

SEGUNDO ENCUENTRO DE EX PRESIDENTES LATINOAMERICANOS

Ernesto Samper Pizano - Colombia
Patricio Aylwin Azocar - Chile
Eduardo Frei Ruiz-Tagle - Chile
Rodrigo Borja Cevallos - Ecuador
Armando Calderón Sol - El Salvador
Carlos Roberto Reina Idiáquez - Honduras
Miguel de la Madrid Hurtado - México
Ernesto Pérez Balladares - Panamá
Leonel Fernández Reyna - República Dominicana
Luis Alberto Lacalle de Herrera - Uruguay

Corporación Andina de Fomento - CAF
Enrique García - Presidente Ejecutivo

Fundación José Ortega y Gasset
Antonio Garrigues Walker - Presidente

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL
José Antonio Ocampo - Secretario Ejecutivo

CAF

FUNDACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET



Hacia una Agenda Social para América Latina

CAF

Hacia una Agenda Social para América Latina



Segundo Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos

Título: *Hacia una Agenda Social para América Latina*
Impreso en: Norma Color
Caracas – Venezuela
Abril de 2003

El material de este libro es producto de las ponencias, reflexiones, deliberaciones y conclusiones emanadas del *Segundo Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos* que se efectuó en Santiago, Chile, los días 22 y 23 de abril de 2002.

Coordinación editorial:
Horst Grebe

Producción de la presente edición:
Unidad de Publicaciones de la CAF
(Dirección de Secretaría y Comunicaciones Corporativas)
Teléfono: (58 212) 209.2249
Fax: (58 212) 209.2211
Caracas – Venezuela

www.caf.com

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

© Corporación Andina de Fomento

PROLOGO

L. Enrique García

A un cuando en la década de los noventa se realizaron importantes avances gracias a las reformas implementadas en América Latina, también es cierto que no se lograron los resultados esperados en términos de crecimiento económico y superación de las condiciones de pobreza y desigualdad. Varios países de la región hicieron el esfuerzo de aplicar políticas sociales importantes como soporte a un desarrollo humano integral, en algunos casos con buenos resultados en el campo de la educación y la salud, pero la realidad es que no se ha podido consolidar un capital humano que posibilite la generación de ingresos, ni han sido del todo efectivos los programas asistenciales que se han desarrollado para satisfacer los requerimientos básicos de los sectores excluidos de la actividad económica.

Es un hecho que para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre es necesario, ante todo, generar la riqueza que conducirá al crecimiento económico. En este sentido, los gobiernos juegan un papel fundamental, porque son los encargados de crear condiciones favorables para incrementar la competitividad en un ambiente de gobernabilidad y adecuado marco institucional que, en el mediano plazo, son los elementos que garantizarán el desarrollo del sector productivo. Además, la ya característica vulnerabilidad de nuestras economías, la inestabilidad en los términos de intercambio y las fluctuaciones de los flujos de capitales hacia América Latina, en especial la inversión privada, son factores que atentan con el logro del desarrollo económico. — 3

Tampoco basta con crecer: es necesario que el crecimiento, además de alto, sea sostenido —a nivel económico, social y ambiental—. lo que se posibilita con una visión integral y articulada entre lo macroeconómico, lo microeconómico y los requerimientos sociales, aunado a responsabilidades compartidas entre Estado, sector empresarial, trabajadores, sociedad civil y organismos de cooperación. Es especialmente urgente combatir la inequidad, pues la región es una de las más desiguales del mundo en lo que se refiere a la concentración del ingreso

y a su distribución. Así mismo, para que cualquier estrategia que se desarrolle en el área social resulte exitosa, se precisa de una inversión significativa a nivel de educación, pues de no ser así, será insalvable la brecha tecnológica que separa a la región del mundo industrializado y a nivel interno no se consolidarán los valores y actitudes que conducen a la gobernabilidad democrática.

En la presente edición los lectores encontrarán propuestas y reflexiones destinadas a contribuir a la estructuración de una agenda social innovativa para la región, por demás interesantes pues provienen de quienes han tenido la oportunidad de conducir los destinos de un país y vivir las dificultades que implica la aplicación de políticas sociales. Por su parte, los documentos de trabajo contenidos en este libro facilitarán posibles líneas de acción y coadyuvarán con el análisis de conceptos y elementos fundamentales que integran el tema social en sus aspectos generales y específicos. La Corporación Andina de Fomento está realizando, de este modo, una segunda contribución —a partir de la valiosa experiencia de un selecto grupo de ex Presidentes— para el diseño de una nueva agenda de desarrollo en América Latina.

CONTENIDO

Prólogo — <i>L. Enrique García</i>	3
Presentación — <i>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</i>	7
Introducción — <i>Cecilia López Montaña</i>	11
Discurso inaugural — <i>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</i>	19
Discurso del Presidente de Chile — <i>Ricardo Lagos</i>	23
Reflexiones de los ex Presidentes	31
<i>Ernesto Samper</i> <i>Rodrigo Borja</i> <i>Carlos Alberto Reina</i> <i>Miguel de la Madrid</i> <i>Luis Alberto Lacalle</i> <i>Armando Calderón Sol</i> <i>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</i> <i>Ernesto Pérez Balladares</i> <i>Leonel Fernández</i>	
Declaración de Santiago	57
Orientaciones institucionales	62
DOCUMENTOS DE TRABAJO	63
Lineamientos para una agenda social latinoamericana	65
<i>Cecilia López Montaña</i>	

PRESENTACION

Eduardo Frei Ruiz-Tagle

La Segunda Cumbre de exPresidentes Latinoamericanos, realizada en Santiago de Chile, los días 22 y 23 de abril del año pasado, fue un nuevo intento de diez exmandatarios de la región y de un selecto y reconocido grupo de académicos y expertos de aportar al desarrollo de una agenda social para América Latina.

El citado encuentro fue un valioso ejercicio de reflexión en el camino de contribuir al logro de un consenso básico respecto a un tema tan importante para nuestro futuro como es la necesidad de construir una agenda social para la globalización, teniendo presente las variables políticas, económicas, sociales, tecnológicas y culturales indispensables para alcanzar ese objetivo.

El presente libro recoge el debate de esas intensas jornadas, cuyo contenido es indispensable para entender la actual realidad latinoamericana y, sobre todo, la urgencia de asumir los desafíos que tenemos por delante. Las interesantes exposiciones de José Joaquín Brunner, Enrique García, José Antonio Ocampo y Antonio Garrigues, así como las deliberaciones de los participantes, son un reflejo contundente del compromiso que tenemos con el porvenir de la región, y esperamos que sean una herramienta útil para orientar el trabajo de nuestros gobernantes.

En este sentido, no podemos dejar de llamar la atención por el evidente deterioro de la actividad económica en la región, tendencia que se viene observando desde el año 1997. Las cifras del año que recién pasó, entregadas recientemente por la Cepal, son elocuentes: la economía regional cayó un 0,5%, el crecimiento del Producto Interno Bruto fue de -1,9%, continúa el deterioro del intercambio y la inflación subió al 12%, es decir, el doble que el año 2001, luego de ocho años de declinación.

Estos negativos resultados sólo contribuyeron a empeorar aún más las condiciones de vida de los latinoamericanos. En efecto, se estima que la pobreza au-

América Latina: el contexto internacional emergente _____ 85

José Joaquín Brunner

Globalización y desarrollo social _____ 103

José Antonio Ocampo

Agenda social para la competitividad en América Latina _____ 135

L. Enrique García

La agenda social: redefinir lo imposible _____ 153

Antonio Garrigues Walker

Globalización y educación: los desafíos para América Latina _____ 173

Francisco Piñón

mentó en 7 millones de personas, mientras que la tasa de desocupación se elevó desde un 8,4% de la fuerza de trabajo en 2001 a 9,1%, mientras que las remuneraciones reales cayeron, en promedio, en un 1,5%.

Si bien el complejo escenario financiero internacional es un factor no menor de este preocupante panorama, la verdad es que los países del continente deben asumir la responsabilidad de acometer importantes desafíos si pretenden proponer una agenda social para la globalización.

Para ello la primera tarea es renovar la estrategia utilizada hasta ahora. Aunque reconocemos que las reformas estructurales impulsadas en la década pasada permitieron alcanzar logros importante en el ámbito macroeconómico, éstas no fueron capaces de asegurar altas tasas de crecimiento ni de reducir nuestra clásica vulnerabilidad a los efectos de las crisis internacionales. Peor aún no ayudaron a disminuir los altos niveles de pobreza y de inequidad social.

8 — Entonces, se nos presenta como un imperativo cambiar la fórmula para avanzar hacia el camino del crecimiento económico y así poder incorporarnos a la sociedad del conocimiento y de la información. Para ello necesitamos impulsar reformas macroeconómicas dirigidas a ordenar las finanzas, liberalizar los mercados, privatizar las empresas públicas en las que el sector privado puede hacer una gestión más eficiente, estimular las exportaciones y la inversión extranjera, flexibilizar el mercado laboral para así aumentar la productividad y competitividad de las economías nacionales.

También debemos promover un conjunto de reformas políticas y sociales destinadas a fortalecer las instituciones democráticas, modernizar el Estado, reformar los sistemas de salud, educación y de seguridad social, focalizar las políticas de subsidios en los sectores más desposeídos y, por último, a desarrollar la infraestructura física, de comunicaciones, y los sistema de ciencia y tecnología mediante un amplio acuerdo de cooperación público privada.

Especialmente importante para el futuro de América Latina es disminuir lo que llamamos la brecha digital y educativa. Entregar una educación de calidad y accesible para todos los niños de la región es clave para que nuestras sociedades puedan abordar las nuevas tecnologías y beneficiarse de ellas, para ser más productivos y competitivos.

Las cifras, aportadas por Enrique García en su exposición, son elocuentes. La escolaridad promedio de la fuerza laboral en América Latina es de 5,4 años, muy inferior a los 11,1 años de los países de la OECD y a los 8,1 años de los países asiáticos. En el nivel secundario nuestra matrícula neta es cercana al 40%, mientras que Suecia, el número uno en este índice, es del 98,9%. Por último, en el nivel terciario, el promedio de matriculación en Latinoamérica es del 20%, en tanto que en Canadá, líder en este indicador, es del 87,8%.

Si bien reconocemos que muchos gobiernos han hecho un esfuerzo por aumentar la cobertura escolar y la calidad de la educación, éste aún es insuficiente, pues todavía el nivel de deserción en el nivel secundario es alto, mientras que sigue siendo escaso el número de jóvenes que ingresa a la enseñanza superior. Aquí es donde precisamente nos encontramos con el germen de la desventaja que presenta Latinoamérica respecto a otras regiones del mundo.

Asimismo, estrechamente ligado al tema educacional es la incapacidad de nuestros países para incorporarse masivamente al progreso tecnológico, sobre todo si consideramos que hoy las economías operan en tiempo real a nivel de redes intermedias, en las que el conocimiento y la información son factores fundamentales.

La escasa inversión en tecnología y en recursos humanos son dos elementos que frenan nuestras posibilidades de desarrollo y constituyen las peores amenazas en el futuro. Esta debilidad que cruza a todos los países latinoamericanos se entiende con sólo mirar las cifras. La región entera aporta nada más que el 1,8% del gasto mundial en investigación y desarrollo. Nuestra participación en el mercado global de tecnología de la información es de sólo un 2% y de apenas 1,5% en las publicaciones científicas registradas internacionalmente, entre otros indicadores.

Igualmente atrasados estamos en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Ninguno de los países latinoamericanos se ubica entre los primeros 25 de las 75 naciones evaluadas por el Índice de Aprestamiento para la Sociedad de Redes, pero en el tercio inferior se encuentran 10 de ellas, particularmente de la región andina y Centroamérica.

INTRODUCCION

Cecilia López Montaña

Así mismo, en nuestra región hay pocos científicos y varios de ellos emigran a los países más industrializados porque sólo ahí encuentran las condiciones necesarias para investigar y descubrir nuevos conocimientos.

Estos antecedentes bastan para entender las dificultades con que se encuentra Latinoamérica para desarrollar sus capacidades competitivas, sin las cuales es imposible crecer. También dejan en evidencia que necesitamos hacer un gran esfuerzo para ponernos al día y superar la brecha.

Es imprescindible cumplir a la brevedad con estas tareas. No hacerlo quedar condenados al subdesarrollo, a la pobreza y a las desigualdades.

Otro tema que merece la máxima atención es el deterioro de la gobernabilidad democrática en América Latina. Las tensiones y conflictos políticos, económicos y sociales, así como también la corrupción, en varios países de Latinoamérica, han puesto en evidencia la fragilidad del Estado para satisfacer las necesidades de la población, cuyo progresivo descontento puede terminar por socavar la legitimidad de nuestras democracias.

10 ____ Hay un fenómeno que atraviesa transversalmente a casi todo el continente: la desconfianza de las personas en la institucionalidad democrática, en los partidos, en los parlamentos, en el poder judicial, en los políticos y en los precarios sistemas de seguridad social.

Nos encontramos con democracias sin confianza política, cuyo clima de frustración invita a que hagamos un esfuerzo por recuperar el sentido y contenido de la acción política, mediante la construcción de una agenda que incorpore los elementos apropiados para atender las demandas insatisfechas.

Tenemos una misión histórica que debemos liderar con energía, capacidad de diálogo y trabajo. Requieren de toda la creatividad y voluntad de nuestros pueblos para torcerle la mano al que parece ser el trágico destino de América Latina, una región que ha gozado de innumerables oportunidades y que, sin embargo, acumula más frustraciones que éxitos.

Este libro quiere cooperar a la reflexión, al debate de las ideas y al análisis de los problemas, de tal forma que juntos podamos empezar a escribir una nueva historia que al fin nos hable de libertad, de progreso y de paz.

América Latina viene desdibujándose de la agenda global al ser desplazada por la tragedia del Africa, por la dinámica del Asia y por las promesas de Europa del Este. Más aún, el 11 de septiembre también cambió su relación con quien se ha visto como su socio natural, los Estados Unidos, para quien la guerra contra el terrorismo sustituyó la preocupación teórica por el desarrollo o la guerra contra las drogas. De esta manera, la región latinoamericana dejó de ser "el patio de atrás" para convertirse en "el sótano del olvido", como bellamente lo señala Carlos Fuentes¹. Nuestra era colonial, 200 años atrás, está demasiado lejos para despertar solidaridades en Europa y jamás se han entendido claramente las posibles relaciones con el Asia y con el África. América Latina no es parte del proyecto geopolítico de nadie sino tal vez de sí misma. Esta cruda realidad no necesariamente es negativa, es la misma sensación que se tiene al salir de la pubertad y entrar a la edad adulta. El problema radica en la poca preparación para afrontar esta nueva fase de la vida como región, hoy abrumada por la crisis económica, por viejos y nuevos problemas sociales y por sistemas políticos que no corresponden al sueño de la democracia real, participativa y justa que se creyó alcanzar de manera generalizada a finales del siglo XX.

Hoy, sin embargo, dos hechos colocan a la región nuevamente en el mapa mundial: la nueva crisis de la deuda y la gran prioridad que toma el desarrollo sostenible que valoriza su mayor riqueza natural, la biodiversidad. Cómo enfrentar estas dos realidades es el gran reto actual. Por un lado, resolver la primera, tremendamente negativa porque es repetir la década de los ochenta que se perdió en términos económicos y sociales en casi todos los países latinoamericanos y, por el otro, cómo combinarla con el gran potencial que representa su capital natural, valorado como nunca en términos de los servicios ambientales que el

1 Fuentes, Carlos. "El Poder, el nombre y la palabra". Diario El País. Miércoles 8 de octubre de 2002.

mundo demanda.² La gran encrucijada de América Latina es cómo volver a generar riqueza para acabar con la terrible sombra de la deuda externa y, ahora también interna y, como hacerlo de manera que deje de ser la región más desigual del Planeta. Solo así volverá a figurar en el mapa como una promesa de modernidad conformada por países gobernables, eficientes, democráticos y equitativos.

El entorno de la economía mundial no es el más adecuado para realizar las transformaciones que América Latina requiere. Los indicadores económicos sólo muestran dinámicas en el Asia —China, India, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, entre otros. El modelo del capitalismo americano, basado en el mercado y en un supuesto libre comercio que le dio a los Estados Unidos una de las bonanzas más largas de su historia moderna, hace crisis al desmoronarse por la corrupción de su sector privado y por las consecuencias de la desregulación y reducción de la capacidad del Estado. Imposible seguirlo vendiendo como la fuente del desarrollo. Europa no logra superar un crecimiento modesto y Japón lentamente entra y sale de estados recesivos. En general, se percibe una profunda insatisfacción con la globalización vigente que no ha logrado llenar las expectativas creadas y por el contrario, solo ha creado riqueza en los países industrializados y en algunas islas de modernidad del mundo en desarrollo. Pero mientras los esquemas económicos se agotan, el discurso sobre el desarrollo se enriquece y es allí donde la región debe buscar las posibilidades de entrar en una fase expansiva y redistributiva, siempre y cuando logre sustraerse del neocolonialismo económico al que ha sido forzado por los Organismos Multilaterales dominados por los intereses de las grandes potencias.

Varias corrientes apuntan en la dirección de encontrarle salidas al desarrollo, entendido actualmente o bien como un proceso de transformación permanente desde lo arcaico hasta lo moderno, según Joseph Stiglitz, o como el verdadero ejercicio de la libertad, de acuerdo a Amartya Sen, o como procesos menos economicistas que reconozcan la importancia de muchas otras variables que inciden en la forma de crecimiento de las sociedades, de acuerdo a muchos sectores

2 CEPAL, PNUD. "Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe." Johannesburgo. 2002.

de la academia.³ En primer lugar, debe destacarse el protagonismo de la sociedad civil, actor decisivo en los procesos actuales que busca con desesperación una nueva forma de globalización, menos hegemónica, menos imperial, menos asimétrica en sus principios y en sus resultados. Empezó como un movimiento amorfo descalificado prematuramente por los defensores del modelo de desarrollo vigente. Hoy se ha perfilado claramente como una expresión válida que une a los sectores progresistas del mundo desarrollado y del mundo en desarrollo en la búsqueda no de la antiglobalización sino de otra manera de lograr la integración de los ricos y los pobres en procesos reales de cambio. En segundo lugar debe destacarse a la academia, que al tratar de comprender los fracasos del modelo que se suponía traería la prosperidad mundial, busca fuentes de crecimiento basado en la solidaridad y no en la simple explotación del trabajo.

Puede llegar a pensarse que otros actores reconocidos recientemente como claves en los procesos de transformación productiva como son las corporaciones multinacionales, se enfrentan a las limitaciones que impone la pobreza generalizada, a la evolución eficiente de sus cadenas productivas. Cabe la esperanza que la pobreza deje de ser funcional a las formas de producción propias de la globalización donde la competencia es por productividad y no por bajos salarios. La innegable inequidad que vive el mundo actual, la dinámica de los esfuerzos que buscan alternativas a la globalización hegemónica, los esfuerzos de la academia por comprender mejor el tema del desarrollo, hacen pensar que la agenda social, en un futuro no lejano, dejará de ser la variable de ajuste de los modelos económicos actuales que suponen que el crecimiento depende fundamentalmente, del logro de los equilibrios macroeconómicos. 13

Se han agotado los caminos que esperaban respuestas sociales de las formas tradicionales de capitalismo, basado en las relaciones de poder entre el capital y el trabajo, en la supremacía del mercado, en la disminución del rol del estado. Tampoco se aceptan las posturas del mundo industrializado que ve la pobreza, especialmente la latinoamericana, como responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales. Empiezan a reforzarse las escuelas de pensamiento, acalladas por dos décadas por la supremacía del Consenso de Washington, que buscan aceleradamente

3 Kanbur, Ravi. "Economic, Social Science and Development." World Development, Vol. 30, No. 3. Elsevier Science Ltda. Great Britain. 2002.

un mundo distinto, una globalización alternativa en la cual se prevea la existencia de un Estado Benefactor Global. Y en este proceso se ve un despertar latinoamericano, una fuerza de los pensadores, de los ambientalistas y de las mujeres, actores cada más decisorios de los procesos económicos, políticos y sociales de este y otros continentes.

Crece la conciencia sobre la necesidad que América Latina tiene de volver a generar riqueza en vez de deuda, pero de lograrlo de una manera diferente que permita resolver viejos problemas como la pobreza y la desigualdad y nuevos como la criminalidad y la inseguridad generalizada que hoy siente su población. En el Foro Social de Porto Alegre se empiezan a concretar estas propuestas y la región revive la esperanza de tomar las riendas de su destino. La nueva receta que sustituya la actual aún no existe, pero sí se identifican tendencias que marcarán la diferencia entre la forma actual de producir, que subordina lo social a lo económico, esquemas alternativos que abren las puertas para reposicionar el bienestar como objetivo real del crecimiento económico.

14 — Dos líneas de pensamiento empiezan a perfilarse. La primera representada por aquellos que esperan que nuevas formas de capitalismo sean posibles, en las cuales, con base en la democracia económica, la distribución de los beneficios del desarrollo no sea un subproducto sino el objetivo prioritario que defina el tipo de crecimiento que se estimula. Dani Rodrik plantea una forma de capitalismo que obedezca a unos lineamientos generales de acuerdo a las realidades globales pero que responda a las especificidades de cada nación y que vuelva a reivindicar la importancia del esfuerzo interno como complemento al tan ponderado esfuerzo externo. Una combinación adecuada de estado y mercado, como lo hicieron los hoy países desarrollados, puede conducir a sociedades dinámicas y equitativas.⁴ Una segunda tendencia, que toma fuerza en América Latina, es la identificación de formas de producción no capitalistas, incipientes en su desarrollo pero numerosas, basadas en los principios de solidaridad, igualdad y respeto a la naturaleza. Los casos que se promueven como ejemplo de esta respuesta a la globalización vigente van desde organizaciones económicas populares constituidas por los sectores más marginales de la periferia hasta cooperativas

4 Rodrik, Dani. "The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness work". John Hopkins University Press. Baltimore M.D. 1999.

prósperas que están en el centro del sistema mundial.⁵ Aunque estas formas de producción son tan antiguas como el capitalismo, la pregunta que surge es si ha llegado el momento para que pasen a representar una verdadera opción ante los vicios del capitalismo actual.

Independientemente de cual sea el futuro de estas dos tendencias, lo que tiene en común es el reposicionamiento de la Agenda Social. La interrelación entre la producción y la distribución ha dejado de ser un ideal para convertirse en una imperiosa necesidad en un mundo en el cual dos terceras partes viven con dos dólares al día y en particular para América Latina, que paga con ingobernabilidad su concentración de ingresos. La reivindicación del valor mercado interno no solo como demanda sino como mecanismo redistributivo, puede darle al capitalismo una cara menos excluyente. A su vez, los esquemas no capitalistas de producción parten del reconocimiento de que sus posibilidades de éxito dependen de la integración que consigan entre los procesos de transformación económica y nuevas formas de organización cultural, social y política. De manera explícita, señalan la inserción de lo productivo en redes de colaboración y de apoyo mutuo.

Las consideraciones anteriores permiten comprender, por tanto, que el tema de este segundo encuentro de los ex Presidentes latinoamericanos se refiera a la agenda social de la región, luego de que el encuentro anterior abordara la cuestión de la gobernabilidad de cara a la globalización. Esta secuencia de temas obedece a una visión integral sobre la necesidad de avanzar hacia un nuevo paradigma de desarrollo que concilie la profundización de la democracia con mayores niveles de crecimiento y mejores pautas de distribución.

El debate actual plantea desde la imperiosa necesidad de establecer nuevos Contratos Sociales que no sólo establezcan diferentes relaciones de poder entre el capital y el trabajo sino que cambien las normas patriarcales que han definido las inequitativas relaciones entre hombres y mujeres, hasta nuevos manifiestos, que busquen caminos reales para la democracia participativa y para formas de producción alternativas que surjan de nuevas relaciones entre lo productivo,

5 De Sousa Santos, Boaventura. "Produzir para Viver; Os caminhos de producao nao capitalista. Civilizacao Brasileira. Rio de Janeiro 2002.

lo social y lo político. El reconocimiento de que la democracia participativa y la democracia económica son caras de la misma moneda aplicadas a nuevas formas del capitalismo o a esquemas no capitalistas, impulsa formas productivas donde el entorno social de trabajo entre iguales y con esquemas solidarios de propiedad, se convierten en factores fundamentales del éxito económico. Una manera diferente de abordar el compromiso social que pasa a ser constitutivo de la producción misma.⁶ De tener éxito este nuevo abordaje de generación de riqueza y de su distribución desde la base, la agenda social y la económica serán también caras de la misma moneda.

16 _____ Qué tan lejos se está de cambiar el contexto de lo social es difícil de prever pero de alguna manera la separación actual entre lo productivo y lo distributivo colapsó y el mundo y, en particular, América Latina, está listo para emprender una nueva forma de interrelacionar lo económico con lo social. Las grandes variaciones no estarán necesariamente en las estrategias para lograr la universalidad de la educación y de la salud ni en aquellas dirigidas a mejorar su calidad. Será el marco de acción el que cambiará y que se traducirá en la prioridad total de la agenda social para poder construir riqueza, en la disponibilidad de los recursos necesarios, públicos y privados y en la voluntad política para generar el cambio. Todo aquello de lo que ha carecido la agenda social vigente. Al diseñar agendas sociales se habla del largo plazo, de los próximos 20 años, mínimo período necesario para producir las transformaciones necesarias en una sociedad desigual como la latinoamericana. Se trata entonces de diseñar y aplicar políticas de estado y no solo de gobierno, de estrategias que partan de consensos sociales que garanticen su existencia más allá de los períodos presidenciales.

Para encontrar el camino de un estilo de desarrollo que conlleve la interrelación total entre la Agenda económica y la Agenda social, América Latina tendrá que liberarse de la presión de las instituciones de Bretton Woods para que continúe con las recetas actuales. Esta posibilidad exige encontrar soluciones claras a su endeudamiento, ganar las peleas contra el proteccionismo de los países industrializados, tener la capacidad de transformar sus esquemas de producción

⁶ Ibid., *passim*.

y darle la máxima prioridad al desarrollo de sistemas propios de protección social. Estas tareas no se logran en relaciones bilaterales con los países industrializados. Solo el llamado poder de los países de desarrollo medio le permitirá alcanzar estas metas en plazos razonables. Se requiere por lo tanto no solo modelos económicos creativos, sino un manejo diferente de las relaciones internacionales.

La región puede constituirse en el Segundo Mundo, esa parte del Hemisferio americano que con más de 400 millones de habitantes, cree poder usar su dimensión geográfica, la comunidad de sus problemas y su gran potencial, para negociar de manera diferente con los Estados Unidos y las otras potencias mundiales, su posicionamiento en una nueva forma de globalización. No es una utopía y depende de una voluntad política común que nace de sus grandes similitudes y de sus pocas diferencias y que está atada a la existencia de líderes que entiendan lo que significa ser latinoamericano en el contexto actual.

Romper el neocolonialismo en lo económico que de alguna manera condiciona también lo social, pasa por recuperar la dignidad como región. La justificación para esa nueva declaración de independencia frente al poder de los países desarrollados expresado en una mayor capacidad de negociación con el Fondo Monetario, con el Banco Mundial y el Banco Interamericano, se desprende de la impostergable necesidad de erradicar la miseria, de aliviar la pobreza y de mejorar la distribución del ingreso. Pero dada la naturaleza inequitativa del modelo económico en curso, liderado por las instituciones que suministran los recursos de que carece la región, en América Latina, lograr la equidad significa tener cierto grado de autonomía para el manejo de su política económica que no es más que recuperación de la dignidad perdida.

Tales consideraciones están destinadas a proporcionar el marco necesario de referencia para la rica documentación que fue examinada por los ex Presidentes de América Latina en su segundo encuentro en Santiago de Chile y que dio lugar, además, a las reflexiones y a la declaración correspondiente que se incluyen como cuerpo central de esta publicación

DISCURSO INAUGURAL

Eduardo Frei Ruiz-Tagle

Al inaugurar oficialmente este segundo encuentro de expresidentes latinoamericanos quiero darles a todos los invitados internacionales y nacionales nuestra más cordial bienvenida. Acá en Santiago retomamos el fecundo diálogo que iniciamos hace algunos meses en Cartagena de Indias, en Colombia, con la esperanza de fortalecer nuestros lazos e ideales.

Hace poco más de un año coincidimos en la necesidad de fijar una agenda global para nuestros países, de manera que puedan acometer el desafío de internacionalizar sus economías sin que vean afectada su gobernabilidad democrática.

En esa oportunidad dijimos que la posibilidad de lograr un desarrollo regional en condiciones estables dependía de cuánto éramos capaces de hacer para integrarnos al mundo globalizado.

Propusimos elaborar un nuevo proyecto político, que diera por superada la vigencia del "Consenso de Washington" y que tuviera como desafíos fundamentales sostener la gobernabilidad democrática, mejorar las condiciones de equidad, asegurar mayores niveles de competitividad y recuperar los ejes articuladores de nuestra identidad.

La convicción de este planteamiento se basó en la certeza de que la democracia no tiene ninguna viabilidad en la región si no logramos un crecimiento sostenido que termine con las indignas desigualdades que aún subsisten en nuestros países. En caso contrario, simplemente no podremos vivir en sociedades integradas y pacíficas.

Veo con preocupación como la realidad actual de muchas naciones latinoamericanas son un fiel reflejo de lo mucho que nos falta por avanzar. Es urgente que redoblemos nuestros esfuerzos para buscar fórmulas imaginativas que nos permitan conciliar la gobernabilidad democrática con mayor justicia social y competitividad en el concierto mundial.

Nadie va a defender una democracia sin metas y cortoplacista, que promete un paraíso de bienestar y progreso que nunca llega. Si dejamos que se siga acumulando el descontento y la apatía de la ciudadanía, no nos extrañemos que se rinda a la tentación del populismo autoritario que siempre encuentra en nuestras debilidades terreno fértil para su expansión.

Claramente hoy tenemos una misión: pensar y elaborar un proyecto de desarrollo capaz de conciliar la cohesión social con la necesidad de hacer frente a las transformaciones estructurales y culturales que provienen del fenómeno de la globalización, especialmente en lo que se refiere a la agudización de las desigualdades y fragmentaciones que sufren nuestras sociedades.

Esto es, en primer lugar, impulsar reformas políticas y sociales para modernizar el Estado y los sistemas de salud, educación y justicia; combatir la corrupción; refocalizar las políticas de subsidio en los más desposeídos; desarrollar la infraestructura física y de comunicaciones; y construir sistemas nacionales de ciencia y tecnología que nos integren a la sociedad del conocimiento, entre otras iniciativas.

Y en segundo lugar, asegurar el crecimiento por la vía de reformas macroeconómicas para ordenar las finanzas fiscales; liberalizar los mercados; estimular las exportaciones y la inversión extranjera; y flexibilizar el mercado laboral, de modo de aumentar la productividad y competitividad de nuestras economías.

En este contexto, considero que es muy importante invitar al sector privado a participar en aquellas áreas donde puede realizar inversiones de gran magnitud que el Estado por sí solo no tiene posibilidades de hacer.

Mi gobierno tuvo una experiencia enriquecedora en esta materia gracias a la implementación del sistema de concesiones, el cual nos permitió modernizar en breve tiempo gran parte de la infraestructura caminera, portuaria y aeroportuaria de Chile.

Lo mismo sucedió en el sector de las empresas sanitarias, donde la inversión privada contribuyó a que diéramos un salto cualitativo en la cobertura de los

servicios sanitarios, en el tratamiento de aguas servidas y en la salud y calidad de vida de los chilenos.

Sin el aporte de la empresa privada, nos habríamos demorado décadas en hacerlo, perjudicando nuestra competitividad y las expectativas de crecimiento.

Amigas y amigos:

Mi invitación en estas jornadas que viviremos en Santiago es a ser rigurosos y francos en nuestras reflexiones. El presente de América Latina dista mucho de aquel que teníamos hace sólo cinco o seis años. Recuerdo cuando en mi calidad de Presidente de Chile me tocó, en noviembre de 1996, ser anfitrión de la Sexta Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, cuyo tema fue la gobernabilidad democrática.

Aquella vez, no obstante hacer presente que aún faltaba mucho por hacer, manifestamos esperanzados que la democracia había llegado al continente para quedarse.

Desgraciadamente, hoy no podemos soslayar las innumerables dificultades por las que atraviesan muchos países, que en ese entonces parecía que al fin habían alcanzado la tan deseada estabilidad. — 21

Sin embargo, esa certeza se ha transformado en incertidumbre. Hoy la gobernabilidad democrática de América Latina está seriamente comprometida. Las tensiones y conflictos políticos, económicos y sociales han puesto en evidencia la fragilidad del Estado para satisfacer las necesidades de la población, cuyo creciente descontento puede terminar por socavar la legitimidad de nuestras democracias.

Si bien el diagnóstico en cada país pueda no ser el mismo, hay un fenómeno que nos atraviesa a todos: la desconfianza de las personas en la institucionalidad democrática, en los partidos, en los parlamentos, en el poder judicial, en los políticos y en los precarios sistemas de seguridad social.

Este clima de frustración nos impone tareas. Debemos recuperar el sentido y contenido del servicio público, mediante la construcción de una agenda que

incorpore los elementos que den una satisfactoria respuesta a las grandes expectativas que la gente cifró en la democracia cuando luchó para recuperarla.

Señoras y señores:

Estoy seguro de que en este encuentro haremos un gran aporte al desafío de reencontrar el rumbo extraviado. Muchos de los presentes tuvimos el inmenso honor de servir como gobernantes a nuestros pueblos.

Por eso mismo, sabemos que tanto quienes hemos ejercido el poder como quienes lo detentan hoy, tenemos un compromiso mayor con la democracia y la ciudadanía, que adquiere una dimensión ética de gran responsabilidad, ya que en nosotros está depositada su existencia y estabilidad.

Si procedemos en consecuencia, estoy seguro de que la libertad, el progreso y la justicia se quedarán para siempre entre nosotros.

Muchas gracias.

DISCURSO DEL PRESIDENTE DE CHILE

Ricardo Lagos

Quiero, en primer lugar, señalar mi profunda satisfacción que este encuentro se realice aquí en Chile y en esta casa, donde Raúl Prebisch pensó intensamente en la región desde un punto de vista heterodoxo, y a ratos uno piensa que tal vez algo de heterodoxia hace falta hoy para enfrentar los desafíos que tenemos.

No obstante haber seguido las recomendaciones que emanan del Consenso de Washington y constatar que en verdad la región ha avanzado, desde el punto de vista social tenemos todavía una cantidad muy importante de elementos que se encuentran al debe y no al haber. Ha habido avances sustanciales, sin embargo, esos avances han sido insuficientes. Hoy hay 170 millones de latinoamericanos, uno de cada tres latinoamericanos, que viven con menos de dos dólares al día. Estos 170 millones se reducirían en 45 millones si la distribución de ingreso no se hubiera deteriorado durante los años 90. 23

Creo que tenemos en el fondo dos formas de entender las políticas públicas. El tema central es cómo somos capaces —tanto desde un punto de vista moral como práctico— de contribuir a una creciente igualdad de oportunidades para todos los sectores. Esto hay dos formas de entenderlo. Unos piensan que el mercado va a resolver buena parte del dilema y que el crecimiento por sí sólo puede generar de una manera creciente, mayores oportunidades para todos los sectores dejando atrás las líneas de pobreza.

Para otros, se requieren políticas públicas definidas por los ciudadanos, que nos permitan avanzar con mayor rapidez. Estas políticas públicas buscan generar un conjunto de bienes y servicios al alcance de segmentos mayoritarios o incluso de toda la sociedad.

La primera política pública busca lo más elemental: la defensa. Cuando el ser humano se congrega, establece que la necesidad de protección es esencial y,

por lo tanto, establece modalidades de defensa. Luego vendrá otro bien público que será el orden interno, y así sucesivamente.

Quiero decir que la forma cómo definimos las políticas públicas para que determinado tipo de bienes esté al alcance de la mayoría, es tal vez lo que constituye el elemento central de nuestro debate.

En este sentido creo que hay dos formas de entender esta definición, los que piensan que estas políticas públicas en último término requieren ser definidas por los ciudadanos y cuando la definen los ciudadanos, cada ciudadano un voto y todos valemos lo mismo, a aquellos que piensan que no se requieren políticas públicas, que esto lo va a definir el mercado, y claro, en el mercado no hay ciudadanos sino consumidores. La pequeña diferencia es que los ciudadanos por definición son todos iguales y los consumidores por definición son todos desiguales. Y si definimos una sociedad a partir de los consumidores, tendemos a reproducir los niveles de desigualdad que tenemos en el mercado.

24 — Cuando uno ve la historia de las políticas públicas de nuestros países, en el pasado tendríamos que cuando definíamos una política pública y definíamos que la necesidad de poder garantizar ciertos bienes públicos, se necesitaba la participación y la definición inevitable del Estado.

¿Qué hacen nuestros países cuando dicen que tiene que haber educación obligatoria, en la década del 20 o del 30 del siglo pasado? Crean escuelas normales u otro tipo de entidades dependientes del Ministerio de Educación, dependientes del Estado, y por lo tanto, decir que la educación básica debe ser para todos, es decir simultáneamente que hay una responsabilidad del Estado por crear directamente aquello.

Se puede sostener que es indispensable tener una autopista y eso es una definición de política pública. La forma de poder llevar a cabo la autopista, puede ser directamente por tributos si lo hace el Estado, o puede ser indirectamente a través de capital privado y el pago a peaje. En otras palabras, la definición de tener una determinada infraestructura, es una definición de los ciudadanos, pero a diferencia del pasado, eso no implica necesaria e inevitablemente que tiene que ser el Estado el que asume esa definición de política pública, y esa definición puede ser hecha a través de normas de mercado.

Creo que éste es el elemento central que tenemos como elemento nuevo. Podemos tener una agenda social en un mundo global y donde lo social se puede hacer a través de instrumentos que emanan del mercado a partir de una definición que se hace de una política a través del Estado. En este sentido creo que hemos avanzado. Donde no hemos avanzado lo suficiente es en cuáles deben ser los elementos de política que nos permiten avanzar más aceleradamente.

En este país estamos contentos de poder decir que entre 1990 y 2000 bajamos los niveles de pobreza de un 40% de la población a un 20% de la población. El elemento determinante, qué duda cabe, es que durante estos años Chile también tuvo un acelerado crecimiento económico, tal vez la década de más rápido crecimiento en nuestra historia económica, y si a ese rápido crecimiento se agrega un conjunto de políticas públicas en los distintos elementos de salud, educación, vivienda, infraestructura, etc., más la focalización de determinados programas, tenemos esa reducción en los niveles de pobreza. El elemento, sin embargo, que me parece más importante es que probablemente reducir de ese 20% de pobres a un 10% es más complejo que reducir de un 40 a un 20, en el sentido que buena parte de los instrumentos que se utilizan se hacen más complejos y difíciles.

Gran parte de los instrumentos fueron instrumentos que implicaban participación de distintos sectores, esos instrumentos que implicaban participación de distintos sectores estaban, por así decir, entre ese 40% y ese 20%. El 20% más pobre normalmente no tiene el elemento de participación social, no tiene el elemento de socialización. Si usted dice vamos a hacer un programa que tiene por objeto concursar recursos para tales o cuales cosas, usted los tiene, para problemas de agua potable rural, para caletas pesqueras, para obras de riego en el campo, etc. Ese tipo de programas, si usted los continúa, llega un momento en que el 20% más pobre tiene niveles de socialización muy malos y en consecuencia tiene que buscar otro tipo de instrumentos. En otras palabras, creo que acá tenemos un elemento muy central que tiene que ver con qué instrumentos son los más adecuados, dependiendo de los niveles de avance que tenemos en los propios éxitos que se está teniendo a través de políticas de mayor cohesión social.

Y todo esto en un contexto relacionado con la experiencia nuestra acá, un país relativamente pequeño que se abre al mundo, que trata de insertarse en ese

mundo actual, en donde existe otro concepto general sobre cuáles son las normas de un mundo globalizado, que son distintas a aquellas con las cuales acostumbrábamos a participar en el pasado y entonces también allí nos encontramos con un nuevo conjunto de dificultades, como el acceso a esos mercados, como las posibilidades que tenemos de participar en un conjunto de elementos de flujos financieros internacionales —que son crecientemente más complejos y difíciles de regular— y tercero, un conjunto de bienes sociales a nivel internacional que se hacen más complejos.

En otras palabras, cabe preguntarse en qué medida los países, cuando se insertan en un mundo globalizado, pueden participar de ese mundo si todavía sus reglas están por definirse y en qué medida las reglas del mundo global, que corresponden a las reglas inmediatamente emergentes después de la II Guerra Mundial, no dan cuenta de lo que son las realidades de hoy.

Como región hemos hecho las tareas del Consenso de Washington, pero constatamos que las solas normas de ese Consenso son insuficientes para dar cuenta de las realidades sociales. Además, lo que hemos aprendido para avanzar en las realidades sociales nos permiten definir: primero, la necesidad de políticas públicas claras, precisas; segundo, que estas políticas públicas requieren, en todos los ámbitos, un conjunto de normas indispensables para llegar a sectores que van cambiando a medida que vamos teniendo éxito en las distintas políticas que desarrollamos; tercero, que en la inserción de nuestros países en un mundo cada vez más global, en tanto las normas de la globalización están en proceso de definición, todavía entramos en un terreno crecientemente más complejo en el cual podemos actuar.

Es en este contexto que me parece tan importante la posibilidad de meditar sobre estos temas y sobre la forma que tenemos de abordarlos en una u otra forma. Y aquí es fundamental la experiencia acumulada en torno a esta mesa por cada uno de ustedes en lo que fue el ejercicio del mando, en donde las presiones del día a día impiden tener la visión de mediano o largo plazo respecto de estos hechos. Cabe recordar lo que dijo una vez un colega de ustedes, el presidente Belisario Betancourt, con su ironía característica: "Sin duda que la mejor profesión es la de ex Presidente, el único problema que tiene esa profesión es que antes para poder alcanzarla hay que haber sido Presidente y esa es la parte

negativa de aquello, pero una vez que se alcanza el estado de ex Presidente, entonces uno tiene lo mejor de aquello".

Yo no sé si eso será así, eso lo deberán decir ustedes, pero lo que sí me parece, es que la posibilidad de pensar o definir ahora en qué medida la región, que en cierto modo ha hecho las tareas, el 96 buena parte de nuestros países estaban teniendo políticas económicas adecuadas, estábamos haciendo esfuerzos por tener equilibrios macroeconómicos, políticas fiscales serias, políticas monetarias autónomas, teníamos un grado de asentamiento de la democracia en la región bastante sólido y, sin embargo, la percepción era que los grados de cohesión social de nuestras sociedades, si bien estábamos avanzando, eran insuficientes.

Estamos conscientes, el atajo populista no conduce a ninguna parte, lo sabemos. Sin embargo, cómo somos capaces de generar simultáneamente crecimiento con mayor equidad social o mayores oportunidades y que esa percepción de mayores oportunidades llegue a los distintos sectores, es tal vez el mayor desafío.

Me tocó participar como Ministro de Educación del presidente Aylwin y como Ministro de Obras Públicas del presidente Frei y en ambos cargos me tocó recorrer extensamente el país y fui candidato y llegué a determinadas comunas en donde había estado infinidad de veces como ministro de una u otra de las carteras o de ambas. Recuerdo algunas localidades en donde llegó la luz eléctrica, llegó el agua potable rural, llegaron obras de riego, llegó el pavimento o el camino modesto en lugar de antes la yunta de bueyes y en esa localidad perdí por amplia mayoría, y creo que mi oponente no estoy seguro si conocía la localidad.

Esto me hizo meditar mucho y llegué a una conclusión que es tal vez la más simple y es que si usted coloca luz eléctrica es mejor que la vela, pero después que llega la luz, la tentación de un televisor es inevitable y usted lo compra a plazos.

Si hace un programa de agua potable rural como los que se han hecho en Chile enormes, usted gasta hoy día más menos el equivalente a 3.000 dólares por persona para hacer una conexión de agua potable en el campo y se entrega

gratuitamente. Pero después de eso, el sistema de agua potable hay que mantenerlo, hay que echar a andar el motorcito, poner un poco de cloro y algún costo tiene para aquellos que ahora acceden al agua potable; algo similar ocurre con el programa de riego, si ese programa no produce inmediatamente mejoras desde el punto de vista de la productividad agrícola.

Y qué decir de ese camino que el señor ministro que a veces acompañaba al Presidente con tanto orgullo inauguró, pero que significó que ahora aquel que vive en el campo puede ir todos los meses tal vez al poblado vecino en un colectivo que vale 300 pesos, medio dólar, en donde antes iba unas dos veces al año en yunta de bueyes. Es decir, con la luz, el agua, el camino, todo lo que hicimos, derrotamos pobreza, pero cada una de estas cosas que fuimos dando, implicaba la necesidad de un mayor ingreso, porque hay que pagar la cuenta de la luz, las cuentas del televisor, hay que pagar los 300 pesos cuando me suba el colectivo para ir a la localidad cercana y en la localidad cercana tal vez voy a tener algún entusiasmo por alguna cosa que quiera comprar.

28 — Esto es: políticas sociales tremendamente exitosas si no van unidas a un aumento de productividad en el ingreso de la persona, generan en el fondo mayores necesidades de ingreso. Aquí tenemos un gran desafío.

Y en consecuencia, cuando hablamos de la política en materia de globalización, es cierto, partimos de la base que lo más importante es crecer y que a partir del crecimiento entramos a los otros elementos, el tema es cómo se hace un crecimiento sin que se vayan quedando sectores atrás en materia de productividad y si esa productividad es muy baja, vamos simplemente a tener, a lo mejor, una cierta frustración y no una percepción más adecuada del mejoramiento que tenemos.

Les digo esto porque no he encontrado, por desgracia, la solución para esta pequeña localidad, en donde se mantienen estos elementos que son muy importantes, les cambió la vida a ellos, pero lo que todavía no hemos logrado que cambie son los niveles de productividad en sus ingresos y en su trabajo, y en consecuencia, ahí tenemos algo pendiente, durante cuánto tiempo usted puede mantener transferencias, puede mantener subsidios y durante cuánto tiempo aquello tiene que dar paso a otros elementos.

Creo que éste es tal vez el tema que hoy día tiene mayor necesidad de ser atendido en la región y donde con mayor fuerza se requieren nuevos enfoques, nuevas formas de focalizar el gasto, nuevas modalidades de definir la agenda social, en donde sabemos, tal vez, mejorar los niveles de vida, a través de la entrega de determinado tipo de bienes, pero donde no hemos aprendido todavía a poder generar aumentos en la productividad de muchos de nuestros ciudadanos. Es cierto, en el largo plazo eso es educación, el problema es que esa educación demora un largo plazo, y creo que a ratos los atajos populistas, los caminos de la demagogia fácil están abiertos, porque la educación toma tiempo y las realidades, como ustedes bien lo saben, son de hoy, no de mañana. Y es aquí donde creo que nos queda todavía un buen trecho por caminar y este buen trecho por caminar también requiere de una inserción internacional más justa y más adecuada.

No nos engañemos, el grueso lo vamos a tener que hacer al interior de nuestros países, pero lo que encontramos afuera en nuestras relaciones externas, también deja todavía mucho que desear.

En consecuencia, en la agenda social de la globalización tenemos un conjunto de temas que tienen que ver al interior, con nuestras políticas en cada uno de nuestros países. Pero también la agenda tiene que ver con la forma como nos relacionamos con el mundo externo y cómo el mundo desarrollado, a ratos, en la forma de negociar con nosotros, no nos brinda una relación entre iguales sino una relación tremendamente difícil y compleja. Y aquí sí estoy convencido de que la única forma que tenemos de hacerlo es negociando con una sola voz y una sola voz quiere decir integración. — 29

REFLEXIONES DE LOS EXPRESIDENTES

*Ernesto Samper • Rodrigo Borja • Carlos Alberto Reina • Miguel de la Madrid
Luis Alberto Lacalle • Armando Calderón Sol • Eduardo Frei Ruiz-Tagle
Ernesto Pérez Balladares • Leonel Fernández*

En sus intervenciones, el Presidente Ricardo Lagos y los exPresidentes proporcionaron los elementos para construir la agenda social latinoamericana, tomando en cuenta el balance de los diez años de aplicación del modelo vigente; la insatisfacción que sus resultados han generado en las sociedades latinoamericanas, y los riesgos que se perciben en consecuencia respecto del futuro político de la democracia en la región.

Con base en sus experiencias como gobernantes, los exPresidentes plantearon asimismo las ideas centrales de un nuevo proyecto de desarrollo latinoamericano en el contexto de la globalización y definieron, por último, la misión que debe cumplir en el futuro el foro que los reúne.

A continuación se presenta una selección muy somera de tales intervenciones. — 31

Hace un año nos reunimos en la mágica ciudad de Cartagena de Indias, para hablar sobre las relaciones entre gobernabilidad y globalización. Hoy nos reencontramos en la paradigmática ciudad de Santiago de Chile, para examinar las relaciones entre equidad y globalización. No se trata de una relación de causalidad menor, los conflictos de equidad en esta región, la peor repartida del mundo, están afectando seriamente sus posibilidades de gobernabilidad, dicho de otra manera, sin gobernabilidad la globalización se hace imposible y sin equidad no hay gobernabilidad.

Como clase media del mundo que somos, los latinoamericanos nos gastamos todo lo que tenemos en aparentar tener todo lo que nos hace falta. Lo único más grave, que la conducción estructural de nuestra pobreza es el proceso de empobrecimiento que sufrimos desde hace dos décadas, como consecuencia de las políticas de ajuste de los años 80, que nos costaron 52 millones de nuevos pobres, y de los costos sociales del modelo neoliberal, seriamente cuestionado hoy por su incapacidad para solucionar el problema del desempleo, esa epidemia del siglo XXI de que habla la Revista "The Economist".

Es cierto que la región ha conseguido importantes logros, consistentes con su comportamiento demográfico en campos sensibles como la mortalidad infantil, el analfabetismo, o la prohibición de algunos servicios públicos, pero paradójicamente los significativos avances conseguidos en educación e informatización, han contribuido a crear en las nuevas generaciones de latinoamericanos, una conciencia de desigualdad relativa, ese túnel de las expectativas de que habla Hirschman, que los ha llevado a formular un implacable cuestionamiento de los sistemas políticos, por su incapacidad para solucionar graves problemas sociales como el desempleo, la seguridad o la corrupción.

En medio de la crisis de la democracia representativa, ha surgido para reemplazar a sus viejos líderes, una fronda de agitadores mediáticos, seudo políticos, antipolíticos, narcisistas ideológicos y falsos Mesías, que prometen inalcanzables paraísos que se están convirtiendo en la puerta de entrada de soluciones autoritarias o populistas, contrarias a la revolución multipartidista que supondría la globalización.

Las agendas social y de gobernabilidad se confunden como dos hermanas gemelas, en el deseable propósito de llegar a una globalización justa, que sólo será posible si va acompañada de la legitimidad que resulta de una política social profunda y de la recuperación de los espacios perdidos por la democracia representativa; el pobre, como bien lo señala el Premio Nobel Amartya Sen, no es solamente aquel que tiene necesidades, sino quien carece de espacios democráticos para satisfacerlas.

En América Latina como en ningún otro continente la pobreza se confunde con la exclusión y ésta con la debilidad del concepto de ciudadanía.

La agenda social latinoamericana para el siglo XX tiene tres grandes objetivos: Primero, hacer frente a los fenómenos regionales sociales más significativos, como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población y la informalización de los mercados de trabajo.

Segundo: Identificar un nuevo paradigma productivo que le permita crecer al 6% anual y superar la cifra del 15% del producto interno bruto en inversión social, los dos listones señalados por Naciones Unidas como la recuperación necesaria para romper el círculo vicioso de desigualdad y subdesarrollo.

Y en tercer lugar, construir las bases de una nueva institucionalidad social, que alejada de las viejas concepciones elitistas o coloniales, que dejaban en manos del Estado o de la Iglesia las responsabilidades sociales, asuma, que lo público ya no es solamente lo que hace el Estado, sino lo que tiene que ver con el bien común al cual pueden concurrir a través de acciones y políticas públicas, tanto el sector público como el sector privado.

Los procesos sociales latinoamericanos de hoy se caracterizan por la incapacidad de los Estados para producir bienes públicos y la dificultad de los ciudadanos para reclamarlos. Esas circunstancias han dado la razón a quienes abogan por las soluciones exclusivas de mercado, descalificando por ineficientes las intervenciones estatales.

La nueva institucionalidad social permitirá la acumulación de un mayor capital social, entendido como el conjunto de relaciones sociales que resultan de la ejecución de políticas de compensación, de integración y de inversión y que apuntan a la creación de un nuevo tejido social; políticas de compensación como las

que crean redes de protección y focalización; políticas de integración para superar las condiciones de exclusión mediante proyectos de participación y organización ciudadanos y política de inversión como las que plantea para mejorar el recurso humano, el documento de la Organización de Estados Iberoamericanos sobre educación y globalización, que será presentado en el desarrollo de este Encuentro.

Parafraseando a Carlos Fuentes podemos decir que los latinoamericanos nos la hemos pasado toda la vida construyendo paredes, paredes para defendernos primero de las fieras, paredes para separar a los indígenas de los conquistadores y para diferenciar nuestros cultos construyendo iglesias y templos; construimos paredes que segregaban a pobres y ricos, ahora tenemos que edificar las paredes electrónicas invisibles de la globalización, que preserven nuestras raíces sin aislarnos del mundo y la red que lo interconecta.

34 — Para tener éxito en tan formidable empeño, tenemos que tumbar los ancestrales muros de la desigualdad y fundir los cimientos de una nueva gobernabilidad democrática. Se dirá que se trata de una utopía más de esas que florecen en el continente, es verdad, pero de una utopía posible como la que hace algunos años llevó a quien le dio su nombre a este auditorio, Raúl Prebisch, a decir que la división entre el norte y el sur no obedecía simplemente a un problema de fronteras geográficas y que un modelo de desarrollo que no tuviera en cuenta el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, simple y sencillamente no valía la pena.

Rodrigo Borja

La globalización ha dado lugar a una enorme polarización entre los sectores que se han beneficiado con las nuevas relaciones económicas, que son absolutamente minoritarios e ínfimos, que ni siquiera comprenden a todo el empresariado privado, y los grandes sectores sociales y populares que sufren las consecuencias de las nuevas relaciones económicas. También ha impuesto en nuestros países pautas consumistas, con hábitos importados; ha colocado en situación muy difícil a las empresas productoras, que para poder competir en la economía

globalizada, han tenido que reajustar sus costes de producción por el flanco más débil, que es el de las conquistas de orden laboral ya que los otros precios de sus economías son inflexibles, no han podido bajar los precios de la tecnología y los costes financieros, ni el valor de las materias primas ni el precio de los bienes de capital ni los arrendamientos, que tienen una enorme inflexibilidad, y entonces han tenido que ir a vulnerar el único flanco que les ha sido posible, el de los salarios y el de las conquistas laborales, con lo cual al final de cuenta son los sectores laborales los que están pagando la cuenta del proceso de la globalización.

Ahora bien, la globalización no es un fenómeno de la naturaleza, no tiene la fuerza ineluctable de los fenómenos naturales, es simplemente una ordenación que los hombres dan a la economía de acuerdo a sus intereses, y la tesis que yo sostengo, que ojalá fuera acogida por los gobiernos latinoamericanos, es la de que hay que formar el gran sindicato de perjudicados de la globalización en el Tercer Mundo y no solamente en América Latina, para forjar un gran frente de negociación que pueda ejercer presión a fin de dar a la globalización, que viene dada por la gran fuerza del imperio o de la potencia ganadora de la Guerra Fría, para dar a esa globalización las reglas de que carece y para dotarla de la equidad y de las simetrías que le hacen falta.

Creo que los países de América Latina no deben repetir su conducta en relación con el problema de la deuda, una conducta de falta de unidad de ir a negociar individual y aisladamente cada país con el consorcio de acreedores públicos y privados, y al final sufrir las imposiciones más onerosas en el proceso de renegociación de esas deudas. Debemos aprender ya esa lección que sufrimos en carne propia, de un instinto de conservación nos indicaba entonces formar el sindicato de los países deudores, para en un solo frente poder tener el poder de negociación que jamás podríamos tener si nos presentamos individualmente, eso ya nos ocurrió. Frente al problema de globalización es un imperativo la gran unidad, no solamente de la América Latina, sino de todos los países del Tercer Mundo que están vulnerados por ella para poderle dar las reglas de que carece y poderle dotar de la equidad, la justicia social y las simetrías que le hacen falta.

Uno de los grandes problemas sigue siendo que el combate a la corrupción sólo está en planteamientos. En cambio, un combate real auspiciado, respaldado por esa necesidad de la ética en los gobiernos, es algo que debemos hacer, porque de lo contrario la pobreza sigue aumentando y si la pobreza sigue aumentando también aumenta la violencia, no porque sea la única raíz, sino porque sí es parte de la desesperación de algunos pueblos.

En un mundo donde vemos con consternación que los objetivos de esa guerra contra el terrorismo no están todavía muy claros y eso surge de profesores de Harvard, se busca al terrorismo, se habla de una guerra religiosa, una nueva guerra religiosa, los informes a veces son muy vagos, pero vamos quizás hacia mayores peligros.

36

Recuerdo cuando se crea las Naciones Unidas, los países que tenían la energía nuclear fueron los que se reservaron el derecho del veto, porque hay el flujo nuclear, pero hoy eso está en todas partes, hay maletines con bombas atómicas que pueden aparecer en cualquier parte del mundo y ese es el mundo en que nos toca analizar, hablar, reflexionar y actuar.

Medios de comunicación que son controlados por los dineros corruptos, esa es una de las grandes amenazas, porque si los pueblos no tienen el derecho a estar bien informados, se les priva del derecho fundamental a la sociedad y no sólo eso, sino que un hombre que no está debidamente informado, no puede ser jamás un hombre libre, va a ser su propio enemigo ante informaciones deformadas y deformantes.

La educación a largo plazo, pero las urgencias de inmediato. No hay partido en el mundo que no hable de educar a los pueblos, no puede ser que alguien diga que no va a educar a su pueblo, pero tampoco hay presupuestos suficientes para que el pueblo se eduque con la mayor rapidez posible. Los maestros salen a las calles a protestar porque no les ajustan sus sueldos para una vida más o menos adecuada a sus necesidades y los medios se les van encima y ahí sigue la pugna.

Sin duda uno de los rasgos más característicos cuando uno se acerca al tema de la globalización de América Latina es el problema de las asimetrías. De tal manera que sí hay unas serias asimetrías regionales que hacen difícil hacer conjeturas o propuestas homogéneas.

También hay una gran asimetría social, las distancias que hay entre los estratos sociales son igualmente amplias y corresponden también a la asimetría regional y por supuesto hay asimetrías tecnológicas, quizás en lo único que no es tan fuerte la asimetría y por eso la importancia del cuarto tema de esta agenda es en la parte cultural, si en algo somos relativamente homogéneos o por lo menos homogeneizables, es en la parte cultural, entonces, sin duda, la asimetría va a estar presente en esta formulación.

El segundo punto tiene que ver el tema de la teoría de riesgos, algunos han sugerido que el enfoque global se derive de la teoría de riesgo, es decir, que el Estado es un protector de riesgos. Yo creo que si algo hace totalmente distinta esta globalización de lo que pudo ser en su momento en la época victoriana, o la globalización del siglo XVI es que aquí los riesgos son creados por nosotros mismos, los riesgos en el pasado eran las epidemias, los maremotos, las dificultades propias de condiciones sanitarias difíciles, pero ahora lo que tiene de nuevo es que en la globalización somos nosotros los que estamos creando los riesgos o los riesgos globales más importantes, el problema de los alimentos transgénicos, el problema de la capacidad destructiva de las armas atómicas, el problema del terrorismo, somos víctimas de nuestros propios riesgos, no son los riesgos externos, sino riesgos creados por nosotros mismos y eso hace difícil convertir la teoría de riesgo en una teoría sobre la cual se mide la globalización tan libremente.

El tercer punto tiene que ver con el neoliberalismo, que no se puede reducir a la teoría del funcionamiento de los mercados. Detrás del neoliberalismo hay toda una concepción doctrinaria, y es también una forma de entender la política, es casi una manera de vida y también es una ética, es todo un condicionamiento a lo que lleva el modelo neoliberal, es subestimar el tema social, es darle un trata-

37

miento secundario a la inversión social, es aplicar esquemas autoritarios que permitan manejar los costos sociales de la aplicación indiscriminada del modelo.

De tal manera que no es solamente que lo uno es el mercado y lo otro es el Estado, no, detrás de la concepción neoliberal hay inclusive una moral que es la moral transaccional, que convierte la moral en una mercancía.

Y finalmente, sobre el tema que aquí se ha planteado. Aquí lo que pasa es que está funcionando más rápido la globalización económica que la globalización política o que la globalización social, y nosotros no podemos aspirar a que estos desequilibrios que estamos registrando, se vayan a solucionar, si simultáneamente con la globalización económica, entre comillas, no somos capaces de crear un Estado global, es decir un esquema político que nos permita manejar la globalización con cierta democracia, que es lo que en este momento no existe.

Esta discusión que se está haciendo hoy día sobre lo que llaman la Santísima Trinidad, que son el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, es algo que apenas está comenzando a dar, cuando ya se supone que la globalización por el quiebre de aranceles, por la regulación de la inversión extranjera y por la libre circulación de los capitales financieros ya es una realidad, nosotros apenas estamos comenzando a diseñar unas reglas y a ver si estas instituciones nos sirven o no nos sirven para manejar la globalización. El problema no es, entonces, la globalización en sí misma, sino la globalización sin reglas, que son las que en este momento no existen.

El otro día le preguntaba yo al presidente del "Diario Manifiesto", el diario comunista italiano, le decía retomando un poco aquí la idea de que aquí el Imperio Romano y el Imperio americano son muy similares, le decía, pero ustedes los romanos fueron como son hoy día los gringos. Y él me decía, pero había una pequeña diferencia, es que las leyes de Roma eran iguales para los de Roma y para los de las colonias, que es exactamente lo que no se está dando en el caso de Estados Unidos, que tiene unas reglas distintas en Estados Unidos y unas reglas totalmente diferentes hacia fuera. Esa asimetría o esa disparidad en las reglas, es precisamente lo que está produciendo los cortocircuitos que nos llevan a no entender este proceso de la globalización, que como muy bien se ha dicho aquí, sigue muy de cerca la frase de Orwell, de que aunque todos los animales son iguales, hay unos que son más iguales que otros y nosotros no sabemos de qué lado estamos.

Yo estoy totalmente de acuerdo con que los cambios generados por la globalización y los nuevos patrones productivos, están obligando a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, trabajar y competir. De esa manera, la educación se ha vuelto un requisito tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido, mediante la competitividad basada, sobre todo, en un uso más intensivo del conocimiento.

Pero, por otra parte, la educación es un derecho humano fundamental, es también un derecho que ha sido reconocido por las declaraciones internacionales de los derechos de la segunda generación. Yo creo que la educación constituye el instrumento más poderoso para reducir desigualdades, y, sobre todo, para evitar que la pobreza se reproduzca entre las generaciones.

Es cierto que nuestros países han aumentado mucho la cobertura en materia educativa; la educación primaria está prácticamente ya cubierta, y se han hecho grandes avances en la educación secundaria, pero todavía nos queda un gran reto para ampliar la cobertura en materia de educación superior. Así pues, los años próximos van a ser, sobre todo, un reto para aumentar la cobertura en educación media y en educación superior.

Claro que no estamos satisfechos con el simple aumento de la cobertura. Por lo general, los países de América Latina estamos insatisfechos con la calidad de la educación. En los ejercicios de evaluación que se han hecho de nuestros sistemas educativos aparece que la calidad es también un reto tan importante como la cobertura.

En muchos países nuestros se da el fenómeno de que hay demanda para trabajo, pero para trabajo que requiere cierta capacitación. Los empresarios se quejan de que, no obstante que ellos demandan este trabajo especializado, no hay la oferta suficiente. El desempleo se da, sobre todo, en los segmentos del trabajo no especializado. Y son programas relativamente accesibles para montarlos y para lograr resultados a muy corto plazo.

Así pues, yo sugiero que en el comentario que se haga finalmente de esta reunión, hagamos énfasis en la necesidad de integrar y armonizar la política de desarrollo social con la política económica propiamente dicha y dentro de las políticas de desarrollo social, que sigamos insistiendo en la necesidad de otorgar prioridad a la política educativa y a la política de capacitación de los trabajadores. Ya parece que nos estamos acercando a una proporción mayor del producto dedicado a la educación, estamos aproximadamente en el 4%. Bueno, hay que insistir en que podamos en un plazo razonable, llegar a 5%, y yo creo que dentro de estas materias es tarea indispensable que nuestros países le pongan un mayor énfasis a la investigación tecnológica, estamos muy abajo respecto al resto de los países, sobre todo de los países desarrollados, claro está, creo que apenas llegamos al 1% del producto, creo que aquí la meta debería ser lograr en el menor plazo posible doblar esta proporción del producto, llegar al 2%.

Luis Alberto Lacalle

40

Cuando comenzó el MERCOSUR, nosotros que lo veíamos como algo distinto de lo que ha ido resultando, habíamos pensado en que no era posible hacer cuatro esfuerzos distintos en la investigación tecnológica y creemos que algún día tendríamos que juntarnos para ver qué ventaja comparativa o adelanto tenemos. Por ejemplo, investigación atómica, la Argentina ha tenido adelantos, Brasil también, el Instituto de Ciencias Biológicas "Clemente Estable" del Uruguay, es de muy buen nivel. Eso es repartirnos de acuerdo a la ventaja comparativa, pero con una asociación, y aquí voy a entrar en un tema un poco espinoso, que es el de los derechos de autor, las patentes y las invenciones, yo soy un gran partidario, como dice un lema de la Asociación de Autores Argentinos: "Lo único que no paga derecho es el canto del gallo". A mí me parece que una forma muy buena de avance es el hecho de que ser inteligente y creativo tenga un rédito. Después entramos en el problema de buscar un remedio para el sida y todo, que me parece que es circunstancial.

Pero no sé si no podría existir una forma de impulsar un acuerdo internacional, aprovechando ventajas comparativas, repartiendo y trasladando hacia esos

lugares todo lo biológico, sería en Montevideo, o preferentemente en Punta del Este pues se va a investigar mucho más agradablemente en ese campus gigantesco, que además está vacío todo el año, todo el resto del año, y así sucesivamente. Pero que hiciéramos un acuerdo de compartir las patentes y las invenciones que surgieran.

Como la solución total no se va a encontrar porque no existe, ir aproximándonos a una asociación en la investigación puede ser una idea para el futuro.

Ernesto Samper

Inicialmente la educación en la época de la Independencia fue considerada como un derecho y todas las luchas del siglo XIX fueron para establecer la educación como un derecho de los educandos. En una segunda etapa, la educación cumplió un papel de canal en los años 20 y 30, por lo menos en países como Colombia la apertura de la educación pública tenía el claro sentido de que ejerciera un papel de movilidad social más tarde, en una tercera etapa, la educación fue considerada como un recurso productivo, que es un poco a lo que estamos llegando hoy día. Y finalmente, en el siglo XXI entramos a considerar la educación como un valor, es decir, como un transmisor de valores para evitar que se distorsione nuestra identidad dentro de la idea de un pensamiento único y una única cultura.

41

Armando Calderón Sol

Sí, yo creo que ha quedado claro que lo social y lo económico son caras de la misma moneda y que no podemos pensar en un verdadero sistema educativo en nuestros países, ni tecnológico, en un paquete verdaderamente productivo, si no destinamos mayores recursos para la educación y debemos ser como creativos también, innovadores, en la forma de educar, porque en nuestro país hemos tenido diferencias abismales en el pasado, con la educación en el área rural, con

la educación urbana, hemos tenido las grandes centrales de maestros que han sido verdaderos polos de poder político que paralizaban al país, paralizaban la educación y que eran unos ausentistas de las escuelas rurales.

Entonces, cuando hemos ido rompiendo esas centrales de maestros, hemos ido delegando a la comunidad para que pueda nombrar al maestro, hemos cambiado el subsidio que da el Estado a las asociaciones comunitarias y ellas libremente contratan al maestro, hemos ido mejorando la calidad, porque como se decía esta mañana, hay que mejorar la calidad y la cobertura, no sólo es tener tranquila la cobertura, sino es la calidad de la educación.

Entonces, hemos hecho una reforma educativa con esa visión que hablaba el presidente Lagos ahora, de que no es ese el medio como se puede hacer, son políticas públicas, pero también dadas por la comunidad, dadas por una empresa privada a través de una concesión.

42 — Igualmente, creo que habría que flexibilizar las leyes de aprendizaje que se dieron en el pasado; en nuestro país con los códigos laborales y los códigos de trabajo que acabamos con los artesanos a causa de esas leyes y acabamos con el aprendizaje que se hacía también en algunas empresas que pueden colaborar del sector privado, admitiendo a más jóvenes y que en un período de aprendizaje, desterrar el todo esa posibilidad de darle, ofrecerle aprendizaje a una persona que no ha tenido educación, pero que por lo menos lo convierta en sujeto para manejar una máquina, un sujeto de productividad y poder llevar ya un sustento a su hogar para erradicar la extrema pobreza, creo que sí es, aunque no es lo ideal, pero sí es un factor de desarrollo.

Así es que yo creo que en eso debemos de pensar, en ser innovadores en lo educativo, en las formas cómo podemos trasladar la educación y también podría llevarse como decía Antonio Álvarez, un pacto fiscal, el poder llevar ese compromiso claro del gobierno de decir vamos a invertir en educación y en la inversión social, tanto como se pretendió por Naciones Unidas también, en la Cumbre de Desarrollo, pero un compromiso serio ante el electorado de los gobiernos, o en temas de campaña, promover esa situación de decir el presupuesto de educación va a ser tanto por ciento, la inversión social va a ser tanto por ciento, y comprometerse con ello.

No podemos hacer agenda social si no tenemos crecimiento, porque ésta requiere de recursos. Una de las bondades de lo que hemos hecho en Chile fue el sostenido crecimiento que experimentamos en la década pasada, con tasas del 6 al 7 por ciento, que nos permitió incrementar muy fuertemente la inversión social, llegando al 72 ó 73 por ciento del presupuesto. Eso nos ayudó a solucionar muchas dificultades que teníamos en educación, salud, justicia, infraestructura, etc. que, de lo contrario, sólo habríamos podido resolver en varias décadas más.

Ahora, en cuanto al crecimiento en América Latina, yo veo más bien un problema interno y otro externo. El interno, en primer lugar, es por el tema de la gobernabilidad debido al debilitamiento de las instituciones. Está claro que los países que están en problemas son aquellos en que estas instituciones no están funcionando correctamente.

En segundo lugar, el desmembramiento de la sociedad civil como fuerza social y política, que no guarda ninguna relación con la expresión y relevancia que tuvo en los años sesenta y setenta.

En tercer lugar, la crisis de los partidos políticos. Yo soy un convencido que si en Chile hemos tenido avances en los últimos años, ha sido por nuestra estabilidad política. No hay en la historia de Chile una coalición que haya tenido tres gobiernos, que haya gobernado 16 años seguidos con una constante mayoría política en el país. A pesar de las imperfecciones de nuestra institucionalidad, que aún no podemos modificar, tenemos una estabilidad básica. Sin embargo, si en pleno gobierno la Concertación se desintegra, entonces vamos a perder la gobernabilidad. Por eso este es un tema clave.

Estos son los factores internos que están relacionados con nuestra responsabilidad como dirigentes, como partidos de gobierno. Debemos hacer un gran esfuerzo para que las instituciones funcionen y así hacer posible la gobernabilidad.

Por último, en relación al factor externo, nos encontramos con la globalización que es una realidad nacida de los avances científicos y tecnológicos.

No obstante, más que en la globalización aún estamos en el globalismo porque no podemos competir y por este motivo, es que aquí sí hay ganadores y perdedores al interior de nuestros países que son las personas que se van quedando rezagadas y condenadas a la miseria.

Luis Alberto Lacalle

En todas las estadísticas, el Uruguay aparece con guarismos buenos desde mucho tiempo atrás, es una constante en la historia, por lo menos del siglo XX, la preocupación por el tema social, buen nivel de alfabetización, atención y cobertura de salud universal, educación gratuita desde el preescolar hasta la universidad de la República, y una serie de guarismos.

44 — Pero, aquí entre colegas sabemos que las estadísticas no son a veces más que un guarismo, algo para mostrar, y me atrevo a decir que el gran examen que el Uruguay se debe es hacia la eficacia del gasto social. Tenemos una condición o un defecto, mejor dicho somos un país legiferante, estamos llegando a la Ley N° 18.000, nosotros las contamos desde el inicio de la Independencia y arroja-
mos leyes a los problemas, tenemos una cultura muy formal, muy voluntarista, ya se aprobó una ley y se contesta eso como diciendo, pero hombre, no me plantees ese problema porque ya hay una ley, y algunos de nosotros formados en una escuela un poco más pragmática, menos de vertiente de las abstracciones francesas para ir a las concretas de los sajones, sostenemos que hay dos países, el de papel y el país real, que la legislación sobre niños del Código del Niño de 1934 es ejemplar, lo es, pero es para mostrarlo en la Cumbre de la Infancia, la realidad dice que no se corresponde el papel con lo que dicen las letras del Código, las disposiciones del Código.

Es decir, que la eficacia del gasto tiene que ser rápidamente analizado, porque es el contribuyente el que lo paga y lo paga con ese gasto público uruguayo es a costa de un IVA de 23%, la cuarta parte de cada cosa que se compra, no se paga, se evade, porque el señor Lafer tenía mucha razón, es decir, es una tentación a la evasión pero el 23% que es el Impuesto a la Renta de los pobres, porque al ser ciego el IVA es muy castigador del recurso escaso, no tenemos

Impuesto a la Renta, personal me refiero, Impuesto a la Renta de industria y comercio y agropecuaria.

Y en estos días que estamos ante una encrucijada, porque como todos ustedes saben estamos pasando mal momento nacional, regional y universal, uno de los temas es qué cuanto de ese gasto público es eficaz, y creo que rápidamente habría que proponerlo en los niveles que tengamos influencia.

La cobertura de salud pública en el Uruguay está delimitada a quienes estén dentro de ciertos parámetros de ingreso hacia abajo, estadísticamente son 300.000, 300-350.000 un 10% de la población. Sin embargo, los carnés de salud pública, que así se llaman, de asistencia gratuita, superan los 600.000, casi 700.000. ¿Por qué? Porque hay una zona gris, si fuéramos a cumplir la ley solamente 300.000, pero en el segundo círculo concéntrico no llega a los servicios privados, y entonces tiene que mentir y tiene todo el derecho de mentir para que sus pichones, para que sus hijos tengan cobertura, se empobrece en su declaración jurada, porque no tiene el grado de matiz que lo lleva del primer círculo al de acceso a los servicios privados de salud que son muy buenos, pero que cuestan 600-700 pesos por mes. Entonces, ahí hay otra mentira, salud pública no atiende a 300.000, atiende a 700-800.000, gastamos un millón de dólares por día en salud.

Entonces, me parece que uno de los temas más importantes es detenernos antes de inventar o mejor dicho, al mismo tiempo que vamos buscando nuevas fórmulas qué cuanto de eso se puede hacer de otra manera con compras mejor hechas. Lo que estamos tratando hace 10 años, que nuestra administración acepte y ni siquiera desde la Presidencia pudimos, es el pago al contado o con fecha cierta del Estado, venderle al Estado es un gran negocio o una ruina, como no hay fecha cierta de pago, todo el mundo le aumenta por si acaso y lo bien que hace, porque está cuidando su platita, entonces, los sobreprecios que paga el Estado en materia de remedios. Ahora estamos yendo a la obligatoriedad de los hospitales de recetar el principio activo y no la marca, que es una innovación que parece una tontería, es decir, en vez de decir Aspirina dice: Ácido acetilsalicílico, entonces el hospital elige el más barato de los componentes de las marcas que tiene ese mismo componente y en la compra también.

Entonces, la eficacia del gasto es vital hacerla, porque a lo mejor estamos gastando un 20% demás y un 20% en las cifras que ha dado el señor secretario general del gasto público uruguayo en materia social, bueno, pues, nos ayuda a pagar la mitad de los vencimientos de la deuda externa, que este año son 400 millones de dólares.

Bueno, la eficacia en el gasto y la relación 100 pesos botados para tal beneficio social ¿cuánto llega? Me atrevería a decir que llega a menos de la mitad muchas veces, los agujeros, los huecos en la tubería se llevan el agua. Entonces, un análisis de la eficacia de la relación causa-efecto entre el gasto presupuestado y el beneficio recibido, es de estilo, porque ahí vendrá el momento de decir, bueno, empiezo a pasar a hospitales privados de a 1.000 pacientes de esos intermedios de salud pública, prefiero que me los tome una mutualista, como le llamamos allá a los entes colectivos de salud, y le pagamos un subsidio, pero es mucho mejor, se empiezan a tomar medidas prácticas que no van en sentido de estatismo o no estatismo, terminemos con ese tema, es un tema de eficacia, y la eficacia no es ni socialista ni capitalista, es una sola.

Yo quiero destacar por lo menos cinco temas que integran la Agenda Social. Primero: hay que cambiar el concepto de que las políticas macroeconómicas son neutras en términos sociales, hay políticas macroeconómicas más o menos activas en términos sociales, y nuestra recomendación debe ser escoger políticas macroeconómicas que produzcan menos daños sociales.

La CEPAL ha venido trabajando sobre el concepto de unos pactos fiscales, que es un instrumento muy interesante, que nosotros deberíamos avalar, que consiste en que se hagan acuerdos en materia tributaria para ir disminuyendo la regresividad de nuestros sistemas tributarios, que se hagan acuerdos sobre inversión social territorial con los entes territoriales. En fin, son una serie de características que permiten pensar que la discusión sobre la política económica, macroeconómica que en el pasado pasábamos por delante de ella porque simple y sencillamente esa era la política que había que hacer y lo demás eran los planes de desarrollo, sí puede ser activa en términos sociales. Me parece

que esa sería una conclusión importante para dejar consignada de alguna manera como resultado de estas deliberaciones.

El segundo punto es que se necesita una nueva institucionalidad social, no podemos seguir con los viejos conceptos estatales de hacer el cambio social. Yo personalmente prefiero hablar de inversión social que de gasto social, porque es como decir que esto se está gastando, uno no gasta en maestros, en salud, uno invierte en maestros y en salud, pero se requiere una nueva institucionalidad social, con nuevas políticas de compensación, de protección, de integración. Entonces, hablar de una nueva institucionalidad social, que empieza por reconocer la necesidad de mantener el Estado como actor principal del desarrollo social, que es una discusión filosófica importante, me parece que sería un interesante aporte de esta reunión a esa Agenda Social.

Tercero, aquí se ha dicho y se ha repetido, que el principal problema en el análisis social latinoamericano y en muchos otros campos, es el tema de la asimetría. Y me parece que sobre esto es preciso hacer unas proposiciones de fondos o instrumentos que permitan acercar las desigualdades, que permitan hacer consistente la política social en Haití con la política social en Chile, o dentro de los países mismos acercar la asimetría que existe entre estratos sociales. Es una recomendación también que sería pertinente; fondos de cohesión como los que existen en Europa, que acercan los países en sus diferencias agrícolas, o fondos de integración o redes de protección, hay una serie de instrumentos que inclusive muchos de nosotros estamos utilizando, aquí en Chile existe una red de protección, nosotros la tenemos en Colombia, la desarrolló México.

De tal manera que recoger esa experiencia de esos instrumentos que a nivel internacional o a nivel nacional están siendo exitosos en el propósito de reducir las condiciones de asimetría, sería otro buen aporte propositivo a la Agenda Social.

El cuarto punto tiene que ver, por supuesto, aquí se ha dicho con la agenda pendiente, nosotros no podemos hablar de una agenda para la globalización, sin tener en cuenta que todavía nos falta mucho que hacer en el viejo camino de atención de cobertura, de mejoramiento y calidad, que fueron durante tres décadas, durante la época del modelo de sustitución de importaciones, lo que prevaleció como concepto digamos social, que era el modelo de oferta, au-

mentemos cobertura, mejoremos la calidad de la cobertura y olvidémonos de los demás, sin desconocer la importancia de introducir en la Agenda Social nuevos temas, por supuesto que el tema de terminar la agenda pendiente, tiene que quedar incluido dentro de una propuesta de Agenda Social.

Y, por último, están los nuevos temas, los temas de la nueva Agenda Social global: la relación entre educación y tecnología, qué vamos a hacer respecto a la informalización que está produciendo el mercado de trabajo a la globalización, cuál es el mecanismo de protección social al cual nosotros nos adherimos, vamos a un sistema de reparto, vamos a un sistema de capitalización, cómo vamos a respetar los criterios de solidaridad.

Ernesto Pérez Balladares

48 — Un breve comentario y referido más que nada a la experiencia de mi país sobre el gasto social y su eficiencia y quiero referirlo particularmente al sector educativo, porque nosotros, y creo que es la experiencia latinoamericana, somos herederos de leyes y de obligaciones de aumentos salariales, sin atención a la calidad del servicio prestado.

Me parece que de alguna forma esto tiene que ser corregido, particularmente me refiero a mi país, porque aparecen estadísticas muy buenas, aparecen cifras muy aceptables, pero luego cuando se va a investigar, en el caso nuestro particularmente en el sector educativo, la relación entre esos niveles de gasto o de inversión, y el resultado obtenido no es del todo positivo.

Muchas veces se producen aumentos automáticos de sueldos sin atención ni a los niveles de inflación y mucho menos a los niveles de la calidad del servicio prestado. Entonces, creo que de alguna manera éste es un tema que evidentemente desgasta los recursos internos del país y no logramos jamás la calidad que debiéramos estar logrando con este nivel de gasto social.

Rodrigo Borja

La revolución digital de nuestros días, lleva en sus entrañas serios peligros de segmentación social, porque evidentemente por su propia naturaleza, estas tecnologías de última generación no van a ser patrimonio de la generalidad de la gente, sino de pequeñas elites altamente situadas en el escalafón económico y social, y el temor que yo tengo es el de que el conocimiento tecnológico afincado en pocas mentes, tenga efectos polarizantes aún mucho más agudos que el que en su momento tuvieron y siguen teniendo, las rentas y las riquezas acumuladas en pocas manos.

Quiero decir con esto, que hay el peligro latente de que traicionando sus objetivos fundamentales, la revolución digital produzca una agudísima polarización social, una división dramática entre los que saben y los que no saben, así dentro de los Estados como entre los Estados en el concierto internacional.

Y lo propio puede decirse de la revolución genética, de la revolución de la ingeniería biogenética. El peligro está en la formación de una clase social dominante de superhombres en función de una genética privilegiada que les haga más sanos, más vitales, más inteligentes, más longevos y que esta clase dominante, esta nueva clase dominante en función genética, someta a las demás, al cumplimiento de tareas subalternas de muy baja remuneración. Creo que ese es uno de los temas vitales de nuestro tiempo, es una perspectiva de la justicia social que debemos buscar con tanto ahínco.

Con frecuencia ocurre que las cosas más obvias son las más difíciles de definir y ese es el caso de la pobreza. Sabemos que ella acompañó a la humanidad a lo largo de los tiempos, sin embargo, la historia de la pobreza es menos abundante que la historia de la opulencia, por la sencilla razón de que los pobres tienen menos historia que los ricos. No se ha llegado a elaborar una verdadera teoría de la pobreza, históricamente ha habido aproximaciones a ella, el propio Malthus con su hipótesis de que los excedentes de población implicaban un desfase con la producción de alimentos y que allí estaba la causa de la penuria, hizo una importante aproximación a lo que podría llamarse una teoría de la pobreza. Y

Marx más tarde, con la teoría de la plusvalía, es decir, del trabajo no pagado al trabajador, que es el excedente del que se apropia el empresario, hizo también un interesante aporte en esta dirección.

Durante mucho tiempo el producto interno bruto ejerció el papel de un medidor de la pobreza de las colectividades, pero siempre supimos que ésta era una fórmula engañosa en las sociedades con grandes contrastes.

De mi parte considero que la pobreza no solamente es la carencia de bienes materiales para poder llevar una vida elementalmente digna y decentes, sino que a ese factor se añade otro, que es la conciencia y los juicios de valor que los pobres tienen sobre su propio quebranto económico, de donde desprendo que en la pobreza existen al menos dos componentes fácilmente distinguibles que son, uno objetivo en las carencias materiales y otros subjetivo, el estado de conciencia de la situación que generan los sectores excluidos.

50 — Este es un factor nuevo, la pobreza hubo siempre, pero la gente se acostumbró a considerarla a lo largo de la historia como un objeto doméstico que estuvo ya en el hogar sus antepasados y lo vio con esa familiaridad de las cosas cotidianas de la vida. Pero resulta que hoy no, los pueblos han despertado hacia la conciencia de que la pobreza debe y puede ser evitada y entonces asumen una postura de reclamo con sus mil bocas invisibles para que se cumplan sus derechos económicos y sociales.

En esta toma de conciencia, evidentemente los medios de comunicación han desempeñado un papel de primera prioridad, especialmente la televisión con la mundialización de la información que ha empequeñecido el planeta, que ha llevado y traído las noticias a 300.000 km/seg. Y las ha regado por el planeta. El hombre del tercer mundo desde las covachas más pobres ve en el alucinante escaparate televisual, que existen otras formas de vida diferentes a las suyas y cobra el sentido de las diferencias, hace la diferencia entre lo que ve y lo que tiene, y claro, genera un espíritu de rebeldía que podría sintetizarse en la dramática ecuación de pobreza más juicio de valor sobre ella, más rebeldía igual ruptura de la paz, que claro es una amenaza continuada para la gobernabilidad de los pueblos.

En los años 50 y 60 se suponía que el crecimiento económico, el simple crecimiento económico era un remedio eficaz para reducir la pobreza, se hablaba de que ella consolidada en las alturas goteaba o se filtraba hacia las capas más profundas de la población y que esto ponía contentos a todos.

En los años 70, empezó a cambiarse la perspectiva, se vio que esa filtración no existía en la realidad, que la riqueza no se desparramaba sino que se consolidaba en las alturas y entonces encargó al Estado la tarea deliberada y consciente de ordenar la economía, estimular o desestimular según sus beneficios sociales las diversas actividades de la producción y forzar la distribución de los excedentes por medios fiscales tributarios, de seguridad social y otros.

Pero, en la última década del siglo anterior, del siglo XX, se produce un dramático retroceso en todo esto, emergieron las teorías ultraliberales dentro un mundo unipolar acaudillado por la potencia triunfadora de la confrontación este-oeste y dentro de este contexto se proscribieron del diccionario de las ciencias sociales, las palabras igualdad, equidad y solidaridad. Todo lo contrario, si ustedes notan en todos los aspectos de la vida cotidiana, van a ver la instrumentación de la desigualdad abierta, cínica desaforadamente. La desigualdad es, sin exageración, el componente fundamental de la moderna publicidad de bienes y servicios. La corbata de marca que lleva el distintivo en la parte más avistable de la prenda, no es otra cosa que la proclamación de la desigualdad, y todo está montado sobre ella, toda la publicidad comercial solamente trata de persuadir a la gente de que debe hacer lo posible para ser desigual, para ser mejor que los demás.

A la conclusión a la que he llegado es que ni el crecimiento ni la distribución por sí solos, son antídotos de la pobreza, el crecimiento sin arbitrios distributivos significa simplemente acumulación; la distribución sin crecimiento económico es la repartición de la pobreza, deben por tanto conjugarse ambos elementos, el crecimiento como una operación espontánea de los agentes económicos privado espoleados por sus afanes de lucro, con la distribución que no es espontánea en cambio, que es desobedecer, inducida, constreñida y eventualmente coactiva por parte del Estado. Así se podría llegar a una armonización del crecimiento con la equidad.

Ahora, para esto se necesita no seguir adelante alimentando el propósito y la idea del desmantelamiento total del Estado. Está bien que al Estado se le reduzcan sus obesidades, pero reducir su eficacia y operatividad es un error monumental, porque el Estado es el único que se preocupa de los pobres de una sociedad.

Las dos grandes teorías que se han ensayado en los últimos 100 años en materia económica, han fracasado espectacularmente. El estatismo ha resultado un fracaso, cuya prueba está en la implosión de la Unión Soviética. Pero también han fracasado en toda la línea las privatizaciones, que fue la reacción rencorosa de los neoliberales contra el Estado.

Lo aconsejable por lógica parecería ser forjar un régimen económico capaz de compatibilizar lo rescatable del Estado con lo reivindicable del mercado, en una moderna operación dialéctica, que dé a los pueblos la justicia social, equidad económica y la libertad política que ellos merecen tener.

En cuanto al mundo unipolar, creo que el fenómeno que estamos viendo es de una potencia que quizás no ha comprendido los deberes del poder. El Imperio británico, que aquí se mencionaba ayer como un mecanismo muy eficaz en un tiempo, era un Imperio y no un imperialismo que son dos cosas distintas, un Imperio daba a quienes lo integrábamos en el Río la Plata sus mecanismos de venta de productos primarios, transporte, seguros y capital. Brindaba ciertas ventajas pertenecer a ese mecanismo.

El pertenecer al "occidente" que Estados Unidos dice representar, no tiene ninguna ventaja porque esa potencia no ha asumido los deberes del poder, los deberes de ser imperio. Es un imperialismo y no un imperio.

El triunfo de los Estados Unidos no ha sido otra cosa que un triunfo cultural, con lo cual tenemos que revalorizar nuestra capacidad de que nuestras pautas culturales puedan tener éxito.

La pobreza no se va a poder definir nunca, porque tal como dice el Sermón de las Bienaventuranzas, la pobreza de espíritu es la única que realmente define un límite, una frontera, frente al Lago Tiberíades se hizo la única definición de pobreza que nos tiene que asustar, que es la de los pobres de espíritu. Yo creo que la pobreza la única manera de calibrarla sería y son conceptos tan intangibles, es oportunidades y valores, en el cruce de esas dos líneas vamos a poder decir qué cuanto de pobreza tiene, porque si se es pobre pero se tiene dignidad y se sabe que tener tres televisores no es más gente porque tenga tres televisores, sino a lo mejor la capacidad de apreciar más los hijos y vivir con los abuelos aunque sea pobremente, es mucho más rica esa persona, que no tiene televisor pero que viven tres generaciones bajo el mismo ranchito, porque tienen lo mejor de la vida.

Y las oportunidades para el que quiera salir, porque no todo el mundo quiere ser rico, que algunos quieren vivir un poco mejor no es lo mismo que ser rico, la movilidad vertical es lo que debe asegurar la sociedad y el Estado, pero la oportunidad no empujar a la gente para arriba, como no empujarla para abajo.

En el Uruguay durante el gobierno que yo tuve el honor de presidir, nosotros tenemos una universidad totalmente gratuita y entonces yo establecí el fondo de solidaridad de las generaciones, después de 10 años de tener un título en el Uruguay hay que pagar durante 10 años una pequeña cantidad y con eso hay 2.800 chicos que están becados para estudiar, la generación que ya está ganando dinero con lo que la universidad dio le da la mano a la otra para que pueda educarse. Es muy poco el dinero, pero se ha hecho muy eficaz, hay 2.800 chicos que están estudiando, porque el que ya obtuvo los resultados económicos de la gratuidad, le da la mano a otro para que lo pueda hacer más fácilmente. Y valores, porque esa es la verdadera pobreza, el que no tiene valores, el que no se respeta a sí mismo es el más pobre de los pobres y me parece que esas son las únicas medidas que van a ser eficaces.

Y finalmente, hay una dimensión ética de la gestión de gobierno que dice que apenas se advierte que algo es posible, se vuelve imperativamente ético realizarlo. Si alguien percibe en la acción pública algo bueno como posible y no lo lleva a cabo, infringe una ley ética muy importante, que es la ley de hacer posible lo necesario. Y me parece que esa es una medida también de riqueza

o pobreza de los gobernantes, no tanto por el dinero que tengan al principio o al fin del mandato, que siempre es bueno que sea lo más parecido, sino la pobreza ética del ejercicio del poder, o porque da pereza o porque es complejo o porque es difícil, no, cuando se percibe hay un deber ético de hacerlo y esa es una norma muy importante para los gobernantes.

Leonel Fernández

Con respecto a lo primero, yo pienso que podemos coincidir en criterios o conceptos básicos, pero hay un enfoque digamos de actualidad que inevitablemente tiene que ser incorporado a una comprensión de lo que es el Estado Nación y su futuro.

54 — Yo pienso que cuando hablamos del Estado Nación clásico decimonónico, donde estamos hablando de componentes como población, territorio constituido en Nación que se organiza jurídica en Estado, obviamente que eso ha estado y va a permanecer, pero hay una realidad cambiante que hace que esa visión clásica del Estado Nación también vaya cambiando y por eso es que existe una agenda global que la estamos tratando acá y obviamente que en esa evolución del concepto clásico Estado Nación nos encontramos, primero, con que hay un factor de interdependencia económica, que nos obliga a la conexión permanente, que hay un factor de desarrollo tecnológico, que se manifiesta, por ejemplo, hasta con el satélite comunicacional que viola el concepto clásico de lo que sería la soberanía del espacio y que hay un fenómeno de supranacionalidad que lo podemos ver, por ejemplo, en el caso de Unión Europea o lo que son las Naciones Unidas.

Entonces, a un concepto tradicional de Estado Nación habría que agregarle las nociones de interdependencias, desarrollo tecnológico y supranacionalidad que lo modifica todo, sin perder lo anterior. Pero hoy día, por ejemplo, cuando estamos abordando un tema de derechos humanos, dejó de ser un tema estrictamente nacional y se convierte en un problema de carácter supranacional y qué bien que así sea, porque tenemos, entonces, al ciudadano con capacidad de recurrir a lo exterior para vencer la inercia interna, cuando ha recurrido

a los mecanismos institucionales del Estado Nación y no ha encontrado una reparación a la violación de sus derechos ciudadanos, esta persona puede acudir a un organismo de carácter internacional, para encontrar la reparación de un derecho que ha sido lesionado y yo pienso que no es que propiamente ha habido un desconocimiento de los atributos o de la jurisdicción correspondiente a la noción de Estado Nación clásica, pero así es como funciona en el mundo moderno, que es un elemento de complementariedad a lo que es el Estado Nación, en beneficio del ciudadano.

Los temas de medio ambiente no son problemas exclusivos de las naciones, se han convertido en un problema de carácter global, donde los Estados Naciones tienen que cooperar para enfrentar este tipo de situación.

De manera que quería señalar, de cómo tanto en el aspecto económico, como en lo que tiene que ver con la tecnología y la supranacionalidad, hay un elemento complementario a lo que es la noción clásica de Estado Nación.

Lo segundo que quería abordar el tema de la relación riqueza-pobreza y Antonio lo ha traído a colación desde la perspectiva de que los ricos para tener garantía de supervivencia, tienen de alguna manera que en forma preventiva incorporar a los pobres. Yo quisiera asumir el tema desde otra perspectiva, quizás desde la perspectiva adoptada por Lester Toureau en el futuro del capitalismo, cuando parte de la premisa de cómo desde los años 60 ha habido una especie de disminución del crecimiento de los países desarrollados. Desde los años 60, 70, 80, 90, el mundo desarrollado ha venido entrando en una disminución del crecimiento del producto y por tanto el planteamiento está en cómo se vuelve a un relanzamiento de la economía desde la óptica de los países desarrollados y sobre todo cómo se conquistan mercados para la colocación de los excedentes de bienes y servicios, y yo creo que ahí es donde está la clave del problema.

Para los países desarrollados se trata de recuperar la lógica del crecimiento y de lo que se trata es de conquistar nuevos mercados ¿y los nuevos mercados dónde están? En los países subdesarrollados. ¿Y en los países subdesarrollados a quienes tenemos? A gente pobre que no están en capacidad para consumir, luego, hay que convertirlos no sólo en ciudadanos, como decía el presidente Lagos, a través del fortalecimiento de los mecanismos

institucionales de la democracia y la participación, sino convertirlos en consumidores, ¿en consumidores de qué? De bienes y servicios en excedentes exportables a los países subdesarrollados. Entonces, se trata de democracia, liberalización comercial, conquista de mercados, pero para convertir justamente a los pobres tradicionales en potenciales consumidores de bienes de los países ricos y yo pienso que ahí es donde está la lógica del problema del siglo XXI.

Y desde la perspectiva nuestra de los países subdesarrollados de qué es que se trata el tema de la competitividad, el tema de generar mayor valor agregado en una economía que tiene que transformarse para convertir a nuestros potenciales ciudadanos en desarrollo, en potenciales consumidores.

DECLARACION DE SANTIAGO

Santiago de Chile, 23 de abril de 2002

En Santiago de Chile, durante los días 22 y 23 de abril de 2002, se llevó a cabo el “Segundo Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos”, con el propósito de aportar a la formulación de una Agenda Social para América Latina y el Caribe. Con la asistencia de 10 ex mandatarios latinoamericanos, un destacado grupo de académicos y expertos de reconocida importancia en la región, y el decidido apoyo de las instituciones convocantes, se desarrollaron dos días de intensa y productiva reflexión.

La discusión se nutrió, entre otros, con los documentos: “El contexto internacional emergente”, preparado por el ex Ministro de Estado de la República de Chile, José Joaquín Brunner; “Agenda social para la competitividad en América Latina”, presentado por Enrique García, Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, CAF; “Globalización y desarrollo social”, presentado por José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; “La agenda Social: redefinir lo imposible”, presentada por Antonio Garrigues, Presidente de la Fundación José Ortega y Gasset.

Los ex Presidentes reconocieron diversos avances en la región, especialmente en materia de estabilidad macroeconómica e inserción en las corrientes de comercio e inversión internacionales, pero expresaron su preocupación por el deterioro de la gobernabilidad, de la calidad del quehacer político y de la equidad en los países latinoamericanos. Expresaron, asimismo, preocupación por la forma como el deterioro reciente de la actividad económica de la región ha afectado el desarrollo social, a través del empeoramiento de las condiciones de vida de la población, lo cual ha incidido en la eficacia de la gobernabilidad democrática.

Los problemas de distribución del ingreso, de vieja data, se han visto agudizados en el mundo global. El avance tecnológico ha generado oportunidades, pero también nuevas formas de exclusión. Hoy la brecha tecnológica al interior de nuestros países es más grande y peligrosa que aquella que nos separa de los países industrializados.

Por otra parte, la inseguridad, entendida como carencia o debilidad de la protección social, precariedad del empleo, delincuencia y el acceso a la educación y la salud, es un problema creciente en América Latina, que ha agudizado la fragmentación social y se ha venido constituyendo, por lo tanto, en una amenaza a la necesaria cohesión social para avanzar en el proceso de desarrollo.

Asimismo, la lucha contra la corrupción no ha tenido resultados positivos, erosionando aún más los mecanismos de organización y representación política.

América Latina y el Caribe indudablemente han perdido espacios en el escenario internacional. El unilateralismo ha debilitado los más importantes foros internacionales, copando los espacios y las agendas que debían ser definidas a nivel multilateral, con amplia participación de todos los países del mundo.

58 — En el ordenamiento económico internacional, la nueva ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, lanzada en Doha a fines del año pasado, representa una oportunidad para corregir las barreras comerciales que continúa enfrentando América Latina a sus exportaciones por parte de los países desarrollados. Por su parte, la capacidad de respuesta frente a crisis financieras internacionales continúa siendo débil, como se refleja en la reciente crisis argentina.

En este contexto, la región ha visto erosionada la autoridad de sus instituciones democráticas, como ha ocurrido en Venezuela, con los consecuentes peligros y la tentación de caer en modelos populistas autoritarios.

Por lo tanto, es indispensable que los países de América Latina y el Caribe enfrenten estos desafíos con políticas públicas que promuevan la inaplazable búsqueda de la inclusión social, que mejore la calidad de la educación y el empleo, y aseguren adecuados sistemas de protección social. Asimismo, se requiere reconstituir los mecanismos de recepción de las demandas sociales y de ejercicio de los derechos ciudadanos.

Una dimensión ética y moral del desarrollo está dado por la búsqueda de la igualdad de oportunidades, lo que requiere de un Estado activo en la corrección de las desigualdades y la búsqueda de la participación conjunta del sector público y privado. El cómo se definen las políticas públicas será clave en los resultados que se obtengan. Si dichas políticas se definen a través del mercado, es

decir por los consumidores, los resultados van a reproducir las desigualdades iniciales. Por el contrario, si son definidas por los ciudadanos van a ser capaces de atender las carencias de la mayoría y aportar a la equidad.

La definición de una agenda social, objetivo de este Encuentro, exige reconocer su naturaleza política y su carácter público, lo que implica que los ciudadanos deban estar en pie de igualdad frente al Estado y a los demás ciudadanos.

En consecuencia, los participantes del Segundo Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos, declaran que:

1. Es necesario redoblar los esfuerzos de institucionalización de los sistemas políticos, renovando los partidos y los actores políticos.
2. Es indispensable trabajar en la búsqueda de una mayor equidad, teniendo como llave maestra la educación, sin dejar de lado la salud, la protección social y el acceso a empleos de calidad.
3. Es fundamental mejorar la calidad de la educación asegurando el acceso y la excelencia para todos los estratos socioeconómicos. 59
4. Es primordial garantizar la capacitación para el trabajo, con lo cual no solo se logra una mejor distribución del ingreso, sino también una mejor competitividad y un mayor crecimiento económico.
5. Es necesario adelantar acciones conducentes a mejorar las condiciones de seguridad de los ciudadanos, entendida en el sentido amplio utilizado en este Encuentro.
6. Es indispensable que los gobiernos garanticen el acceso masivo a las nuevas tecnologías a toda la población, a fin de reducir la marcada brecha tecnológica interna que hoy afecta a la región.
7. Es prioritario que la región sea capaz de definir su propia agenda social, teniendo como prioridades la aceleración y calidad del crecimiento, y la solución de los problemas de pobreza y desigualdad, atendiendo tanto las antiguas como las nuevas necesidades.

8. Insistimos en que el gasto social de nuestros países debe ser, como mínimo, el 15% del PIB.

9. Se debe asegurar que las políticas económicas tengan el menor costo social posible.

10. Reiteramos que una mayor libertad de comercio internacional es condición indispensable para que nuestros países accedan a los recursos que posibiliten una efectiva política social.

11. Hacemos un llamado a los organismos financieros internacionales para prestar un pronto apoyo a las autoridades económicas argentinas, para evitar que se agudice el deterioro económico, social y político de esta nación hermana.

Firman en Santiago de Chile, Abril 23 de 2002

60

Patricio Aylwin
Ex Presidente de la República de Chile

Eduardo Frei Ruiz-Tagle
Ex Presidente de la República de Chile

Ernesto Samper Pizano
Ex Presidente de la República de Colombia

Rodrigo Borja
Ex Presidente de la República de Ecuador

Armando Calderón Sol
Ex Presidente de la República de El Salvador

Miguel de la Madrid
Ex Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Carlos Roberto Reina
Ex Presidente de la República de Honduras

Ernesto Pérez Balladares
Ex Presidente de la República de Panamá

Leonel Fernández
Ex Presidente de la República Dominicana

Luis Alberto Lacalle
Ex Presidente de la República Oriental del Uruguay

José Antonio Ocampo
Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Enrique García
Presidente Ejecutivo, Corporación Andina de Fomento

Antonio Garrigues
Presidente, Fundación José Ortega y Gasset

61

ORIENTACIONES INSTITUCIONALES

Foro de exPresidentes de América Latina y el Caribe

El Foro de exPresidentes de América Latina y el Caribe es un espacio de diálogo político e intercambio de experiencias entre líderes políticos que ejercieron el cargo de Presidente de la República por elección democrática, y concluyeron su mandato en el plazo constitucional.

El Foro tiene el objetivo de contribuir a la consolidación democrática en la región, mediante iniciativas en el escenario internacional, así como pronunciamientos políticos frente a acontecimientos que así lo requieran.

La preparación de los encuentros del Foro se realiza bajo la modalidad de una secretaría pro tempore ejercida por el anfitrión de la próxima reunión.

62 La coordinación de las actividades e iniciativas del Foro se lleva a cabo mediante una troika compuesta por los respectivos anfitriones de los encuentros inmediatamente anterior, presente y próximo.

Los encuentros del Foro tienen una periodicidad anual.

El Foro de exPresidentes de América Latina y El Caribe cuenta con el respaldo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) y la Fundación José Ortega y Gasset, que se han constituido en las promotoras de esta iniciativa debido a que el Foro persigue objetivos coincidentes con su respectiva misión institucional.

Las tres instituciones promotoras contribuyen proporcionalmente con recursos financieros y logísticos para su funcionamiento. Se encargan asimismo de preparar la documentación analítica y técnica de las reuniones.

La incorporación de otras instituciones promotoras se origina en una recomendación de los exPresidentes que componen la troika, y requiere de la unanimidad de las tres instituciones promotoras iniciales.

Santiago de Chile, 23 de abril de 2002

DOCUMENTOS DE TRABAJO

LINEAMIENTOS PARA UNA AGENDA SOCIAL LATINOAMERICANA

AMÉRICA LATINA: EL CONTEXTO INTERNACIONAL EMERGENTE

AGENDA SOCIAL PARA LA COMPETITIVIDAD EN AMÉRICA LATINA

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

LA AGENDA SOCIAL: REDEFINIR LO IMPOSIBLE

GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN: LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

LINEAMIENTOS PARA UNA AGENDA SOCIAL LATINOAMERICANA

Cecilia López Montaña

INTRODUCCION

América Latina perdió el último quinquenio, 1997-2002, en términos de crecimiento económico, lo cual, sumado a los negativos resultados de la década de los ochenta, arroja un preocupante saldo rojo en términos de pobreza, de menor calidad de vida, de mayor marginalidad de grandes sectores de la población y, más grave aún, de inestabilidad social. (CEPAL. 2002) No sólo la Región es la más desigual del planeta sino que no encuentra el camino para revertir estas tendencias negativas que la rezagan de manera preocupante. Frente a la imperiosa necesidad de nuevas avenidas de acción no existen propuestas definitivas pero sí un creciente debate que debe llevar a replanteamientos en el accionar público y más importante aún, al diseño de escenarios nuevos que posicionen de manera positiva a América Latina en el mundo global. Se acabaron los dogmas y se abren las puertas al diálogo, que sin prejuicios, debe permitir salidas no ortodoxas a las encrucijadas presentes. La creatividad de los latinoamericanos y de la academia en general, está siendo sometida a una gran prueba, porque no sólo será la Región la que saldrá beneficiada sino el mundo en desarrollo y obviamente la economía mundial. — 65

Este esfuerzo por señalar las posibles vías para construir una propuesta de acción social para América Latina debe enmarcarse dentro del proceso desarrollado por los encuentros de ex Presidentes latinoamericanos que se iniciaron en Cartagena en el 2001, continuaron en Chile en el 2002 y seguirán en México en el 2003. Su objetivo ha sido aportar una visión comprehensiva de los problemas de América Latina que le permitan construir las nuevas bases de la gobernabilidad dentro del escenario global mundial. De esta manera, durante el primer encuentro, se discutieron los elementos de lo que llegó a denominarse Una Agenda Global para la Gobernabilidad. En el segundo, cuya esencia se recoge en esta publicación, se abordó el tema de los fundamentos de una estrategia social y en el próximo, en Méjico se concentrará el debate sobre la competitividad regional,

paso crítico para su inserción económica dentro del proceso actual de globalización de los mercados.

66

Al revisar la evolución reciente del desarrollo social analizado exhaustivamente por el Secretario General de la CEPAL en documento presentado en el Segundo encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos realizado en Chile en el 2002, surgen elementos fundamentales que deben enmarcar cualquier propuesta de Agenda Social para América Latina que se pretenda proponer. (CEPAL, 2002^a). En primer lugar, los pilares de la política social, educación, empleo y protección social, no han respondido a las demandas de una sociedad abrumada por viejos y nuevos problemas sociales, no obstante los esfuerzos realizados por los gobiernos de la Región en términos de gasto público. Por lo tanto, una nueva estrategia que reduzca eficientemente las brechas sociales exige un cambio significativo en la estructura y contenido de la Agenda Social. Es insostenible seguir insistiendo en hacer más de lo mismo. En segundo lugar, en un contexto de crecimiento económico negativo o bajo, inestable y concentrador, el impacto de las estrategias sociales se reduce significativamente. Aunque no todo crecimiento garantiza la equidad social, sin dinámica económica es imposible resolver los problemas del subdesarrollo. Tercero, América Latina es un excelente ejemplo para demostrar los impactos redistributivos de las políticas macroeconómicas. El mayor riesgo económico, producto de la volatilidad del crecimiento de las últimas décadas, de la primacía otorgada al mercado, del debilitamiento de las políticas públicas, de las demandas de la globalización sobre los mercados internos, ha acrecentado la pérdida de calidad de vida no solo de los sectores pobres sino de las clases medias latinoamericanas. (Rodrik, Dani, 2001) Todo lo anterior ha contribuido significativamente a reducir los márgenes de gobernabilidad en toda la Región.

Lo anterior implica que una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar el éxito de una Agenda Social para América Latina es que la Región vuelva a generar riqueza, retome la dinámica perdida del crecimiento económico pero que lo haga de manera que se garantice una mejor distribución de sus beneficios. De esta manera, las políticas sociales deberán estar interrelacionadas con las políticas económicas y partiendo de la no neutralidad de la macroeconomía en términos de equidad; deben ampliar su alcance para involucrar no solo la pobreza y la distribución de ingresos sino sectores medios que se constituyen en nuevos po-

bres en varios de los países de la Región. Así mismo, tienen que, demandar la responsabilidad mundial en los procesos de desigualdad que genera la globalización vigente.

Dado el debate actual sobre las severas limitaciones de la ortodoxia económica, es de esperar virajes fundamentales en los nuevos paradigmas que aboguen por una economía mixta, donde el mercado y el estado jueguen un rol determinante, donde el esfuerzo interno se estimule y se valore el mercado interno tanto como el mercado externo y donde la prioridad del bienestar lleve a la construcción de redes de protección social. Adicionalmente, en el plano internacional se plantea la erradicación de la pobreza extrema como preocupación mundial y la atención a sectores medios, temas prioritarios para la Agenda Regional. Así mismo, se debe reconocer el proceso de envejecimiento de la población latinoamericana que se traducirá en una tasa de dependencia demográfica elevada para la fuerza laboral, generada por sectores de mayor edad cuyas demandas por servicios sociales pesará sobre toda la sociedad. Estos elementos deben constituirse en un nuevo contexto para el diseño y operación de las políticas públicas dirigidas a reducir desigualdades inexplicables dentro de la sociedad latinoamericana.

67

La ampliación del marco para desarrollar una Agenda Social implica retomar temas no resueltos como la política distributiva impulsada por la CEPAL durante los años 60 y 70 que propendía por el acceso equitativo a activos productivos como la tierra y el capital en sus diversas formas, pero que fue desplazada por estrategias meramente redistributivas impulsadas por el Banco Mundial. (López, Cecilia, 1999). Se le deben sumar temas nuevos como la brecha digital que amenaza con volver a alejar a América Latina de los avances de la modernidad. Así mismo, requiere aceptar que la búsqueda de la equidad es una decisión política que exige consensos entre distintos sectores de la sociedad y que se relaciona con el deseo de modificar las estructuras de poder vigentes en la Región. Muchos de estos núcleos de poder, convertidos en islas de modernidad con más lazos con sus pares en el mundo desarrollado que con los sectores marginales de sus países, se han constituido en un freno para impulsar cambios de naturaleza estructural. Se exige superar en el ámbito internacional, la postura de los países industrializados que explícitamente demandan que los problemas sociales se resuelvan con recursos nacionales. (WSSD, 2002)

Además, nuevos actores del desarrollo, reconocidos recientemente a pesar de su ya viejo rol, como las corporaciones multinacionales, la sociedad civil y los parlamentarios, deben asumir su responsabilidad ante el comportamiento de las variables sociales. (CEPAL, PNUD, 2002). Una nueva ética que incluya el bienestar de sus congéneres les obligará a tomar acciones eficientes en la construcción de redes de protección social.

Finalmente, como reconocimiento al papel protagónico de la mujer en el desarrollo latinoamericano, es imprescindible incluir la perspectiva de género en el análisis y diseño de las estrategias sociales. No serán suficientes las políticas específicas dirigidas a la mujer para darle más educación, más empleo y más protección social, sino visualizar permanentemente las especificidades de hombres y mujeres en cada una de las estrategias sociales. La equidad social empieza por la equidad entre hombres y mujeres, meta aún muy lejana en las sociedades latinoamericanas especialmente en el campo de las oportunidades, del acceso a activos productivos y al poder político. (López, Cecilia, 2002) . Más aún, los valores, las normas y las reglas que aún subordinan a la mujer deben ser modificados a través de consensos políticos inducidos por hombres y mujeres con conciencia de género. (López, Cecilia, 2002c)

NUEVAS DINAMICAS ENTRE LO ECONOMICO Y LO SOCIAL

Cada día es más evidente la poca comprensión que existe sobre todos los profundos cambios que, cobijados por la globalización actual, se están produciendo en los esquemas productivos, en la estructura de la sociedad actual y más aún, en la vida de los individuos. Esta falta de conocimiento es una de las grandes barreras que limitan el impacto de las acciones tomadas por distintos sectores. Más aún, las instituciones responsables de las políticas públicas en la Región, responden en general a situaciones pre-globalización cuando las realidades eran otras. Esta es otra de las grandes barreras para generar los cambios necesarios, la cual sumada a la poca transparencia en el manejo de lo público ha impedido que el aumento de recursos fiscales para lo social, haya producido transformaciones significativas en la calidad de vida de los latinoamericanos.

Por estas razones, al intentar proponer lineamientos para una Agenda Social Latinoamericana, es fundamental identificar cambios sustanciales en los dos cam-

pos anotados, el económico y el social, con el fin de minimizar el riesgo de equivocarse en el abordaje de los problemas estructurales de la Región. Sin embargo, la globalización no es un proceso acabado y menos aún cuando crece la necesidad de generar cambios que permitan que la incorporación a lo global sea menos asimétrica y más incluyente. Por consiguiente, la construcción de una Agenda Social para América Latina, es un trabajo dinámico que exige procesos permanentes de observación y retroalimentación.

Ante la imposibilidad de abordar de manera sistemática todos los cambios identificados y menos aún los que están por detectarse, se considera fundamental comprender algunas de las nuevas interrelaciones entre lo productivo y lo social que pueden ser vitales para armar una Agenda Social. En primer lugar, varios analistas, entre ellos Dani Rodrik, reconocen que en América Latina ha crecido de manera "desconcertante" la inseguridad económica. Una Región que hasta la década de los setenta vivió altas tasas de crecimiento y, que sin reducir definitivamente los niveles de pobreza, vio conformar importantes clases medias en algunos países, hoy identifica un presente y un futuro poco promisorio. Una gran encuesta transnacional de 14 países latinoamericanos, concluyó que el 61% de los encuestados pensaba que sus padres habían vivido mejor que ellos y un 46% pensaba que sus hijos vivirían en mejores circunstancias. Una gran demanda por seguridad social, 80% de los entrevistados y un 75% que desea un seguro de desempleo, son indicadores del nivel de desprotección que siente el grueso de la población de la Región. No es la seguridad en general lo que preocupa a la población porque mostraron poco interés en mayores gastos en defensa sino claramente el tema de interés es lograr la seguridad económica. (Rodrik, Dani, 2001)

Rodrik analiza las posibles causas de este elemento que considera clave para cualquier agenda: la década perdida de los 80 y las reformas que le siguieron que no restauraron la confianza en el sistema económico; la volatilidad macroeconómica de los 90 derivada o magnificada por los flujos de capital extranjero errático y la deficiencia de las instituciones sociales y políticas que no se sensibilizaron adecuadamente a las demandas por mayor seguridad económica. Como elemento interesante, Rodrik anota que no es novedosa la situación de los pobres, que en América Latina siempre han sido excluidos y vulnerables, sino

el hecho destacable es el temor a la movilidad descendente que ahora afecta a gran parte de las clases medias.

Dos elementos deben destacarse de este análisis; en primer lugar, como lo señala Rodrik, el comportamiento macroeconómico "alejado de la economía real", obsesionado con la estabilidad e ignorando el crecimiento, incide sobre la sociedad de manera tal que cambia la naturaleza de sus demandas sociales; segundo, la ideología predominante en la Región pos crisis de la deuda, favoreció a los mercados y no a la intervención del gobierno, lo que se tradujo en la no existencia de recetas dirigidas a combatir la inseguridad económica. Todo lo contrario de lo que aconteció después de la crisis de los 30 en los Estados Unidos cuando se logró una rápida recuperación en parte debido al peso político de las clases medias para ampliar el seguro social y crear el Estado benefactor pero también al cambio ideológico entre los economistas, del *laissez-faire* al intervencionismo. Según el autor, la ideología y los intereses coincidieron en impulsar los programas de seguro social.

70 — En segundo lugar, los cambios del capitalismo marcan situaciones sociales nuevas. (Tedesco, Juan Carlos, 1999). Se supone que el mundo ha entrado en una nueva etapa en la cual el conocimiento y la información estarían reemplazando a los recursos naturales, a la fuerza y al dinero, como variables claves de la generación y distribución del poder. Después de un excesivo optimismo sobre la capacidad democratizadora de esta nueva fase se ha llegado a conclusiones preocupantes que coinciden con la realidad de mayor desigualdad en el mundo, tanto en los países industrializados como en aquellos en vía de desarrollo, pero especialmente en áreas que coinciden con sectores de transformación productiva y tecnológica.

La esencia del cambio parece estar en la transformación de la organización del trabajo. (Tedesco, Juan Carlos, 1999) Los nuevos sectores dinámicos con alto componente tecnológico generan pocos puestos de trabajo con altos salarios dejándole a los servicios la capacidad de absorción de mano de obra barata. Como para estos últimos el costo laboral es una parte fundamental del precio del producto, su política laboral es generar empleo de bajo costo. El resultado final es hoy evidente en América Latina, altísimos niveles de desempleo y la aparición

del fenómeno de la exclusión en los ciclos productivos. Se plantea entonces que la diferencia entre el capitalismo industrial tradicional y este nuevo capitalismo es que el primero incluía pero explotaba y el segundo no explota pero excluye. De ahí lo altísimos niveles de informalidad que afectan los mercados laborales latinoamericanos.

El fenómeno de la exclusión económica que se agrava por la exclusión política dada las imperfecciones de los sistemas democráticos, conlleva a la poca analizada exclusión social que se suma a la pobreza de siempre y a la pésima distribución del ingreso. Una de las características más importantes de esta exclusión productiva, también analizada por Tedesco, es que no genera un grupo contestatario, lo cual le quita todo poder político. Allí debe nacer la debilidad de muchas de las instancias de reivindicación social que en su momento frenaron los abusos y las graves consecuencias de la falta de una nueva institucionalidad que reconozca este fenómeno, como es el caso de los sindicatos. Como señala Castell mientras que la explotación es un conflicto, la exclusión es una ruptura. (Castell, Robert, 1996)

Esta nueva realidad cambia radicalmente el escenario para la formulación de políticas educativas, para la comprensión y manejo de lo laboral y para la construcción de las redes de protección social. No es a través del trabajo formal y organizado y de las relaciones entre patronos y trabajadores, como se previó por mucho tiempo, como se construye la política social. Dos conceptos afloran claramente. Frente a este nuevo escenario, el objeto de las políticas tiene que ser el ciudadano, en tanto tal y, a lo que debe responderse, es a sus derechos económicos, sociales y políticos. El rol del estado es fundamental pero apoyado por los otros actores del desarrollo, la sociedad civil, las corporaciones multinacionales y los parlamentarios.

A su vez, es evidente que a los viejos problemas sociales que afectan a las sociedades latinoamericanas como la creciente miseria y pobreza se le agrega un foco de mayor inequidad con connotaciones aún desconocidas, que genera la misma forma actual de producción capitalista. El aumento registrado en la Región en los niveles de criminalidad, de violencia social y aún el conflicto armado como en Colombia, puede encontrar fundamentos novedosos en los procesos de exclusión a que ha estado sometida la sociedad.

Se deriva por lo tanto como un punto central, que dadas las claras interrelaciones existentes entre lo productivo y lo social, dos elementos deben ser necesariamente parte de la Agenda como objetivos de política social: la inseguridad, que nace del aumento de los riesgos económicos, sociales y políticos y el fenómeno de la exclusión que saca de toda posibilidad, aún de ser escuchados, a amplios sectores de la población.

LA EDUCACION

72 — No existe propuesta de política social que no empiece por abordar el tema de la educación, a la que se le atribuyen toda clase de posibilidades de transformaciones estructurales en la sociedad que supuestamente conducen a un mayor bienestar para los individuos. América Latina ha entendido esta prioridad y de diversa manera ha respondido al reto de elevar el nivel educativo de la población. No obstante, el balance actual es poco satisfactorio. “La educación en América Latina y el Caribe sigue presentando grandes brechas en materia de logros, cantidad y calidad, y retornos, especialmente según nivel de ingreso y localización territorial, en tanto que diferencias según género, en particular en cuanto a acceso, prácticamente han sido superadas.” (CEPAL, 2002^a) Como si fuera poco, en este mundo globalizado, la brecha educativa de América Latina y el Caribe con respecto a las economías desarrolladas y emergentes del Asia, se ha ampliado no solo con respecto a los indicadores tradicionales sino en las nuevas áreas de la tecnología y de la informática. Por la forma como parece evolucionar la Región, a menos que se tomen decisiones rápidas y eficientes, a la brecha tecnológica que para muchos ya es insuperable, se le puede agregar la brecha digital.

Una revisión de la literatura reciente permite reconocer elementos que han debilitado la capacidad transformadora de la educación en la Región pero también en el mundo en desarrollo y aún en sociedades industrializadas. El primero de ellos es el no haber cumplido la agenda propuesta para el siglo XX y haber dejado asignaturas pendientes, como lo reconoce el artículo incluido en este libro “Globalización y Educación: Los Desafíos para América Latina. (OEI, CEPAL Corporación Escenarios, 2002) La universalización de la cobertura pre-escolar, básica y media, la eliminación de la asimetría rural urbana, la elevación del nivel

de los sectores pobres, entre muchas otras, siguen siendo una utopía en América Latina y en muchas áreas del mundo. Los objetivos anotados que se denominan Primera Agenda Educativa, son aún una prioridad que se suma a las nuevas demandas que obedecen a las profundas transformaciones que vive actualmente la Región y que probablemente exigirán esquemas diferentes a los vigentes.

Un segundo elemento que puede explicar las limitaciones de la educación nace de la introducción de la variable género en los análisis sociales. Aún en países desarrollados, las mujeres han logrado mayores niveles educativos que los hombres, mejor rendimiento y más permanencia en el sistema. Y esto es particularmente cierto en América Latina. (CEPAL, 2002^a) No obstante, al llegar al mercado laboral, se siguen presentando diferencias injustificables de ingresos entre hombres y mujeres a iguales niveles educativos. Es evidente que la educación no alcanza a eliminar factores negativos productos de las normas, los valores y las reglas de una sociedad que ubican al hombre y a la mujer en posiciones distintas en la sociedad, aún con iguales niveles de formación académica. Es muy probable que este fenómeno se presente entre etnias y regiones u otras categorías sociales, de manera que impida que la educación opere eficientemente como factor de ascenso.

Un tercer elemento nace de reconocer que la escuela obligatoria, universal, gratuita y laica, es un producto de la sociedad capitalista industrial, modelo al cual ni siquiera han llegado muchos países de la Región. (Tedesco, Juan Carlos, 2001) El sistema educativo estaba concebido como una organización para la distribución social del conocimiento según el cual la masa de la población tenía acceso a un mínimo de enseñanza básica y una élite accedía a las expresiones más elaboradas y al dominio de los instrumentos que permitían cierta creación del conocimiento. La industrialización tardía de América Latina hace que la cultura escolar empiece a masificarse cuando ya estaba aislada de las nuevas realidades. La educación primaria alcanza altos niveles de cobertura cuando la lectura tiende a perder su carácter de instrumento básico de difusión cultural y es desbordado por los medios de comunicación basados en la imagen.

Surge la necesidad de un cambio radical en los sistemas educativos que consiste en la importancia del conocimiento, lo cual lleva a formar individuos con características particulares, diversas a las requeridas para otro tipo de organiza-

ción de la producción, el capitalismo industrial. Al entrar a la era del conocimiento sin haber consolidado una verdadera industrialización, los sistemas educativos se enfrentan no solo a la necesidad de responder a este derecho sino a garantizar a todos los ciudadanos la posibilidad de desarrollar la capacidad de construir una identidad compleja que permita moverse en múltiples ámbitos pero que respete la diferencia y desarrolle la solidaridad. Se convierte en una necesidad impostergable el crearle al individuo el sentido de pertenencia para que cada uno pueda generar su forma de inserción social en un mundo en el cual desaparecen formas tradicionales de asociación y el respeto a la diferencia dentro de esquemas de tolerancia y solidaridad. Estos dos elementos se convierten en nuevos pilares de la educación actual. (Tedesco, Juan Carlos, 2001)

Lograr las modificaciones anotadas es un tema aún no resuelto que impone enormes desafíos a las instituciones educativas que deben salirse del aislamiento e interactuar con el mundo exterior y con otros actores sociales y dedicarse a la calidad y no solo a la cobertura. Se requiere una nueva escuela integrada a las nuevas realidades sociales y económicas que permita la educación permanente ante la necesidad de ajustarse a las transformaciones que se presenten, que cree habilidades para enfrentar la rápida generación de información y la acumulación de conocimientos. Su objetivo prioritario debe ser la construcción de la personalidad de las nuevas generaciones. (Tedesco, Juan Carlos, 2001)

Existen en el campo de la educación dos Agendas para los países latinoamericanos. La primera, con las tareas impostergables e incumplidas y, una segunda, que surge del proceso actual de globalización. La responsabilidad de asumir simultáneamente estas dos tareas así como las innumerables interrelaciones de la educación con variables claves para el futuro, hacen más complejo el diseño de políticas públicas en este campo. Su interrelación con la gobernabilidad, que exige formar ciudadanos, su efecto sobre la equidad, cometido que no puede resolverse mientras no se cumpla con el principio de la educación pública universal (OEI, CEPAL, Corporación Escenarios, 20020), su aporte a la verdadera democracia para la cual debe transmitir los valores que la hacen posible, y finalmente, su íntimo vínculo con la competitividad, sin la cual la Región no entrará eficientemente a los mercados globales, hacen que la educación se constituya en uno de los mayores desafíos para la construcción de la Agenda Social latinoamericana.

EL EMPLEO

Si alguna variable debería sustituir la inflación como la máxima preocupación de los economistas esta debería ser el empleo. La vieja teoría de que la inflación es el peor impuesto para los pobres ha sido totalmente desbordada por la realidad. América Latina vive actualmente las consecuencias desestabilizadoras de altos niveles de desempleo y bajos índices de inflación que conllevan a la conclusión de que es peor no tener ningún ingreso, gracias a la desocupación, que ver disminuido el valor real de los salarios, debido a la alta inflación. Sin embargo, el comportamiento de los precios sigue siendo la obsesión de la Banca Central no solo en América Latina sino en la mayoría de los países del mundo. De la inflación se ha pasado no solo al desempleo sino a la deflación con profundas consecuencias sociales y políticas.

El desarrollo económico y el desarrollo social se vinculan a través del empleo, dado que este representa cerca del 80% de los ingresos de los hogares. (CEPAL, 2002^a) No debe sorprender entonces el comportamiento del mercado laboral cuando el gran fracaso del modelo vigente es no haber generado crecimiento, ni alto ni sostenido, durante los últimos años. Adicionalmente, por la forma como la Región se ha integrado a la economía global y por las políticas de ajuste implementadas en los países, no se han generado suficientes empleos de alta calidad y buena remuneración de manera que los procesos de segmentación social se han recrudecido agravándose la concentración del ingreso. A esta realidad han contribuido factores demográficos que mantienen elevadas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo, lo cual se ha traducido en altas tasas de desempleo que han superado significativamente sus niveles históricos. (OIT, 2001)

Además del problema social que conlleva el desempleo, América Latina es un excelente ejemplo de la capacidad de exclusión que tiene el sistema productivo de la nueva forma del capitalismo. Con marcadas diferencias por subregiones, siendo más precaria la situación de Sur América, la informalidad ha concentrado el 70% de los nuevos puestos de trabajo. (CEPAL, 2002^a) Se suma a lo anterior la inseguridad en el empleo como fenómeno generalizado en la Región. El empleo desprotegido se ha convertido en un nuevo problema laboral que exige políticas específicas.

La mejor política de empleo para América Latina es volver a generar riqueza partiendo de la democracia económica que plantea el derecho de toda mujer y todo hombre a generar los ingresos necesarios para llevar una vida digna. Se trata de volver a crecer pero de manera diferente, no generando rentas que concentran los beneficios del desarrollo, sino creando trabajo decente como lo señala la OIT. (OIT, 2001) La política laboral específicamente debe ocuparse de tres temas: la informalidad, fenómeno que no desaparecerá, la protección del desempleado, prácticamente ausente en la Región y el nuevo y serio problema de la inseguridad del empleo. En el contexto de crisis económica como la actual, las políticas de flexibilización de la legislación laboral, generalizadas en la Región, parecen tener muy pocos efectos sobre el nivel de empleo global. (Rodrik, 2001; CEPAL, 2002^a) Reducen costos a los empresarios pero no son mecanismos para incrementar la demanda por mano de obra si la economía no crece; por el contrario, estas medidas se han traducido en muchos países en un importante deterioro de la protección social.

76

Existe suficiente experiencia sobre políticas para el sector informal y la nueva tendencia sugiere que su objetivo real debe ser la modernización de la informalidad, es decir, darle a estas unidades productivas en lo posible, la ciudadanía económica. La extensión de la formalización se justifica a partir de los beneficios que dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector informal. El tener información contable, acceder a la protección laboral de sus trabajadores, el tener título de propiedad y ubicarse en un espacio físico delimitado puede abrir oportunidades para desarrollar mejor su actividad. (Tokman, Víctor 2001)

Ante los altos niveles de desocupación que existen actualmente en América Latina, donde uno de cada 10 trabajadores está actualmente sin trabajo, existe una clara preocupación por desarrollar seguros de desempleo que complementen los servicios de empleo directo y los subsidios a la generación de empleo que muchos gobiernos han impulsado. (OIT, 2001) Sin embargo, serias limitaciones surgen para llegar a los niveles que hoy tiene países más desarrollados. En primer lugar, los altísimos niveles de informalidad en el mercado laboral que limitan las capacidades de los trabajadores para hacer aportes con este fin, por pequeños que sean. El seguro terminaría siendo solo para trabajadores de ingreso medio y alto. En segundo lugar, la crisis fiscal generalizada que limita los aportes de los

fondos públicos para apoyar estos seguros. Lo anterior hace que este sea un tema en estudio que cada país debe intentar resolver.

Por estas características del mercado laboral latinoamericano que pasa por momentos difíciles y explica los serios problemas de exclusión social y de pobreza que afecta a su población, la protección social adquiere cada vez una mayor relevancia. No tener trabajo en América Latina tiene un sentido completamente distinto a lo que significa esta situación en las sociedades industrializadas. El latinoamericano que no trabaja no tiene ningún esquema disponible, que le permita sobrevivir.

Una última idea que empieza a plantearse es el incremento de flujos de mano de obra no capacitada de los países pobres a los países ricos, de manera temporal y con claros contratos de trabajo. Se trata de defender el flujo del recurso abundante de los países en desarrollo y que puede compensar el envejecimiento de la fuerza de trabajo de las sociedades industrializadas. (Rodrik, Dani, 2002) Un reciente análisis en *The Economist* sobre la migración internacional anotaba que la libre entrada de trabajadores pobres a los países industrializados puede impulsar el crecimiento económico mundial en mayor grado que la eliminación de las barreras arancelarias. La brecha de las remuneraciones de la mano de obra entre el mundo pobre y el rico es mayor de la que existe entre los productos de uno y otro mundo. El gran problema para permitir el libre movimiento de mano de obra sin calificación es básicamente de naturaleza política. (The Economist, 2002)

77

REDES DE PROTECCION SOCIAL

La sensación de riesgo a que está sometida la población latinoamericana no se compadece con la poca atención que ha recibido este problema por parte de la política pública. Tampoco ha existido conciencia del incremento de este fenómeno que se deriva de la preponderancia de los mercados. América Latina no ha conocido el estado benefactor que acompañó el desarrollo del capitalismo industrial en los países desarrollados. Más aún, cuando más lo ha necesitado ante el incremento del riesgo, producto del modelo de desarrollo vigente, la ideología y las presiones fiscales han reducido aún más la escasa presencia estatal. La vulnerabilidad de los sectores pobres ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares hoy es muy alta y a este hecho se suma el sentido de descenso de las clases medias. (Rodrik, Dani, 2001)

Varios elementos se requieren para empezar a abordar la construcción de estas redes de protección social en medio de la severa crisis de crecimiento que afecta a la mayoría de países de la Región. En primer lugar, es necesario reconocer que dos tipos de decisiones deben tomarse en el proceso de diseñar este tipo de esquemas: si prima lo financiero sobre la solidaridad y si el mercado laboral se debe adecuar al modelo de protección o si por el contrario, es el mercado de trabajo el que debe ajustarse a los esquemas de protección. Ya América Latina le dio prioridad a lo financiero y esperó en vano que la informalidad desapareciera para que el mercado laboral se ajustara a sistemas de seguridad social propios de economías desarrolladas. El costo es evidente de manera que ahora debe primar la solidaridad sobre lo financiero en las reformas de seguridad social y las estructuras de atención deben reconocer la prevalencia del trabajo de baja calidad y mal remunerado.

No es el momento para insistir exclusivamente en sistemas privados de protección que incluyen no sólo pensiones, subsidios al desempleo y cobertura a los ancianos indigentes sino todo el esquema de atención en salud. La prevalencia del trabajo precario e inestable que genera además el temor permanente de la inestabilidad, hace imposible que la mayoría de los individuos dispongan de los ingresos para construir sus propios esquemas de seguro. En sociedades en crisis con gran concentración de ingresos es inadecuado y socialmente costoso prescindir de elementos de solidaridad entre ricos y pobres, entre sanos y enfermos y entre jóvenes y ancianos.

En segundo lugar, tampoco es conveniente y menos aún eficiente, vincular los esquemas de protección solo a la relación laboral. El individuo, en su calidad de ciudadano con derechos sociales y económicos debe ser el sujeto de la política de atención social. En tercer lugar, es cada vez más evidente que dada la asimetría de la globalización vigente, debe desarrollarse una agenda social internacional donde la solidaridad se dé entre países ricos y países pobres. (CEPAL, 2002^a). La reciente creación del Fondo Mundial para la Erradicación de la Pobreza, aprobado en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, es el primer paso en esta dirección. (WWSD, 2002) Sin embargo, para dar inicio a este proceso, América Latina, con grandes diferencias entre países, debe acudir al es-

quema de fondos regionales de compensación que permitan la transferencia de recursos para asistir a los países más desfavorecidos. El ALCA debería incluir esquemas de redistribución para la construcción de una nueva política social latinoamericana. y Canadá y Estados Unidos serían los llamados a realizar los mayores aportes dada su condición de países industrializados. Se trata de desarrollar en América Latina el modelo de solidaridad vertical tal como sucede dentro de la Comunidad Europea.

Finalmente, actores nuevos como las corporaciones multinacionales, grandes ganadoras del modelo de apertura, deben someterse como los otros actores al proceso de toma de cuentas de la sociedad mundial y parte de sus nuevas tareas debe ser propender por un mundo más equitativo. Por razones económicas para aumentar su productividad pero fundamentalmente por razones de justicia social, deben empezar a trabajar junto con los estados, en esquemas que permitan, en primer lugar, una globalización incluyente y, mientras estos procesos se logran, cooperar por el bienestar de una población que ha sufrido las consecuencias de esquemas productivos explotadores y excluyentes.

Para América Latina no será fácil ganar una posición como beneficiario de una posible política social global. Parta empezar, debe mostrar el compromiso de sus dirigentes en generar un proceso que modifique la concentración de beneficios en unos pocos y que abra las puertas para que la globalización beneficie a todos. Un cambio significativo en las estructuras de poder, una mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos y una clara vocación por la democracia política y económica será imprescindible para obtener la legitimidad requerida que le permita incorporarse a un estado benefactor global. De otra manera, si su dirigencia no asume esta responsabilidad con sus conciudadanos, el resto del mundo tendrá elementos para no incorporar la Región a los programas mundiales de protección social.

Es aquí donde la mujer latinoamericana puede jugar un papel definitivo. No ha sido parte de las estructuras de poder que han llevado la Región a la situación actual. Ha vivido en carne propia la exclusión y la subestimación de sus esfuerzos desde la economía productiva y mucho más desde la economía reproductiva, y se ha educado más que el hombre, preparándose para asumir un nuevo liderazgo. (López, Cecilia, 2002b)

REFORMAS AL ESTADO PARA LA NUEVA AGENDA

Seguir los lineamientos señalados para construir una nueva Agenda Social exige como primera prioridad, el compromiso de todas las instancias de poder público y privado con la construcción de una sociedad igualitaria, es decir, un Pacto Social. Si este objetivo no es realmente compartido como la meta fundamental de todos los esfuerzos de los diversos sectores, se seguirá posponiendo como hasta ahora, el desarrollo real de la región. En segundo lugar, es fundamental e impostergable introducir reformas sustantivas al Estado de los países latinoamericanos. Como lo mencionaba Rodrik, América Latina se ha visto involucrada en un debate ideológico que limita las funciones estatales a crear las condiciones adecuadas para que los mercados funcionen dejando atrás responsabilidades nunca asumidas en su totalidad, como es el lograr rescatar a millones de ciudadanos de la miseria, de la pobreza, y ahora de la exclusión en todas sus dimensiones. (Rodrik, Dani, 2001). No obstante haber surgido nuevos actores en los procesos de desarrollo como la sociedad civil, las corporaciones multinacionales y los parlamentarios, los cuales deben jugar un papel preponderante en el cumplimiento de estos compromisos, el rol del Estado es insustituible en el ámbito social.

Someter el acceso a la educación, a la salud y a la protección social a las leyes del mercado ha probado hasta la saciedad que sólo ha logrado un aumento de la desigualdad en sociedades con altos niveles de población fuera del ciclo productivo. Hoy más que nunca se debe reposicionar al Estado como proveedor de servicios sociales que constituyen derechos económicos, sociales y políticos de los ciudadanos como tales. Frente al reto no cumplido de llegarle a los más pobres ahora surge la imperiosa necesidad de diseñar mecanismos que permitan acceder con estas ofertas a las clases medias en descenso, es decir a esa categoría de nuevos pobres sobre cuyo comportamiento existen grandes vacíos de conocimiento. La nueva institucionalidad social pública debe responder a múltiples retos como son utilizar el mercado cuando sea aconsejable, usar mecanismos públicos de distribución de servicios, desarrollar instrumentos diferenciados para cubrir distintos tipos de pobreza y exclusión así como construir capacidades para trabajar conjuntamente con los otros actores del desarrollo.

Ante las obvias limitaciones existentes en los diversos países, la experiencia internacional señala que un nuevo Pacto Fiscal, es la manera más explícita de contar con la voluntad política de transformar socialmente a América Latina y para esto se exige un Estado sólido, legítimo y con capacidad de convocatoria. En sociedades con una gran concentración de ingreso como las latinoamericanas y con serios desajustes fiscales, la única forma de aunar los recursos necesarios y el compromiso para emprender un cambio radical en la Agenda Social, sin aumentar aún más los niveles de endeudamiento, es convocando a un gran Pacto Fiscal que comprometa a los sectores de altos ingresos para que aporten recursos frescos y colaboren efectivamente en todo tipo de acciones. Pero sólo un Estado que esté en capacidad de dar cuenta de sus actividades y con gran liderazgo social y político puede lograr este gran cambio. Generalmente, la política social se ha visto como responsabilidad exclusiva del gobierno, de manera que este nuevo instrumento puede ser clave para resolver la crisis social latinoamericana.

NEGOCIACION COLECTIVA EN LA GLOBALIZACION

Por la forma como han evolucionado las políticas económicas en la región, por la naturaleza de las mismas concentradas en los equilibrios macroeconómicos y no en la equidad, un cambio radical en los objetivos del desarrollo latinoamericano implica posturas diferentes de América Latina en el ámbito internacional. De alguna manera podría afirmarse que en la equidad está íntimamente unida a la recuperación de la dignidad. La forma como se adoptaron sin beneficio de inventario las políticas de los organismos multilaterales y la incapacidad para recuperar autónomamente la senda del crecimiento, hace evidente la dependencia que ha vivido la región. A menos que estos lineamientos reconozcan sus debilidades y le den cabida a esquemas que respondan a las presiones sociales de los sectores marginados, sólo una postura independiente y digna de los Estados latinoamericanos logrará encontrar la senda de la verdadera modernización para todos.

Varias circunstancias se prestan para asumir nuevas estrategias en el ámbito internacional. A raíz del 11 de septiembre, cuando la gran prioridad del gobierno norteamericano es la guerra contra el terrorismo, según lo reconoce Carlos

Fuentes, (Fuentes, Carlos, 2002), América Latina ha dejado de ser el patio de atrás, para convertirse en el sótano del olvido. Esta cruda realidad es aún más cierta para Sur América que desde tiempo atrás dejó de ser parte del proyecto geopolítico de la Nación del norte. Adicionalmente, para lograr la verdadera autonomía en el manejo de las políticas públicas se requieren al menos dos pasos. En primer lugar la unión, especialmente de los países suramericanos que comparten muchos elementos que difieren de la situación de Centroamérica en lo productivo y en su relación con Estados Unidos. (CEPAL, 2002^a) En segundo lugar, buscar posicionarse en los niveles de poder internacional junto a los países industrializados bien en el G7, en la OECD o de manera distinta en los organismos multilaterales para poder enfrentar el veto de las naciones industrializadas.

Si América Latina quiere ganar autonomía para poder encontrar su camino a la verdadera modernidad de toda su población, debe presentarse ante la comunidad internacional como factor de poder bien como un todo o al menos como una sub región, como América del Sur, dadas sus diferencias productivas y geopolíticas con América Central. Tratar de seguir buscando el futuro en el mundo global en forma individual con relaciones bilaterales dejará aún más frustraciones que las que actualmente existen.

La experiencia europea con los Fondos de Compensación que representan la solidaridad vertical de los países ricos con los pobres de su Región, son el mejor ejemplo de solidaridad entre naciones hermanas. América Latina es una de las regiones más ricas en recursos naturales del mundo y su formación de recursos humanos le permite competir con ventaja, pero su complejo de pobreza y, particularmente, su falta de identidad, le han impedido consolidar un proyecto político que genere el suficiente poder para negociar internacionalmente. El compromiso real por un futuro mejor que pasa por lo social, parte de replantearse sus esquemas políticos de integración regional.

BIBLIOGRAFIA

Castell, Robert. 1996. *Les metamorphoses de la question sociale. Un chronique du Salarial*. Fayard, Paris.

CEPAL. 2002. *Panorama Latinoamericano 2002*. Santiago de Chile.

CEPAL. 2002a. *Globalización y Desarrollo Social*. Presentación del Secretario General en el Segundo Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos. Mimeo.

CEPAL. PNUD. 2002b. *Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Johannerburgo.

Dani Rodrik. 2001. *Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?* Revista de la Cepal, No 73, abril. Santiago de Chile.

Dani, Rodrik. 2002. En Tina Rosengerg, Rosenberg, *Globalization, The Free Trade Fix*. New York Times. September 15.

Fuentes, Carlos. 2002. *El Poder, el Nombre y la Palabra*. El País de Madrid. Octubre 9. Madrid.

López, Cecilia. 1999. *Iniciativa interangencial contra la pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo. Washington D.C.

López, Cecilia. 2002. *Gender Equity: A political Economy issue*. Lexecture in IAFFE. Annual meeting. Mimeo. Los Angeles.

López, Cecilia. 2002^a. *Macroeconomía y Macropolítica con dimension de Género*. Conferencia de Nicaragua. Mimeo. Nicaragua.

López, Cecilia. 2002b Género: *Motor de un Nuevo Mundo*. Key note speech in Reinventing Gblalization. AWID Conference. Guadalajara.

OIT. 2001 . *Panorama Laboral 2001 en América Latina y el Caribe*. OIT. Lima.

Tokman, Victor. 2001. *De la Informalidad a la Modernidad*. OIT. Santiago.

Tedesco, Juan Carlos. 1999. *Educación y Sociedad del Conocimiento y de la Información*. Encuentro Internacional de Educación Media. IIAPE. Mimeo. Bogotá.

Tedesco, Juan Carlos. 2002. *Escuela y Cultura: Una Relación Conflictiva*. Mimeo. IIAPE. Buenos Aires.

WSSD. 2002. Final Declaration. *Of World Summit on Sustainable Development*. United Nations Johannesburg.

AMERICA LATINA: EL CONTEXTO INTERNACIONAL EMERGENTE

José Joaquín Brunner

Es un privilegio presentar esta ponencia ante tan distinguida concurrencia. Agradezco a los organizadores, en especial al ex Presidente Frei, en cuyo gobierno tuve el honor de participar.

Abordaré el tema de los "contextos emergentes" en que se desenvuelve América Latina, analizando sucesivamente aspectos económicos, políticos y culturales de la "nueva configuración del mundo", para luego plantear la necesidad de algunas tareas imprescindibles de modernización y de renovación del cuadro de ideas que las deben presidir.

Mi intención es traer a este foro el debate sobre estos asuntos y aportar elementos que, espero, sirvan para clarificar la encrucijada en que estamos.

ENCRUCIJADA

85

Después de la "década perdida" de los años ochenta, América Latina se preparó para una fase más auspiciosa durante los años noventa. El historiador mexicano Enrique Krauze daba cuenta de ese optimismo al señalar: "es posible imaginar que, de mantenerse las tendencias actuales por otros diez años, América Latina ingresará al siglo XXI con gobiernos que son más respetuosos de la ley y las libertades y con sociedades al mismo tiempo más justas y prósperas. La región puede alcanzar todo esto, además, sin necesariamente perder su identidad cultural e histórica".¹

Al terminar la década de los noventa, sin embargo, el clima de opinión había cambiado adversamente. Y el optimismo se había esfumado.

¹ Enrique Krauze (1992), "Old paradigms & new openings in Latin America". En *Journal of Democracy*, January, p. 19

El crecimiento económico fue decepcionante, permitiendo elevar el ingreso promedio por habitante en solo un 1,5% anual. A ese ritmo, la región necesitaría de un siglo para alcanzar los niveles actuales de ingreso de los países desarrollados. Al concluir la década, todavía uno de cada tres latinoamericanos —170 millones— vive con dos dólares diarios.²

El cuadro político se ha deteriorado igualmente y en varias partes de la región predominan la inestabilidad y el conflicto. Al momento, tres países gravitantes de Sudamérica —Argentina, Colombia y Venezuela— enfrentan severas crisis. En casi todo el resto de la región, existe un progresivo descrédito de las instituciones y los gobiernos, junto con perplejidad y confusión en los grupos dirigentes.

Es probable que culturalmente América Latina se halle hoy más integrada al “*american way of life*” —más lejos, por tanto, de su trayectoria de identidad— pero no por eso se han transferido los valores igualitarios, de Primera Enmienda y tolerancia.

Ciertamente, a esta visión sombría de nuestra realidad podrían contraponerse hechos más positivos. Por ejemplo, para sólo citar algunos sin mayor orden:

- La pacificación de América Central y la democratización de sus gobiernos³;
- La profesionalización del manejo de las políticas macro-económicas⁴;
- El crecimiento experimentado por algunos países durante la década (1990-1999), como Chile (7,2% anual), República Dominicana (5,8% anual) o Costa Rica (5,1% anual)⁵;

2 Ver BID (2001) *Competitividad: El Motor del Crecimiento*; Washington, D.C.

3 Ver United Nations (2001) *General Assembly, “The Situation in Central America. Report of the Secretary General”* <http://www.un.org/Depts/dhl/docs/a56r416.pdf>

4 Ver Eduardo Lora (1998) “Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”. En Revista *Pensamiento Iberoamericano*, “América Latina después de las Reformas”, Volumen Extraordinario 1998, p. 47.

5 Ver The World Bank (2001) *World Development Indicators 2001*; Washington, D.C., Cuadro 4.1.

- Los avances logrados en educación, tanto desde el punto de vista de la ampliación de la cobertura⁶ como del diseño e implementación de reformas educativas de envergadura en un número significativo de países⁷;
- El hecho de que en el último Índice de Desarrollo Humano, 4 países de la región —Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica— se sitúan en la porción superior de la escala, entre las naciones de “alto desarrollo humano”⁸;
- La apertura e integración de las economías reflejado en el hecho de que, al terminar la década, los aranceles promedio realmente aplicados eran los más bajos a lo largo del siglo XX.

Nada de esto desmiente, sin embargo, la precaria situación de América Latina en el mundo —“abajo y afuera”, según un analista⁹— particularmente respecto de las principales dinámicas de “agregación de valor” en los ámbitos de la producción, las manufacturas, las exportaciones de alta tecnología, la innovación y la generación de conocimiento avanzado.

Aquí reside, precisamente, la principal encrucijada de la región: en su capacidad relativa, o relativa incapacidad, para hacerse parte sólida y activamente de la nueva configuración del mundo que está emergiendo a nuestro alrededor.

NUEVA CONFIGURACION DEL MUNDO

Cuando se produjo el atentado terrorista del 11 de septiembre, un número importante de analistas habló del fin de un ciclo histórico y anunció el advenimiento de una nueva época.¹⁰ Fue un diagnóstico equivocado.

6 Ver UNESCO (2002) *Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-2000*; <http://www.unesco.cl/05.htm>

7 Ver Gajardo (1999) *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una Década*; <http://www.preal.cl/public-dt2.php>

8 Ver PNUD (2001) *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*; Ediciones Mundi-Prensa, México, D.F., p. 145

9 Ver Gilli (1992) “América Latina, abajo y afuera”. En vv.aa. (1992) *Las Américas en el Horizonte del Cambio*; Fondo de Cultura Económica, México, Vol. II

10 Ver Social Science Research Council, After September 11. *Perspectivas from the Social Sciences*; <http://www.ssrc.org/sept11/>. Véase asimismo los materiales reunidos en el sitio <http://www.webpan.com/msauers/911/wtc.html>

La "nueva época" había comenzado antes del 11 de septiembre y siguió después, imperturbable en sus tendencias fundamentales.

¿Cuáles son esas tendencias?

ECONOMÍA

Por de pronto, están cambiando los términos en que funciona la economía. Particularmente durante la última parte del siglo XX, la información y el conocimiento pasaron a ser los principales determinantes de la productividad y la competitividad de las naciones, cuya interdependencia aumenta sin cesar. Con eso el dinamismo de nuestros países depende cada vez más estrechamente de las fluctuaciones de los mercados internacionales y los gobiernos pierden margen de maniobra para actuar en el mundo globalizado.¹¹

88 En verdad, el propio horizonte del desarrollo nacional —antes abierto a una gran variedad de ideas, ideales, valores e incluso utopías— se ha estrechado y se focaliza ahora en un solo punto, por lo demás un "blanco movable": la competitividad. Seguramente no hay término más usado por nuestros gobernantes y empresarios que éste. Sin ir más lejos, una búsqueda en la Red con este término arroja 139 mil entradas en castellano y cerca de un millón en inglés.

Aquí reside hoy, por tanto, el centro de gravedad del debate. Es una demostración más de que la globalización avanza a pesar de las resistencias que despierta y los desórdenes que genera.

En efecto, la competitividad es un término estrictamente relacional; significa una modalidad comparativamente eficaz y productiva de insertarse en el mundo global. Por eso, también, la medición de la competitividad es inseparable de los ranking entre empresas y entre naciones.

¿Y qué revelan, gruesamente, esos ranking o índices sobre nuestra competitividad?

11 Ver Aninat, Heller y Cuevas (2001) "Reflexiones sobre los Impactos de la Globalización"; Conferencia especial ante el XVIII Encuentro Latinoamericano de la Sociedad Económica (paper).

En general, que la región va a la zaga en esta carrera, con solo 2 países ubicados en la mitad de arriba entre 75 países. Abajo, entre los últimos 15, en cambio, se ubican nueve países de Sud y Centro América.¹²

En seguida, que en términos de las variables propiamente económicas del crecimiento —apertura e integración al mundo, un ambiente macroeconómico estable e innovación técnica— hay progreso en la primera de ellas y serios problemas en las restantes dos.

Efectivamente, el análisis de los indicadores lleva a concluir que "el entorno macroeconómico de la región, con solo unas pocas excepciones (Chile, Panamá y México), es una de las mayores debilidades de la región como un todo".¹³

Más grave aún es la incapacidad de la región para incorporar masivamente el progreso técnico e innovar, lo que constituye un serio obstáculo para integrarse a una economía cuyas actividades nucleares operan en tiempo real a nivel de redes internacionales¹⁴ y agregan valor mediante el conocimiento y la información.

Respecto a esta debilidad latinoamericana no hay voces discrepantes.¹⁵ Y los indicadores hablan por sí solos. La región entera aporta nada más que el 1,8% del gasto mundial en I & D, participa con un 1,5% de las publicaciones científicas registradas internacionalmente y contribuye con el 0,2% de las patentes registradas en los EEUU.

12 Ver Vial and Cornelius (2002) *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*; Oxford University Press, New York - Oxford.

13 Sachs and Vial (2002) "Can Latin America Compete?". En Vial and Cornelius (2002), op.cit., p. 21.

14 Ver Castells (1999) *Globalización, Identidad y Estado*; PNUD, Santiago de Chile. Asimismo, Castells (1998) "Information Technology, Globalization and Social Development" <http://www.unrisd.org/infotech/conferen/castelp1.htm>

15 En confirmación de este punto véase Edwards (2002) "Tecnología de la información y crecimiento económico en las economías emergentes"; *Revista de Estudios Públicos*, N° 85. Brunner (2001) *Chile: Informe sobre Capacidad Tecnológica*; PNUD, Santiago de Chile. Katz y Stumpo (2001) "Regímenes sectoriales, productividad y competitividad internacional"; *Revista de la CEPAL*, Número 75; Castells (1999) op.cit.

En un punto clave, el del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC), los países de América Latina aparecen igualmente atrasados. De hecho, ninguno se ubica en el tercio superior de los 75 países considerados por el Índice de Aprestamiento para la Sociedad de Redes, mientras 7 países de Asia y Oceanía, junto con Israel y Estonia, se ubican allí. Por el contrario, en el tercio inferior nos encontramos con 10 países de nuestra región, particularmente de la subregión andina y de Centro América.¹⁶

La cuestión de las nuevas tecnologías permite entender con una sola mirada las dificultades con que se topa América Latina para desarrollar sus capacidades competitivas.

En efecto, según señala un reciente estudio¹⁷, para ser realmente productivas las inversiones en NTIC (que fluctúan entre un 4% y un 8% del PIB en los países de la región¹⁸), necesitan ir acompañadas de una serie de inversiones y cambios concomitantes, tales como: inversiones en capital humano; un mayor esfuerzo público y privado en I & D; cambios organizacionales, especialmente la creación de ambientes descentralizados; mercados competitivos; flexibilidad laboral, y un mercado financiero y disposiciones legales y administrativas en condiciones de sustentar la creación de nuevas empresas.

En casi todos los aspectos mencionados, sin embargo, hay en América Latina más trabas que arreglos favorable para la evolución de esos factores complementarios.

En suma, si la competitividad es el motor del crecimiento, estamos en mal pie.

16 Ver Kirkman, Osorio and Sachs (2002) "The Network Readiness Index: Measuring the Preparedness of Nations for the Networked World". En The Global Information Technology Report 2001-2002: Readiness for the Networked World http://www.cid.harvard.edu/cr/gitrr_030202.html

17 Ver Edwards (2002) op.cit.

18 Ver The World Bank (2001) op.cit.

POLITICA

Si vamos ahora a la segunda dimensión de lo que llamamos una "nueva configuración del mundo", nos encontramos con cambios en las funciones del Estado nación y con los problemas de la gobernabilidad global.

Como ha señalado el Presidente Fernando Enrique Cardoso, "al mismo tiempo que existe este proceso de globalización, no existe un proceso simultáneo en el plano político, de reglas legitimadoras e implementadoras de las decisiones a nivel mundial. Hay [por tanto] un déficit en la capacidad política de control sobre decisiones que afectan a la humanidad, que sea correspondiente a la globalización del sistema productivo".¹⁹ Este es, precisamente, el problema de la gobernabilidad global.

A lo largo de la historia, el surgimiento y la expansión de los mercados fueron acompañados siempre de la construcción y la intervención de los Estados naciones.²⁰ Aquellos no podrían haber funcionado sin el marco jurídico, político, incluso cultural proporcionado por éstos.

Lo anterior explica que a medida que los mercados avanzaban y penetraban en más territorios y ámbitos de las sociedades —pasando concomitantemente el ingreso per cápita a nivel mundial de un promedio de 670 dólares a comienzos del siglo XIX a cerca de 6 mil dólares a finales del siglo XX en términos de igual valor²¹— simultáneamente crecían los Estados. Así, mientras a principio del siglo XX, los gobiernos de Europa extraían y gastaban entre un 5% y un 10% del PIB, al terminar el siglo entre un 30% y un 60% del producto pasaba por las arcas

19 Cardoso (1997) "Gobernabilidad y democracia: desafíos contemporáneos". En DEMOS, *Gobernar la Globalización*; UNESCO, México D.F.

20 Ver Weber (1922) *Economía y Sociedad*; Fondo de Cultura Económica México, D.F. (1964), Vol. II, cap. IX. Asimismo Braudel (1979) *Civilización Material, Economía y Capitalismo Siglos XV-XVIII*; Alianza Editorial, Madrid (1974), Vol. 2., especialmente cap. 5.

21 Ver Madison (2001) *The World Economy. A Millennial Perspective*; OECD, Paris, Tabla 1-2, p.28.

fiscales²², fenómeno que en menor escala se observa asimismo en la mayoría de los países en desarrollo.

Pero no sólo aumentó la gravitación de los presupuestos públicos. También lo hicieron las intervenciones y regulaciones estatales, así como las funciones redistributivas bajo la presión del voto y de las modernas nociones de bienestar social.

Por el contrario, la progresiva internacionalización de los mercados no ha sido acompañada por instituciones que aseguren una gobernabilidad mundial. Los resultados de este desacoplamiento entre la esfera productivo-económica y la esfera de la legitimidad y protección pública generan una serie de nuevas condiciones que afectan adversamente la gobernabilidad de las sociedades.

Más y más decisiones de efecto público son entregadas a las fuerzas del mercado. Los problemas globales emergentes —desequilibrios financieros, amenazas al medio ambiente, SIDA, narcotráfico, terrorismo estilo Al Qaeda— no encuentran ya solución en el marco de los Estados o de los organismos multilaterales existentes. Fenómenos como Internet o la revolución biotecnológica vuelven patentes las limitaciones de cualquiera normativa generada dentro de los estrechos márgenes de una legislación nacional, del mismo modo como los crímenes contra la humanidad o el control de las armas bioquímicas escapan a las posibilidades de una regulación circunscrita a fronteras territoriales.

También las corporaciones multinacionales desbordan los límites geográficos y aumentan incesantemente su poder, al punto de que si hoy se creara una nueva OECD con las 100 mayores entidades económicas públicas y privadas, 52 de esos nuevos participantes serían corporaciones multinacionales y sólo 48 corresponderían a gobiernos nacionales.²³

22 Ver Tarschys (2001) "Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance". En OECD (2001) *Governance in the 21st Century*; OECD, Paris, pp. 28-29.

23 Ver Valaskakys (2001) "Long-term Trends in Global Governance". En OECD (2001), op.cit., p. 56.

En términos de igualdad y cohesión sociales, las fuerzas globales del mercado provocan, a su turno, brechas y desbarajustes que han sido ampliamente documentados. En su diagnóstico al final de la década pasada, el PNUD numeraba siete tendencias globales hacia la inseguridad humana: volatilidad de los mercados financieros con la consiguiente inseguridad económica; inseguridad en el empleo, la salud y la cultura; inseguridad personal frente al crimen; inseguridad medio ambiental y político-comunitaria.²⁴

Desde el punto de vista de América Latina, tres son las brechas que más deben preocupar en este contexto.

En primer lugar, la brecha digital, que separa a naciones con alta velocidad de funcionamiento de aquellas que van en el furgón de cola y que, dentro de nuestros países, se origina tempranamente en el hogar y luego se prolonga a través de la escuela y culmina en el trabajo.²⁵

En segundo lugar, la brecha de ingresos, que otorga a América Latina el incómodo título de ser "la región donde se concentran las mayores desigualdades y donde los individuos más ricos reciben una mayor proporción del ingreso".²⁶

Y, en tercer lugar, la más insidiosa de todas, la brecha que se crea entre las expectativas y capacidades de la modernidad, por un lado, y las realidades y falencias del subdesarrollo por el otro, abriendo un abismo entre las élites y las masas en nuestras sociedades.

En suma, la inexistencia de un marco de gobernabilidad para los procesos de globalización pone en riesgo no sólo los equilibrios a nivel mundial sino a las propias sociedades nacionales.

24 Ver UNDP (1999) *Human Development Report 1999*; UNDP, New York, pp. 3-5.

25 Ver Korentayer (2002) "Building the basis for future competitiveness: Latin America and the ICT revolution". En Vial and Cornelius (2002) op.cit. Asimismo Castells (2001) *La Galaxia Internet*; Areté, Madrid, cap. 9.

26 Ver BID (1998) *América Latina frente a la Desigualdad*; BID, Washington, D.C., p. 13.

CULTURA

En estas circunstancias no resulta extraño que aparezca, tanto en el campo del análisis social como en las percepciones de la gente, un difundido sentimiento de riesgo e inseguridad.²⁷

Por de pronto, porque la ingobernabilidad trae consigo, siempre, un sentimiento hobbesiano; la búsqueda del Leviatán, nacida del miedo, y la reivindicación de la seguridad como ley suprema de la vida.

La propia cultura contemporánea es intensamente consciente de las amenazas que provienen de un entorno artificial, que hemos creado nosotros mismos y que es enteramente producido, institucional, reflexivo, tecnológicamente mediado, vuelto productivo y controlado —a duras penas— por dispositivos expertos y prácticas intensivas en conocimiento.

94 Vivimos por eso bajo el temor de perder el empleo, de ser asaltados, de las aguas contaminadas, de las fluctuaciones de la bolsa, del stress urbano, de la criminalidad y el terrorismo, del colapso del transporte, de la indefensión frente al poder. Los propios países tienen asociado un riesgo que se evalúa y cuya calificación es decisiva para los inversionistas y los mercados financieros.

Surge así un nuevo “perfil de riesgos” como lo llama Anthony Giddens²⁸: riesgos globales caracterizados por su intensidad e interdependencia; ampliamente conocidos por la opinión pública, y que ya no pueden ser contrarrestados ni por las certidumbres religiosas ni por la multiplicación de sistemas expertos de vigilancia y control.

Hay además otros factores que actúan poderosamente sobre la conciencia social y que afectan la cultura en que vivimos. La modernidad contemporánea

27 Ver Beck (2001) “Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado”. En Giddens y Hutton (eds.) *En el Límite. La Vida en el Capitalismo Global*; Kriterion – Tusquets Editores, Barcelona.

28 Ver Giddens (1990) *The Consequences of Modernity*; Stanford University Press, Stanford, California, cap.2.

tiene una impronta “desbocada” que hace de la competencia la fuerza motriz del progreso y genera, a la vez, la sensación de un mundo fuera de control, librado a sus propias, incontrarrestables, dinámicas.²⁹ Todo lo que hasta ayer parecía sólido y seguro se evapora en el aire: tradiciones, creencias, vínculos colectivos, identidades y valores.³⁰ Por doquier parece reinar la anomia—un estado en que las normas reguladoras del comportamiento pierden validez—y nadie confía ni sabe qué esperar de los demás en cada situación.³¹ Las estructuras de orden vigentes hasta hace poco tiempo —el Estado nación, la clase social, la familia tradicional, la carrera ocupacional, el empleo estable, los vínculos asumidos como permanentes— se debilitan o desaparecen, dando paso a múltiples “contextos de elección” y las fuerzas de la individuación. “La ética de la realización y el triunfo individual es [ahora] la corriente más poderosa en la sociedad moderna”.³² De allí se sigue que las personas están forzadas a una mayor libertad, deben construir sus biografías e identidades, afrontar la incertidumbre y operar en medios saturados de información.

A todo esto se agrega la vulnerabilidad, la desprotección y la precariedad vitales que son propios de la escasez de recursos y la pobreza; la frustración frente a la mala distribución de las oportunidades educativas que fatalmente reproduce las desigualdades de origen; y una sensación de impotencia colectiva frente a las constantes fluctuaciones debidas a la interconexión global.

MODERNIZACION

Puesta en esta encrucijada de fuerzas económicas, políticas y culturales que no controla, América Latina está obligada, al comenzar el siglo XXI, a construir las capacidades requeridas para su propio desarrollo en un mundo globalizado.

29 Ver Giddens (2000) *Un Mundo Desbocado*; Taurus, Madrid.

30 Ver Berman (1988) *All That is Solid Melts into Air*; Simon and Schuster, New York.

31 Ver Dahrendorf (1994) *Ley y Orden*; Editorial Civitas S.A., Madrid.

32 Beck (2000), op.cit., p. 234.

¿Por dónde comenzar?

Resulta inescapable partir por la base; esto es, por el fortalecimiento de las capacidades competitivas de la región, única manera de alimentar el "motor del crecimiento económico".³³ A partir de ahí —y en común para cualquiera estrategia de desarrollo— la primera prioridad debería ser la inversión en capital humano. Según ha mostrado Londoño, acelerar la acumulación de capital humano tiene enormes efectos sobre el futuro crecimiento de la región, que podría traducirse en un incremento de entre 0.7 y 1.1. punto del producto per cápita anual durante los próximos 15 años.³⁴ Más significativo aún sería el efecto si, simultáneamente, se obtiene un sustancial mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida.³⁵

Para alcanzar el doble objetivo de una mayor cobertura y una mejor calidad sería necesario un esfuerzo incomparablemente más grande, sin embargo, al realizado durante la década pasada en el plano de la reforma educacional. Lo anterior vale tanto para la inversión pública y privada en educación como para el esfuerzo necesario en los ámbitos de la preparación de docentes, las innovaciones pedagógicas dentro de la sala de clase y, sobre todo, de la gestión escolar. Habría que llegar a un estadio donde los establecimientos y los profesores fueran evaluados según su desempeño y recibieran incentivos, sanciones o correctivos en el mérito de los resultados que obtienen, tal como ocurre con la mayoría de las organizaciones y profesiones exitosas.

Acciones similares son necesarias también en otras áreas claves para la producción y gestión de bienes públicos, trátase de la salud, la infraestructura, la vivienda social o la ciencia y tecnología.

33 Ver BID (2001) op.cit.

34 Ver Londoño (1996) *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*; World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.

35 Ver Barro (1999) "Determinants of Economic Growth: Implications of the Global Evidence for Chile"; Revista *Cuadernos de Economía*, Santiago de Chile, Año 36, N°107.

Para ser efectivas, tales reformas necesitarían aplicarse dentro de una perspectiva más amplia de modernización de los gobiernos y del Estado que, de lo contrario, continuarán su progresiva declinación.

No es alentador el panorama de América Latina en este sentido. Según un reciente estudio, la región presenta niveles de gobernabilidad que están por debajo de su nivel de desarrollo. Esto vale en varias dimensiones: efectividad gubernamental, estabilidad política, imperio de la ley y control de la corrupción.³⁶ En otra dimensión, como fortaleza y calidad de las instituciones democráticas y respeto de los derechos humanos, sabemos que nuestro récord histórico es deficiente y que las mejoras obtenidas durante los '90 no se han traducido en una auténtica renovación institucional y ampliación de la cultura democrática.

Por último, desde el punto de vista de su organización interna, nuestros Estados y gobiernos presentan falencias bien conocidas y aún no abordadas seriamente: falta de independencia y eficacia de la Justicia; clientelismo y favoritismo; burocratización excesiva; debilidad de los parlamentos; exigua profesionalización del funcionariado superior e insuficiente utilización de las NTIC.

No debería sorprender que en estas circunstancias la satisfacción con la democracia sea baja en la región —apenas un 35% de la población— aunque una mayoría la prefiere como sistema de gobierno.³⁷

En suma, si las instituciones importan, América tiene aquí un déficit que torna más difícil su pleno acceso a la modernidad.

IDEAS POLITICAS.

Para completar este análisis uno quisiera introducir una nota más alta, una especie de *allegro vivace*, así no sea para escapar al incómodo cargo de cultivar un excesivo pesimismo.

36 Ver Vial (2002) "Building institutions for a more competitive region". En Vial and Cornelius (2002), op.cit.

37 Ver BID (2000) *Desarrollo más allá de la Economía*; BID, Washington, D.C., cap.4.

Por mi parte, prefiero el realismo de Fernando Henrique Cardoso cuando, todavía en su condición de sociólogo, escribía estas frases: «Aquellos países [...] que no sean capaces de repetir la revolución del mundo contemporáneo, y de encontrar al mismo tiempo su lugar en el mercado internacional, terminarán en el peor de los mundos posibles. Ni siquiera serán considerados como objeto de explotación; serán insignificantes, sin interés para la economía globalizada en desarrollo».³⁸

La alternativa es así de dura. Chile, por ejemplo, podría alcanzar el nivel de ingreso per cápita de España (corregido por paridad del poder de compra) en 22 años si aquel se incrementa a una tasa anual de 5,4%; en cambio, demoraríamos más de un siglo si acaso el ingreso per cápita crece sólo a un 2,4%.³⁹ En América Latina hoy habría 80 millones menos de pobres si el ingreso per cápita hubiera crecido al 3,5% en el decenio 1990-1999, en vez de hacerlo a un 1,5%. Y existirían 45 millones menos —incluso con ese bajo crecimiento— si acaso la distribución del ingreso se hubiera mantenido inalterada durante el mismo período.⁴⁰

No es poco, pues, lo que está en juego.

98 — En adelante, América Latina tendrá que conjugar la construcción de capacidades necesarias para mejorar su competitividad, modernizar las instituciones y la gestión gubernamental, y proteger la cohesión social bajo las nuevas condiciones de anomia, riesgo e inseguridad.

Me parece a mí que no es posible hacer esta enorme operación político-cultural si acaso no se produce una profunda renovación intelectual y no emergen nuevos grupos dirigentes.

38 Cardoso (1994) "North-South relations in the present context: A new dependency?". En Martin Carnoy et al. (1994) *The New Global Economy in the Information Age. Reflections on our Changing World*; The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, p. 156.

39 Beyer y Vergara (2001) "¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo". En Beyer y Vergara (eds.) *¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo*; Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, p. 5.

40 Ver BID (2001) op.cit., p. 1.

Tenemos, efectivamente, un cuadro de ideas políticas en América Latina que no se compadece ni con las transformaciones que ha experimentado el mundo ni con los retos que enfrentamos como región. Por el momento, la discusión y las propuestas tienden a agruparse en torno a tres enfoques que, por cierto, no existen en estado puro en el calor de la política.

En primer lugar, el enfoque neoliberal, el cual sostiene que "hay una sola manera válida de distribuir con eficacia los bienes y servicios. Consiste, sobre todo, en dismantelar las barreras al libre comercio y los flujos de capital financiero. Si queda algún papel para las normativas es el de proteger la propiedad, tangible e intelectual; garantizar el acceso libre y no discriminatorio; permitir a cualquier inversor que compre o venda cualquier activo y repatrié cualquier beneficio desde cualquier lugar del mundo; [y] eliminar y evitar los subsidios y otras distorsiones del sistema de precios...".⁴¹ Es una propuesta que en nuestra región ha asumido diversas expresiones políticas, particularmente asociada a regímenes autoritarios. Su proyección internacional, en tanto, ha transitado desde su significado original como el mínimo común denominador de las recomendaciones emanadas a partir de 1989 de las instituciones localizadas en Washington, hasta simbolizar en el presente un enfoque "fundamentalista del mercado".⁴²

— 99

Al otro lado del espectro ideológico es posible identificar, bajo nuevos ropajes, algunas de las tradicionales propuestas populistas y de izquierda, que ahora convergen en un común sentimiento anti-globalización y afirman, contra toda esperanza, una vía de desarrollo "hacia dentro", basada en la acción del Estado y en la regulación administrativa de los esfuerzos privados. Habitualmente este tipo de enfoque promueve con celo los intereses corporativos surgidos al amparo del Estado, favorece a los sindicatos del sector público y los estatutos funciona-

41 Kuttner (2001) "El papel de los gobiernos en la economía global". En Gidens y Hutton (2001) op.cit., pp. 212-13. Para una muestra del enfoque neoliberal aplicado a los problemas del desarrollo de Chile véase diario *El Mercurio*, Semana Económica, 15 abril 2002, 25 de marzo 2002, 25 de febrero 2002 y 18 de febrero 2002.

42 Ver Williamson (2000) "What should the World Bank think about the Washington Consensus?" _[http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/\(6\)Williamson.pdf](http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsaug00/pdf/(6)Williamson.pdf)

rias rígidos, y se pronuncian decididamente contra cualquier tipo de modernización, de privatización o de cambio en los sistemas de gestión pública que apunten en la línea de las externalizaciones, las evaluaciones o los incentivos.

Al medio se sitúa el último de los tres enfoques, sustentado por diversos sectores “renovados” de izquierda de la política continental y otras fuerzas de centro-progresista, desde social-demócratas pasando por radicales y social cristianos hasta liberales más o menos igualitaristas, dispuestos todos a avanzar con la marea de la globalización en la medida de las propias reservas y convicciones de cada uno. ¿Sería impropio llamar a esta corriente “tercera vía” a la manera latinoamericana? No me parece. Ofrece una estrategia que busca asegurar múltiples y cruzados balances, donde permanente hay una tensión entre políticas macroeconómicas y demandas sociales, entre crecimiento y equidad, entre mercado y Estado, y entre formas y modalidades de combinar la acción pública y la acción privada.

ACCION POLITICA

100 De nada sirven los enfoques y las ideas políticas sin embargo, si no se encarnan en programas, proyectos, medidas y acciones. Una investigación que analiza cien años de desarrollo en nuestra región arriba a una conclusión similar. Concluye que, a lo largo de la historia, más importante que los modelos en sí ha sido la capacidad de los hacedores de política de hacer algo, o poco, con las oportunidades que ofrece un enfoque dado en las circunstancias específicas de cada país.⁴³

¿Qué podemos esperar de la aplicación de los enfoques reseñados?

El primero, el enfoque neoliberal, podría llevar quizá —en sus mejores momentos— a una mayor experimentación con políticas públicas en el plano social e institucional y a una disminución de los poderes corporativos en la sociedad. Esto, sin embargo, a riesgo de desorganizar aún más las estructuras tradicionales, debilitar al sector público, reforzar las tendencias hacia la individuación de la

43 Ver Thorp (2001) “Historical Perspectives and Contemporary Development Thinking: A Latin American Reflection”; ECLAC (paper)

sociedad y generar todavía mayores efectos de desigualdad. Por otro lado, esta corriente de pensamiento está siendo sujeta a crítica en su núcleo programático más fuerte —el llamado “fundamentalismo de mercado”⁴⁴— con lo cual podría perder parte de su nitidez y el atractivo que tienen las fórmulas simples y radicales.

La vertiente populista y anti-globalización, allí donde ha tenido oportunidad de influir sobre el gobierno de la cosa pública, pronto se ha demostrado improductiva, atrapada entre las expectativas que genera en las masas y el estrecho margen que existe para políticas de oferta de bienes públicos en condiciones de internacionalización de la economía. Por ahora, más bien, su posición es testimonial, aunque bien podría resurgir en momentos de crisis económica y disolución de los sistemas políticos.

En cuanto toca a la “tercera vía”, que probablemente durante los últimos diez años ha sido —bajo distintos nombres— el principal enfoque gobernante en la región, su desempeño —como sabemos ahora— ha sido disímil. Alto crecimiento sin modificación de los patrones de distribución del ingreso, en unos países; bajo crecimiento y estancamiento social, en otros. Significativos progresos sectoriales en algunos casos, junto con rezagos en los demás sectores. Exitosas políticas que usan incentivos de mercado para mejorar la gestión de servicios públicos en unas ocasiones; políticas erráticas de privatización o de sobre-regulación en otras. A veces manejos eficientes de situaciones complejas; otras veces manejos ineptos que desembocan en crisis y explosiones sociales.

Más allá de sus limitaciones y promesas, la pregunta clave es si acaso estos enfoques están en condiciones de asegurar la gobernabilidad que necesita América Latina para compatibilizar incrementos de competitividad, alto crecimiento, renovación institucional y cohesión social.

44 Véase, entre otros, Rodrik (2001) “Development Strategies for the Next Century”; ECLAC (paper). Asimismo, Naim (2000) “Washington Consensus or Washington Confusion?” http://www.findarticles.com/m1181/2000_Spring/61640251/p1/article.jhtml. Stiglitz (1998) More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus; WIDER Annual Lectures 2; UNU / WIDER, Helsinki. Burki and Perry (1998) Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter, The World Bank, Washington, D.C.

Bien podría ser que para lograrlo se requiera una superación de estas propuestas junto con el surgimiento de nuevos grupos dirigentes. Difícil resulta saber si tales procesos han comenzado o si aún estamos en el ciclo terminal de las constelaciones de poder prevalecientes hasta ahora.

Hay señales, aquí y allá, de una incipiente renovación. Por lo pronto, en casi todas partes existe frustración con las ideas e instrumentos tradicionales de la política, en sus tres enfoques principales. La acostumbrada contraposición entre público y privado ha empezado a ceder. Se acepta que el crecimiento de los países supone un determinado orden macroeconómico pero que, a partir de ahí, caben diversas estrategias de inversión y desarrollo. Se comparte, aunque a veces a regañadientes, que el papel de los mercados es fundamental —incluso más allá de la mera asignación de recursos— al mismo tiempo que ya casi nadie, seriamente, está dispuesto a borrar del mapa la función de los gobiernos y de las políticas públicas. Hay una mejor comprensión de la necesidad de contar con sistemas flexibles, capaces de adaptarse a las cambiantes condiciones de la globalización. Existe menos temor que hace diez años —aunque subsiste— a experimentar con fórmulas innovativas en el terreno de las políticas sociales.

102 Hay nuevos movimientos sociales y nuevas generaciones dispuestas a emprender. Ya no se cree imposible unir eficiencia con solidaridad.

Es posible entonces, y con esto concluyo, que nos encontremos en una situación de tránsito. Justo en ese momento cuando las ideas y fuerzas del pasado todavía no abandonan el escenario y las que están por venir no alcanzan aún a ser reconocidas.

GLOBALIZACION Y DESARROLLO SOCIAL

José Antonio Ocampo

Esta presentación se basa en el documento "Globalización y Desarrollo", preparado por la CEPAL para su XXIX Período de Sesiones, que se realizará en Brasil en mayo del 2002 (CEPAL, 2002), así como en otros documentos centrales de la institución elaborados durante los últimos años. Véanse, en particular CEPAL (2000a, 2000b y 2001)

I. EL DIAGNOSTICO

La reciente fase de globalización ha vuelto más evidentes los rezagos sociales que persisten en la región, en particular en lo que respecta a educación, empleo y protección social. Estas son las tres áreas críticas de una política social activa frente a la globalización, una política en la cual se hagan realidad los principios universales recogidos en las declaraciones sobre derechos humanos y en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, y donde se deben generar círculos virtuosos que permitan asegurar una mayor capacidad de participación tanto en el mundo global como en la construcción y en los beneficios del desarrollo económico. La globalización también ha dado origen a nuevos desafíos, relacionados principalmente con los cambios tecnológicos y la volatilidad de las condiciones laborales.

1. EDUCACIÓN, EJE DEL PRESENTE Y DEL FUTURO

Los cambios generados por la globalización y los nuevos patrones productivos obligan a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, trabajar y competir. La educación es, pues, un requisito tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido mediante una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento. Pero la educación es también un derecho humano, consagrado como tal en las declaraciones internacionales pertinentes.

La educación es un medio privilegiado para asegurar el dinamismo productivo con equidad social, y también para fortalecer democracias basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía. Además, la educación constituye el principal instrumento en los esfuerzos por reducir desigualdades y la mejor vía para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. Tener educación permite acceder a trabajos de calidad, participar en las redes por las que circula el conocimiento, integrarse a la revolución de la información y escapar del círculo vicioso de la pobreza. La educación también es la base para repensar críticamente la realidad, idear nuevos proyectos colectivos, aprender a vivir en un mundo multicultural, y formar y ejercer la ciudadanía, en particular en la actual sociedad del conocimiento.

La educación en América Latina y el Caribe sigue presentando grandes brechas en materia de logros (cantidad y calidad) y retornos, especialmente según nivel de ingreso y localización territorial, en tanto que las diferencias según género, en particular en cuanto a acceso, prácticamente han sido superadas. Aun así, el acceso a la educación muestra un alto grado de estratificación que reproduce, más que corrige, las desigualdades de ingreso. Esto, aunado a sus efectos sobre la inserción laboral y las posibilidades de movilidad ascendente, explica en parte la ostensible rigidez de la estructura social existente en la región. En el plano internacional, la brecha educativa de América Latina y el Caribe con respecto a las economías desarrolladas y emergentes de Asia se ha ampliado.

Las tasas de asistencia en la educación primaria avanzaron hasta alcanzar niveles superiores a 90%, pero siguen siendo bajas en la secundaria (70%) y superior (26%) (*Cuadro 1*).¹ Las diferencias según género son reducidas en todos los niveles educativos y, de hecho, las tasas de cobertura ahora tienden a ser más altas para la población femenina. Entre grupos de ingreso, el cuartil más rico de la población presenta una mayor asistencia a lo largo del ciclo educativo completo. También se observa que en todos los países, para los grupos de edad y cuartiles de ingreso considerados y para ambos sexos, la asistencia escolar en las áreas urbanas es mayor que en las rurales, con diferencias que aumentan a la par con el nivel educativo.

1 Información estadística calculada por la CEPAL sobre la base de las encuestas nacionales de hogares. Los rangos de edad y los niveles educativos han sido asimilados como sigue: 6-13 años con educación primaria; 14-17 años con educación secundaria y 18-25 años con educación superior. Los promedios regionales corresponden a promedios simples de las cifras nacionales.

CUADRO 1 AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO Y POR GRUPOS DE EDAD Y NIVEL DE INGRESO FAMILIAR^{1/}, TOTAL NACIONAL, ÁREA URBANA Y ÁREA RURAL 1990 - 1999 (EN PORCENTAJES)

País	Año	Grupos de edad*								
		6 a 13 años			14 a 17 años			18 a 25 años		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Promedio ^{2/}	1990 ^{3/}	87.6	87.3	88.0	61.6	60.1	63.0	21.8	21.6	22.1
	Nacional	93.1	92.8	93.4	75.0	74.7	75.3	31.3	32.2	31.1
	Urbano	80.8	80.6	81.0	43.6	41.6	45.6	9.4	8.8	10.2
	Rural									
	1999 ^{4/}	93.3	92.9	93.6	69.8	68.3	71.3	26.1	25.5	26.7
	Nacional	95.3	95.1	95.5	78.2	77.2	79.2	33.9	33.9	34.8
	Urbano	90.2	89.8	90.7	58.9	58.0	60.1	16.0	15.8	16.2
	Rural									

País	Año	Grupos de edad*							
		6 a 13 años		14 a 17 años		18 a 25 años			
		C1	C4	C1	C4	C1	C4		
Promedio ^{2/}	1990 ^{3/}	84.4	93.3	56.7	71.1	16.0	31.9		
	Nacional	90.4	97.0	68.7	84.0	23.3	45.2		
	Urbano	77.1	88.2	39.3	52.4	7.5	13.5		
	Rural								
	1999 ^{4/}	90.7	97.5	63.8	80.6	17.7	39.8		
	Nacional	93.0	98.6	71.0	89.7	23.3	53.5		
	Urbano	87.6	95.6	55.3	69.7	11.7	23.5		
	Rural								

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
 1 C1 y C4 corresponden, respectivamente, al primer y cuarto cuartil de la distribución del ingreso per cápita de los hogares.
 2 Los promedios se calcularon con las observaciones de los países que tienen datos comparables para los dos años

En el ciclo de la primaria se observa una mayor equidad entre grupos de ingreso y la brecha correspondiente se ha reducido durante la última década. Las tasas de asistencia en la educación primaria en la región varían entre 95% o más y menos de 75%. La cobertura según sexo tiende a ser similar. La asistencia urbana es superior a la rural en 5 puntos porcentuales en promedio. Las diferencias de asistencia por grupos de ingreso son menores en la educación primaria (7 puntos) que en otros niveles educativos. La tasa de asistencia de la educación secundaria fue la que más se elevó en los años noventa (ocho puntos), hasta alcanzar un promedio de 70%, aunque dentro de un rango amplio de variación (entre 90% y menos de 45%). A diferencia de los demás niveles educativos, en los que las disparidades de asistencia según sexo tienden a equilibrarse, en la educación secundaria la asistencia femenina es generalmente mayor (en cerca de tres puntos). La brecha rural-urbana se redujo durante la década, pero aún es la más amplia (19 puntos porcentuales) entre niveles educativos. Por grupos de ingreso, las diferencias entre cuartiles extremos llegan a 16 puntos, con una variación entre menos de 10 puntos y más de 30. A lo largo de la década, esta brecha tendió a acrecentarse. De esta manera, la ganancia de cobertura en educación secundaria no benefició proporcionalmente a los grupos de ingresos más bajos.

Así, los esfuerzos financieros y regulatorios desplegados durante los años noventa se tradujeron en un avance próximo a la universalización de la educación primaria, lo cual tendió a cerrar las brechas en este nivel; en el ciclo secundario, en cambio, el notorio progreso registrado privilegió las zonas urbanas y no benefició adecuadamente a los grupos sociales de menores ingresos. La experiencia indica, por lo tanto, que los procesos tendientes a lograr la universalización de la educación básica han demostrado una gran dificultad institucional para cerrar las brechas rural-urbana y según ingresos. El objetivo de la universalidad hasta la secundaria completa requiere mantener un esfuerzo continuado, pero más intensivo, a fin de eliminar estas brechas, que se han ampliado durante la transición desde las coberturas reducidas a la universalidad, y acelerar así el paso hacia sistemas educativos más equitativos.

En el grupo de edad de 18 a 25 años, que se asimila a educación superior, la tasa de asistencia escolar aumentó cuatro puntos a lo largo de los años noventa, hasta alcanzar a 26%, con un rango amplio, que oscila entre 6 y 33%. La brecha urbano-rural (18 puntos) es similar a la registrada en la educación media, y también

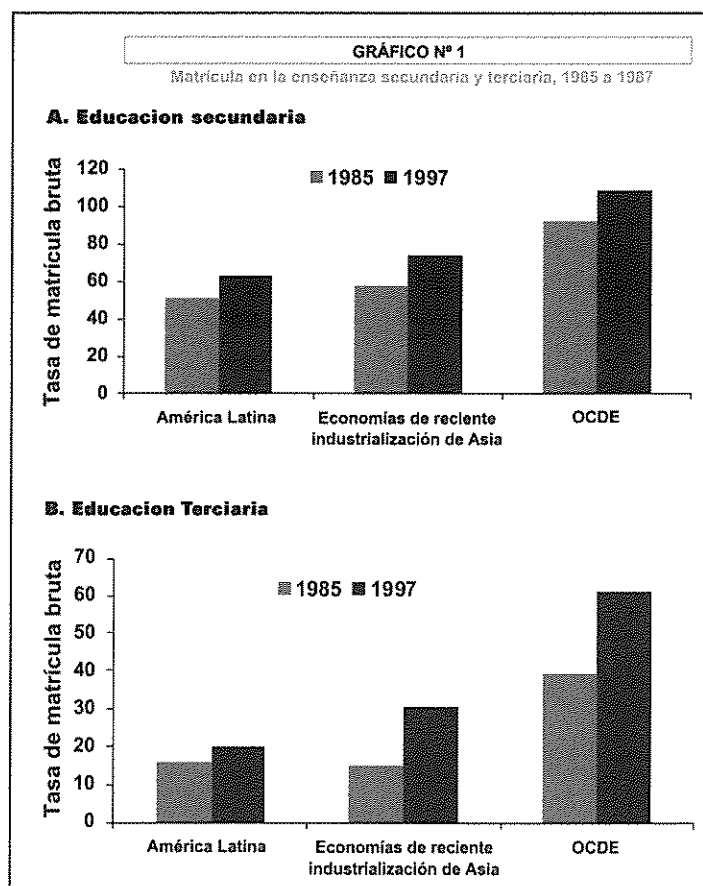
ha tendido a reducirse. Por niveles de ingreso, las diferencias entre los cuartiles extremos van desde menos de 10 puntos porcentuales hasta más de 30, brecha que se acrecentó en todos los países durante la década de 1990. Por lo tanto, durante este período de expansión de las coberturas, la educación media y superior, al contrario de la primaria, no llegaron equitativamente a los grupos de los menores ingresos.

No obstante los avances, persisten los rezagos entre los países latinoamericanos y los de la OCDE y del Sudeste asiático, tanto en cuanto a cobertura y ritmo de expansión de la educación secundaria y superior, como en logros del aprendizaje. Estas brechas son evidentes en aspectos tales como la extensión de la escolaridad obligatoria y de la educación secundaria, así como de las jornadas escolares y la participación de la educación técnica en el conjunto de la secundaria. Entre 1985 y 1997, los países del Sudeste asiático tomaron la delantera en términos de cobertura secundaria y superior, pese a haber partido con mayores rezagos (Gráfico 1). Durante el mismo período, los países de la OCDE se distanciaron aún más. La "esperanza de vida escolar" (UNESCO) muestra también que los esfuerzos realizados en América Latina y el Caribe por aumentar el nivel educativo de la población han sido insuficientes en el contexto internacional². A pesar de la importancia otorgada a la educación en las políticas sociales, aún hay países en los que, según el promedio, el estudiante que hoy ingresa al sistema educativo no concluirá el ciclo básico, que es esencial para escapar a la pobreza.

El mejor indicador de la prioridad otorgada a la educación en las políticas públicas es el aumento que experimentó el gasto público por este concepto en la década de 1990, que, como porcentaje del PIB, aumentó de 2.9 % en el bienio

2 Dicho indicador se mantuvo en 10.2 años escolares entre 1980 y 1990, y se incrementó hasta 10.6 años en la primera mitad de los años noventa. Este aumento (0.4 años), además de ser modesto, revela un rezago en el desarrollo del capital humano, porque entre 1980 y 1995 la esperanza de vida escolar aumentó 2.3 años en los países de la OCDE y 2.5 años en Corea. Estas tendencias condujeron a una ampliación de la brecha entre los países de la OCDE y América Latina: la diferencia de 2.4 años que existía en 1980 prácticamente se había duplicado a mediados de la década de 1990, cuando llegó a 4.3 años.

1990-1991 a 4.0 % en 1998-1999³. Este aumento resulta insuficiente cuando se compara con la inversión educativa de los países de la OCDE (en torno de 5% del PIB), y con lo que se requeriría para alcanzar logros y niveles educativos que permitieran incidir con fuerza en materia de igualdad de oportunidades y competitividad. Más que sus incrementos recientes, es el nivel del gasto público total el que explica las diferencias entre las tasas de asistencia escolar en los ciclos primario y secundario. De ahí la importancia tanto de aumentar los recursos para la educación, como de asegurar su sostenibilidad en las épocas de crisis.



Fuente: Carlson (2001)

³ Por su parte, el gasto per cápita anual, calculado como un promedio simple de los países, en dólares de 1997, alcanzaba a 137 dólares en 1998-1999, 51 dólares más que en 1990-1991. Este incremento es mayor que el del gasto en salud (28 dólares en igual período).

La calidad de la educación también está muy segmentada, en desmedro de los alumnos pertenecientes a hogares de bajos ingresos. Hacia 1994, el rendimiento promedio de los alumnos de cuarto año de enseñanza básica en el área de lenguaje era de 71.9 puntos (sobre un máximo de 100) para el estrato alto, de 58.4 para el medio y de 47.9 para el bajo; en matemáticas, los promedios alcanzaban a 59.0, 49.8 y 43.8, respectivamente.⁴ Los rendimientos de los alumnos de la educación privada, en general de alto costo, son mejores en matemáticas y lenguaje que los de sus pares que estudian en establecimientos públicos. Los resultados internacionales también evidencian rezagos latinoamericanos en la calidad del aprendizaje en las áreas de lectoescritura, matemáticas y ciencias.

A estas diferencias se agregan las desigualdades en cuanto al acceso a las redes informáticas y los medios audiovisuales, canales por los que circula y se renueva incesantemente la producción de conocimientos y, en buena medida, de la cultura. Si bien se realizan esfuerzos para proveer a alumnos y profesores de soportes informáticos en la escuela, ni su ritmo de difusión ni su uso resultan suficientes. Es por ello que se percibe una importante brecha digital entre los niños y jóvenes habituados al manejo interactivo de redes y lenguajes informáticos y los de ingresos bajos y medio-bajos, cuyo acceso a esos ámbitos es mucho más restringido. Para América Latina y el Caribe esta "brecha digital interna" es más amenazante que la que existe entre la región y el mundo desarrollado.

La educación superior aún atraviesa una prolongada crisis, que afecta al conjunto de sus misiones: inserción laboral, generación del conocimiento, y punto de encuentro para la formación ciudadana. Los actuales niveles de investigación y desarrollo científico-tecnológico son claramente insuficientes y heterogéneos. El distanciamiento entre investigación académica y actividad productiva es muy acentuado. La capacitación y la educación de adultos son también insuficientes e inadecuadas. Los institutos de capacitación que acompañaron los procesos industrializadores de las primeras décadas de posguerra han perdido pertinencia frente a las transformaciones productivas en curso, y el desarrollo de la capacitación en la empresa es aún embrionario.

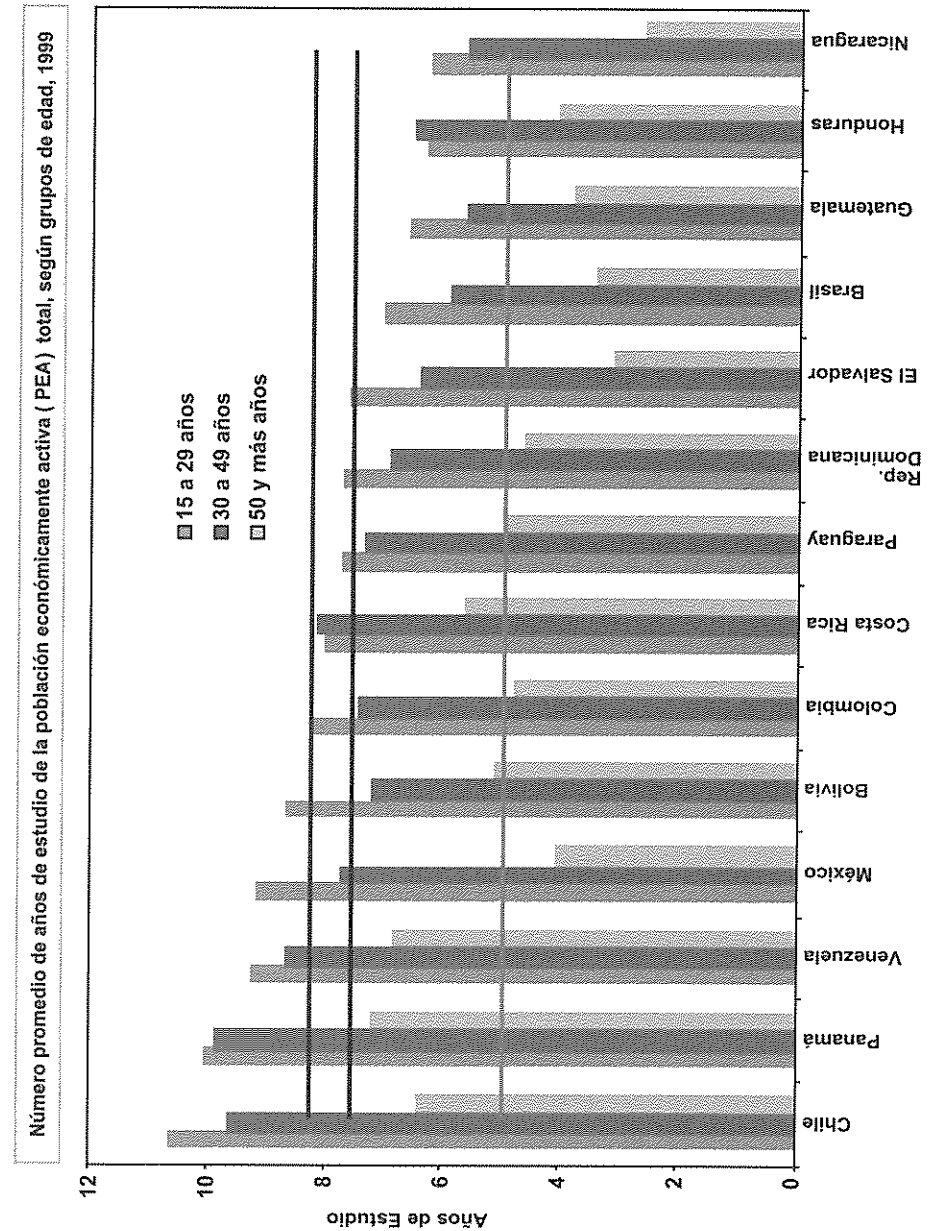
⁴ Cifras correspondientes a Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Venezuela (OREALC, REPLAD, 1994).

Si se mide a través de los años de estudio promedio de los trabajadores (población económicamente activa), el nivel de escolaridad alcanzado ha seguido avanzando, pero a un ritmo más lento que en el pasado y con diferencias marcadas entre distintos países (Gráfico 2). Entre 1955 y 1975 hubo importantes progresos, que llevaron a aumentar el nivel educativo de la cohorte desde 5 a 7.6 años. Los avances logrados a partir de 1975, llevaron este nivel a 8.2 años para trabajadores del actual grupo de 15 a 29 años. Los años de estudio promedio de los trabajadores aumentaron en todos los países de la región durante la década de 1990, tanto en el total (de 6.1 a 7.0 años), como para hombres (de 5.8 a 6.8) y mujeres (de 6.3 a 7.2), en el sector urbano (de 7.8 a 8.6) y en el rural (de 4.5 a 5.3), para ocupados (de 5.5 a 6.4) y desempleados (de 6.7 a 7.6), y todos los grupos de edad (de 7.4 a 8.2 para el de 15-29 años, de 6.6 a 7.6 para el de 30-49 años, y de 4 a 5 para los mayores de 50 años). Las diferencias entre países son considerables, y van desde nueve años de estudio hasta menos de seis años. La brecha absoluta entre las zonas rurales y urbanas sigue siendo considerable, aunque se ha reducido levemente. La diferencia entre hombres y mujeres, que permanece relativamente constante, favorece a las segundas. Igualmente, con pocas excepciones, el promedio de años de estudio de los desocupados supera el de los ocupados en todos los grupos de edad.

2. GLOBALIZACIÓN Y EMPLEO: PATRONES DE ESPECIALIZACIÓN, DESIGUALDAD Y FLEXIBILIDAD

El empleo constituye el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social, por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera 80% del total). Una parte relevante de los efectos sociales de la mayor integración de los países de la región en la economía global, así como de los procesos de ajuste para lograr los equilibrios macroeconómicos y adecuarse a los cambios en dicho entorno internacional, se transmiten a través de la organización y funcionamiento del mercado de trabajo, con sus impactos en los ingresos, la protección social y la distribución del bienestar material de la población. La exclusión y la segmentación social derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región.

GRAFICO 2



Los efectos sobre el empleo que ejercen el cambio tecnológico, la apertura al comercio internacional y la integración de América Latina y el Caribe en la economía mundial se conjugan con las repercusiones del ajuste estructural y las propias de los ciclos económicos. Las consecuencias de los cambios en el empleo, comunes a la gran mayoría de los países de la región, han sido la alta y creciente inseguridad e inestabilidad laboral, producto del elevado desempleo y la movilidad entre ocupaciones; la progresiva desigualdad, como resultado de la evolución de las retribuciones entre sectores, estratos de productividad y niveles de calificación; y la exclusión, atribuible a la insuficiencia de empleos de calidad, la baja cobertura de los sistemas de protección social y la creciente precarización laboral. También se presentan rasgos específicos asociados a diferentes patrones de especialización productiva y de participación en las corrientes de comercio mundial que se perfilaron en la última década del siglo XX.

112 Los cambios en la estructura de la producción y el empleo revelan efectos diferenciados de los dos patrones de especialización dominantes en América Latina.⁵ Uno de éstos ha sido la especialización en la producción de materias primas y productos básicos industriales, con uso intensivo de capital y recursos naturales, modelo característico, en particular, de los países sudamericanos; y el otro, la especialización en manufacturas con alto contenido de insumos importados (el caso extremo es el mero ensamble o maquila de tales insumos), patrón que se da predominantemente en México y en algunas de las economías centro-americanas y del Caribe; este tipo de especialización comprende varias ramas con uso intensivo de mano de obra y se ha caracterizado, además, por una alta concentración de las exportaciones de ese origen en el mercado norteamericano. Como se aprecia, las formas de especialización internacional tienen estrecha asociación con la localización geográfica; de esta manera, y por simplicidad nos referiremos a continuación a los países del "sur" y el "norte" de la región.

Los desiguales ritmos de crecimiento económico registrados durante la década en los países de la región fueron acompañados de cambios muy diversos

5 Un tercer patrón, característico de Panamá y algunos países del Caribe, es la especialización en servicios. Los países que siguen este patrón muestran también una clara ventaja sobre aquellos especializados en materias primas.

en la estructura sectorial del producto, asociados a los patrones de especialización. En efecto, en los países del norte de la región, las ramas industriales se expandieron, en general, a mayor ritmo que las de bienes y servicios no transables, con un rápido aumento de la participación de las exportaciones en el producto.⁶ En los países del sur, por el contrario, lo característico fue el menor dinamismo relativo de las actividades productoras de bienes transables, especialmente industriales.

Los distintos patrones de especialización y de inserción en las corrientes del comercio internacional se han manifestado en dinámicas de crecimiento del empleo también diferentes. En efecto, en los países en los que la nueva producción industrial tendió a predominar, la expansión del empleo total fue mayor que en aquellos en los que se dio con un alto peso relativo a las actividades procesadoras de recursos naturales. En conjunto, el empleo total aumentó en los países sudamericanos a razón de 2.9% anual, mientras que en los del norte de la región su ritmo fue de 3.7% anual, en ambos casos con un mayor dinamismo relativo del empleo en actividades no transables. Por su parte, el empleo asalariado se expandió en forma proporcional con respecto a la evolución del empleo total. Así, mientras el crecimiento total del empleo sigue un patrón norte-sur, el peso relativo del empleo asalariado está mucho más asociado al ritmo de expansión de las economías correspondientes.⁷ Cabe resaltar que los niveles de informalidad se mantuvieron o aumentaron en un número considerable de países, independientemente de los patrones de especialización, concentrando el 70% de

6 Por ejemplo, entre 1990 y 2000, la participación de las exportaciones en el PIB aumentó de 31% a 52% en Costa Rica, de 15% a 36% en México y de 17% a 36% en El Salvador. Por el contrario, en los países sudamericanos las magnitudes y los incrementos han sido menores: en Argentina pasaron de 10% a 12% del PIB, en Brasil de 8% a 11%, y en Colombia, de 14% a 19%; una notable excepción es Chile, cuyo coeficiente de exportación subió de 21 a 37%.

7 No obstante lo anterior, el impacto de los esquemas de especialización internacional en los patrones de generación de empleo asalariado es considerable. Así, en los países sudamericanos el incremento de los empleos asalariados en las actividades transables fue sustancialmente inferior al registrado en las actividades no transables, mientras que en los países del norte, los asalariados crecieron a ritmos cercanos en ambos tipos de actividad, diferencia aún más marcada en la generación de empleo asalariado en el sector manufacturero.

los nuevos puestos de trabajo en las áreas urbanas de América Latina en la década de los noventa.

Durante los años noventa, el crecimiento de la población activa mantuvo un ritmo relativamente rápido. En los países del sur, aunque la tasa de incremento de la PEA fue más baja (2.5% al año), la más limitada generación de empleos redundó en aumentos del desempleo abierto, que se produjeron en distintos momentos de la década dependiendo del país (*Gráfico 3*). En los países del norte, a pesar del mayor crecimiento de la población económicamente activa (4.0% anual), el empleo aumentó durante la década a una tasa promedio anual similar o levemente superior, y el desempleo urbano tendió a mantenerse estable o a reducirse.

Así, las oportunidades de generación de empleo han dependido claramente de los patrones de especialización de los distintos países de la región. La elasticidad empleo-producto ha sido claramente superior en los países del norte de la región, en los que, además, el empleo asalariado creció a mayor ritmo que el trabajo independiente. Estos patrones contrastan con la debilidad de la demanda laboral en los países del sur, donde la generación de empleo se concentró en el trabajo independiente. La diferencia es particularmente evidente en el caso del empleo manufacturero, que se redujo en los países del sur de la región, pero mostró una importante expansión en el norte (*Cuadro 2*).

CUADRO 2. América Latina y el Caribe: Indicadores de evolución del empleo durante los años noventa (Valores medianos de las tasas promedio anuales de crecimiento)

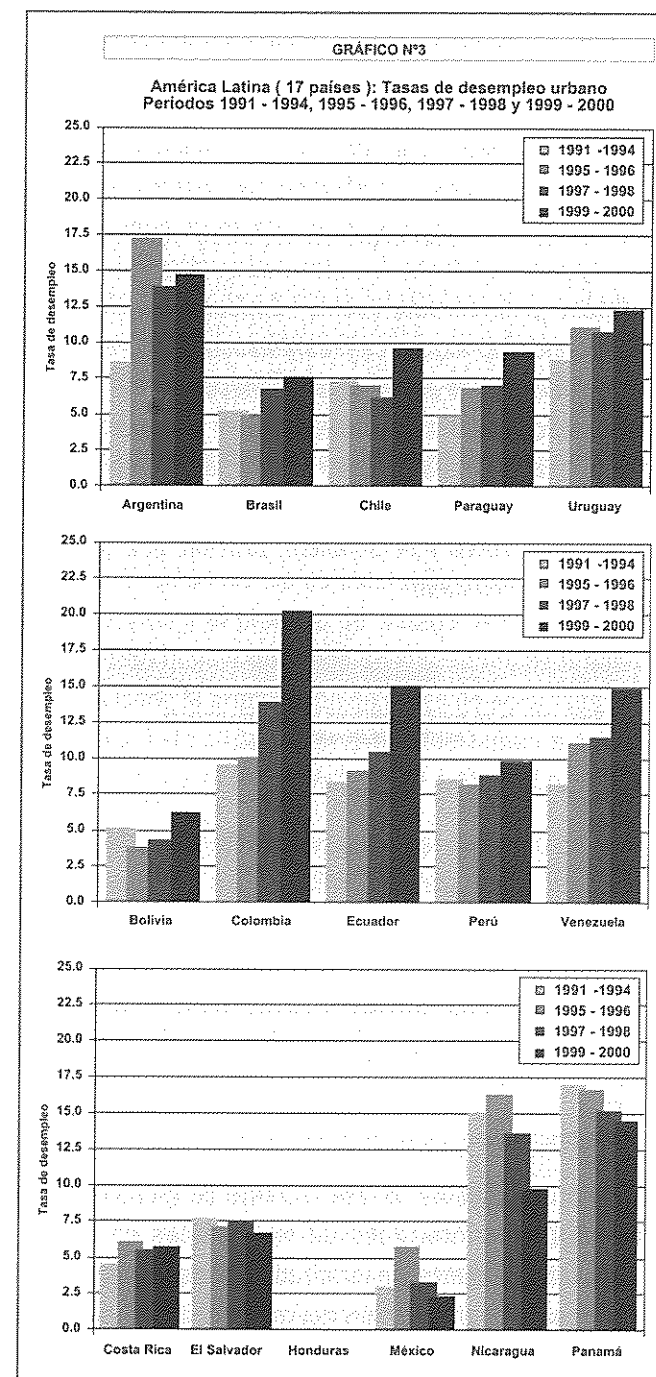
Países del norte de la región ^{1/}		Países del sur de la región ^{2/}	
Elasticidad empleo-producto	0.83		0.53
Empleo asalariado	4.2		1.8
Trabajo por cuenta propia	3.6		4.0
Industria manufacturera	4.3		-0.1
Desempleo ^{3/}	10.5 8.4		7.8 12.2

Fuente: Stallings/Weller 2001.

1/ Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.

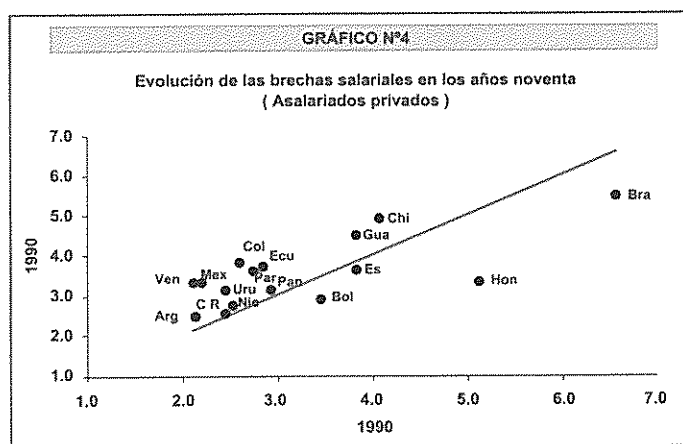
2/ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

3/ Se refiere al desempleo abierto urbano. La primera cifra es el promedio de las tasas correspondientes al bienio 1990-1991 y la segunda al promedio de las del bienio 1999-2000.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países.

Estos cambios fueron acompañados de una ampliación de la brecha salarial entre trabajadores con altos y bajos niveles de escolaridad. Sin embargo, este patrón es relativamente general y no responde a las distintas estructuras de especialización (Gráfico 4). La ampliación de la brecha salarial contradijo las previsiones según las cuales en países con abundancia relativa de mano de obra no calificada, la liberalización comercial se traduciría en un aumento de la demanda y, por ende, de los ingresos relativos de estos trabajadores. En la medida en que se trata de un fenómeno generalizado, que no obedece a las diferencias entre los patrones de especialización, su explicación está asociada a la conjunción de cambios tecnológicos, especialmente aquellos relacionados con el avance de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a patrones adicionales de transformación productiva. Entre éstos cabe señalar, en especial, la reestructuración y expansión de ciertos servicios (los servicios financieros y a empresas, y los servicios sociales, comunales y personales), proceso que generó una demanda de personal altamente calificado.



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

Uno de los rasgos principales de la fase reciente de globalización en América Latina y el Caribe ha sido la intensidad de las políticas de ajuste estructural adoptadas en forma relativamente generalizada desde mediados de la década de 1980. En este marco, la desregulación del mercado de trabajo ha sido concebida como una condición necesaria para sostener y aumentar la competitividad, sobre todo la de aquellos sectores más directamente involucrados en el proceso

de integración a la economía mundial. Por otra parte, la flexibilización laboral es una consecuencia del proceso de globalización, ya que la reestructuración de los modos de organización del proceso productivo han impulsado el surgimiento de vínculos laborales heterogéneos. Esta flexibilización ha sido bastante generalizada en América Latina y el Caribe, pese a que los países se insertaron en el comercio internacional con patrones de especialización diferentes.

El incremento de la competencia internacional y la aceleración del cambio tecnológico, productos de la globalización, se han traducido, por una parte, en una creciente necesidad de lograr la reconversión productiva para mantener los niveles de competitividad. Su consecuencia ha sido la expansión y repliegue de sectores y empresas, que ha originado un proceso simultáneo de creación y destrucción de empleos, que induce el traslado de trabajadores entre sectores y empresas dinámicos y no dinámicos. Por otra parte, la necesidad de elevar la eficiencia productiva, en un marco de inestabilidad de la demanda externa, exige flexibilizar la producción y el proceso de trabajo. A nivel empresarial, una de las consecuencias ha sido la multiplicación de las formas de organizar la producción; también se ha impulsado la articulación de redes de empresas y la subcontratación de tareas y procesos. Esta situación presiona fuertemente para que se flexibilicen las condiciones de contratación y despido de trabajadores.

El signo negativo de la flexibilización del mercado de trabajo radica principalmente en que, además del aumento del desempleo registrado en varios países, ha habido un proceso más general de intensificación de la inestabilidad e inseguridad laborales, asociadas a la flexibilización de las contrataciones y al peso creciente del empleo informal, caracterizado por su alto grado de precariedad, tanto cuando es empleo por cuenta propia como trabajo asalariado en muy pequeñas o microempresas.

En muchos países este proceso se ha traducido en un importante deterioro de la protección social. Con la excepción de Uruguay, las dos terceras partes de los asalariados en microempresas no cuentan con seguridad social y, más aún, el déficit de cobertura de la seguridad social se incrementó durante la última década en las empresas más pequeñas. Aunque el problema se concentra principal y crecientemente en las microempresas, subsisten fracciones importantes de los asalariados de empresas pequeñas y medianas que también están desprotegidos.

Cabe señalar, sin embargo, que esta flexibilización laboral ha obedecido en parte a situaciones de hecho, que reconocen y buscan una adaptación normativa al funcionamiento real del mercado laboral. En este sentido, puede haber ayudado a "formalizar" relaciones contractuales y laborales de amplios grupos de trabajadores que no estaban claramente "reconocidas" en las disposiciones anteriores. También se han dictado normas para defender el fuero sindical, proteger a las mujeres de prácticas discriminatorias, erradicar el trabajo infantil y regular el juvenil.

3. PROTECCIÓN SOCIAL PARA ENFRENTAR EL RIESGO Y LA INESTABILIDAD

Además de las diferencias reconocidas de los sistemas de protección social⁸ en los países de América Latina, resulta evidente que no se han asumido las nuevas responsabilidades que impone la gestión del riesgo en sociedades orientadas al mercado. En contraste, en los países industrializados, que han debido encarar tasas de crecimiento y de consumo menos volátiles, la expansión del papel de los mercados después de la segunda guerra mundial se dio a la par con el fortalecimiento de la seguridad social, el crecimiento del sector público y la construcción de un Estado benefactor (Rodrik, 2001). La alta vulnerabilidad social no está asociada únicamente al rezago tecnológico, la pobreza o la densa concentración del ingreso, sino también a la ausencia de vigorosas políticas sociales universales. El importante déficit de cobertura es probablemente el mayor problema pendiente de los sistemas de protección social. Hoy en la región, las necesidades de cambio se originan, simultáneamente, en las insuficiencias y dificultades históricas de los sistemas de protección social y en los nuevos retos

que imponen, por una parte, las dinámicas demográfica y epidemiológica y, por la otra, la globalización, a través de sus efectos de volatilidad macroeconómica e inestabilidad y precariedad del empleo y los ingresos laborales. Los mayores riesgos macro y microeconómicos se han traducido, de esta manera, en mayores riesgos sociales y en mayores demandas de protección social frente a sistemas insuficientemente desarrollados, que además no se han recuperado plenamente de la crisis en que se sumieron durante la década de 1980.

La vulnerabilidad de los sectores pobres o cercanos a la línea de pobreza ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares es muy alta. En efecto, aparte del 35% de los hogares (donde se concentra el 44% de la población) que ya se encuentra en situación de pobreza, en la mayoría de los países existe otra importante proporción de hogares (entre 25% y 30%) cuyos ingresos per cápita varían entre una y dos líneas de pobreza y que enfrentan, por lo tanto, un alto riesgo de caer en la pobreza. Las tendencias distributivas en general adversas que continúan predominando en la región han afectado, en algunos casos, a los sectores pobres, en otros, a los grupos de ingreso medio y, ocasionalmente, a ambos.⁹

La magnitud y la profundidad del riesgo social y económico imperante en la región ponen en entredicho la capacidad fiscal para encarar las exigencias que impone su manejo. Ante las restricciones fiscales, más severas en un contexto de apertura, la protección social ha tendido a financiarse crecientemente mediante esquemas que privilegian la relación beneficio-contribución (esquemas de aseguramiento). Cuando esto se pone en práctica castigando el potencial

8 La protección social está configurada por un conjunto de medidas referidas a los regímenes contributivos de seguridad social (enfermedad, invalidez y pensiones), y a la asistencia social financiada con ingresos fiscales (asistencia médica, nutrición, programas de empleo, atención de desastres, transferencias y subsidios). Además, sólo algo más de una tercera parte de los países de la región cuenta con programas de protección ante el desempleo, atención integral en caso de discapacidad y programas de asignaciones familiares. También pueden considerarse, en una visión más amplia, los programas que proveen acceso a activos para la población de bajos ingresos (vivienda social, adjudicación de tierras, microcrédito y capacitación).

9 Las tendencias en la región han sido muy diversas durante la última década. En algunos países tanto los grupos medios como pobres aumentaron su participación en el ingreso (Bolivia y Uruguay), mientras que en otros, ambos grupos han perdido (Costa Rica, Ecuador y Nicaragua). También hay casos en que los pobres han ganado participación y la de los grupos medios se ha mantenido (Chile, México y Panamá) o reducido (Guatemala); o los pobres mantienen su participación mientras pierden los sectores medios (Brasil y Paraguay). Por último, se ha dado asimismo la situación contraria, con un aumento de la participación de los grupos medios en tanto que la de los pobres se mantiene (Colombia, Honduras) o disminuye (El Salvador).

redistributivo del sistema, se genera un efecto negativo sobre la equidad. Si bien los sistemas de aseguramiento ayudan a mantener los equilibrios actuariales y la solvencia financiera, es preciso destinar montos importantes de fondos públicos para financiar las demandas de acceso y la solidaridad, lo que resulta fundamental para conciliar los requerimientos actuariales con la universalidad y la equidad. Además, los instrumentos redistributivos potencian la capacidad y sostenibilidad del financiamiento mediante la diversificación del riesgo.

Los impactos de los programas sociales¹⁰ son limitados debido a que en la mayoría de los países tienen una cobertura reducida, o porque se orientan a trabajadores formales; por ello se genera una fuerte relación entre las condiciones y la evolución del empleo y la pobreza. Vistas las repercusiones de la fragilidad y volatilidad del crecimiento, así como de la escasez de recursos, las medidas referidas al empleo son cruciales para enfrentar los riesgos sociales, más aún cuando disminuye el empleo formal y las bajas remuneraciones no permiten a los trabajadores independientes costear el acceso al sistema de seguridad social.

120

En un mundo globalizado y en proceso de acelerada innovación tecnológica, recae sobre el empleo gran parte de los ajustes, amplificadas por la merma de la capacidad para utilizar instrumentos monetarios, cambiarios y fiscales para absorber choques externos, reales o financieros, o por el uso de dichos instrumentos en forma procíclica. En la medida en que existe rigidez salarial, los ajustes se materializan a través del desempleo. Los requerimientos de la competitividad y los cambios tecnológicos vuelven necesario introducir una mayor movilidad laboral entre distintos sectores para adaptarse a las nuevas exigencias productivas y reducir los costos de los choques externos.

10 Programas destinados a prevenir y reducir riesgos (nutrición, capacitación y fondos de inversión social), a enfrentar las crisis (empleo de emergencia, subsidios para servicios y bienes básicos, transferencias en efectivo y en especie) y a mitigar la vulnerabilidad (regímenes contributivos de salud y pensiones, seguros de desempleo y de discapacidad). Ante las crisis, en los países de la región se ha tendido a reforzar las estrategias para reducir y enfrentar riesgos con programas de nutrición, de empleo de emergencia y de transferencias en especie. También se ha recurrido, en menor medida, al microcrédito. Sin embargo, la cobertura de estos programas resulta reducida debido a la escasez de recursos fiscales, que tiende a agudizarse cuando las demandas son mayores, es decir, durante las crisis.

Ante el riesgo de desempleo y de falta de ingresos, los programas más generalizados en el mundo industrializado son los seguros de desempleo. En América Latina y el Caribe, su alcance es muy limitado —entre 4% y 29% de los desempleados, en los pocos países que cuentan con un mecanismo de este tipo— y su financiamiento proviene de contribuciones de empleadores y empleados, más aportes públicos para cubrir el déficit. El monto, las condiciones y las fuentes de las transferencias difieren considerablemente, con distintos efectos en términos de equidad y eficiencia según sea su estructura financiera y prestacional, pero, en general, favorecen únicamente a grupos de ingresos medios y altos. El esquema de indemnizaciones individuales por despido ampara a un grupo pequeño, con una cobertura de riesgos reducida. Habitualmente, estos sistemas enfrentan serios desafíos, ya que sus prestaciones suelen ser superiores a la capacidad de financiación fijada y sólo atienden a los trabajadores más estables; dados sus limitados beneficios, no desincentivan la búsqueda de empleo.

Los programas especiales de generación de empleo de emergencia y de capacitación han tendido a ampliarse en los últimos años. Estos programas se concentran en los grupos más pobres, y constituyen realmente programas de alivio de la pobreza, aparte de combinar diversos objetivos (también contribuyen a la dotación y mantenimiento de infraestructura y al desarrollo regional). En general tienen objetivos temporales establecidos, aunque tienden a volverse permanentes, y se financian con presupuestos públicos provenientes de impuestos generales o créditos, por lo que son muy dependientes de la situación fiscal. Estos programas tienen altos costos por concepto de elementos y servicios conexos (materiales y personal calificado a cargo de los programas, remuneración de la capacitación y otros), lo que reduce la transferencia real a la población beneficiaria.

121

II. UNA AGENDA PARA LA ERA GLOBAL

1. PRINCIPIOS BÁSICOS

El punto de partida de la agenda que ha propuesto la CEPAL en su reciente documento "Globalización y Desarrollo" (CEPAL, 2002) es el reconocimiento de que América Latina y el Caribe debe adoptar una agenda positiva en la construcción de un nuevo orden internacional y asumir con ella un compromiso efectivo.

Ello recoge una lección esencial de la historia: que la mera resistencia y, por ende, las agendas negativas frente a procesos que tienen raíces tan profundas como el actual proceso de globalización han sido a la larga derrotadas. La construcción de una globalización más sólida y la mejor inserción en dicho proceso son, por lo tanto, las alternativas deseables.

Esta agenda busca, al mismo tiempo, superar las deficiencias que han manifestado las instituciones actuales para proporcionar una oferta adecuada de "bienes públicos globales" y las tendencias distributivas adversas que se experimentan a nivel mundial, que se enfrentan, además, en uno y otro caso, a la ausencia o debilidad de los marcos institucionales que garanticen tanto la provisión de bienes públicos como la solidaridad internacional. Estas características indican que la globalización necesita nuevos marcos institucionales, que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la introducción de claros y fuertes principios de solidaridad internacional. Sólo así será posible, como lo expresa la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, «conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo».

122

La globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos «bienes públicos globales» como la defensa de la democracia (y, por ende, de los derechos civiles y políticos), la paz, la seguridad (incluida la lucha contra el terrorismo), el desarme, la justicia internacional, la lucha contra el crimen y la corrupción internacionalmente organizados, la sostenibilidad ambiental, el combate y eventual erradicación de las pandemias y la cooperación sanitaria en general, la lucha contra el problema mundial de la droga, la acumulación de conocimiento humano, la diversidad cultural, la defensa de los espacios comunes, la estabilidad macroeconómica y financiera global y, más en general, el desarrollo de una institucionalidad apropiada para manejar la interdependencia económica.¹¹ Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento

11 El límite que divide los «bienes públicos», en su definición tradicional –aquellos cuyo consumo es no rival y no excluyente– y aquellos con fuertes externalidades es tenue, por lo cual la lista precedente incluye algunos (los espacios comunes, muchas formas de expresión cultural y conocimiento humano, por ejemplo) que no corresponden exactamente con la definición clásica de bienes públicos.

de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes, así como el monto de los recursos que se les asignan para cumplir con esa función.¹² La provisión de bienes públicos globales será, como regla general, el resultado de la operación eficiente de redes de instituciones de diverso tipo, con un fuerte componente regional, más que de organismos individuales.

En este, como en otros campos, la construcción de un nuevo orden global choca, sin embargo, con grandes obstáculos: la ausencia de principios compartidos ampliamente por los principales actores; el peso desigual de los actores que intervienen en el proceso, que refleja las relaciones asimétricas de la actual sociedad global; la dificultad para crear coaliciones internacionales que compensen tales desigualdades, ya sea mediante alianzas de los países en desarrollo o alianzas internacionales de los sectores sociales que se sienten adversamente afectados por el proceso de globalización; y el contraste entre problemas globales y procesos políticos que continúan siendo, esencialmente, nacionales y locales. Los desafíos que encarna la construcción de un nuevo orden institucional son, por lo tanto, inmensos.

La provisión de bienes públicos no agota, sin embargo, la agenda internacional. A ella debemos agregar la superación de las asimetrías del orden global¹³

123

12 La necesidad de proporcionar recursos apropiados para el financiamiento de la provisión de bienes públicos globales señala la importancia de separar claramente estos aportes de la asistencia oficial para el desarrollo, y reconocer que todos los países deben contribuir al financiamiento de los bienes públicos globales, dentro del principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas».

13 La corrección de las asimetrías del orden global implica reconocer que condiciones iguales (la «nivelación del campo de juego») aplicadas a situaciones muy desiguales (un sistema internacional jerarquizado) contribuyen a aumentar las desigualdades. Esto exige incorporar en la agenda global acciones en tres frentes diferentes: mecanismos que aceleren los impulsos dinámicos desde los países desarrollados hacia aquellos en desarrollo, a través del comercio internacional y de la transferencia de tecnología; contribuir, mediante las instituciones financieras internacionales, a aumentar los márgenes con que cuentan los países en desarrollo para adoptar políticas macroeconómicas anticíclicas, a contrarrestar la concentración del crédito a nivel internacional, y a acelerar el desarrollo financiero de los países en desarrollo; y garantizar que la movilidad internacional de mano de obra reciba la misma atención en la agenda global que la se otorga al movimiento internacional de capitales.

y la incorporación de una agenda social internacional, basada en los derechos. Ambas son esenciales para garantizar un desarrollo más equitativo a nivel global. Las acciones en la primera de estas áreas deben estar orientadas a reducir las inmensas asimetrías de orden macroeconómico y financiero, tecnológico y productivo, así como aquella que existe entre los distintos grados de movilidad internacional de los distintos factores de producción (CEPAL, 2002). Por su parte, la concreción de una agenda social internacional involucra, por su parte, que todo miembro de la sociedad global sea reconocido, en un futuro, como un verdadero ciudadano del mundo y, por lo tanto, como depositario de derechos.

124

Las expresiones más concretas de estos últimos son las declaraciones internacionales de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, laborales, de la mujer, de los niños, de los grupos étnicos y el derecho al desarrollo. Los compromisos adquiridos por los países en las Cumbres Mundiales, algunos de los cuales fueron recogidos muy especialmente en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, son altamente complementarios con estos cuerpos de derechos. En ambos se reconoce, además, que la responsabilidad del cumplimiento descansa fundamentalmente sobre las naciones. Sin embargo, en cuanto compromisos internacionales, deben ser gradualmente exigibles a nivel internacional, y sólo de esta manera contribuirán a la construcción de una verdadera ciudadanía mundial. Dicha construcción debe tener en cuenta, además, la tensión entre identidad cultural y globalización, y conciliar, por lo tanto, los principios de igualdad con el «derecho a ser diferente».

Estas tres áreas críticas de la agenda global –provisión de bienes públicos globales, corrección de las asimetrías internacionales y construcción de una agenda social internacional basada en los derechos– responden al reconocimiento de que la interdependencia implica que los intereses de todos dependen, en última instancia, de un «pacto social global». Este principio, que ha sido ampliamente aceptado en la formación de las naciones, significa reconocer que la esfera económica no puede estar separada del tejido social y político y, por ende, que para sobrevivir y prosperar, las fuerzas del mercado deben enmarcarse en un ordenamiento institucional basado en valores y propósitos sociales más amplios e incluyentes.

El ordenamiento internacional vigente tiene grandes vacíos en términos de su capacidad para responder a los tres objetivos mencionados. Las Naciones Unidas constituye el marco institucional apropiado para un diálogo orientado a velar por la coherencia global del sistema y a llenar los vacíos existentes en la cooperación internacional. Sin embargo, las instancias de decisión y la capacidad ejecutiva en campos específicos pertenecen a múltiples instancias especializadas, no sólo del orden global, sino también, del regional y el nacional.

2. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: CIMIENTOS DE LA CIUDADANÍA GLOBAL

Uno de los principales avances de la globalización en las últimas décadas ha sido la extensión a nivel mundial de valores o principios éticos, tales como los derechos humanos, la equidad, la democracia, el respeto a la diversidad étnica y cultural y la protección del medio ambiente. Entre los temas más específicamente relacionados con el desarrollo social, sobresale entre este cuerpo de principios aquellos que establece el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), en el que los países se comprometen a garantizar a sus ciudadanos un conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para un vida digna. En el marco del Pacto, la construcción de la agenda social internacional se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad global como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos, relacionados con su capacidad para alcanzar con un nivel básico de bienestar. De esta manera, los bienes y servicios que contribuyen a alcanzar tales niveles de bienestar son simultáneamente derechos y mercancías, “bienes de valor social” (*merit goods*) que deben ser socialmente reglamentados como parte del proceso de garantizar su suministro, conocer su nivel de progreso y hacer posible su exigibilidad real. Este proceso debe verse como la esencia de un programa integral de lucha contra la pobreza.

125

Los DESC constituyen un conjunto indivisible e interdependiente con los derechos civiles y políticos. Se reconoce, sin embargo, que la realización de los DESC difícilmente puede ser inmediata y requiere de esfuerzos económicos y

políticos importantes, que garanticen su alcance progresivo. Ello nos remite, por lo tanto, al ejercicio político para constituir Pactos Sociales y Fiscales nacionales, pero cada vez más globales, donde se considera el acceso a dichos bienes como una decisión política sobre asignación de recursos encaminados a garantizar derechos ciudadanos. Estos Pactos son, por esencia, el resultado de un debate político sobre el papel del Estado y la relación entre las políticas económicas y el desarrollo social, que permita generar consensos acerca de las prioridades y el ritmo de progreso posible en el cumplimiento de los derechos/bienes de valor social.

126 No obstante, el cumplimiento de estos derechos sigue siendo una responsabilidad esencialmente nacional, y no existen hasta ahora políticas o mecanismos internacionales claros, definidos y estables, que permitan que las voluntades y realizaciones de los países trasciendan la esfera nacional. Por otra parte, la aplicación de estos derechos se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes importantes, como las empresas.¹⁴ Finalmente, la exigibilidad de estos derechos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni métodos que garanticen su aplicación. Por este motivo, la exigibilidad de los DESC debe transitar gradualmente de las evaluaciones regionales y nacionales sobre su cumplimiento hacia una exigibilidad política mucho más clara, no sólo en foros internacionales sino, especialmente, en foros nacionales representativos, donde institucionalmente se discutan las evaluaciones internacionales del cumplimiento de los compromisos adoptados por los países. Esta evaluación debe ser integral, abarcando no sólo el cumplimiento de los DESC, sino también de otros cuer-

14 La responsabilidad sobre los derechos, su construcción y efectividad, desborda, sin duda, las fronteras de lo nacional y de lo estatal. Por ello, la formación de alianzas entre múltiples actores resulta fundamental. Consciente de ello, las Naciones Unidas ha hecho un llamado amplio al sector empresarial mundial, a través de la iniciativa Pacto Global (Global Compact), a promover el respeto de los derechos humanos como norma y valor en el sector empresarial, tanto en sus prácticas empresariales como apoyando adecuadas políticas públicas, en materia de derechos humanos, respeto a derechos laborales básicos y protección del medio ambiente (www.unglobalcompact.org). Este tipo de iniciativas, y otras de la sociedad civil, deben avanzar a consolidar una verdadera cultura de los derechos humanos, que es la esencia misma de la construcción de ciudadanía global.

pos de derechos sociales reconocidos internacionalmente —los principios y derechos fundamentales del trabajo acordados en el seno de la OIT, los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos— y los compromisos adquiridos en las Cumbres Mundiales con los cuales están estrechamente relacionados. Esta exigibilidad política puede ceder paso gradualmente, en algunos casos calificados, a una exigibilidad judicial, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes.

Las grandes desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial en la materialización de los derechos es la asistencia oficial para el desarrollo, cumpliendo los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (0.7% del PIB de los países industrializados, de los cuales entre el 0.15 y el 0.20% debe destinarse, como mínimo, a los países menos adelantados) y los criterios básicos que ya comparte la comunidad internacional: prioridad a la lucha contra la pobreza y pertenencia de las estrategias de desarrollo económico y social. La cooperación para el desarrollo debe visualizarse en esta perspectiva, como un apoyo simultáneo a la construcción de democracia, la promoción de los derechos civiles y políticos, y la erradicación de la pobreza, con un claro enfoque de derechos. A sabiendas que un proceso universal de esta magnitud tomará un buen tiempo para su desarrollo, los programas de integración regionales o subregional, están destinados a constituirse en etapas intermedias obligadas de esta dinámica.

3. ESTRATEGIAS SOCIALES NACIONALES FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

Toda estrategia de desarrollo en la era global descansa sobre la construcción de pactos sociales sólidos y democráticos, que garanticen la estabilidad política; sobre sistemas locales no discrecionales y formas de comportamiento de los agentes que confieran seguridad en los contratos; y sobre la construcción de una burocracia estatal imparcial y relativamente eficiente. Estos son, además, elementos básicos de un clima adecuado de inversión. No obstante, estos elementos institucionales de carácter general son insuficientes. Las estrategias nacionales frente a la era global deben incorporar al menos cuatro elementos esenciales: (a) políticas macroeconómicas dirigidas a reducir la vulnerabilidad macroeconómica y facilitar la inversión productiva; (b) estrategias dirigidas a crear competitividad sistémica; (c) políticas sociales muy activas; y (d) un com-

promiso con las prioridades de la agenda ambiental que, por su naturaleza, es esencialmente global. En ninguno de estos campos existen modelos universalmente válidos. Por eso, el proceso de aprendizaje institucional y, sobre todo, la democracia tienen un campo amplio de acción.¹⁵ Las estrategias sociales nacionales frente a la globalización deben concentrarse, en tres áreas: educación, empleo y protección social, campos esenciales para una participación equitativa en la era global, que se autoreforzan. Estos avances son, además, cruciales para concretar en el nivel nacional una agenda internacional basada en los derechos.

En educación, los esfuerzos nacionales deben dirigirse a reducir las brechas de continuidad y logros de los estudiantes en el sistema escolar, a lo largo de toda la secuencia escolar (preescolar, básica, técnica, universitaria), entre niveles de ingreso y según localización rural o urbana. Por ello, el avance hacia la equidad pasa por asegurar la cobertura universal, hasta alcanzar preferiblemente la educación media, y reducir las brechas en la calidad según origen socioeconómico.

El desarrollo educativo en América Latina y el Caribe enfrenta y comparte dos grupos de desafíos: los tradicionales, y los relacionados con las nuevas tecnologías. Esto requiere de un conjunto diversificado de políticas, que cada país debe calibrar a la medida de sus propias características y objetivos. Los recursos públicos deben, sin duda, aumentar, propendiendo a alcanzar niveles próximos al 5% del producto. La mejoría de la continuidad educativa implica otorgar prioridad al aumento de cobertura de la educación pre-básica, que todavía es comparativamente baja; elevar las coberturas y tasas de egreso de la educación secundaria; extender la oferta de alternativas técnico-profesionales; y vincular

15 Uno de los grandes errores del último cuarto del siglo XX fue impulsar soluciones únicas en todos estos campos, basadas en el principio de máxima liberalización de los mercados. La tendencia a equiparar integración exitosa en el mundo global con liberalización económica ignora la naturaleza de muchas estrategias igualmente exitosas que no han estado basadas en la liberalización irrestricta de los mercados, sino en formas diversas de articular virtuosamente Estado y mercado. También es equivocada la actitud opuesta, de tratar de revivir patrones que tuvieron éxito en fases de menor integración de la economía mundial pero que corresponden a etapas claramente superadas del desarrollo de la economía mundial.

de manera más estrecha la educación técnica y universitaria con las necesidades del trabajo y la competitividad. Estos esfuerzos deben estar acompañados de medidas compensatorias y focalizadas hacia zonas de menor rendimiento escolar, con efectos sostenidos en el tiempo; mayor pertinencia curricular, uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, y empoderamiento de la comunidad para que ella se convierta en un instrumento de logro de las metas.

La inclusión social comporta nuevas formas de aprender, que hoy pasan, en gran medida, por el acceso al conocimiento, participación en redes y uso de tecnologías de información y comunicación. En este sentido, es indispensable el mayor aprovechamiento de la industria audiovisual cultural y educativa, armonizando el consumo cultural mediático y el aprendizaje en la escuela. Es urgente que en las escuelas de zonas pobres, rurales y urbanas, los educandos puedan familiarizarse con medios interactivos a los que no tienen acceso en sus hogares, ya que la escuela constituye el espacio más propicio para asegurar, distribuir y democratizar su uso. Pero modernizar los soportes educativos no basta; en congruencia con estos nuevos soportes es necesario desarrollar las funciones cognitivas superiores, orientando el aprendizaje hacia la búsqueda y solución de problemas, la capacidad de reflexión, la creatividad, la discriminación entre lo relevante y lo irrelevante, y la capacidad de planificar e investigar; funciones indispensables en un medio saturado de información. Los programas deben avanzar complementariamente en el diseño y uso de portales (contenidos educativos) y la capacitación de los agentes educativos (profesores, directivos y familias).

Frente a la globalización, el primer desafío en materia de empleo es impedir que la expansión del comercio mundial genere la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores, y evitar la igualación hacia abajo de los salarios y de las condiciones de trabajo entre países de distinto nivel de desarrollo. Por otra parte, la creación de nuevos puestos de trabajo sólo es sostenible cuando las actividades económicas son competitivas a largo plazo. Ello implica elevar la productividad y, por lo tanto, concebir estrategias amplias para aumentar la inversión en recursos humanos, y evitar que la competitividad se logre básicamente con disminuciones de los costos laborales, o que los aumentos salariales se concentren en los trabajadores de los sectores dinámicos o más organizados. La reconversión productiva y la creciente movilidad laboral exigen desarrollar oportunidades para adaptarse a nuevas condiciones. Implica, por lo tanto,

desarrollar la empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores para responder a las nuevas demandas laborales. En tal sentido, se debe invertir en la recalificación de los trabajadores con un nuevo enfoque y, posiblemente, en un marco institucional diferente. El desarrollo de competencias básicas, más que de habilidades específicas, es lo que dota al trabajador de una base de conocimiento sobre la cual puede adaptarse mejor a los nuevos empleos. Dada la importancia de las actividades informales y de la micro y pequeña empresa en la generación de empleo, se debe garantizar su acceso a las herramientas de la modernización (conocimientos gerenciales y tecnológicos) y a los activos productivos (capital y tierra), así como instrumentar programas orientados a articularlos a las redes de las industrias dinámicas.

Para estos propósitos, los Ministerios del Trabajo deben adaptarse a una política laboral más basada en la autorregulación por parte de los actores sociales (Diálogo Social), atendiendo amplios grupos de trabajadores no incorporados a los sectores modernos (informales y desempleados), y con un reposicionamiento político y administrativo, que les permita participar en el gabinete económico y, en muchos casos, apropiarse nuevamente de la política laboral.

130

El desarrollo de los sistemas de protección social debe orientarse por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. Los avances hacia la universalidad exigen disminuir las marcadas iniquidades en el acceso y calidad de los servicios. La solidaridad debe asegurarse mediante un conjunto de contribuciones obligatorias y transferencias públicas, con subsidios cruzados entre estratos de ingreso y grupos de riesgo.

La protección social presenta deficiencias importantes, tanto en término de sus coberturas como de la nueva estructura de riesgos que trae aparejada la globalización. Al atraso histórico de la región en la cobertura de los riesgos tradicionales (enfermedad, vejez, invalidez y muerte, e incluso nutrición, vivienda y educación), se agrega ahora la necesidad de encarar la protección frente a nuevos desafíos, como la vulnerabilidad laboral y de ingresos.

Los marcados ciclos económicos y la rigidez de los salarios reales han generado una mayor vulnerabilidad del empleo asalariado al ciclo económico. Como gran parte de los sistemas de protección se desarrollaron en torno a este tipo de empleo, se hace necesario desarrollar una protección social que no

dependa de un empleo particular y avanzar en el desarrollo de seguros de desempleo más universales. Naturalmente, en este contexto, las políticas para la generación de empleo seguirán siendo cruciales. En condiciones de emergencia, es necesario desarrollar programas especiales de empleo y alivio a la pobreza para los sectores vulnerables, basados en esquemas institucionales permanentes, que permitan ponerlos en marcha con oportunidad y articulados con otros objetivos: la capacitación laboral, la provisión de infraestructura y el desarrollo territorial. La amplitud del empleo informal y el desempleo imponen límites a la universalización de la protección social con base en los esquemas tradicionales y, en particular, a la capacidad de recurrir a las contribuciones asociadas al salario como fuente de financiamiento. Por ello, resulta prioritario instrumentar sistemas de protección por ciudadanía y no por vinculación laboral. Las reformas, en general, y en la seguridad social en particular, deben introducir, por lo tanto, mecanismos combinados y complementarios de aseguramiento que sean acordes con la diversidad de las formas de vinculación laboral, lo que favorecería la movilidad laboral y generaría una protección frente a los choques externos.

La cantidad y calidad de la protección social que se puede obtener a través de contribuciones obligatorias, con cargo a impuestos generales, o mediante una combinación de ambas, está sujeta al nivel de desarrollo económico y a los Pactos Fiscales vigentes, que encarnan los acuerdos políticos y sociales respecto del nivel de bienestar que cabe garantizar a los ciudadanos. La perspectiva fiscal no es estática. En tal sentido, un Pacto Fiscal orientado a la protección de los derechos debe incorporar reglas de progresividad, tales como una contribución pública marginal creciente a la protección social y al combate a la pobreza.

131

4. LA BARRERA DE LA DESIGUALDAD Y LA HETEROGENEIDAD

América Latina presenta altos y persistentes niveles de desigualdad y heterogeneidad que se han convertido en una condición estructural, que se manifiesta en múltiples campos de la vida económica (educación, ingresos, pobreza) y social (estratificación social y espacial, desigual distribución del poder político). América Latina continúa siendo la región con la peor distribución del ingreso de mundo. No existe ningún país de nuestra región en donde se hayan disminuido los niveles de desigualdad en relación con los imperantes hace tres décadas y para muchos los registros actuales superan a los de entonces.

La tendencia desfavorable de la distribución del ingreso se suma a una situación adversa heredada de las etapas anteriores de desarrollo. Por lo tanto, la inequidad no es una característica del actual modelo de desarrollo sino, ante todo, el reflejo de severos problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de generación en generación. Las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos. Los aumentos en la demanda de educación en todos los oficios, así como la creciente brecha de remuneraciones entre personas con educación universitaria y el resto, contrarrestaron los efectos distributivos favorables del aumento de los niveles promedio de educación. Por su parte, la alta dependencia demográfica característica de los hogares pobres se ha hecho menos marcada, aunque sigue siendo elevada en aquellos países donde aún existen rezagos significativos en la transición demográfica.

132 En la estructura productiva, la desigual capacidad de las empresas y los sectores productivos para enfrentar un ambiente más competitivo se refleja en una creciente heterogeneidad. Hoy en día existen, en América Latina, más empresas de «clase mundial» capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, pero a su lado subsiste un creciente grupo de empresas de baja productividad que no ha logrado adaptarse con éxito al nuevo contexto. La inserción en los flujos del comercio sigue dependiendo excesivamente de productos intensivos en recursos naturales o en actividades de ensamble, en tanto que la participación en las corrientes más dinámicas del comercio mundial sigue siendo limitada. Además, un crecimiento económico lento afecta a la equidad en tanto incrementa la heterogeneidad estructural.¹⁶ En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos se traduzca en un crecimiento económico acelerado.

16 Esta expresión, acuñada por la CEPAL, es preferible a la de "dualismo", porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un "sector moderno" y un "sector tradicional" y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente, y sólo unos pocos segmentos pueden definirse como "tradicionales".

En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos "destructivos" de la reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuarse la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad. Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, una buena distribución de activos, que genere un universo de pequeñas empresas sólidas, está asociado a una mejor distribución del ingreso y a una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos —capital, tecnología, capacitación y tierras— son imprescindibles, tanto en términos de crecimiento como de equidad.

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y social es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente la relación entre desarrollo y equidad, pero también las 133 que existen entre políticas económicas (conexiones entre macro y mesoeconomía, para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas). Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Estas instituciones deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el centro del diseño de la política económica, y normas que faciliten la "visibilidad" de los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, examinen periódicamente dichos efectos; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto propuesto; y prácticas similares en relación con las propuestas de reforma tributarias.

La experiencia internacional y nuestra propia historia, indican que el desarrollo social debe concebirse como el producto de una política social de largo plazo,

destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión, de un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas, y de una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes productivos. Estos dos últimos elementos pertenecen al ámbito de la política y los procesos económicos. Esto indica claramente que será imposible avanzar en desarrollo social si los objetivos sociales no se ponen en el centro de la política económica (CEPAL, 2000a; Ocampo, 2001).

BIBLIOGRAFÍA

- 134— CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), 2002, *Globalización y Desarrollo*, Santiago.
- (2001), *Panorama Social de América Latina 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago.
- (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación*, (LC/G.2096), Santiago.
- Ocampo, José Antonio (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", *Revista de la CEPAL* No. 74, Santiago, agosto.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra.
- OREALC (Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1994), "Medición de la calidad de la educación: resultados", *serie Estudios*, vol. 3, Santiago de Chile, Red regional para la capacitación, la innovación y la investigación en los campos de la planificación y la administración de la educación básica y de los programas de alfabetización (REPLAD).
- Rodrik, Dani (2001), «¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?», *Revista de la CEPAL* No. 73, Santiago de Chile, abril.

AGENDA SOCIAL PARA LA COMPETITIVIDAD EN AMÉRICA LATINA

Enrique García

A pesar de las reformas llevadas a cabo en América Latina durante la década de los años noventa, los resultados en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza y desigualdad han sido desalentadores. Entre 1990 y 1997, la región creció en promedio sólo al 3,3% anual y en 1998 el 35% de los habitantes de América Latina vivía en una situación de pobreza total, mientras que un 16% padecía condiciones de pobreza extrema. La razón principal de este desalentador desempeño ha sido la falta de competitividad en los países de la región, así como de estrategias y políticas para promoverla.

El mejoramiento de las condiciones de vida y el crecimiento económico provienen de la creación de riqueza y generación de valor en las empresas. Los gobiernos de la región juegan un papel fundamental porque son los encargados de proveer condiciones favorables para el ambiente de negocios, el desarrollo del sector productivo y el aumento de la productividad en la economía. Por esta razón, las decisiones fundamentales para lograr un crecimiento económico sostenido no están sólo a nivel macroeconómico sino también microeconómico. Las estrategias de desarrollo de la región han carecido de un enfoque integral y articulado entre lo macro, lo micro y lo social. En las últimas décadas, América Latina se concentró principalmente en aspectos fiscales y monetarios, dejando de lado aspectos microeconómicos clave para mejorar la competitividad, la productividad y el crecimiento.

Asimismo, la región ha quedado rezagada en el ámbito del desarrollo tecnológico, lo que se ha traducido en una débil inserción en la economía global y consecuentemente en bajas tasas de crecimiento económico y menor calidad de vida para sus habitantes. Esto ha causado que el sector productivo de nuestros países no se haya desarrollado de acuerdo a estándares internacionales, y que se mantenga la alta dependencia en recursos naturales y productos básicos con poco valor agregado.

Las economías latinoamericanas enfrentan un entorno internacional adverso y que se refleja en grandes asimetrías, principalmente en el ámbito comercial. Adicionalmente, la situación coyuntural no es fácil, dado que por primera vez en muchos años el mundo enfrenta una recesión sincronizada en sus principales economías que implica, entre otras cosas, una mayor incertidumbre en los mercados internacionales de capital. Por otra parte, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se presenta un cambio de prioridades para Estados Unidos y otros países en desarrollo, donde la seguridad y la lucha contra el terrorismo han pasado a ser el punto número uno de la agenda política internacional. Las acciones y políticas de los países industrializados no han acompañado el esfuerzo que han hecho los países en desarrollo, y el diálogo y la concertación sobre temas del desarrollo muchas veces resulta incompleto y frustrante.

La reflexión sobre la agenda social debe abordarse como parte de la política de desarrollo, y desde una perspectiva simultánea y no escalonada entre sus diversos componentes, a saber: i) estabilidad macroeconómica; ii) eficiencia microeconómica; iii) crecimiento de calidad expresado en la creación de empleo; iv) políticas de equidad para garantizar el acceso de la mayoría de los ciudadanos a los servicios públicos y, desde luego, v) una sostenibilidad ambiental creciente.

En este sentido, quizás una de las falencias en que hemos incurrido en el pasado es la de tratar estos aspectos de una manera secuencial, lo que ha traído consigo que en muchas ocasiones se ha puesto demasiado énfasis en los aspectos macroeconómicos, prestando mucho menos atención a los temas del crecimiento, la equidad y el empleo.

Si se compara la situación de América Latina a comienzos del siglo XXI con la que prevalecía a mediados del siglo pasado, se observa que ha empeorado notablemente su posición relativa en el contexto internacional. En efecto, diversos estudios objetivos muestran que mientras en la década de los 50 América Latina ocupaba el tercer lugar en importancia entre seis regiones del mundo, hoy es la quinta región de siete. No quiere decir que no hemos mejorado, sino que otros lo han hecho mejor que nosotros, y ese es uno de los resultados más preocupantes que ponen de manifiesto los diversos indicadores económicos y financieros.

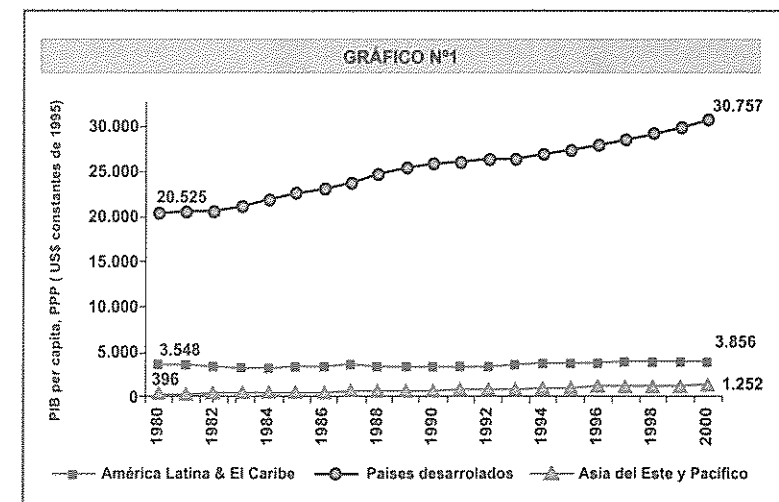
América Latina realizó reformas muy profundas en los últimos 20 años, con resultados de muy diversa índole. Entre los aspectos positivos cabe mencionar,

en primer lugar, el fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad, aunque algunos eventos recientes muestran que el proceso no está todavía consolidado.

En segundo lugar, se ha avanzado en la aceptación de la responsabilidad macroeconómica, puesto que no existe gobierno alguno dispuesto a pregonar que se puede crecer con inestabilidad macroeconómica.

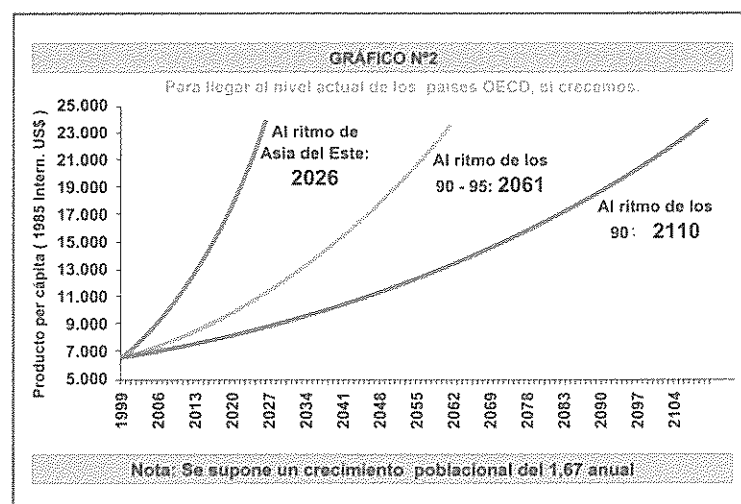
Además, se hicieron ejercicios muy buenos en cuanto a la apertura y la liberalización, y asimismo en términos del aumento del rol del sector privado y la atracción de inversión extranjera. Se han realizado, además, importantes esfuerzos para mejorar los sistemas financieros y también para incluir la dimensión social en la agenda de desarrollo. Eso no quiere decir, sin embargo, que ya se lograron resultados.

La realidad actual de América Latina es de estancamiento y desigualdad. Consideremos el siguiente ejemplo: mientras que en 1980 la región tenía un ingreso per cápita de US\$3.548 (a precios constantes del año 1995), ese ingreso en el año 2000 (a los mismos precios) fue de US\$3.856, representando un crecimiento real de apenas 9%. Sin embargo, los países de Asia del Este y del Pacífico pasaron de US\$396 a US\$1.252, creciendo 216% para el mismo período, mientras que los países industrializados pasaron de US\$20.525 a US\$30.757. (Gráfico 1)



Fuente: Banco Mundial 2002.

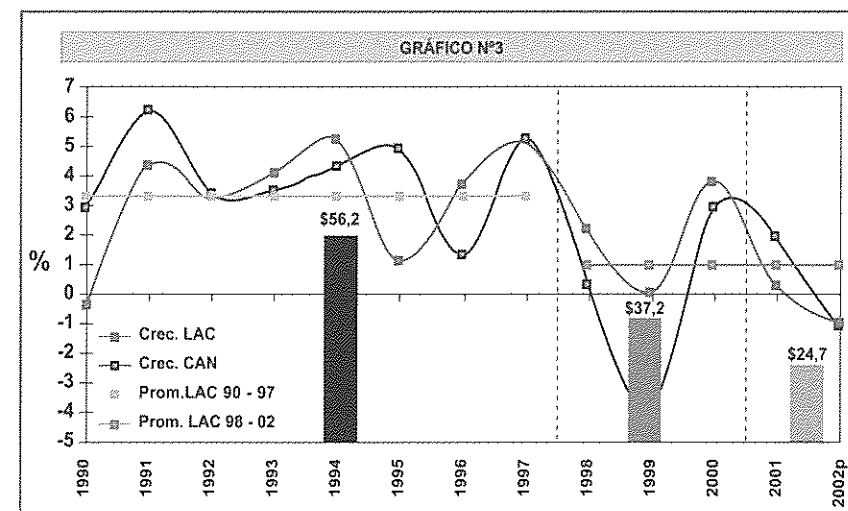
Conviene examinar ahora cuántos años tomaría a América Latina alcanzar el nivel de ingreso per cápita que tienen hoy días los países de la OCDE bajo el supuesto de que el crecimiento económico de la región fuera el mejor que tuvo en los años 90 y suponiendo, además, que la población creciera a una tasa del 1,7% y que en los países del resto del mundo todo se mantuviera igual en términos constantes. Si creciéramos a la mejor tasa de los 90, tomaría 59 años; si creciéramos a la tasa que lo hicieron los países del Este Asiático, tomaría 24 años; y al ritmo promedio de los 90, tomaría 108 años. (Gráfico 2)



Fuente: Dirección de Estudios Económicos CAF.

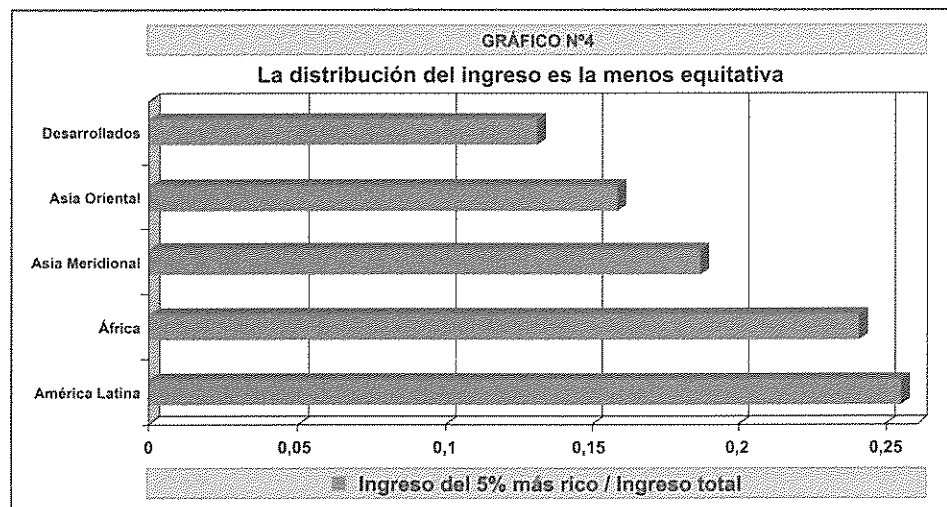
Por otra parte, las condiciones de pobreza son preocupantes y parece también que se ha amplificado la desigualdad. Seis argumentos explican porqué. En primer lugar, el crecimiento es insuficiente, volátil y no es equitativo. Segundo: se mantiene el modelo de producción y exportaciones basado en recursos naturales y productos básicos. Tercero: persisten las asimetrías a nivel internacional. Cuarto: el ahorro interno es muy bajo, lo que está a su vez relacionado con la brecha de ahorro e inversión, y ésta es la causa de los déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Quinto, y sin duda lo más importante, la competitividad es extremadamente baja. Sexto: la insuficiente construcción de capital social, entendido como el grado de confianza, de civilidad y de voluntariado que existe y se desarrolla en una sociedad con conceptos solidarios y de responsabilidad pública.

El crecimiento ha sido inestable debido a la volatilidad de los términos de intercambio, lo que se traduce primero en un bajo ahorro interno y segundo en una gran dependencia del crecimiento económico con relación al flujo de recursos externos hacia la región. En efecto, entre 1990 y 1997 el ritmo promedio de crecimiento de América Latina fue de 3,3% anual; en esa década los flujos netos de capital externo a la región fueron del orden de los US\$56.000 millones anuales en promedio, pero entre 1998 y 2000 éstos se redujeron a US\$37.000 millones en promedio, y en los últimos dos años a US\$25.000 millones. En consecuencia, el promedio de la tasa de crecimiento entre 1998 y 2002 fue de apenas 1%. Se observa claramente que el bajo ahorro interno, junto con la dependencia de los recursos externos, explica la volatilidad extremadamente alta del crecimiento, como puede observarse en el Gráfico 3.



Fuente: Banco Mundial, FM y estimaciones CAF.

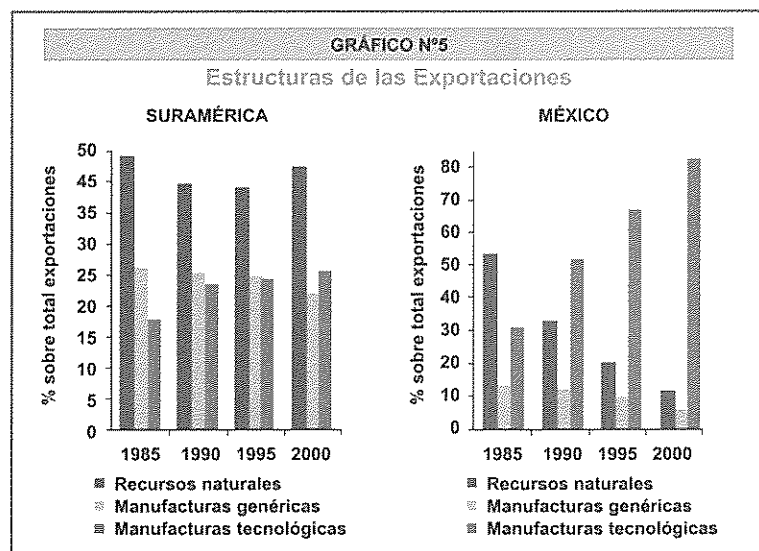
Como una de las causas primordiales de todo lo anterior, es preciso mencionar la mala distribución de la riqueza. Como puede observarse en el Gráfico 4, América Latina es la región con la peor distribución de ingreso del mundo. En la región el 5% más rico tiene control sobre el 26% del ingreso; en los países industrializados, ese 5% no controla más que el 12% del ingreso.



Fuente: CEPAL.

El tema más importante a enfrentar en el futuro es el tipo de especialización internacional. América Latina, salvo muy contadas excepciones, sigue siendo una región que exporta esencialmente materias primas, "commodities" y productos industriales que son prácticamente "commodities".

140



Fuente: CEPAL.

El *Gráfico 5* demuestra que hay una diferenciación clara entre México y Suramérica. Mientras el primero en los últimos 10 años ha reducido dramáticamente su dependencia en exportaciones de materias primas y las ha sustituido por manufacturas con valor agregado e incorporación de tecnología y conocimientos (más del 80% del total), en el resto de la región las exportaciones de recursos naturales continúan representando un valor cercano al 50%. Obviamente, economías que dependen exclusivamente de exportación de recursos naturales y de materias primas o genéricos, no pueden aspirar a un desempeño dinámico, como ya lo ha demostrado la historia y como se evidencia en los resultados logrados por las regiones de mayor éxito en el pasado reciente.

En este orden de cosas, no puede dejar de mencionarse el proteccionismo que practican todavía los países desarrollados. Si se eliminara la protección que existe en los países de la OCDE en relación a los productos agrícolas, eso significaría para América Latina un aumento de US\$30 en el ingreso per cápita, lo que no es un cifra desdeñable para una región con tan bajos ingresos. Nótese, además, que el proteccionismo ocasiona pérdidas de bienestar a nivel mundial por un monto de US\$260.000 millones al año. Eso equivale a cinco veces el valor del total de los recursos financieros que se asignan para la asistencia oficial al desarrollo.

141

Anualmente, las políticas agrícolas y textiles aplicadas por la OCDE cuestan alrededor de US\$29.000 millones a los países en desarrollo. De hecho, Estados Unidos gasta en subsidios a la agroindustria el doble de su aporte para el financiamiento del desarrollo.

Todas las ofertas de asistencia al desarrollo realizadas en la reciente Cumbre de Monterrey, que todavía no están más que en el papel, representan menos del 25% de las metas propuestas por las Naciones Unidas. Se comprueba, entonces, que no sólo las ofertas de los países donantes han ido bajando, sino que además no se han cumplido las metas acordadas anteriormente. En la década de los 60 la meta era de 1% del PIB, pero nunca se cumplió.

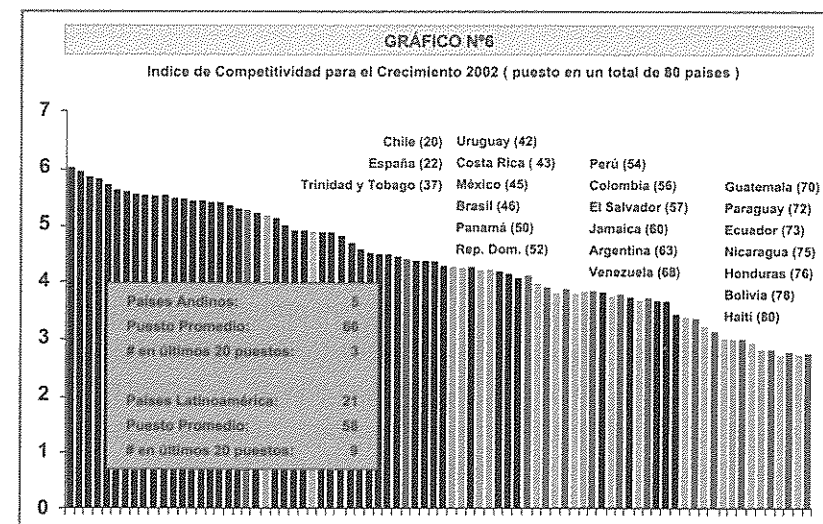
Las asimetrías internacionales no se refieren solamente al comercio y el financiamiento; se expresan también en temas como el narcotráfico, donde no se aplica la corresponsabilidad entre los países productores de la materia prima y los que consumen las drogas.

A continuación se presenta una revisión de la situación de la competitividad en los países latinoamericanos de acuerdo a los últimos estudios internacionales, con la finalidad de identificar áreas prioritarias de acción y alternativas de políticas. El objetivo es identificar los canales a través de los cuales el mejoramiento de la competitividad contribuye a revertir las tendencias registradas en materia de pobreza y desigualdad en la región en la última década.

EL REZAGO COMPETITIVO DE AMERICA LATINA

Actualmente se analiza la competitividad desde una perspectiva integral del ambiente empresarial, abarcando aspectos tales como la calidad de la política macroeconómica, la disponibilidad de recursos financieros, los servicios de infraestructura y capital humano, así como la capacidad de innovación de las empresas e instituciones académicas y de investigación. Es por ello que se entiende la competitividad como el conjunto de factores, políticas, procesos, instituciones y actitudes que afectan el ritmo de crecimiento de la productividad. Cabe destacar que los análisis de competitividad están adoptando un enfoque sistémico, en el que se evalúan diferentes aspectos que conjuntamente explican la generación de riqueza y el crecimiento económico, a través del incremento de la productividad y la capacidad de creación de valor en las empresas.

De acuerdo a estos análisis, América Latina presenta serias deficiencias. El Reporte Global de Competitividad 2002-2003, elaborado por el Foro Económico Mundial (FEM), presenta dos índices fundamentales: el Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC) y el Índice de Competitividad Actual (ICA). El primero de estos índices (ICC) pretende medir la capacidad de una economía para crecer en el mediano y largo plazo, y en él las naciones latinoamericanas ocupan en promedio la posición número 58 de una muestra de 80 países. Nueve de ellas están en los últimos veinte puestos y sólo Chile ocupa una posición superior a la media (la número 20). En general, el reporte establece que América Latina supera apenas a los países pobres de Asia y a los de Africa en materia de competitividad (Gráfico 6). Respecto al segundo índice (ICA), el cual mide la capacidad de las empresas para generar valor en las condiciones presentes, la posición promedio de América Latina es la 61 entre 80 naciones, encontrándose la mayoría de los países de la región por debajo de la media mundial.



Fuente: Reporte Global de Competitividad 2002-2003. Foro Económico Mundial.

Un análisis más detallado de los componentes de estos índices permite identificar y evaluar mejor las áreas en las que la región es más débil. El índice de crecimiento de la competitividad mide tres factores principales: la solidez del ambiente macroeconómico, la calidad de las instituciones públicas y la capacidad tecnológica de los diferentes países. Sachs y McArthur, en su ensayo introductorio del Reporte Global de Competitividad 2001-2002, explican que en estudios previos sobre los determinantes del crecimiento económico estos factores tuvieron un papel preponderante en la generación de altas tasas de crecimiento en diversos países del mundo.

América Latina ocupa posiciones desfavorables en el índice de solidez del ambiente macroeconómico. El promedio de los países de la región es la posición 54 y sólo cuatro países están por encima de esta media (Chile, Trinidad y Tobago, México y El Salvador). El manejo prudente de la macroeconomía es una condición necesaria para la competitividad, y a pesar de los esfuerzos que las naciones latinoamericanas han realizado, persisten problemas en este ámbito que limitan el incremento de la competitividad. La región fue exitosa en implementar programas de estabilización macroeconómica en los noventa, pero el endeudamiento excesivo de algunos países y la falta de acceso a mercados internacionales de capital, representaron serios obstáculos para propiciar el crecimiento.

El segundo componente del índice de crecimiento de la competitividad mide la calidad de las instituciones públicas. En general, la región también presenta deficiencias en esta área y la posición promedio de los países latinoamericanos es la número 57. Los principales problemas se presentan en la protección a la propiedad intelectual y en la estabilidad. El factor institucional es crucial para el incremento de la competitividad, ya que las instituciones más sólidas están en mayor capacidad de asegurar el cumplimiento de los contratos y la solución objetiva de conflictos legales, así como también de proteger los derechos de propiedad. Adicionalmente, los gobiernos que son más transparentes y los países con menores niveles de corrupción generan la confianza necesaria para los negocios. Otro aporte fundamental de una sólida institucionalidad es la reducción de los costos de transacción entre los diferentes agentes económicos, lo que tiene un efecto positivo en la productividad. Existe evidencia de que el débil marco institucional presente en la mayoría de los países de América Latina, ha limitado el incremento sostenido de la productividad.

144 El tercer componente es el tecnológico y mide la capacidad de innovación y absorción de nuevas tecnologías. El rezago tecnológico de la región reflejado en este índice es preocupante. Todos los países de América Latina son clasificados como no innovadores de primer orden, lo que significa que ninguno está creando nuevas tecnologías y que los procesos de innovación que presentan son precarios. La posición promedio de las naciones latinoamericanas en el índice tecnología es la número 57. Aún peor, la mayoría de estas naciones ocupan las posiciones más bajas cuando se calcula el índice sólo para los 51 países considerados como no innovadores de primer orden. La región presenta grandes desafíos para elevar los niveles de tecnología en sus economías y así lograr mayores tasas de crecimiento y una inserción más exitosa en la economía internacional. Esto último con base en la mayor adopción de nuevas tecnologías que ayuden a elevar la productividad total de los factores en los diversos sectores productivos.

El subíndice de transferencia de tecnologías señala que la región es importadora neta de tecnología. Esto no es necesariamente negativo para la competitividad y aunque la situación ideal es que los países puedan crear sus propias tecnologías, la transferencia de conocimiento por parte de países innovadores es una opción clave para la región. Lo importante es que América Latina mejore su capacidad de adopción de nuevas tecnologías y que puedan ser rápidamente incorporadas

en los procesos productivos. Es importante señalar que la innovación debe también estar presente en la forma de hacer negocios y que debe abarcar todas las áreas de los procesos productivos.

El desalentador desempeño económico de la región se debe principalmente a la baja acumulación de factores de producción y a la baja productividad, lo que significa que lo importante es lograr que aumente la productividad total de los factores. En América Latina dicha productividad ha caído de manera importante en los últimos 20 años, especialmente por elementos relacionados con la falta de innovación y desarrollo tecnológico, instituciones y gobernabilidad, solidez del ambiente macroeconómico, apertura e integración económica, aunados a la influencia conjunta de factores geográficos, distancia y costos del comercio internacional.

En resumen, de acuerdo a este enfoque sistémico de análisis de la competitividad, es fácil concluir que las naciones latinoamericanas no poseen condiciones favorables para generar incrementos sostenidos de la productividad total de los factores. Las mayores desventajas son las brechas educativa y tecnológica entre América Latina y otras regiones del mundo, especialmente los países industrializados.

145

CONSECUENCIAS DEL REZAGO COMPETITIVO DE LA REGION

La principales consecuencias de la falta de competitividad y productividad de los países latinoamericanos son el bajo crecimiento económico y la menor capacidad de generar nuevos empleos, principalmente en sectores de alta productividad que puedan insertarse efectivamente en la economía global. Estos factores, obviamente limitan las posibilidades de erradicar la pobreza y desigualdad en América Latina.

Estudios realizados por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, y la CEPAL, coinciden en señalar que la reducción de la pobreza en la década de los noventa ha sido limitada, y que sólo se ha logrado superar marginalmente los niveles de la década de los ochenta. Los datos recientes de pobreza y desigualdad para la región muestran que en 1998 el 35% de los habitantes de América Latina vivían en situación de pobreza total y 16% se encontraban en situación de pobreza extrema en la que escasamente pueden

cubrir sus necesidades básicas de alimentación (Banco Mundial). Aunque sólo el 25% de la población de América Latina vive en el área rural, es también preocupante su situación de pobreza ya que la pobreza total fue el doble que en el área urbana, y la pobreza extrema fue tres veces mayor en el campo que en la ciudad.

Adicionalmente, América Latina se caracteriza por ser la región con mayor desigualdad en la distribución de ingreso y la excesiva concentración de la riqueza en un porcentaje pequeño de la población. Un trabajo elaborado por el BID concluye que no es posible afirmar que la distribución del ingreso ha mejorado en los 15 países latinoamericanos que abarcó el análisis. De hecho, el coeficiente Gini para la región aumentó de 0,53 a 0,55 durante los años noventa.

A pesar de los pocos logros en la reducción de la pobreza y la desigualdad, podemos observar que la región ha conseguido éxitos importantes en el área de salud, y que incluso se encuentra en una situación relativamente mejor que otras regiones del mundo en desarrollo. La mortalidad infantil se redujo en un 24% durante el período 1990-1998 y la esperanza de vida al nacer se incrementó en dos años en el mismo período y fue la mayor de todas las regiones del mundo en desarrollo en 1998. Asimismo, la región ha logrado mejorar algunos indicadores de educación y posicionarse relativamente mejor que otras regiones del mundo en desarrollo. El analfabetismo se ha reducido en 3 puntos en el período 1990-1998, y es la segunda más baja del mundo en desarrollo después de Europa y Asia Central. Cabe destacar el avance en el índice bruto de matrícula en educación primaria, que pasó del 104,1% en 1986 a 109,9% en 1994.

A nivel mundial se puede observar que las regiones que han crecido más rápidamente también han sido capaces de mayores reducciones de la pobreza, como es el caso de Asia Oriental y el Pacífico. El bajo promedio de crecimiento de América Latina y el Caribe ha limitado la lucha contra la pobreza y no ha permitido superar los niveles que se presentaban a finales de la llamada década perdida. Por ello, es necesario que la región retome la senda del crecimiento económico a través de un esfuerzo importante por aumentar su competitividad para finalmente lograr mayor equidad. La pobreza es el resultado del bajo crecimiento y al mismo tiempo, una limitante para crecer. La pregunta clave es, entonces, ¿qué debe hacer la región para retomar el crecimiento y tener mayor equidad? La respuesta es que la región debe mejorar su competitividad.

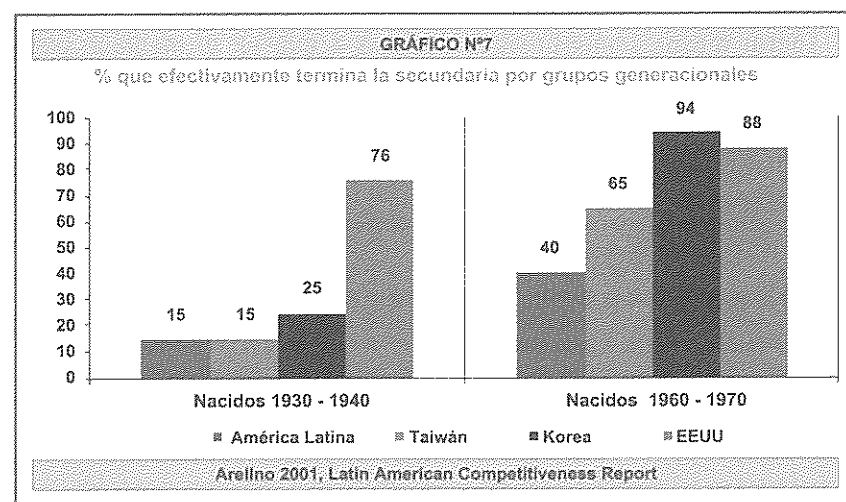
La competitividad debe entenderse como un conjunto de factores, políticas, y actitudes que interactúan y se refuerzan entre sí para generar mejores condiciones para el crecimiento en el mediano y largo plazo. Por esta razón, mejores posiciones en el *ranking* de competitividad está positivamente correlacionado con el crecimiento del producto per capita y el mejoramiento del bienestar social. Lograr mayor competitividad ayudará a que en el mediano plazo las empresas cuenten con un clima de negocios mucho más adecuado para la creación de valor, con base en la productividad. Consecuentemente, las empresas podrán generar más empleo y mejorar el nivel de vida de sus trabajadores y de toda la sociedad.

RECUCIR LA BRECHA TECNOLÓGICA Y EDUCATIVA: CLAVE PARA LA COMPETITIVIDAD Y LA EQUIDAD

Los factores educación y desarrollo tecnológico son prioritarios en la actual agenda de desarrollo latinoamericana. Una educación de calidad es condición primordial para asimilar las nuevas tecnologías y potenciar la innovación regional y, consecuentemente, aumentar los niveles de productividad y competitividad que finalmente generarán mayor crecimiento y mejoras en los estándares de vida de la población. A pesar de que la región ha tenido grandes logros en aumentar la escolaridad, especialmente a nivel de primaria, persisten serios obstáculos. Uno de los más importantes es que un gran porcentaje de la población no pasa al nivel de educación secundaria, por lo que sólo un grupo minoritario accede finalmente a la educación universitaria o terciaria.

La poca inversión de los gobiernos en educación se concentra en el nivel terciario, considerado como el más importante para el desarrollo, descuidándose el fortalecimiento de la educación secundaria que es el puente imprescindible entre la primaria y el nivel universitario. Cabe destacar que son muchos los jóvenes que alcanzan pocos años de escolaridad, pues dejan de estudiar al culminar la primaria. Esta situación pone en desventaja a América Latina con respecto a otras regiones del mundo que están invirtiendo más en educación, por lo que mejorar la cobertura y calidad de la educación es un reto que debe afrontarse cuanto antes para empezar a disminuir la brecha tecnológica. La clave del éxito

para el aprovechamiento de la tecnología es desarrollar la creatividad de la población y esto sólo se puede lograr a través de mayor calidad de la educación. (Gráfico 7)



Fuente: Foro Latinoamericano de Competitividad 2001-2002. Foro Económico Mundial.

La escolaridad promedio de la fuerza laboral en los países de la OCDE es igual a 11,1 años y la de Asia es de 8,1 años, mientras que el promedio para América Latina es de apenas 5,4 años. Adicionalmente, la región muestra una matrícula neta en el nivel secundario de alrededor de 40%, mientras que Suecia, el país número uno en esta variable, muestra el 98,9%. En cuanto a matriculación en el nivel terciario, el promedio en América Latina es 20% comparado con un 87,8% en Canadá, el país en la primera posición en esta variable.

El déficit tecnológico está íntimamente relacionado con la educación. Sachs y Vial muestran que en la región hay muy pocos científicos y que esta situación se exacerba con la fuga de cerebros que se ha generado en gran número de países. Indudablemente, este hecho dificulta los procesos de innovación dentro del país y también explica que las instituciones que realizan investigación sean débiles y no generen proyectos de investigación y desarrollo tecnológico en colaboración

con el sector productivo. Cabe resaltar que la región se caracteriza por ser poco innovadora, lo que se explica en gran parte porque tanto el Estado como el sector privado no valoran la I&D como factor de competitividad. Ambos sectores realizan inversiones mínimas en esta área en comparación con regiones más dinámicas del mundo.

Claramente, la poca capacidad de innovación de la región se explica en gran parte por los bajos niveles de educación. Esto se ve reflejado en que las empresas no cuentan con el capital humano necesario para aumentar o mejorar su capacidad de innovación. Por ejemplo, como puede observarse en el Cuadro 1, el número de patentes otorgadas por un millón de habitantes en Estados Unidos en el año 2000 fue de 308,7, Japón fue segundo con 246,6, mientras que Costa Rica, el mejor de la región en esta categoría, apenas otorgó 1,8. Los casos extremos son los de Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Paraguay que no obtuvieron ninguna patente. La brecha tecnológica con otras regiones del mundo es evidente.

Cuadro N° 1
Número de patentes de invención por millón de habitantes

Posición	País	Número de Patentes
1	Estados Unidos	308,7
2	Japón	246,6
3	Taiwán	210,3
32 (1° de AL)	Costa Rica	1,8
38	Chile	1,0
43	Brasil	0,6
49	Bolivia	0,2
66	Ecuador	0
67	El Salvador	0

Fuente: Reporte Global de Competitividad 2001-2002. Foro Económico Mundial.

Una manera efectiva de promover la profundización tecnológica en los países es a través de la construcción de una sólida base para las tecnologías de información y comunicación. La rápida adopción de dichas tecnologías por parte de los países es indicador de una tendencia positiva en cuanto al fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico a nivel de las empresas. Por otra parte, América Latina se encuentra comparativamente rezagada en esta área, pero algunos países han comenzado iniciativas interesantes para acelerar la adopción de las tecnologías de información y comunicación en todos los sectores de la sociedad. El reto que enfrentan los países de la región es mejorar la infraestructura de telecomunicaciones y reducir los costos de acceso, promover el comercio electrónico, el gobierno en línea y la competencia justa en el sector de telecomunicaciones.

Existen tres áreas que se consideran prioritarias para fomentar la mayor adopción de tecnologías: acceso, economía en red y políticas públicas para el sector. Con respecto al acceso, que es el primer paso para conectar en red a la sociedad, los niveles de penetración de computadores personales, la disponibilidad de líneas telefónicas y de hospedajes de internet en América Latina están muy por debajo de los países desarrollados. Asimismo, la penetración de estas tecnologías no ha sido agresiva en el sector privado y existen sólo servicios en línea limitados por parte de los gobiernos. Por último, en lo que se refiere a políticas para fomentar al sector de tecnología, la región en general presenta menores niveles de desarrollo en áreas como la competencia en el sector de telecomunicaciones, la infraestructura legal para apoyar el comercio electrónico, y la facilitación del financiamiento y creación de nuevas empresas de base tecnológica.

CONCLUSIONES

Para aumentar la competitividad de América Latina se debe fortalecer la política de educación como primera prioridad, especialmente en los niveles secundario y terciario y se debe formular e implementar políticas que permitan facilitar la adopción de nuevas tecnologías en todos los sectores de la sociedad. De esta forma se contribuirá a reducir la brecha tecnológica y educativa lo que permitirá reducir la vulnerabilidad que muchos países latinoamericanos tienen por su alta dependencia en recursos naturales.

Las políticas para que los países de la región puedan superar la brecha tecnológica y hagan la transición a etapas de innovación y profundización tecnológica, se deben concentrar principalmente en realizar inversiones en educación a todo nivel, fomentar el uso de las tecnologías de información a través de apoyo gubernamental mediante la provisión de servicios en línea, construir una infraestructura legal para el desarrollo de la actividad comercial a través de la Internet y promover la investigación y desarrollo y los institutos dedicados a estas actividades. Asimismo, los países deben seguir fortaleciendo sus instituciones y prestando especial atención a temas como los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos para poder incitar a la innovación en todos los sectores de la economía.

La región ha tenido logros importantes en el ámbito macroeconómico y de estabilidad, pero al no haber obtenido los resultados esperados, América Latina debe avanzar hacia un enfoque más articulado entre los aspectos macroeconómicos, microeconómicos y sociales, en el que el desarrollo de las políticas para la competitividad se realice en colaboración conjunta entre los gobiernos y el sector privado. La competitividad impone grandes retos a varios y diversos actores, y para superar las deficiencias se necesitará de una acción concertada donde intervengan todos los sectores de la sociedad. El sector empresarial debe tener una actitud abierta y proactiva hacia el mejoramiento continuo de la competencia.

EL ROL DE CAF

La Corporación Andina de Fomento esta comprometida con el diseño y la implantación de una nueva agenda de desarrollo para América Latina, dirigida a lograr un crecimiento alto y sostenido, en un marco de competitividad, equidad social, gobernabilidad y sostenibilidad ambiental que conduzca realmente a reducir la pobreza en la región, a cerrar la brecha tecnológico-educativa y a fortalecer el capital humano.

En este sentido, la CAF no sólo ha continuado fortaleciendo su rol financiero y soporte técnico para contribuir a la integración de América Latina y al desarrollo sostenible de sus países accionistas, sino que a través de diversos programas estratégicos de alcance regional, complementarios de su gestión de negocios,

está contribuyendo decididamente a la aplicación de renovadas estrategias de desarrollo.

Específicamente en el contexto de la competitividad y el desarrollo social de la región, la CAF ha emprendido importantes iniciativas que buscan promover la inclusión de estos temas en la agendas gubernamentales. Aunque todos las operaciones y programas de la institución buscan incrementar la competitividad y, por ende, mejorar las condiciones de vida de la población, hay algunos especialmente dirigidos a tal fin:

- Programa Andino de Competitividad (PAC)
- Programas de Apoyo Integral a las PyME y a las Instituciones Microfinancieras
- Programa de Desarrollo e Integración de los Mercados Financieros
- Programa de Apoyo a la Investigación en Temas de Desarrollo
- Programa Regional de Gobernabilidad
- Programa de Desarrollo Humano Sostenible

152

Estos programas se suman a una innovativa agenda social y cultural que abarca desde proyectos comunitarios, administración de fondos para mitigar la pobreza e infraestructura social, hasta otros en favor de los jóvenes a través de la música o de apoyo a los artesanos. De este modo, mediante herramientas pragmáticas y de alto efecto demostrativo, la CAF está prestando una decidida contribución destinada a satisfacer los requerimientos cada vez mayores de la renovada agenda social que se está delineando en la región. Como se ha argumentado en esta presentación, se precisa realizar un gran esfuerzo en materia social para lograr que América Latina sea más competitiva y en este sentido, la educación es primordial para cerrar la brecha tecnológica y reforzar la participación regional en la sociedad global del conocimiento y la información.

LA AGENDA SOCIAL: REDEFINIR LO IMPOSIBLE

Antonio Garrigues Walker

Encantado de hacer esta presentación. Estamos un poco desfasados de tiempo, de modo que como tenemos la sesión, ésta debe terminar a las 12 y media.

En un momento determinado les mencioné la frase de Foucault de que estamos en una época en la que «lo primero que tenemos que hacer para poder pensar es pensar si podemos pensar en una forma distinta como pensamos», lo cual tiene que ver con la inevitable inercia mental con la que se opera, inercia mental que es especialmente peligrosa en ésta época donde los cambios se producen de una forma muy acelerada.

Utilizo la expresión «redefinir lo imposible», porque me parece que al igual que los franceses decían: «el futuro ya no es lo que era», la verdad es que se puede decir que lo imposible ya no es lo que era. El concepto de lo imposible se ha vuelto un concepto relativo y también es importante desde el punto de vista de estrategia política, porque si seguimos pensando que hay algunas cosas imposibles, nos podemos equivocar, estamos dando permanentemente pruebas de que lo imposible es un concepto cambiante.

Quién iba a pensar, por ejemplo, que una economía como la japonesa, que era la reina de las economías hace tan sólo 8 ó 10 años, en donde en la Cumbre de Davos solamente se hablaba del yen y del modelo japonés de “management” donde todo lo japonés era lo que merecía la pena ser imitado, donde era realmente un país modélico, donde había una relación estupenda entre interés individual, interés colectivo, quién iba a pensar que un país como Japón haya desaparecido prácticamente de la escena. El yen ya no es la moneda importante ni significativa, el modelo de “management” es realmente deplorable, un país que todos pensábamos que era poco corrupto se ha convertido en uno de los países más corruptos de la humanidad, se está cuestionando todo el tema sociológico japonés, la presencia de la mujer, el respeto a las personas de edad, la fidelidad a la empresa, en poco más de 10 años, una economía tan floreciente,

—153

tan rica, se ha venido abajo. Eso hace 10 años si alguien lo hubiera dicho, habríamos contestado: eso es imposible.

Si a los europeos nos hubieran dicho hace un poco más, 15 o 20 años, que llegará un momento, en enero o febrero 2002 en que 300 millones de europeos tendrán la misma moneda, los alemanes habrán renunciado al "deucht mark" que son los que han renunciado a algo decisivamente importante... y de pronto todos los europeos tenemos la misma moneda, circulamos en Europa con una sola moneda. Es cierto que nos falta Inglaterra, porque los ingleses todavía tardarán unos mil o dos mil años en decidir si son europeos o no, pero en fin, quizás en un período de tiempo razonable tomarán alguna decisión.

Pero, lo cierto es que se están produciendo permanentemente imposibles. Javier Solana contaba que en el debate entre militares americanos y europeos, los europeos no hacían más que decir «eso es imposible» cuando los americanos decían hay que lograr esto y entonces los americanos decían, «no, está tirado, se hace este circuito electrónico y se puede hacer».

154 Lo digo porque yo creo que en el mundo latino, en el mundo latinoamericano, eso de empezar a referirnos a lo imposible de una manera mítica, debería ser, quizás, un planteamiento a cambiar. Yo siempre digo que en España decimos dos frases cuando vamos a un sitio: aquí quién manda y qué es lo que está pasando. Son dos preguntas importantes, hay que saber aquí quién manda y qué es lo que está pasando.

Voy a hacer una lista muy rápida de cuáles son los debates europeos, yo comprendo que cada región tiene sus propios debates, pero creo que en alguna forma si estamos en época global, el conocer los debates que se producen en las distintas zonas nos puede hacer pensar que a lo mejor merecería la pena incorporar esos debates a nuestra propia lista, yo me llevo de aquí debates que creo que merece la pena que contemplemos en Europa.

El primer debate, es el horror que tiene Europa a ver cómo el poder americano, que ya venía siendo hegemónico, se está haciendo realmente insoportable, es un poder ya en el nivel máximo de concentración. Comparar la pax americana con la pax romana lo hacemos porque es un ejercicio histórico razonable, pero la pax

romana comparada con la pax americana era una broma, y aceptar que los que mandan son los americanos es una realidad que tenemos que asumir, luego nos gusta o no nos gusta, pero primero, aquí mandan los americanos, mandan militarmente, la supremacía militar americana, que es un dato inequívoco del poder, es terrorífica, es decir, primero los americanos, después nadie, después nadie, después nadie, después nadie y luego al rato un poco Europa, un poco Europa y poco más, pero es una supremacía total, y cuando alguien tiene una supremacía militar total, inmediatamente se llena de un poco de «chulería». Es como la persona muy fuerte, la persona muy fuerte siente la sensación de ese poder físico, en este caso el poder militar.

Pero si solamente fuera el poder militar, diríamos así es la vida, pero es que su poder económico es feroz, pensar que es un país que partiendo del nivel que partía ha estado creciendo durante muchos años por encima del 5% y por encima del 5 y medio por ciento, realmente es increíble, porque que sólo crezca lo que puede crecer un país que está en un nivel bajo de desarrollo, es posible, pero es que han estado creciendo a esos niveles durante muchísimo tiempo.

Su poder tecnológico es realmente insuperable y de eso no nos damos cuenta en el mundo, yo siempre recuerdo en España que lo que llaman ahora en América, hay una expresión que se llama conectividad per cápita, entonces los países se valoran por su conectividad, o sea, el número de enlaces electrónicos que tiene una persona en el mundo actual, conectividad per cápita pues tiene que ver con el ingreso per cápita y con ese tipo de temas.

En términos de conectividad per cápita, América debe estar ahora como cuatro veces por encima de Europa y España está en los países más bajos de Europa. Yo siempre digo: como sigamos a este ritmo España queda fuera de la revolución tecnológica, igual que en su día quedamos fuera de la revolución industrial y entonces nos quedamos fuera del sistema y por tanto había que hacer algún esfuerzo para no perder la revolución tecnológica.

Pero, es que además del poder tecnológico tiene el poder de los medios de comunicación, es decir, la información de lo que pasa en el mundo la dicen los americanos y el que la dice lo cuenta al estilo que le parece oportuno. Nosotros tenemos pequeñas fuentes de información, pero de verdad, el dato global de lo que pasa en el mundo lo tienen los americanos.

Y su poder cultural, la verdad hay que reconocerlo que es tremendo, comemos a la americana, nos vestimos a la americana, bailamos a la americana, yo no bailo, pero al fin los que bailan, bailan a la americana. Lo que vemos en televisión, en España por ejemplo, se ha demostrado que el 70 y tanto por ciento de los programas que vemos son de inspiración americana, son copiados del modelo americano, lo cual implica que es una imitación de todo el modelo americano que nos tiene allí metidos.

¿Esto es bueno o es malo? La verdad es que preferíamos un mundo más multipolar, pero si a mí me preguntaran ahora quién quiere usted que dirija el mundo tal y como está el mundo, pues yo diría que los Estados Unidos son los que están en mejores condiciones de dirigir la globalización, y lo que tenemos que aceptar es que la globalización va a ser dirigida por los Estados Unidos, que quieren dirigirla, que quieren dirigirla a su estilo y que quieren dirigirla desde una perspectiva intelectual consistente en creerse que el modelo suyo es el que ha triunfado económicamente, políticamente, etc., es lo que quieren hacer, no es que no nos escuchen, nos escuchan, pero nos miran y luego pues son galantes, pero nada más.

156

Ese debate en Europa nos tiene realmente dañados Kissinger siempre dice si a mí me encanta Europa, lo que pasa es que uno llama a Europa y no responde nadie. Y es verdad que en Europa no responde nadie o responde tanta gente que no hay manera de entenderse, porque hay una Europa alemana, hay una Europa inglesa, hay una Europa francesa, hay una Europa italiana, hay muchas Europas, muchas Europas.

Y es verdad que de pronto tenemos una moneda única, pero nuestra política no es única y todo el mundo reconoce que Europa será un poder cuando tenga una voz única en política exterior, cuando tenga una voz única en determinados niveles, y todos los aceptamos, pero de momento no pasa nada.

Este debate va unido a otro debate también fascinante en Europa, que es el futuro de la Nación-Estado. Ese es un tema que está allá en la doctrina política y todo el mundo habla de estos temas con mayor o menor pasión, unos dicen que la Nación-Estado permanecerá siempre, otros dicen que se está diluyendo, que se está perdiendo. Yo creo que las Naciones-Estado que no reconozcan que ya han perdido soberanía se equivocan, como dice Daniel Bel, las Naciones-Estado

son demasiado grandes para ser más pequeños y demasiado pequeños para ser más grandes. Ya hemos perdido una tremenda cantidad de soberanía y ese proceso de pérdida de soberanía continúa.

El debate europeo es el siguiente, debate en el que yo participo y además creo. En Europa hemos perdido la virginidad monetaria y como toda pérdida de virginidad es un dato importante, perder la soberanía monetaria no es ninguna broma, perder la soberanía monetaria es una pérdida significativa. Pero lo curioso es que no nos damos cuenta, es decir, creemos que al perder la soberanía monetaria no va a pasar nada. Sin darse cuenta de que los procesos de cambio son inexorables y una vez que uno ha perdido la soberanía monetaria ha perdido también inevitablemente la soberanía fiscal, porque no puede haber una moneda única con tratamientos fiscales distintos. De momento hay tratamientos fiscales distintos, pero inevitablemente se tendrán que corregir porque la gente no es tonta, y si una persona sabe que yendo a otro países la presión fiscal va a ser inferior, se irá al otro país, y si para hacer una transacción hay que irse a otro sitio, se irá a otro país. En España mucha gente está creando holdings en Holanda para invertir en España y comprarse una casa, porque el proceso es mucho más barato.

157

De modo que inevitablemente hemos perdido soberanía monetaria, perdemos la fiscal y una vez que hemos perdido la soberanía monetaria y la soberanía fiscal, vamos a perder la política económica. Por lo pronto el tipo de interés ya no lo establece nadie, lo dice un Banco Central, por lo tanto el ministro de Hacienda de nuestros países va a ser el ministro más bajo que se puede uno imaginar porque no tiene nada que hacer o, muy poco que hacer.

Pero, eso es lo que va a pasar y sin embargo no aceptamos que eso va a pasar y deberíamos llegar a la conclusión de que es inexorable que pase, radicalmente inexorable que pase, tardará cinco años, tardará seis años, tardará 10 años, pero es absolutamente inexorable que pase. Y por tanto, el concepto Nación-Estado, ese concepto tan tradicional, tan lleno de contenido jurídico, tan lleno de contenido político se va a ir diluyendo de una manera como un «azucarillo» como decimos y vamos a quedar en nada. El español seguirá siendo español, el francés seguirá siendo francés, pero todo eso generará inevitablemente una cierta mezcla de movimiento, los jóvenes europeos no hacen más que viajar, ya el localizarse solamente en España, ese sentimiento ya no existe.

Pero el concepto de Nación-Estado, y lo digo por las equivalencias que pueda tener en Latinoamérica, es un concepto que ahora en Europa está todo el mundo dándole vueltas. Los franceses, claro, la idea de perder el concepto Nación-Estado es que no pueden ni imaginarlo, porque un francés tiene un concepto de Francia que realmente es casi sagrado, pero lo acabarán perdiendo.

Lo que pasa en Francia es un tema que posiblemente sea un tema menor, los análisis ahora coinciden en aceptar que el Presidente realmente ha perdido por muy poco, por una fracción de un 1% o 2%, que posiblemente se deriva a la pérdida de votos por la izquierda y a la pérdida de votos por la derecha y, la verdad es que si Jospin hubiera quedado en segundo lugar, aunque hubiera sido por poco, no hubiera pasado mucho. Pero la verdad es que el dato es dramático, hoy veía en la televisión que en algunas circunscripciones el amigo Le Pen ha obtenido votaciones del 41 y del 42% y en circunscripciones serias, no digo a nivel general, pero en circunscripciones serias un 41-42%.

Todo eso demuestra que en Europa tenemos una fragilidad todavía operativa, que debilita mucho la capacidad de oponerse al poder americano. Por otra parte, tenemos el fenómeno Japón que realmente es espectacular, el tipo de interés en este momento es el 0,0001% y nadie pide préstamos, están pensando en la idea de dar dinero al que pida dinero al préstamo, lo cual sería una figura jurídicamente realmente apasionante de que el señor que tome dinero a préstamo va a recibir una compensación por tener dinero a préstamo, porque si no la gente no invierte, pero la gente no invierte. Y el dato último que hay, seguimos en un dato de crecimiento negativo, menos 1% este año 2002 y posiblemente un crecimiento prácticamente simbólico en el 2003. Con una Europa frágil, con un Japón hundido, el poder americano se hace todavía más creciente.

El otro tema en Europa en estos momentos el demográfico. De pronto, como ya hemos mencionado, países como Italia y España, países machistas, católicos, conservadores, se están convirtiendo en los países más viejos del mundo, es otro concepto imposible que nadie podría imaginar. En España la mujer para poder mantener la capacidad de la población tiene que tener entre 1,2 y 1,7 hijos, en estos momentos no se llega a 1 hijo por mujer, o sea que estamos en un proceso de descenso de la población española acelerado. Se ha celebrado la Cumbre Mundial sobre Nacimiento en Madrid hace poco y en efecto España va a

ser el país más viejo del mundo para el 2050; un país realmente aislado, con poca capacidad cultural durante muchos momentos de esta última época, en el que de pronto la mujer ha asumido un papel más activo social y laboralmente, un papel radicalmente distinto al que cumplía y nos hemos convertido en un país en donde por ejemplo en la carrera judicial más del 72% son mujeres, su capacidad de penetración en la vida activa es tremenda, es decir, se ha producido una revolución sociológica verdaderamente tremenda.

Pero ese tema tiene que ver también con el flujo migratorio, es decir, estamos perdiendo población. Para poder mantener la población y las cuotas de seguridad social que tenemos, necesitamos gente y gente en grandes cantidades, y todo eso genera el problema de la multiculturalidad, las relaciones interculturales y el cómo manejar ese tipo de temas de una manera inteligente. No puedo entrar en todos los detalles, pero por ejemplo, el tema del velo de la mujer árabe que aquí puede parecer un debate serio, sigue consumiendo páginas y páginas en Europa, pues porque hay gente que defiende que una mujer árabe tiene derecho a mantener su cultura y por lo tanto a proteger su belleza de la mirada ajena, en cambio hay otros que dicen que eso en Francia no se puede tolerar, porque Francia es el país de las libertades, etc.etc. Y en ese debate vamos a seguir infiriendo mucho.

Giovanni Sartori, que es un sociólogo italiano listísimo, plantea entonces el tema de la tolerancia, es decir, qué tipo de tolerancia tenemos que tener con las demás culturas. Y como los italianos son todos muy inteligentes y saben siempre la respuesta válida, pues da tres normas y dice: primero, no podemos rechazar nada sin antes haberlo analizado; segundo, el que tolera debe a su vez esperar ser tolerado; y tercero, el que tolera no debe sufrir daños por tolerar. Y con eso vamos malviviendo y conviviendo con un tema que nos va a dar de que hablar tremendamente, porque obviamente las culturas nuevas son más fuertes, acaban siendo mucho más poderosas y pueden generarnos problemas tremendos.

El tema intercultural también lo menciono muy rápidamente, porque me parece que es fascinante, estamos en España y en toda Europa con el debate de las dos culturas, es decir, la cultura tradicional, la cultura intelectual comparada con la cultura científica, el viejo dilema en donde en efecto los científicos en Europa ya empiezan a decirnos a los intelectuales, hombre ya está bien, vuestra

ignorancia en temas científicos es realmente intolerable, la ciencia va a ser la que va a dar solución de todos los temas actualmente y, parece mentira que una persona esté muy orgullosa de conocer muy bien a Shakespeare o a Picasso o a quien sea, pero en cambio no sepa cómo funciona la mecánica cuántica, en virtud de la cual la distinción entre propiedad, materia, espíritu, o no sabe cómo funciona la de él, sea una verdadera inepta, es inculta, porque vamos al mundo de la ciencia, vamos al mundo de la tecnología y por lo tanto a la cultura científica, la cultura tecnológica tiene que incorporarse al debate, y no puede haber ningún debate, absolutamente ningún debate, que no tenga una particularidad científica.

Leía ahora unas declaraciones de un Premio Nobel de Química en donde dice más o menos eso, el futuro de la democracia depende de la cultura científica de la sociedad y dice en concreto: "La ciencia debería enseñarse en la escuela como parte de nuestra herencia cultural, para mí es incomprensible que se enseñe lo que representan un buen escritor y se ignore la mecánica cuántica que es el mayor avance intelectual de este siglo".

160

La necesidad de incorporar la cultura científica y de conocer lo que pueda hacer y lo que no pueda hacer es tremendo, y ahí ha presentado un sociólogo alemán el debate de los límites de la cultura científica y tecnológica, en toda Europa el tema de la manipulación genética se ha convertido en el gran debate de la sociedad y la gente está debatiendo ahora ese tema de una manera todavía un poco primaria, porque además hay muchas resistencias, pero lo que todo el mundo empieza a aceptar es que si puede haber clonación habrá clonación, es decir, antes o después habrá clonación y nos parecerá horroroso que haya clonación y habrá que revisar todos los derechos civiles, porque el hijo clonado hay que ver en qué lista estará frente a los demás tipos de hijos, pero habrá clonación y habrá manipulación genética.

A mí el ver como Stephen Hawkin, lo cual es comprensible, defiende la manipulación genética, me lleva a pensar inevitablemente que en un momento determinado todo el mundo, si se sabe que a través de una manipulación genética podemos mejorar mucho en salud, esta se producirá de una manera natural y fuerte.

No quiero cansar con el tema de los debates, los menciono porque eso son en estos momentos los debates que en Europa se están dando y comprendo que tienen que ver poco con los debates en Latinoamérica. Pero a mí me gustaría transmitir algunas ideas, es decir, cómo transplantar ese debate a América Latina.

Lo primero, empezando a reconocer las cosas obvias, Latinoamérica para poder contar en el mundo tendrá que generar mecanismos de presión, nadie puede influir si no tiene capacidad de presión. Yo comprendo que es difícil, pero Latinoamérica tendrá que afrontarlo. Hemos leído un artículo sobre cómo afectaba a Latinoamérica los incidentes de Nueva York y Washington y todo el mundo reconoce que lo que ha pasado en Nueva York y Washington afectan mal a la seguridad en América Latina, porque los americanos van a establecer prioridades distintas.

Y claro si Latinoamérica no tiene algún organismo, alguna capacidad de presión, pues su capacidad de influencia en este mundo va a ser delicada. Lo digo en el sentido de que Europa tampoco la va a tener, es decir, lo digo en el sentido de que lo que decimos en Europa es a ver si llegamos a tener algún tipo de voz única para que se nos oiga, porque si no, no se nos va a oír. Latinoamérica tendrá que encontrar como sea mecánicas para poder presionar no digo tanto como para amenazar, pero generar algún tipo de «peligro».

16

En España eso lo hemos descubierto en los últimos tiempos de una manera muy clara. En la lucha contra el terrorismo por fin hemos logrado que Francia nos apoye y ni siquiera todavía del todo, pero durante muchos años, y ustedes lo saben, un terrorista vasco venía a España, mataba a la gente que le pudiera parecer oportuno, se volvía a Francia y Francia no hacía absolutamente nada, hasta que España le dijo a Francia eso se acabó, si usted juega así nosotros jugamos de otra manera. Los juegos de poderes es un tema en el cual no podemos ser, en mi opinión, demasiado ambiciosos.

El siguiente tema es el de la lucha contra la corrupción, yo creo que es el gran tema en estos momentos de la humanidad, en el sentido de que o radicalizamos la lucha contra la corrupción o los que pagan como siempre son los países pobres. En Europa, Alemania, un país tradicionalmente digamos democrático para no entrar en debates, ha firmado por fin el Convenio de la

OCDE contra la corrupción, en ese Convenio de la OCDE lo que se establece es que aquella persona que intervenga en actos de corrupción en un país extranjero, comete un delito y es juzgable en el propio país.

En Alemania hasta hace pocos meses, el corromper a un funcionario, el dar comisiones ilegales, no solamente no era delito, estaba considerado en la legislación alemana, como gastos deducibles fiscalmente y además se miraba como un apoyo importante que hacían los empresarios alemanes al desarrollo de su propio país, el argumento que decían es, no se puede competir en tal sitio si no se corrompe, por lo tanto la corrupción era una forma de aumentar el dinamismo alemán. Que ese tipo de cinismo lo mantengan países como Alemania, uno le llena realmente de dolor.

En el tema de la corrupción la radicalización de aptitudes tiene que ser más fuerte. No podemos hacer nada en ningún sentido, yo diría que incluso en términos de Agenda Social, si no afrontamos el tema de una manera real. No podemos ser utópicos ni angélicos, no podemos pensar que en los países no va a haber corrupción, pero la corrupción está creciendo permanentemente e institucionalizándose.

162

El caso de América en donde se dice que la corrupción es menor, la gente no se da cuenta, por ejemplo, de la corrupción financiera y la corrupción contable. El caso Enron ha puesto de manifiesto fenómenos espectaculares, de cómo se pueden generar procesos de corrupción a través pura y simplemente de mecánicas como puede ser la creación de un contable. En Estados Unidos, se creó una especie de contabilidad artificial para que las empresas pudieran aparecer con balances más o menos visibles y la técnica contable consistía en considerar como beneficios algo que todavía no era beneficio y en intentar reducir las pérdidas de la forma más espectacular.

Eso ha permitido fenómenos como Enron en donde hay una falsificación auténtica del proceso de contabilidad permanente, y si alguien cree que hay solamente una Enron se equivoca, en América hay muchísimas Enron que están saliendo y floreciendo permanentemente hasta el punto que el nuevo Premio Nóbel de Economía Stiglitz ha dicho que esto es un capitalismo de corrupción.

La relación entre países corruptos y países que corrompen es cada vez más fuerte y ahí los países pobres tienen que darse cuenta que los que pagan más

son ellos, es decir, que al final el daño es de los países pobres, no de los países ricos, los países ricos tienen otras mecánicas y otras posiciones.

Se me podrá decir: ¿Y cómo se pone en marcha un proceso de regeneración ética?. Es lo que hay que hacer y yo creo que ahí hay tres estamentos que van a tener que cumplir un papel muy importante: En primer lugar el estamento político, lo decía muy bien Eduardo Frei, en esto hemos insistido, creo que dicho estamento tiene que recuperar credibilidad, tiene que recuperar capacidad. Es decir, un estamento político que está perdiendo credibilidad, que está perdiendo legitimidad lleva a que el país no funcione, en eso si que no podemos hacernos inventarnos cosas, sería como reinventar la democracia, eso sería peligroso y la democracia es una democracia de partidos políticos que es lo que asegura la libertad, pero claro, con el descrédito de los partidos políticos, por ejemplo el caso de Francia es un problema clarísimamente de descrédito de los partidos políticos, manifestado en un aumento de la abstención, atención a fórmulas radicalistas, crecimiento de la extrema derecha, crecimiento de la extrema izquierda, todos síntomas inequívocos del descrédito del sistema político.

El estamento político tendrá que hacer su proceso autocrítico y tiene que hacerlo ya, tiene que hacerlo pronto y tiene que hacerlo bien, porque además se enfrenta a un problema muy grave, que es que se está produciendo una especie de crisis ideológica en virtud de la cual las diferencias ideológicas cada vez son menores, cada vez son más de matiz, cada vez son menos palpables en el sentido real de la palabra. El hecho, por ejemplo, de que José María Aznar escriba artículos con Tony Blair y lo firman los dos juntos, eso no se puede imaginar, es decir, que una persona tan conservadora como Aznar haga ese tipo de cosas con Tony Blair, demuestra que ya hay una serie de aproximaciones ideológicas que obligan a los partidos políticos a refinar mucho más sus mensajes y sus capacidades.

El segundo estamento es el estamento de la riqueza, el estamento empresarial. El estamento empresarial tiene que darse cuenta de que si quiere seguir siendo rico, tiene que enriquecer a los pobres. Que ante el peligro la gente empiece a aceptar de verdad que la Agenda Social es muy importante, lo que hacen en definitiva es darse cuenta de este tema. Los americanos, por ejemplo, y volviendo otra vez al efecto americano, al tema del terrorismo no le daban importancia, ahora le dan importancia y de pronto empieza a descubrir que el

163

terrorismo tiene que tener relación con fenómenos como la pobreza, tiene que ver con fenómenos como el subdesarrollo cultural, tiene que ver con fenómenos como el fanatismo religioso, y entonces dicen, a todo eso hay que atacarlo, pero no porque se hayan vuelto buenos, sino porque de pronto se dan cuenta de que el peligro terrorista afecta a su propia existencia como nación y, entonces ahí están dispuestos a hacer absolutamente lo que ellos decidan. De paso se han enterado de que existe una cosa que se llama el Islam y como América es muy mimética, ahora todas las universidades están estudiando el Islam, todo el mundo sabe del Islam, todo el mundo habla de Islam, es una cosa maravillosa, es una cosa que es una pesadez, porque es que.. (y aquí utilizaré la palabra ese paradigma que se puede aplicar a todo), nos encontramos con casos «paradigmáticos» como el de un americano que intervino en una reunión internacional demostrando que sabe todo lo del Islam, sabe los términos, sabe lo que pasa en eso, en fin, sabe absolutamente todo, incluso yo creo que algunos han empezado a leer el Corán, cosa que me parece difícil, pero es posible que lo hayan hecho.

164 Pero eso es un poco el tema en el cual tenemos que jugar todos los demás, es decir, yo estoy convencido ya que el mundo rico se empieza a dar cuenta que: o enriquece a los pobres o no puede seguir siendo rico, pero por peligro, porque se dan cuenta, que la gente está en la calle, la gente va a la calle, la gente está ya un poquito harta del tema éste, todos lo decimos, es que el 20% es rico y el 80% pobre, eso parece como un desequilibrio, pero bueno, eso lo sabíamos desde siempre, pero ahora el problema está en qué ese desequilibrio, en que esa relación por esa riqueza genera un peligro para los ricos y entonces ahí hay que incidir, porque el mundo rico reaccionará cuando vea que está realmente en peligro, en América ahora se dan cuenta que están verdaderamente en peligro.

Tal y como está la reacción de Estados Unidos parece como si no se dieran cuenta y es verdad, es que de vez en cuando la tendencia a cometer errores los americanos es muy grande. Pero al final se han dado cuenta de que ese tema tienen que afrontarlo, a veces van radicalizar la lucha frente al terrorismo, pero es un tema que van a tener que plantearlo.

El tema de la pobreza y la riqueza ya es un tema decisivo, no es un tema menor. Yo lo único que quería insistir es que el tema de la Agenda Social que hemos debatido hoy aquí con tanta riqueza y con tanta fuerza, es realmente el

tema, es el tema, el tema la ciudadanía, el tema de la sociedad civil, que es otro tema en el cual tenemos que empezar a pensar de una manera real. Por que es que al final la calidad democrática guarda una relación directa con la musculatura de la sociedad civil, una sociedad civil pobre no da calidad democrática, tenemos que ayudar a las fundaciones, tenemos que ayudar a las ONG, tenemos que generar el que la gente tenga un sentimiento de responsabilidad participativa. Lo que distingue a América de Europa en concreto, y eso todo el mundo lo reconocemos y lo afirmamos, es que la relación del ciudadano con el Estado es distinta, en América lo que hay es una sociedad civil potentísima, en cualquier sitio al que uno vaya, todo el mundo tiene la sensación de participación ciudadana, todo el mundo participa en algún tipo de fundación, todo el mundo está participando permanentemente en la vida social.

En nuestros países, en los países latinos, en los países europeos en su conjunto, el ciudadano está muy acostumbrado a Estados muy fuertes, a gobiernos muy fuertes, a poderes muy fuertes, a pensar que el Estado arregla todas las cosas, y en ese terreno yo creo que también la relación tiene que ser distinta y que ahí tanto en Europa como en Latinoamérica, podemos tener una agenda común.

Un último detalle en cuanto a las mecánicas de lobby. Un tema que España está ahora replanteándose y en el cual podríamos quizás llegar a algún tipo de acuerdo participativo, es que España nunca ha tenido lobby en Estados Unidos, nunca, así como lo tienen los italianos, lo tienen los ingleses, lo tienen los japoneses, todo el mundo. España nunca ha tenido lobby en Estados Unidos, entre otras cosas porque nunca hemos tenido emigración a Estados Unidos, la emigración a Estados Unidos ha sido europea, pero de España realmente no. Y venimos dudando de si debíamos tener lobby o no y de pronto la gente se ha dado cuenta de que hay una etnia, por llamarla de alguna forma, que es la etnia hispana, los "hispanic", que están teniendo un crecimiento en Estados Unidos colosal, tanto en términos políticos como económicos e incluso empresariales.

Cuando uno ve que Al Gore y Bush hablan, mal ciertamente pero hablan español, que nadie crea que lo hacen porque son muy generosos, lo hacen porque se dan cuenta que una pequeña palabrita en español les acerca a un electorado que empieza a ser importante, y de qué manera empieza a ser importante, los datos son espectaculares, en el momento son un 33% y es la etnia que

está creciendo más rápidamente. No digo que sea fácil, pero que a Latinoamérica y a España se les debería ocurrir algo para utilizar el elemento hispánico dentro de un país como Estados Unidos es evidente y podría ser alguna forma inteligente de lobby, comprendo que es complicado, comprendo incluso que es un tema delicado, pero yo lo digo porque en España nos hemos dado cuenta tarde de este tema, la Fundación Ortega y Gasset va a organizar el Foro España-Estados Unidos, vamos a invitar a un grupo significativo de líderes hispanos para hablar con ellos de la posible relación de España con estos líderes y yo pienso que Latinoamérica y España deberían poder pensar en operaciones de triangulación. Es decir, yo creo que entre Estados Unidos, Latinoamérica y España, caben posibilidades de triangular operaciones, en el mundo universitario e incluso en el mundo económico.

Y yo creo que dentro de las nuevas agendas, a mí este tema me parecería un tema en el cual, con la ayuda de gente como ustedes, podríamos avanzar un poco.

166 Perdón por el desorden y perdón por el planteamiento, pero realmente lo que yo quería terminar diciendo es que el tema de Agenda Social es el tema decisivo y que sin Agenda Social no hay futuro, igual que antes se decía que sin democracia no hay futuro, pues o hay Agenda Social o pura y simplemente no hay futuro, y por lo tanto yo creo que el esfuerzo que hemos hecho este día y medio con la magnífica hospitalidad chilena, es un encuentro lleno de positividad y esfuerzo.

Gracias.

REFLEXIONES Y ACLARACIONES FINALES

Gracias ante todo por enriquecer este debate que considero que es importante, y que quizás convendría que lo estudiáramos en México con motivo de abordar el tema de competitividad, el hablar en el futuro de un modelo competitivo, porque ahí hay temas realmente fascinantes desde el punto de vista de cultura. En Europa se están generando por ejemplo movimientos anticonsumistas, pero no basados en ningún tipo de desprecio religioso o moral, sino pura y simplemente porque creen que el consumismo es una trampa permanente y que lo importante y lo elegante, no solamente lo importante sino lo elegante es no consumir, que es muy de provincianos el consumir mucho, que en adelante el lema es no consumir.

Yo soy poco religioso, pero hay una frase en la Biblia que yo mantengo siempre, que es la frase: «lo que nos amenaza también está en peligro, que nadie crea que los poderes son eternos». Estados Unidos tiene ahora un poder hegemónico, lo perderá, demos por seguro que lo perderá. Yo recuerdo cuando Estados Unidos estaba en una crisis interna de escepticismo realmente tremenda. Que nadie crea que este poder es eterno, ese poder caerá, antes lo hemos mencionado, porque en efecto hay una serie de datos sobre el terreno muy significativos, por ejemplo, el crecimiento de la población hispana en Estados Unidos, me refiero a norteamericanos de origen hispano, no me refiero a la emigración, sino a norteamericanos auténticos de origen hispano, pues puede cambiar la fisonomía, el comportamiento cultural de un país.

Es cierto, por ejemplo, que ahora se empiezan a generar nuevos valores. En Europa un fenómeno típico ya, es que las personas saben valorar muy bien cuándo dicen que no a un aumento en el progreso de una escala de dirección, cuando el grado de responsabilidad aumenta demasiado, hay mucha gente que dice, no, yo me paro aquí, no quiero tener ni un gramo más de responsabilidad por más que me duplique usted el sueldo, porque yo no quiero tanta responsabilidad, es decir, no quiero ese tipo de temas.

De modo que en este tipo de fenómenos yo lo primero que quiero establecer es, y lamentaría si he transmitido otra sensación, es mi optimismo con respecto al tema de la humanidad. Si se nos hubiera dicho al principio del siglo XIX lo que iba a pasar en materia de avances tecnológicos al final del siglo XIX, hubiéramos dicho: eso es imposible, la humanidad no puede vivir con eso. Y la verdad es que vino una revolución tecnológica y una revolución tremenda ¿y le ha pasado algo a la condición humana? No, la humanidad sigue teniendo una fuerza tremenda y sabe que de vez en cuando debe bordear el caos, pero al final domina un poco todo este caos.

Y aquí va a haber una revolución genética tremenda y una revolución tecnológica tremenda y una revolución científica tremenda, pero la humanidad puede más que todas las revoluciones científicas y tecnológicas, al final, al final cuando le pregunten a usted qué quiere ser, pues uno dirá: yo quiero ser feliz, porque lo que todos queremos es ser felices.

Lo que sí digo es que ahora es verdad, por eso hablaba de lo imposible, que ahora es verdad que el mundo está en condiciones de afrontar el tema de la pobreza. Es decir, hay medios tecnológicos, medios económicos, medios políticos para afrontar ese problema, se puede afrontar. Si no se quiere afrontar no se afrontará, pero se puede afrontar. Es decir, si los países ricos se sentaran, no como han hecho en la Cumbre de Monterrey, porque algo hemos de aprender. Los americanos han dicho una cosa muy clara, yo voy a dar más dinero siempre que el país tenga un modelo políticamente democrático, siempre que tenga un modelo de economía de mercado y siempre que se respeten los derechos humanos. Entonces, si tiene un modelo de mercado y tiene un modelo político desarrollado y además se respetan los derechos humanos, para qué necesitan un 0,7%. Pero eso forma parte de los nuevos realismos del poder político que son verdaderamente dolorosos.

168 Pero yo vuelvo a insistir, primero, que es posible y segundo, que tengo el convencimiento de que el mundo rico se ha dado cuenta de que solamente puede proteger su riqueza enriqueciendo a los pobres. Lo que sí es verdad y en este momento me gustaría insistir, es en el tema del déficit democrático de la globalización. La globalización es perfecta y además es irreversible, es como el amanecer o el anochecer, podemos oponernos lo que queramos, pero no es un proceso reversible, es un proceso radicalmente inexorable y sí que es un proceso natural, las economías inicialmente eran de pueblo, después de provincia, después de región, después de países y así es el proceso expansivo económico, eso no hay quien lo pare.

Insisto en que hay un déficit democrático brutal, en cualquiera de nuestros países cuando una persona va a hacer una inversión en Bolsa, tiene una Comisión Nacional de Mercado de Valores, tiene un Síndico de la Bolsa, tiene recursos... es decir, tiene todo un sistema para poder hacer una pequeña inversión de 100 dólares o 200 o 1.000 dólares, pero tiene todo un sistema administrativo, político, jurídico, que protege ese caos, a nivel mundial eso no lo hay, pues tendrá que haberlo, tendrá que haber un Tribunal Penal Internacional.

Pero ¿qué pasa? Que ahí volvemos otra vez al sentimiento del poder, América para qué quieren tener en América un Tribunal Penal Internacional, no le interesa nada. ¿Para que vaya a cualquier país y le ponga un pleito y le reclame y se lo

gane? Para eso no quiere tener un Tribunal, porque ellos son el Tribunal, ellos son los que deciden de una manera, a lo mejor correcta, lo que hay que hacer y lo que no hay que hacer. ¿Para qué van a tener controles globales en ese tema?

Pero hablando del tema de riqueza y de pobreza, me fascinó un debate que tuve en Buenos Aires, que luego lo repetimos en Valencia, con un profesor que quizás alguno de ustedes conozca, es un profesor de la Universidad de Harvard, Laurence Sison, que recogiendo las tesis de Fukuyama, de Francis Fukuyama, habla de culturas que generan riqueza y culturas que generan pobreza y que ese es un tema tan antiguo como la unidad y dice cosas, lo digo textualmente para que no se me cite mal, pero dice textualmente lo siguiente, lo digo porque ellos, por ejemplo, decían que lo que pasaba en América Latina no era otra cosa que la culpa de una herencia española realmente maléfica y decía este Laurence Sison, que hay programas de culturas progresistas que son el protestantismo y el confucionismo y regresistas como el catolicismo, el islamismo o el budismo, en cuanto estas últimas se resisten a pensar en términos de futuro conciben el trabajo como una maldición, lo cual es verdad, porque todo el mundo sabe que el trabajo es una maldición, antepone los intereses de la familia o el clan al interés general de la sociedad, es decir, a las formas nepóticas, y toleran una apreciación excesiva de la religión en la sociedad civil.

Entonces, alrededor de eso se han generado unas técnicas, ahora Francis Fukuyama intenta decirle a los pueblos, mire usted que hay culturas que generan pobreza, es decir, por qué un país es rico y otro país es pobre, es decir, por qué hay países que han sido permanentemente pobres y por qué hay países que han sido desde el principio fundamentalmente ricos, porque hay culturas que generan ese tipo de comportamientos.

Yo no creo que ese debate sea un debate estéril y creo que es un debate que deberíamos en alguna forma mirarlo con inteligencia y que estos debates, por ejemplo, estos datos negativos que ahora tienen que en el sentido que el catolicismo nunca ha tenido una buena relación con la riqueza, nunca, que el protestantismo no ha hecho otra cosa que justificar la riqueza y considerarla como un mérito de la persona que acumula riquezas siempre que las utilice bien, pero es decir, que en todo este tipo de datos yo creo también que el propio estamento

religioso tendrá que hacer su pequeño proceso de adaptación a la sociedad en la que vivimos, porque estamos en una época de profundos cambios.

Yo lo que quería decir es que en ese aspecto cuando se nos dice, cuando por ejemplo el presidente Lacalle decía, no se puede tratar un magrebí igual que a un ecuatoriano. Sí, se puede y se debe tratar a un magrebí igual que a un ecuatoriano. Para España, por ejemplo, la relación con África es una relación decisiva en términos de prioridad política y desde el exterior, nuestra relación con Marruecos, que es una relación complicadísima y difícil, nos obliga a tener ahí unos cuidados exquisitos. Por otra parte hay que reconocer que España tiene una cultura islámica y una cultura árabe profundísima, importantísima desde todos los puntos de vista, a veces en algunos aspectos tan importantes como la propia cultura europea. Yo creo que un país como España tiene que plantearse el tema de la inmigración como hacen por ejemplo los americanos que en eso son muy pragmáticos y que consiste en establecer cuotas, establecen cuotas y dicen cada dos años América va a permitir la emigración legal de tantas personas, tantas de Asia, tantas de Europa, tantas de África y tantas de... Hay que crear un modelo de inmigración, pero yo no creo que España deba hacer ninguna discriminación con respecto a Latinoamérica y con respecto a otros sitios, no lo creo sinceramente, si no lo diría.

Y luego, yo vuelvo otra vez un poco y termino con esto, al tema del liberalismo, vuelvo a reiterar otra vez, no hay nada más contrario al liberalismo que lo que se llama ahora neoliberalismo, yo pido a los que utilizáis la palabra neoliberal, que olvidéis cualquier relación con el concepto de liberalismo este es una ideología ética, que cree, como es lógico, en las fórmulas que aseguran las mecánicas de libertad y cree que la democracia es un mejor sistema porque genera libertad política y genera confrontación política y genera un mercado político, que es la lucha ideológica de los partidos políticos, y crean el mercado económico, porque en su conjunto, cuando funciona bien el mercado es en efecto el sistema que genera más riqueza y permite por tanto más distribución. Lo decía Eduardo Frei y lo decía Lagos, no podemos olvidar que para poder hacer algo hay que crear riqueza, como creamos que no hay que crear riqueza estamos perdidos y que el mercado es el mejor sistema para generar riqueza, eso no lo puede poner absolutamente nadie en duda, lo que sí es verdad es que cuando no ha funcionado el mercado, no se genera riqueza o se ha hecho mal.

Casi todos los sectores importantes son sectores regulados, por ejemplo, la industria eléctrica, en la industria eléctrica los precios están establecidos, no funcionó el mercado, no hay competencia de mercado, pues entonces ahí hay abusos, pero donde funciona el mercado el sistema económico genera unas externalidades y una capacidad de acción realmente admirable. Criticar al mercado es malo, criticar al consumismo es malo, que nadie crea que el consumismo es malo per se, si no hubiera consumo no hubiera mercado, cuanto más se consume de lo que sea es bueno, el que quiera, pero sin consumo no hay mercado.

Y por último, a mí me gustaría que la idea esa de que Latinoamérica y España, generaran algún tipo de triangulación con Estados Unidos en el sentido del *lobby*, a través del mundo hispánico, a través de esos factores, a mí me parece que son ideas que en este mundo global merecerían la pena.

Una disculpa final, yo soy consciente de que aunque he hecho un esfuerzo titánico para intentar clarificarme entre tantos debates como he hablado, no se puede tratar en media hora. Cada debate de éstos requeriría realmente un tratamiento profundo, pero sí creo que en la agenda futura algunos de estos temas deberíamos incluirlos como debates que podrían acercarnos un poco más a ciertas realidades de tipo económico que están circulando por el mundo.

GLOBALIZACION Y EDUCACION: LOS DESAFIOS PARA AMERICA LATINA

Francisco Piñón

PRESENTACION

El presente documento fue elaborado bajo los auspicios de CEPAL, OEI y Corporación Escenarios, a partir de tres reuniones: dos de consultores en Paipa y Bogotá, y una tercera con los directivos de CEPAL, OEI y los ex Ministros de Educación de América Latina que se realizó en México. Este documento tiene por objeto inducir la discusión de la agenda de América Latina en el siglo XXI en el Segundo Encuentro de ex Presidentes de América Latina.

En su elaboración participaron: por la Corporación Escenarios, el ex Presidente de Colombia Ernesto Samper Pizano y Adriana Camacho; por la CEPAL, su Secretario Ejecutivo José Antonio Ocampo, el ex Ministro de Educación de Chile José Pablo Arellano y el Director de CEPAL en Colombia Juan Carlos Ramírez; por la OEI, su Director Francisco Piñón, la Directora de OEI en México Patricia Pernás, los consultores José Rivero de Perú y Lucía Tarazona de Colombia y los ex Ministros de Educación Jorge Rodríguez de Argentina, Gloria Helfer de Perú, Miguel Limón de México, Raquel Texeira de Brasil y Abigail Rodríguez de Salvador.

— 173

EDUCACION: ELEMENTO ESENCIAL DE COMPETITIVIDAD, CIUDADANIA E INTEGRACION

No existe una noción clara sobre el nuevo concepto de la globalización. Algunos la asocian con la expansión de la tecnología informática (Castells); otros, con el mayor nivel de interacción económica resultante de la apertura de nuevos espacios de mercado (Banco Mundial); con la mayor movilidad de capitales (George Soros); con la homogeneización cultural (Huntington); con la occidentalización capitalista (Fukuyama), o con el cambio de la red de relaciones sociales resultantes de la modernidad (Giddens).

La globalización podría caracterizarse, simple y sencillamente, como un escenario resultante del final de la guerra fría, en el cual se está produciendo una reorganización de actores, normas y relaciones que terminarán por producir un nuevo esquema de interacciones planetarias. Los beneficios de la globalización están directamente asociados a sus posibilidades de ser realmente global, es decir, para todos, de reducir los costos sociales inherentes a su aplicación y crear un entorno para su desarrollo, que respete el pluralismo cultural. Estas tres exigencias están, a su turno, directamente relacionadas con la posibilidad de avanzar en una agenda educativa regional para la globalización.

En ese sentido, la globalización plantea hoy para América Latina el interesante desafío de retomar las discusiones de hace cincuenta años, cuando se impulsó el denominado modelo cepalino o modelo proteccionista de desarrollo. No tanto para regresar al esquema de entonces, como para definir un proyecto político que le permita a la región enfrentar los desafíos que le plantea una mundialización que tiende acabar con las fronteras económicas, conectar el planeta a través de una red compuesta por nodos informáticos, desaparecer los viejos esquemas estatales de control político y desarrollar una nueva ética global basada en cruzadas como la defensa de los derechos humanos o el respeto del medio ambiente.

No podemos equivocarnos sin embargo al asumir los retos de una Nueva Agenda Global descuidando las tareas pendientes de la Agenda del Siglo XX. Aplicar ambas agendas simultáneamente es faena que requerirá formidable esfuerzo. Compatibilizar sus fines y ritmos de implementación de acuerdo a cada realidad nacional será, de aquí en adelante, la clave de las políticas educacionales.

Son "asignaturas pendientes" del siglo XX: universalizar la cobertura preescolar, básica y media, incorporar a las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejorar la calidad y resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres de la población infantil, juvenil y adulta; formar para la ciudadanía —esto es para el ejercicio solidario, participativo y responsable de la democracia— y modernizar la educación técnica de nivel medio y superior; masificar la enseñanza de nivel terciario; superar asimetrías entre educación rural y urbana, pública y privada.

Estas son tareas que fueron definidas no sólo para América Latina, sino para todos los países del mundo en las cumbres mundiales de educación celebradas

en Jomtien (1990) y Dakar (2000). Sin embargo, adquieren para nuestra región especial relevancia no sólo por el rezago de nuestros logros educativos en relación con países de la denominada "clase media" (Sudeste asiático, Europa Central y Oriental) sino, sobre todo, porque este continente sigue siendo el de mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y solamente aumentando significativamente la calidad y el acceso a la educación —específicamente de la educación pública— será posible crecer con equidad.

La segunda agenda esta referida al salto hacia el siglo XXI emprendiendo las "nuevas tareas", adaptando para ello estructuras, procesos y resultados del sistema educativo y las políticas educacionales a las transformaciones que por efecto de la globalización, experimentan los contextos de información, tecnológico, de conocimiento y de significados culturales en que se desenvolverán los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Las dos agendas por desarrollar están referidas a tres dimensiones: la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social y la competitividad en lo económico.

DESAFIOS Y METAS REGIONALES EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACION

EDUCACIÓN Y GOBERNABILIDAD

En la medida que se universalice la calidad en la oferta educativa, el sistema social se hace más inclusivo y por ende se va a requerir una nueva racionalidad y una nueva institucionalidad. El nuevo ciudadano, formado para el hacer, para la convivencia y para el aprendizaje a lo largo de su vida, defenderá el ejercicio de una nueva generación de derechos y deberes y buscará afianzarse en los valores y las raíces que protejan su individualidad en un contexto global que tiende a la homogenización. Gobernar un sistema nuevo, conformado por una increíble heterogeneidad de experiencias, valores e intereses, demandará esfuerzo y compromiso de toda la sociedad. Urge entonces un verdadero pacto social donde no sólo el gobierno, sino los medios de comunicación, las empresas, los gremios profesionales, las organizaciones de la sociedad civil, en fin, asuman como propia la realización de las agendas educativas por desarrollar.

Las deficiencias en la gobernabilidad del sistema educativo tienen un impacto importante en la pobre calidad de los resultados en todos los países de la región. Esta ingobernabilidad se asocia con alta rotación de las autoridades superiores de los ministerios de educación, introduciendo una gran discontinuidad de políticas; sobrecarga de normas y regulaciones en el sistema; falta de autoridad y/o capacidad de dirección adecuada; falta de regularidad y propósitos claros en la evaluación del personal docente; excesivo ausentismo y huelgas. En algunos casos el empleador desconoce el número de docentes que está contratado y ejerciendo la docencia. Los intereses corporativos tienen influencia exagerada sobre el sistema de educación pública mientras que los padres u otros actores en la sociedad tienen escasa incidencia.

Para mejorar la gobernabilidad del sistema se requiere:

Continuidad de las políticas educativas. En el escenario de la globalización se requiere llegar a un equilibrio entre la necesidad de dar continuidad a políticas cuyos frutos no se verán antes de dos o más generaciones — por ejemplo: descentralización, cambios curriculares o cualificación de la formación inicial de maestros por ejemplo— y la necesidad de incorporar las novedades que día a día llegan a los países traídas por los vientos de la globalización. Se trata de buscar el equilibrio entre la continuidad y el cambio de manera que sea posible sostener reformas sin caer en la trampa de la rigidez legal o institucional. La construcción de consensos sociales que permitan forjar una visión de largo plazo para la educación -Planes Decenales por ejemplo, como los que construyeron El Salvador y Colombia- facilitará la adaptabilidad al cambio sin perder de vista metas definidas como esenciales por la sociedad de cada país.

Descentralización del sistema educativo. La descentralización de autoridad y funciones desde el gobierno central hacia las unidades locales de gobierno es casi generalizada en nuestros países y se ha desarrollado en medio de un conjunto de tensiones. Por una parte no se ha superado la tensión entre la transferencia de responsabilidades y la necesidad de fortalecer los entes de gobierno nacionales para cumplir un nuevo encargo de dirección, fomento y evaluación. Por otra, la descentralización pedagógica se enfrenta a la falta de

preparación para ejecutarla en quienes asumen la responsabilidad. De ahí el reclamo para que el fortalecimiento de la capacidad normativa del núcleo central (nacional o federal) vaya de la mano con la calificación de las bases educativas (escuela y órganos intermedios). El éxito del proceso dependerá en buena parte de la capacidad de comprender y disponer para un conjunto altamente heterogéneo de gobiernos subnacionales e instituciones escolares. Descentralizar sin tomar en cuenta los desequilibrios existentes puede agudizar las diferencias y hasta provocar intentos separatistas en las provincias periféricas. Por ello es muy importante que el proceso de descentralización vaya acompañado de un monitoreo constante que permita seguir y evaluar su progreso, así como de instrumentos que permitan apoyar a las regiones más pobres con instituciones más débiles para garantizar que cada país avance en un desarrollo equilibrado.

Consolidación de la democracia escolar. El proceso de descentralización en América Latina no ha tenido el carácter puramente economicista que le ha caracterizado en otras regiones del mundo. Si bien la adopción de esta reforma se dio de forma simultánea con la implementación de estrategias de mercado que llevaron a confundir su esencia fundamentalmente política con las propuestas a favor de la privatización por parte de organismos multilaterales de crédito, en general hemos logrado defender la apuesta por una descentralización de estirpe política y propósitos democráticos. Es por ello que resulta imprescindible fortalecer o crear donde no existan, mecanismos de gobierno escolar mediante los cuales la comunidad educativa participe en la construcción de su propio proyecto educativo. La participación y la construcción de *comunidad educativa* son procesos simbióticos. La comunidad no es simplemente el conglomerado de vecinos de la escuela, sino un grupo humano con identidad, identidad que se va formando a medida que se responden colectivamente interrogantes sobre lo que es relevante y pertinente ofrecer en las instituciones escolares que dan sentido a esa comunidad. Existen ejemplos para observar como el Colombiano, donde por Ley Nacional se establecieron funciones y órganos del Gobierno Escolar Democrático —donde tiene asiento educadores, alumnos, exalumnos, familias, representantes del sector productivo local— y se otorgó autonomía a la escuela para definir su Proyecto Educativo Institucional.

Fortalecimiento de la gestión. Tanto en el nivel de las instituciones rectoras del sistema como en el nivel de las instituciones escolares se hace necesario fortalecer su capacidad para planificar, verificar, ejecutar y aprender *como organizaciones*. Su efectividad —es decir su capacidad de cumplir cabalmente su misión— depende de la cantidad y calidad de aprendizaje colectivo que desarrollen, lo cual a su vez depende de la manera como se ordene el trabajo al interior y en relación con el entorno. Garantizar que esto suceda en la tarea fundamental de la gestión. En el mundo educativo, donde los recursos técnicos y financieros son escasos, una buena gestión debe ser capaz de canalizarlos de manera eficiente y productiva. En la mayoría de nuestras instituciones escolares es reciente la organización de personas y procesos para la toma de decisiones. En la mayoría de casos, estas decisiones aún están limitadas a la distribución de cantidades muy pequeñas de recursos físicos sin que se haya trascendido al plano de definiciones pedagógicas o de administración del personal docente. Se habla de autonomía escolar pero muchas veces se olvida que un buen porcentaje de escuelas son uni-docentes y de enseñanza multigrado. Para éste conjunto de instituciones, es necesario repensar esquemas de gestión que por una lado garanticen una mejora sustancial en su calidad y por otra les permitan tomar decisiones que hagan más pertinente su oferta pedagógica, insertándolas en planes educativos de mayor escala (redes, núcleos, municipios). Sin duda alguna, una de las áreas con mayores retos es la gestión del recurso humano. En el sector educativo, las decisiones sobre nombramiento, promoción, remoción, estímulos a los docentes tienen que comenzar a basarse en un sistema eficiente de carrera que valore el desempeño.

Sistemas nacionales de evaluación. La generalización de sistemas de evaluación y de la responsabilidad por los resultados pedagógicos es aún tarea pendiente. La evaluación de docentes y estudiantes debe permitir conocer las áreas de mayor debilidad y las de mejor rendimiento y a partir de esos datos, establecer prioridades. Es importante el buen uso de la información y la adecuada difusión que se preste a los resultados de la evaluación para que ella no se presente como un castigo sino como un estímulo. Si al interior de los gobiernos existe esa decisión y se obra en consecuencia, será posible llevar a cabo la evaluación de la mano de los docentes, quienes entenderán sus bon-

dades como un puntal de su profesionalización. En cuanto a la evaluación de estudiantes, resulta necesario ingresar a circuitos evaluativos como TIMMS compitiendo con países del primer mundo. Ello permitirá contextualizar los avances históricos de cada país en materia educativa, ubicar las áreas donde flaqueamos y analizar el valor de los resultados y las dificultades que enfrentan otros países con mayores recursos. En el caso de instituciones autónomas, complejas y diversas como las de educación superior es indispensable introducir mecanismos de acreditación de programas de acuerdo a estándares internacionales.

Optimizar la asignación de recursos. Responder a la pregunta sobre cómo distribuir de la mejor manera posible los escasos recursos con que cuentan los sistemas educativos de nuestros países supone un ejercicio para establecer prioridades. En el contexto Latinoamericano, no sólo es necesario aumentar recursos para los más pobres sino además incrementarlos en proporción mayor al aumento que se registre para sectores menos desfavorecidos. Para llegar a éste punto se requiere sustituir mecanismos de asignación en base histórica por otros que introduzcan una mayor equidad y promuevan la eficiencia en el uso de los recursos. Un complemento necesario es la implementación de controles sociales a la inversión y la rendición de cuentas de manera obligatoria y sistemática.

LA CREACIÓN DE NUEVA CIUDADANÍA

Otra forma de comprender el papel de la educación en el mantenimiento de la gobernabilidad es su aporte a la creación de una nueva ciudadanía. Esta nueva ciudadanía estará fundamentada en el planteamiento que hace el Profesor Amartya Sen en el sentido que los hombres son menos libres mientras más necesitados y la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad. Por ello, la superación de la pobreza no es un problema de reparto como del diseño de políticas de inclusión e integración cuyo elemento determinante debe ser una nueva política en materia de educación.

La concepción de una nueva ciudadanía también se relaciona con el debate entre identidad y globalización en el que se trata de preservar la diversidad

cultural de las visiones totalizadoras que se tratan de transmitir a través de la red. América Latina participa, como sub-cultura occidental, de algunos valores de la denominada "cultura de occidente", como el pluralismo social, la democracia representativa, el respeto a la propiedad privada y el carácter secular de sus instituciones; pero también presenta, como región, sus propios rasgos de identidad, como el valor del concepto de solidaridad, la comunidad lingüística alrededor del español, su condición de fragua étnica de distintas razas y etnias y las particularidades propias de su adhesión mayoritaria a la fe católica.

El sistema educativo latinoamericano debe actuar como un transmisor de estos valores para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, simultáneamente, permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales sin renunciar a una identidad latinoamericana.

Los escenarios deseables en la educación latinoamericana para dar más fuerza y vigencia a la propuesta de inter-culturalidad para todos, suponen una actuación en diversas esferas a la vez: en primer término, consolidar la educación intercultural y bilingüe, y hacer operativos los dispositivos legales vigentes en lo que atañe a posibilitar una inter-culturalidad para todos. Además, garantizar a niños y jóvenes la posibilidad de afirmar su cultura, experiencia y lengua en la escuela y en los medios de comunicación, retos que no pueden enfrentarse sino desde el desarrollo de nuevas competencias en docentes y directivos de centros educativos y universitarios.

Finalmente, la educación para una nueva ciudadanía se fundamenta en la noción de sociedad civil que alguien definió como "la suma de muchos sacrificios que tenemos que hacer para vivir juntos". La educación no sólo forma capital humano. Es también forma de realización humana y mecanismo de transmisión de valores sociales que permiten la convivencia. La educación tiene un papel central en la formación de valores para la democracia, en enseñarnos a trabajar juntos respetando la diferencia, a participar sin agredirnos, a ser solidarios al tiempo que competitivos. Para que este papel pueda desarrollarse plenamente, es necesario comprender que no sólo la escuela educa, también existe responsabilidad educativa en los líderes políticos y sociales, en los medios de comunicación, en las familias. Es urgente que todos los actores asuman colectivamente sus correspondientes roles para lograr una educación universal de calidad.

EDUCACIÓN Y EQUIDAD

ACCESO, PROCESOS Y RESULTADOS

Las características de gran desigualdad en la redistribución del ingreso que presenta América Latina desde hace décadas, si bien tiene orígenes fundamentalmente económicos y de injusticia social, se vinculan también a la inequidad en el acceso, procesos y resultados educativos.

Una primera de esas expresiones es el hecho de que las oportunidades de acceso y permanencia en una educación calificada, son notoriamente heterogéneas. A pesar de la notable expansión de la cobertura escolar, hay evidentes *inequidades antes del sistema formal* puesto que el acceso a la educación inicial está lejos de ser universal. Igualmente hay *inequidades durante el sistema escolar* puesto que no todos los que comienzan tienen garantía de terminar.

De hecho, una cuarta parte de los niños que comienzan la primaria no la concluyen, lo que representa más del doble que en otras partes del mundo. Un fenómeno adicional es el de la estratificación de los establecimientos educacionales, que genera procesos pedagógicos diversos. Esto se da no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas y privadas, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Las escuelas de mayor prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a mayores recursos, generándose así circuitos de reproducción de inequidades. El medio rural y las poblaciones indígenas han avanzado muchos menos en lo educativo que las áreas urbanas y las etnias dominantes. La educación rural expresa las carencias de un sistema educativo pensado desde y para las realidades urbanas, la descentralización educativa aún no logra mejores condiciones materiales de trabajo educativo en esos medios que son, con escasas excepciones, pobres o muy pobres.

Superando los anteriores procesos de reproducción de inequidades, sería posible superar la *inequidad posterior al sistema educativo*, es decir la inequidad en el acceso al trabajo que hoy en día se encuentra segmentado de acuerdo al lugar o institución donde se educó la persona.

Finalmente, debemos remediar las desigualdades en los propios sistemas educativos. Las cifras disponibles en cuanto a la distribución presupuestaria

del sector educativo señalan que el gasto público correspondiente al nivel terciario absorbe el 23% del gasto total del sector a pesar de atender el 6,3% de los alumnos; en cambio, el nivel primario —que atiende al 72,6% de la matrícula total— absorbe un 51% del presupuesto sectorial. Estas cifras agravan los niveles de desigualdad pues hay evidencias de que son los más pudientes o los que tienen apoyos adicionales a los recibidos en centros educativos, quienes tienen mayor acceso al sector terciario. Un sistema más equilibrado tendería a priorizar la inversión en educación inicial y básica por ser estos niveles los que garanticen equidad en el acceso. Esto en ningún modo significa —como han pretendido algunos utilizando estas mismas cifras— proponer que se reduzca o elimine la financiación estatal para la educación superior, especialmente la que se orienta a educar los más pobres o las especialidades e investigaciones más necesarias y poco rentables. Como se argumenta más adelante, la inversión en la educación superior es fundamental para mejorar la capacidad científica y tecnológica de los países. Lo que debe buscarse es ampliar las oportunidades de acceso al nivel terciario al tiempo que se invierten mayores recursos en la educación inicial y básica.

DISCRIMINACIÓN POSITIVA PARA EL DESARROLLO EQUITATIVO

182

Una de las formas explícitas como se está dando el esfuerzo por una mayor equidad educativa es la denominada “discriminación positiva” que es, en la práctica, una estrategia inversa al tratamiento “igual para todos”. Con ella se trata de dar una educación diferenciada para obtener resultados semejantes. Al asignar más recursos en centros y programas educativos que atienden a los niños, jóvenes y adultos más pobres, se posibilita que el medio donde viven les otorgue más oportunidades para aprender. Un importante argumento es que este criterio además de justo, es económicamente rentable, ya que impide desperdiciar recursos escasos tal como lo hacen políticas que privilegian el acceso sin tener en cuenta los logros de aprendizaje. En una opción por un desarrollo equitativo esta *discriminación positiva* no debiera ser limitada sólo a lo educativo, sino que incluiría otras carencias sectoriales como los ámbitos de la nutrición y salud.

Las experiencias de discriminación positiva en países de la región son insuficientes. En sociedades tan desiguales como las latinoamericanas y con crónica insuficiencia de recursos, un esfuerzo de incorporación de los excluidos a una educación de calidad requiere de un pacto social sobre la base de determinados consensos y grandes dosis de solidaridad.

FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y LAS AGENDAS PRIORITARIAS

En la década pasada, América Latina estuvo fuertemente influenciada por una visión instrumentalista de la educación basada en la focalización, descentralización e incremento de la participación privada. La focalización no sirvió como mecanismo de cohesión social, la descentralización fue eminentemente fiscalista y dicho incremento de la participación privada fue mecanismo de segmentación.

En este siglo es necesario recuperar viejos principios liberales como el de la educación pública universal, elemento de integración nacional. La escuela pública tiene vigencia y pertinencia social como espacio de equidad y de consolidación de la democracia, como modelo y referente para la construcción de nuestros proyectos nacionales y donde se posibilite valorar los Derechos Humanos como una de las mayores conquistas de la humanidad. A través de ella nos preocupamos porque todos tengan acceso a mejores condiciones personales, porque los niños de hogares carentes y los jóvenes de la calle tengan un camino y lo puedan transitar.

El problema actual de deficiente educación pública no se soluciona con más apoyos financieros a la educación privada, más aún con los riesgos de unir a la educación privada de elite, otra de peor calidad que la educación pública. Sin desconocer evidencias de que el sector privado juega un papel significativo y complementario hay que señalar, sin embargo, que ningún país desarrollado ha privatizado su educación.

183

La responsabilidad básica del Estado debe ser sobre la educación pública estatal y todos los esfuerzos debieran estar dirigidos a que, en el largo plazo, los niños y jóvenes de las clases populares tengan acceso a la educación de excelencia que hoy es privilegio de una elite.

Para que la educación pública sea condición de la cohesión e integración social, del pluralismo y del pensamiento democrático, quedan aún muchos desafíos por enfrentar:

- Ser más eficientes en la gestión y más pertinentes en los contenidos.
- Poner el conocimiento científico y los sistemas de interpretación del mundo, en diálogo con la sabiduría ancestral de nuestros pueblos.
- Abrir las escuelas y las universidades a la sociedad y sus necesidades.

- Revolucionar la pedagogía para adecuarla a las otras revoluciones que se experimentan removiendo los impedimentos estatales a la creatividad pedagógica.
- Que el Estado defina las competencias básicas y fundamentales que deben formar en sus alumnos los diferentes establecimientos educativos, se ocupe de la creación de sistemas de información y evaluación, sin disminuir el papel que podría caberle en la orientación e incluso en la prestación de la oferta.
- Dar al magisterio mayor reconocimiento social y establecer una carrera magisterial que estimule mejores competencias profesionales y remuneraciones acordes con la importancia de la tarea y condición docente

EL MAESTRO COMO ACTOR PRINCIPAL DE LA AGENDA EDUCATIVA GLOBAL

184

Los educadores deben involucrarse en las reformas educativas como actores claves cuya participación en la definición e implementación de los cambios otorga mayores garantías de acierto y sostenibilidad. Carecen de sentido las reformas educativas que alrededor del mundo pretender ser "a prueba de maestros"¹. El desconocimiento de su papel no sólo es política y administrativamente ingenuo, sino que demuestra una pobre comprensión sobre los factores que influyen en las oportunidades educativas que brindan las escuelas. En ese sentido debemos superar la imagen predominante en los gobiernos que ubica al docente como "problema" presupuestal y social y confunde al magisterio con directivos sindicales. La apuesta debe ser por incentivar y difundir otra imagen de maestro como "potencialidad de desarrollo".

Para lograr esta transformación debemos mejorar el desempeño de los educadores. Un primer paso es transformar la formación inicial y la selección de maestros, fundamentando la carrera en el mérito pedagógico más que en la antigüedad. En realidad, tanto los nuevos criterios de formación inicial como de formación en servicio tienen que estar acordes con los perfiles que exige la modernización y la globalización y debe ser posible asegurar por diversos medios de control social que los educadores cumplan su deber, evitando generalizar una mala calificación por el mal desempeño de algunos maestros.

1 Eleonora Villegas Reimers y Fernando Reimes. Where are 60 million teachers? The Missing Voice in educational reforms around the world. Prospects, vol XXVI, No. 3 September 1996.

Por otra parte es necesario reconocer que los salarios docentes son insuficientes y que debemos hacer un esfuerzo para que todos los países de la región asuman compromisos políticos y financieros con la tarea de saldar la deuda social que la región tiene con los educadores. Las metas de ajuste estructural que se trazaron los gobiernos implicaron en la mayoría de casos desfinanciar la educación pública, congelar las plantas docentes de la nómina oficial y restringir el aumento en los salarios de los educadores con lo cual se registró casi sin excepción una pérdida real en su capacidad adquisitiva. El crecimiento de los salarios (básico e incentivos) podría enmarcarse en estrategias vinculadas a la calidad como por ejemplo realizar aumentos más significativos de salarios a los nuevos docentes que a los antiguos, a los docentes de educación inicial y de los primeros grados de la enseñanza.

Adicionalmente, podría pensarse que el crecimiento de salarios no sea solamente individual. Los equipos docentes de escuelas que hayan logrado revertir situaciones de base en beneficio de un probado mejor aprendizaje de sus alumnos, tendrían que ser estimulados colectivamente en sus salarios. De manera simultánea, será necesario definir estrategias de acompañamiento a docentes cuyos resultados o los de sus alumnos aparezcan insuficientes. La manera solitaria como transcurre la práctica docente de muchos maestros está relacionada con los bajos desempeños. Es urgente romper ese aislamiento impulsando la organización de comunidades pedagógicas, la articulación de establecimientos educativos así como la conformación de redes de cooperación.

Como parte de la dinámica propia de la globalización –caracterizada por la simultánea integración del trabajo y desintegración de los trabajadores como un colectivo²– se han dado presiones de diverso tipo para que se modifiquen los estatutos laborales que rigen la carrera docente así como nuevas interpretaciones y aplicaciones del principio de estabilidad propio del régimen de carrera. La vitalidad de los sindicatos se ha venido deteriorando y su papel se ha ido

2 Carnoy plantea que la globalización entraña una demanda mundial por cierto tipo de competencias – manejo de la lengua, razonamiento matemático, lógica científica, programación y otras asociadas con niveles de educación superior– al tiempo que debilita la capacidad negociadora de las organizaciones de trabajadores porque la movilidad de la fuerza laboral otorga al capital un mayor poder de negociación. Carnoy, 2000 op.cit.

185

reduciendo sólo a presentar reivindicaciones gremiales, constituyéndose muchas veces en uno de los principales obstáculos de cambio educativo.

Sin embargo, hay dos situaciones que deben evitarse: la identificación del magisterio con las directivas gremiales y no reconocer que en determinados gremios magisteriales hay creciente interés por dar apoyos pedagógicos y calificación profesional a sus asociados. El reto es entonces asumir el compromiso político que se requiere para implementar un nuevo esquema de relaciones entre el estado, la sociedad civil y el sindicato para que los problemas de la educación puedan resolverse mediante consensos fundamentales y sea posible revalorizar la profesión docente.

EDUCACIÓN INICIAL

Existe creciente interés social por la educación inicial como especial y crucial factor de todo desarrollo educativo. Diversas investigaciones permiten enfatizar que:

- El niño comienza a aprender desde su primera semana de vida.
- Los niños que disfrutaron de la interacción estimulante y que contaron con buena nutrición muestran un mejor desarrollo en el aprendizaje, rendimiento académico, permanencia y progresión en el sistema educativo, así como en la vida social y profesional.
- Una atención temprana de niños provenientes de familias en situación de marginalidad tiene un enorme potencial para compensar las carencias de los propios hogares y contribuir a romper el círculo vicioso de la pobreza.

Por todo lo anterior, hay razones suficientes para afirmar que la educación inicial es la modalidad educativa que debiera tener prioridad en las estrategias nacionales para enfrentar la pobreza.

Las tasas medias de escolarización en programas de atención y desarrollo de la primera infancia señalan un importante incremento durante la última década en Latinoamérica. Se observan progresos en cuanto a la integralidad de los programas desde una perspectiva de las "necesidades" sustituyendo la idea tradicional de preescolaridad por una perspectiva de atención y desarrollo de la primera infancia. Cabe destacar, no obstante, que la escolarización en 1996 fue más de dos veces superior para las familias en el quintil más alto de la distribución de ingresos que para los niños en el quintil más bajo.

Sin pasar por alto cada especificidad nacional, la experiencia acumulada arroja la necesidad de poner atención especial en las siguientes situaciones:

- Mejora de los sistemas de formación y de supervisión. En la próxima década todos los educadores de la primera infancia deben estar formados y con certificaciones necesarias para el desempeño de sus importantes tareas.
- Proporcionar el apoyo y la atención necesaria a los padres y a otros miembros de la familia.
- Consolidar la evaluación y el seguimiento de los programas.
- Aprovechar el desarrollo que han tenido en algunos países las experiencias no escolarizadas de educación inicial o temprana, los cuales generalmente trascienden el plano pedagógico, convirtiéndose en acciones de desarrollo comunitario con alta participación de madres y padres de familia como protagonistas.

EDUCACIÓN BÁSICA, PRIMARIA Y SECUNDARIA

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda en la región completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años de estudio. Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado el secundario, uno o más años de estudio no influyen mayormente en la remuneración percibida, y en la mayoría de casos de poco sirven para superar la línea de pobreza. En cambio, el ingreso aumenta considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de 12 años de escolaridad. Muchos jóvenes no tienen posibilidad de llegar a esos años de escolaridad. Su origen social y otros "factores asociados al aprendizaje" como el capital educativo del hogar y el acceso a medios de comunicación e información modernos, son determinantes de sus oportunidades educacionales.

Elevar las tasas de egreso de la educación secundaria no solo es un elemento necesario para mejorar la equidad del sistema sino para asegurar su competitividad. En efecto, la posibilidad de que un grupo creciente de jóvenes complete la educación básica eleva la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad. Sin embargo en la región existe una grave limitación en este sentido dadas las bajas tasas de egreso al final de la educación secundaria y las escasas oportunidades de capacitación técnica vinculada a la educación secundaria.

EDUCACIÓN Y COMPETITIVIDAD

CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA GLOBAL

La apertura de los mercados, la desregulación, la producción orientada a la exportación y el crecimiento del sector informal son algunas características de la economía global. Inexorablemente se pierden puestos de trabajo en los sectores que se modernizan, mientras que el sector servicios gana peso frente a la producción industrial y se habla de la "terciarización de la economía". En el contexto de globalización las principales fuentes de competitividad de un país derivan de su capacidad de articular ciencia, tecnología, administración y producción.

En América Latina una articulación de ese tipo está aún por verse. Lo que existe por ahora es un desajuste estructural: jóvenes que buscan infructuosamente empleo y empresarios que buscan trabajadores pero no encuentran en ellos las calificaciones requeridas. Por ello "En América Latina las relaciones entre educación y mundo del trabajo aparecen como una temática fundamental del debate político y económico pero no tanto por los logros del sistema productivo sino por la agudización de la problemática de desempleo, las dificultades de los jóvenes de insertarse laboralmente y las nuevas calificaciones que las empresas que han absorbido nuevas tecnologías demandan en forma creciente.³

En ese contexto, se agudiza la segmentación del mercado laboral⁴, y se profundizan las desigualdades en la capacidad de modernización y competitividad entre las empresas lo cual deriva en una "economía dual" caracterizada por alta concentración del ingreso y del poder en un contexto masivo de marginalidad, baja productividad, bajos ingresos y escasa diversificación en la estructura productiva.

3 Gallart, Maria Antonia. "Cooperación Intersectorial, Educación, Formación Profesional y Trabajo". En Memorias Foro Nacional, 1995 Pp 21.

4 Monrow y Torres hablan de cuatro mercados laborales: el Mercado que responde al monopolio transaccional, el mercado que responde al Mercado competitivo, 3) el Mercado del sector público relativamente protegido de la competencia interna y 4) el mercado laboral marginal que incluye todo desde transacciones ilegales hasta autoempleo, trabajo doméstico, empresas familiares.... Morrow, Raymond y Carlos Alberto Torres. The State, Social Movements and Educational Reform.

CAPACITACIÓN PRODUCTIVA Y EL DESAFÍO PARA LA DOCENCIA

La globalización genera una demanda mundial por cierta clase de habilidades y destrezas asociadas con niveles superiores de educación como el uso de la lengua, el razonamiento matemático, la lógica científica, la programación. Se habla de "trabajadores polivalentes" o de "analistas simbólicos": capacitados para aprender rápido, trabajar en grupo y tomar decisiones autónomas a cerca de los fines de la organización educativa y laboral.

En ese contexto es forzoso redefinir el concepto "formación para el trabajo" distinguiéndolo de lo que conocemos como "capacitación para la producción"; así como reformular el papel del gobierno en la modernización de la educación pública. La formación para el trabajo se relaciona con las competencias fundamentales (expresión, solución de problemas matemáticos y capacidad de pensar, utilización de recursos, relaciones interpersonales, manejo de información, comprensión sistémica, dominio tecnológico); mientras que la "capacitación para la producción" prepara para el desempeño de ocupaciones específicas operativas. Los sectores educativo y productivo buscarán que las dos estén presentes en la persona del trabajador⁵.

El desafío para la educación estatal y para los docentes estatales es enorme puesto que para la mayoría de países de la región, enfrentar el reto de la competitividad implica no sólo replantear los contenidos y procesos de formación docente, sino la transformar las prácticas tradicionales de enseñanza.

En América Latina se ha avanzado mucho en asegurar que los aspirantes a ejercer la docencia hayan terminado la educación básica completa, pero aún se requieren esfuerzos en países como Bolivia, Paraguay, Perú, República Dominicana, Nicaragua, donde el porcentaje de docentes que poseen los títulos académicos exigidos para enseñar en primaria no alcanzaba el 80% en los últimos años de la década de los 90s⁶. Como lo demostraron los resultados del LLECE, la formación previa del docente tiene un impacto positivo mayor en el rendimiento de los alumnos que la formación en servicio.

5 Gallart, 1995.

6 UNESCO Estadísticas Regionales. <http://www.unesco.cl/05.htm>

En la formación previa del docente se requiere un mayor equilibrio entre su formación disciplinar y ética así como entre la teoría pedagógica y la práctica de la enseñanza. Adicionalmente, se debe lograr un conocimiento adecuado del uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática las cuales tendrán al menos tres despliegues importantes: i) como herramienta para la permanente actualización del docente ii) como herramienta para la enseñanza de las diversas disciplinas iii) como fuente de aprendizaje autónomo por parte de los estudiantes.

El desafío es de tal magnitud que se ha planteado la necesidad de un relevo generacional en el magisterio. Ese relevo viene presionado además por la necesidad atender a los grupos poblacionales que están siendo incorporados al sistema escolar gracias a las medidas de ampliación de cobertura. De manera que enfrentamos el reto de por un lado permitir la entrada de una nueva generación de profesoras y profesores mejor remunerados y con posibilidades reales de profesionalizar su ejercicio; y por otra de consolidar una fuerza magisterial con capacidad de interlocución y de negociación tanto sobre la agenda educativa nacional como regional.

190

TECNOLOGÍA E INFORMÁTICA EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

El crecimiento de la computación en nuestros países no ha superado sino profundizado las inequidades. Estamos ante una "brecha digital interna" que es necesario vencer mediante políticas que democratizen el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática. Por una parte, la escuela debe convertirse en centro informático de la comunidad. Pero además, las universidades pueden facilitar sus centros de cómputo y y las empresas sus laboratorios. Las compañías telefónicas podrían asociar su apoyo a la informatización de las escuelas como parte de sus estrategias de expansión.

La televisión merece un tratamiento aparte por su inmenso potencial educativo. Los niños ven en promedio tres horas de televisión al día pero no existe urgencia colectiva por contar con programas educativos para ellos. Urge lograr que los medios de comunicación, y la televisión especialmente, colaboren efectivamente con las metas educacionales.

MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR (TÉCNICA, TECNOLÓGICA, UNIVERSITARIA)

Varios países de la región han planteado la necesidad de reformar el ciclo medio de la educación formal para mejorar la posibilidad que los jóvenes encuentren empleos de calidad y se logre una verdadera movilidad social intergeneracional. En este debate algunos proponen la diversificación de instituciones de básica y media, otros sugieren la consolidación de instituciones exclusivas de educación media que sirvan a varias de básica, otros hablan de retomar el modelo del *community college* estadounidense.

En todo caso la reforma a la educación media deberá evitar opciones terminales que hagan necesario elegir de manera temprana y definitiva entre el mundo del trabajo y la continuación en la educación superior. Por el contrario, hoy se precisan muchas interconexiones adaptables al cambio, así como posibilidades de ida y regreso permanentes entre sistema productivo y sistema educacional. A partir de lo anterior, la gestión educativa deberá traducir esa flexibilidad en proyectos con exigencias comunes y énfasis en orientaciones múltiples. La diversidad que debe generar esta flexibilidad supone, al mismo tiempo, un esfuerzo público por asegurar un núcleo de calidad común con vistas a evitar la actual segmentación.

Así mismo, la reforma a la educación media debe articularse con el desarrollo de la educación superior universitaria, técnica y tecnológica. Se debe realzar la relevancia de la educación superior, otorgando especial atención a los programas universitarios que por una parte aporten sustancialmente al mejoramiento de la capacidad científica y tecnológica de la región —como todas las ramas de ingeniería y ciencias naturales— y por otra aporten en conocimientos relacionados con la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad propias de América Latina — en especial formación universitaria en ciencias sociales.

La educación superior cumple un papel crucial en el aumento de la competitividad, dado que en este nivel se generan, incorporan y difunden avances del conocimiento que luego permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción. Por lo mismo, el Estado debe desempeñar una

191

función importante ante todo en el fortalecimiento de la universidad pública mediante una política activa de fomento que permita mejorar las condiciones actuales de investigación y enseñanza. Su papel es el de promover mayores articulaciones entre la actividad universitaria, el fomento de la innovación y la participación de las empresas, asegurar que existan mecanismos apropiados de certificación de la calidad que proporcionen una información adecuada a los estudiantes; y regular los requisitos mínimos aceptables de la educación superior, sea pública o privada.

Finalmente, de este proceso también hace parte la transformación de instituciones de formación pos-secundaria como el SENA en Colombia o el SINAI en Brasil, no con el objetivo reemplazarlos por procesos de contratación con el sector privado sino con el fin de fortalecer su capacidad de observar las transformaciones del trabajo industrial, el cambio de perfiles de los profesionales, el cambio en las estructuras de empleo y las exigencias de la competitividad internacional.

LA POLÍTICA TECNOLÓGICA Y LOS SISTEMAS NACIONALES DE INNOVACIÓN

192

El impulso al crecimiento exige una política regional en materia tecnológica para favorecer la competitividad y el desarrollo productivo que propicie un mejor funcionamiento de los mercados de factores y la promoción activa de las innovaciones y complementariedades estratégicas. Para alcanzar este último propósito es preciso establecer un marco institucional apropiado y fomentar en los agentes comportamientos que estimulen la construcción de capital social, induciendo el desarrollo de sinergias y la complementariedad entre empresas, y entre el sector público y el privado, que contribuyan a la consolidación de tramas productivas e institucionales de orden local, nacional y sub-regional.

La política regional deseable tendrá entre otras las siguientes características:

- Tomará en consideración nuestras claras ventajas comparativas en ciertas áreas de investigación como la biotecnología dirigida al aprovechamiento de la biodiversidad existente especialmente en la amazonía latinoamericana.
- Deberá constar de una mezcla razonable de horizontalidad y selectividad. Se trata de aprovechar la actividad conjunta y complementaria que ya existe en cada sociedad, pero también de inducir, con cierta dosis de

intencionalidad, la creación de ventajas comparativas dinámicas en sectores cercanos e interdependientes o complementarios al actual patrón de especialización productiva.

- Entre los programas emergentes que conviene promover se destacan aquellos tendientes a estimular la industria productora de software en español, lo que permitirá participar mercados internacionales, acelerar la expansión de dichos mercados a nivel intra-regional y apoyar el desarrollo de las PYME y la modernización de los servicios educativos, de salud, de entretenimiento y de comunicación, sectores que, según la experiencia internacional, se destacan en la generación de empleo
- Aunque se parte de un modelo de carácter genérico para la región, se recogerán las diferencias nacionales que responden a la evolución institucional de cada país.
- En términos sociales y ambientales, los esfuerzos de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología deben apoyar áreas críticas de la política social (educación, salud), la transferencia de tecnología hacia las PYME rurales y urbanas y el fomento de técnicas de producción limpia.

— 193

La política tecnológica regional buscará incrementar significativamente el gasto interno, público y privado, destinado a investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. Para conseguir los niveles de inversión - 27% del PIB - que requerimos para crecer al 6%, cifra mínima de crecimiento necesaria para empezar a revertir nuestras condiciones seculares de pobreza, requeriríamos una inversión anual en investigación, durante los próximos 10 años, del 2% del PIB.

¿Cómo conseguir y canalizar eficientemente estos fondos?

Mediante un sistema regional de innovación y especialización tecnológica. La CEPAL, ha definido el SRNI como "la red de instituciones públicas y privadas dentro de una economía, que financian y llevan a cabo la investigación para el desarrollo, convirtiendo sus resultados en innovaciones comerciales y afectando la difusión de nuevas tecnologías".

Este sistema creará estrechos vínculos entre las actividades de investigación y productiva, con vistas a adquirir, adaptar y usar eficientemente la tecnología

para reducir la brecha entre las mejores prácticas locales e internacionales, reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas de distintos sectores y tamaños, contribuir a la creación de nuevo conocimiento científico y tecnológico, y formar recursos humanos capaces de llevar a cabo todo lo anterior.

En este sistema están vigentes oportunidades como: i) El desarrollo local a través de redes entre empresas de distintos tamaños coordinadas en forma que aumenten la competitividad; ii) La identificación de cadenas productivas en las cuales puedan insertarse instituciones educativas (Media y superior) así como empresas con infraestructura aprovechable por los alumnos. iii) Los mecanismos de alternancia o formas de articular el aprendizaje escolar con el aprendizaje en el puesto de trabajo. iv) Los esfuerzos de educación de adultos que enfatizan el mejoramiento de las competencias básicas en la población ocupada o desempleada para facilitar que adquieran capacidad de aprendizaje permanente. v) Los esfuerzos para lograr la vinculación de los académicos, empresarios, ejecutivos y técnicos en redes internacionales y redes latinoamericanas de conocimiento e innovación.

194

En el sistema cobrará gran importancia la certificación de competencias mediante mecanismos ágiles y con el apoyo de un buen sistema evaluativo. El reconocimiento de esas competencias se hará a través de organismos certificadores independientes, conforme a las normas que se vayan creando. Lo más importante será certificar las competencias adquiridas o por medios formales o autodidácticos, con la ventaja que señala la experiencia de ofrecer gran capacidad de movilidad a los trabajadores certificados.

Para aumentar el gasto en actividades de innovación en las empresas productoras de bienes y servicios, los instrumentos de política más conocidos son: subvenciones a proyectos que cuenten con contrapartes en las empresas; incentivos tributarios a la inversión en investigación y desarrollo; atracción de inversión extranjera directa en actividades de uso intensivo de tecnología; líneas de financiamiento preferencial para la innovación tecnológica; capital semilla para impulsar la creación de nuevas empresas de base tecnológica; Parques tecnológicos e incubadoras de empresas, y compras del sector público, en aquellos países donde aún procedan. Estos instrumentos ya forman parte del panorama latinoamericano y caribeño, pero no han alcanzado hasta ahora la escala deseada.

La creación de instrumentos de promoción de la innovación tecnológica está estrechamente ligada a la elaboración de mecanismos apropiados de protección de la propiedad intelectual. Por este motivo, es esencial que los países de la región participen activamente, con posiciones comunes, en los foros internacionales pertinentes.

Finalmente, un elemento esencial de este esfuerzo es apoyar la formación de todo tipo de asociaciones empresariales y asociaciones con entidades de educación superior o centros académicos de investigación. Otra forma de organización en estrecha colaboración es la de Redes que operan de manera virtual o física. Las Redes son sistemas abiertos a través de los cuales se produce un intercambio dinámico tanto entre sus integrantes como con los de otros grupos y organizaciones, posibilitando así la potenciación de los recursos que poseen. El efecto de la red es la creación permanente de respuestas novedosas y creativas para satisfacer las necesidades e intereses de los miembros de una comunidad, en forma solidaria y gestionada.

FINANCIAMIENTO EDUCACIONAL EN LOS PROXIMOS QUINCE AÑOS

Podemos anticipar que la situación de los próximos 15 años sea más favorable, en términos de crecimiento, que la de los últimos 15. Las demandas principales de fondos provendrán por una parte de la necesidad de mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria. Por otra parte una fuerte demanda por expandir la cobertura en la educación pre primaria, Secundaria, terciaria y permanente.

Elevar la cobertura y atender los alumnos que hoy no están siendo atendidos en secundaria y en superior resultará bastante más costoso por alumno que lo que resulta actualmente, a menos que se termine una vez mas sacrificando la calidad. La educación secundaria cuesta en promedio cerca de 30% más que la primaria, principalmente debido tanto al menor número de alumnos por profesor, como a mayores remuneraciones de los maestros de secundaria. En el caso de la educación superior, los costos por alumno, son varias veces más altos a los de primaria. En países como Argentina y Brasil son 10 veces más altos; en Chile y México mas de 4 veces superiores. En la O.E.C.D. los costos por alumno de la educación terciaria son casi 2,5 veces mas elevados que los de primaria.

Si se realizara un esfuerzo muy significativo por aumentar los recursos públicos destinados a la educación durante los próximos 15 años en América Latina, se podría contar con 1,5% del PIB de recursos públicos adicionales.

La demanda con mayor capacidad de imponerse será por expandir la cobertura en secundaria y superior. Si se quiere evitar que el mejoramiento de la calidad de la educación que reciben los más pobres quede postergado, se requiere establecer políticas explícitas de recuperación de costos en los casos de establecimientos públicos y/o de permitir la oferta privada autofinanciada.

Durante los últimos años la contribución privada al financiamiento educacional ha adquirido una creciente importancia. Todo indica que ello seguirá siendo así en los próximos años, tanto por las limitaciones en la capacidad financiera del Estado como porque los beneficios de la educación que va ampliándose tienen una marcada rentabilidad privada.

196— Un análisis especial merece el gasto en remuneraciones ya que es por lejos el principal componente de los gastos educacionales, dando cuenta de más del 80% de los costos. Dos elementos explican el comportamiento de los gastos en remuneraciones: la remuneración por profesor y la cantidad de alumnos por docente.

Las remuneraciones de los docentes guardan una estrecha relación con las remuneraciones promedio del país y por tanto con el ingreso *per cápita*. Si el PIB per capita creciera al 3% promedio durante los próximos 15 años ello permitiría como mínimo un aumento del 56% en los ingresos reales promedio de los docentes. Este será el principal destino de los mayores recursos destinados a la educación en términos reales.

El segundo elemento determinante del gasto en remuneraciones es el número de alumnos por profesor. En la mayoría de los países de América Latina ha estado reduciéndose la cantidad de alumnos por profesor tanto en la educación primaria como secundaria. El efecto en la calidad de esta política merece ser examinado, por ello se considera que hay otras prioridades en términos de cobertura y calidad antes de proponerse reducciones generalizadas en la relación alumno/docente.

La presión por no quedar tan rezagados en el uso de las nuevas tecnologías se convertirá en una creciente demanda de recursos. Se estima que el equivalente a cerca de un 20% de la inversión en equipos debe destinarse al entrenamiento de los maestros. A futuro observaremos una baja en el costo de los equipos y redes de comunicaciones, pero no hay que despreciar el costo de mantenimiento, soporte técnico y reposición por rápida obsolescencia que demandan estas inversiones.

Todas estas demandas de inversión y financiamiento deben abordarse con una visión de integración y cooperación regional. Entre nosotros hay brechas tan grandes que las experiencias de unos países deben ser aprovechadas por otros para no partir de cero. Se trata de institucionalizar la cooperación técnica horizontal entre países. Así mismo, es importante diseñar esquemas de fondos de cofinanciación regional a partir de los cuales las economías mas grandes y fuertes de la región, cooperan con las economías pequeñas o postradas por la guerra por ejemplo, de manera que el bloque regional pueda llegar a ser competitivo.

A MANERA DE CIERRE PARA CONTINUAR EL DEBATE

“Todos los efectos de la globalización pasan a través de las estructuras del estado-nación, por ello son los estados los que en últimas deciden de qué manera la globalización afecta la educación nacional” (*Martín Carnoy, Globalización y Reforma Educativa. pp 58*)

Está planteado un debate en el que participan diversas disciplinas alrededor de los peligros y oportunidades que ofrece la globalización como fenómeno característico del siglo XXI, tanto para las sociedades que habitan en países de economías desarrolladas como para los que han sido denominados “periféricos” o en desarrollo.

Para la dirigencia política de América Latina, este debate resulta una oportunidad importante para fijar una posición, tanto a nivel regional, como en cada país con respecto a cómo deben prepararse las estructuras económicas, de protección social, de educación, viales y de comunicación — entre otros— de manera que sea posible aprovechar las condiciones que brinda este contexto.

En el campo educativo, los desafíos tienen que ver con hacer realidad la utopía de una sociedad competitiva y solidaria. Es cierto que tenemos que invertir más, pero también es cierto que la inversión debe planearse con visión de largo plazo y a partir del reconocimiento de un conjunto de prioridades entre las que se destacan la universalización de la educación básica, reformulando las prácticas tradicionales de enseñanza para que sea posible llegar a la diversidad de culturas y grupos sociales que hay en nuestros países.

Es hora de pensar no sólo en términos de acceso sino, sobre todo, en términos de oportunidades de aprendizaje, progreso en el sistema educativo y movilidad social. Es necesario un esfuerzo intensivo para transmitir destrezas productivas a los sectores de menores ingresos de manera que su capital educativo permita una inserción digna y competente en la economía regional y mundial. En estos momentos cruciales para nuestra región, fortalecer la educación pública es una decisión estratégica frente a otras opciones que no solo debilitarían el sistema político democrático sino que podrían en juego la supervivencia misma de nuestros pueblos.

BIBLIOGRAFIA

Amadio, Massimo (1989). "La cultura como recurso político: dinámicas y tendencias en América Latina", en Luis López y Ruth Moya (compiladores) "Pueblos indígenas, Estados y Educación". Lima.

Amar, José. (1994) "Educación infantil y desarrollo social". Ediciones Unirte. Barranquilla, Colombia.

Arnove Robert y Carlos Alberto Torres. *Comparative Education.* The Dialectic of the Global and the Local. Rowman & Littlefield Publishers. Inc., 1999.

BID. (1998^a) "América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998/1999". Washington.

Braslavsky, Cecilia. (1999) "Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana". Santillana - Convenio Andrés Bello. Buenos Aires.

Brunner, J. Joaquin. (2001) "Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos y estrategias". En *Análisis de Perspectivas de la Educación en América Latina*. UNESCO, Santiago de Chile.

CEPAL. (1997) "La brecha de la equidad". Santiago de Chile.

(1998) "Panorama social de América Latina 1998". Santiago de Chile.

CEPAL/UNESCO. (1992) "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad". Santiago de Chile.

De Rivero, Oswaldo (2001) "El mito del desarrollo. Los países inviables en el siglo XXI". Fondo de Cultura Económica (2da. Edición). Lima.

Fundación FES y otros. *Competitividad, Desarrollo Tecnológico y Formación para el Trabajo.* Memorias Foro Nacional, Bogota, junio 15 y 16 de 1995.

López, Luis E. (1996) "La formación de recursos humanos desde un contexto de diversidad étnica, lingüística y cultural". En "Nuevas formas de aprender y enseñar". UNESCO. Santiago de Chile.

Marchessi, Alvaro. (2001). "Cambios sociales y cambios educativos en América Latina" En *Análisis de Perspectivas de la Educación en América Latina*. UNESCO, Santiago de Chile.

Myers, Robert G. (2000) "Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro". Forum EPT. UNICEF. México.

Pérez de Cuellar, Javier. "Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. UNESCO. México.

PNUD. (1998). "Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano". Recuadros consultados: Gaby Fujimoto: "La educación para el cambio comienza cuando el niño nace". Juan L. Londoño: "Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica". R. Myers: "La educación temprana y la pobreza". Aparna Mehrotra, "Educación: influencias en la primera infancia"

(Carnegie Corporation of New York en 1994: " *Starting points: Meeting the needs of Our Youngest Children*") Santafé de Bogotá Talleres del Tercer Mundo editores. (1998). "Informe sobre Desarrollo Humano". Nueva York

Reimers, Fernando Editor. *Unequal Schools Unequal Choices*. David Rockefeller Center of Latin American Studies Harvard University Press, 2000.

Revista Iberoamericana de Educación. (2000) N° 22. "Educación Inicial". Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Madrid.

Rivero, José. (1999) "Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización". Editorial Miño y Dávila. Madrid – Buenos Aires.

Stromquist, Nelly y Monkman Karen. *Globalization and Education. Integration and Contestation across Cultures*. Rowman & Littlefield Publishers. Inc., 2000.

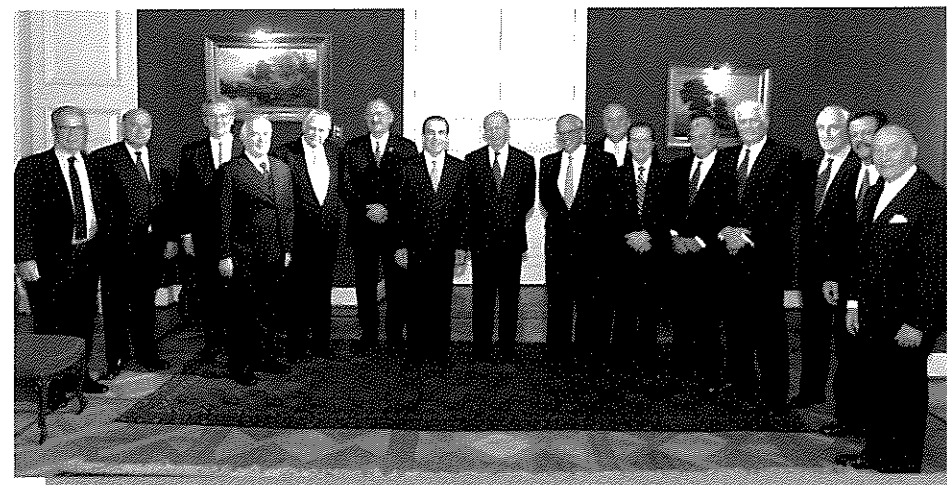
Torres, Rosa María. (2000) "Una década de educación para todos: la tarea pendiente". Fondo Editorial que Educa. FUM. Montevideo.

UNESCO. (2000) "Análisis de PROSPECTIVAS de la Educación en América Latina". Santiago de Chile.

(1999) "Primer Estudio Internacional Comparativo". Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Santiago de Chile.

Vila, Ignasi. (2000) "Aproximación a la educación infantil: características e implicaciones educativas". *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 22. Madrid.

Villegas – Reimers Eleonora y Fernando Reimers. *Where are 60 million teachers? The missing voice in educational reforms around the world*. Prospects, Vol XXVI, no. 3 September, 1996.



De izquierda a derecha: Antonio Garrigues, Presidente de la Fundación José Ortega y Gasset; José Miguel Insulza, Ministro del Interior de Chile; José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL; Miguel de la Madrid, exPresidente de México; Patricio Aylwin Azocar, exPresidente de Chile; Carlos Roberto Reina, exPresidente de Honduras; Eduardo Frei Ruiz-Tagle, exPresidente de Chile; Ricardo Lagos Escobar, Presidente de Chile; Ernesto Samper Pizano, exPresidente de Colombia; Armando Calderon Sol, exPresidente de El Salvador; Rodrigo Borja, exPresidente de Ecuador; Luis Alberto Lacalle, exPresidente de Uruguay; Ernesto Pérez Balladares, exPresidente de Panamá; Antonio Alvarez-Couceiro, Secretario General del Club de Madrid; Leonel Fernández, exPresidente de República Dominicana; Enrique García, Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento