la distribución del ingreso determina, para el caso de los niños, mayor o menor posibilidad de sobrevivir en los primeros años (gráfico 1), vale decir, cuando la concentración de la riqueza implícitamente segmenta el pleno derecho a la vida. También resulta éticamente inadmisibles una mala distribución del ingreso, si se considera, por ejemplo, que la región produce suficientes alimentos para garantizar una dieta adecuada para tres veces su población y, pese a ello, y sobre todo debido a la estructura distributiva, hay países donde la subnutrición, la desnutrición global y la desnutrición aguda mantienen niveles altos, principalmente entre la población en extrema pobreza, aquella perteneciente a minorías étnicas y la asentada en zonas rurales. Además de consideraciones éticas, hay varios estudios que muestran que el bienestar de la población, en su conjunto, aumentaría si se erradicaran las formas extremas de pobreza.

Gráfico 1. Mortalidad infantil según quintiles de ingreso países seleccionados de América en torno a 1995

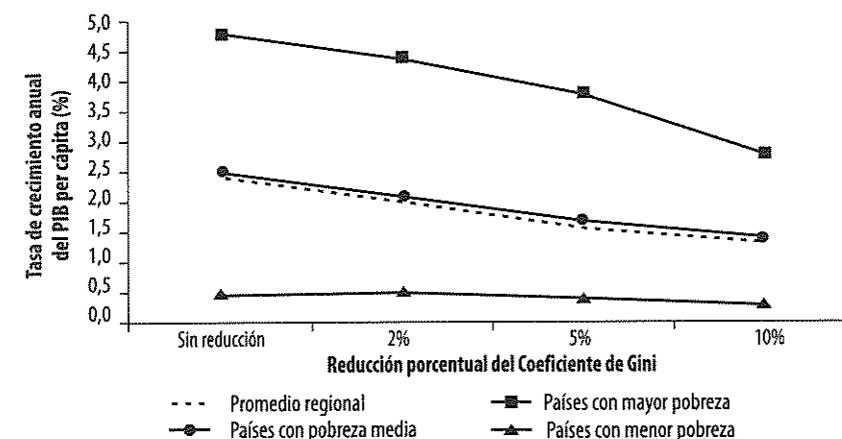


Fuente: Gwatkin, D.R. et al., "Socio-economic differences in health, nutrition and population in selected countries", Washington, D.C.: World Bank, "HNP/Poverty Thematic Group", mayo 2002. Publicado en OPS, *La salud en las Américas*, Volumen 1. 2002.

² Bourguignon, Ferreira y Walton (2005).

En segundo lugar, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso aumenta la cantidad de pobres para un nivel dado de ingreso por habitante. Se estima que la tasa de crecimiento regional proyectada para alcanzar la "Meta del milenio", de una disminución a la mitad de la pobreza extrema en 2015, podría reducirse en aproximadamente 0,2 puntos porcentuales por cada punto porcentual de caída en el Coeficiente de Gini (gráfico 2). De esta manera, con una reducción de 5 por ciento en dicho indicador, que se traduciría en aumentos de la participación en los ingresos del primer quintil de hogares en torno a 0,35 puntos porcentuales, el producto regional por habitante debería crecer al 1,6 por ciento anual, en lugar del 2,4 por ciento que se requeriría sin cambios en la distribución del ingreso, para lograr la meta de reducción de la extrema pobreza a la mitad de su registro. Desde otra perspectiva, una mejora distributiva como la mencionada, junto a una tasa de crecimiento igual al promedio histórico, permitiría a los países reducir sus niveles de indigencia a la mitad entre 2 y 6 años antes de lo que lograrían en caso de mantener su distribución constante (Naciones Unidas, 2005).

Gráfico 2. América Latina: cambio en las tasas de crecimiento requeridas para reducir la pobreza extrema a la mitad según el grado de cambio distributivo



Fuente: Cepal, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En tercer lugar, hay una considerable evidencia empírica que favorece la tesis de que el impacto de un determinado ritmo de crecimiento sobre la reducción de la pobreza es mayor cuanto más equitativa es la distribución del ingreso en el punto de partida.³ La razón es que, cuanto menor

³ Véase, Bourguignon (2003) y Bourguignon, Ferreira y Lustig (2005).

sea la posibilidad de acceder a activos como el conocimiento, el capital y la tecnología más difícil es acceder a nuevas oportunidades y, por ende, a mayores ingresos.

Finalmente, la mala distribución del ingreso atenta contra el proceso de desarrollo. Siguiendo la afortunada clasificación de Bourguignon y otros⁴ se puede distinguir dos grandes formas de interacción entre las desigualdades y los procesos económicos que, a su vez, se transforman en sendos obstáculos al proceso de crecimiento y modernización social. Por un lado están los procesos que restringen las oportunidades para los sectores más desfavorecidos, y, por el otro, aquellos que preservan privilegios de los sectores dominantes. Los primeros inhiben la formación de capital humano (nutrición, salud, educación), así como las posibilidades de inversión de los sectores más rezagados (pequeños propietarios rurales, trabajadores por cuenta propia, etc.); los segundos facilitan y perpetúan comportamientos rentísticos de miembros de las franjas más ricas de la sociedad.

En la actualidad, en la literatura económica tiende a reconocerse, cada vez más, que no pueden explicarse los déficits en materia de crecimiento y desigualdad de nuestra región, sin hacer referencia a sus raíces históricas. La ocupación del territorio por los conquistadores y colonizadores europeos dio paso a una organización social en la que la mano de obra indígena se vio reducida a condiciones serviles o de semi-esclavitud, por medio de la refuncionalización de instituciones de las culturas originarias, tales como la mita, la encomienda o el yanaconazgo. Esta población, junto con la de esclavos traídos desde el África, trabajaba en grandes plantaciones y explotaciones mineras. De otro lado, la estructura burocrática virreinal, diseñada para la extracción de tributos y su entrega a la corona, se acompañaba del predominio de las elites europeas y sus descendientes, quienes acumulaban los activos reales, el acceso a la educación y el manejo de la administración pública.

Si comparamos el desarrollo del Caribe y América del Sur en los tiempos de la colonización⁵ con los comienzos de la implantación europea en la costa este de América del Norte podemos apreciar que las características de la dotación de factores de esta última región (tierras de menor productividad y escasez de mano de obra), incentivó el establecimiento de un régimen productivo basado en pequeñas granjas familiares productoras de ganado y cereales, con escaso acceso a las economías de escala.

De este modo, en las sociedades del norte, con una distribución menos desigual de la riqueza –en especial de la tierra– los derechos políticos y la educación pública tuvieron un desarrollo mucho más veloz que en las sociedades más polarizadas del sur. Esto, porque las elites de un mundo extremadamente desigual son más reacias tanto a la difusión de los dere-

4 Bourguignon, Ferreira y Walton (2005).

5 Engerman y Sokoloff (2002).

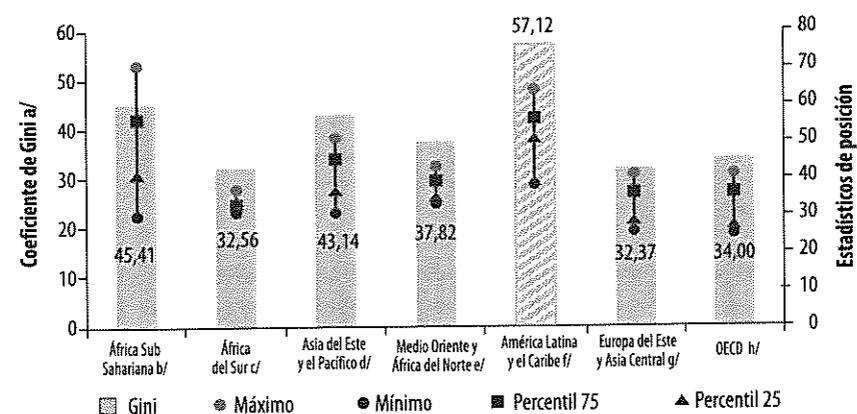
chos políticos, que pueden ser utilizados para la redistribución del poder y el acceso a las oportunidades económicas, como a la educación básica de las mayorías, porque el conocimiento es fuente de movilización política y la financiación recae forzosamente en los sectores más ricos de la sociedad.

Cabe recordar que el impacto de la desigualdad es más fuerte cuando mayores y más frecuentes son las fallas de los mercados. Si los mercados funcionaran perfectamente, los efectos de la desigualdad serían mínimos, ya que en un mundo con perfecta información todos podrían acceder, por ejemplo, al financiamiento según la rentabilidad del proyecto y no de acuerdo con las garantías, que dependen de la distribución de la riqueza. Como es sabido, las fallas de mercado son mayores en los países en desarrollo y, por tanto, en estos es también mayor el impacto negativo de la inequidad sobre el crecimiento.

La desigualdad desde la perspectiva de la distribución del ingreso

La elevada desigualdad en la distribución del ingreso que predomina en los países latinoamericanos califica a la región como la más rezagada en términos de equidad en el mundo⁶ (gráfico 3). No es sólo cuestión de brecha de

Gráfico 3. América Latina y el Caribe: la región más desigual del mundo



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* y Cepal.

a/ Promedio regional ponderado por la participación de la población de los países en sus respectivos totales regionales. Para cada país se utilizó el Coeficiente de Gini más reciente dentro del período 1985-2004.

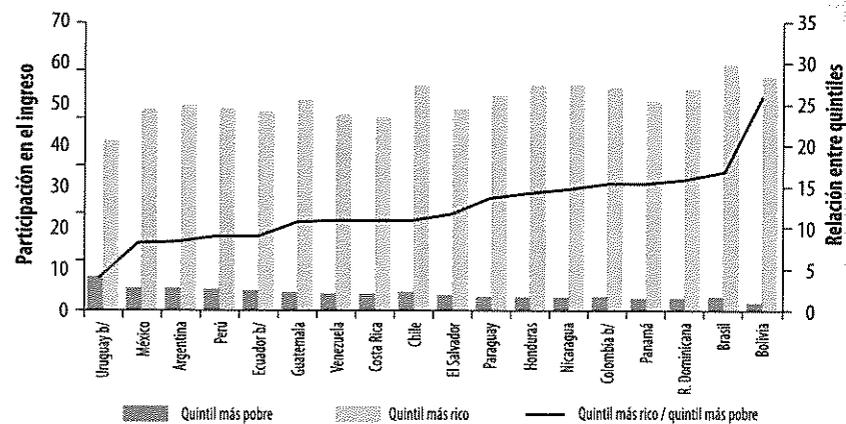
b/ 30 países, c/: 5 países, d/: 12 países, e/: 8 países, f/: 20 países, g/: 27 países, h/: 22 países.

6 Es necesario reconocer que las diferencias con el resto del mundo en desarrollo tienden a aumentar como consecuencia de que en gran parte de Asia y África la distribución del ingreso se mide, por lo general, por medio de encuestas de gasto, mientras que en la región los datos corresponden –adecuadamente– en la mayoría de los casos a niveles de ingreso. Es sabido que la distribución del gasto tiende a ser menos desigual que la distribución del ingreso.

ingresos, ya que esto remite, como causa y como consecuencia al mismo tiempo, a otras brechas en términos de acceso a bienestar social, formación de capital humano, acceso a activos productivos y pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. Por efectos de la mala distribución del ingreso, a pesar de que el nivel de desarrollo de muchos países podría permitirle a una proporción alta de su población pobre escapar de tal condición, en América Latina un 42 por ciento de los hogares se ubican bajo la línea de pobreza y carecen de protección social básica, lo que afecta a 220 millones de habitantes, de los cuales 96 millones son pobres extremos.

En efecto, la mala distribución del ingreso en América Latina queda en evidencia al constatar la reducida participación del quintil de hogares más pobres,⁷ la cual contrasta notablemente con la participación del grupo más rico. El 20 por ciento de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso capta entre el 2,2 por ciento (Bolivia), y el 8,8 por ciento (Uruguay), de los ingresos totales. Por su parte, el quintil superior se apropia de entre un 41,8 por ciento (Uruguay), y un 62,4 por ciento (Brasil), de los ingresos totales (gráfico 4).

Gráfico 4. América Latina: participación de los hogares en el ingreso total según quintil de ingreso, ca. 2002



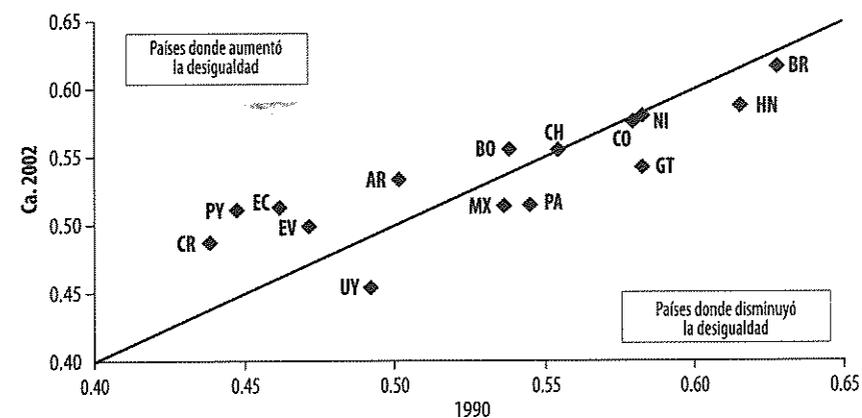
Fuente: Cepal, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004); Brasil (2003); Chile (2003); México (2004) y Perú (2003). b/ Áreas urbanas.

La relación de las participaciones de ambos quintiles, indicador que sintetiza la enorme brecha que existe entre los grupos más ricos y los más

⁷ Propuesto en Naciones Unidas (2001), como un indicador complementario para el seguimiento de la primera meta del Milenio.

pobres, revela que aun cuando la desigualdad es un fenómeno que se presenta con diferentes matices en los países de América Latina, en casi todos los casos resulta elevada. En la mayoría de esos países, incluyendo a Chile, Colombia (área urbana), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras,

Gráfico 5. América Latina: cambios en el Coeficiente de Gini, 1990 - 2002 a/



Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Calculada a partir de la distribución de las personas ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires (1990); los de Bolivia (1989) a ocho ciudades principales más El Alto, y los de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción. Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004), Brasil (2003), Chile (2003) y México (2004).

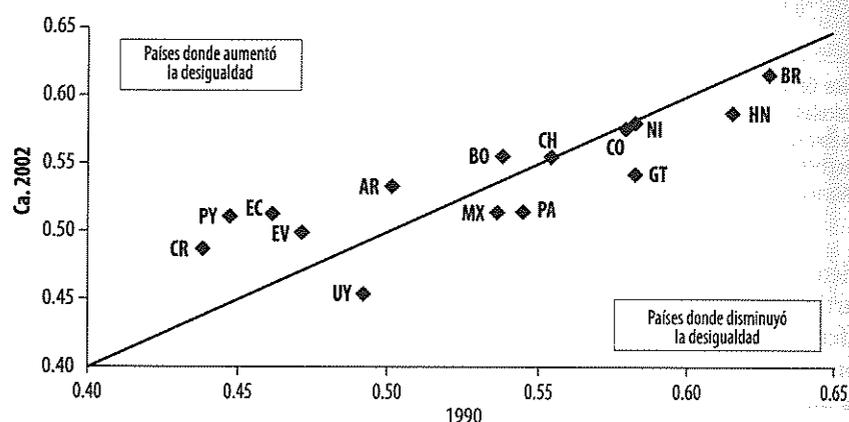
Nicaragua, Panamá, Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela, la participación del quintil superior excede, entre 10 y 16 veces, la del quintil inferior. Los casos en los que este indicador alcanza los valores más altos son Brasil y Bolivia, donde la relación de la participación de ambos quintiles alcanza 17 y 26 veces, respectivamente.

Hay que agregar, además, que la alta concentración del ingreso en los países de la región se explica, en buena medida, por la proporción que capta el decil más rico de la población. Esto queda en evidencia cuando se observa la enorme distancia entre el ingreso medio por habitante de los hogares del decil más rico y el de los cuatro deciles más pobres. En el 2002, la diferencia más baja entre estos dos grupos se registró en Uruguay, donde el décimo decil captó el 27,3 por ciento de los recursos nacionales y tuvo un ingreso medio 9,5 veces superior al de los cuatro primeros; mientras en el otro extremo, en Brasil en 2001, el 40 por ciento más bajo de la distribución percibía apenas el 10,2 por ciento del total del ingreso, y el decil más rico recibía cerca de la mitad (46,8 por ciento), lo que implica un cociente de rentas medias de ambos grupos de 32,2 veces (Cepal, 2004a). Así, el decil

más rico recibe en promedio el 36,1 por ciento del ingreso de los hogares en los países de América Latina, aunque en algunos de ellos, como Brasil, este porcentaje supera el 45 por ciento (Cepal, *Ibid.*).

Más aún, la tendencia observada es que la participación del décimo decil ha tendido a aumentar en la última década en la mayoría de los países de la región, lo que refuerza una tendencia histórica regresiva. Por otra parte, la evidencia empírica resumida por las variaciones del Coeficiente de Gini⁸ da cuenta de una gran rigidez en la distribución del ingreso entre 1990 y 2002, con tendencia hacia el deterioro distributivo en varios países. A su vez, las tendencias hacia la mayor concentración del ingreso se hicieron notorias en Costa Rica, Ecuador (área urbana) y Paraguay (área urbana), donde los aumentos de este indicador superaron los 0,05 puntos. Sólo Guatemala, Panamá (área urbana) y Uruguay (área urbana) lograron reducir perceptiblemente sus niveles de desigualdad respecto de 1990, aunque en los dos últimos casos dicho resultado es fruto de avances producidos sólo en la primera mitad del período (gráfico 5).

Gráfico 5. América Latina: cambios en el Coeficiente de Gini, 1990 - 2002 a/



Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Calculada a partir de la distribución de las personas ordenadas según su ingreso per cápita. Datos sobre áreas urbanas para Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires (1990); los de Bolivia (1989) a ocho ciudades principales más El Alto, y los de Paraguay (1990) al área metropolitana de Asunción. Valores posteriores a 2002 para Argentina (2004), Brasil (2003), Chile (2003) y México (2004).

Todo esto ocurrió, paradójicamente, en un período en que el gasto público social aumentó de manera bastante sostenida en casi todos los paí-

⁸ El Índice de Gini es el más utilizado para el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso: toma valores entre 0 y 1, donde el valor cero corresponde a la equidad absoluta y el uno a la inequidad absoluta.

ses, en valores absolutos y como porcentaje del PIB. Además, estos aumentos tienden a orientarse sobre todo hacia sectores con distribución progresiva, como en los casos de la educación, la salud, los servicios básicos, la vivienda y las transferencias focalizadas hacia grupos más pobres. En efecto, entre los bienios 1990-1991 y 2000-2001, el gasto social por habitante se elevó un 58 por ciento como promedio en la región, al pasar de US\$ 342 a US\$ 540 per cápita. Y si bien tuvo un comportamiento procíclico, los recursos destinados a los sectores sociales más débiles fueron protegidos durante los años de mayor deterioro económico.

Hay dos razones que pueden explicar esta aparente paradoja. En primer lugar, el impacto del mayor gasto social no produce, en el corto plazo, una mejora en la distribución del ingreso, dado que, por ejemplo, los gastos en salud y educación tardan algún tiempo en rendir sus frutos. De ahí la importancia de la continuidad del gasto social.

En segundo lugar, el mayor gasto ha coincidido con un aumento del desempleo y la informalidad, el cual contrarresta su impacto positivo sobre la distribución. Esto nos lleva a enfatizar que la desigualdad no puede combatirse solamente con una mejora del capital humano. En la medida en que la economía no crezca, ni haya financiamiento, ni infraestructura, ni acceso a la tecnología y los mercados para las unidades productivas de menor tamaño, la política social será incapaz de "recoger a todos los heridos" de la política económica.

Los eslabones de la inequidad/equidad

Como ya se mencionó, las causas o factores estructurales que explican los altos niveles de inequidad son precisamente aquellos que constituyen un sistema de perpetuación y agudización en el tiempo de la brecha de ingresos entre distintos grupos sociales. Entre los factores que reproducen sistemáticamente el patrón inequitativo de las sociedades cabe mencionar las barreras que impiden el acceso a la educación, el conocimiento y los empleos de calidad, ya que tales activos afectan, de manera directa, la principal fuente de ingreso de la abrumadora mayoría de la población. El acceso a otros activos como la tierra, el capital y el financiamiento, así como también ciertos rasgos demográficos y adscriptivos constituyen ciertamente otras causas estructurales explicativas de los patrones de equidad/inequidad. A lo anterior se debe agregar el efecto de los ciclos de expansión y contracción de la economía durante las últimas dos décadas, como factor que agudizó la concentración de los ingresos.

Se puede sostener, entonces, que los factores anteriormente señalados constituyen los eslabones de la inequidad/equidad, dado que son altamente transmisibles inter-generacionalmente y, por ello, perpetúan las distribuciones regresivas del ingreso, pese a los esfuerzos de inversión realizados por el Estado para apoyar a los grupos más pobres.

En efecto, "el examen del perfil de los hogares de los deciles superiores e inferiores de la pirámide de ingresos muestra que los factores educacionales, patrimoniales, ocupacionales y demográficos se refuerzan tanto para mantener a los hijos de los hogares de bajos ingresos en una situación desmedrada cuando llegan a la edad adulta, como para dar a los provenientes de hogares que tienen un ingreso superior una alta probabilidad de mantener la ubicación relativa de las personas en la distribución futura del ingreso" (Cepal, 2000).

Estos factores aparecen relacionados. En las familias de menores ingresos, los aportantes ostentan menores niveles educativos; obtienen los salarios más bajos y deben sostener hogares con mayor número de dependientes. Una estimación para un conjunto de 12 países de América Latina de una fecha cercana a 1997 mostraba que el ingreso por ocupado de los hogares del decil más bajo alcanzaba 1,5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita, con un promedio de 6 años de estudio para sus ocupados, con un promedio de 5,7 personas por hogar y sólo 1,4 empleadas; mientras en el decil más alto el ingreso promedio ascendía a 16 veces el valor de la línea de pobreza, el nivel educacional a 13,5 años de estudio, con un promedio de 3 personas por hogar y 1,8 ocupados (Ibid.).

A continuación se realiza un análisis más detallado de algunos factores especialmente relevantes que explican la reproducción intergeneracional de la concentración y disparidad de ingresos, con énfasis en algunos de los eslabones mencionados anteriormente. En particular, resulta interesante analizar la situación de acceso a la educación y el empleo, y también presentar algunos de los efectos que tienen sobre la inequidad los aspectos adscriptivos y demográficos, como el lugar de residencia, la raza, el género y la volatilidad macroeconómica.

Educación

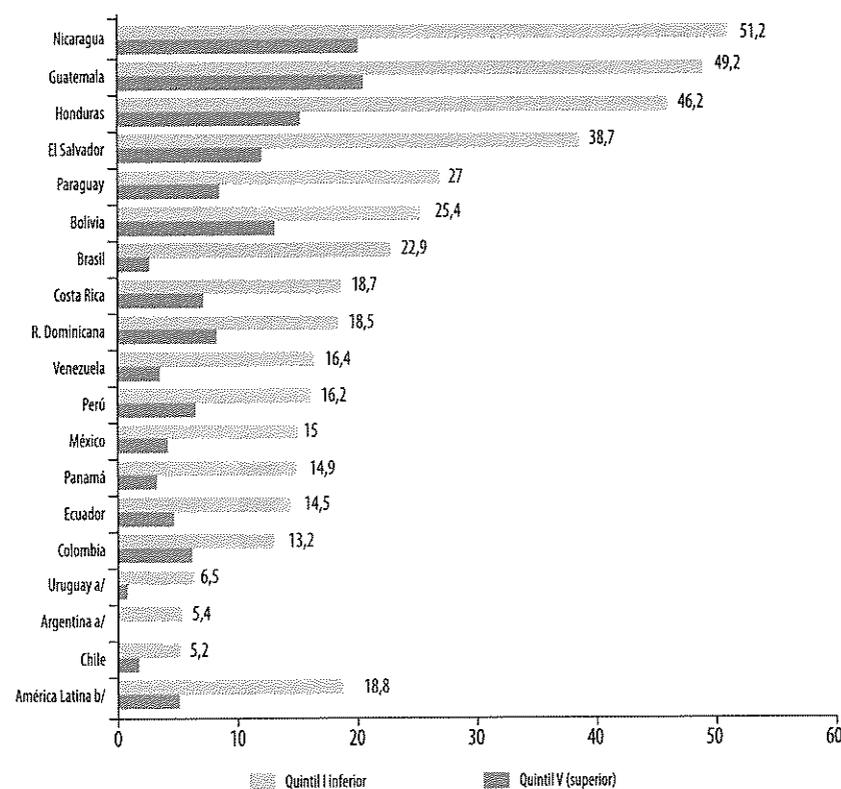
La educación es considerada como el principal mecanismo de reducción de desigualdades hacia un futuro y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza, dados los círculos virtuosos entre mayor educación, movilidad socio-ocupacional y mejores ingresos. El acceso a la educación de calidad, así como la progresión en logros educativos y aprendizajes efectivos permite a los educandos tener oportunidades claramente superiores para acceder a un mejor nivel de vida, mayores opciones para aprovechar sus potencialidades y más libertad efectiva para realizar sus proyectos de vida.

Desde la perspectiva del impacto social y productivo, la inversión en educación sigue proporcionando una de las más altas tasas de retorno. Por lo mismo, la fisura en acceso a la educación de calidad, logros educativos y aprendizajes efectivos puede ser considerada como la madre de todas las brechas. Vale decir que, por su intermedio, se perpetúa la brecha en ingre-

sos, en calidad del trabajo y en acceso al bienestar, tanto a lo largo de la propia vida como de una generación a la siguiente.

Como puede verse en el gráfico 6, existen fuertes desigualdades por grupo socioeconómico en la población de entre 15 y 19 años de edad que no ha podido concluir la educación primaria. Si bien en América Latina muchos países han alcanzado tasas altas de conclusión, existen grupos muy rezagados, no tanto en materia del acceso al nivel primario como sí del progreso en el ciclo. Esto es grave, dado que la enseñanza primaria representa el capital mínimo requerido para integrarse a la sociedad y progresar a los siguientes niveles educativos que otorgan, a su vez, las oportunidades para incorporarse al empleo y situarse fuera de la pobreza.

Gráfico 6. América Latina (18 países): jóvenes entre 15 y 19 años que no han culminado la educación primaria, según quintiles seleccionados de ingresos alrededor de 2002 (En porcentajes)

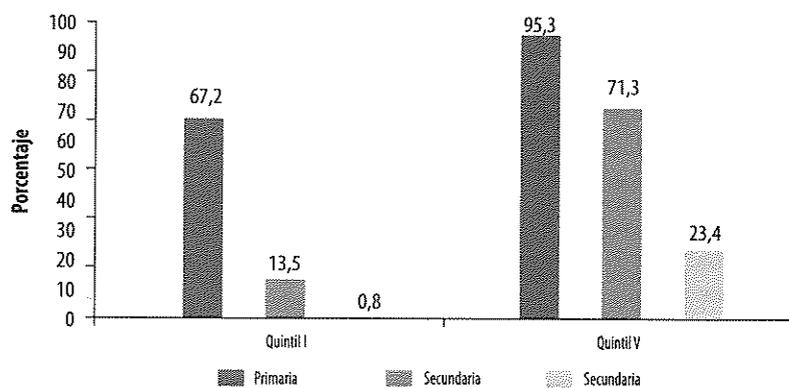


Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Total urbano. b/ Promedio ponderado de los países a nivel nacional.

En el conjunto de los países analizados, prácticamente uno de cada cinco jóvenes de la cohorte de 15 a 19 años pertenecientes al 20 por ciento más pobre de los hogares no logró terminar la enseñanza primaria. En el caso de los jóvenes del estrato superior (quintil más alto), la proporción correspondiente es, en promedio, de uno de cada 20 (gráfico 5). Esta situación se agudiza en los cuatro países que presentan los mayores porcentajes de no conclusión de la enseñanza primaria –El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua–, en los cuales la proporción de las personas del estrato más pobre que no terminan la primaria fluctúa entre un 38 por ciento y un 51 por ciento. También, en los países que presentan mayores tasas de conclusión del nivel primario se constatan importantes rezagos en los estratos más pobres. Así, en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, aproximadamente entre un sexto y un quinto del quintil más pobre de la población no culmina dicho nivel.

Más aún, si se considera la cohorte de 25 a 29 años de edad, se tiene que más de la mitad de los jóvenes del primer quintil de ingresos en dicho rango de edad no ha completado este nivel de estudios. La situación es mucho más dramática en secundaria, donde sólo el 13,5 por ciento del estrato más pobre de este grupo de edad alcanza a completar el ciclo en el conjunto de los países de América Latina, porcentaje que alcanza al 71,3 por ciento para el quintil más rico (gráfico 7). Por tanto, por cada cinco jóvenes del quintil de mayores ingresos que termina la secundaria, sólo uno

Gráfico 7. América Latina (18 países a/): jóvenes entre 25 y 29 años que culminaron ciclos educativos b/ según quintiles seleccionados de ingreso per cápita c/, 2002 (porcentajes)



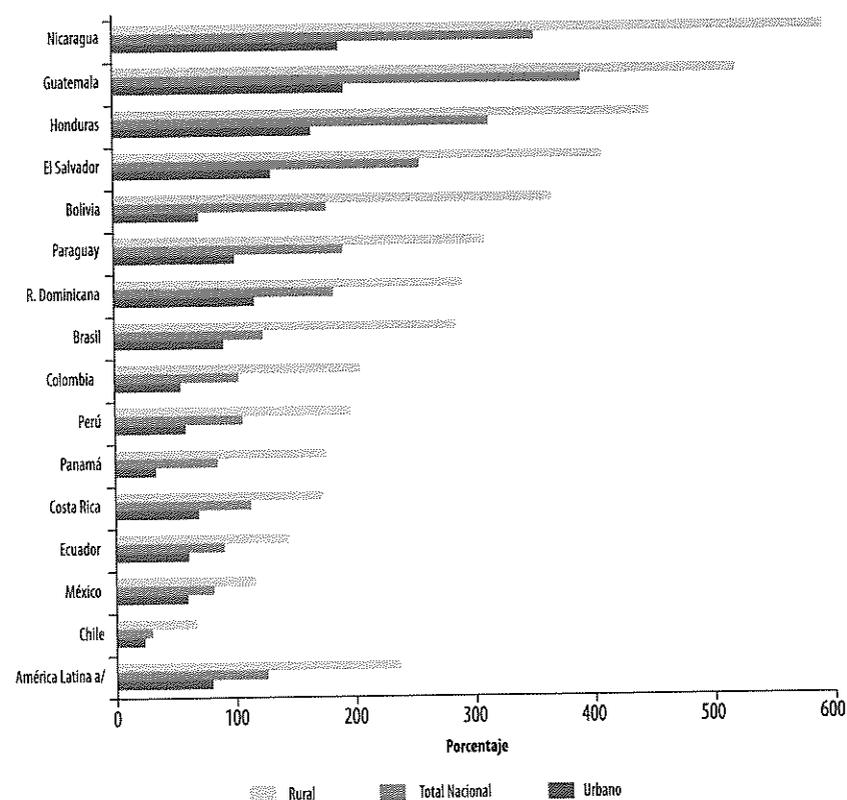
Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Promedio ponderado de los países a nivel nacional con la excepción de Argentina y Uruguay, de los cuales se utilizó el total urbano. b/ Corresponden a los ciclos educativos definidos en la clasificación CINE para cada país. c/ Quintiles de ingreso per cápita de las personas.

del quintil más pobre logra culminar este ciclo. Esta relación llega a ser de 13 veces en algunos países de la región.

Los datos resultan más alarmantes cuando se considera que, según estimaciones hechas por la Cepal a mediados de la década pasada, se requerían entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza o no caer en ella, gracias a las tasas de retorno en el mercado laboral.

Como se ha destacado en diversas publicaciones de la Cepal, el bajo nivel educativo de amplios estratos de la población, sobre todo en los países más pobres, constituye un importante mecanismo de transmisión interge-

Gráfico 8. América Latina (15 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según área de residencia, 2002 (En porcentajes)



Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Promedio ponderado de los países a nivel nacional.

neracional de la pobreza. Actualmente, sólo alrededor del 20 por ciento de los jóvenes cuyos padres no completaron la educación primaria logran terminar dicho nivel; en cambio, esa proporción supera el 60 por ciento en el caso de padres que cursaron 10 o más años de estudios. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, que tiende a perpetuar las desigualdades en materia de acceso al bienestar. El escaso nivel de educación de los jóvenes de los estratos más pobres bloquea su principal canal de movilidad e inclusión social. Entre un 48 por ciento y un 64 por ciento de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras en su mismo hogar de origen, puesto que el nivel educativo de los padres –variable que es determinante del clima educacional del hogar– aparece altamente correlacionado con las trayectorias educacionales de los hijos. Estos factores se agudizan para el caso de los jóvenes que viven en áreas rurales (Cepal-OIJ, 2004).

Las desigualdades en logros educativos también se manifiestan con mucha fuerza al contrastar la situación de la población rural con la urbana, o la de grupos indígenas y afrodescendientes en relación con el resto de la población. Como se desprende del gráfico 8, las oportunidades de conclusión del nivel primario de los menores que residen en zonas rurales son muy inferiores a las de aquellos de zonas urbanas, lo cual reproduce la mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales comparadas con las urbanas, y también se explica por las mayores dificultades de dotar de infraestructura escolar a zonas de población dispersa. En el conjunto de los países analizados, la tasa de no conclusión de la educación primaria en las áreas rurales es, en promedio, tres veces más alta que en las zonas urbanas.

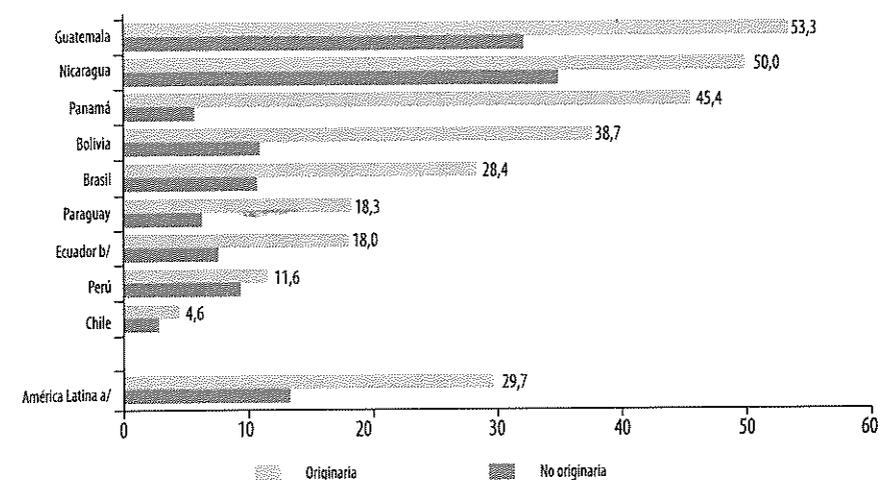
A diferencia de ello, estas desigualdades no tienen un corte de género en la región, dado que las mujeres tienen iguales o mejores logros que los hombres en primaria y secundaria en casi todos los países de la región.⁹

En el caso de minorías étnicas, sean indígenas o afrodescendientes, el gráfico 9 muestra el mayor rezago que presentan los niños y niñas pertenecientes a etnias originarias (y a la población negra, en el caso del Brasil). Esto constituye un importante desafío para las políticas de educación, tanto por la dimensión cultural del problema como por el hecho de que estos grupos se concentran en las zonas rurales y forman parte del estrato más pobre de la población.

Un elemento que vale la pena consignar es que las desigualdades en educación, a la vez que son causa y consecuencia de desigualdades en niveles socioeconómicos, también se vinculan, de manera compleja, con otras situaciones que operan como reproductoras de inequidad, y perpetúan la pobreza a lo largo de la vida, e incluso la prolongan hacia las generaciones siguientes. Tres aspectos ilustran esta situación.

⁹ Véase al respecto el informe de las agencias del Sistema de Naciones Unidas, coordinado por la Cepal. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (Cepal, 2005).

Gráfico 9. América Latina (9 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según grupo étnico o racial, total nacional, alrededor del 2002 (porcentajes)

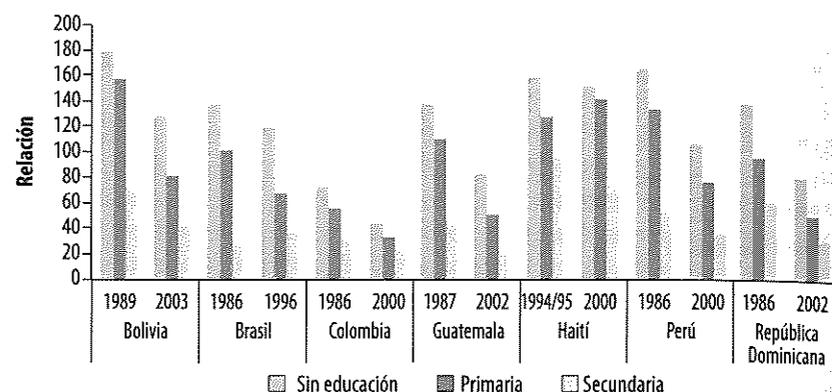


Fuente: Unesco, "La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca?" *Informe Regional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la educación*. Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe (Orealc), octubre del 2004.
a/ Promedio simple de los países.

El primero atiende a consideraciones de índole institucional y de la estructura social que pueden favorecer la reproducción de la inequidad en el tiempo. Tales consideraciones están relacionadas con ciertos factores como la segregación o la discriminación por origen social, y afectan negativamente la movilidad intergeneracional del ingreso. Como ejemplo de esta situación, en países como Chile, los individuos del estrato alto acceden a mejores empleos y gozan de salarios ostensiblemente superiores que las personas de clase media y baja dotadas de similares niveles de educación, habilidades y desempeño laboral (Núñez y Gutiérrez, 2004). Situaciones como esta en la que aspectos como la estructura de clases generan instituciones que le restan dinamismo a la educación como motor de la movilidad intergeneracional del ingreso reproducen sistemáticamente la inequidad en el tiempo, reduciendo así también el grado de igualdad de oportunidades en países en vías de desarrollo (Núñez y Risco, 2004).

El segundo se refiere a la relación que puede darse entre el nivel educativo de la madre y la incidencia de la mortalidad en la niñez de sus hijos. En este caso, las desigualdades educativas estarían determinando distintas probabilidades de vida –o sobrevida– de los hijos, vale decir, la menos aceptable de las desigualdades (gráfico 10).

Gráfico 10. América Latina y el Caribe, países seleccionados: evolución de la brecha de mortalidad en la niñez de acuerdo con el nivel educativo de la madre, decenios de 1980 y de 1990



Fuente: Datos de publicaciones nacionales oficiales disponibles en www.measuredhs.com u obtenidos mediante procesamiento con STAT Compiler en el mismo sitio.

Finalmente, el tercero alude a la correlación inversa entre el logro educativo y la precocidad de la maternidad. La relación se da en ambas direcciones, ya que, por un lado, las mujeres con menos educación tienen hijos más tempranamente, así como un mayor número de dependientes a lo largo del ciclo reproductivo, lo que en gran medida las predispone a la pobreza; y, por el otro, es muy frecuente, sobre todo en grupos socioeconómicos de bajos ingresos, que el embarazo adolescente interrumpa la trayectoria educativa de las jóvenes, condenándolas a una vulnerabilidad de por vida. (cuadro 1).

Respecto de lo anterior, el imperativo de elevar la matrícula secundaria e introducir en dicho nivel módulos efectivos de prevención de riesgos asociados a la sexualidad permite, además, romper la dialéctica que vincula la deserción escolar con el embarazo adolescente. Una mejor articulación espacial en infraestructura y servicios para zonas rurales alejadas concurre con una mayor continuidad educacional en los niños y jóvenes del campo, y, en consecuencia, una política clara de adaptación curricular a las culturas indígenas ayudaría a estimular la permanencia de los niños y niñas de estas etnias en las escuelas.

Por tanto, más allá de la necesaria profundización de los esfuerzos en términos de cobertura, continuidad y culminación en el nivel primario resulta fundamental avanzar hacia un nivel más alto de progresión y compleción del nivel secundario, sobre todo en el primer y segundo quintil, entre los alumnos de zonas rurales y los niños y jóvenes pertenecientes a grupos indígenas y afro-descendientes. Sin ello, será muy difícil que estos

Cuadro 1. Países seleccionados de América Latina: evolución de la proporción de madres o embarazadas por primera vez (epv) entre mujeres de 15 a 19 años, por nivel educativo, fechas seleccionadas

Países y fechas de las encuestas	Sin educación			Primaria			Secundaria o más		
	Madres	Embarazadas por 1ª vez	Madres o actualmente embarazadas	Madres	Embarazadas por 1ª vez	Madres o actualmente embarazadas	Madres	Embarazadas por 1ª vez	Madres o actualmente embarazadas
Bolivia, 1998	40,1	11,4	51,5	23,9	5	28,9	7,4	1,4	8,8
Brasil, 1996	50,7	3,7	54,4	23,6	4,7	28,3	10,7	3,4	14,1
Colombia, 1986	19,3	6,8	26,2	16,9	5,4	22,3	5,7	1,3	6,9
Guatemala, 1998/99	31,9	8,6	40,5	20,6	5	25,6	7,3	1,8	9,2
Haití, 2000	41,4	3,2	44,6	13,9	4,9	18,8	7,1	3,6	10,7
Perú, 2000	36,9	0	36,9	22,9	3,6	26,4	7,2	2	9,2
República Dominicana, 2002	58,4	5,8	64,3	28,2	5,8	34	14,2	4,2	18,3

Fuente: www.measuredhs.com

grupos puedan aspirar a puestos de trabajo que les permitan romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Además, a medida que aumenta el nivel medio de educación de los jóvenes, también lo hace el umbral mínimo de años de educación que el mercado de trabajo premia con salarios o ingresos dignos. Por otra parte, la progresiva difusión de la "economía del conocimiento y la información" torna más exigentes las demandas de calificación de la población económicamente activa y abre aún más la brecha salarial entre quienes completan la educación secundaria y aquellos que no lo hacen.

Finalmente, si hasta hace dos décadas la bandera inequívoca de la política educacional era expandir su cobertura hacia toda la población en edad de estudiar, en las últimas dos décadas la preocupación por la calidad de la oferta educativa ha tendido a ocupar el centro de atención de las reformas y del debate político en torno al tema. Esto nace de varias evidencias entre las que destacan las muy altas tasas de repetición y deserción escolares y los bajísimos rendimientos de gran parte de los alumnos en pruebas que miden aprendizajes efectivos, sobre todo cuando se comparan con sus pares de los países industrializados o del sudeste asiático. Además, estas señales inquietantes son mucho más dramáticas entre alumnos de familias pobres, o rurales, o bien de minorías étnicas. De manera que mejorar la calidad no supone descuidar la equidad (la democratización del acceso), sino todo lo contrario: garantizar que ese acceso no se limite a una puerta de entrada para los más desaventajados sino a trayectorias más perdurables y efectivas.

En síntesis, existen relaciones complejas de reproducción de desigualdades donde el nivel socioeconómico, el grado de educación, la distribución espacial, la adscripción étnica y los comportamientos reproductivos se interrelacionan tanto en calidad de causa como de efecto. Por lo mismo, cabe pensar que las estrategias que apunten a romper estos eslabones de reproducción de desigualdad requieren acciones intersectoriales que incluyan políticas educativas focalizadas de apoyo a la continuidad educativa y al aprendizaje efectivo en sectores como los grupos de menores ingresos, la población rural y las minorías étnicas.

El empleo

Para la gran mayoría de la población de la región, el acceso al empleo constituye el medio exclusivo de generación de ingresos para la satisfacción de las necesidades de los hogares. Los ingresos provenientes del trabajo en la región oscilan entre un mínimo del 63 por ciento de los ingresos familiares, en Brasil, y un máximo del 90 por ciento, en Nicaragua. Por esta razón, los problemas de desempleo y subempleo, así como la estructura heterogénea de las ocupaciones en términos de productividad, remuneraciones, formalidad, protección social, generación de valor agregado y acceso a mercados ampliados constituyen factores decisivos en la determinación del grado de equidad/inequidad de la sociedad.

Durante los años noventa la interacción de diversos procesos asociados a las tendencias puestas en movimiento por la globalización, así como a las propias reformas económicas implementadas en la región, profundizaron la heterogeneidad estructural que ha sido un rasgo histórico de las economías de América Latina y el Caribe.

La rebaja de los aranceles junto a la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, en un contexto de tipo de cambio real bajo, afectó negativamente los sectores productores de transables y, por tanto, la demanda de empleo originada en los mismos. Adicionalmente, la nueva estructura de precios relativos incentivó la sustitución de procesos productivos intensivos en fuerza de trabajo en favor de otros caracterizados por una más alta relación capital/ producto. Las tendencias anteriores se dieron en un ambiente macroeconómico signado por tasas de crecimiento bajas y al mismo tiempo altamente volátiles. Estos procesos determinaron una tasa de empleo decreciente para el conjunto de la región, lo cual, junto al aumento de la oferta laboral, resultó en el aumento tendencial de la tasa de desocupación.¹⁰

En este escenario, las políticas de flexibilización laboral (facilitar los despidos, extensión de la jornada de trabajo, disminución del poder de ne-

¹⁰ Se ha argumentado que el aumento de la oferta laboral ha estado relacionado con el aumento del desempleo. Si bien ello parece cierto para los sectores de menores ingresos, a nivel agregado la tasa de actividad ha sido, por lo general, procíclica en la región.

gociación de los sindicatos, etc.), que ciertamente ayudaron a disminuir los costos de adaptación de las firmas al nuevo entorno afectaron negativamente la equidad al transformar las fragilidades macroeconómicas y microeconómicas del nuevo esquema en vulnerabilidad social.

Por su parte, el significativo aumento de la inversión extranjera directa derivó en la modernización de los procesos de trabajo y la modificación del *layout* de los establecimientos. Estos cambios, sumados al auge de inversión en tecnologías intensivas en capital, sesgaron la demanda de mano de obra hacia los trabajadores de mayor nivel de calificación. El conjunto de las modificaciones reseñadas implicó el aumento de la brecha salarial entre distintos grados de calificación de la fuerza de trabajo y, de este modo, aumentó la desigualdad.

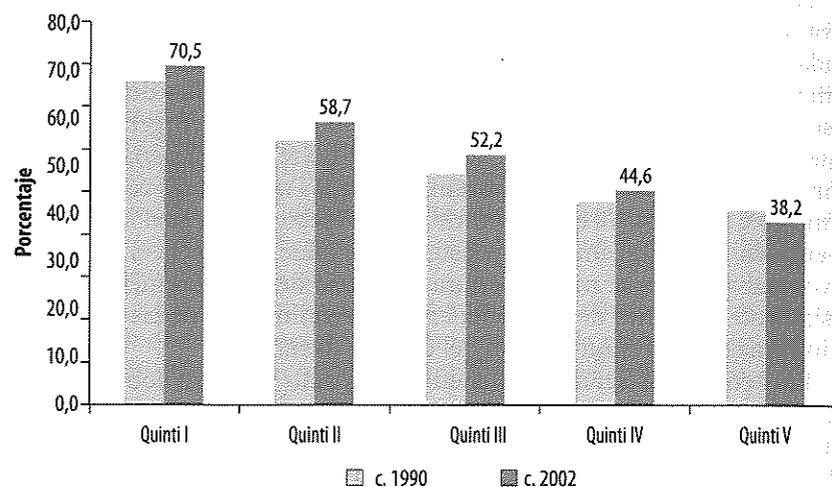
Al mismo tiempo, el incremento de la informalidad fue una alternativa al desempleo, de magnitud creciente a medida que progresaba la década. El sector informal ha sido considerado tradicionalmente como una figura de transición entre dos regímenes productivos o estilos de desarrollo consecutivos. Sin embargo, como manifestación de la heterogeneidad creciente instalada en la región, la informalidad ha tendido a consolidarse, y así ha tenido cada vez mayor importancia para los más pobres como fuente de empleo e ingresos. Ya que el informal es un sector en el cual las barreras a la entrada son prácticamente inexistentes, la afluencia hacia el mismo de nuevos trabajadores se traduce en un descenso del ingreso medio, con el consiguiente aumento de la brecha entre el rendimiento de las ocupaciones informales y la remuneración del empleo formal.

Las tendencias señaladas tienen un impacto negativo sobre la equidad, en la medida en que tienden a redundar en una disminución en remuneraciones, tanto salariales como del sector informal. Esto es ocasionado tanto por el incremento de la brecha salarial formal como por una expansión especialmente fuerte de los ocupados en el sector informal, con bajos ingresos y sin protección social. Si bien la flexibilización laboral apunta a promover mayor movilidad de los factores, los hechos muestran que, en la región, ha tendido a darse mayor precarización del empleo y que han mermado la seguridad del trabajo, el poder de negociación de los trabajadores y la protección social ligada al empleo. Todo ello impacta negativamente las condiciones de vida, sobre todo las de las familias de los ocupados y ocupadas en empleos de baja productividad.

Tal como lo ha planteado la Cepal, "la mantención o incremento de la dispersión de los ingresos laborales es un factor importante en la explicación de la rigidez de la distribución del ingreso que ha acompañado al crecimiento económico de varios países en los últimos años" (Cepal, 2000b, p.79). Al examinar la relación entre distribución del ingreso de los hogares y la estructura agregada de las ocupaciones según sus retribuciones se observa que, a fines de la década pasada, en la región cuatro de cada cinco de los ocupados pertenecientes al 40 por ciento de hogares de menores

ingresos realizaban ocupaciones de baja productividad, tales como operarios de bajo grado de calificación, vigilantes, mozos, empleados domésticos o trabajadores agrícolas.¹¹ En cambio, en el decil más rico, dos de cada tres ocupados lo hacían como profesionales o técnicos, o bien desempeñaban cargos gerenciales (Ibid., p. 105). Esta tendencia no se revierte en la PEA juvenil, lo que muestra que esta fuente de inequidad se reproduce intergeneracionalmente (gráfico 11).

Gráfico 11. América Latina (16 países): porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad en empleos de baja productividad según quintiles de ingreso per cápita del hogar (promedios simples)



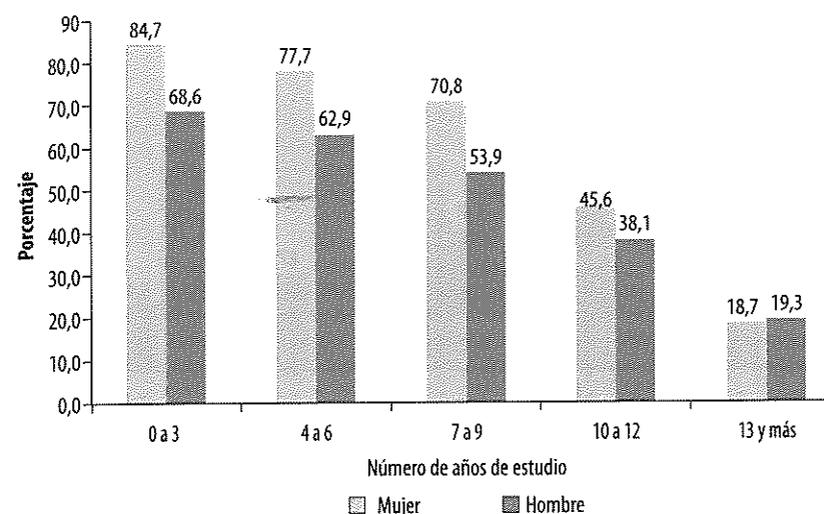
Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Así mismo, y como puede verse en el gráfico 12, la relación entre el nivel educativo y el grado de productividad es bastante lineal, lo que marca un eslabonamiento entre la educación, la inserción productiva y el acceso al bienestar.

A la estratificación social generada –o perpetuada– por estas formas segmentadas de inserción en el mundo laboral se agrega, como ya fue mencionado, una tendencia global de la cual la región no está exenta: el incremento de la brecha entre ingresos de profesionales y técnicos y los asalariados del sector formal. Ya entre 1990 y 1997, esta fisura aumentó en un 24 por ciento, como promedio, en la región, mientras también tendió

¹¹ Según el *Panorama Social 2004*, en América Latina el 70 por ciento o más de los ocupados en hogares pobres trabaja en establecimientos de hasta cinco personas; son empleados domésticos o trabajadores por cuenta propia, sin calificación profesional o técnica.

Gráfico 12. América Latina (15 países): porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad en empleos de baja productividad, según nivel educacional, total nacional, c. 2002 (Promedios simples)



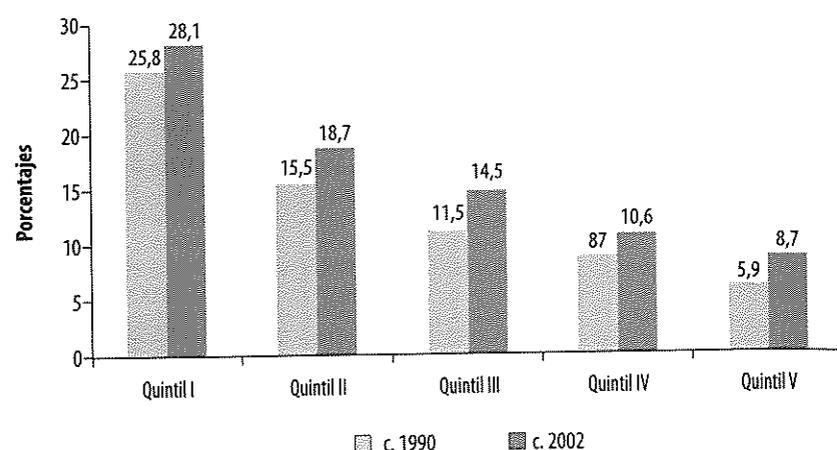
Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

a ampliarse la brecha de ingresos entre ocupados más calificados y asalariados de la microempresa en un 28 por ciento, en el mismo lapso (Cepal, 2000).

Por otra parte, en América Latina, y como resultado del fuerte aumento de la oferta laboral y del incremento más moderado del nivel de ocupación se produjo un marcado incremento del desempleo abierto, el cual pasó de 6,9 por ciento a 10 por ciento entre 1990 y 2004. Este aumento se vio acompañado de una ampliación de la informalidad, al punto de que en la década pasada, en promedio, siete de cada diez nuevos puestos de trabajo se crearon en el sector informal urbano (Cepal, 2004b).

Esta tendencia castiga con mayor fuerza a los más pobres y exacerba, así, las brechas de ingresos entre grupos sociales, mientras simultáneamente golpea con más fuerza a los jóvenes que van constituyendo la nueva generación activa. A comienzos de 2000, en el primer quintil la tasa de desempleo juvenil se acercó al 30 por ciento, más del triple de la registrada para el quinto quintil. Sin embargo, durante el período reciente este último quintil sufrió el mayor aumento proporcional de la tasa de desempleo, posiblemente como consecuencia del mayor “desempleo académico”, y del hecho de que la pertenencia a hogares acomodados permite períodos más prolongados de espera y búsqueda, sin mayores sacrificios del bienestar (gráfico 13).

Gráfico 13. América Latina (17 países): tasa de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años de edad, según quintiles de ingreso per cápita del hogar, total nacional, c. 1999 c. 2002 (promedios simples)



Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

Lugar de residencia, raza, género

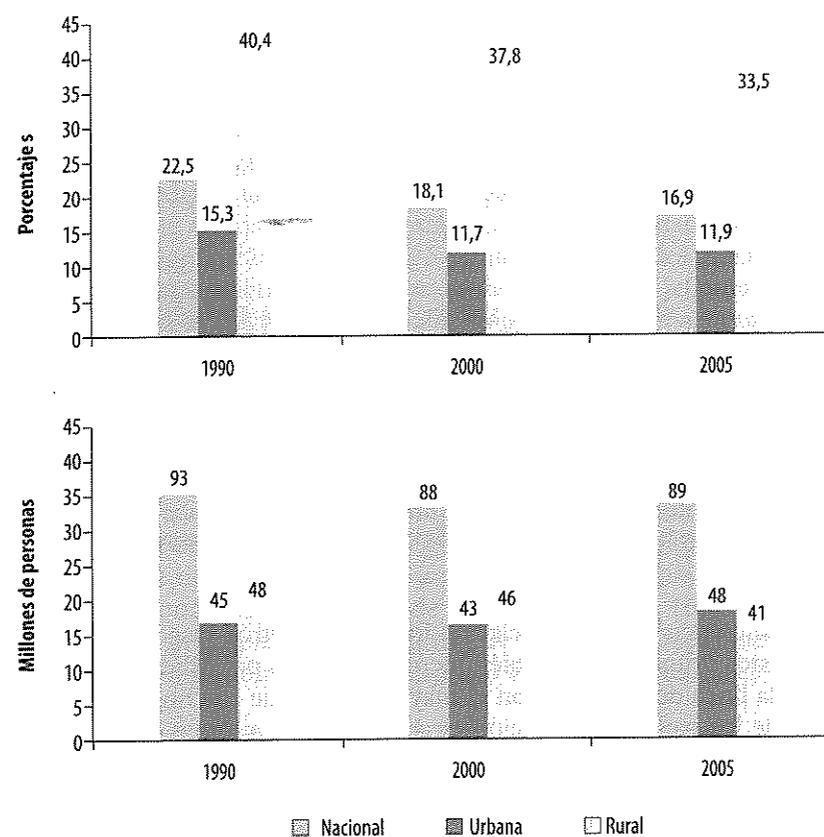
Como ya se observó en relación con los logros educativos, la ruralidad y la pertenencia a minorías étnicas o raciales también resulta ser un determinante negativo en la estructura distributiva. No debe sorprender, por tanto, que, en un amplio abanico de indicadores sociales, estas desigualdades se repliquen.

En relación con la distribución geográfica, la incidencia de la pobreza extrema expresada en términos porcentuales sigue siendo considerablemente superior en las áreas rurales respecto de las urbanas.¹² En América Latina, el 34 por ciento de la población rural es indigente, a la vez que en las áreas urbanas la tasa de indigencia es de 12 por ciento (gráfico 14). No obstante, y debido en gran parte a la creciente urbanización en la región, desde el año 2002 el número de indigentes urbanos supera el correspondiente a las zonas rurales. Según estimaciones hechas para 2005, 48 millones de un total de 89 millones de personas en extrema pobreza en América Latina vivían en zonas urbanas.

En relación con la adscripción por etnia-raza, en América Latina, los pueblos indígenas –que en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú represen-

¹² Cabe hacer notar que los de urbano y rural no son siempre conceptos homogéneos, ya que sus definiciones varían muchas veces entre países y en el tiempo.

Gráfico 14. América Latina*: evolución de la indigencia por área geográfica, 1990 - 2005 ** (en porcentajes y millones de personas)



Fuente: Cepal, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

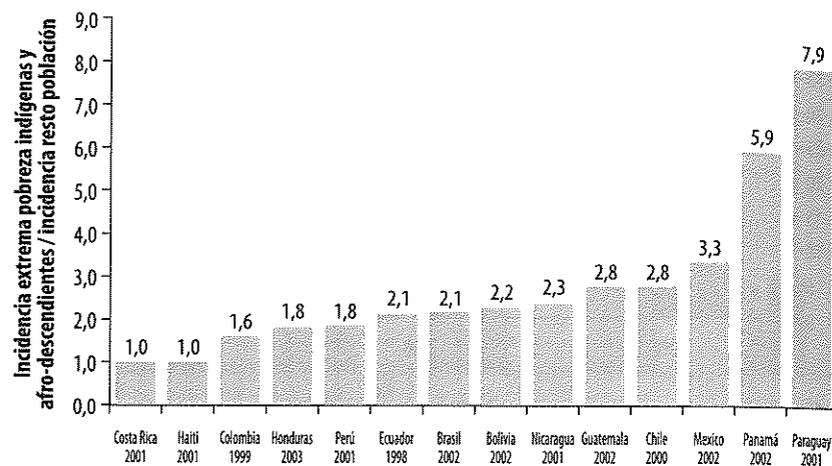
* Estimación correspondiente a 18 países de la región, más Haití.

** Las cifras para 2005 corresponden a una proyección.

tan más del 25 por ciento de la población– y los afrodescendientes –que constituyen más de un cuarto de la población en Brasil, Nicaragua y Panamá– son, en gran medida, los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos y tienen escaso reconocimiento cultural y reducido acceso a organismos decisorios.

Como se puede observar en el gráfico 15, la incidencia de la extrema pobreza entre indígenas y afrodescendientes supera entre 1,6 (Colombia) y 7,9 veces (Paraguay), la incidencia en el resto de la población, excluyendo los casos de Costa Rica y Haití, en los cuales la condición étnica no parece

Gráfico 15. América Latina (14 países): incidencia de la extrema pobreza de indígenas y afro descendientes como múltiplo de la incidencia en el resto de la población (línea de un dólar por día)



Fuente: Cepal, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

implicar diferencias en los niveles de indigencia. Otros rasgos característicos de estos grupos, que también incrementan sus posibilidades de quedar bajo la línea de pobreza, son el mayor tamaño de sus hogares y, en la mayoría de los países, la ubicación en áreas rurales, aunque con menores porcentajes para los afrodescendientes y frente a un creciente proceso de urbanización.

Entre los factores que contribuyen a su situación de pobreza destacan la pérdida progresiva de tierras; el quiebre de las economías comunitarias; el menor acceso a los servicios educativos y de salud y la estructura y dinámica de la inserción laboral. Los indígenas y afrodescendientes —que son frecuentemente víctimas de prejuicios étnico-raciales— reciben menores remuneraciones por trabajos comparables a los del resto de la población, y tienen más probabilidades de trabajar en el sector primario de la economía, mediante su inserción en pequeñas empresas o en el sector informal. Influyen, también, las dificultades de acceso al crédito y a las nuevas tecnologías que podrían permitirles aumentar y mejorar su producción.

En el caso latinoamericano las desigualdades por sexo han sido largamente documentadas, ya que afectan, sobre todo, el acceso al mundo laboral y las condiciones de trabajo, la vulnerabilidad en los hogares, el pleno ejercicio de la ciudadanía y los derechos reproductivos, siempre en perjuicio de las mujeres.

El índice de feminidad de la pobreza —que resulta de dividir la relación entre el número de mujeres y el número de hombres jefes en los hogares pobres por la misma relación en el total de hogares— muestra que, en 2002, un gran número de países de América Latina tenía valores del índice superiores a 100, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Esto demuestra que hay una mayor presencia femenina en los hogares pobres, un fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres en edad activa, de 20 a 59 años de edad. A su vez, en las zonas urbanas de la región, la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia supera la de los hogares con jefatura masculina, con una brecha que en los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana supera los 5 puntos porcentuales. Además, entre 1990 y 2002, ha aumentado la presencia de hogares con jefatura femenina dentro del total de hogares en situación de pobreza extrema en un número considerable de países.

Con todo, y en relación con el cálculo estadístico, los puntos de corte utilizados para establecer la diferenciación entre quienes son pobres y los que no lo son le limitan y reducen la visibilidad a un amplio contingente de población femenina que, aunque habita en hogares no pobres, individualmente puede considerarse pobre y vulnerable a la pobreza en cuanto a distribución de ingresos, papeles y riesgos entre miembros dentro del hogar (porque tiene menos acceso a recursos económicos y más falta de autonomía económica). Como puede verse en el gráfico 16, al diferenciar entre ingresos per cápita de los hogares y de los individuos, se hace mucho más aguda la discriminación en perjuicio de las mujeres en el segundo caso.

Las mujeres contribuyen de manera significativa a la reducción de la pobreza, pero sufren con mayor severidad sus efectos, lo que constituye una razón adicional para tratar de acceder al mercado del trabajo. De hecho, durante los años noventa, la tasa de participación laboral de las mujeres creció a un mayor ritmo que la de los hombres, y la participación de las mujeres pobres aumentó de 36 por ciento, en 1994, a 43 por ciento en 2002. Sin embargo, pese a que las mujeres están más ocupadas y trabajan más que antes en puestos remunerados, sus tasas de desempleo siguen siendo más altas que las de los hombres; reciben salarios inferiores a los de ellos en todos los niveles ocupacionales; cargan con casi todo el trabajo doméstico no remunerado y gozan de menos protección social.

En síntesis, los eslabones que determinan y reproducen inequidades en la región son diversos y se relacionan entre sí de manera compleja y multi-causal. Además de los que pueden considerarse de carácter estructural, tales como la educación y el empleo —u otras condiciones de carácter extremo, como la desnutrición— se dan también otros factores que pueden definirse como poblacionales, adscriptivos o semiadscriptivos, tales como la raza, el género, la localización y la edad.

Gráfico 16. Distribución por sexo en quintiles
(zonas urbanas, promedio simple 15 países):

Gráfico 1. Distribución por sexo en quintiles según ingreso per cápita de los hogares.
Población de 15 años y más

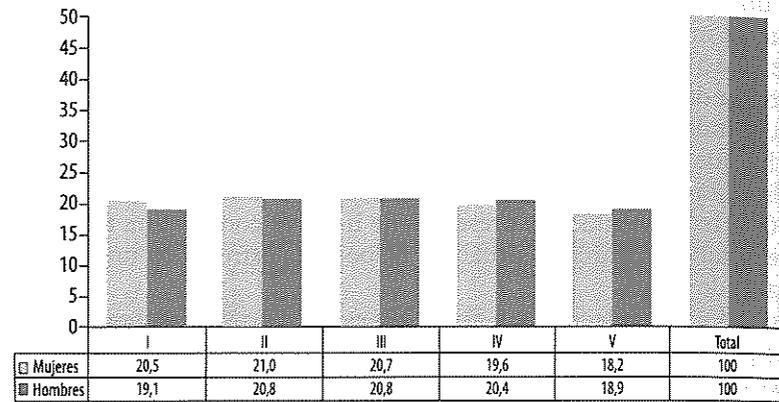
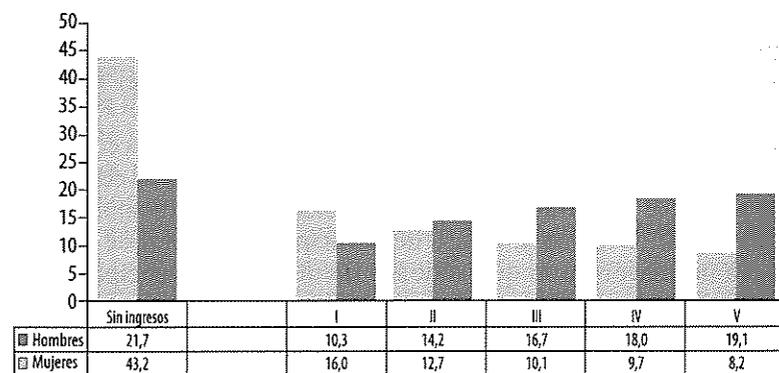


Gráfico 2. Distribución por sexo en quintiles según ingreso individual de las personas.
Población de 15 años y más



Fuente: Cepal, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La volatilidad macroeconómica

La volatilidad macroeconómica que se registró durante las últimas dos décadas se ha convertido en un elemento determinante de la mayor desigualdad. Los ciclos económicos de expansión y contracción de la actividad y la inversión, cada vez más breves, provocan, a su paso, un efecto más

destruccion sobre los activos de los pobres, en especial sobre aquellos relacionados con el acceso a empleos de calidad y también al financiamiento. Por otro lado, en la mayoría de los países, el gasto público ha tendido a seguir un comportamiento procíclico que redobla los efectos regresivos en los puntos bajos de los ciclos económicos; aunque también hay que aceptar que hoy en día existe un mayor grado de conciencia con respecto a la necesidad de adoptar políticas contracíclicas para proteger a los grupos más vulnerables.

El gráfico 16 resulta ilustrativo en este sentido. Como puede observarse, en los últimos veinticinco años se evidencia una tendencia al aumento de la incidencia de la pobreza para un mismo nivel de ingreso per cápita, a lo largo del ciclo económico. Así, en 1980 como promedio regional el ingreso per cápita era de algo más de US\$ 3.600 (a precios de 2000), y la pobreza tenía una incidencia en torno al 40,5 por ciento, mientras que en 2004 el ingreso ascendía a algo más de US\$ 3.900 dólares y la pobreza al 41,7 por ciento de la población. No obstante, en el "sub-ciclo" de contracción-expansión 1997-2002/2002-2004 no se aprecia la misma lógica: la relación ingreso per cápita-pobreza resultó progresiva con respecto a la observada al inicio del ciclo, lo que se explica por la rápida recuperación de los ingresos de los sectores medios fuertemente empobrecidos por la reciente crisis que afectó a Argentina y Uruguay, por un lado, y a la República Bolivariana de Venezuela, por el otro. En este último país, también cabe señalar el impacto de las llamadas "misiones sociales" sobre la reducción de la pobreza durante los últimos tres años.

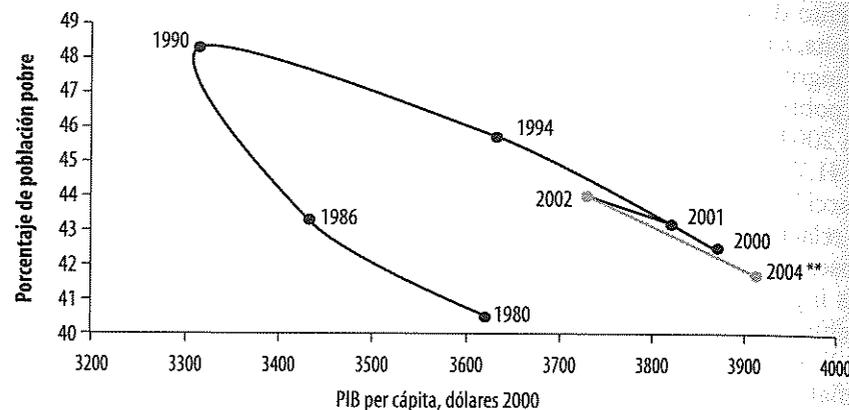
Esto obliga a prestar especial atención al contexto macroeconómico si se quiere evitar un deterioro redistributivo, por efecto del movimiento cíclico de la economía. La vulnerabilidad de los grupos de menores ingresos parece, pues, ir de la mano de la vulnerabilidad de la economía a los impactos externos y los ajustes internos.

Respecto de los impactos externos, y tal como puede verse en el gráfico siguiente, el impacto de la deuda extranjera es notorio cuando se observa lo ocurrido en los años de 1980, identificados como la década de la "crisis de la deuda", y que además se dio con costos asimétricos para acreedores y deudores, y con un reparto de estos costos también asimétricos entre ricos y pobres. En cierta medida, esto mismo se deduce cuando se observa el comportamiento, durante esa década, del Índice de Gini en países en los que el servicio de la deuda golpeó con particular fuerza. En Argentina, el Índice de Gini se elevó de 43,8 a 44,4 entre 1981 y 1990; en Brasil ascendió de 58,4 en 1981 a 59,3 en 1986 y a 64 en 1989; y en México subió de 50,6 en 1984 a 54,8 en 1989.¹³ Finalmente, como promedio regional, el índice de pobreza ascendió de 40,5 por ciento a 48,3 por ciento durante la "década perdida", entre 1980 y 1990 (Cepal, 2003).

¹³ World Institute for Development Economics Research, 2005.

Así, si bien es indudable que una macroeconomía sólida, estable y con uso de criterios contracíclicos en sus esfuerzos financieros para proteger y promover a los sectores más excluidos es condición indispensable para la implementación de la agenda pro-equidad, por otro lado también es necesario contar con políticas concertadas para enfrentar los impactos exógenos, cuando resultan tan regresivos en términos de equidad.

Gráfico 17. América Latina (19 países): tendencias en incidencia de la pobreza* y del producto interno bruto per cápita, 1980-2004



Fuente: Cepal, Panorama social de América Latina, edición 2004 y actualizaciones, y Anuario estadístico 2004.

* Incluye la población indigente.

** Proyección.

Líneas estratégicas para una agenda proequidad

La visión estructural

El lograr avanzar hacia una distribución más equitativa del ingreso es tarea cuya complejidad resulta proporcional al tejido de factores que reproducen la inequidad. Las acciones tienen que incidir sobre los distintos canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad –el educacional, el ocupacional, el patrimonial y el demográfico–, así como sobre las barreras levantadas por la discriminación y la exclusión según género, etnia, ruralidad e infancia. Dada la diversidad de políticas que deben conformar una agenda proequidad, en las páginas que siguen sólo se plantearán algunas de ellas, y se privilegiarán aquellas áreas cuyos efectos pueden ser más integrales sobre la sociedad, tales como las políticas hacia el sector productivo, el empleo y la educación, y las transferencias condicionadas.

Para lograr este cometido se requiere abordar los problemas de la heterogeneidad estructural, atendiendo a las especificidades propias de la

economía de tres velocidades imperante en la región, de tal modo que puedan revertirse, desde la médula misma del sistema productivo, las causas que reproducen y exacerban la inequidad. En este marco, la Cepal ha planteado la necesidad de adoptar políticas públicas activas, cuyo objetivo sea “nivelar el campo de juego” mediante un sistema diferenciado de apoyos e incentivos (Cepal, 2004).

En esta lógica, además de facilitar la creación de empresas, es necesario trasladar el mayor número posible de micro y pequeñas empresas del sector informal al sector formal de la economía. Teniendo en cuenta la cantidad de actores, más allá de las políticas específicas, como los microcréditos y la capacitación y gestión, lo más efectivo parece ser la adopción de medidas de tipo horizontal, como las destinadas, entre otras cosas, a simplificar normas y trámites, reducir la carga tributaria y, especialmente, en el sector rural, a regularizar la tenencia de la tierra de los pequeños productores.

La incorporación al sector formal les permitiría a los trabajadores ejecutar nuevas actividades y acceder a algún tipo de protección social. Así mismo, en las zonas rurales la mejora de la infraestructura y el incremento de la competitividad, mediante la asociación para la adquisición de tecnología y la mejora en la comercialización, aparecen como acciones especialmente relevantes.

En el nivel de velocidad intermedia, las acciones orientadas a pequeñas y medianas empresas del sector formal deben combinar políticas horizontales y selectivas. Las primeras, para mejorar acceso a la información, el crédito, la tecnología y los sistemas de comercialización. Las segundas abarcan desde la constitución de asociaciones de pequeñas empresas, pasando por fortalecer la red de intercambios entre grandes empresas y sus Pymes proveedoras y/o clientes, hasta llegar a promover el acceso a mercados mediante la articulación entre empresas (v.gr: constitución de grupos de Pymes exportadoras), y a fortalecer estructuras productivas territoriales (*clusters*), o articuladas como etapas de una cadena de valor. Ambos grupos de políticas se están aplicando en varios países, pero es necesario ampliar su cobertura, incluir mecanismos de seguimiento y participación y mejorar la formulación.

Por otra parte, la Cepal ha considerado que las dos “llaves maestras” del esfuerzo proequidad son la educación y el empleo (Cepal, 2000a). Más aún, la articulación virtuosa entre ambas llaves constituye el principal mecanismo intergeneracional para reducir la heterogeneidad estructural y garantizar mayor movilidad social ascendente, y, con ello, más equidad.

Otras áreas de intervención que pueden tener efectos sinérgicos en la agenda de la equidad son un equilibrado desarrollo territorial (con expansión de infraestructura y servicios a las zonas rurales); políticas sociales con presupuestos progresivos y regidas por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia; y políticas de superación de la pobreza que, al mismo tiempo, apunten a la formación de capital humano, como se verá al final de este capítulo.

El empleo

Tal como recientemente lo planteara la Cepal (2005), existen cuatro grandes retos en materia de políticas de empleo para los Estados de la región:

- (a) mejorar la productividad del trabajo para promover la competitividad del aparato productivo y aumentar la tasa de crecimiento;
- (b) estimular la generación de empleos de calidad que aporten alto valor agregado;
- (c) desarrollar mecanismos de protección de los ingresos y el empleo de los trabajadores, frente a los altibajos del ciclo económico y los cambios estructurales derivados de la globalización, y
- (d) procurar la integración de grupos sociales específicos (minorías étnicas, inmigrantes, etc), al mercado de trabajo formal.

Mejorar la productividad del trabajo

Una condición necesaria, aunque no suficiente, para que la mayoría de la población incremente sus niveles de ingreso y bienestar es el incremento de la productividad de sus ocupaciones. Esto puede ser estimulado desde las instituciones relacionadas con el mercado de trabajo, por medio de la educación técnica y la formación profesional, así como mediante la constitución, en el seno de las unidades productivas, de un entorno que incentive un mejor desempeño.

Durante la década de los noventa, las reformas laborales implementadas, al resultar en una menor estabilidad en el puesto de trabajo y en el aumento de la tasa de rotación laboral, desestimularon la inversión en capacitación por parte de las empresas privadas. Por su parte, la innovación tecnológica y el cambio del perfil sectorial de las economías de la región produjeron la abrupta depreciación de gran parte del capital humano (con lo que muchas de las habilidades existentes dejaron de ser reconocidas como tales por el mercado de trabajo), ocasionaron la fuerte expansión del empleo en el sector de los servicios, lo que no se correspondía con la oferta tradicional en materia de formación profesional, y generaron una mayor incertidumbre con respecto a las necesidades futuras de la economía en materia de la estructura de calificaciones requerida.

A pesar de las complejidades que el nuevo contexto le impone a la tarea, la formación profesional tiene un importante papel por cumplir en el aumento de la productividad del trabajo. En paralelo a la actuación de los institutos estatales se ha incrementado el número de entidades privadas que ofrecen servicios de capacitación, mientras en este caso le han quedado al sector público las funciones de regulación (certificación de la competencia de las empresas capacitadoras, y de control de la calidad de los resultados), y concesión de beneficios tributarios (justificados por las externalidades positivas que se originan en la actividad).

En la región de América Latina y el Caribe, las relaciones laborales arrastran una historia de alta conflictividad, baja cooperación y fuerte desconfianza entre las partes involucradas. Pero, por el contrario, la mayor velocidad a la que ocurren los cambios en los mercados de factores y productos; la agudización de la presión de la competencia y la aceleración del progreso tecnológico exigen la conformación de un clima de mayor entendimiento dentro de las firmas, así como la realización de arreglos institucionales que estimulen la participación laboral, al permitirles a los trabajadores acceder a los beneficios derivados del incremento de la productividad. Para avanzar en esta dirección, la Cepal ha insistido en la introducción de un esquema de salarios participativos, mediante el cual al menos una parte de la remuneración podría estar asociada a la evolución de la productividad de las empresas.

Otro de los ejes por el que puede discurrir el incremento de la productividad del trabajo es la descentralización de las negociaciones laborales, de modo tal que los acuerdos alcanzados puedan reflejar de mejor manera la heterogeneidad existente dentro de cada sector en materia de tamaño de las empresas, la localización geográfica e incluso el grado de formalización de las mismas.

Generar empleo productivo

En una economía de mercado, la responsabilidad primaria de la creación de empleo corresponde a la empresa privada. En este sentido, el principal apoyo que el Estado puede dar a la creación de empleo es la generación de un entorno macroeconómico estable, de crecimiento sostenido del producto y baja tasa de inflación. Pero también existe una función positiva que el sector público puede asumir dentro de los límites del mercado de trabajo, en la cual cabe resaltar dos grandes áreas de intervención: los costos laborales, por una parte, y los costos de transacción y la eficiencia de las instituciones del mercado de trabajo, por la otra.

Una de las principales herramientas de regulación de los costos salariales es la fijación del salario mínimo. Es frecuente la crítica al establecimiento de valores de remuneración mínimos, fundamentada en el efecto adverso que este mecanismo tendría sobre los niveles de ocupación de los trabajadores más jóvenes y menos calificados, así como en la suposición de que constituiría un estímulo a una mayor informalidad. Pero el examen atento de los datos muestra que, para la experiencia latinoamericana reciente, si el salario mínimo no supera el 80 por ciento de la remuneración media en las microempresas, el grado de incumplimiento de la norma es inferior al 25 por ciento (medido como el porcentaje de asalariados que perciben un salario inferior al mínimo legal), de modo tal que existe un espacio para la aplicación de esta legislación promotora de la equidad, siempre que los aumentos estén en línea con la situación general de la economía y el nivel observado de las remuneraciones.

Se ha aducido que la alcanzada estabilidad de precios le ha restado flexibilidad a los salarios reales de la región, dado que las remuneraciones nominales suelen mostrar cierta rigidez frente a las distintas fases del ciclo económico. La consecuencia sería que, en las épocas de baja tasa de crecimiento o retroceso del nivel de actividad, el ajuste tendría lugar predominantemente por la vía de las cantidades, con lo que aumentaría la tasa de desempleo. Una forma de compensar la aludida pérdida de flexibilidad consistiría en que una parte de la remuneración dependiese de los resultados de la empresa; de este modo, en las épocas difíciles las firmas podrían realizar los ajustes necesarios y minimizarían el despido de trabajadores.

Con respecto a las políticas que pretenden incentivar la contratación de trabajadores, en la región se ha experimentado recientemente con el subsidio a los salarios. Si bien este tipo de iniciativa suele producir vínculos más duraderos entre la firma y el trabajador, también es cierto que presenta la doble desventaja de su escasa eficacia en las épocas de retracción de la demanda y baja eficiencia en las fases de auge (ya que seguramente muchas de las nuevas ocupaciones subsidiadas hubiesen tenido lugar de todos modos).

Por otra parte, los programas de "empleo de emergencia" han sido una de las respuestas habituales que han dado los países de la región, ante las contracciones económicas. Estas intervenciones han brindado empleos de corto plazo y con bajos salarios a trabajadores semi-calificados o sin calificación en proyectos de inversión en infraestructura, intensivos en mano de obra. Los programas de empleo temporal constituyen instrumentos contracíclicos, que se orientan a evitar que los ingresos de los más pobres desciendan a niveles críticos, y buscan fortalecer la base de activos de las comunidades más afectadas por las crisis, mediante la creación y/o reparación de infraestructura y servicios sociales básicos. Habitualmente, las poblaciones objetivo de estos programas han sido los jefes de hogares pobres desempleados. En algunos casos, se ha incluido a los subempleados, y también se ha procurado atender a grupos con vulnerabilidades especiales.

El mercado de trabajo se caracteriza por fallas de información, con desconocimiento de parte de las firmas sobre las habilidades y características personales de los trabajadores, previamente a su contratación. Esta opacidad del mercado de la fuerza de trabajo hace que las recomendaciones de terceros, y los lazos sociales extra económicos, tales como la amistad o las lealtades políticas, incidan en la empleabilidad de las personas. De este modo, aquellos trabajadores que carecen de capital relacional, aunque cumplan con los requerimientos objetivos del puesto, resultan excluidos.

Una mayor eficiencia en la intermediación laboral contribuiría a disminuir esas formas de discriminación, y aportaría así al aumento de la

equidad. El establecimiento de un sistema de certificaciones laborales, por medio de mecanismos que necesariamente deben comprender la cooperación público-privada, mejoraría la transparencia del mercado, bajaría los costos de transacción y aumentaría la movilidad laboral.

Generar mecanismos de protección

La alta volatilidad del crecimiento económico y las modificaciones estructurales por las que atravesó la región llevaron a las empresas a enfrentar cambios frecuentes, muchas veces de naturaleza abrupta. La necesidad de las firmas de efectuar ajustes veloces con el fin de no perder o de recuperar competitividad entraban en conflicto con la existencia de contratos rígidos, en especial en el mercado laboral. Lo anterior llevó a la modificación de la legislación en cuanto a la distribución de las horas de trabajo, las condiciones de despido sin justa causa y la remuneración de las horas extraordinarias.

Sin embargo, la experiencia muestra que una excesiva flexibilidad también entrafía costos. Así, se ha encontrado que la flexibilización extrema encierra desincentivos a la inversión en capital humano; provoca insatisfacción en los trabajadores, con lo que reduce los estímulos a un mejor desempeño, y atenta contra la empleabilidad de ciertos grupos (por ejemplo, las personas de mayor edad). Estos costos tienen en común el incidir negativamente sobre la igualdad y el constituirse en obstáculos a la mejora en la situación de los sectores más pobres de la sociedad.

Por un camino alternativo, menos inequitativo, una forma posible de promover la estabilidad de los trabajadores sería trasladar la flexibilidad a las horas trabajadas y a los salarios, de modo tal que pueda atemperarse el impacto sobre los niveles de empleo en épocas de grandes cambios estructurales o coyunturas recesivas.

De todas formas, más allá del mecanismo de flexibilización de los contratos que se escoja, la tarea central del Estado frente al aumento de la inseguridad en el empleo debe ser el rediseño de los sistemas de seguridad social, de tal manera que estén orientados a los trabajadores y no a los puestos que ocupan, y a la instauración de mecanismos solidarios de financiamiento, para garantizar la cobertura independientemente de la capacidad de contribución de las personas.

Con respecto a esto último, para evitar situaciones de extrema desprotección y vulnerabilidad es importante que el Estado garantice mecanismos para mitigar la desprotección en los ciclos de contracción de la actividad económica, mediante la combinación de sistemas obligatorios y solidarios de seguro de desempleo, los programas especiales de empleo de emergencia y de capacitación ya mencionados, y sistemas que aseguren niveles mínimos de protección social. Los mecanismos para compensar la pérdida de ingresos por efecto de aumentos del desempleo debieran ser

un componente clave de protección social, y evitarían los incrementos de la pobreza en períodos recesivos. Si bien estos mecanismos han consistido sobre todo en sistemas de subsidios, también cabe considerar la creación de sistemas basados en seguros y ahorro forzoso, que si bien no compensan íntegramente la pérdida de ingresos, sí mantienen la continuidad en el acceso a los servicios de salud y las cotizaciones previsionales, y, por otro lado, facilitan la permanencia de los hijos en el sistema escolar, así como el pago de la vivienda.

Generar iniciativas dirigidas a grupos con problemas específicos

Las medidas generales orientadas a aumentar la tasa de empleo, promover aumentos de la productividad en las nuevas ocupaciones y generar mecanismos de protección social muchas veces no llegan, o lo hacen de manera insuficiente, a ciertos grupos sociales con características particulares. Tal es el caso de las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los inmigrantes.

El primer paso debe ser dado en el inicio mismo de la oferta laboral, es decir, en el sistema educativo. Este debe actuar de modo tal que pueda compensar las desventajas que puedan existir por razones de género o adscripción étnica, para que puedan contribuir a la igualdad de oportunidades.

Desde la óptica de la demanda, en los últimos años en algunos países se introdujeron contratos especiales dotados de menores derechos a los habituales, dirigidos a esos grupos. Una consecuencia de esa iniciativa ha sido la sustitución de mano de obra empleada por medio de contratos estándar por miembros de algunos de estos grupos con problemas específicos (v.gr. jóvenes) a un menor costo. Si bien en ocasiones este tipo de medidas ha servido para una mejor inserción de los colectivos afectados, por otra parte ha dado lugar a abusos y ha terminado validando la segmentación del mercado.

A ese respecto, parece imprescindible que los Estados redoblen sus esfuerzos para garantizar la vigencia efectiva de la legislación antidiscriminatoria, mediante la realización, en paralelo, de campañas de esclarecimiento de manera coordinada con las organizaciones empresariales y otras organismos sociales.

La educación

Para mejorar la equidad se requiere instrucción de calidad que aumente los logros educativos en los sectores pobres, lo que implica trabajar tanto sobre las condiciones de oferta educativa como sobre las de demanda. Esto requiere un conjunto diversificado de políticas, entre las que destacan: extender medidas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar;

generar programas intersectoriales y comunitarios que tengan un impacto más sistémico sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal; reforzar e incrementar los programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo; adaptar el currículo de los ciclos prebásico y básico a las condiciones socioculturales de los educandos y manejar adecuadamente el instrumento del subsidio para mejorar la oferta de la educación pública y el acceso por parte de las familias de bajos ingresos.

El indicador más habitual para evaluar el impacto pro-equidad de las intervenciones en educación es el grado de continuidad y progresión educativas de aquellos grupos con mayor tendencia a los bajos logros causados por los niveles socioeconómicos de sus hogares. Muchos países de la región muestran un contraste entre las altas tasas de ingreso al sistema y la baja continuidad de los estudiantes, hasta el final de la enseñanza secundaria. También se registran altos niveles de repitencia, deserción e inasistencia, problemas que se concentran en las zonas más deprimidas o dispersas, y en las familias con menores ingresos.

El impacto en la equidad por parte de la educación se logrará cuanto más se reduzcan las brechas en logros (años aprobados), y aprendizajes efectivos entre los niños y los jóvenes procedentes de distintos niveles de ingresos familiares, lugares de residencia y perfiles étnico-racial. Y no sólo porque esto implique nivelar tasas de retorno en las trayectorias laborales futuras de los actuales educandos, sino también porque existen significativos retornos intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, dada la alta incidencia que tiene el nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación.

Por último, existe una correlación evidente entre la mayor educación de las mujeres pobres y el logro de mejores condiciones de salud de sus familias en el futuro, puesto que la escolaridad de las mujeres es determinante para reducir la mortalidad y morbilidad infantiles; mejorar la salud y nutrición familiares y establecer tasas de fecundidad que contribuyan a la conformación de hogares que se ubiquen de modo sostenible por encima de la línea de pobreza.

La equidad plantea aquí un doble desafío. Por un lado, es necesario intervenir en el sistema formal de educación para eliminar, o al menos disminuir significativamente, la segmentación en términos de la calidad de la educación que se ofrece a los distintos estratos sociales. Y, por otro lado, implica apoyar las condiciones de demanda de los sectores más desfavorecidos; vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo en los sectores más rezagados, y las posibilidades que dichos sectores tienen para capitalizarse por medio del sistema.

Las políticas orientadas a elevar y uniformar la calidad de la educación, sobre todo en los sectores donde se registran las mayores debilidades, son muy diversas y no se excluyen entre sí. En primer término, se encuentra la focalización de recursos especiales en zonas de rendimientos más bajos, con el fin de mejorar la infraestructura escolar, la capacitación docente y los materiales de aprendizaje. La dotación de computadoras para iniciar a los alumnos en el uso de redes y la vinculación de la comunidad de padres en apoyo de la educación de los hijos son también estrategias importantes. Más recientemente se han aplicado políticas de transferencias monetarias directas a las familias para evitar que, por costos de oportunidad, las más pobres retiren a los hijos de las escuelas. Programas como el de bibliotecas de aula, la extensión del horario en la escuela, la distribución de materiales didácticos y la alimentación complementaria constituyen otros ejemplos de medidas que buscan mejorar la calidad educativa.

En relación con los factores de demanda anteriormente mencionados, un aspecto crucial que, por su relevancia, merece ser especialmente considerado se refiere al acceso universal al ciclo de educación preprimaria. En efecto, diversos estudios referentes a trayectorias de logros educacionales muestran que los alumnos que han tenido acceso a la educación preprimaria tienden a mostrar mejores resultados, tanto en ritmo de progresión como en aprendizajes efectivos, en los ciclos de educación posteriores. Esto se debe, sobre todo, al efecto profundo y perdurable de la estimulación precoz sobre la capacidad de aprendizaje de las personas a lo largo de toda su vida.

Tanto más importante resulta facilitar el acceso a preprimaria de niños de familias de bajos ingresos y de zonas rurales, por cuanto son precisamente ellos quienes menos probabilidades tienen de contar con este tipo de estímulo inicial en los hogares. Piénsese que en los hogares pobres existe un número mayor de niños por madre, que el nivel educacional promedio de los padres es comparativamente bajo y que los patrones de socialización están más restringidos por la falta de recursos. En consecuencia, con mayor razón es preciso garantizar mejores condiciones de inicio en las trayectorias educativas a estos niños, con el fin de que la igualdad de oportunidades pueda traducirse, más tarde, en mayor igualdad de logros efectivos. Al respecto, puede resultar elocuente la experiencia de Cuba, país en el que la educación pre-primaria tiene cobertura universal, y donde los aprendizajes de los alumnos en primaria y secundaria, medidos por pruebas estandarizadas, muestran un nivel superior al registrado por el resto de los países de la región.

De este modo, este doble desafío impuesto por la equidad a los aspectos educacionales de oferta-calidad y demanda-acceso se traduce en un conjunto diversificado de políticas que cada país debe calibrar a la medida de sus propias inequidades: medidas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar; programas con impacto sobre las condiciones de

acceso de los pobres a la educación formal; programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo, y movilización de la propia comunidad para mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres.

Los procesos de reforma educativa, presentes en casi todos los países de la región desde comienzos de la década pasada, han introducido un amplio abanico de políticas encaminadas a mejorar las condiciones de acceso a la educación y el conocimiento en los grupos más rezagados; pero, pese a ello persisten las brechas en aprendizajes y logros por grupo socioeconómico, distribución espacial y adscripción étnico-racial. Se ha señalado que el clima educacional de los hogares, medido sobre todo por el logro educativo de los padres, tiene una influencia significativa en los logros de los hijos. Pero también es importante lo que ocurre dentro de la sala de clases, vale decir, en la relación cotidiana que se establece entre el profesor y los educandos.

En general, la estratificación de retribuciones docentes lleva a que los buenos maestros terminen contratados por colegios privados o establecimientos con ambientes de aprendizaje menos problemáticos. Esta situación refuerza el círculo vicioso por el cual los alumnos que más requieren docentes de buena calidad para contrarrestar las desigualdades de origen son precisamente quienes menos acceden a ellos; pero también plantea la necesidad de aplicar políticas compensatorias —por ejemplo: primas en dinero— que premien a los maestros que enseñan en aquellos medios donde los logros y aprendizajes son más bajos. Sólo de este modo parece posible redistribuir la planta docente, de modo tal que en las aulas a las que asisten los niños y jóvenes de familias pobres, o de las zonas rurales, o de regiones de alta densidad de población indígena o afro-descendiente, tiendan a concentrarse profesores con mayor capacidad para estimular el aprendizaje, apoyar a los rezagados y transmitir conocimientos oportunos.

La optimización de las condiciones de acceso al sistema y de egreso del mismo exige revitalizar la demanda educativa y la participación de la comunidad. Así, podría mejorarse la pertinencia de la oferta educativa, en especial la que se orienta a los sectores menos favorecidos, e impulsar la continuidad dentro del sistema, mediante un mayor compromiso de las familias en el proceso educativo, con lo cual se evitaría la deserción prematura y se facilitarían el logro de mejores opciones laborales en el futuro.

Tradicionalmente se ha tratado de mejorar la eficacia de la educación operando sobre variables directamente ligadas a la oferta educativa tales como los insumos materiales, las prácticas de instrucción y los textos escolares, entre otros. Dichas intervenciones son relevantes, pero no debe olvidarse que casi 60 por ciento del rendimiento diferencial obedece a factores extraescolares (Banco Mundial, 1995), y que "el clima educacional del hogar (años de estudio de los adultos del hogar) es el factor de mayor incidencia en los logros educacionales de los niños, explicando entre 40

y 50 por ciento del impacto que ofrecen las características del contexto socioeconómico y familiar" (Gerstenfeld y otros, 1995).¹⁴

Para mejorar condiciones de la demanda será necesario adoptar medidas coordinadas que conciernen a los hogares, la comunidad local y las escuelas, con el fin de que los grupos más vulnerables puedan aprovechar adecuadamente la oferta educativa. Una política que puede resultar efectiva es la de las transferencias a la familias pobres, que exigen como contraprestación la permanencia de los niños y jóvenes en las escuelas, tal como se muestra en el acápite siguiente. También se ha visto que es positivo movilizar energías para presionar por mejores condiciones en la oferta educativa –comunitarios, trabajadores sociales, organismos no gubernamentales de fuerte arraigo comunitario, planificadores y ejecutores de programas de apoyo social–. La movilización de actores diversos, insertos en la vida de la comunidad, permite ir construyendo una red de apoyo para los niños y jóvenes de familias que habitan en zonas de bajos ingresos, con el fin de incrementar el capital cultural que permita elevar su rendimiento educativo.

Se requieren políticas complementarias para reforzar la continuidad educativa de los niños y jóvenes pobres, quienes registran los índices más elevados de deserción y repetición; "lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles, además de una educación de buena calidad, un horario más extenso de clase que permita compensar las limitaciones que el clima familiar impone a la capacidad de aprender; programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa abandonar alguna inserción laboral" (Franco y otros, 1998).

Teniendo en cuenta el nivel y la distribución de ingreso de la región es fundamental fomentar la creación de lugares de acceso colectivo a Internet. Dentro de ellos, son claves los establecimientos educativos, y de ahí la importancia de la difusión del equipamiento y la capacitación en informática en las escuelas a las que acuden educandos que no tienen otro modo de familiarizarse con la conexión a redes y las nuevas formas de acceder a información y conocimientos. Ya varios países de la región han invertido esfuerzos importantes en esa dirección. Pero, todavía es necesario avanzar mucho más. La disposición y el uso de computadoras en bibliotecas de escuelas y en salas de informática en los establecimientos escolares abre opciones de aprendizaje y acceso a información a los alumnos. Además, familiariza con los lenguajes y usos de la computación, lo cual constituye un elemento indispensable para acceder más

14 Y más adelante: "... La capacidad económica (distribución del ingreso per cápita de los hogares), explica entre 25 por ciento y 30 por ciento; en tercer lugar figura la infraestructura física de la vivienda (hogares hacinados y no hacinados), y, por último, el nivel de organización familiar (cuyos extremos son los hogares con jefatura femenina sin cónyuge y aquellos integrados por ambos cónyuges casados)" (Gerstenfeld y otros, 1995).

tarde a la educación superior, a los empleos productivos, a las nuevas formas de intercambio simbólico y a la intercomunicación a distancia. No por nada se ha dicho que la nueva división entre informatizados y no informatizados es la versión finisecular de la clásica brecha entre alfabetizados y analfabetos.

**Nuevas redes de protección social y nuevas formas de política social:
los programas de transferencias condicionadas**

Desde comienzos de la década de 1990, los países de América Latina y el Caribe han hecho importantes esfuerzos para reformar sus programas de protección social asistencial que operan mediante la entrega de transferencias directas a los grupos más pobres, procurando integrar propósitos de atenuación de los efectos de las crisis económicas con la consecución de objetivos más amplios, como son el fomento del capital humano y la creación de activos para las comunidades pobres. Se busca así interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Tradicionalmente, las redes de asistencia social han sido percibidas como políticas necesarias para la equidad, pero poco eficientes, y que pueden generar dependencia si no son limitadas a tiempo (Gentilini, 2005). Esta visión ha sido reforzada, porque muchos programas de asistencia han evidenciado una multiplicidad de problemas de funcionamiento como errores de focalización; falta de coordinación intersectorial; altos costos de administración; corrupción y clientelismo político y la creación de incentivos perversos al empleo (Coady, 2003; Grosh, Hodinott y Coady, 2004; Morley y Coady, 2004). También se ha criticado la insuficiencia de las transferencias y las bajas coberturas de los programas como para esperar impactos sustantivos en las tasas totales de pobreza (Acosta y Ramírez, 2004; Sojo, 2003).

En los últimos años, se ha realizado una revisión crítica del *trade off* entre equidad y eficiencia. Se ha observado que el apoyo a la mantención de niveles básicos de consumo, la entrega de incentivos para la acumulación de capital humano y el acceso al crédito pueden reducir los costos derivados de los riesgos sin cobertura y de las inequidades no resueltas (Ravallion, 2003). También se ha apreciado en algunos países de América Latina y el Caribe una tendencia a la integración de programas innovadores de asistencia en redes de protección más amplias, las cuales propician la generación de sinergias en los diferentes ámbitos del desarrollo y la superación de la fragmentación institucional. Algunas de estas redes de protección se han propuesto metas ambiciosas de cobertura, y han procurado garantizar el acceso a servicios sociales a una buena parte de la población en situación de pobreza.

Las redes de protección asistencial tienen dos papeles interrelacionados: primero, un papel promocional, de eliminación de la pobreza cró-

nica; y, segundo, un papel protector, que implica prevenir que las familias vulnerables a choques económicos se sumerjan en una espiral de pobreza (Coady y Lee Harris, 2004). Durante las últimas décadas, los gobiernos de la región han utilizado una amplia gama de transferencias monetarias directas para cumplir funciones de paliación de los efectos de las crisis y/o superación de la pobreza en el largo plazo. Entre estas intervenciones destacan los programas de transferencias condicionadas, que fueron implementados principalmente para enfrentar problemas de pobreza estructural, y los programas de empleos de emergencia, normalmente desarrollados como respuesta a las crisis económicas.

Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la realización de inversiones en capital humano deben ser entendidos en el marco de un nuevo enfoque de protección social, que integra objetivos de asistencia con propósitos de fomento del capital humano y de la superación de la pobreza en el largo plazo. Los programas están orientados a entregar transferencias monetarias a las familias pobres, bajo la condición de que estas inviertan en tres de los componentes básicos del capital humano: educación (y junto a ella, mitigación del trabajo infantil), salud y nutrición. En el caso de los programas que condicionan la entrega de las transferencias a la realización de inversiones en el componente de educación, la mayoría de los que se han aplicado en América Latina y el Caribe exigen porcentajes mínimos de asistencia a los centros educacionales, los cuales fluctúan entre un 80 por ciento y un 90 por ciento.

Aparte de estos requisitos, los programas que además condicionan la entrega de transferencias monetarias a los componentes de salud y nutrición, lo hacen de acuerdo con un seguimiento, por parte de las madres, del protocolo estipulado de atención de salud y nutrición de los hijos por los servicios correspondientes. De esta manera, en los programas de transferencias se combinan, por un lado, un apoyo en ingresos adicionales a las familias pobres y en extrema pobreza, y por el otro, la formulación de exigencias hacia las familias receptoras de los recursos en la perspectiva de una elevación del capital humano (en salud, educación y nutrición). Estos programas sirven, a su vez, como dique de prevención del trabajo infantil, la deserción escolar, la desnutrición y la morbimortalidad en ese grupo de la población.

Los programas de transferencias condicionadas representan, desde el punto de vista de su diseño, un cambio significativo en la provisión de servicios sociales en América Latina y el Caribe. En particular, el condicionamiento de las transferencias al cumplimiento de compromisos por parte de las familias constituye un mecanismo orientado a la generación de incentivos y la reducción de los costos de oportunidad para la utilización de la oferta de servicios sociales. Esto supone una innovación con respecto a las aproximaciones tradicionales de transferencias no condicionadas, que se limitan a suplementar los ingresos monetarios fami-

liares en el corto plazo pero sin introducir requerimientos de conducta destinados a fomentar la acumulación de capital humano en el largo plazo (Rawlings, 2004).

La lógica proequidad de las transferencias condicionadas descansa en dos premisas. La primera es que la transferencia directa es la forma más clara de redistribuir ingresos desde la política social estatal hacia los sectores más vulnerables y de menores ingresos. La segunda es que el mecanismo utilizado promueve la formación de capital humano en los sectores donde este es más precario y discontinuo, con lo cual ayuda a nivelar estos activos en la sociedad, o al menos a no dejar a nadie bajo un piso mínimo que les impida entrar a la dinámica de oportunidades futuras. De esta manera, el impacto redistributivo es simultáneamente presente y futuro, coyuntural y estratégico.

Las redes de asistencia social han evolucionado desde un enfoque limitado al aseguramiento de los ingresos durante eventos de crisis hasta una aproximación en que las transferencias monetarias protegen a las familias de la disminución temporal en sus capacidades de generación de ingresos y de la incapacidad más o menos permanente para participar en el mundo laboral y producir ingresos autónomos (Subbarao, 1997). Este esquema conceptual proporciona los elementos básicos para una visión más holística y complementaria de las distintas funciones de los programas de asistencia social, en el que caben tanto las estrategias de paliación de los peores efectos de los choques económicos como las acciones de superación de la pobreza.

Estas intervenciones también se diferencian de las aproximaciones tradicionales en tanto funcionan sobre la base de principios de intersectorialidad, corresponsabilidad y focalización (Skoufias y Parker, 2001). En rigor, la apuesta por el incremento de la demanda de servicios requiere altos estándares de coordinación entre los distintos niveles y sectores de la administración pública, con el objeto de garantizar una oferta institucional suficiente. Al mismo tiempo, las transferencias se proporcionan en un marco de corresponsabilidad y activación de las familias beneficiarias (especialmente de las mujeres), y emplean mecanismos de focalización rigurosos para asegurar que los más pobres sean atendidos por los programas.

Los impactos de algunos de los programas de transferencia monetarias aplicados en la región han sido diversos, y se relacionan tanto con efectos sobre los ingresos monetarios y las dimensiones de la pobreza, como con los impactos propios observados en los componentes meta de capital humano de dichos programas. Así, al analizar ciertos impactos en ingresos y pobreza surgen experiencias como las del programa "Oportunidades" en México, cuyas evaluaciones señalan que, en términos de ingresos monetarios, la pobreza disminuyó en un 17 por ciento en las áreas intervenidas por el programa, mientras la brecha de la pobreza se redujo en un 30 por ciento

y la severidad disminuyó en 45 por ciento.¹⁵ Al respecto, Skoufias y McClafferty, (2001) determinan que si se hubiera empleado una transferencia no focalizada, la brecha habría disminuido en un 28 por ciento y la severidad en un 36 por ciento, lo que indica que los efectos fueron más importantes entre los hogares más pobres

Otro de los programas aplicados en la región y que por su antigüedad es uno de los más analizados en la reciente literatura de evaluación de impactos de programas de transferencias monetarias condicionadas, es "Beca escuela" de Brasil, iniciado a mediados de los años noventa. Al respecto, si bien las evaluaciones señalan que el programa ha sido eficaz en cuanto a reducir la brecha de pobreza (Banco Mundial, 2001), las transferencias han tenido poco impacto en la incidencia de este problema, o bien esta situación se explicaría por el bajo monto de la transferencia y la precaria situación de las familias beneficiarias (Godoy, 2002).

Adicionalmente, las ayudas monetarias también han funcionado como mitigadoras de los choques económicos. Por ejemplo, en la fase piloto de la RPS Nicaragua, los ingresos de los beneficiarios se mantuvieron invariables, pero se observó una caída significativa en las familias del grupo de comparación, lo que se atribuyó a la crisis económica que afectó a las zonas donde se implementó el programa (Ifpri, 2002).

Una de las principales lecciones derivadas de las reformas de los programas de transferencias es la necesidad de una política integral de protección asistencial, que combine y sincronice adecuadamente instrumentos de corto y largo plazo, y que permita la creación de sinergias que amplifiquen su impacto e incrementen su eficiencia. La experiencia de los programas de transferencias pone de manifiesto la relevancia de intervenciones que aborden transversalmente las distintas capacidades de las familias, y que combinen los suplementos a las pérdidas temporales en los ingresos con las acciones permanentes sobre las causas de la pobreza. En este último plano, destacan la protección y el fomento del capital humano (en educación, salud y nutrición) y la transferencia de activos (infraestructura económica y social).

Esto pone de manifiesto la importancia de la construcción de vínculos entre los programas de transferencias y otros dispositivos de la política pública, como el sistema de protección social más amplio y las instituciones que proporcionan servicios promocionales. En este sentido, una experiencia que hay que tener en cuenta es el programa "Chile solidario", que combina asistencia y promoción, y que procura la creación de sinergias en cuatro dimensiones claves del desarrollo: a) ingresos monetarios, b) capital

15 La magnitud o incidencia de la pobreza está dada por el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza. La brecha de la pobreza resulta del producto de la incidencia por la distancia entre el ingreso medio de los individuos pobres y la línea de pobreza (expresada como fracción de esta última). La severidad de la pobreza es una medida que pondera más a aquellos pobres que más lejos se encuentran de la línea.

humano, c) capital social, y d) vulnerabilidad familiar. Esta iniciativa agrega a la política social un sistema de garantías con respecto a la obtención de transferencias monetarias directas por parte del Estado con base en una perspectiva de derechos, y desarrolla acciones proactivas para vincular a los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas "puente" con la red de protección social más amplia, incluyendo las pensiones no contributivas y servicios de promoción.

También es necesaria la creación de sinergias a partir de la integración de los programas de asistencia con las iniciativas de generación de empleo permanente, debido a que se agregaría a los eslabones educación-salud-alimentación, de la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza, el componente inserción en el mercado de trabajo. En este ámbito, se deben destacar iniciativas como "Proempleo-Chile solidario", "Opciones productivas" (México), y "Jóvenes en acción" (Colombia). "Proempleo solidario" utiliza los subsidios a la contratación de mano de obra, y fomenta la inserción en el mercado formal, y "Opciones productivas" entrega microcréditos y destina una parte apreciable de sus recursos a apoyar a familias residentes en zonas rurales, mientras emplea otra fracción de las transferencias para la generación de auto empleo.

La construcción de una institucionalidad social para la equidad

En la última década se ha observado una mejora unilateral de la institucionalidad de la política económica (bancos centrales independientes, límites al déficit fiscal y la creación de fondos anticíclicos). Si bien es mucho lo que todavía resta por avanzar en este campo, en particular en lo que se refiere a reducir la volatilidad real y extender estos logros a toda la región, no hay duda de que esta institucionalidad ha contribuido a mejorar el comportamiento macroeconómico de los países de América Latina y el Caribe. Diversos factores intervienen en la mayor credibilidad de las instituciones depositarias del manejo macroeconómico: definiciones de competencias y mandatos consensuados políticamente y normas legales concomitantes; incorporación de personal técnico competente y recursos económicos necesarios para la gestión, entre otros. Sin embargo, es innegable que un elemento sobre el cual se ha basado este capital es el establecimiento de objetivos claros instituidos como mandatos que deben cumplir las instituciones en cuestión. La claridad de los objetivos y el buen manejo de los recursos son dos atributos de naturaleza política que han fortalecido a las instituciones.

La voluntad política necesaria para la creación de estas instituciones y la experiencia que de ella surge debe transferirse a la construcción de instituciones sociales organizadas sobre tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia.

Los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia no tienen un correlato sencillo en la práctica y, a la hora de tomar decisiones concretas,

suele entenderse erróneamente que la focalización es, por fuerza, una negación de la universalidad, aunque si se aplica correctamente resulta un instrumento eficaz para lograr la universalización de un derecho. Debido a sus características, las políticas sociales tienen grandes exigencias en términos de la calidad institucional que requieren para tener éxito. Ello obedece al hecho de que son altamente redistributivas, suelen cruzar límites jurisdiccionales y demandan la movilización en todo el territorio, involucrando a varios actores políticos, en distintas etapas del proceso de instrumentación, atienden un problema con características multidimensionales y tienen un fuerte componente temporal. Esta es una diferencia importante respecto de las instituciones encargadas de la gestión macroeconómica, donde existe una correspondencia más estrecha entre objetivos e instrumentos.

Siendo así, corresponde preguntarse si no es posible acaso, señalar un conjunto de atributos comunes, que podrían ser tomados en cuenta a la hora de reflexionar sobre la construcción de instituciones sociales: vigencia temporal de largo plazo, eficiencia-transparencia, articulación institucional, participación ciudadana, versatilidad territorial, regulación de la participación privada en la provisión, exigibilidad de los derechos (Machinea, 2005). Las instituciones que cumplan con estos atributos serán, casi siempre, instituciones de orden intermedio, que obviamente serán más eficaces en la medida que interactúen con instituciones de orden superior y en el marco de una estabilidad político económica que contribuya a la consolidación de las instituciones clave de la política social. Muchos de esos atributos son comunes al diseño de las políticas en otros ámbitos, ya sea el propio de la política económica como el de la política de sostenibilidad ambiental, pero algunos de ellos son particularmente relevantes en el campo social.

Un primer atributo es la vigencia de programas explícitamente acordados y que permanezcan en el tiempo. La intervención sobre lo social, especialmente cuando se atiende a factores de tipo estructural y no coyuntural, requiere sostenibilidad para consolidarse y rendir los resultados esperados. El problema en este punto radica en que la "razón política", sobre todo la vinculada con la competencia electoral, reclama resultados rápidos y visibles que muchas veces la política social no puede dar (como es el caso de la educación, cuyos resultados se hacen visibles en el largo plazo). Entonces, la única manera de mantener políticas sociales de impacto diferido (pero estructural o exhaustivo) es no someterlas a esa razón política. Por el contrario, tienen que ser políticas de Estado.

Para esto se requiere un pacto fiscal y un acuerdo político y social; en el primer caso, porque sin un monto mínimo de recursos es casi imposible atender las demandas sociales y, en el segundo, porque sin un acuerdo social y político es difícil mantener ciertas políticas explícitamente definidas en el mediano y largo plazo. Se trata, pues, partiendo del pacto fiscal y de un acuerdo político social, de "blindar" aquella parte del gasto social que se considere más importante. Esta definición cumple con un doble propósito.

Por un lado, la prioridad la recibe el acuerdo político explícito en el ámbito parlamentario y, por otro lado, se aseguran los recursos fiscales para el financiamiento de los programas incluidos, lo que permite su continuidad.

El segundo atributo es que las instituciones deberían atender el requisito de gestión eficaz. La gestión de programas sociales, sobre todo los de carácter focalizado y orientado a grupos de riesgo, tiene particularidades que la distinguen de la administración de programas en otras áreas de la política pública. El modelo gerencial debe adecuarse para llegar a las poblaciones carenciadas ya que, de lo contrario, el esfuerzo no alcanzará a los más necesitados.

Para ello, se requieren dos ingredientes. Primero, el desarrollo de capacidad técnica permanente en los organismos sociales, procurando la continuidad de los actores clave, como los responsables de los programas sociales. Segundo, es preciso institucionalizar la transparencia de la información, tanto para el diseño de los programas como para la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas y, muy especialmente, para que los sectores a los que se pretende llegar con el programa tengan conocimiento de los medios con que cuentan para mejorar su situación. Esta es la mejor manera de terminar con la corrupción y el clientelismo político. Es necesario, entonces, crear instituciones cuyo atributo sea la constitución de cuerpos técnicos permanentes encargados de los programas y donde el acceso a la información relevante sea exigible por la sociedad.

El tercer atributo es la capacidad para articular instituciones de la política social. Esta necesidad surge de las características multidimensionales de los temas sociales. El concepto es claro, aunque su aplicación es difícil, pero en la medida en que existen actores múltiples, la intervención tiende a ser cada vez más comprensiva y los programas específicos poseen propósitos relacionados, resulta clave la articulación. A esta se asocian beneficios netos, ya que se evitan superposiciones y se reducen costos. Por otro lado, es necesario avanzar hacia la integración de cierto conjunto de programas.

El cuarto atributo es el de participación y reclamo -empoderamiento, según suele decirse con frecuencia- o simplemente "voz" para usar el conocido término de Hirschman. Es fundamental fortalecer y estimular la participación de la población en la asignación de recursos y en la definición de prioridades y programas. Una capacidad importante que debe desarrollarse en la región con el fin de potenciar la participación ciudadana es acercar el trabajo del gobierno a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales, tejiendo redes de colaboración que incorporen a los diferentes actores sociales y aprovechen los voluntariados. Este es un camino que puede contribuir a vigorizar la democracia con un contenido real y no supone el debilitamiento de los mecanismos de representación tradicionales. Al contrario, debería reforzar su vigencia. Frente a la mala gestión, la corrupción o el abuso, es necesario incentivar la participación, tanto en el ámbito local como en el nacional. Además, la participación de la

sociedad civil puede ser decisiva para ayudar a mantener la continuidad de ciertas políticas sociales ante el cambio de los gobiernos, es decir, puede ser la "voz" de los objetivos de largo plazo.

El quinto atributo es que las instituciones deben concebirse tomando en cuenta las dimensiones territoriales. En la dimensión espacial es donde las políticas públicas, sobre todo aquellas que convergen sobre los procesos de descentralización, cumplen un papel central. Esto también ayuda a que la gente se haga oír, al estar cerca de los beneficiarios para que estos puedan exigir y controlar, reconociendo las distintas realidades regionales, y para que contribuyan, en suma, a profundizar los mecanismos democráticos de participación.

Sin embargo, los eventuales problemas que pueden surgir no son despreciables y pueden comprender cuestiones tales como el aumento del clientelismo político, la pérdida de eficiencia por la escasez de personal calificado y el aumento de la inequidad, en ausencia de mecanismos de compensación, entre otros. Por tanto, es necesario avanzar hacia la descentralización, pero prestando la debida atención a la velocidad y la secuencia. La descentralización debe ser gradual, ya que hay que capacitar, compensar, regular y generar incentivos para un buen comportamiento y evaluar, para lo que la información es esencial. En particular, antes de descentralizar es esencial conocer la capacidad institucional del gobierno que va a recibir la nueva función. La descentralización, en suma, debe responder a la lógica de las políticas sociales para evitar que la racionalidad del proceso se desnaturalice frente a las urgencias fiscales y de ajuste macroeconómico.

El sexto atributo tiene que ver con la necesidad de encarar el desafío regulatorio que demanda la mayor combinación público-privada en la prestación y financiamiento de los servicios. Esto es particularmente importante en sectores como la salud y la previsión social, donde se presentan considerables complejidades de medición de calidad y de acceso a los distintos tipos de prestaciones y servicios.

Además, la organización de la regulación debe contar con instancias que permitan arbitrar los conflictos entre los proveedores y la población usuaria. Para asegurar la independencia del esquema, la regulación debe estar a cargo de entes especializados que, en algunos casos, pueden ser autónomos sin perjuicio de la responsabilidad pública global.

El séptimo atributo tiene que ver con la exigibilidad de los derechos económicos y sociales. La construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por tanto, como depositario de derechos. A tal efecto, es necesario crear instituciones que se ocupen de atender dichos derechos y en las cuales los ciudadanos hagan valer —de manera compatible con el interés colectivo— sus derechos sociales, entre ellos los establecidos en los "Objetivos de Desarrollo del Milenio": educación, salud y alimentación.

A modo de conclusión

En la perspectiva del desarrollo centrado en los derechos, la región de América Latina y el Caribe muestra una evolución dispar durante las últimas dos décadas. Se observa una clara asincronía entre la evolución de derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos sociales, por el otro. En el caso de los primeros, los procesos de institucionalización de democracias políticas y recuperación del Estado de Derecho en muchos países marcan una inflexión positiva. Prácticamente todos los países de la región tienen hoy gobernantes elegidos por votación popular, incluso de presidente, parlamentarios, alcaldes y gobernadores. La libertad de pensamiento, expresión, culto y asociación es casi universal.

Los derechos sociales, en cambio, no siguen la misma evolución. Al respecto, hay que reconocer la persistencia de altos niveles de pobreza y la rigidez regresiva en la distribución del ingreso. Subsisten factores estructurales de exclusión en nuestras sociedades y economías: (a) la segmentación en la inserción productiva; (b) los factores adscriptivos y territoriales, y (c) las agudas inequidades en acceso a los activos y el patrimonio. Todo ello perpetúa y refuerza las desigualdades e impide que el progreso tenga un impacto distributivo acorde con lo que prescriben los derechos sociales.

Además, nuevos elementos relacionados con la volatilidad económica, la vulnerabilidad externa y los cambios en el paradigma del trabajo erosionan la capacidad de los Estados para responder a las demandas ciudadanas, y tienen como efecto una mayor dificultad para garantizar la inclusión y la equidad sociales. Esta situación refuerza y exacerba factores de larga data que explican la inequidad, tales como la estructura de la propiedad, la segmentación en las capacidades productivas y el desigual acceso a la educación, a la salud, a ciertos servicios sociales básicos, la justicia o el financiamiento. Entre estos factores también se encuentra la estratificación social acompañada con diferencias por etnia, género y ruralidad.

Todo esto contrasta, además, con los esfuerzos de los gobiernos por aumentar la inversión social en los grupos más pobres, tal como lo atestigua el aumento del gasto social durante la última década en casi todos los países de la región (y en buena parte de ellos, el reordenamiento de dicho gasto para optimizar el impacto sobre los grupos más pobres). Pero estos esfuerzos se estrellan, por otra parte, contra el relativo estancamiento del PIB per cápita en un largo período que va de 1980 al 2003 (aunque entreverado de matices), con bajos niveles de inversión y un mercado laboral donde la informalidad y la brecha salarial tienden a incrementarse. Por otra parte, es necesario aclarar que el impacto del aumento del gasto social no es inmediato, o no tiene una temporalidad homogénea en todos los sectores. Así, por ejemplo, el impacto en educación de un aumento en el gasto suele verse diferido en el tiempo mucho más que el impacto en vivienda.

Si bien la señal más elocuente del problema de la inequidad en la región es la distribución del ingreso, ésta es, al mismo tiempo, causa y efecto

de otras desigualdades tales como las que se generan en la educación y el empleo, o las que se reproducen inter-generacionalmente por adscripción étnica y de género, por distribución espacial y por dependencia demográfica. De hecho, la distribución del ingreso per cápita de los hogares refleja de manera cercana la forma (desigual) en que la educación, el conocimiento, el patrimonio y el acceso al empleo y al financiamiento se distribuyen entre la población de los países de la región.

El avanzar hacia una distribución más equitativa del ingreso es tarea cuya complejidad resulta proporcional al tejido de factores que reproducen la inequidad. Las acciones tienen que intervenir sobre los distintos canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad que aquí se han señalado. Para ello es necesario abordar los problemas de la heterogeneidad estructural, atendiendo a las especificidades propias de la economía de tres velocidades imperante en la región, de modo de revertir las causas que reproducen y exacerbaban la inequidad desde la médula misma del sistema productivo. En este marco, la Cepal ha planteado la necesidad de adoptar políticas públicas activas, cuyo objetivo sea "nivelar el campo de juego" mediante un sistema diferenciado de apoyos e incentivos.

Por otra parte, la Cepal ha considerado que las dos "llaves maestras" del esfuerzo proequidad son la educación y el empleo. Más aún, la articulación virtuosa entre ambas llaves constituye el principal mecanismo intergeneracional para reducir la heterogeneidad estructural y garantizar mayor movilidad social ascendente y, con ello, más equidad. Otras áreas de intervención que pueden tener efectos sinérgicos en la agenda de la equidad son un equilibrado desarrollo territorial (con expansión de infraestructura y servicios a las zonas rurales); políticas sociales con presupuestos progresivos y regidas por principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, y políticas de superación de la pobreza que, al mismo tiempo, apunten a la formación de capital humano.

Los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia no son fáciles de plasmar. Con frecuencia las decisiones de política deben sopesar entre distintos beneficios para diferentes grupos de población, y donde los efectos varían según el alcance temporal del impacto de las políticas (corto, mediano y largo plazo). El balance final en términos de equidad y de reducción de la pobreza resulta del cruce de distintas opciones de política y del impacto de muchos factores que rebasan el control de los actores políticos. Los conflictos de intereses condicionan y restringen la capacidad de los Estados para consolidar políticas con claro impacto redistributivo. Más aún, los propios Estados no son homogéneos en las formas de abordar dilemas en el camino hacia la equidad.

Bibliografía

- Acosta, Olga Lucía y Juan Carlos Ramírez (2004), *Las redes de protección social: un modelo inconcluso*, Cepal, Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 141, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2001), *Brazil as Assessment of the Bolsa Escola Program*. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01041107221120
- _____ (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington D.C.
- Bourguignon, Francois (2005), "Equity and well-being", en *World Bank World Development Report 2006. Equity and Development*, Washington, D.C.
- _____ (2003), "The growth elasticity of poverty reduction" en T. Eicher y S. Turnovsky (eds.), *Inequality of Growth*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- _____, Francisco Ferreira y Nora Lustig (eds.) (2005), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*, Oxford University Press, Banco Mundial.
- _____, Francisco Ferreira y Michael Walton (2005), *Is greater equity necessary for higher long term growth in Latin America?*, documento presentado al seminario Economic growth with equity: Challenges for Latin America, Cepal, Santiago de Chile, 1-2 septiembre de 2005.
- Cepal (2005), *Problemas y políticas de empleo*, documento presentado a la XL Reunión del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), Buenos Aires, Argentina, 7 al 9 de septiembre de 2005
- _____ (2004a), *Panorama Social de América Latina 2004*, Santiago de Chile.
- _____ (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, documento presentado al Trigésimo Período de Sesiones de la Cepal, San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio del 2004.
- _____ (2003), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile.
- _____ (2002), *Globalización y Desarrollo*, José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, documento presentado al Vigésimo octavo período de sesiones de la Cepal, México D.F., 3-7 de abril del 2000.
- _____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, documento presentado a la Segunda conferencia regional de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, mayo de 2000.
- _____ (1998), *Panorama social de América Latina, 1997*, Santiago de Chile.
- Cepal-OIJ-Organización Iberoamericana de la Juventud (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago de Chile.
- Coady, David (2003), "Alleviating structural poverty in developing countries: The approach of Progresa in Mexico", background paper for the *World Development Report 2004*, Washington, D.C., The World Bank.
- _____ y Rebecca Lee Harris (2004), "Evaluating targeted cash transfers programs. A general equilibrium framework with an application to Mexico",

- Informe de Investigación 137*, Washington D.C., Ifpri. En: <http://www.ifpri.org/pubs/abstract/abstr137.htm>
- _____, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004), *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*, Washington, D.C., Banco Mundial/Ifpri En: <http://www.ifpri.org/pubs/cp/targettoc.pdf>
 - Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff (2005), *Colonialism, inequality and long-run paths of development*, Working Paper 11057, NBER Working Paper Series, enero.
 - Franco, Rolando y otros (1998), *Las reformas sociales en acción: la perspectiva macro*, serie Políticas Sociales, No. 26, Santiago de Chile, Cepal.
 - Gentilini, Ugo (2005), *Mainstreaming safety nets in the social protection policy agenda: a new vision or the same old perspective*, ponencia presentada en la Conferencia "Protección social y pobreza crónica. ¿Riesgos, necesidades y derechos? ¿Qué y cómo proteger?", 23-24 de febrero del 2005, Manchester, Instituto de Políticas y Gestión del Desarrollo de la Universidad de Manchester. En: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/events/february2005/documents/Gentilini.pdf>
 - Gerstenfeld, Pascual y otros (1995), *Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*, en serie Políticas sociales No. 8, Santiago de Chile, Cepal.
 - Godoy, Lorena (2004), *Programas de Renta Mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*, Informe preparado para la División de Desarrollo Social de la Cepal, Santiago, inédito.
 - Ifpri, (2002), *Nicaragua Social Protection Network. Pilot Phase Evaluation System: Impact Evaluation*. Disponible en: http://www.ifpri.org/themes/mp18/Nicaraguarp/informe_eval_RPS_finalEnglish.PDF
 - Machinea, José Luis (2005), *Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza*, Cuadernos de Desarrollo Humano 23, Sedesol, México.
 - Morley, Samuel y David Coady (2003), *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington, D.C., Ifpri. En: <http://www.ifpri.org/pubs/cp/socialassist.htm>
 - Naciones Unidas (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, J.L. Machinea, A. Bárcena y A. León (coords.), Santiago de Chile, Cepal.
 - Núñez, J. y R. Gutiérrez (2004), *Class discrimination and meritocracy in the labor market: evidence from Chile*, Estudios de Economía, Vol. 31-No 2, diciembre, pp. 113-132.
 - _____ y C. Risco (2004), *Movilidad intergeneracional del ingreso en un país en desarrollo: el caso de Chile*, Documento de Trabajo No 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
 - PNUD, (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
 - Ravallion, Martin (2003), *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options*, Washington, D.C., Banco Mundial.
 - Rawlings, Laura (2004), *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, Washington, D.C., Banco Mundial.
 - Skoufias, Emmanuel y Bonnie McClafferty (2001), *Is PROGRESA working? Summary of the results of an Evaluation by Ifpri*, Washington, D.C., Ifpri.
 - _____ y Susan Parker (2001), *Conditional cash transfers and their impacts on child work and schooling: evidence from the Progresá Program in Mexico*, FCND Discussion Paper N° 123. En: <http://www.ifpri.org/divs/fcnd/dp/papers/fcndp123.pdf>
 - Sojo, Ana (2003), *Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe*, Revista de la Cepal 80, pp. 121-140.
 - Subbarao, Kalanidhi (1997), *Public works as an anti-poverty program: An overview of cross-country experience*, American Journal of Agricultural Economics 79, pp. 678-683.
 - World Institute for Development Economics Research (2005), *World Income Inequality Database V 2.0a June 2005*, (WIID V2.a), <http://www.wider.unu.edu/wiid/htm>, United Nations University.

UNA AGENDA DE TRABAJO CON LOS PUNTOS CRUCIALES DEL DEBATE EN EL MUNDO

Cecilia López Montaña

Para empezar, quisiera hacer un poco de historia. Hace cuatro años, precisamente en Cartagena, fuimos testigos de una crítica muy fuerte a las políticas económicas vigentes y esto ocurría en un momento en que los reparos al modelo en boga no eran lo usual. Y yo sí quiero que esta apreciación quede como un punto fundamental. Aquí en esta ciudad se inició ese debate; se habló del capitalismo nacional socialmente eficiente, no como una manera de subestimar el esfuerzo externo, sino para demostrar que, junto a la preocupación por el mercado externo, se requiere también hacer un gran esfuerzo dentro de los países que les apunte a los mercados domésticos. Así lo dijo Dani Rodrik cuando participó en la conferencia internacional "Hacia una economía sostenible: conflicto y posconflicto en Colombia", y hoy eso ha quedado absolutamente claro.

Deseo traer a colación una reciente reunión organizada por la Cepal, y ahora que la menciono creo que debemos felicitar al señor Machinea por haber realizado ese evento de muy alto nivel técnico y de excelentes resultados. En ella, además de los organizadores, participaron expertos del Fondo Monetario, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CAF. En esa ocasión, claramente se concluyó que en América Latina el esfuerzo externo que, ha sido muy grande, en el mejor de los casos no representa más del 25 por ciento del producto interno bruto. O sea, que las exportaciones no llegan a ser más que eso y en el caso específico de Colombia son solamente el 15 por ciento. De tal manera que América Latina sigue siendo un sub-continente en el cual (a pesar de la importancia que se le da al sector externo), el mercado interno aún es vital.

También se trató un tema que se ha mencionado en esta reunión y es la necesidad de establecer una nueva relación entre trabajadores y empresarios, esto es, un nuevo pacto social, que en la agenda global se agrega al papel que viene desempeñando la sociedad civil. Hace cuatro años se habló del nuevo paradigma y ello constituyó uno de los méritos de esa reunión. Allí se dejó muy en claro, y así lo ha presentado José Antonio Ocampo, que no se trataba de cambiar un modelo por otro. Lo que se planteó en ese momento fue la necesidad de identificar unos pilares que permitieran que cada país construyera su propia versión del modelo; o sea, que deberíamos contar con tantos modelos económicos como países tiene la región, pero dentro de unos paradigmas amplios, y con unos pilares muy claros.

Igualmente en esa ocasión se habló no solo de eficiencia económica, sino también de eficiencia social.

El debate se despoja de ideología

Y hago este recuento, porque yo soy más optimista que el ex presidente Samper de Colombia. Pienso que estamos en un momento muy interesante; creo que se ha abierto el debate sobre el modelo económico, esto es, sobre las políticas económicas que se han venido aplicando en los últimos años en nuestros países. En mi concepto, los economistas no ortodoxos ya pueden —o para decirlo mejor "ya podemos"— salir del closet, para usar esta expresión coloquial. El debate económico ha comenzado a perder la connotación ideológica, y por esta razón muchos de los economistas no ortodoxos todavía estamos vivos. Definitivamente, ya no nos matamos unos con otros. Al menos esto sucede en Colombia, donde subsisten los últimos neoliberales de América Latina.

En este terreno, creo que hemos sido mucho más beligerantes que nuestras contrapartes en Chile. En Colombia, el clima para el debate es ahora mucho más interesante como resultado de esa pérdida de ideología. Y al llegar a este punto, deseo retomar mi alusión a la reunión que realizó la Cepal, ya que lo que se planteó allí fue de gran impacto. En el seno de ese foro se hicieron tres planteamientos que, en mi concepto, suministran un marco muy interesante para la "Agenda", y que hay que reconocer que están allí, y lo que ahora quiero hacer es simplemente dimensionar su magnitud con el objeto de que nos sirva para animar las discusiones que tendremos en estos días.

Un fracaso finalmente reconocido

Primero, los expertos del Banco Mundial afirmaron, sin sonrojarse, que las reformas fueron sobrevendidas. Inmediatamente pensé para mí misma que si este fue el caso, ¿por qué tardaron casi quince años en hacer este reconocimiento? Vino a mi mente una frase de José Antonio Ocampo cuando, en alguna ocasión, expresó que los niños que perdieron la escuela hace quince años no serán los mismos que la recuperarán ahora.

Segundo, los participantes del Fondo Monetario dijeron que estaban insatisfechos con las reformas. Pero lo admitieron sin expresar ningún sentimiento de culpa; y tercero, en su presentación el señor José Luis Machinea expresó que no podemos volver a las políticas del pasado, ni a las mismas reformas. Nos exhortó a ser creativos. Y por eso pienso que el esfuerzo de la reunión que hoy adelantamos debe enmarcarse dentro de ese mismo contexto de la creatividad que ya se sugiere en la agenda de trabajo que debemos desarrollar en estos días. Y con este ejercicio quiero mostrar cómo en esa agenda que hoy se les plantea

a ustedes, señores ex presidentes, están los temas neurálgicos del debate internacional.

El primer elemento lo voy a tomar prestado del discurso de despedida de Enrique Iglesias al retirarse del BID, y es la afirmación de que el Estado minimalista fracasó. Hay que reconocer que esa es una de las mejores noticias que hemos recibido en los últimos tiempos, sobre todo por la posición que ha ocupado quien hizo la aseveración. El segundo elemento tiene que ver con una valorización de las políticas públicas, el cual pienso que también se halla contemplado en la agenda y está claramente inserto en el debate internacional. Otro tema que se contempla en el programa de esta reunión, y que creo que amerita una discusión profunda, es el que hace referencia a los tipos de nuevas relaciones que deben propiciarse.

Entre estas se ha mencionado una nueva relación entre Estado y mercado. En esta materia yo me identifiqué con el ex presidente Samper cuando afirma que sin mercado no es posible funcionar en esta era de la globalización, pero también que sin Estado no hay mercado y menos aún en una sociedad donde la mitad de la población se ubica por debajo de la línea pobreza. Tenemos, entonces, que si el Estado no hace el esfuerzo de garantizarle a la población la autonomía para que participe en el mercado, no habrá mercado. Otra sugerencia muy interesante es la que se refiere a una nueva relación Estado-sector privado. Esa especie de relación a medias de amor y odio; de exceso de amor como la que estamos viviendo ahora en Colombia, o de exceso de odio como la que hemos vivido en otras épocas, lo único que ha permitido es que el sector privado se vuelva un "buscador de rentas", en lugar de que sea un promotor de la innovación y la competitividad. Pienso que el gran reto que hoy enfrentan nuestros Estados es convertir a los representantes del sector privado en socios del desarrollo.

En este nuevo tipo de relación los empresarios deberán pagar, tal como lo hace el resto de la población, los malos momentos, y también se beneficiarán de los buenos, como tradicionalmente lo han hecho. El otro punto que deseo señalar es que el tema de la equidad ha ocupado posición destacada en esta reunión. A mí me estremeció el discurso del presidente Lagos de Chile, cuando dijo que la gran vergüenza hoy en ese país es la inequidad; y que ese problema es el centro del debate político en un país que ha sido nuestro modelo en muchos aspectos del desarrollo. Por otra parte, el hecho de que lo pongan en el centro de la agenda nos abre una posibilidad muy interesante.

La búsqueda de un nuevo paradigma

Y para continuar haciendo referencia a los puntos de la agenda, con el objeto de darles alguna organización, deseo referirme a otra reunión que cobra nueva significación en el contexto de hoy. Hace pocos días en el

marco del *International Forum for Development* sostuvimos en Nueva York una reunión muy productiva con la presencia de Joseph Stiglitz. Allí quedó claro que nos estamos moviendo hacia la búsqueda de ese nuevo paradigma, con tres pilares, a los cuales yo le agregaría uno más. Y voy a tomarlo de la presentación que ha hecho el ex presidente Samper, ahora que la política vuelve a tomar posición como un elemento sustantivo en la discusión sobre el desarrollo.

Una política macroeconómica adecuada a cada contexto particular

El primer pilar es el macroeconómico y se refiere a que cada país debe darse el régimen de macroeconomía que más se adecue a su contexto específico. Tal como lo ha expresado el ex presidente Samper una cosa positiva que nos dejó el periodo de las reformas es que aprendimos a respetar y valorar los que se llaman los "fundamentales" de una sana política macro. Hoy nadie piensa que podamos volver a las épocas de la indisciplina fiscal, o los abultados déficits. Pero también tenemos que reconocer que, para que la economía de mercado funcione, existen, además de la estabilidad de precios, otros elementos que deben ser objeto de preocupación de la autoridad económica como lo son la tasa de cambio o el impulso al crecimiento de la economía con miras a hacerlo sostenible, para no hablar de otros temas como el desempleo.

La transformación productiva

El segundo pilar es el productivo y se refiere básicamente a la identificación de aquellos sectores líderes en los cuales se va a basar la apuesta del Estado para impulsar el crecimiento. En este aspecto, tengo que decir que en un país como Colombia existe un gran vacío, y que incluso el mismo profesor Stiglitz ha reconocido no tener elementos para dar consejos en esta materia a los países. Pero en esa reunión, se volvió a plantear, por ejemplo, el tema de la necesidad de los Bancos de Desarrollo, tal como existieron en las épocas del desarrollo industrial. También comienza a hablarse, de nuevo, de políticas sectoriales y concretamente de política industrial.

Una política social que trascienda el concepto de las redes

El tercer pilar es el pilar social, al cual se le estaba dando un perfil bajo en la reunión, pero gracias a la insistencia de algunos de los que allí nos encontrábamos lo pudimos elevar a esa categoría. Sobre este tema, tengo que reconocer que José Antonio Ocampo ha hecho una contribución sustantiva y que resuelve un problema que los economistas no habíamos clarificado. Él ha reiterado que no solamente se trata de medir el impacto social de lo económico, sino que las políticas económicas deben tener un contenido

social. Debemos recordar también que éste ha sido un aporte de la economía feminista del mundo. Tenemos entonces un nuevo elemento: no basta con ser eficientes en el diseño y ejecución de las políticas sociales como se ha venido pregonando en los últimos años, sino que hay que mirar el contenido social de las decisiones que se toman en el campo económico.

Hemos aprendido mucho en términos de redes de protección social, pero no podemos hablar sólo de redes cuando se tiene el 50 por ciento de la población por debajo de la línea de pobreza. Y creo que nos falta retomar mucho de lo que ha sido la política social tradicional. Pensemos en lo que está pasando con la educación en especial en términos de calidad y de eficiencia, o en la seguridad social, que con coberturas como en el caso de Colombia del 25 por ciento es un problema que no se halla resuelto porque las fórmulas que hemos aplicado no han sido capaces de hacerlo.

La institucionalidad y el escenario internacional

El señor Machinea ha agregado algo muy importante y es el tema de la institucionalidad. Y si he logrado captar el mensaje, debemos entender la institucionalidad como un eje transversal que todo lo cruza. Y finalmente, nos queda un aspecto que también ha sido tocado por el presidente Samper y es el tema del escenario internacional.

En lo presentado por el director de la Cepal puedo identificar dos dimensiones:

- (a) La económica que es la inserción en la globalización, donde surge la disyuntiva entre el multilateralismo y el bilateralismo. En esta contraposición hay que tener presente que, en muchos de nuestros países, hemos perdido la posibilidad de insertarnos en el grupo de poder de los países de ingresos medios; no nos hemos integrado a iniciativas lideradas por países como China o Brasil, tal como sucedió cuando Colombia no adhirió a la propuesta del llamado Grupo de los 20, en el escenario de la Cumbre Ministerial de Comercio que, en desarrollo de la Ronda de Doha, se celebró en Cancún. Tampoco hemos dado señales claras de estar del lado de aquellos que luchan por imponer la conveniencia de los espacios multilaterales como los más democráticos para hacer sentir las voces de los países pobres. Pero esta dimensión económica de lo internacional es apenas algo que está naciendo.
- (b) La dimensión política de lo internacional. Esta tiene mucho que ver con los grados de libertad, o sea, con lo que se ha venido llamando *policy space*. Yo creo que, en lo que toca a este tema, estamos viviendo un momento crítico y, sobre todo, de grandes expectativas por cuanto puede suceder en el futuro en algunos países de América Latina. Ya hemos oído al señor Machinea que ha calificado como "una cita para tomarse un cafecito" la relación entre el Fondo Monetario Interna-

cional y la Cepal, lo cual me ha dejado un poco perpleja, pues siempre la tomé como un matrimonio, aunque tímido, como todos los del Cono Sur. Pero si esa relación es así de leve, ello abre unos grados de libertad supremamente interesantes, que sumados a la participación de Naciones Unidas en el tema del desarrollo hacen que el tema adquiera importancia en la agenda regional.

Y para concluir quiero llamar la atención sobre algo que es muy importante que mantengamos y que tal vez otros sectores no lo están destacando lo suficiente y es el tema de la gobernabilidad, entendida como expresión y resultado de la democracia. Pero deseo subrayar que la agenda que aquí se propone está muy sintonizada con lo que, de acuerdo con mi experiencia personal, es el debate sobre el desarrollo en el mundo, y en relación con esa parte del planeta que a pesar de mucho esfuerzo y sacrificio no ha logrado insertarse exitosamente en la economía global.

LECCIONES APRENDIDAS

Horst Grebe

Ha sido para mí un verdadero privilegio haber acompañado este proceso, que comenzó con la reunión en Cartagena hace cuatro años.

Esta "Agenda global" para América Latina ha tenido seis promotores, los cuales han enriquecido con sus contribuciones la nueva visión que requiere la región para corregir sus insuficiencias internas y mejorar su presencia internacional.

En primer lugar, los ex presidentes hicieron la contribución más importante con sus intervenciones inspiradas en su sabiduría política y su propia experiencia.

En segundo lugar, hay que mencionar a la Cepal, que hace medio siglo proporcionó las ideas básicas del modelo de desarrollo más creativo que tuvo la región, y que ahora también está renovando su arsenal de ideas y propuestas.

En tercer lugar, hay que hacer referencia a la CAF, que también presentó su contribución en su calidad de principal órgano de financiamiento en América del Sur y con proyecciones cada vez más interesantes en toda la región. La Fundación Ortega y Gasset de España trajo la visión de la academia europea en su relación con América Latina. Deseo también hacer alusión a la Organización de Estados Iberoamericanos, que facilitó las reuniones preparatorias de cada uno de los encuentros de los ex presidentes. Por último, cabe hacer referencia a la Corporación Escenarios de Colombia, liderada por el ex presidente Ernesto Samper.

Fruto del esfuerzo de dichas seis instituciones tenemos ahora una agenda que se ha traducido en tres libros importantes, publicados uno cada año y otro que está en proceso de elaboración y que contiene los materiales de la pasada reunión de Madrid.

Las ideas centrales gestadas a lo largo de este apasionante trayecto se pueden sintetizar en los siguientes términos. En primer lugar, aparece la idea de que el orden económico imperante no satisface las aspiraciones y necesidades de América Latina y que, por tanto, requiere cambios. La globalización sin reglas ni instituciones resulta perjudicial para una región que se ha venido a considerar la clase media del mundo. Por eso mismo, América Latina es una de las regiones mejor dotadas para hacer propuestas de cambios que promuevan un orden internacional más justo y equitativo, gobernado por instituciones adecuadas a la actual configuración de las relaciones internacionales.

El requisito para que América Latina pueda desempeñar ese papel protagónico —que ejerció en los debates de los años cincuenta— es que sea-

mos primero capaces de corregir nuestra inequidad interna. A lo largo de los pasados cien años, América Latina ha permitido que se amplíen las diferencias y las desigualdades sociales, mientras que Europa en cincuenta años de integración ha cerrado las distancias entre sus países miembros, entre las regiones y las clases sociales. En América Latina el proceso ha sido inverso y esto tiene que revertirse con el fin de contar con la legitimidad para plantear nuestro reclamo ante la inequidad global.

La región está sometida a presiones centrífugas y a una creciente fragmentación interna, que se ha traducido en la aparición de tres paradigmas de desarrollo —México y América Central, el Caribe y América del Sur— lo que dificulta una voz unitaria en la demanda de cambios al sistema internacional. Esta es la primera lección.

En segundo lugar, se ha puesto de manifiesto que ya no funciona la articulación virtuosa entre las exportaciones, el crecimiento y el empleo. Antes se suponía que la dinámica exportadora traería consigo crecimiento, y que ese crecimiento, a su vez, generaría el empleo necesario. Constatamos ahora, por el contrario, que puede haber un desempeño espectacular en materia de exportaciones, lo que no se traduce, sin embargo, en más crecimiento y mucho menos en creación de empleo digno. Por tanto, ahora sabemos que la apertura comercial y financiera no es igual a la inserción. En América Latina hemos practicado una apertura relativamente frívola, que debe ser reemplazada por un proyecto deliberado de inserción en un mundo cuyas condiciones básicas están siendo modificadas por la incorporación de esa enorme masa demográfica compuesta por China e India, por una parte, y la indiscutible creatividad tecnológica de Estados Unidos y Europa, por la otra.

La tercera lección indica que, junto a la búsqueda de respuestas apropiadas a los dos desafíos recién mencionados se hace asimismo necesario superar las consecuencias negativas que trajo consigo el Consenso de Washington, y que ahora se han hecho totalmente visibles. La revisión de dicho recetario de políticas económicas se está realizando a partir de tres evidencias. Primero: sus malos resultados generales, aunque debe reconocerse que aprendimos a disciplinar las cuentas fiscales y a abatir la inflación, pero dejamos, sin embargo, que se deterioraran los mercados laborales. Segundo: el crecimiento de América Latina entre las décadas de los cincuenta al los setenta fue considerablemente mayor al que tuvimos en las dos décadas pasadas. Tercero: nuestro desempeño ha sido, en promedio, la mitad del crecimiento registrado por los países del sudeste asiático. En consecuencia, ahora estamos relativamente peor que en nuestro propio pasado y además perdemos terreno respecto de las nuevas estructuras y tendencias de la economía mundial.

Entonces, no debe llamarnos la atención que se desplieguen movilizaciones cada vez más amplias de protesta, que son a su vez alentadas por el efecto-demostración que provocan los medios de comunicación y las

tecnologías de las telecomunicaciones, que junto a las finanzas, son el sector realmente globalizado. Es por ello que grupos y sectores sociales cada vez más amplios demandan un cambio de las políticas y a veces también derrocan gobiernos.

Este nuevo estado de ánimo de las sociedades latinoamericanas se expresará con absoluta seguridad en las diez elecciones que se tendrán lugar en los próximos 18 meses en la región. Tal como ya se ha evidenciado, los ejes político-ideológicos se están desplazando hacia una demanda de mayor justicia social, equidad de las oportunidades y gobiernos más sensibles hacia las necesidades de la gente simple.

La cuarta lección es que tales tendencias traen consigo un nuevo acomodo entre el Estado, el mercado y la sociedad. En esta materia no hay una receta mágica, puesto que cada realidad nacional debe encontrar la combinación institucional más adecuada a su tamaño, a su trayectoria pasada, al elenco de capacidades disponibles y a su arquitectura institucional.

La integración regional requiere, por su parte, también nuevos enfoques conceptuales y sus correspondientes desarrollos institucionales. Esto apareja por supuesto la necesidad de adecuaciones en cada uno de nuestros países, y eso se facilita si se cuenta con un marco regional que sirva de "disciplinador" para todos, tal como ocurrió en Europa, puesto que en muchos casos los países individuales tienen dificultades para emprender reformas institucionales desde sus ámbitos nacionales exclusivamente. La quinta lección expresa, por tanto, la idea de que es preciso administrar adecuadamente la dialéctica entre las particularidades económicas y políticas de los países individuales junto a la construcción de sólidos marcos de integración y cooperación regionales.

En cuanto a la macroeconomía, ya se ha repetido que se necesita una nueva visión, que no ponga en duda por cierto la importancia de la estabilidad. Ocurre, sin embargo, que es preciso redefinir el concepto de estabilidad en términos dinámicos e incorporar también entre sus objetivos la búsqueda de la estabilidad en los mercados laborales.

En segundo lugar, la macroeconomía tiene que estar al servicio del desarrollo, pensado como un proceso de largo plazo que no se limita al crecimiento de las variables económicas. Tal enfoque está impulsando, a su vez, una revalorización de las políticas productivas y de la importancia del mercado interno. Este sigue siendo el espacio en el cual se realizan cuatro quintas partes de las actividades de la producción y de las inversiones, y por eso es imprescindible que sea en dicho ámbito donde se busque la cohesión social.

Otra de las lecciones aprendidas establece que la aplicación de las reformas estructurales ha ampliado la heterogeneidad estructural, y por tanto ahora el desafío consiste en establecer eslabonamientos y articulaciones entre las empresas transnacionales, que han llegado al amparo de las privatizaciones, con el capital nacional en sus diversos estratos y sectores. A es-

tos efectos, se requieren nuevas instituciones para la gestión de las políticas económicas y obviamente un nuevo tipo de financiamiento que la banca comercial no está en condiciones de suministrar en forma espontánea.

Por último, es necesario repensar la integración. Si en el pasado se la concibió principalmente como un proceso de agregación de mercados, hoy se tienen que contemplar al menos otros cinco aspectos. Primero, la integración es una condición para mejorar nuestra capacidad negociadora frente a las otras regiones del mundo. Segundo, está claro que la infraestructura física de América Latina tiene que ser mejorada puesto que registramos un rezago importante en esta materia. Tercero, es imprescindible avanzar en las políticas tecnológicas conjuntas. Cuarto, habría que examinar la posibilidad de suscribir un tratado de seguridad energética colectiva, que aproveche las enormes reservas de petróleo, gas y otros recursos de que disponen algunos países. Quinto, el gasto armamentista en América Latina ha crecido enormemente en los últimos años a costa de recursos que podrían destinarse al desarrollo social y la construcción de mayores capacidades productivas. Una zona latinoamericana de paz facilitaría por tanto la mejora de las relaciones vecinales entre nuestros países, con el efecto consiguiente de revertir el aumento de la compra de armas.

Para concluir, tengo la certeza de que fue una iniciativa afortunada la de convocar y reunir a esta diversidad de actores políticos, y de organismos de reflexión, instituciones financieras y académicas. Se debe seguir impulsando el establecimiento de mecanismos de articulación entre lo intelectual y lo político, porque el mundo cambia aceleradamente y necesitamos contar con capacidad propia de interpretación de los cambios para formular los consensos de nuestro accionar en el escenario internacional.

Por tal motivo, habría que pensar en darle continuidad a este tipo de espacios con miras a facilitar periódicamente el encuentro de protagonistas políticos, intelectuales y organismos regionales, y propender, así mismo, por la creación de puentes entre las diferentes generaciones del liderazgo político e intelectual.

LA GOBERNABILIDAD VISTA DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

Gabriel Misas

Voy a presentar algunas reflexiones sobre la gobernabilidad, desde el punto de vista de la Economía Política, para lo cual voy a partir de lo señalado por José Antonio Campo, quien ha caracterizado los últimos años en América Latina como de crecimiento lento e inestable, con patrones adversos a las estructuras productivas y con un sistema económico que genera grandes tensiones. Éstas se presentan en tres niveles: el político, el social, y el de la formulación de las políticas públicas.

Los problemas que ya señalaron tanto José Antonio Ocampo como el director de la Cepal hacen que en las elecciones que se han celebrado en los últimos años en América Latina, los distintos candidatos se vean en la necesidad de presentar a los electores programas muy complejos para tratar de enfrentar esa situación de crisis, con el agravante de que tales programas no se reflejan posteriormente en acciones de gobierno. Aunque también hay que reconocer que los programas de gobierno en América Latina se siguen caracterizando por su complejidad, cuando se comparan con los que se presentan, por ejemplo, en los países de Europa o Estados Unidos.

Quizás debido a la crisis que vivimos, en nuestra región tenemos unos programas de una enorme complejidad, los cuales se enfrentan a una capacidad de gobierno muy reducida y que está dada por los aparatos de Estado que tradicionalmente en América Latina no han sido muy eficaces.

Pero como señaló el presidente Samper, hemos vivido un proceso riguroso y sistemático de destrucción de las pocas capacidades de acción del Estado, y, como consecuencia tenemos programas de una enorme complejidad y, por otro lado, contamos con una capacidad de formular políticas e incluso de llevar a cabo planes y acciones, muy reducida.

Por ello, estamos envueltos, gracias a los procesos de democratización en una valorización política creciente por parte de los ciudadanos. La población ya vota y participa. Las constituciones que se han modificado en América Latina han abierto las compuertas para una enorme participación ciudadana, pero, como los programas de gobierno y sus realizaciones efectivas distan mucho de lo que los candidatos y los partidos prometieron en las campañas electorales, también es cierto que surge un primer nivel de frustración. Es por ello que en sondeos de opinión recientes se ha identificado una añoranza por viejos gobiernos dictatoriales en muchos países de América Latina. Quizás se echa de menos que en esos momentos el creci-

miento florecía, y la comparación con la situación de épocas más recientes sirve para moldear esa actitud de frustración con la democracia.

El segundo nivel se registra en las acciones del Estado. Y cuando se aborda este tema hay que combinar dos elementos: en las políticas públicas se busca la legitimación del mismo Estado frente a la población y la construcción por parte del Estado de las estructuras físicas, sociales y económicas para que el desarrollo pueda producirse.

El gobernante debe buscar ganar la credibilidad de las políticas públicas fundamentalmente ante sus gobernados, pero también frente a los organismos de crédito multilaterales, el mundo financiero internacional y las grandes empresas. Y es en este momento cuando entran en conflicto la legitimación y la credibilidad, dado que la matriz teórica ideológica que se desprende del Consenso de Washington fue reducida por ciertos analistas —en especial por el mundo financiero— a tres o cuatro elementos: inflación tendiente a cero, cuentas fiscales en orden, y algunos temas más. En consecuencia, cualquier país que se trate de apartar ligeramente de ese paradigma, inmediatamente es sancionado drásticamente por las calificadoras de riesgo que le dan una calificación mala. Y de esta manera, políticas que hubieran podido ser exitosas no se puede poner en marcha.

Cecilia López ha señalado, con justa razón, los cambios que se están registrando en el ámbito de los economistas de América Latina, y en especial entre los de Colombia. Eso es cierto. Pero todavía falta un trecho muy largo para que esa discusión académica y política que se produce en los organismos internacionales se vea reflejada en un cambio en la matriz ideológica, o en ese referencial que es propio de los bancos o las calificadoras de riesgos.

Tal como lo expresaba un dirigente africano en una conferencia en París, los candidatos a gobernantes en los países en desarrollo se ven obligados a ganar dos tipos de elecciones: la primera en su propio país, y la segunda cuando se ven constreñidos a ganarse los votos del mundo financiero internacional, o sencillamente se quedan sin recursos.

Por tanto, es muy difícil combinar lo que se llama la legitimidad que se obtiene cuando se vence en las elecciones internas, con darles gusto a los organismos financieros internacionales que están todavía inmersos en esa matriz ideológica que ya he mencionado y que, a su vez, da lugar a esa macroeconomía que José Antonio Ocampo señaló como procíclica y no anticíclica, tal como lo fue tradicionalmente el manejo macroeconómico en décadas anteriores.

En consecuencia, debemos enfrentar la paradoja de que el gasto social se incrementa, pero la insatisfacción de las personas es cada vez mayor, porque la macroeconomía va en otro sentido; aumenta el gasto en escuelas y en salud, pero, al mismo tiempo, el ingreso se concentra cada vez más y la gente se ve excluida, porque pierde el empleo. En consecuencia, hay una tensión muy grande.

Alguien en la Cepal hace muchos años señalaba que el gasto social era como los camilleros en un hospital cuando no se pueden seguir recogiendo los muertos. Por eso a mayor gasto social muchos de los indicadores disminuyen, pero no hay una causa directa entre un mayor gasto social y el hecho de que los indicadores disminuyan o no.

En el trasfondo ocurre un manejo macroeconómico, un sistema económico, que se ha consolidado como señaló José Antonio Ocampo, donde hay patrones adversos al sector productivo, hay una inversión muy grande. Pero más bien venía de la inversión extranjera y no de un crecimiento real de la inversión en el sentido macroeconómico, porque en lo fundamental los recursos se han obtenido de las privatizaciones o de compras por parte de empresarios nacionales. Sería muy interesante mirar cuánto de estos movimientos es verdaderamente inversión en el sentido estricto del término.

Y, finalmente, tenemos que con la nueva institucionalidad se adoptan tasas de cambio fijas o se admiten fluctuaciones dentro de ciertas bandas; perfecta movilidad de capitales, lo que se llama el teorema de imposibilidad de Moulder.

Hay muy poca posibilidad de que los gobiernos nacionales disfruten de autonomía para manejar el gasto público y la política tributaria. En consecuencia, estos tres elementos dan lugar a que en América Latina los problemas de gobernabilidad sean muy complicados, porque los gobiernos no tienen demasiada autonomía; están predeterminados por esa matriz ideológica que se ha establecido a lo largo de los últimos quince o veinte años.

En conclusión, el gran trabajo es construir una macroeconomía que permita enfrentar estos problemas, tal como lo decía Cecilia López cuando hacía referencia a las observaciones hechas por el profesor Stiglitz, puesto que nadie es poseedor de esa macroeconomía, sino que es necesario construirla. Para los que venimos del campo heterodoxo hay avances que resultan evidentes. No hay un solo modelo de desarrollo; existen múltiples modelos de desarrollo; cada país tiene que construir el suyo propio. La estabilidad no consiste en que el último día de todos los años la inflación sea cercana a cero, y en que las cuentas fiscales se ajusten. Es importante tener una visión dinámica, en la cual se tengan en cuenta los ciclos económicos. Por tanto, existe un reto, y es en ese desafío donde Naciones Unidas y organismos especializados como la Cepal tienen que hacer un gran esfuerzo para empezar a construir una matriz teórica nueva que dé cuenta de estos fenómenos en los países en desarrollo.

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA: DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

Pedro Medellín

En los minutos de que dispongo deseo hacer anotaciones puntuales en dos aspectos. Lo primero es recoger los elementos que se han venido planteando en torno al desafío de la gobernabilidad en las cinco reuniones de ex presidentes que hemos celebrado, y, en segundo lugar, plantear a partir de lo que existe cuáles son los elementos que podrían señalarse como los desafíos de gobernabilidad para la agenda de América Latina.

En el transcurso de los cuatro años en los que se han venido realizando las reuniones, hemos llegado, por la vía del análisis de las presentaciones de los ex presidentes, a identificar cuatro grandes rasgos que caracterizan la gobernabilidad, o los resultados de la gobernabilidad en la región.

La precariedad del poder presidencial

El primer rasgo característico que se registra, en el momento, es una profunda precariedad del poder presidencial que se halla marcada por los siguientes elementos:

- (a) hay una creciente precariedad en los mecanismos de dirección y regulación política; lo que significa que el ejercicio de gobierno se ha venido debilitando progresivamente; los poderes presidenciales están enfrentados cada vez más a una mayor crisis institucional, y
- (b) esa precariedad tanto de los organismos como de los mecanismos de dirección y de regulación política vulnera muy seriamente la acción institucional de las presidencias, las saca del juego político y va reduciendo el espectro de sus realizaciones.

Todo ello conduce a una especie de inviabilidad en la gestión de las reformas, que da la apariencia de que en América Latina esas transformaciones están condenadas a una especie de tiranía del statu quo. De esta manera, los procesos de reforma gubernamental en la región se han visto marcados por una creciente imposibilidad en su gestión y desarrollo. Ese es el primer rasgo de la precariedad del poder presidencial.

El carácter endeble del ordenamiento institucional

El segundo rasgo tiene que ver con el carácter endeble del ordenamiento institucional. No solamente se observa cada día con mayor fuerza que el

poder institucional, o que la gestión institucional de los gobiernos se está debilitando frente a la acción personal de los gobernantes. También se ha hecho evidente que se ha venido dando una profunda des-institucionalización en la gestión gubernamental que ha conducido a que los que se consideran mecanismos de excepción en el ejercicio de gobierno se hayan convertido en elementos cotidianos. Y el otro factor clave de este carácter endeble del ordenamiento institucional es que en la propia gestión de las reformas pareciera existir una especie de principio de presunción de mala fe por parte de la opinión.

Es así como las reformas se desarrollan con unos mecanismos de control o son sometidas a unos criterios en los cuales se sospecha, de entrada, que ni los países ni los gobiernos se hallan en disposición de adelantarlas realmente. Ese es el segundo rasgo característico del régimen gubernamental en América Latina.

Pérdida de la credibilidad en las leyes

El tercer rasgo gubernamental que ha aparecido en estos tiempos es la erupción de un régimen que se podría llamar "el régimen de la otra institucionalidad": Esto es, un régimen que genera una brecha muy grande en el ejercicio del incumplimiento de la ley, y día tras día podemos ver que, en los países latinoamericanos, hay una menor credibilidad en la norma por parte de los ciudadanos y una especie de debilitamiento en el cumplimiento de los principios reguladores de la norma.

Los trabajos que se están adelantando, particularmente en Argentina en la Universidad de Buenos Aires con respecto al grado de cumplimiento de la ley, tal como sucede en ese país, revelan un marco de análisis muy interesante para explicar esta crisis.

El juego paralelo en el quehacer parlamentario

Y, finalmente, el cuarto rasgo que se suma a esa precariedad del poder presidencial, a esa base endeble del ordenamiento institucional y al régimen de esa otra institucionalidad, tiene que ver esencialmente con la erupción de una especie de juego paralelo en el quehacer parlamentario.

Esto es cada vez más evidente ante la disolución de los partidos. La acción parlamentaria se está debilitando crecientemente; se está des-institucionalizando, hasta el punto de que la gestión queda por fuera de los canales y de la regulación institucionales. Existe, entonces, esa suerte de otra institucionalidad en el juego parlamentario que también tiene una contraparte en el poder judicial y es lo que presentaba el presidente Samper en esta reunión en términos de la paradoja que se da entre la judicialización de la política y la politización de la justicia.

La fractura de la gobernabilidad

Los cuatro elementos que he presentado plantean una especie de fractura o de inviabilidad en el problema de la gobernabilidad. Se puede sintetizar así: los países son gobernables y habría cuatro razones que explican cómo en la inviabilidad del gobierno el primer elemento es la descomposición de la política, ya que de manera progresiva los países están sometidos o acosados por el desvanecimiento de los proyectos de Estado y de sociedad, y cada vez más esa sociedad es incapaz de producir proyectos, mientras el Estado tampoco puede ofrecer soluciones.

El otro elemento fuerte de esta especie de disolución de la política se halla atado a la descomposición de los partidos políticos. Hoy comprobamos que se ha perdido el espacio de la intermediación y, en ese escenario, tal como lo ha planteado también el ex presidente Samper en su presentación, cuando no hay partidos políticos, los intermediarios entre los gobernantes y los gobernados comienzan a ser los comunicadores, los generadores de opinión, y en general los grandes poderes mediáticos.

Otro elemento que marca esa descomposición de la política es que en América Latina todos los días vemos cómo se pierde el carácter competitivo de las elecciones. Esto es, los electores perciben que existen grandes dificultades cuando pretenden lograr:

- (a) que en las contiendas electorales puedan contar con una variedad de candidatos lo suficientemente amplia, como para que se sientan representados,
- (b) que haya confianza en las reglas de juego y en el escrutinio electoral, y
- (c) que exista la convicción de que su voto va a producir cambios, es decir, que involucrarse en la acción electoral mediante el voto tiene sentido, porque es una acción que va a producir un cambio. Pero tenemos que reconocer que esta expectativa pierde terreno cada día más en América Latina.

Entonces, esos cuatro elementos se vienen a cerrar por una razón mucho más preocupante que es el quiebre de una especie de ética pública, el cual se produce en un momento en que los partidos políticos se debilitan, se desvanecen los proyectos de sociedad y de Estado, las justas electorales son no competitivas y la ética pública aparece como un factor en el cual el cumplimiento de las normas y el someterse a las reglas de juego se convierten más bien en un problema de la propia institucionalidad.

Cada vez más los gobernantes buscan salidas de "ípso" a la reglamentación y entonces las soluciones o las trabas que impone la normatividad se entienden exactamente como eso, como trabas, con lo cual lejos de corregir sus desequilibrios lo que buscan es eliminar los elementos de regulación y control.

Para sintetizar lo expresado, tenemos un primer gran factor que es la desvalorización de la política. El segundo elemento es el resquebrajamiento

del orden institucional, el cual a su vez nos está llevando a un problema fuerte de insuficiencia de las soluciones estatales.

Cada día que pasa nos percatamos de que los gobiernos perdieron el norte de su propia acción como conducción política, o que la administración de justicia pueda asegurarnos la sujeción a reglas de juego claras y explícitas. Con el paso del tiempo comprobamos que los países, y particularmente los de la región andina, se están viendo sometidos a una especie de gobernabilidad tarifada, dentro de la cual es la intermediación de los intereses privados o públicos —y que se expresa en los paramentos o en distintos escenarios— la que somete a peajes a la acción de gobierno.

Estos elementos, la descomposición de la política y el resquebrajamiento del orden institucional se agravan con la presencia de un tercero que es la fractura del orden social. En la región venimos siendo testigos de la presencia de un fenómeno muy inquietante como lo es la intimidación social, con el agravante de que ésta se ha vuelto un valor político. La irrupción de nuevos movimientos sociales, o de nuevas formas de expresión política y social que cada día se tornan más violentas y más fuertes, y que se expresan en las calles, comportan un valor intimidatorio muy fuerte para las democracias.

Una especie de tentación autoritaria en la acción política

De manera paralela al surgimiento de este escenario de valor social de la intimidación donde irrumpen grupos muy fuertes y violentos, aparece una especie de sociedad cortesana, dentro de la cual tanto empresarios como políticos y sectores sociales lo que buscan es rentar de esa crisis.

Lo expuesto nos lleva a concluir que en América Latina la democracia está viviendo un proceso de desgarramiento, en la medida en que ya no solamente están sometidas la regulación y las reglas de juego de regulación política al orden institucional, sino que existe una especie de lucha por el control territorial, que arranca en la calle misma donde el Estado tiene que combatir en la propia calle a los gobernados y a los gobernantes.

Los retos para la reconstrucción de la gobernabilidad

¿Cuáles serían los desafíos que se plantean para reconstruir esa gobernabilidad? Sin duda, el primer elemento es la necesidad que tienen los gobiernos de reconstruir los consensos.

Se necesita la construcción de nuevos consensos, sobre los cuales se pueda generar una especie de rearticulación social, de tal manera que sea posible la recomposición de los espacios comunes y públicos, y donde lo público tiene un escenario de expresión y de salida.

El segundo requisito que se plantearía es que existe una necesidad muy grande de reinstitucionalizar la política. Se trata, en primera instancia,

de reestablecer los canales de regulación política institucional. Progresivamente los esfuerzos por recuperar los partidos se van tornando en acciones endógenas, pero no se busca actuar sobre el factor externo o sobre la credibilidad de la sociedad en las reglas de juego institucional.

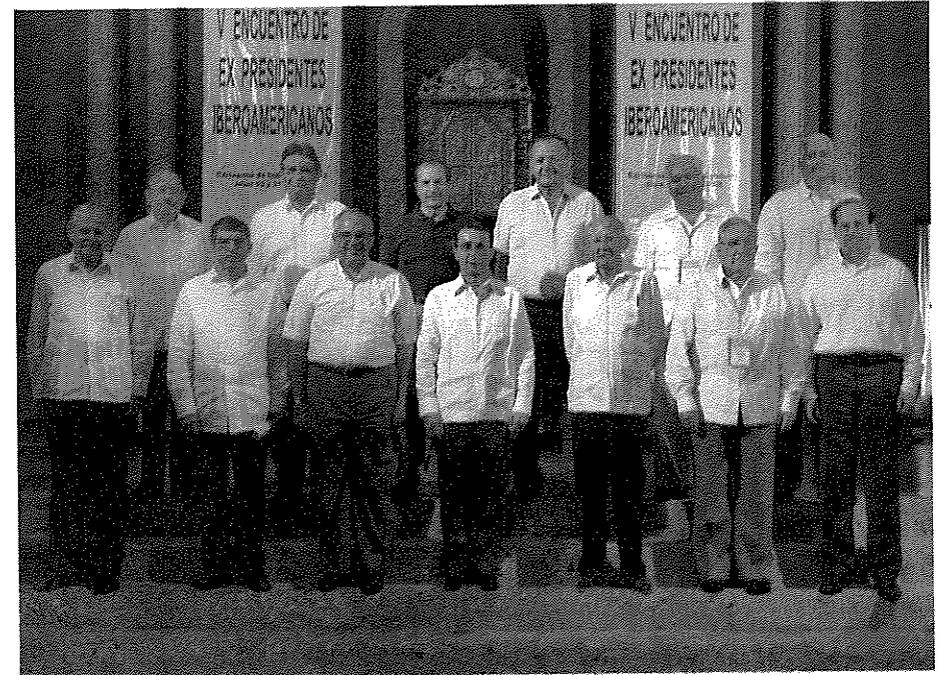
Si estamos buscando la reinstitucionalización de la política, debería comenzarse por un primer elemento clave que tiene que ver con la recuperación de la vigencia, o del imperio, de la ley. El otro elemento que es el reestablecimiento del equilibrio de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, apunta a que la función parlamentaria vuelva a recuperar su lugar en la acción gubernamental, como es la de buscar que la hegemonía encuentre en el parlamento un mecanismo de control y de impedimento a esa tarea.

Y quisiera cerrar con el tercer elemento para el rescate de la gobernabilidad, ya que es necesario recuperar la capacidad de gobierno. Se trata, sin duda, de recomponer la tarea fuerte de entender que la misión de gobierno es una acción de conducción política y que no es un problema de gerencia, ni de administración pública. Es la conducción política de las sociedades y de los Estados la que está en juego, y, en ese sentido, la recuperación de la tarea de la capacidad de gobierno no solamente pasa por un redimensionamiento o por una nueva valoración de la institucionalidad que se construye.

No se trata de una institucionalidad neutra, ni de una en la que se discuta si debe primar el Estado o el mercado; sino que se trata de una institucionalidad mediante la cual puede fluir la política, y es éste el elemento clave.

Sin duda, los actores protagónicos en esa tarea son los partidos políticos, ya que representan la clave en la reinstitucionalización de la política, y en la medida en que esas colectividades retomen el lugar que les corresponde ocupar, el ejercicio de la política volverá a los cauces de la deliberación de los que se ha alejado. Los partidos políticos son los que tienen la tarea impostergable de construir esos consensos que regionalmente tienen que integrarse en torno a principios (el de la solidaridad). Son los partidos los que tienen que recuperar no solamente su capacidad para gobernar como conducción política, sino también la de conformar una oposición estructurada y convertirse en una fuerza alternativa de poder.

En suma, si me tocara señalar un solo elemento para sintetizar mi presentación, podría destacar que hay que rescatar el valor de la política; que es necesario recuperar lo que llamaba Javier Masell el imperativo deliberativo; es decir, el principio según el cual la deliberación es el fundamento de la legitimidad; esto sucede cuando la gente cree que las instituciones son legítimas, porque son el producto de la discusión y del consenso entre todos.



*"V Encuentro de ex presidentes latinoamericanos"
Cartagena de Indias, Colombia, 20 y 21 de junio de 2005*

Diseño e Impresión
SANMARTÍN OBREGÓN & CIA. LTDA.
Cra. 32 No. 70A - 54 PBX: 630 0589
sanmartin_o@etb.net.co
Bogotá, D.C. - Colombia