

PRIMER ENCUENTRO DE EX PRESIDENTES LATINOAMERICANOS

onzalo Sánchez de Lozada - Bolivia
Ernesto Samper Pizano - Colombia
Carlos Lemos Simmonds - Colombia
Eduardo Frei Ruiz-Tagle - Chile
Rodrigo Borja Cevallos - Ecuador
Carlos Roberto Reina Idiáquez - Honduras
Miguel de la Madrid Hurtado - México
Ernesto Pérez Balladares - Panamá
Lionel Fernández Reyna - República Dominicana
Julio María Sanguinetti Coirolo - Uruguay
Rafael Caldera Rodríguez - Venezuela

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


CEPAL

Globalización: Hacia una Agenda para América Latina

Globalización: Hacia una Agenda para América Latina



Primer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos

Título: *Globalización: Hacia una Agenda para América Latina*
Impreso en: Norma Color
Caracas – Venezuela
Abril de 2002

Portada: Detalle del cuadro
Deimos, Marte y Phobos,
del artista venezolano
Angel Hurtado.

El material de este libro es producto de las ponencias, reflexiones, deliberaciones y conclusiones emanadas del *Primer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos* que se efectuó en Cartagena de Indias, Colombia, del 11 al 13 de marzo de 2001.

Dirección y producción editorial:
Unidad de Publicaciones de la CAF
(Secretaría y Relaciones Externas)
Teléfono (58 212) 209.2249
Fax: (58 212) 209.2211
Caracas – Venezuela
E-mail: mcalvo@caf.com

www.caf.com

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

© Corporación Andina de Fomento

Prólogo

L. Enrique García

Desde fines de la década de los ochenta y particularmente en los años noventa, los países latinoamericanos asumieron un proceso de reformas que siguió un patrón común, donde se aceptaba que la estabilidad macroeconómica era condición necesaria —aunque no suficiente— para alcanzar desarrollo sostenible y equidad social. Importantes avances económicos y acciones que contribuyeron al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la gobernabilidad en general acompañaron este proceso que contó con el respaldo de las principales instituciones multilaterales y que ha tenido como fondo el cuestionamiento a la marcada volatilidad económica de los países latinoamericanos.

Sin desconocer los logros alcanzados, surge en los últimos cuatro años una coyuntura internacional adversa para América Latina que cambia la perspectiva regional. Los países empiezan a confrontar problemas en su entorno económico que repercuten negativamente en el ámbito social, los cuales, de no resolverse favorablemente, pueden tener serias implicaciones para la estabilidad política de la región. En este ámbito, la disminución de los flujos de recursos externos ha tenido un impacto decisivo sobre el crecimiento económico de la región, pues la misma tiene una capacidad de ahorro inferior a sus necesidades de inversión. Según estimaciones de la CAF, los requerimientos de financiamiento de Latinoamérica para el 2002 ascienden a aproximadamente 130 mil millones de dólares y es predecible que ese monto sea aún mayor.

Otro tema que merece mucha atención son los bajos niveles de competitividad que presentan los países de la región en el entorno de la economía globalizada, aspecto que está muy ligado a la ejecución de reformas en el campo microeconómico, en espe-

cial para disminuir el rezago tecnológico/educativo, desarrollar los mercados de capital y reforzar a las instituciones democráticas.

Adicionalmente, las asimetrías tanto al interior de nuestras sociedades como entre los países desarrollados y en desarrollo revelan una situación de extrema inequidad y la ampliación de las brechas existentes a nivel internacional, particularmente en el ámbito comercial y financiero, contribuyen a generar una situación insostenible para la región.

Naturalmente, esta situación general obliga a plantearse una reflexión sobre las acciones a realizar para superarla, con la formulación de una nueva agenda de desarrollo con identidad propia y visión integral, que promueva la competitividad y facilite la inserción equitativa de América Latina en la economía mundial. En esta perspectiva, la CAF está contribuyendo activamente a materializar este cambio de enfoque, avanzar hacia un nuevo paradigma que enfatice en los aspectos microeconómicos como puntal para asegurar el crecimiento en un marco de estabilidad macroeconómica y equidad social, de una integración sostenible y una consolidación creciente de la democracia, la gobernabilidad y la institucionalización de las relaciones económicas.

Muchos se preguntarán: ¿es posible diseñar una agenda regional común para el largo plazo? Pienso que este es un trabajo lento y nada fácil, pero jamás una utopía. Esta agenda necesariamente debe centrarse en los temas considerados claves para la región y para ello hay que fomentar las iniciativas que congreguen a altas personalidades independientes de dentro y fuera de la región, y que permitan alcanzar consensos en el tratamiento de esos temas y establecer un diálogo sistemático en un ambiente de absoluta libertad de opiniones. Así mismo, es necesario recoger y divulgar la gran diversidad de propuestas que de ellas emanen, a fin de ir configurando un acervo importante en la definición de esta agenda para el futuro. Esa es, precisamente, la finalidad de este libro, producto del aporte extraordinario de las deliberaciones y documentos de trabajo de un selecto grupo de ex Presidentes latinoamericanos e invitados especiales, a quienes extiendo mi profundo agradecimiento por su contribución.

Contenido

Prólogo - <i>L. Enrique García</i>	3
Presentación - <i>Miguel de la Madrid</i>	7
Introducción - <i>Cecilia López Montaña</i>	13
Desarrollo de las deliberaciones	21
Democracia e instituciones	22
<i>Miguel de la Madrid Hurtado</i> <i>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</i> <i>Ernesto Samper Pizano</i> <i>Carlos Roberto Reina Idiáquez</i> <i>Rafael Caldera Rodríguez</i> <i>Julio María Sanguinetti Coirolo</i> <i>Leonel Fernández Reyna</i>	
Modelo económico	32
<i>Leonel Fernández Reyna</i> <i>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</i> <i>Miguel de la Madrid Hurtado</i> <i>Ernesto Samper Pizano</i>	
Globalización e integración	36
<i>Gonzalo Sánchez de Lozada</i> <i>Rodrigo Borja Cevallos</i> <i>Carlos Roberto Reina Idiáquez</i> <i>Ernesto Samper Pizano</i> <i>Miguel de la Madrid Hurtado</i> <i>Julio María Sanguinetti Coirolo</i> <i>Leonel Fernández Reyna</i> <i>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</i> <i>Carlos Lemos Simmonds</i> <i>Rafael Caldera Rodríguez</i> <i>Ernesto Pérez Balladares</i>	

Males públicos globales: corrupción y narcotráfico	50
<i>Rodrigo Borja Cevallos</i> <i>Carlos Roberto Reina Idiáquez</i> <i>Ernesto Pérez Balladares</i> <i>Eduardo Frei Ruiz-Tagle</i> <i>Gonzalo Sánchez de Lozada</i> <i>Miguel de la Madrid Hurtado</i> <i>Rafael Caldera Rodríguez</i>	
Consenso de Cartagena de Indias	61
Documentos de trabajo	65
Gobernabilidad para la globalización: El reto de América Latina.....	66
<i>Ernesto Samper Pizano</i>	
Visiones de América Latina	105
<i>L. Enrique García</i>	
Retomar la agenda del desarrollo	113
<i>José Antonio Ocampo</i>	
Nuevas dimensiones del desarrollo en América Latina	139
<i>Cecilia López Montaña</i>	
El difícil camino de la gobernabilidad democrática	163
<i>Pedro Medellín Torres</i>	
Cuadro organizativo del Encuentro	200

Presentación

Miguel de la Madrid

La reunión de ex Presidentes latinoamericanos que tuvo lugar en Cartagena, Colombia, del 11 al 13 de marzo de 2001, representa un avance en la formación de un consenso latinoamericano acerca de temas tan importantes como la gobernabilidad democrática, el desarrollo y la globalidad.

La citada reunión fue convocada por la Fundación José Ortega y Gasset y la Corporación Andina de Fomento y resultó de una excelente calidad, tanto por los documentos que se presentaron para servir de base a la discusión, como por el muy buen nivel de las discusiones relativas.

Los ex Presidentes latinoamericanos que asistieron a dicha reunión fueron: Rodrigo Borja (Ecuador), Rafael Caldera (Venezuela), Leonel Fernández (República Dominicana), Eduardo Frei (Chile), Carlos Lemos Simmonds (Colombia), Miguel de la Madrid (México), Ernesto Pérez Balladares (Panamá), Carlos Roberto Reina (Honduras) Julio María Sanguinetti (Uruguay), Ernesto Samper Pizano (Colombia) y Gonzalo Sánchez de Losada (Bolivia).

Entre los documentos presentados destacan el de Ernesto Samper sobre gobernabilidad para la globalización, el de Pedro Medellín Torres acerca del difícil camino de la gobernabilidad democrática, el de Cecilia López Montaña sobre nuevas dimensiones del desarrollo en América Latina y el de José Antonio Ocampo relacionado con retomar la agenda del desarrollo, así como las exposiciones verbales de L. Enrique García, José Varela Ortega y Antonio Garrigues Walker.

Un tema que ocupó la atención de los ex Presidentes en este Encuentro fue el de la integración regional, ya sea de América Latina o el ambicioso proyecto de extender los tratados de libre comercio a todo el continente americano. En efecto, los acuerdos de integra-

ción regional vigentes a la fecha son el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el Mercosur, algunos comerciales de México con países centroamericanos, la Comunidad Andina de Naciones, y los acuerdos caribeños y centroamericanos. Existe también la propuesta de Estados Unidos de establecer una asociación hemisférica de libre comercio. Los ex Presidentes cuestionaron los mecanismos de integración regional por ser unilaterales y no reconocer la heterogeneidad y la asimetría que caracterizan al continente. La principal asimetría es la que constituye la comparación entre Estados Unidos de Norteamérica y la región latinoamericana y del Caribe. Los ex Presidentes plantearon la urgencia de formular una posición política en la región, así como la necesidad de enfatizar la importancia del mercado interno y equilibrar las relaciones internacionales por medio del desarrollo de vínculos más estrechos con Europa.

Se señaló también la ausencia de una agenda propia, que trace el camino que debe seguir la inserción regional latinoamericana en la globalización ya que, hasta la fecha, los esfuerzos que se han hecho han sido parciales, excluyentes y han favorecido la desintegración regional. Los ex Presidentes señalaron que el fracaso del Consenso de Washington puso en evidencia que las políticas macroeconómicas no son suficientes, considerando ineludible que la generación de riqueza la equidad y la gobernabilidad se constituyan en los ejes cruciales para el desarrollo de la nación.

El Consenso de Washington fija una reacción en contra de políticas populistas que provocaron serios desequilibrios en las finanzas públicas y en la balanza comercial y de pagos, minando así las economías de los países que las adoptaron. Dicho Consenso urgió a los países en desarrollo a realizar un esfuerzo para lograr los grandes equilibrios macroeconómicos mediante políticas de ingreso y de gasto público y de moderación de la deuda, confiando en que logrado este objetivo los mecanismos de mercado serían suficientes para promover la recuperación del crecimiento económico y, con esto, una mejor distribución del ingreso y la riqueza.

El Consenso de Washington mereció la aprobación/acuerdo de los países industrializados —principalmente Estados Unidos— así como de las instituciones internacionales en el campo económico, por lo que sus criterios fueron adoptados como guía

de operación de las citadas instituciones, sobre todo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Sin embargo, el resultado práctico de dichas políticas reflejó que eran insuficientes para la obtención de metas de crecimiento y equidad. Algunas voces en el PNUD y en la CEPAL, y aun en el Banco Mundial, advirtieron la necesidad de políticas complementarias para lograr estos objetivos, haciendo ver la necesidad de una amplia intervención del Estado para promover un marco jurídico institucional adecuado al desarrollo, así como para promover acciones de combate a la pobreza y a la marginación tendientes a una más justa distribución del ingreso y la riqueza.

Se afirmó que el gran desafío está en la formación de la riqueza en el mundo del conocimiento y que, para encararlo, se debe potenciar una estrategia interna del crecimiento que estimule la inversión y el mercado interno e identifique formas exitosas de inserción productiva en el mercado mundial. Se necesita también la construcción de un nuevo contrato social, cuyo énfasis esté puesto en la generación de empleo y la liberación de oportunidades. Se debe desarrollar —se afirmó— una política de estabilidad macroeconómica que encadene el desarrollo económico y social y defina objetivos más amplios dentro de los cuales la innovación tecnológica sea un elemento fundamental.

En el transcurso de la reunión se habló de la necesidad de poner en práctica políticas de fomento que —sin regresar a las que existieron en el pasado y que mostraron su agotamiento, como la de proteccionismo excesivo y la de subsidios y estímulos a las actividades económicas y sociales— se diseñaran de acuerdo con las nuevas realidades y arreglos internacionales para que traten de lograr el crecimiento en los diferentes sectores de la economía —principalmente el agropecuario, el industrial, el turístico y otros que se determinen—, así como programas integrales de desarrollo social en los campos de la educación, la vivienda y, particularmente, la política ambiental.

En opinión de los ex Presidentes, las condiciones están dadas para que América Latina elabore un nuevo paradigma de desarrollo basado en el conocimiento, que parta de la globalización como una realidad y potencie la capacidad interna de los países, respetando su soberanía, además de promover la integración entre ellos y resolver los problemas de equidad y de exclusión política, tendencias que, en forma general, se han

venido sucediendo en América Latina y el Caribe con grados característicos diferentes en los distintos países.

El Consenso de Cartagena concluyó con los siguientes principios:

□ La globalización puede ser positiva si se basa en un refuerzo interno y en una negociación en bloque con el resto del mundo. Se apreció que la globalización está avanzando con el beneficio de pocos países en el mundo —se estima que no más de treinta— y en América Latina ha beneficiado principalmente a Brasil y a México. Es necesario que los países latinoamericanos y del Caribe coordinen sus esfuerzos para lograr un orden internacional que regule los diferentes aspectos de la globalización, con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrece y limitar los efectos negativos que está produciendo.

□ El tráfico de narcóticos, personas y armas ligado a ello constituye la mayor amenaza para la gobernabilidad democrática de América Latina. Los ex Presidentes coincidieron en que para enfrentar este delito de secuencia internacional se requieren acciones multilaterales, apoyadas en el principio de corresponsabilidad y certificación multilateral en la lucha contra el narcotráfico, cuestiones que ya han empezado a desarrollarse en la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Sobre el particular, se puso énfasis en la responsabilidad de Estados Unidos, donde es preciso abatir la demanda y financiamiento de este negativo fenómeno que alienta el tráfico de armas y la venta directa o ilegal de las mismas hacia los países latinoamericanos y del Caribe.

□ Se afirmó que es fundamental revalorizar el papel del Estado, que debe ser el rector del desarrollo nacional, y encontrar nuevos equilibrios entre Estado y mercado. Se apuntó que el establecimiento mismo y el funcionamiento del mercado deriva en buena parte del orden jurídico y las instituciones. Estos criterios deben ser adoptados en atención a las peculiaridades de cada país, por lo que no pueden elaborarse fórmulas de aplicación generalizadas.

□ Se señaló que es necesario mejorar los sistemas políticos nacionales, renovar ideológicamente los partidos políticos y fortalecerlos como fundamentos de la democracia

latinoamericana. En este aspecto se apuntó que los partidos, aún con sus grandes imperfecciones y la crisis que los afecta, son los instrumentos necesarios para integrar la demanda política a nivel nacional, para lograr los grandes consensos alrededor del proyecto de nación y, en suma, para hacer posible el juego de la democracia representativa, y aún para lograr una mayor participación de la sociedad en el proceso político.

□ Los ex Presidentes afirmaron que es imprescindible reubicar a las personas como objetivo del desarrollo y consolidar el Estado de derecho como referente de la relación entre Estado y ciudadano. Se requiere vigorizar los valores humanistas de la cultura latinoamericana. Las organizaciones de la sociedad, incluyendo las no gubernamentales, por su enfoque parcial y carácter sectorial de los intereses y causas que movilizan, no pueden sustituir a los partidos. Se reconoció, sin embargo, que dichas organizaciones desempeñan un papel útil y crecientemente importante, por lo que deben estimularse y ligar sus acciones con las de los partidos políticos, los cuales deben presentar opciones a la ciudadanía para que ésta decida programas y candidatos.

□ Los ex Presidentes recomendaron enfáticamente combatir la corrupción y la impunidad que desintegran a los Estados y degradan las sociedades, señalando que se necesita una nueva ética política y social que devuelva el valor a lo público. La corrupción y la impunidad están generando graves problemas de gobernabilidad y de cohesión social, por lo que es indispensable atacar estos fenómenos con la mayor energía, corresponsabilizando a la sociedad con los esfuerzos gubernamentales. La corrupción es un fenómeno social de naturaleza general y no es adecuado fincar la responsabilidad exclusivamente en los gobiernos. La corrupción se genera en la propia sociedad y, a veces, es factor generador de la corrupción pública. Donde hay corruptos hay corruptores, y ello implica la actitud y la responsabilidad de toda la sociedad, incluyendo, desde luego, la modulación de una cultura ética la misma. Sobre el particular, los ex Presidentes recomendaron también establecer códigos de conducta de las empresas multinacionales, cuya actividad es otro elemento importante en este complejo fenómeno. Para ello es necesario este código de conducta y la sanción normativa de los principios corres-

pondientes por los gobiernos en cuya jurisdicción están establecidas las matrices de estas empresas.

Por último, el grupo de ex Presidentes acordó la creación de un observatorio de gobernabilidad como instrumento, primero, de operación del Consenso de Cartagena, que será coordinado por la Fundación Ortega y Gasset, la Corporación Andina de Fomento y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Los acuerdos del Consenso de Cartagena que se han comentado constituyen un útil aporte para el análisis y la acción en América Latina y el Caribe. La experiencia de los ex Presidentes, no todos actuantes en el presente en la vida política activa, es una voz que conviene escuchar.

Introducción

Cecilia López Montaña

Cuando se escriba la historia de los inicios del siglo XXI, el elemento que más se destacará será, sin duda, el surgimiento del terrorismo como la nueva amenaza mundial, con dimensiones impensables y a velocidades incontrolables. Sin haber resuelto los problemas de falta de equidad social, de injusticia, de pobreza y de formas más convencionales de violencia, la humanidad se enfrenta a una terrible amenaza que probablemente llegó para quedarse y que elimina la sensación y la posibilidad de disfrutar de la seguridad nacional que se creía se alcanzaba con la prosperidad.

Otra es la realidad dentro de la cual deben analizarse viejas y nuevas situaciones. Si bien esto es cierto en las sociedades industrializadas para las cuales su presente y su futuro han cambiado radicalmente, lo es mucho más para los países en vía de desarrollo que ven alejarse cada vez más el disfrute de un bienestar que han buscado incesantemente.

Para todos aquellos que desde distintos ángulos propenden por el desarrollo de los pueblos, ha surgido un nuevo reto. En estos momentos es imprescindible entender los profundos cambios de la nueva dinámica mundial, sin lo cual será imposible identificar las nuevas agendas que permitirán volver a encontrar un norte que hoy se vislumbra confuso y lleno de amenazas.

América Latina debe entender su nuevo contexto, antes de que sea empujada por las circunstancias a asumir posturas impuestas por intereses que no le son propios. La Región no pasa por su mejor momento y esta situación no puede asociarse necesariamente con los sucesos del pasado 11 de septiembre. Ya son dos las décadas que alejan a los países del área del sendero del progreso continuo. Más aún, en el nuevo milenio —lejos de consolidarse una leve tendencia de recuperación que se había logrado en 2000,

cuando el promedio de crecimiento de América Latina fue de 4%— para 2001 se estima que, de nuevo, se caerá a niveles inferiores al 1%. El agotamiento del modelo de desarrollo que incentivó la protección, así como las consecuencias de la apertura económica cuyos resultados fueron inferiores a las expectativas, arrojan saldos negativos para las décadas de los ochenta y noventa.

Como lo señalaba recientemente Felipe González: “América Latina necesita salir del círculo de crecimiento con concentración de riqueza y ahorros colocados en el exterior, acompañados de una sociedad pauperizada, sobreexplotada”. Definitivamente, la Región se enfrenta a situaciones aún más complejas que aquellas ocasionadas por el terrorismo internacional y sus efectos colaterales.

Se vislumbran riesgos y oportunidades, y en su separación y comprensión los latinoamericanos no pueden equivocarse. Uno de los mayores riesgos sería no reconocer el surgimiento de objetivos diferentes en las sociedades industrializadas y en los países de América Latina. Para el Norte, la seguridad es hoy su absoluta prioridad. Específicamente, Estados Unidos está dispuesto a sacrificar, en algún grado, su democracia y las libertades individuales, en aras de recuperar la tranquilidad perdida. La ciudadanía amedrentada se encuentra en la encrucijada de tener que decidirse por el mal menor.

Frente a esta realidad surge una profunda duda. Cuando la democracia y el respeto a los derechos económicos y sociales es aún una meta distante en la mayoría de los países en desarrollo y en particular en América Latina, ¿pueden éstos darse el lujo de cambiar sus prioridades para armonizarlas con el mundo industrial? Y ante estas claras diferencias de propósitos, ¿podrán lograr sus objetivos cuando los recursos para el desarrollo normalmente se ajustan a las prioridades de los donantes? De ser así, se atacaría lo que no es su principal problema y, por el contrario, se postergarían aún más sus objetivos de crecimiento y búsqueda de la equidad que sí son inaplazables. Es evidente que los países llamados “de poder medio” se enfrentan a la necesidad de independizar su agenda, so pena de alejar indefinidamente la posibilidad de un futuro promisorio. Pero, ¿será esto posible?

Adicionalmente, mientras el mundo se dirige aceleradamente hacia una recesión generalizada y este fenómeno aunque inquieta no aparece como la mayor preocupación, el crecimiento de las economías sí es una absoluta prioridad para América Latina. El haber cifrado todas las esperanzas en el comercio internacional y en las bondades de la inversión extranjera no resultó ser una fórmula salvadora. Reconocidos fanáticos de la apertura comercial y financiera, empiezan a aceptar las tesis de Dani Rodrik, quien insiste en que no deben subestimarse variables tradicionales como la inversión interna para dinamizar las economías de los países en desarrollo.

Las sociedades pobres tendrán que desarrollar su creatividad para generar riqueza, porque no pueden permitirse el lujo, como de alguna manera sí lo pueden hacer las más avanzadas, de llevar sus economías al estancamiento cuando grandes masas de población viven aún en condiciones injustas y, por tanto, políticamente insostenibles. Desde distintos ángulos, es evidente que en el tema del desarrollo económico los intereses del Norte no se encuentran con los de América Latina.

Sin embargo, se identifican señales positivas para la Región al entreverse algunas oportunidades. En el nuevo escenario que empieza a perfilarse, se encuentran algunas vías favorables que se desprenden de la lectura de eventos recientes. En áreas sensibles, como las que tocan con las armas nucleares y el comercio internacional, ha cambiado la posición de las grandes potencias, en particular de Estados Unidos.

La última reunión de la Organización Internacional del Comercio tuvo costos para las multinacionales en el campo de los medicamentos, al aceptarse la tesis de los llamados países emergentes que ubica la salud pública por encima de las patentes. Adicionalmente, se abrió un pequeño espacio para iniciar la discusión de los subsidios agrícolas de los países industrializados, tema tabú hasta hace muy poco tiempo. Así mismo, en una histórica reunión entre los Presidentes Bush y Putin, Estados Unidos anunció que reducirá su arsenal nuclear. Se inició así una nueva etapa en este espinoso tema que tanto preocupa al mundo en general y a los países pobres en particular.

De alguna manera, por razones aún no muy claras pero asociadas sin duda a la reciente vulnerabilidad de las grandes potencias, parecería identificarse un cierto ablanda-

miento de posiciones arrogantes que caracterizaron las relaciones Norte-Sur. Esta sería una especie de "ventana de oportunidad" que América Latina puede y debe aprovechar.

A su vez, el que Latinoamérica no sea el foco del terrorismo mundial sobre el cual están centradas las prevenciones de los países desarrollados le abre nuevos espacios de negociación. La habilidad de América Latina y de sus dirigentes radica en ser parte del nuevo orden internacional que debe surgir de las actuales circunstancias, pero aprovechando para su beneficio el hecho de no ser parte del problema, como lo señala Felipe González en el artículo mencionado.

Como un primer paso en esta dirección, la Región debe reconocerse como importante en el concierto mundial no sólo por poseer gran parte de su biodiversidad (para algunos llegaría al 40%), sino también por su participación en el mercado mundial y como destino importante de la inversión extranjera proveniente de los países industrializados.

Insertar su propia agenda dentro de las nuevas prioridades mundiales será, entonces, el gran desafío de América Latina. Para lograr este propósito la tarea imprescindible es la identificación de una Agenda Global para la Región y este fue el objetivo de la Primera Reunión de ex Presidentes Latinoamericanos, realizada en Cartagena de Indias en marzo de 2001. Las circunstancias eran otras en el panorama mundial; sin embargo, lejos de haber perdido *momentum*, este objetivo es hoy más relevante que nunca.

Una agenda de gobernabilidad para la globalización ha sido la principal prioridad de este nuevo escenario de debates que, con el auspicio de la CAF, la Fundación Ortega y Gasset y la CEPAL, ha iniciado su actividad en el seminario anotado. Dentro de este marco analítico se ubicarán los sucesivos encuentros que periódicamente reunirán a los ex Presidentes activos de los diversos países de la Región.

Tanto en la propuesta presentada por el ex Presidente Ernesto Samper y recogida extensamente en este libro, como en las intervenciones de todos los ex Presidentes, contenidas en el capítulo, se identifican elementos comunes que necesariamente deben formar parte de las prioridades de la Región. Sin duda, la globalización fue el tema que sirvió de marco a las discusiones y las posiciones van desde la expresada por el ex

Presidente Samper, quien reconoce esta realidad como no mala en sí misma, hasta lo expuesto por el ex Presidente Rodrigo Borja, quien considerara que la globalización es una estrategia de los países poderosos para dominar el planeta y apoderarse de sus mercados. En general, los ex Presidentes reconocieron la globalización como una realidad pero, a su vez, admitieron la imperiosa necesidad de buscarle alternativas que le permitan a la Región ubicarse entre los ganadores. En esa misma dirección, el debate mundial sobre este tema identifica que uno de los cambios en la globalización deberá nacer de la sustitución del poder omnímodo y hegemónico que hoy ejercen Estados Unidos y el primer mundo en general.

Las valiosas contribuciones de los once ex Presidentes que asistieron a este Encuentro se pueden organizar en cuatro grandes áreas temáticas: democracia e instituciones, modelo económico, globalización e integración y males públicos globales. Todos coincidieron en que la necesidad de consolidar la democracia es la gran tarea pendiente de América Latina, si la prosperidad con igualdad de oportunidades es la real prioridad.

Se destacó, a su vez, la debilidad del Estado y las crisis evidentes de los partidos políticos como las verdaderas amenazas para el futuro latinoamericano. El ex Presidente Miguel de la Madrid se refirió a "la falacia de las teorías del Estado minimalista" y destacó que "el Estado es indispensable para la existencia y para la regulación del mercado". A su vez, el ex Presidente Eduardo Frei señaló: "Debemos procurar contar con un Estado eficiente que vele por la equidad, la estabilidad, la competitividad y las sustentabilidad del proceso de desarrollo. Un Estado responsable, transparente, profundamente ético, que esté en contacto permanente con los ciudadanos y que promueva un decidido proceso de descentralización política y administrativa".

La integración como mecanismo político y no sólo comercial fue un punto común de estos debates. En América Latina aún se oyen cantos de sirena que aconsejan negociar individualmente a los países con sus socios del mundo desarrollado. Este tipo de procesos, en particular con Estados Unidos, se identifica como un camino que debilita la capacidad negociadora de un subcontinente que tiene toda una fuerza política por explo-

tar. Alusiones muy precisas se hicieron con respecto al ALCA. El ex Presidente Julio María Sanguinetti anotó que: "No podemos caer en el equívoco de imaginar que el ALCA es un proceso de integración; nunca se planteó así. El ALCA es sólo un planteamiento de liberalización comercial. Lo que nosotros entendemos por integración es otra cosa". Esta posición fue ratificada por el ex Presidente Ernesto Pérez Balladares, quien afirmó que: "El ALCA no es más que un pacto de libre comercio", y agregó que "América Latina debe tener una agenda de intereses propios, además desarrollados por nosotros mismos, que no sea una agenda impuesta desde afuera".

El modelo económico actual, otro de los temas considerados, tiene que evolucionar partiendo de las experiencias más negativas que positivas de los últimos diez años. Éste fue un punto neurálgico de la discusión. Es fundamental avanzar hacia un nuevo paradigma de desarrollo que se aparte de la receta neoliberal consignada en el Consenso de Washington. Esta posición, que se consideró hasta hace muy poco como una herejía, es actualmente una realidad aceptada que requiere, sin embargo, propuestas concretas algunas de las cuales se esbozaron en el mencionado Encuentro. Generación de riqueza con esfuerzo interno e inserción internacional, así como la búsqueda de nuevas formas de distribución de los beneficios del crecimiento, con base en el principio de la democracia económica, son temas sustantivos de la nueva agenda regional.

El ex Presidente Leonel Fernández, señaló que: "América Latina requiere ... la revolución capitalista. En algún momento nos equivocamos y quisimos hacer la revolución socialista; ahora hay que darle marcha atrás y entender que no, que el tipo de revolución que hay que hacer es la capitalista, pero con algunos inconvenientes o con algunas dificultades. Es una revolución interna que nos obliga o nos convoca a una nueva inserción internacional, en la cual se da una lucha entre un precapitalismo o un Estado pre-moderno interno y una situación post-moderna internacional". A su vez, el ex Presidente Miguel de la Madrid anotó: "...el paradigma que se ha seguido, privilegiando excesivamente el mercado sobre otras intervenciones del Estado, como es la política de regulación y como es la política de fomento, también debe ser revisado y, así mismo, buscar el equilibrio entre las políticas macro y las micro, entre las políticas reguladoras y las políticas de fomento, de fomento sectorial y regional."

Finalmente, los males globales dinamizados por la integración mundial como el narcotráfico y la corrupción, requieren nuevas formas para ser abordados. La corresponsabilidad, que no ha pasado de ser una declaración de foros internacionales, debe ser exigida por aquellos países que sufren sus peores consecuencias. Una nueva fase en el tratamiento de problemas que se irradian por todos los continentes, debe comprometer al mundo industrializado para que abandone su papel de juez supremo y para que al asumir su gran responsabilidad, actúe en consecuencia.

El ex Presidente Carlos Roberto Reina insistió en que: "La corrupción es el cáncer que corroee las economías de nuestros países. ¿Cómo es que se puede desarrollar ese tema? ¿Cuántos se cubren en las inmunidades? No hay voces internacionales que digan: hay que suspender esas inmunidades... Y el ex Presidente Rodrigo Borja corroboró: "La corrupción es otra de las causas fundamentales de la ineficacia de las políticas públicas en América Latina, la corrupción de los mandos políticos. Ortega y Gasset decía que "...la moral es una cualidad matemática, porque es la exactitud aplicada a la valoración ética de las acciones humanas".

Para concluir, no en vano durante los últimos cien años América Latina ha elevado significativamente el nivel de su capital humano. Sin haber resuelto sus grandes contradicciones, entre las cuales se destaca la de ser la región más desigual del planeta, el hombre y la mujer latinoamericanos tienen la capacidad de reconocer sus fortalezas y debilidades y negociar con el resto del mundo en mejores circunstancias. Lejos, muy lejos estamos del colonialismo. Hoy somos estados soberanos que, independientemente de las profundas dificultades que afrontamos, debemos recuperar ante todo nuestra dignidad para poder construir, como lo hicimos en el pasado, nuestro presente y nuestro futuro.

Desarrollo de las deliberaciones

Democracia e instituciones

Modelo económico

Globalización e integración

Males públicos globales: corrupción y narcotráfico

Democracia e instituciones

La democracia sigue siendo una tarea pendiente en América Latina y se identifica un gran vacío en la institucionalidad requerida para fortalecerla. Después de una década de realizar esfuerzos por reducir el papel del Estado y de sobrestimar la capacidad del mercado no sólo para asignar recursos sino para distribuirlos, se llega a la conclusión de que el Estado es insustituible. Más aún, la experiencia en los últimos años lleva a señalar la importancia de encontrar un nuevo equilibrio entre el mercado y el Estado.

Dos grandes falencias se identifican en las democracias latinoamericanas: en primer lugar, la debilidad del Estado de Derecho en muchos países de la Región, lo cual ha propiciado la violación de los derechos económicos, políticos y sociales; y en segundo lugar, la crisis de los partidos políticos que no han logrado ajustarse a las nuevas demandas de la sociedad moderna.

La construcción de la institucionalidad adecuada a las realidades del mundo de hoy es uno de los grandes retos de América Latina. La experiencia vivida en las últimas décadas ofrece los elementos necesarios para asignar al Estado la tarea de ser rector del desarrollo y al mercado aquellas áreas donde es eficiente. En ese nuevo ordenamiento, la reivindicación de los partidos políticos y no la proliferación de caudillos, es la base para la consolidación de la democracia.

Miguel de la Madrid

Quisiera subrayar la revalorización que hace el Presidente Samper del Estado. Me parece que con argumentos reales, objetivos, hace ver la falacia de las teorías del Estado minimalista y destaca que el Estado es indispensable para la existencia y para la regulación del mercado. Así pues, lo que tenemos que hacer es encontrar nuevos equilibrios entre mercado y Estado y, buscarlos en términos nacionales; no se puede dar recetarios internacionales para fijar estos equilibrios. Creo que el Estado es insustituible para una serie de tareas y, aquí se ha señalado una de ellas, la negociación internacional. No puede una sociedad tener otro representante para negociar internacionalmente que el Estado.

Hay una serie de tareas que solamente pueden ser realizadas por el Estado. Además de la regulación de los mecanismos del mercado, está la creación de infraestructura básica, sobre todo cuando tiene una escala muy importante; está la política ambiental, que no puede dejarse a las reglas del mercado; está la política redistributiva, que no se puede dejar al mercado. El mercado es un mecanismo muy eficiente –y eso lo hemos venido reconociendo– para asignación de recursos, pero no para redistribución de los mismos. Yo creo que el esfuerzo educativo, el esfuerzo de salud, tiene necesariamente que estar coordinado y apoyado por el Estado, no podemos dejar al mercado la educación y la salud. Así podría señalar otros casos, pero valgan estos ejemplos para probar que el papel del Estado es insustituible en nuestras sociedades.

Creo que el Estado debe ser reconocido como el rector del desarrollo nacional, rectoría no significa propiedad directa o gestión directa de bienes de producción. Rectoría significa gobierno, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española; las universidades tienen un rector, el rector no es el dueño ni de los profesores ni de los estudiantes, pero alguien tiene que gobernarlos. En el Estado pasa algo parecido: la rectoría del desarrollo nacional, para ser eficiente y sostenible, debe servirse de la planeación del desarrollo, tenemos que volver los latinoamericanos a revalorar la planeación, una planeación democrática, participativa, descentralizada, pues para tener visión de largo plazo es indispensable la planeación del desarrollo.

Veo con gran interés la propuesta de Samper, que la considero de largo plazo, de sustituir los sistemas presidencialistas por sistemas semipresidencialistas, o semiparlamentarios; nada más advierto que para llegar a estos sistemas, mejorando lo que tenemos, necesitamos previamente fortalecer y modernizar los partidos políticos, ya que la técnica parlamentaria requiere como requisito previo la existencia de los partidos, y si estamos reconociendo que en la actualidad nuestros partidos políticos viven una profunda crisis, yo preferiría en una primera instancia, fortalecer los partidos, regulándolos adecuadamente; hay que evitar también los riesgos de la partidocracia y hay que evitar la multiplicación excesiva de partidos porque eso lleva a la ingobernabilidad, como lo estamos viendo.

Estoy de acuerdo en que se ha observado un proceso de desinstitucionalización, desideologización y despolitización. Efectivamente, el manejo de la política ahora se ha vaciado de contenidos y faltan proyectos articuladores, además hay un fenómeno muy interesante, la mayoría de los partidos políticos, de los movimientos políticos en general, están disputándose el centro. Los viejos extremos de la izquierda y la derecha han desaparecido y ahora todos van al centro, unos quieren centro izquierda, otros centro derecha, otros centro, pero todos andan buscando el centro.

Creo que indiscutiblemente los partidos políticos con todo y sus vicios, con todo y sus insuficiencias, siguen siendo actores indispensables del sistema democrático y, entonces, tenemos que ver cómo los fortalecemos, cómo los protegemos, inclusive cómo protegemos el concepto mismo de partidos políticos. Respecto a un pluripartidismo excesivo, éste ha llevado a la desintegración de consensos nacionales y por ello después de la IV República en Francia, vino el General De Gaulle con una tendencia autoritaria a poner orden en la situación y a reformar el sistema parlamentario que en Francia paralizó durante mucho tiempo la formación de consensos y de acuerdos, así como el funcionamiento mismo de los gobiernos.

No pretendo volver al estatismo en que incurrimos en épocas pasadas, que muchas veces desembocó en dictaduras y en asomo de Estados totalitarios. No, apoyo totalmente la idea del ex Presidente Caldera de que debemos tener

Estados de derecho, Estados sujetos al derecho, y me parece que es una expresión adecuada para esta nueva forma de Estado a la que aspiramos, la que se ha acuñado por muchos autores, yo la comparto, el Estado Social de Derecho para distinguirlo del Estado Liberal de Derecho que tuvo su quiebra a partir de la primera guerra mundial, y que es imposible que podamos aceptar como una perspectiva hacia el futuro. El Estado sí debe garantizar las libertades, pero también los derechos sociales, y debe hacer toda esta tarea con sujeción al derecho que surja de la comunidad a través de sus órganos representativos. Desconfío de la anarquía que pueden generar si no se les controla oportunamente, y si no se fortalecen los partidos políticos, la anarquía que están produciendo en muchos casos las organizaciones no gubernamentales, que por su naturaleza son abogadas, sectoriales y limitadas, no tiene una articulación general de los problemas de la sociedad, y sobre todo no tienen responsabilidad política.

Eduardo Frei

Debemos procurar contar con un Estado eficiente que vele por la equidad, la estabilidad, la competitividad y la sustentabilidad del proceso de desarrollo. Un Estado responsable, transparente y profundamente ético, que esté en contacto permanente con los ciudadanos y que promueva un decidido proceso de descentralización política y administrativa.

El otro tema, de acuerdo a mi experiencia, es el rol del Estado. Es evidente que una de las situaciones más complejas con las que se encuentra un mandatario es cómo priorizar recursos que siempre son limitados, lo que impide solucionar todos los problemas que uno quisiera. Ante esta dificultad, mi gobierno decidió incorporar al sector privado para que invirtiera en aquellas áreas en que claramente es más eficiente. Ese fue el caso de numerosas obras públicas, empresas sanitarias, aeropuertos y puertos. Esto nos permitió concentrarnos en programas mucho más audaces como las reformas a la educación y a la justicia, los programas de viviendas y de salud, en los cuales los privados no iban a participar.

Por otra parte, la limitada cantidad de recursos con que nuestros países cuentan para impulsar el desarrollo, abre el debate entre los partidarios de privatizar y los no privatizadores, y entre los que buscan una mayor eficiencia en el gasto público y los que pretenden que el Estado intervenga en todas las actividades.

Lo anterior también está ligado al tema de la libertad. Aún predomina en nuestras sociedades la idea de que el Estado tiene que resolverle todos los problemas a la gente, es decir, no sólo los que se relacionan con la salud, la educación y vivienda, sino también otros de orden cultural, como por ejemplo qué películas deben ver los ciudadanos.

Entonces, tenemos un Estado que se entromete mucho más allá de lo que es el régimen de las libertades individuales, lo que también es un obstáculo para el desarrollo del país. Claramente, es muy difícil concretar un proceso de desarrollo real solamente con el esfuerzo del Estado. Hoy, más bien, éste debe ser un ente regulador, preocupado del bien común y orientador de los grandes desafíos y políticas nacionales. Pero todo ello con la participación de los ciudadanos. La sociedad civil debe asumir un rol activo en esta tarea.

Otro tema importante que no podemos soslayar, es la crisis del sistema de partidos. Especialmente discutible es el caso de aquellos que forman parte de la coalición de gobierno, ya que muchas veces no se sabe si se dedican a gobernar, a repartirse cargos o a hacer oposición. Es increíble que no pocas veces la oposición a los gobiernos es más fuerte en los propios partidos oficialistas que los que pertenecen a la alianza rival, lo que produce un enorme desconcierto en la opinión pública.

Es fundamental definir el rol de los partidos políticos en el sistema democrático cuando son parte del gobierno. Debemos definir qué papel cumplen como miembros de una coalición oficialista, cómo deben respaldar el programa del gobierno, cómo orientar a la ciudadanía y establecer mínimas normas de disciplina. De lo contrario, se hace muy difícil para un Presidente conducir el gobierno, ya que sentirse respaldado por sus aliados es fundamental para el éxito.

Ernesto Samper

Es necesario encontrar una nueva forma de hacer inversión social. Ya no es el Estado repartidor dispensando beneficios marginales, tratando de remediar la pobreza simplemente con el reparto de beneficios, sino es un concepto mucho más profundo que involucra el mantenimiento de una cohesión social, la integración de unos grupos que puedan de cierta manera participar en la solución de sus propias necesidades. Se trata de acompañar el desarrollo social de procesos intensivos de organización que permitan que, adicionalmente al mejoramiento de las condiciones promedio de bienestar material de la sociedad, se puede hablar de que hay una mayor calidad de vida, de que hay una mayor participación democrática, de que —como se ha mencionado— hay una mayor inclusión; y allí, pues podemos retomar todos estos nuevos conceptos de la ciudadanía, el capital social, etc.

Carlos Roberto Reina

¿Qué dificultades tenemos? ¿Qué son las ONG? Como lo señaló el Presidente Sanguinetti, son cualquier cosa, buenas, malas, lavadoras de dinero... cualquier cosa. ¿Y esos sistemas son los que quieren sustituir a los partidos políticos? Quieren ser los nuevos actores políticos y los medios se van siempre en la dirección de ayudar a esos nuevos actores, apoyados por gente que quiere hacerse al poder sin pasar por la política. Un político es un hombre que siempre le dedica tiempo al manejo de lo público, que cree que ese es el camino correcto; los nuevos actores no, quieren comprar la política, para que nuestros Estados sean sujetos tributarios del mercado o de transnacionales o de lo que fuere, ahí está un gravísimo problema y solos no lo podemos combatir.

Otro tema importante es el buen gobierno. ¿Qué es el buen gobierno?, ¿por qué Costa Rica tiene una gran diferencia con el resto de América Central?, pues porque tuvo líderes de gran aceptación, como don Ricardo Jiménez, don Cleto González, don León Cortés Castro, don José Figueres. Ellos le dieron a ese pueblo una cultura de la decencia, una cultura dentro

de un Estado de derecho de verdad, donde uno ve la Corte Suprema y cómo estiman la justicia en Costa Rica.

No es que el "tico" sea distinto del resto de los latinoamericanos, es que su sistema democrático los hizo tener el prestigio y el estándar de vida y todo lo que hoy ostentan. Adicionalmente, debemos analizar el manejo de la justicia. Todos los aquí presentes, los que fuimos Presidentes, debemos auto analizarnos a ver si alguna vez llamamos al poder judicial para que torciera la justicia. En ese tipo de acciones puede estar la causa de ese desprestigio de los partidos políticos, de esa debilidad política. Los actores de la política somos los actores de la dinámica, del cambio, del mejoramiento de nuestros pueblos, pero si al llegar al poder no respondimos a esos elementales principios, más bien se pudo haber contribuido a que estemos en un escenario difícil.

Rafael Caldera

El problema del financiamiento de las campañas políticas es un problema de mucha gravedad, sumamente delicado y el descrédito de los partidos políticos es tan acelerado que puede conducir a que se les prive a los partidos políticos de los ingresos legítimos que tienen a través de los órganos oficiales. Los organismos oficiales no pueden suplir los gastos de los partidos políticos ahora, porque esa es la partidocracia corrompida y corrupta según la literatura que está en boga.

Pienso que la gobernabilidad tiene una condición fundamental, el cumplimiento por parte del gobierno de las reglas exigidas por el Estado de derecho. Al asumir el mando en la segunda oportunidad, la primera decisión importante que adopté fue remover todo el alto mando militar y nombrar uno nuevo, esta disposición aparentemente aventurada, no sólo fue acatada por las Fuerzas Armadas sino saludada con entusiasmo por todo el país, fue una demostración palpable de que las Fuerzas Armadas asumían su papel dentro del Estado democrático, obedientes y no deliberantes, establecidas para la defensa de los intereses colectivos, sin sujeción a una corriente, a

un partido o a un jefe determinado, sino solamente al Estado democrático.

Concluyo reiterando mi convicción de que la gobernabilidad es una cualidad inherente a cualquier mecanismo de poder, pero en especial al gobierno democrático. Lo esencial es el mantenimiento de la convicción general de que el mandato recibido del pueblo se ejerce en las condiciones establecidas por el ordenamiento jurídico. Pueblo y gobierno deben ser solidarios en esta convicción, aún si esto ocurre aún en momentos en que las encuestas revelan bajas cifras de adhesión al gobierno por parte de los encuestados y si se les pregunta si desean un cambio de gobierno por la fuerza, responden sencillamente que no. En Venezuela, en cierto momento en que estaba muy baja la adhesión del pueblo al gobierno por la difícil situación económica, se le ocurrió a algún encuestador preguntar si se quería que el Presidente renunciara; la negativa fue tajante, demostró que el pueblo sabe distinguir muy bien entre la insatisfacción por no haberse podido responder a las aspiraciones legítimas y lo que sería la perturbación en marcha del Estado de derecho por la interrupción imprevista del funcionamiento del gobierno.

Reitero mi convicción de que el primer requisito de la gobernabilidad es que el gobernante se mantenga fundamentalmente dentro del cauce que señalan la Constitución y las leyes. Eso lo estamos viendo constantemente en muchos países en América Latina, dificultades sin fin, pobreza invencible, obstáculos para el gobierno, pero si se ejerce el poder dentro del Estado de derecho, el pueblo acompaña al gobernante hasta el último día de su mandato constitucional. Podrá tomar decisiones que serían discutibles, pero mientras se ejerza la democracia verdaderamente dentro del orden democrático, los obstáculos planteados por la pobreza y todos los que se presentan, no son capaces para lograr que no se les pueda gobernar. Yo por eso creo en la gobernabilidad, aun cuando desde luego estímulo y aplaudo todos los esfuerzos que se hacen para que esa gobernabilidad sea cada vez más sólida, tenga una base más fundada y nos libere de una manera más definitiva de las angustias y preocupaciones de que pueda haber interrupciones violentas por la fuerza, al sistema democrático que tanto nos ha costado establecer y mantener.

Julio María Sanguinetti

Con respecto a los partidos políticos, ¿en qué se ha sustentado la gobernabilidad en Europa? Se ha sustentado en partidos políticos estables que son los que le dieron a la Europa de la posguerra estabilidad. Cuando los partidos anteriores perdieron la estabilidad, vinieron los Hitler, los Mussolini y todos los demás, entonces cuidado con que debilitemos todo ese sistema, porque entonces ¿con qué vamos a gobernar?, ¿sin partidos?, ¿en nombre de qué? Los dueños de la televisión van a ser los dueños de los países. Por eso, hay que mirar un poco a esa sociedad, no todo lo que está demandando la sociedad es bueno, porque también esa sociedad está demandando droga; entonces, la sociedad demanda muchas cosas, unas buenas y otras no tan buenas.

Lo importante es tener regímenes institucionales, que tengamos un Estado de derecho legítimo y funcional, porque los sistemas pueden ser flexibles pero no pueden ser inestables. El gran problema que hemos tenido muchos en Latinoamérica es la inestabilidad, entonces los sistemas muy flexibles son muy agradables porque se adaptan a la realidad, pero también son muy peligrosos porque no generan nunca condiciones de estabilidad. Entonces allí tenemos un tema.

Leonel Fernández

Al entender ese primer elemento histórico de la oscilación entre autoritarismo y democracia, y ubicarnos en el momento de la última transición, o sea la transición democrática latinoamericana de hace veinte años, se puede afirmar que no se produjo como respuesta política a un desarrollo económico, fue una respuesta política a una falta de Estado de derecho. Es un problema de falta de libertades públicas, irrespeto a los derechos humanos, irrespeto a todo. Entonces la democracia se presenta como alternativa a la inexistencia de un Estado de derecho, pero al mismo tiempo es una transición democrática que se produce en medio de una crisis económica. Se llega a una democracia o a una transición democrática, sin tener las bases

sustantivas desde el punto de vista económico, y aquí se nos plantea entonces un problema de tipo teórico, de la relación entre capitalismo y democracia. Entonces llegamos a una transición.

Modelo económico

En el presente año los países latinoamericanos desaceleran significativamente su dinámica económica. Según proyecciones de la CEPAL, la tasa de crecimiento promedio proyectada del PIB de la Región, se ubicará entre el 0,5% y el 0,9%, cifra muy inferior a la registrada en el año 2000: 4,1%. Esta situación ha generado una gran preocupación sobre el futuro de la Región que terminó la década de los 90 con resultados muy inferiores a los anunciados tanto en términos de crecimiento como de equidad social. El deterioro actual, especialmente en los países más grandes, debe acelerar el debate sobre el modelo de desarrollo vigente y, más aún, sobre la necesidad de encontrarle nuevos derroteros al desarrollo. La evidencia existente sobre el comportamiento de los principales indicadores, cuando América Latina aplicó con dedicación el llamado Consenso de Washington, ha generado una gran insatisfacción que contribuye a los altos niveles de ingobernabilidad que se observan en distintos países.

Una apertura hacia dentro que incrementó mucho más las importaciones que las exportaciones, un exagerado énfasis en lo externo y el descuido del esfuerzo interno y una política macroeconómica que dejó a un lado las prioridades reales como el crecimiento de largo plazo y el empleo, han sido las características del llamado "nuevo estilo de desarrollo". Más que un modelo único, impuesto desde fuera, lo que se requiere es un paradigma que señale las grandes líneas que deberían caracterizar los nuevos rumbos. Es fundamental que los Estados Nación recuperen su derecho a equivocarse y dentro de grandes planteamientos que llenen los vacíos identificados, encuentren su propia forma de generar riqueza, de desarrollar su versión del capitalismo.

Dadas las características de las sociedades latinoamericanas, no es suficiente crecer sino que el tema de la distribución de beneficios y costos exige una nueva forma de abordar lo social, de la mano con la política económica. Obviamente, para no perder lo ganado, se debe mantener el equilibrio macroeconómico pero corrigiendo los grandes errores que se han cometido en el manejo de esta política.

Leonel Fernández

América Latina llega a una transición democrática sin desarrollo capitalista- como se expuso en el capítulo de democracia e instituciones- y por su puesto en ese primer momento, la respuesta desde el punto de vista económico fue el Consenso de Washington, que ha sido el correctivo a una macroeconomía populista fallida. Se logró entonces retomar por un tiempo el crecimiento económico, se lograron avances y progreso, pero también con las deficiencias o los déficit que hoy nos damos cuenta. Y eso creo que nos lleva a lo que se nos ha planteado en este Encuentro, con lo cual me identifiqué plenamente, y es que lo que América Latina requiere en estos momentos es hacer la revolución capitalista. En algún momento nos equivocamos y quisimos hacer la revolución socialista, ahora hay que darle marcha atrás y entender que el tipo de revolución que hay que hacer es la capitalista, pero con algunos inconvenientes o con algunas dificultades. Es una revolución capitalista interna que nos obliga o nos convoca a una inserción capitalista nueva internacional en la cual se da una lucha entre un precapitalismo o un Estado premoderno interno y una situación postmoderna internacional.

Eduardo Frei

Sé que las situaciones de inequidad aún persisten y que en otras naciones son mucho más graves, motivo por el cual constituyen un tremendo desafío para la estabilidad democrática. La pobreza, la marginalidad y la injusticia social van erosionando la confianza en las instituciones y en las autoridades, por lo que pueden terminar por agudizar el conflicto social.

Esto hace necesario que nos planteemos nuevos desafíos para superar las desigualdades sociales, que vayan más allá del Consenso de Washington. Requerimos de una mayor audacia que la demostrada hasta ahora, porque nuestro crecimiento es todavía insuficiente para superar el atraso tecnológico que nos afecta y para sacar a millones de personas que aún sufren la indignidad de la pobreza.

Miguel de la Madrid

Me parece que nos hemos dado cuenta también de que necesitamos buscar nuevos equilibrios entre el Estado y el mercado. Somos en la mayoría de nuestros países, probablemente en todos, economías mixtas, pero necesitamos que la economía mixta esté matizada por la rectoría del desarrollo por parte del Estado. El mercado no da muchas cosas que necesitamos, no da visión de largo plazo, no da visión redistributiva, no da visión ambientalista, etc... Yo creo que en la parte propositiva, hablar de un capitalismo nacional, habría que matizarlo: ¿qué tipo de capitalismo?, ¿el capitalismo americano de tipo especulativo o el capitalismo europeo de tipo planeación, concertación social, etc.? La palabra capitalismo no deja de despertar grandes reservas en la conciencia popular. Yo estoy de acuerdo, se necesita un nuevo contrato social, no es suficiente la rectoría económica del Estado, no es suficiente el funcionamiento del mercado, necesitamos llegar a grandes acuerdos básicos y a los pactos correspondientes.

Finalmente, creo que se hace bien en subrayar la importancia de los factores de la llamada cohesión social, o sea, la interrelación que existe entre los seres humanos y sus grupos, que son determinantes del proceso de desarrollo. Partiendo de la base de que necesitamos construir una democracia económica y social, es indispensable la participación de los agentes responsables.

En política económica se ha recuperado la estabilidad a base del control de las variables macroeconómicas, pero es una estabilidad muy vulnerable, porque se ha descuidado la microeconomía; y una estabilidad macroeconómica sin la dinámica adecuada de la microeconomía de los sectores que componen la sociedad, es una estabilidad muy vulnerable. Así pues, creo yo que aún en política económica el paradigma que se ha seguido, privilegiando excesivamente al mercado sobre otras intervenciones del Estado, como es la política de regulación y como es la política de fomento, también debe ser revisado y, buscar también, el equilibrio entre las políticas macro y las micro, entre las políticas reguladoras y las de fomento, de fomento sectorial y regional.

Ernesto Samper

La CEPAL mencionaba la necesidad de una nueva política macroeconómica, la década de los 80 con todo lo dolorosa que fue, nos enseñó el valor de la estabilidad macroeconómica. Ya no hay nadie en este continente que discuta la necesidad de que un país para desarrollarse necesita unos niveles de estabilidad macroeconómica y de hecho muchos de los que estamos aquí presentes tuvimos que ver con ese desafío de darle estabilidad a nuestros países. Concretamente el ex Presidente Sánchez redujo una hiperinflación en Bolivia, el ex Presidente Sanguinetti también con sus peculiaridades de la *ínsula barataria* como la llama él, que era la uruguayización, desarrolló una política seria, consistente, y además fui testigo de la tarea que cumplió en esa misma dirección el propio Rodrigo Borja en Ecuador; o sea, no es cierto que la política macroeconómica sea patrimonio exclusivo de una determinada corriente ideológica. José Antonio Ocampo propone y comparto, que hagamos el intento de construir una política macroeconómica en la cual se pueda hacer compatible el logro del crecimiento con el menor sacrificio social, o dicho de otra manera, podamos crecer sin pagar tantos costos sociales.

Lamentablemente, esta Región desde la época de Prebisch no tiene un proyecto político. Prebisch, mal o bien en los años 50, diseñó su teoría de la dependencia, planteó el aislamiento estratégico, dijo que teníamos que separarnos del mundo para construir una base de desarrollo productivo... eso produjo unos costos, produjo unos beneficios..., pero había una posición consistente, un proyecto ahí que nos identificaba a todos los latinoamericanos. Ese proyecto no será viable si no resolvemos el tema que precisamente nos convoca, que es el tema de la gobernabilidad, es decir si no somos capaces de preservar la gobernabilidad en nuestros países, pues todo lo demás son simples buenas intenciones. Cambiar la política social, desarrollar una política de estabilidad macroeconómica sin perjuicios sociales, o tener una propuesta competitiva, está de alguna manera íntimamente relacionado, ligado a que tengamos o no la posibilidad de desarrollar ese proyecto político.

Globalización e integración

América Latina entró a la globalización siguiendo de una manera decidida procesos de apertura de sus mercados. Después de una década se acepta la realidad de ser parte de una aldea global, pero existen suficientes elementos para reconocer sus beneficios y sus costos. Voces latinoamericanas se oyen en los foros mundiales en los cuales se señalan los ganadores y perdedores de esta nueva forma de interrelacionarse el mundo. Se acepta como una realidad, pero se abren las posibilidades de buscar una globalización alternativa que se aparte de la fórmula exclusivamente neoliberal para manejar las economías, que identifique la necesidad de una institucionalidad global para enfrentar áreas críticas y sobre todo, que reposicione la ética del desarrollo.

La Región es hoy la más desigual del planeta, de manera que se reconoce como imperativa la búsqueda de mecanismos que frenen el crecimiento de las disparidades entre ricos y pobres. La dignidad humana vuelve a posicionarse como pilar de la forma de globalización que el mundo en desarrollo requiere. En ese contexto, para los latinoamericanos la integración es un camino que requiere abrir las oportunidades no solo del comercio intrarregional sino de la inserción en los mercados del Norte. No son pactos de comercio como parece ser el ALCA, los que cambiarán el panorama de la Región. No sólo el comercio, o sea el solo intercambio de bienes, aún si se diera en forma menos desigual, es lo que permitiría mejorar los beneficios de la globalización. Es la integración de intereses en una relación en que todos se beneficien, de patrones culturales que valoren las diferencias, lo que será impulsado con complacencia por los latinoamericanos.

Los beneficios de la globalización serán una realidad en la medida en que se complementen con los esfuerzos internos y se unan los intereses de los países para negociar en bloque la entrada a los mercados y sociedades globales. La integración en su concepción más amplia y como elemento de negociación política es cada día más un elemento reconocido para la inserción exitosa de América Latina.

Una nueva fase de la globalización que empieza a perfilarse exige apartarse del esquema vigente, en el cual la actitud unilateral y hegemónica del primer mundo busca maximizar sus ventajas, ignorando el bloque de perdedores que se concentra en los países pobres. Este tipo de globalización es insostenible.

Gonzalo Sánchez de Lozada

He apoyado la posibilidad de una integración económica del continente americano. Desde la perspectiva de un país como Bolivia, nos interesa acceder a la economía norteamericana, pero no solamente para ingresar a su mercado sino porque queremos ser parte de un espacio económico con reglas de juego claras que se cumplen. La economía americana, que fija reglas de juego, nos permitiría acceder a los mercados de nuestros países vecinos que sean parte del ALCA. Cuando existe una crisis en cualquier país latinoamericano, se adoptan políticas proteccionistas que más que nada perjudican a los pequeños países, porque ellos no tienen la fuerza para obligar a que se tengan ciertas consideraciones y cierta obediencia a las reglas de juego. En los Estados Unidos, cuando se siente perjudicado un sector, una región o una industria, comienzan los senadores y diputados a romper todas las reglas, no hay tratados que valgan ante la realidad política.

Si pudiéramos tener algunas reglas de juego para acceder a los mercados de nuestros vecinos, vía el ALCA, nos protegeríamos de las actitudes y prácticas poco solidarias y realmente incomprensibles que suceden en contra de los convenios que firmamos. Creo que si se analizaran las últimas décadas, veríamos que se ha dado un gran crecimiento del comercio internacional. Pero es un crecimiento que ha sucedido en los mercados integrados. Ha sido a través del ALCA, el mercado de la Unión Europea, el Mercosur con todos sus defectos y deficiencias, la Comunidad Andina... es allí donde está el crecimiento. Creo que el regionalismo abierto es muy importante y ojalá en los Estados Unidos, si entra en crisis, les interese el intercambio porque en la prosperidad no les interesó. Queremos llevar a los Estados Unidos los pocos productos que tenemos, que son mayormente materias primas. Queremos llegar a todas las regiones, a las regiones de los países vecinos, al norte de la Argentina, al norte de Chile, al sur del Perú, no pretendemos más, pero no podemos llegar de manera estable si al momento de caer en una crisis se olvidan de todos los tratados que se han firmado y se frena el movimiento de las economías y entonces todo queda en nada para los pequeños.

Rodrigo Borja

Creo que se cometería un grave error si, al hablar de la globalización, dejamos de tomar en cuenta, primero, que es una estrategia de los países poderosos para dominar los mercados del planeta. No es una simple coincidencia que la globalización haya surgido exactamente después de la Guerra Fría, cuando el mundo bipolar se convirtió en unipolar a disposición y bajo la hegemonía de la potencia ganadora de la confrontación Este-Oeste. Segundo, que la globalización lleva en sus entrañas una perversa dinámica de internacionalización de las economías y fragmentación interna de las sociedades, por la vía de profundizar las disparidades sociales. En cada una de nuestras sociedades hay un pequeño sector, altamente encumbrado en el escalafón económico y social, que es el que se favorece y prospera al alero de la globalización, mientras que la gran masa social es víctima de las nuevas relaciones económicas. Y finalmente, que la globalización va dejando en el camino ganadores y perdedores, que no es un instrumento políticamente aséptico, que tiene ganadores: aquellos que conquistan los mercados para sus excedentes de producción y perdedores: aquellos países que ven invadidos sus mercados por la producción extranjera.

Esto ha llevado a la quiebra de una enorme cantidad de empresas grandes, medianas y pequeñas en nuestros países. Y las restantes empresas, para no naufragar se han visto obligadas a reajustar sus costes de producción por el único flanco posible que es el flanco laboral, o sea, reduciendo sus conquistas, disminuyendo la seguridad de los trabajadores, incluso comprimiendo los salarios. No pueden reajustar en los otros flancos de la actividad productiva porque son precios más o menos inflexibles, no pueden reajustar por el lado de la materia prima, ni de la tecnología, ni de los insumos, ni de los costes financieros, ni de los arrendamientos, etc. La única forma de supervivencia para las empresas en nuestra América Latina ha sido comprimir las conquistas laborales, con lo cual, al final de cuentas, el precio de la globalización lo pagan los trabajadores.

La globalización cabalga sobre la triple alianza de las telecomunicaciones, la informática y los transportes, y ha alcanzado una gran fuerza universal. Nos ha traído tremendas inequidades y tremendas asimetrías, especialmente en el

comercio internacional, prueba de ello es el término, que se ha vuelto muy popular, muy divulgado, que es el de los “nichos” en el comercio internacional. El nicho es un pequeño agujero en un muro. Lo que buscan nuestros países es eso: un pequeño agujero en el mundo de los mercados exteriores, mientras nos vienen masivamente bienes y servicios de fuera. Aspiramos apenas a un pequeño “nicho” en ese mercado internacional. La palabra misma implica una injusticia en el comercio internacional en el marco del proceso globalizador.

Y, finalmente, quiero insistir en que la globalización no es una fuerza telúrica, no es, como dijo Samper, un terremoto, ni un aluvión, ni el desbordamiento de un río. La globalización es una forma que los hombres dan al ordenamiento de la economía. Por consiguiente, creo que es deber de los países del tercer mundo formar un solo gran frente que logre podar las inequidades y las asimetrías y las perversiones de la globalización y rescatar lo que ella tiene de bueno.

Es nuestro deber no volver a cometer el gran error histórico que con el problema de la deuda en los años 80, al no formar el “sindicato” de los países deudores para enfrentar corporativamente a nuestros acreedores. Fue un error que le ha costado sangre, sudor y lágrimas a la América Latina, porque no es lo mismo discutir individual y aisladamente con la corporación de acreedores, que hacerlo en un gran frente de deudores. Al fin y al cabo, tenían que señalarse responsabilidades. El endeudamiento agresivo de aquellos años se produjo por irresponsabilidad de lado y lado, porque los petrodólares que abundaban en el mercado mundial fueron colocados en nuestras economías para cualquier cosa, a través de antesalas, de corrupción, de sobornos de ministros y a veces hasta de Presidentes.

Los acreedores también son responsables de este endeudamiento desproporcionado a nuestras posibilidades de pago, y por consiguiente el arreglo de la deuda debía pasar por compartir los sacrificios y buscar nuevas fórmulas, no convencionales, de pago de la deuda. Visto ese error histórico, creo que no hay que volver a cometerlo frente al proceso de la globalización, que es un proceso de dominación y de conquista de mercados. Es un gran error no unirnos, no concertar acciones y no presentar un gran frente de los países perjudicados con

la internacionalización de las economías. Creo que la concertación de acciones es un deber que no debemos dejar de cumplir, señores Presidentes.

La pobreza de nuestros pueblos se agrava con la globalización. No creo que la globalización deba ser un hecho ineluctable frente al cual no sea posible luchar. Es verdad que ella viene acompañada de una ideología, que es el globalismo, con todos los intereses creados y con todo su aparato de propaganda. Creo que debemos resistir las asimetrías de la globalización y me apenó mucho que a una reciente reunión de los países del tercer mundo en La Habana solamente hayan asistido dos Presidentes de América Latina: el anfitrión Fidel Castro y el Teniente Coronel Chávez, de Venezuela. Todos los demás brillaron por su ausencia, cuando era la oportunidad de forjar el gran "sindicato" de los países del tercer mundo para oponerse a las aberraciones, las iniquidades y las asimetrías de la globalización.

Carlos Roberto Reina

Hay otro punto que debe mencionarse y es la claridad de Europa frente a la región Centroamericana. Europa dice ahora: no colaboración sino integración y a los jefes de Estado los donantes les dicen que ya no ayudan individualmente, sino a la región. Se requiere voluntad política de los Presidentes, porque eso es lo que ha faltado, algunos hemos sido integracionistas y unionistas, pero otros dicen, no, me costó mucho llegar a la presidencia, que sea el siguiente el que vuelva con esas banderas. Entonces, aplaudo la actitud europea de ayudar a que se decida esa voluntad política a favor de la integración, no hay ninguna otra salida para nuestros inmensos problemas, mientras el que compra fije los precios de lo que nos compra y de lo que nos vende, vamos a ser cada día más miserables y la pobreza va a seguir aumentando hasta que ya no se crea en los partidos políticos. Es necesario enfrentar esas situaciones con verdadero riesgo, con verdadero valor, para que podamos al fin ir saliendo de esa etapa de gran subdesarrollo.

México se ha aproximado ahora hacia Centroamérica y en el Parlamento Centroamericano ya existen delegados mexicanos, lo cual genera una gran es-

peranza. No se trata sólo de hablar de globalización o de teorías, y yo creo como el ex Presidente Samper que los ex Presidentes podemos poner los puntos sobre las íes y contar la historia real de cómo esas teorías han funcionado. Señalar lo que significa establecer procesos electorales limpios, combatir intensamente la corrupción. Mientras esos vicios estén, y las brechas en lo interno y en lo internacional crezcan, el porvenir de América Latina es realmente sombrío.

Con respecto a la globalización, no sabemos en realidad si eso nos va llevar a algún puerto seguro o a dónde realmente nos va a conducir. Me parece interesantísima la patología de la globalización que ha expuesto el Presidente Samper; el armamentismo continúa, hay una naturaleza del hombre que cree que sólo por la fuerza va a arreglar algunas cosas. Las armas pueden ser para defenderse pero pueden ser para el mal. Se hacen grandes negocios, se generan grandes problemas y, se relaciona con los otros síntomas de la patología: el terrorismo que no es más que un complemento de esto, para aterrorizar a las sociedades y mantenerlas amedrentadas y hacerlas responder a las peticiones de gente cuyo estado de ánimo es exaltado y es muy peligroso.

El panorama no es todo negativo, creo que Centroamérica con la idea de la unión, el acercamiento con República Dominicana, Panamá, Belice, tiene la salida para llegar a esa globalización con estas nuevas ideas.

Ernesto Samper

Realmente el ingreso de México al NAFTA cambió totalmente el espectro de fuerzas. Claro, es absolutamente inevitable que dos economías fronterizas se integraran como se han integrado, pero la verdad es que aquí hay integración hacia el sur y norteamericanización hacia el norte; cómo influirá eso sobre las posibilidades de relanzamiento, debería ser parte de las preocupaciones de la agenda. Pero lo cierto es que si ustedes miran las cifras del comportamiento económico de los últimos tres o cuatro años, es claro que el patrón productivo norteamericano, o el patrón de crecimiento se refleja claramente sobre los países o las economías de Panamá hacia el norte, mientras que los de Panamá

hacia el sur tienen unas condiciones de comportamiento totalmente distintas. ¿Es posible todavía pensar una integración hemisférica a ese nivel y con esas circunstancias disruptivas de haber estado entrando a la esfera norteamericana, a través de México, algunos países centroamericanos y del Caribe? ¿Y los países que se están dolarizando, que es una forma también de norteamericanizarse? Es este un punto de fondo.

Es claro, como lo señalaba el ex Presidente Sanguinetti, que el esquema de integración que nos están ofreciendo es un esquema superficial, no es como decía un técnico de la CEPAL de integración profunda. Aquí nos están hablando de liberalización de mercados, entre otras cosas porque es una propuesta neoliberal que parte de la base de que con simplemente garantizar el funcionamiento de los mercados, todo el resto vendrá por añadidura, digamos que es el equivalente del modelo nacional neoliberal trasladado al modelo de integración neoliberal. Precisamente, lo que se propone con esta teoría de la agenda global es que la Región asuma como parte de su agenda internacional los cambios internos que tiene que hacer en su modelo para poder enfrentar el reto de la internacionalización. En eso consiste realmente la propuesta de una agenda externa o agenda global o agenda de internacionalización, que incluye por supuesto unas teorías sobre la integración.

Si hubiéramos llegado a Chile con el *fast-track* aprobado, nos hubiéramos dividido irremediablemente. En la Cumbre de las Américas había dos grupos de países: unos que creíamos que había que integrarnos para luego buscar el relacionamiento con Estados Unidos y otros que pensaban que lo que había que hacer era cada cual negociar con Estados Unidos separadamente. Creo que esas circunstancias llevan nuevamente a una reflexión que nos debe poner a pensar en una agenda que nos identifique y que nos permita resolver temas sobre cómo nos vamos a integrar: si todos en forma conjunta, después de integrarnos regionalmente, o si vamos en forma individual como lo han pretendido hacer algunos países, negociando por separado y de manera individual con los Estados Unidos.

Me parece interesante el espacio que abrió Rodrigo Borja sobre el tema de la globalización, independientemente de esa discusión que por supuesto es

muy interesante. Me parece importante recoger aquí tres elementos que están presentes en los planteamientos que han hecho José Antonio Ocampo y Cecilia López que son los que eventualmente -por un método más inductivo que deductivo- nos permitirían reconciliarnos con algo de la globalización. Cecilia lo llama el paradigma, aunque esa frase me produce un poco de escozor y yo lo llamaría un modelo alternativo que nos permita enfrentar y encarar el desafío de la globalización. Claro, la globalización no es un terremoto al cual tengamos que acostumbrarnos, pero es un hecho que está ahí, tenemos que trabajar sobre ese hecho y ver si somos capaces de producir una respuesta coherente y consistente como latinoamericanos a ese desafío. Ya está andando, ya está funcionando, ya está produciendo estragos... y ahí es donde entra un poco la reflexión por la cual estamos convocados aquí, y es que eso requiere un proyecto político, esos elementos tienen que integrarse en un nuevo proyecto político.

Miguel de la Madrid

Respecto al comentario del Presidente Sánchez de Lozada, yo solamente me permitiría introducir, para complicar la discusión, la asimetría en densidades nacionales de América Latina con los Estados Unidos. Desde luego que una integración económica puede ser muy favorable para nuestros países, no sin representar problemas en las primeras etapas, ya que nuestras economías por mucho tiempo fueron protegidas, cerradas, y ahora que se están abriendo, muchos sectores de nuestra sociedad están sufriendo la competencia internacional con efectos sociales muy importantes. Por ejemplo en México, es cierto que hemos logrado avances importantes en el volumen y en la composición de nuestras exportaciones, pero ahora nos estamos dando cuenta de que hemos descuidado muy probablemente el desarrollo del mercado interno, ya que los sectores exportadores por lo general están en el lado de las tecnologías de punta que usualmente son ahorradoras de mano de obra. No basta con aumentar las exportaciones, no basta diversificarlas, si no se logra un equilibrio adecuado entre el sector externo e interno de la economía. Poner énfasis en el mercado interno representa además la posibilidad de superar rezagos sociales, porque desarro-

lando el mercado interno hay una mayor multiplicación del empleo y, en esta medida, se superan los problemas de pobreza y desigualdad.

El asunto no es tan sencillo, una integración total con Estados Unidos seguiría teniendo como signo la asimetría entre el poderío de Estados Unidos, al fin y al cabo, aunque han perdido importancia relativa, los Estados Unidos siguen siendo la primera potencia del mundo en términos económicos, en términos políticos, en términos militares. Los nacionalismos de América Latina temen que la integración con Estados Unidos podría asumir la característica de ser una integración con una potencia dominante que nos limitara nuestras posibilidades de autodeterminación y de soberanía, así sea un concepto actualizado moderno de soberanía.

Creo que es un aspecto que amerita discusión. América Latina ha tenido y tiene un deseo de equilibrar la influencia de la potencia norteamericana con otras fuerzas equilibradoras como pueden ser fundamentalmente las que provengan de Europa. El asunto hay que tratarlo con toda esta complejidad y, cuando hablemos del desarrollo integral y sustentable de América Latina, tenemos que observar también la perspectiva de un mayor relacionamiento de América Latina con Europa. Esto se ha dado históricamente en los países del Cono Sur, pero en México por ejemplo, la dependencia de la economía norteamericana es brutal: cerca del 90% de nuestras exportaciones, aproximadamente entre el 80% y 90% de las inversiones, en materia de turismo también el 80%, para no mencionar ciencia y tecnología donde fundamentalmente somos dependientes de la tecnología norteamericana. Para México es una necesidad vital tener un mayor equilibrio, una dependencia más diversificada respecto de otras áreas del mundo, fundamentalmente de Europa y también, aunque ahí es más compleja la situación todavía, de las potencias asiáticas. He sostenido siempre, que el destino de México está ligado irremisiblemente a América Latina, por lo que los mexicanos tenemos que hacer un esfuerzo mayor de interrelacionamiento con América Latina y aumentar nuestros vínculos económicos que son muy pequeños, alrededor de la interrelación histórica y cultural.

La globalización se puede convertir en un fenómeno positivo, si las naciones latinoamericanas hacemos el esfuerzo interno correspondiente y si sabe-

mos negociar en la comunidad internacional. De otra manera, compartiría los temores que reiteradamente ha expresado Rodrigo Borja sobre los efectos catastróficos que la globalización puede tener en la vida de nuestras naciones; pero no lo considero una fatalidad, creo que hay margen de maniobra en el esfuerzo interno y en la negociación internacional.

Julio María Sanguinetti

No podemos caer en el equívoco de imaginar que el ALCA es un proceso de integración, nunca se planteó así. El ALCA es solo un planteamiento de liberalización comercial. Lo que nosotros entendemos por integración es otra cosa, esto es solo liberalización comercial, no es más que eso. Un proceso de integración es un fenómeno complejo que incluye ingredientes políticos, institucionales, militares, indiscutiblemente comerciales, económicos, de infraestructura, de tránsito de personas –asunto capital en estos tiempos de migración que estamos viviendo–, así que no podemos caer en el error de montar un diálogo de sordos: Estados Unidos habla de liberalización comercial y nosotros soñamos con una integración que ahí no está planteada, eso se hablará en otro ámbito, pero no ahí.

Esto nos lleva a un pensamiento profundo que quizá nos esté faltando, para realmente tomar lúcidamente nuestras decisiones políticas y asumir las consecuencias de ellas. Creo que nos está faltando –miro a CEPAL– un estudio más en profundidad de alcances y consecuencias posibles de ese proceso de liberalización económica, es decir, ¿qué nos podría pasar? ¿Por qué la reticencia de Brasil? Estos son temas que nosotros tenemos arriba de la mesa. La reticencia de Brasil es porque tiene un desarrollo industrial relativo importante y siente que un proceso de liberalización comercial le va a liquidar, desde el punto de vista de su competitividad industrial. El punto de vista de Argentina es algo distinto, el de Uruguay, que no tiene ese desarrollo industrial –sobre todo en bienes de capital– es distinto, y el de Chile también porque tiene un nivel de aranceles mucho más bajo. En el Mercosur tuvimos que ir a un nivel de aranceles un poco más alto para darle un espacio a la industrial brasileña. Ese es un

punto crucial que está allí, que está en vías de definición, y ahí no hay una posición latinoamericana común, difícilmente la llegue a haber a corto plazo, y ese es el desafío.

Si Estados Unidos no planteó nunca el tema de integración, hoy lo plantea menos. Imaginar algo que se llame fondos de cohesión en los Estados Unidos de hoy que está rebajando los impuestos para disminuir presencia del Estado en muchos sectores, es simplemente soñar, es decir, estamos muy lejos de eso, eso no ocurrirá. Creo que estamos en un territorio muy distinto y eso es parte de nuestro problema. Nosotros tenemos que resolver qué hacer ante este cuadro de realidad que no vamos a cambiar.

Por otro lado, luego de todo este aluvión del fenómeno globalizador –discrepo un poco con Rodrigo, pero eso daría para otro debate– creo que la globalización es básicamente un hecho científico y técnico que ocurrió, y que es muy distinta esta globalización de las anteriores porque esta ha sido privada y no estatal. Desde hace 500 años fueron orientadas y concebidas por los reinos de España y Portugal, cada una la suya en una fuerte competencia, por supuesto con intereses privados, más privatista la portuguesa, más estatista la española, pero en definitiva fueron proyectos estatales. La globalización británica, en el siglo XIX, fue la que detrás de la Reina Victoria puso los elementos para que las rutas de comercio y los tratados de libertad comercial, impulsados y a veces impuestos por esa fuerza, abrieran el camino al gran proceso industrial.

Pero esta globalización nació en las empresas, en los laboratorios, en las universidades y, cuando quisimos acordar, habían establecido en el mundo una red de satélites, de informática, de fibras ópticas, de telecomunicaciones, que irrumpieron y se hicieron visibles cuando murió la guerra fría y todos quedamos de bruces frente a ese tema. Esto hace que, por un lado, no tengamos un poder estratégico unívoco del lado de allá, pero por el otro lado, surja el riesgo fenomenal de una extraordinaria anarquía porque no hay quién maneje esto.

Leonel Fernández

Con respecto a una parte de la intervención del Presidente Borja, me refiero al tema de la globalización y cómo incide en el desarrollo latinoamericano

contemporáneo, pienso que hay una especie de confusión conceptual sobre el problema de la globalización y el problema del neoliberalismo. Después de haber leído, Presidente Borja, parte de los documentos del Encuentro de la Habana, identifiqué que en la perspectiva cubana hay una tendencia a integrar los conceptos de globalización y neoliberalismo y creo que si se parte de esa premisa se va por un camino equivocado. La globalización es un fenómeno actual sobre el cual teorizan economistas austriacos, las corrientes monetaristas en Estados Unidos en la Escuela de Chicago y así se irradia hacia el resto de América Latina.

Por una razón de tipo histórico, el neoliberalismo ha emergido en el momento en que empiezan a desaparecer las formas del populismo clásico, del populismo de la primera generación, y entonces surge el neoliberalismo como correctivo a la macroeconomía populista. El hecho de que eso haya emergido históricamente casi al mismo tiempo que nos encontramos con la globalización, es pura coincidencia histórica. Pero pienso que no debemos, tal vez, asumir la idea de que inevitablemente la globalización tiene que estar unida a conceptos neoliberales, creo que hay grandes oportunidades que la globalización nos ofrece y que el gran desafío desde la perspectiva latinoamericanista es cómo sacar provecho de esas oportunidades sin creer que inevitablemente estamos atados a una concepción neoliberal.

Tal vez el problema del Encuentro de la Habana es que reduce el fenómeno de la globalización a una perspectiva de carácter neoliberal. El tema de la globalización, respecto al cual creo que tenemos algunas diferencias conceptuales de aproximación en algunos casos, yo lo enfocaré con la metáfora de McLuhan que es la aldea global. La aldea global que se va a crear por la vía de la revolución tecnológica es la aceleración del tiempo y del espacio, es la nueva cultura del siglo XXI, y sobre todo reflejado en Internet que ya está modificando las formas de hacer política. La convocatoria a la manifestación pública de Seattle o del Banco Mundial y del BID se hacen por Internet, son convocatorias a través del ciberespacio. Esa es una nueva forma de hacer política, diferente a las que conocíamos

Eduardo Frei

El consumismo de la sociedad actual nos ha llevado a una competitividad sin límites que ha olvidado al hombre. Hablamos mucho de economía, de globalización, de mercados y de integración, pero olvidamos a las personas, las que sólo quieren tener una mejor calidad de vida para poder vivir dignamente.

Pienso que todo el bagaje de valores proveniente del mundo industrializado refleja una pérdida absoluta de la ética y de la moralidad. Pareciera que sólo importa acumular riquezas y bienes, sin considerar el costo y las consecuencias sociales y humanas de este verdadero consumo desenfrenado.

Por eso creo que es urgente volver al hombre y ser más solidarios. Sé que son palabras que para muchos poco tienen que ver con la economía, pero tengo la esperanza que en el futuro van a marcar la diferencia.

Recién escuchábamos hablar de capital social, de capital humano, de relaciones interpersonales. Ese es el camino donde debemos encontrar nuestra identidad que nos permita avanzar. Todos sabemos cuál es el papel de un gobernante y qué es lo que debe y no debe hacer. La diferencia estará entonces en la importancia que le vamos a dar a las personas en nuestro modelo de desarrollo, es decir, si nos vamos a volcar a nuestros valores históricos o imitaremos aquellos que vienen de realidades distintas a las nuestras y que son ajenos a nuestra tradición cultural.

Carlos Lemos

Con su documento y con su exposición, el ex Presidente Samper nos ubicó ante el fenómeno nuevo, todavía no bien definido, no bien entendido, quizá hasta cierto punto peligroso, de la globalización, porque lo que él ha hecho es decirnos de dónde venimos y qué tenemos que hacer para saber por lo menos para dónde vamos. Qué tenemos que hacer para aprovechar la globalización sin caer en los riesgos o en las trampas que tanto teme.

Rafael Caldera

Creo que hay una confusión insistente en mucha gente –y lo ha expresado muy bien el Presidente Borja y lo ha presentado también el Presidente

Fernández y otros que han intervenido– entre globalización y neoliberalismo. La globalización no es necesariamente un estado de cosas que tiene que caer bajo un sistema neoliberal. Es indudable que el fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín, la desaparición de la Unión Soviética, hizo que las corrientes neoliberales aprovecharan el hecho de la globalización, ya en marcha, para considerarlo como una especie de condición indispensable dentro de la globalización.

A ese respecto quisiera hacer una observación que a ustedes les parecerá curiosa. Mi país, Venezuela, es un país que está en globalización desde antes de la caída del Muro de Berlín, porque yo no encuentro nada más globalizado que el mercado petrolero. El mercado petrolero es totalmente global, y más aún, ese Estado totalmente global que es el mercado petrolero, empezó por un acto definido, racional y voluntario que fue la creación de la OPEC y, es curioso que hayamos entrado a la globalización del mercado petrolero, del mercado de nuestro principal producto económico, del que nos da la fuente principal de vida, con actos contrarios a la economía neoliberal, porque la OPEC es un acto de intervención de los Estados a través de los organismos productores en ese mercado para fijar las cantidades de producción, las normas de venta y para tener como una de sus condiciones principales las condiciones del precio del producto y de sus agregados. Pienso que estas cosas valdrían la pena mencionarlas porque es un hecho en el que no se repara, pero que a mí me impresiona tremendamente cuando oigo a los voceros de mi país hablar contra la globalización; digo: pero si somos un país globalizado, ¿qué vamos a globalizar? El petróleo que es lo que nos sostiene, es un producto completamente integrado al mercado mundial.

Ernesto Pérez Balladares

El ALCA no es más que un pacto de libre comercio, pues verdaderamente no es un mecanismo de integración. Nosotros creemos que la integración es el mecanismo que nos ha de permitir mayores grados de desarrollo, mejor crecimiento y mejor distribución del ingreso. Yo creo que América Latina debe tener una agenda de intereses propios, además desarrollados por nosotros mismos, que no sea una agenda impuesta desde afuera.

Males públicos globales: corrupción y narcotráfico

Un nuevo concepto empieza a debatirse como resultado del proceso de globalización. Se trata de los llamados “bienes públicos globales” los cuales, a diferencia de los bienes privados, requieren de la acción colectiva, usualmente del gobierno, para garantizar su oferta. Dadas sus características, la no rivalidad en su consumo —el consumo de uno no limita el de los demás— y la no exclusión —no puede excluirse a aquel que no paga— tienden a tener una reducida oferta o a ser usados en exceso. Los recursos naturales, derechos humanos, conocimiento, paz, son algunos de ellos. Como contraposición también se empieza a discutir la existencia de “males públicos globales” tales como el abuso humano y la injusticia, el calentamiento global, la inequidad. Se sugiere incluir en esta categoría la corrupción y el narcotráfico, porque no obstante haber existido siempre, la globalización les ha dado otras dimensiones.

La corrupción asociada al poder político ha sido una constante a través de la historia, solo ha variado su grado e intensidad. La corrupción y la integridad son una pareja de contrarios que no pueden existir el uno sin el otro, tan sólo varía su grado de importancia relativa. Así como no puede haber un gobierno totalmente íntegro, tampoco lo puede haber completamente corrupto. La naturaleza determina cuál de los dos contrarios es el principal en un momento dado.

Amartya Sen aborda de manera erudita este tema al citar a Hui-nan Tzu, del año 122 a.c.: “... si el gobernante es sincero y recto, serán funcionarios honrados los que sirvan en su gobierno, y los sinvergüenzas irán a esconderse, pero si el gobernante no es recto los malvados se saldrán con la suya y los leales se retirarán”. Continúa Amartya Sen: “La presencia de conductas corruptas en los altos cargos puede tener consecuencias que van mas allá de las consecuencias directas de esas conductas, por lo que la insistencia en comenzar por los que ocupan puestos de responsabilidad no es infundada”.

También en la categoría de “males públicos globales” cabe el narcotráfico, el gran drama de la Región. La globalización ha cambiado su escenario de acción sacándolo de lo local para convertirlo en una red mundial. La no aplicación de la corresponsabilidad en su ataque que ha concentrado los esfuerzos en la oferta y no en la demanda, ha desestabilizado a muchos de los países de América Latina.

Rodrigo Borja

La corrupción de los mandos políticos es otra de las causas fundamentales de la ineficacia de las políticas públicas en América Latina y factor de insubordinación justa de los pueblos. También, existen líderes populistas que son mucho más corruptos que los corruptos convencionales y cuentan con la entrega ingenua de sus pueblos. Ortega y Gasset decía que la moral es una cualidad matemática, porque es la exactitud aplicada a la valoración ética de las acciones humanas. Esta es una magnífica definición, como todas las que se debían a la pluma del filósofo español, sobre la moralidad y la corrupción. Pues hay que concluir aunque nos duela, que en América Latina se ha perdido la dimensión ética y la dimensión estética de la política y que bastantes cosas innobles y poco elegantes se hacen en nombre de la política.

Ha llegado el momento de plantear cuál es el alcance de la institución del asilo político y del asilo diplomático en América Latina. ¿Debe servir este asilo para encubrir y favorecer a delincuentes que tienen juicios penales, que son delincuentes comunes, o debe el asilo ser la protección humanitaria a favor de los perseguidos por sus ideas políticas o religiosas? Yo creo que hoy, cuando estamos hablando de combate a la corrupción, es importantísimo dilucidar el tema, porque los pueblos tienen una profunda decepción de que los desvalijadores, esos que han hurtado fondos públicos, puedan tener asilo político en países hermanos, a espaldas de la convención suscrita por todos ellos de combate a la corrupción, que obliga sin mayores trámites a los gobiernos, a entregar a este tipo de facinerosos a las cortes supremas y a las autoridades judiciales que los requieren.

Yo creo que es un gran tema que se inserta dentro de la corrupción, tema que a la vez forma parte del planteamiento general de la crisis de gobernabilidad por la que, en mayor o en menor medida, atraviesan todos nuestros países. No hay nada más desmoralizante para un pueblo que ver que no se castiga a los ladrones, que están ahí rodeados de impunidad, que están protegidos. Ese es un mal ejemplo para los pueblos que va degradando

su moralidad: si los de arriba, si los personajes públicos roban dinero, los pueblos ¿por qué no van a hacer lo mismo?... y empieza la degradación de la moralidad en el país. Un Estado como el nuestro, que tradicionalmente fue un Estado honorable, llegó a estar en el más alto lugar del escalafón de la corrupción en la ordenación hecha por Transparencia Internacional.

Entonces mi clamor es que hagamos algo por castigar a los corruptos, que no demos el asilo político a los ladrones, que distingamos entre lo que es un delincuente común que roba dinero ajeno y lo que es un perseguido en razón de sus condiciones políticas, de sus ideas, o de sus actitudes de orden público. Ese planteamiento era el que he querido llevarles a ustedes, porque creo recoger de alguna manera el verdadero clamor en el Ecuador.

Carlos Roberto Reina

La corrupción es el cáncer que corroe las economías de nuestros países. ¿Cómo es que se puede desarrollar ese tema? ¿Cuántos se amparan en las inmunidades? No hay voces internacionales que digan: hay que suspender esas inmunidades... la inmunidad no puede ser para esconder o proteger prófugos de la justicia; pero las cosas están así, continúan, nada se mueve. En una reunión de ex Presidentes donde comprendamos que el paradigma ético es el esencial, ¿por qué no decir esas cosas?

¿Cuál es el papel de los medios de comunicación? Existe una inmensa corrupción en los medios de comunicación. En nuestros países son chantajistas, les pagan muy poco, y ellos van a ver cómo le sacan dinero a los entrevistados y si alguien no les da dinero entonces lo denigran. No hay que meter periodistas a la cárcel, hay que pagarles y pagarles muy bien. El sector privado siempre culpa a los burócratas corruptos e ignora a quienes conforman la contraparte, si no son ellos, ¿quienes son? Además, en nuestros países muchos han estafado al Estado en forma inmisericorde, que es lo mismo que estafar al pueblo, y hay grandes personajes involucrados que cuentan con el mayor aprecio de la sociedad. ¿No es eso lo que está en el fondo del cuestionamiento que hace don Eduardo Frei?

Si de una reunión de ex Presidentes no hay cosas concretas, volveríamos a Cartagena de Indias a declamar o a soñar con soluciones óptimas, soluciones quiméricas. Si varios ex Presidentes visitan nuestros países en los Congresos y se preguntan porqué no se han suspendido las inmunidades de los que están señalados como delincuentes públicos, creo que eso al menos les daría inmensa vergüenza. Las 60.000 entrevistas que realizó el Banco Mundial a los pobres del mundo, es un diagnóstico impresionante de la gran confusión, el gran conformismo, la falta de identidad, la renuncia a la autoestima, porque la pobreza va degenerando... En mi país traté de llevar a cabo una revolución moral y creo que hice algo, o creo que hice bastante, pero los periodistas a sueldo de la corrupción son implacables, no hay día que no ataquen, no hay día que no traten de poner en ridículo las banderas limpias.

Peor que el terrorismo es el ataque contra los dineros del pueblo, la corrupción, esas inmensas cantidades de dinero que se han perdido. Los corruptores —esa feliz expresión— permanecen y se quedan muy tranquilos; los medios los elogian, pero critican a los Presidentes. Las encuestas son parte de la publicidad de los medios, eso es lo que se debe vencer porque nuestra misión como hombres públicos no ha terminado. De repente como ex Presidentes pueden hacer más de lo que pudimos hacer como Presidentes. Vi a don Carlos Salinas de Gortari ser el líder de una reunión cumbre, y pocos días después estaba sentado, señalado, justa o injustamente, en condiciones muy distintas a las que lo habíamos visto en un escenario de pocos días antes.

La otra patología es el narcotráfico, mientras ese mercado de consumo siga aumentando no se va a detener el narcotráfico. Y la macdonalización de nuestros continentes es una forma de imperialismo, es una cultura de la comida rápida, igual, limpia, pero distinta a nuestra cultura. Si vemos un restaurante francés, chino o italiano y un McDonald's, son cosas diferentes, son maneras de mentalizar al mundo en una dirección, son prácticas, pero nos inducen a una cultura distinta y eso va contra nuestra identidad.

La lucha contra la corrupción dentro de esa legitimación funcional es básica, pero no se va a luchar simplemente con una declaración de tarde en tarde, hay que enfrentarla, hay que decir sus nombres, hay que aceptar todas las

críticas que se nos vienen por esas luchas. Cuando estaba escuchando al Presidente Samper, cuánto lo han atacado, todos hemos estado callados, no hay esa solidaridad para que los otros políticos sientan también el respaldo al compañero que está a mi izquierda, como lo están atacando, a don Leonel Fernández... Y ese observatorio puede crear una mística de defensa de la lucha contra la corrupción. Los medios juegan un papel tristísimo, al servicio de la egolatría de ciertos hombres que como están en el poder creen que ya llegaron al cielo.

Sociedad civil, ¿qué es en nuestros países? Cualquier cosa, una parte de un patronato, que no tiene ni el apoyo de la directiva del patronato, es decir que representa a cuatro o cinco personas y son capaces de querer paralizar un país; o la lucha de las etnias, no digo de las etnias legítimas, sino de las supuestas etnias que toman un nombre, que viajan en autobuses de lujo y que son las que le causan problemas a los Presidentes todos los días, para que no puedan resolver los asuntos importantes, sino los urgentes, que son necesidades la mayor parte del tiempo.

Ernesto Pérez Balladares

Evidentemente, lo único que a una persona como yo le queda en esta circunstancia es dar a conocer en todos los foros que sea posible este nuevo mecanismo de chantaje y de presión que han establecido agencias de los Estados Unidos para lograr intimidar o castigar. ¿Por qué se da el castigo, o el supuesto castigo? Hay muchas suposiciones; una es evidentemente que, como Presidente, yo no accedí a presentarle a mis colegas latinoamericanos la creación de un centro multilateral de lucha contra el narcotráfico, que desde mi perspectiva no llenaba las expectativas que habíamos originalmente esperado. Y no las llenaba, porque todo aquel parapeto que estuvimos negociando por dos años tenía un propósito que era el mantener en Panamá una instalación de espionaje latinoamericano.

Bajo el tema del narcotráfico, que parece ser el nuevo paradigma reemplazante del tema del comunismo, el propósito parecía ser desarrollar operaciones de inteligencia en los diferentes países latinoamericanos. Muchos medios

de comunicación y muchos dirigentes políticos le atribuyen la reacción de los Estados Unidos o el esfuerzo de desprestigio hacia mí, a esa causa. Puede haber sido también por el mensaje que en una ocasión trajo la señora Hillary Clinton a Panamá, cuando asistió a una Cumbre de Primeras Damas. Ellos estaban muy sentidos porque mi gobierno no había entregado a un panameño, hijo del Presidente de mi partido, a las autoridades norteamericanas, estando acusado este joven de la comisión de un homicidio al haber dado muerte a un soldado norteamericano durante la invasión a Panamá. Y puede ser también que haya habido una reacción de la extrema derecha norteamericana, muy molesta porque durante la privatización de los puertos terminales del Canal, la empresa que ellos presentaban llegó de última, y se le dio la administración a una empresa de capital de Hong Kong y de Inglaterra que se llama Hutchinson Wampoa.

Lo anterior ha generado en la extrema derecha norteamericana una tesis cuyos exponentes son los asistentes del Senador Jesse Helms y del congresista Dana Rodabacher. La teoría es que nosotros, y particularmente yo, somos parte de una conspiración latinoamericana para posicionar puntos neurálgicos adecuados a los intereses chinos, que por eso dimos los puertos terminales del Canal, por supuesto diciendo que son puertos que construyeron los Estados Unidos, y que de alguna manera se sienten con algún derecho, independientemente de que se haya finalizado su permanencia en Panamá con los tratados Torrijos/Carter. Además, agregan que esa conspiración también pasa por introducir a los Estados Unidos a 37.000 agentes de China comunista.

Eduardo Frei

Cuando se habla de corrupción, todo se centra en América Latina. ¿Acaso el "lobbismo" norteamericano no es corrupción o tráfico de influencias? Serían muchos los ejemplos que podría dar para demostrar el doble estándar que se aplica hacia nosotros. A nuestros países se les exige en forma permanente estar dando exámenes de cosas que las naciones más poderosas no cumplen.

Siempre se dice que los países latinoamericanos son los más violentos, los más corruptos y donde menos hay democracia. Eso es absolutamente falso, no corresponde a la realidad y mucho menos a lo que somos capaces de hacer. Pongo como ejemplo mi país. Tenemos cifras extraordinariamente positivas en el aspecto económico, en desarrollo social, en salud, educación, infraestructura, etc. Sin embargo, existe un clima muy negativo alimentado por las élites políticas y económicas y por los medios de comunicación.

Gonzalo Sánchez de Lozada

Hemos superado algunos criterios nacionalistas respecto de la famosa soberanía, para ser más solidarios entre nosotros en algunas cosas como los derechos humanos, la democracia, el narcotráfico. Estos temas se están convirtiendo en problemas supranacionales, pero los mismos no deben ser manejados en contra de nosotros. Ojalá pudiéramos crear y respetar instituciones supranacionales que nos defiendan, en un ámbito que no pueda ser cuestionado y que realmente nazca del principio de que toda persona sometida a juicio tiene derecho al debido proceso. Parece que esos conceptos se han olvidado al norte del Río Grande.

Miguel de la Madrid

Aplaudo la postulación de la lucha contra la corrupción. La corrupción desintegra social y políticamente a las naciones, y para ello hay que tener un enfoque fundamentalmente preventivo y no satisfacernos simplemente con acciones punitivas. Yo estoy de acuerdo, no sólo hay que combatir a los corruptos, hay que combatir a los corruptores, y para eso se necesita una nueva ética social. Considero que la ética social es aquella que contiene el derecho, el derecho es la expresión de los valores éticos destacados de una sociedad, de manera tal que no hay que buscar nuevos códigos o nuevos valores, los valores están reflejados en el orden jurídico positivo.

Comparto también que el narcotráfico es una de las peores amenazas para la gobernabilidad y que debemos seguir insistiendo en la tesis latinoamericana de que al narcotráfico solamente se le puede combatir con un esfuerzo multilateral corresponsable, en donde no sólo los países productores, o los que servimos de tránsito a la droga, estemos acusados en forma permanente en los Estados Unidos, sino que los Estados Unidos tomen su propia responsabilidad. En primer lugar ahí están las matrices de los grupos de narcotraficantes, ahí se queda y se maneja la mayor parte de los recursos financieros que derivan de este delito internacional, y ahí crece continuamente el consumo, la demanda, que es lo que impulsa la producción y el tráfico de las drogas en América Latina. No por ello dejemos de ver con mucha preocupación el crecimiento del consumo en las drogas de nuestros países, el narcotráfico, la drogadicción, son cánceres de la sociedad contemporánea.

Rafael Caldera

El Presidente Borja hizo unas observaciones sumamente importantes, estoy de acuerdo con él y creo que podemos asumir que los peores enemigos de la gobernabilidad son la corrupción y el populismo. La corrupción y el populismo han debilitado a los gobiernos democráticos, dándole fuerza a los que ofrecen paraísos para la gente que está sumida en la pobreza. Pero al mismo tiempo que se observan los defectos, excesos, errores y debilidades frecuentes de la democracia, entre los cuales está la fragilidad frente a la corrupción, causa de tantos engaños y fracasos, se sigue comprobando que los gobiernos no democráticos, lejos de corregir los males, lo que hacen es acentuarlos gravemente. Lo serio, es que gobiernos y pueblos ilusionados por la conquista o reconquista de las libertades, convencidos de la superioridad del sistema democrático sobre cualquier otro gobierno, padecieron terribles engaños cuando verificaron los obstáculos a veces aparentemente insuperables para gobernar.

Quiero hablar de la corrupción basado en una experiencia de largo gobierno. Soy el Vicedecano de los ex Presidentes de América Latina, el decanato no se lo puedo disputar al Presidente Balaguer, pero después de él, soy el más

antiguo en el ejercicio del cargo, con la circunstancia de que fui Presidente con una distancia considerable. Pasaron 20 años entre la terminación de mi primer gobierno y el comienzo del segundo y, en ambos, hice esfuerzos intensos, constantes, sinceros y firmes en la lucha contra la corrupción.

No solamente hicimos este esfuerzo, sino que promovimos en la escala internacional el Pacto Anticorrupción a través de Organización de Estados Americanos. Ese tratado que se celebró comprometiéndonos todos los Estados representados en la OEA a luchar, a darle fortaleza al combate contra la corrupción, fue un esfuerzo considerable y creo que fue un legítimo triunfo el que se logró, y aunque todavía algunos países no han ratificado el acuerdo, el tratado está allí como un compromiso de los Estados latinoamericanos de luchar contra la corrupción. Todo esto pareciera un esfuerzo inútil, como si fuera realmente algo que no representa un hecho fundamental en ese combate básico, porque la corrupción es la principal fragilidad de la democracia, pero es precisamente la lucha efectiva contra la corrupción uno de los principales aspectos que nos están reclamando los pueblos para que se pueda lograr el funcionamiento debido del gobierno democrático.

Dijo un dirigente obrero, en una reunión de la Confederación de Trabajadores en Venezuela, algo muy simpático: el dinero, como la tos, no puede esconderse. Es cierto, el hecho de la corrupción se hace patente en el nivel de vida, en los gastos, en la ostentación que hacen los corruptos al disponer del dinero y de las ventajas que han obtenido en una forma indebida. Pero, ¿a dónde vamos? Se crean mecanismos para poner obstáculos a la corrupción, por ejemplo, se crean contralores en todas las administraciones públicas, las contralorías se entregan a los partidos de oposición, aun cuando sean minoritarios, para garantizar que no existe una solidaridad política con el ordenador o con el funcionario que está administrando los bienes... ¿Qué resulta? Que en muchas ocasiones esas contralorías que se crean para impedir que se realicen hechos indebidos a través del otorgamiento de los beneficios públicos, se convierten en verdaderas alcabalas en las cuales se cobra un peaje para que los proyectos se puedan llevar adelante; y funcionarios honorables, gobernadores de larga trayectoria personal, reconocidos

en el país, tuvieron muchas veces que claudicar y entregar la "prima" indebida a esos contralores, porque si no las obras no se realizaban, los proyectos no se cumplían y el pueblo no obtenía los beneficios de la administración pública. Esto ha ocurrido desgraciadamente en muchos casos.

Esta situación está planteada en todos nuestros países y no podemos ignorarla. Y la lucha por la gobernabilidad supone un compromiso fundamental de todos nosotros por combatir la corrupción, por crear conciencia contra la corrupción, por fortalecer el juicio de los pueblos, la conciencia de los pueblos y el juicio moral sobre los administradores de la cosa pública para que verdaderamente se pueda despejar este sistema de gobierno de una de las amenazas más grandes que han existido y existen contra él. Constantemente, cada vez que un gobierno termina o antes de terminar, se le pone en la picota pública, incluyendo muchas veces a gente de una absoluta honorabilidad. Colombia tiene la historia en el siglo pasado de un gran patriota, de un gran personaje que fue humillado ante la conciencia pública por un hecho banal de administración y, siendo este un país que tiene una tradición de gente honorable en el ejercicio del poder, presencié esa humillación de uno de sus más ilustres gobernantes por haber cometido un error, una falla perfectamente explicable en el orden administrativo.

La corrupción no puede verse como un tema secundario y tenemos que plantearlo con integridad, con análisis... Se debe hacer seminarios, reuniones, campañas educativas, para que verdaderamente se tenga conciencia de lo que en este sentido debe realizarse; hay que purificar la conciencia de los pueblos, al mismo tiempo que hay que purificar la conciencia de los gobernantes. Creo que esta materia es algo verdaderamente fundamental, por eso me ha parecido que dentro de los puntos tan importantes que se han tratado, éste debe ser uno de los centrales. Debemos enfrentarlo con decisión, con honestidad, con seriedad; debemos defender a los que sean injustamente víctimas de los ataques y a los culpables entregarlos a la picota para que les destruyan su honor y su reputación. Debemos, al mismo tiempo, en todos los escenarios y en el marco del compromiso internacional de los pueblos de América Latina, fortalecer la voluntad de plantear, de

excluir, de apartar de la administración pública a quienes no lleven el concepto ético de la administración, y a quienes no puedan o no sean capaces de enfrentar una situación muy grave, muy importante, muy trascendental, como la que acabo de describir.

Consenso de Cartagena de Indias

Cartagena de Indias, Colombia, 13 de marzo de 2001

Con la asistencia de once ex Presidentes de América Latina se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena de Indias, entre el 11 y el 13 de marzo, el Primer Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos sobre Gobernabilidad, con el propósito de definir los elementos centrales de una Agenda Global para la Región.

La discusión se nutrió de los documentos Visiones de América Latina y Retomar la Agenda del Desarrollo, preparados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como Agenda de Gobernabilidad para la Globalización de América Latina, Las Nuevas Dimensiones del Desarrollo en América Latina y El difícil Camino de la Gobernabilidad Democrática, presentados por la Corporación Escenarios de Colombia, Cecilia López y la Fundación José Ortega y Gasset de Colombia, respectivamente.

Los ex Presidentes cuestionaron los mecanismos de integración hemisférica por ser unilaterales y no reconocer la heterogeneidad y asimetría que caracterizan el continente. Plantearon la urgencia de formular una posición política de la región, así como la necesidad de enfatizar la importancia del mercado interno y equilibrar las relaciones internacionales estrechando vínculos con Europa.

El principal cuestionamiento lo constituyó la ausencia de una agenda propia que trace el camino que debe seguir la inserción regional latinoamericana en la globalización. Los esfuerzos que hasta ahora se han hecho han sido parciales, excluyentes y han favorecido la desintegración regional.

El fracaso del Consenso de Washington puso en evidencia que las políticas macroeconómicas no son suficientes. Se considera ineludible que la generación de

riqueza, la equidad y la gobernabilidad se constituyan en los ejes cruciales para el desarrollo de la región.

El gran desafío está en la formación de riqueza en el mundo del conocimiento. Para lograrlo, primero, se debe potenciar una estrategia interna de crecimiento que estimule la inversión, el mercado interno e identifique formas exitosas de inserción productiva en el mercado mundial. Segundo, se debe construir un nuevo contrato social, cuyo énfasis sea la generación de empleo y la nivelación de oportunidades, y tercero, una política de estabilidad macroeconómica que encadene el desarrollo económico y social, y defina objetivos más amplios dentro de los cuales la innovación tecnológica sea un elemento fundamental.

Las condiciones están dadas para que América Latina diseñe un nuevo paradigma de desarrollo basado en el conocimiento, que parta de la globalización como una realidad y potencie la capacidad interna de los países respetando su soberanía, promueva la integración entre ellos y resuelva los problemas de inequidad y de exclusión política.

Se trata de promover una activa movilización en torno a la necesidad de seguir contribuyendo a la estructuración de una Agenda Global para América Latina y de construir un nuevo consenso, el Consenso de Cartagena, que desarrolle los siguientes principios:

1- La globalización puede ser positiva si se basa en un esfuerzo interno y en una negociación en bloque con el resto del mundo.

2- El tráfico de narcóticos, personas y armas es la más grande amenaza para la gobernabilidad democrática de América Latina. Para enfrentarlo se requieren acciones multilaterales. Es necesario apoyar el principio de corresponsabilidad y certificación multilateral en la lucha contra la droga.

3- Es fundamental revalorizar el papel del Estado, que debe ser el rector del desarrollo nacional, y encontrar nuevos equilibrios entre el Estado y el mercado.

4- Es necesario mejorar los sistemas políticos nacionales, renovar ideológicamente los partidos políticos y fortalecerlos como fundamentos de la democracia latinoamericana.

5- Es imprescindible reubicar a la persona como objetivo del desarrollo y consolidar el Estado de Derecho como el referente de la relación entre Estado y ciudadano.

6- Hay que combatir la corrupción y la impunidad que desintegra los Estados y degrada las sociedades. Se necesita una nueva ética política y social que devuelva el valor a lo público. Es necesario establecer códigos de conducta a las empresas multinacionales.

Con el propósito de asegurar el adecuado desarrollo y seguimiento de las propuestas y discusiones del Consenso de Cartagena de Indias, los ex Presidentes reunidos y las organizaciones e instituciones que integraron este grupo de trabajo, impulsarán acciones que permitan mantener y fomentar el debate sobre la gobernabilidad del hemisferio.

Suscriben este acuerdo,

Gonzalo Sánchez de Lozada
Ex Presidente de Bolivia

Ernesto Samper Pizano
Ex Presidente de Colombia

Rodrigo Borja Cevallos
Ex Presidente de Ecuador

Miguel de la Madrid Hurtado
Ex Presidente de México

Leonel Fernández Reyna
Ex Presidente de República Dominicana

Eduardo Frei Ruiz-Tagle
Ex Presidente de Chile

Carlos Lemos Simmonds
Ex Presidente de Colombia

Carlos Roberto Reina Idiáquez
Ex Presidente de Honduras

Ernesto Pérez Balladares
Ex Presidente de Panamá

Julio María Sanguinetti Coirolo
Ex Presidente de Uruguay

Rafael Caldera Rodríguez
Ex Presidente de Venezuela

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo
Corporación Andina de Fomento

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

Antonio Garrigues Walker
Presidente
Fundación José Ortega y Gasset

Documentos de Trabajo

Gobernabilidad para la globalización: El reto de América Latina

Visiones de América Latina

Retomar la agenda del desarrollo

Nuevas dimensiones del desarrollo para América Latina

El difícil camino de la gobernabilidad democrática

Gobernabilidad para la globalización: el reto de América Latina

Ernesto Samper Pizano

América Latina tiene que definir los términos de una Agenda de Gobernabilidad para la Globalización –AGENDA GLOBAL– que le permita encarar el inaplazable desafío de internacionalizar su economía sin afectar las condiciones de gobernabilidad democrática que podrían verse resentidas, entre otros factores, por el deterioro de las condiciones sociales como resultado de una indebida aplicación del actual modelo de desarrollo.

La Agenda propuesta plantea, consiguientemente, reflexiones generales sobre la globalización, la gobernabilidad y la equidad y luego señala, para organizar su discusión, algunas sugerencias sobre acciones, instrumentos y políticas que podrían integrar una respuesta concreta de los líderes regionales, públicos y privados, frente a los nuevos desafíos. Ningún mejor comienzo para avanzar en la búsqueda de este nuevo consenso regional que la convocatoria de algunos ex Presidentes que han tenido la oportunidad de conocer y manejar las circunstancias inmediatas del escenario latinoamericano contemporáneo.

En principio, la región deberá confrontar en los próximos años, para conseguir su internacionalización o inserción global, cuatro desafíos fundamentales: sostener su gobernabilidad democrática, mejorar sus condiciones de equidad, asegurar mayores niveles de competitividad y recuperar los ejes articuladores de su identidad.

Gobernabilidad, equidad, competitividad e identidad deben formar parte del nuevo proyecto político latinoamericano global. Desde los tiempos de Raúl Prebisch, América Latina carece de un proyecto regional que identifique sus objetivos inmediatos de cambio como sociedad, economía, nación y entidad po-

lítica. Entonces, cuando se planteó la teoría de la dependencia y se habló de la necesidad de someter la región a un “aislamiento estratégico”, el punto de referencia fundamental –planteado en términos de centro y periferia– era el de encontrar un nuevo esquema de relacionamiento internacional entre la región y el mundo; lo dijo Prebisch premonitoriamente: “las posibilidades de desarrollo regional en condiciones estables están directamente relacionadas con sus posibilidades ventajosas de insertarse internacionalmente”¹. Hoy, varias décadas después, la motivación de entonces sigue vigente para ayudar a definir un modelo alternativo que nos identifique, pero a diferencia de entonces, en este caso de lo que se trata no es de encontrar la manera de cerrarnos sino de abrirnos al mundo.

El escenario de la globalización

Resulta difícil encontrar una época, en la evolución del mundo, que pueda asimilarse a la globalización que actualmente vivimos. Durante la época victoriana, al terminar el siglo XIX, cuando se desarrolló de manera significativa el libre comercio y se revolucionaron los procesos productivos como resultado de la introducción de la energía basándose en vapor, no se ampliaron –como ha sucedido hoy con la incorporación de los mercados de las antiguas economías socialistas– los espacios económicos geográficos que estuvieron siempre circunscritos a Inglaterra y el área de influencia de sus colonias; tampoco se alteraron de manera significativa los conceptos tradicionales de tiempo y espacio como sucede hoy cuando el desarrollo de las comunicaciones y el transporte han conseguido que el tiempo se esté literalmente “comiendo” al espacio.

La época que más se parece a la actual es la del descubrimiento de América; entonces también se ampliaron los espacios económicos, reducidos a Europa y la parte conocida del Asia, para dar cabida al nuevo mundo recién descubierto por Cristóbal Colón y se registraron avances científicos cualitativamente significativos como los relacionados con el análisis de las propiedades medicinales de nuevas especies botánicas; así mismo se produjo un “salto ético” –parecido al debate actual sobre la aplicación universal de los derechos huma-

nos— como consecuencia de las discusiones promovidas por Fray Bartolomé de las Casas y la Universidad de Salamanca, sobre el reconocimiento de los derechos de las mayorías étnicas de América.

En el libro *Las Auroras de Sangre*, del escritor colombiano William Ospina, que versa sobre el poema épico de don Juan de Castellanos, encontramos una bien lograda síntesis de lo que representó este encuentro de dos mundos: “Yo diría que la conquista de América, tan llena de horror, no puede ser vista como un crimen, abundaron los crímenes en ella, hechos que repugnarán siempre a la condición humana, pero históricamente tiene que mirarse como una tragedia en el sentido, si se quiere, hegeliano del término, es decir, como el choque de dos mundos y dos visiones que se validan cada una a sí misma pero que no logran finalmente encontrar una síntesis”².

A la luz de estas consideraciones se entenderá porqué resulta particularmente difícil “definir” la globalización, sobre la cual existen más aproximaciones conceptuales que definiciones. Miremos algunas.

Para el sociólogo catalán Manuel Castells, el fenómeno tiene que ver con la expansión de la tecnología informática que habría creado una poderosa red de comunicaciones que divide al mundo entre los que están y los que no están “conectados” a esa misma red³. Para los neoliberales, la globalización es simple y sencillamente la liberación de los espacios económicos —aranceles, capitales, productos, servicios, mano de obra— que llevará necesariamente a una mayor y más productiva interconexión de las economías del mundo si se acompaña con una desregulación de los mercados internos y una reducción significativa del papel “obstruccionista” del Estado.

Algunos, como el financista George Soros, le atribuyen una particular importancia, dentro de la señalada liberación de flujos, a la libre movilidad de los capitales. Soros menciona, para fundamentar su tesis, que el hecho de que los actuales intercambios de capital excedan en 90 veces a la actual circulación de bienes reales, comprueba la existencia de dos mundos, uno virtual, donde se mueven simbólicamente, a través de registros electrónicos, los intercambios económicos y el mundo real a donde quedan relegadas las transacciones físicas, como el intercambio de mercancías⁴.

Frente a la homogeneización económica del mundo, como resultado del hipotético libre acceso de todos los países a los factores de producción, el Profesor Huntington señala con preocupación el futuro impacto de la globalización en su relación con las posibilidades de convivencia planetaria; la globalización actuaría así como una especie de correa de transmisión de un nuevo tipo de conflictos, las “guerras civilizacionales” que enfrentarán las distintas culturas sobrevivientes del mundo. De esta polarización entre religiones y etnias se produciría una recomposición de identidades⁵.

El concepto más extendido, que suscriben por diferentes razones intelectuales como los Profesores Francisco Fukuyama y Anthony Giddens, relaciona de manera explícita globalización con occidentalización y modernización. Fukuyama sostiene que el fenómeno global, como punto culminante en la evolución del capitalismo, coincide con el fin de las ideologías y de la propia historia⁶. Giddens, de manera más elaborada, asocia la globalización con la “modernidad” que a su vez define como el cambio de las relaciones sociales de producción, el entorno familiar, el marco de valores y las formas institucionales de gobierno del mundo⁷.

Las teorías cercanas a Fukuyama plantean lo que se ha denominado la “trampa de la globalización”⁸ que resulta de confundir el capitalismo con la democracia y ésta con los valores de occidente. En la supuesta validez de esta ecuación se basaron las primeras afirmaciones autoritarias del Presidente Reagan y la Primera Ministra Thatcher, que buscaban apropiarse ideológicamente del nuevo escenario global creado a raíz de la terminación de la guerra fría.

En América Latina el concepto sigue el enfrentamiento entre mercadistas e intervencionistas, no muy distinto ni distante del que se vivió cuando, en los momentos más críticos de la gran depresión, en los años treinta, el liberalismo económico que venía desde fines del Siglo XIX fue reemplazado por los esquemas de planificación pública ensayados, con éxito, en la naciente unión soviética y las tesis de gasto público de John Maynard Keynes sobre la recuperación económica en los años de la recesión. Más tarde estas divergencias serían reencarnadas por desarrollistas vs. monetaristas y estructuralistas vs. neoliberales.

En la práctica, el dilema: mercado o intervención, no pasa de ser una cuestión académica. Para que el mercado exista y para que funcione, el Estado —como lo propone la mesoeconomía— debe intervenir en su formación cuando se trate de mercados inexistentes como acontece en más de 52 países en el mundo; en la preservación de su transparencia y en una regulación social que garantice la provisión de bienes y servicios considerados esenciales para el bienestar colectivo.

La globalización es el escenario mundial resultante de la finalización de la guerra fría como resultado de una combinación de factores, entre los cuales se destacan: 1) el colapso de las economías socialistas que no pudieron resistir los devastadores efectos de la crisis energética de los años ochenta; 2) la pérdida de autoridad del gobierno soviético ante la gente por el incremento de la corrupción en sus cuadros políticos de manejo, y 3) el rezago tecnológico de la URSS en campos como el de la informática que se tradujeron en una sensible pérdida de competitividad de sus productos en los mercados del mundo⁹.

Lo que en realidad hizo Gorbachov, como varias décadas antes el Zar Alejandro II, fue oficiar de sepulturero de un sistema que estaba agotado y que se lo llevó a él mismo en su propia caída. A partir de ese momento, los países del denominado “socialismo real” comenzaron a implantar esquemas de mercado, crear nuevas instituciones de manejo económico, asegurar la participación democrática de sus sociedades, desarrollar nuevos lazos internacionales y tumbar las viejas barreras que los aislaron durante 50 años: había comenzado la globalización.

La globalización ¿para quién?

La actitud de rechazar la globalización porque sí, es tan ciega como la de aceptarla como si se tratara de uno hecho natural, como un terremoto o un huracán, a cuyos efectos fuera imposible resistirse. En términos generales, la globalización es buena en la medida en que al aumentar los espacios de comercio, genera mayores flujos de inversión que a su turno, producen crecimiento. Su mayor dificultad tiene que ver con la falta de reglas o la existencia de reglas unilaterales que hagan accesibles sus beneficios a los países que están pagan-

do hoy altos costos sociales y de gobernabilidad por mantener una mundialización cada día más asimétrica en sus beneficios.

En efecto, las estadísticas de la Organización Mundial del Comercio muestran que solamente 30 países se están beneficiando hoy directamente de las ventajas de la mundialización del comercio a través de la exportación de productos industriales y las utilidades que produce una poderosa red de empresas transnacionales. Según la CEPAL, 100 empresas manejan la cuarta parte del comercio en el mundo¹⁰.

Las principales dificultades que debe confrontar hoy el proceso tienen que ver, paradójicamente, con los obstáculos que hoy impiden la libre circulación de los bienes, factores y servicios necesarios para la internacionalización de los sistemas productivos nacionales; y con la posibilidad que se abre para que circulen, por los nuevos circuitos, bienes cuyo comercio se considera al margen de la ley, como mercancías de contrabando, drogas o aún seres humanos. Examinemos estos casos.

Circulación de bienes

La libre circulación de bienes está encontrando una muralla de barreras, impuestas principalmente por los países industrializados, que dificultan o aún impiden el ingreso de exportaciones provenientes de los países menos desarrollados. Este neoproteccionismo consiste en la imposición de barreras no arancelarias —como cuotas, licencias ambientales, restricciones administrativas aduaneras— que limitan o impiden el libre acceso de productos a mercados protegidos. Un estudio reciente encontró que las principales exportaciones latinoamericanas están amenazadas por más de 190 limitaciones no arancelarias que limitan su acceso a Europa. El diseño de estrategias comunes de combate de estas prácticas a nivel nacional, regional y global debe formar parte de la agenda global.

Circulación de capitales

El problema con la circulación de capitales es el contrario: que es demasiado libre. Fenómenos como el de los capitales especulativos que representan

más del 80% de los capitales que fluyen a través de los circuitos financieros abiertos del mundo, muchos de ellos manejados por inversionistas tahúres o delincuentes internacionales que los lavan, crean una gran incertidumbre económica que no pocas veces se ha manifestado en crisis de desestabilización de consecuencias incalculables (Asia, México, Brasil). Su regulación, a través de figuras como el impuesto Tobin, interesa vitalmente al proyecto global de la Región.

Circulación de servicios

La concentración económica y la operación monopólica de las empresas transnacionales están interfiriendo también el concepto de libre circulación de servicios, particularmente en ciertas áreas, como la de comunicaciones. En el mundo de hoy el negocio no es producir sino vender y quienes están haciendo las grandes utilidades no son los productores sino los vendedores de información, servicios, seguros y transporte. El establecimiento de condiciones que garanticen la libre accesibilidad a estos mercados concentrados resulta altamente conveniente.

Circulación de tecnología

El asunto de la propiedad intelectual está en primer lugar en la agenda de negociaciones de todos los países desarrollados. Su reconocimiento es tan necesario y justo como el que tienen los países en desarrollo a que se les garantice el acceso democrático a futuras innovaciones, particularmente las que tengan que ver con áreas humanitarias, como la de la salud y las que resultan particularmente sensibles para el progreso de la nueva tecnología informática cuya aplicación económica se conoce ya como la “nueva economía”.

Circulación de personas

Lamentablemente, la apertura de canales para bienes y factores no coincide con las cada día más preocupantes restricciones que se están imponiendo a la movilidad internacional de personas. Las restricciones migratorias en algunos países desarrollados -como cambios en los criterios de nacionalidad, condi-

ciones discrecionales de ingreso a países, visas, zonas de seguridad- tienen hoy una clara connotación xenófoba.

En principio, resulta conveniente distinguir entre varios tipos de movilización de personas. Están, en primer lugar, los desplazados como consecuencia de fenómenos naturales como los terremotos en Centroamérica; movimientos sociales como las migraciones rurales a los centros urbanos latinoamericanos o éxodos asociados a la violencia como el que se está viviendo en Colombia; se trata de fenómenos internos de los países que hoy afectan a más de 50 millones de personas en el mundo y que deben ser contrarrestados con políticas que prevengan la migración o solucionen sus causas. Cuando se trate de desplazados por la violencia, deben buscarse políticas de mantenimiento temporal de las familias víctimas, el retorno a sus hogares o subsidiariamente, su reubicación en zonas seguras y protegidas socialmente.

Los migrantes son en su mayoría trabajadores con escasa calificación o altamente especializados que emigran de sus países buscando mejores condiciones de vida. Su número se estima en más de 120 millones de personas, una cifra relativamente insignificante si se tiene en cuenta que apenas representa un 2,3% de la población mundial y que es exactamente la misma proporción que existía al comenzar el siglo XX.

Sometidos a prácticas restrictivas que limitan su acceso a los mercados locales de trabajo, los migrantes son puestos en condiciones discriminatorias respecto a los trabajadores nacionales; los que logran sobrevivir como ilegales, como sucede con muchos latinoamericanos -en su mayoría mujeres cabezas de hogar- quedan relegados a las actividades ocupacionales menos remunerativas y más bajas en la escala social, sin ningún beneficio de seguridad laboral para ellos o sus familias.

Con razón se ha dicho que los migrantes son “los pobres de la globalización”. A su precaria situación, lamentablemente, contribuyen las políticas migratorias de los países industrializados que tienen cada día más un carácter de policía que de protección social, como en el pasado. El establecimiento de normas multilaterales para regular la migración, basadas en principios claros de igualdad y libre movilidad, resulta ser una tarea inaplazable para equilibrar social-

mente la globalización y evitar que estos desplazamientos, gobernados unilateralmente, produzcan una peligrosa fragmentación de la sociedad global.

Están también los 12 millones de refugiados que se desplazan por el mundo utilizando redes al margen de la ley, muchos arriesgando sus vidas y la mayor parte movidos por necesidades elementales de supervivencia o para salvar su vida de arbitrariedades políticas. Para ellos, como para los asilados, deben funcionar las políticas y organismos de apoyo humanitario.

Patología de la globalización

La patología de la globalización tiene que ver con el fortalecimiento de los mercados de bienes ilícitos como consecuencia del levantamiento de las barreras y controles para conseguir el mercado libre. Por esos canales abiertos circulan hoy armas, drogas, materiales radiactivos, órganos humanos, trabajadores ilegales y mercancías de contrabando; el valor de este tráfico fue calculado, durante una reciente conferencia de las Naciones Unidas sobre la economía global criminal, en 1,5 billones de dólares¹¹.

El armamentismo

El mundo comienza a vivir una peligrosa carrera armamentista por el surgimiento de nuevas formas de terrorismo, el desmantelamiento de las armas nucleares, las dificultades económicas que atraviesan los antiguos países de la órbita soviética que los han llevado a vender sus antiguos arsenales de armas convencionales, el intercambio de drogas por armas y la propia competencia entre las industrias militares de los países industrializados que ha reactivado la compra de armamento hacia el tercer mundo.

Detrás de los vendedores de armas vienen los “vendedores de conflictos” y con ellos, los de municiones. América Latina no escapa a ésta realidad: las compras de armamentos estratégicos se han duplicado en la región durante los últimos diez años. Al renacimiento de este afán armamentista contribuyó definitivamente la reciente terminación del embargo de venta de armas norteamericanas a la región, que duró varios años.

A nivel regional resultaría muy conveniente, como lo ha propuesto la Fundación Carter, un acuerdo sobre la congelación de adquisiciones de armas mientras se realiza un inventario de las existentes y se avanza en la revisión de los tratados regionales de defensa existentes. Parece igualmente conveniente estudiar la posibilidad de crear un mecanismo operativo de defensa regional –al estilo de la OTAN– que inhiba el armamentismo unilateral y permita acometer ciertos desafíos comunes en materia de seguridad hemisférica como la lucha contra el narcotráfico.

El terrorismo

El auge armamentista tiene respuesta en el aumento del terrorismo en la medida en que, como ha señalado alguien, este puede entenderse como la respuesta militar de los débiles al armamentismo de los fuertes. Convertido en arma política y relativamente superadas las épocas aciagas de la violencia estatal que caracterizaron la región en los años sesenta y setenta, el terrorismo ha dejado su marca en América Latina a través de atentados políticos, secuestros, voladuras de instalaciones de infraestructura y operaciones de amedrentamiento de la población civil.

La definición de una estrategia común para la defensa de los derechos humanos –que incluya la ratificación del Tribunal Internacional de Justicia, creado en Roma para el juzgamiento de delitos de lesa humanidad– es la más contundente respuesta que puede darse al fenómeno. Así mismo, la creación de una Red Regional de Inteligencia que permita compartir informaciones sensibles sobre los movimientos de los criminales, los procedimientos que utilizan para sembrar el terror y las fuentes que los financian.

El narcotráfico

El narcotráfico es uno de los factores más perturbadores de la gobernabilidad latinoamericana contemporánea a través de sus distintas fases de cultivos ilícitos, procesamiento industrial de alcaloides, distribución de drogas, consumo de las mismas y lavado de dólares y activos. A lo largo de esta siniestra cadena se generan múltiples situaciones de criminalidad y corrupción que afec-

tan seriamente la estabilidad institucional y política de los países del área y, por supuesto, de los países consumidores, particularmente de los Estados Unidos y los grandes de Europa.

El fenómeno del narcotráfico es más preocupante si se tiene en cuenta que en su evolución reciente presenta las siguientes novedades:

- Comienza a abrirse camino la idea de que la lucha contra las drogas se está perdiendo, lo cual debilita los esfuerzos que se están realizando para combatirlas y estimula a algunos gobiernos a adoptar políticas de tolerancia que estimulan el consumo;

- el impacto social del problema a nivel de producción y consumo se está perdiendo por el avance de políticas esencialmente represivas que golpean paradójicamente en los puntos extremos y más débiles de la cadena: los campesinos y los consumidores;

- la línea divisoria entre países consumidores y productores se está desdibujando. Hoy se pueden encontrar países consumidores que empiezan a producir alcaloides en escala, como marihuana y éxtasis en los Estados Unidos, y países productores que comienzan a ser consumidores, como el caso del *crack* en algunos países de América Latina, la pasta de coca en Colombia y la heroína en México y Brasil.

Las grandes organizaciones criminales comienzan a ser sustituidas por pequeños y eficientes carteles, especializados por tipos de drogas y diversificados en la importación de mercancías que se intercambian por drogas, como armas y bienes de contrabando. Los esfuerzos por atacar el problema "en la fuente" se están encontrando con el hecho contundente de que las grandes utilidades se realizan en la fase terminal de la cadena. En efecto, por cada dólar que gana un campesino cocalero, el narcotraficante recibe US\$ 190.

Esta nueva realidad ha llevado a aceptar internacionalmente las tesis sostenidas durante muchos años por países como Colombia y México sobre la necesidad de reorientar la lucha contra el tráfico de estupefacientes a partir de la aceptación de los principios de corresponsabilidad —todos los países, productores y consumidores, son responsables de la solución del problema e integridad— cualquier estrategia debe concentrar su acción sobre todos los eslabones de la

cadena. Si esto no se hace, en muy pocos años la comunidad internacional tendrá que enfrentar nuevas alternativas para encarar la lucha contra este grave flagelo.

Coincidente con esta formulación, la Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en abril de 1998, determinó: "Los países continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos"¹².

En cumplimiento de este mandato, la OEA ha venido acordando un nuevo mecanismo de evaluación multilateral de los esfuerzos realizados por los países del área en su lucha contra las drogas que, con el tiempo, reemplazaría los procedimientos unilaterales odiosos que han polarizado los esfuerzos regionales en la lucha contra las drogas creando en algunos países peligrosas situaciones de inestabilidad y confrontación institucional.

Las características principales del nuevo instrumento serían: naturaleza gubernamental, transparencia, imparcialidad, igualdad, participación plena y oportuna de los Estados, exclusión de sanciones de cualquier naturaleza y respeto de la confidencialidad¹³. Esta certificación debería acompañarse, por supuesto, con una estrategia regional de lucha contra las drogas que incluya acuerdos sobre sustitución social de cultivos ilícitos, interdicción aérea, marítima y terrestre, control de insumos químicos utilizados para el procesamiento industrial, intercambio de información para persecución de narcotraficantes, convenios de lucha contra el lavado de activos y campañas de prevención del consumo.

Gobernabilidad para la globalización

Para enfrentar el reto de su mundialización, la región debe definir los términos de una Agenda Global que organice su futura acción internacional. Su nueva inserción hacia fuera debe hacerse de manera gradual, selectiva y con-

certada. Gradual para sincronizarse en el tiempo con los procesos de liberalización que se están dando en otras partes del mundo. Selectiva, porque debe distinguir los diferentes impactos sectoriales que produce el nuevo esquema, por ejemplo sobre el campo o la pequeña industria, y concertada para que la adopción del nuevo modelo se acompañe de un nuevo consenso que legitime su aplicación y disminuya los costos sociales resultantes de su ejecución.

De allí que resulte absolutamente claro que las posibilidades de globalización tengan una dependencia directa con las condiciones de gobernabilidad en la región. La gobernabilidad, como se ha demostrado recientemente con la ocurrencia de distintos hechos desestabilizadores en los países de la región, tiene que ver con el funcionamiento del sistema político de gobierno; con su capacidad para enfrentar fenómenos desinstitucionalizantes como el narcotráfico, la corrupción y el terrorismo; con los avances que se puedan conseguir en materia de equidad; con la urgencia de poner en marcha un modelo de competitividad en términos internacionales y con la no menos exigente tarea de definir un proyecto de identidad que convoque a la nación latinoamericana en torno a una comunidad de valores y principios en lo que el sociólogo Castells ha denominado una "identidad-proyecto".

El desafío inmediato que plantea esta *Agenda de Gobernabilidad para la Globalización* es el de llegar a tener una América política que haga valer nuestras diferencias en este mundo caracterizado por una aparente multipolaridad sin reglas.

La gobernabilidad

El síndrome político latinoamericano podría resumirse señalando que en América Latina tenemos más territorio que nación, más gobierno que Estado y más poder que autoridad. En su Carta de Jamaica, uno de los documentos memorables de la historia política latinoamericana, Simón Bolívar expresaba las siguientes reflexiones visionarias: "América Latina es un espacio en que 16 millones de americanos defienden sus derechos o están oprimidos". Este podría ser un buen punto de partida para empezar a hablar de gobernabilidad en la Región.

Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Wacanuti definieron la gobernabilidad en el Informe de Gobernabilidad que presentaron a la Comisión Trilateral de 1975, como "los atributos necesarios para la existencia de regímenes democráticos"¹⁴; al hablar de los peligros del "exceso de democracia" mencionan como factores de ingobernabilidad la incapacidad del Estado para responder a todas las demandas sociales y la disgregación de intereses como consecuencia de la competencia política. De tal suerte que la teoría de la gobernabilidad en América Latina nace en realidad como una teoría de la "ingobernabilidad".

Muy pronto se vio la necesidad de "sostener" estos atributos mediante consensos entre los distintos actores políticos, económicos y sociales; la celebración de pactos y alianzas entró así a formar parte del concepto amplio de gobernabilidad. Hasta llegar a hoy cuando ya nadie duda que el tema de gobernabilidad tiene que ver con la calidad de la democracia en lo formal y con su legitimidad medida en función de su capacidad para producir cambios sociales. Así lo recoge el Informe Anual sobre el Desarrollo Humano de 1993 cuando afirma que "si se aspira a que las democracias funcionen, éstas necesitan mucho más que procesos electorales" (Zumbado, 1997).

Así entendida, la gobernabilidad consiste en "la capacidad de un gobierno, elegido democráticamente, para dar órdenes atendiendo demandas sociales y de aceptar esas mismas órdenes por parte de los gobernados". La capacidad plantea un problema de eficiencia gubernativa dentro de un contexto democrático que avala su legalidad. El concepto de aceptación implica que las órdenes se cumplen porque la gente las acepta. El Estado que ordena y la sociedad que obedece son, entonces, los dos términos de la ecuación de gobernabilidad. Una parte sustancial de los problemas de gobernabilidad que se viven hoy en América Latina tiene que ver con lo que Crozier denomina una inflación de expectativas sociales producida por la presión mediática, la mayor democratización de los sistemas políticos y los avances en materia educativa que "se convierten en una fuente importante de desintegración de las viejas formas de control social"¹⁵.

El análisis de la Agenda de Gobernabilidad remite al examen del rol que deben cumplir, en la estabilización política de la región, viejos y nuevos actores

en el escenario político contemporáneo como el Estado, los partidos políticos, los parlamentos, la sociedad civil, los medios de comunicación y los agentes económicos. Así mismo, tiene que ver con los procesos sociales e institucionales a través de los cuales se pueden mejorar las condiciones de legitimidad del sistema político.

El Estado

América Latina tiene que crear una nueva red de gobernabilidad que haga viable su proceso de globalización sin afectar las condiciones de estabilidad democrática ni profundizar los niveles actuales de desequilibrio social, sacrificar la identidad o retrasar el proceso de modernización económica.

Con razón señala Butros Gali que “la realidad del poder mundial escapa ampliamente a los Estados” y que los poderosos de la globalización, como los grandes conglomerados informáticos, no están sometidos al control democrático que supone el sufragio universal¹⁶. El Estado-nación fue asumido, cuando se firmó la paz de Westfalia, como la unidad de organización política del mundo. Desde entonces, los esquemas de convivencia entre Estados soberanos, cada uno con su territorio y nación, sirvieron de patrón de referencia para estructurar el sistema de relaciones internacionales mundiales. En el siglo XX, los países capitalistas justificaron el intervencionismo estatal como una forma de control social para evitar que, frente a una crisis recesiva como la que se presentó en los años treinta, la gente derivara hacia soluciones comunistas o autoritarias¹⁷.

La frase del Presidente Reagan según la cual “el gobierno no es la solución sino el problema” resume la concepción neoliberal sobre el papel del Estado. La sustitución del viejo esquema estatal por uno nuevo no resultará, empero, de resolver el dilema entre mercado y Estado cuando lo que se está demostrando de manera cada día más fehaciente es que los mercados sólo pueden funcionar de la mano del Estado. Como afirma el financista George Soros: “El propósito de la democracia es alcanzar el mismo objetivo para la toma de decisiones colectivas, que el mecanismo de mercado logra para la toma de decisiones individuales”¹⁸.

Las alianzas entre regiones o ciudades –tan de moda en Europa– tampoco tienen la entidad suficiente para reemplazar los viejos esquemas de Estados porque se trata en muchos casos de reconfiguraciones territoriales alrededor de identidades geográficas, culturales, económicas o políticas absolutamente circunstanciales.

¿Qué hacer entonces? De lo que se trata no es de acabar el Estado sino de modernizarlo, purificarlo, internacionalizarlo, humanizarlo y descentralizarlo para que pueda cumplir sus objetivos básicos de cara a la globalización: asumir las negociaciones internacionales para garantizar una inserción competitiva en el mundo; minimizar el impacto social doméstico del nuevo esquema y preservar la integridad territorial. La Reforma del Estado debe concentrarse entonces en mejorar sus niveles de eficiencia, asegurar la transparencia de sus actuaciones, crear una nueva institucionalidad social y conseguir una efectiva descentralización de su ordenamiento territorial.

Equivocadamente se piensa en América Latina que los problemas de gobernabilidad que atraviesa la región se pueden resolver a través del fortalecimiento del sistema presidencialista –aún a costa de debilitar los órganos legislativos– y del apoyo al multipartidismo. El debilitamiento del Estado latinoamericano obedeció, como señala Moisés Naim a la necesidad de disminuir el gasto público como consecuencia del ajuste de los años ochenta, al entusiasmo de las elites por las salidas de mercado y al aumento de los casos de corrupción que enfrentaron a la gente contra el Estado-ladrón. A estos factores podrían sumarse el desarrollo equivocado de procesos de descentralización territorial y el efecto ya mencionado de expectativas mediáticas insatisfechas. Corregir estas últimas distorsiones es tarea inaplazable en la nueva agenda política de la Región.

La descentralización territorial

La afirmación del Estado como actor de la globalización no es contradictoria, ni mucho menos con el fortalecimiento de los procesos de descentralización territorial. Siguiendo la máxima de “pensar global y actuar local”, el Estado debe servir de interlocutor de las comunidades territoriales en las negociaciones globales.

Esta circunstancia es particularmente propicia en América Latina donde, al contrario de lo que sostenía Hegel para referirse a Europa como un continente que era más historia que geografía, de la región puede decirse que es más geografía que historia. A diferencia de otros continentes, donde abundan los conflictos nacionalistas por razones étnicas, aquí el problema territorial está asociado con la legítima aspiración de las regiones y de sus habitantes a mejorar sus condiciones de vida, extender los servicios públicos, desarrollar una infraestructura básica y preservar una identidad regional de manera pacífica.

En una ambiciosa encuesta realizada en 20 países del área para inquirir sobre aquellas instituciones que fortalecerían los ciudadanos consultados, hubo una coincidencia de fondo: mantener las instituciones de la democracia local.

Para que sea efectivo el proceso descentralizador, debe apoyarse en tres pilares: la descentralización de los medios, la de los fines y la de las responsabilidades. De lo contrario se corre el riesgo de caer en la paradoja señalada por el gobernador Britto de Sao Paulo¹⁹ de “tener un país que tiene asignadas muchas tareas sin dinero y mucho dinero sin tareas”.

Sin caer en sistemas federales extraños a nuestra idiosincrasia, el proceso de autonomización regional debe plantearse a distintas velocidades, de tal manera que las regiones vayan asumiendo sus nuevas competencias a medida que se desarrollen sus sistemas de ejecución y control. El principio de solidaridad entre regiones desarrolladas y atrasadas debe encabezar los criterios para el reparto de los recursos nacionales mediante el régimen de transferencias fiscales. Así mismo, se debe establecer límites al endeudamiento territorial y el acompañamiento de la nación en su condición de avalista.

La reforma del ordenamiento territorial debe plantearse en función de los distintos sus niveles geográficos, nacional, departamental o estatal, regional y municipal; también debe delimitar el régimen de competencias fiscales e ir acompañado con el diseño de una nueva malla institucional que soporte la reforma. El municipio debe ser la unidad básica del nuevo esquema, así como las asociaciones de municipios para conseguir economías de escala y mayor equidad en temas como el de la prestación de los servicios públicos.

Finalmente, la descentralización incluye la adopción de estrategias para estimular la relocalización productiva de empresas con vocación exportadora, muchas de las cuales debieron establecerse al lado de los grandes centros de consumo nacional cuando los tiempos de la sustitución de importaciones.

Partidos políticos

La estructura política de nuestros países está basada en el sistema de representación de finales del siglo XIX, que entregó a los partidos la función de servir de intermediarios entre las aspiraciones de cambio de la gente y los órganos del poder. La crisis del partidismo ha sido identificada por algunos autores —con el excesivo presidencialismo— como uno de los más preocupantes fenómenos que hoy afectan la gobernabilidad en América Latina.

El esquema de representación está en dificultades en todo el mundo porque los partidos, sumergidos en el torbellino mediático, ya no convocan; al contrario, tienen que competir en su función representativa con toda una constelación de organizaciones que representan una galaxia de intereses diversos; su capacidad de influir programáticamente ha sido disputada por tecnocracias aparentemente neutras en términos políticos y los movimientos de opinión alrededor de causas —como el feminismo o el ecologismo— han desbordado sus mensajes programáticos. A esto se agrega la preocupante generalización de prácticas corruptas de proselitismo como el clientelismo o la compra de votos el día de elecciones.

En América Latina el asunto tiene sus propias connotaciones si se tiene en cuenta que las colectividades partidistas se destacan por ser fatalistas, providencialistas, románticas y pragmáticas. Fatalistas en la medida en que la gente tiene un concepto atávico, casi mágico, de la política; providencialistas porque, sin ser fundamentalistas, tienen una profunda influencia religiosa. Románticos por idealistas y pragmáticos por clientelistas. En su tarea de representar el interés público, los viejos partidos se ven desbordados por la subpolítica y por la antipolítica.

La subpolítica es la política ejercida por una gran cantidad de organizaciones cívicas que defienden intereses específicos sin asumir ninguna responsabi-

lidad política; la antipolítica corresponde a los movimientos de opinión que apoyados por la nueva capacidad de penetración de los medios de comunicación consiguen abrir espacios políticos a costa de los políticos o de los partidos. Esta última es, por supuesto, una sencilla, poco costosa y muy política forma de hacer política.

Difícil encontrar una época en que la supervivencia de los Partidos se encontrara más amenazada. Consolidados los esfuerzos de redemocratización de los sistemas políticos regionales, el mayor desafío del momento, es el de la reinstitucionalización de los Partidos. Como señala Bolívar Lamounier, por mucho que se diga o discuta en contra de ellos, existe un punto en el cual la tarea de los Partidos es insustituible: “es el mecanismo por el cual la sociedad establece quien tiene autoridad para gobernar”²⁰ y esta diferencia es, nada más ni nada menos, lo que va de una democracia a una dictadura.

La solución entonces no está en acabar sino en fortalecer los partidos como interlocutores del diálogo democrático. Sin caer en peligrosas partidocracias, como sucedió en Venezuela ni llegar al extremo de la anarquía partidista, como en Brasil, el fortalecimiento de la gobernabilidad latinoamericana pasa por el rescate de sus partidos, su redemocratización interna, la financiación estatal de sus campañas y la renovación de sus ofertas programáticas para que interpreten cabalmente los nuevos vientos globales y locales.

En esta última tarea, la de la resurrección programática, los partidos latinoamericanos pueden recurrir a la fuente inagotable y dinámica de mensajes sociales, que surge del denominado “movimientismo”, una peculiar forma latinoamericana de ejercer la participación política por parte de las organizaciones de base. Los nuevos partidos latinoamericanos globales tienen además que recuperar su capacidad de movilizar opinión mediante el empleo de estrategias dinámicas de consulta y encuesta y respuestas mediáticas adecuadas.

Los Congresos

Estrechamente vinculado a la reforma de los Partidos está el tema del fortalecimiento de los Congresos seriamente afectados hoy en el mundo por el avance del presidencialismo, el surgimiento de movimientos fundamentalistas,

el renacimiento de una nueva especie de populismo presidencial de corte autoritario, por la propia crisis de los partidos y por su severo cuestionamiento mediático.

Redefinir el papel de los parlamentos es particularmente importante ahora cuando la globalización está dejando expósito el régimen de responsabilidades políticas que avalaba el funcionamiento de los Estados nacionales; en efecto, como apunta con precisión Ralph Darhendorf : “¿qué le pasa a la democracia cuando los asuntos y las decisiones emigran desde el Estado Nacional a espacios políticos para los cuales no disponemos de instituciones adecuadas?”²¹.

La recuperación de la función representativa de los Congresos nos plantea el serio dilema entre seguir fortaleciendo el sistema presidencialista, como fuente de autoridad y de poder frente al deterioro de las circunstancias sociales y de orden público o relegitimar la función de control político y democrático de los Congresos a través del establecimiento de formas semiparlamentaristas de gobierno.

Aunque el sistema presidencialista latinoamericano tiende a identificarse con el norteamericano, existen profundas diferencias que merecen ser tenidas en cuenta en el momento de una reformulación a fondo del sistema latinoamericano; el presidencialismo norteamericano está apoyado en un federalismo de fuerte arraigo que avala un Tribunal Supremo que garantiza la unidad nacional. El parlamento es el escenario donde los congresistas tramitan intereses locales o sectoriales. Como bien señala Linz: “el sistema norteamericano está diseñado en su bicameralismo, en su federalismo, en todos sus aspectos para crear un poder débil”²². Y lo que se necesita en América Latina es precisamente lo contrario, un sistema político que fortalezca la autoridad sin hacer concesiones a la legitimidad. El poder Ejecutivo no se fortalece entregándole más funciones sino mejorando sus términos de relación con un Congreso reformado, al cual concurren partidos fuertes y renovados.

Sin sacrificar algunas de las virtudes del régimen presidencialista que caracteriza la estructura política de la región, resultaría muy conveniente comenzar a pensar en un sistema semiparlamentario –o si se quiere semipre-

sidencialista— que incorpore las funciones que se atribuyen en las democracias parlamentarias al órgano legislativo, como el control político del Ejecutivo a través del voto de censura constructivo que exige una mayoría para relevar al Presidente, acompañada de la requerida para escoger su sucesor inmediatamente; a su turno, el poder ejecutivo también tendría la posibilidad de anticipar elecciones mediante la disolución anticipada de las Cámaras y existiría un nuevo reparto de funciones ejecutivas entre un Presidente responsable de la representación internacional y el mantenimiento de la unidad nacional y un Primer Ministro a cargo de las tareas de gobierno propiamente dichas.

En síntesis, para asegurar la gobernabilidad de la región, lo que se requiere no es que haya menos sino más política, no menos sino más partidos y no Congresos débiles sino Congresos fuertes y comprometidos.

Los sistemas electorales

Las 20 democracias de la región han celebrado en los últimos 15 años más de 120 elecciones democráticas²³. La independencia y la eficiencia de los sistemas electorales son condiciones formales *sinequanon* para garantizar la gobernabilidad en la región. En algunos países —como acaba de demostrarse en el Perú— falta mucho por avanzar en este camino.

Empero, como señala Bolívar Lamounier, “el valor más importante que el sistema electoral debe privilegiar es la máxima inteligibilidad posible del proceso político para el ciudadano de baja educación”²⁴, sin la cual la alternatividad implícita en cualquier sistema democrático deja de tener sentido. Apunta bien el Profesor Pedro Medellín cuando, al referirse a la legitimidad que resulta de la coincidencia entre creencias, formas y acciones, señala que “la cuestión de la cultura política resulta crucial para apreciar el grado en que un régimen político ha llegado a interiorizarse y regular las relaciones entre gobernantes y gobernados”²⁵.

Ese nivel de “interiorización” de las opciones políticas es fundamental para que el papel del sistema electoral no quede reducido a una constatación mecánica de mayorías en un momento determinado.

La sociedad civil

Un nuevo actor en el escenario contemporáneo de la gobernabilidad es la denominada sociedad civil, un concepto difuso que se utiliza para denominar el conjunto de acciones ciudadanas que por su motivación de servir el interés de la comunidad pueden incluirse dentro del concepto de “públicas”. Entre las revisiones suscitadas por el impacto de la globalización en la sociedad —en el cambio de valores y ciertas estructuras tradicionales como la familia o la escuela— se encuentra la transformación del concepto tradicional sobre los límites que antes separaban, de manera tajante, la acción del Estado de la de los particulares.

A nivel global ya se acepta como un hecho que los Estados no son los únicos actores en el escenario de la globalización; se habla incluso de “sistemas de representación y acción” de intereses nacionales para incluir todas estas dispersas manifestaciones de participación social. El término sociedad civil sigue siendo, empero, tan vago e impreciso como el concepto de algunas Organizaciones Gubernamentales que, financiadas en no pocas ocasiones desde el exterior, entran en contradicción con los intereses de las mayorías sociales; el establecimiento de normas que orienten la acción de estos entes, que fijen límites a su acción cuando entren en conflicto con intereses nacionales y gradúen sus niveles de responsabilidad también debe formar parte de la nueva agenda de gobernabilidad.

Se trata simplemente de entender que en un juego de intereses en el que no todos los estamentos o grupos de interés están representados, porque no todos están organizados, se presenta lo que el Profesor Lester Turow denomina un juego de perdedores y ganadores entre sectores organizados y desorganizados que es fuente de profundización de desigualdades.

Hoy día se acepta que “lo público” no está exclusivamente restringido a la esfera de la actividad estatal y que la mejor respuesta a la pérdida del sentido de vivir en sociedad que produce la globalización —fenómeno ampliamente estudiado por Giddens— está en el fortalecimiento del concepto de ciudadanía social. “Crear sociedad” es una forma de responder y manejar el impacto de la globalización sobre las estructuras sociales. La sociedad

civil, según Enrique Iglesias, puede “mejorar la calidad de la acción política y aclarar las señales de la sociedad”²⁶.

En la Nueva Agenda se precisa entonces determinar el tipo de acciones que tendrá que acometerse para fortalecer el concepto de ciudadanía social a través de este nuevo catálogo de iniciativas públicas de origen particular, individual o colectivo que conforman la denominada sociedad civil. En la base de la propuesta está la necesidad de promover formas intensivas de organización social que acompañen programas sociales estatales, desarrollar bancos de iniciativas ciudadanas y promover consultas permanentes entre las comunidades que fortalezcan su voluntad de actuar conjuntamente. El profundo arraigo de la cultura de la solidaridad que caracteriza las estructuras sociales de la Región constituye un poderoso aliado de esta necesidad de apoyar los cambios en un consenso democrático.

Los medios de comunicación

Es un hecho evidente que uno de los problemas que hoy afecta la gobernabilidad regional tiene que ver con la irrupción de los medios de comunicación y su efecto en el cambio de los escenarios y reglas de juego de la acción política tradicional. El surgimiento de la *video política* —como se conoce el nuevo fenómeno— ha producido cambios sustanciales en la transmisión de los mensajes políticos y en la propia forma de hacer política. Al punto tal que hoy se habla de candidatos teletrónicos, del video caudillismo, de líderes virtuales y aún de ciudadanos mediáticos²⁷.

Lejos de la tradicional prensa partidista y comprometida cuando la ideologización de la contienda política le permitía a los medios tomar posiciones a favor o en contra de distintas opciones de contenido, la televisión de hoy está alimentando, como bien lo menciona el Profesor Fernando Cepeda, el “espontaneísmo político”²⁸. Además, como ya se señaló, la revolución mediática alimenta la inflación de expectativas de cambio frente a las posibilidades reales de satisfacerlas por parte del sistema político, lo cual refuerza la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en los canales tradicionales de gobierno.

La vida política está fragmentando la cosmovisión que antes se tenía de la política como transmisora de contenidos y mensajes relativamente abstractos; en efecto, a través del mercado de imágenes, la ciudadanía se ve sometida a un bombardeo emocional de pedazos de realidad que lleva a la desafortunada circunstancia, mencionada por Sartori, cuando afirma que en ausencia del interés general, lo que existe es el desinterés general²⁹.

La nueva Agenda Global debe definir unos nuevos términos de relación entre la política y los medios de comunicación. Esta nueva relación comienza por supuesto con una modernización de las estrategias de comunicación de los Partidos, el Congreso y el gobierno que incluyan sondeos de opinión, campañas de información a la ciudadanía y propuestas mediáticas que hagan comprensibles los ofrecimientos programáticos.

También debe contemplar el apoyo a códigos y procedimientos de autorregulación democrática por parte de medios y periodistas y el fortalecimiento de una red pública de medios de comunicación al servicio de los intereses comunitarios, manejada por organismos autónomos integrados por representantes de la sociedad civil pero con el total apoyo presupuestal del Estado.

Los agentes económicos

En el escenario de la globalización, la relación entre el sector público y el sector privado de una economía debe plantearse en términos de sus posibilidades y oportunidades de aliarse para acometer desafíos como el de la competitividad internacional. La literatura económica comienza a hablar de “costo país” para significar que el entorno productivo ya no solamente está referido a la fábrica como a los niveles de educación, la eficiencia de los servicios públicos, la calidad de la administración pública, los equipamientos tecnológicos y de infraestructura de las economías que compiten; cuando dos productos se enfrentan en el mercado internacional, están compitiendo “dos países”, dos sistemas productivos, dos estructuras sociales.

Esta reflexión supone dejar atrás los viejos tiempos del modelo de sustitución de importaciones, cuando las relaciones entre empresas y gobiernos se reducían a una puja distributiva alrededor de los privilegios proteccionistas que

dispensaba el Estado en función del sostenimiento de una base de apoyo político por parte del llamado sector productivo de la economía.

En el nuevo escenario mundial, el gobierno debe pensar “micro” para canalizar apoyos de competitividad hacia sus empresas y los empresarios deben empezar a pensar “macro” para determinar los cambios de país necesarios para asegurar su ingreso y permanencia en los mercados internacionales y legitimar, mediante políticas sociales, el nuevo modelo. La misión de los hombres de empresa ya no es la de protegerse de riesgos sino la de crear nuevos riesgos a partir de innovaciones, como lo propuso hace varios años el señor Shumpeter.

En síntesis, como menciona un reciente informe sobre los retos hemisféricos para el Siglo XXI, los líderes del sector público como los del sector privado, empezando por las organizaciones sindicales, deben cambiar de estrategia y entender que hacia delante “la prosperidad es algo que se escoge”³⁰. El Estado, por su parte, debe contribuir al apareamiento de una nueva institucionalidad para la globalización creando entidades reguladoras, comisiones antimonopolio, fondos de innovación tecnológica y construcción de infraestructura, unidades de lucha contra el proteccionismo, redes de seguridad social, fondos de compensación a nivel regional, agencias de capacitación, sistemas de información y diseño.

La nueva alianza Estado-empresa privada tendrá que darse alrededor de un nuevo patrón productivo. Hacia el futuro existirían varias formas de relacionamiento de intereses públicos y privados, distintas a los viejos extremos que conoció la región de las nacionalizaciones populistas y las privatizaciones fiscalistas, por ejemplo, la competencia entre empresas públicas y privadas; la democratización accionaria; la asociación de capitales; las concesiones públicas de activos estatales o la entrega de áreas de servicios públicos, sociales o domiciliarios, previo compromiso por parte de los nuevos operadores de respetar estrictos criterios de regulación en defensa de los consumidores o de los usuarios para neutralizar lo que Giddens denomina la “selección perversa del riesgo”³¹.

El Estado tiene, además, la obligación de organizar los mercados y asegurar que funcionen libremente, de evitar sus distorsiones y castigar sus

prácticas monopólicas. Sobre esta materia no se pueden trazar reglas generales, simplemente construir un escenario, ojalá con fuerza legal, que favorezca, a través de la concertación, el entendimiento de los agentes económicos privados, nacionales o extranjeros con el Estado.

Capítulo aparte, dentro de este análisis, lo constituye la relación con las denominadas empresas multinacionales. El 30% del PIB mundial está movido hoy por 170.000 filiales que pertenecen a 37.000 firmas internacionales³². Hace muchos años, Benjamin Constant y Thorstein Veblen pronosticaron que la guerra sería sustituida por el comercio como fuente de tensiones en el mundo. Sus predicciones se comienzan a cumplir con la presencia de las denominadas “empresas-red” que rompiendo los viejos esquemas de la localización geográfica, se apoyan en el nuevo concepto de flujos –de capital, de tecnología, de información– para aprovechar en cada país, en cada región, sus mayores ventajas competitivas.

Con contadas aunque honrosas excepciones, las empresas latinoamericanas están distantes de formar parte de esta nómina de nuevos actores económicos del mundo. Por el contrario, la llegada masiva en América Latina de estos nuevos gigantes exige el establecimiento, a nivel regional, de unos códigos de conducta –como los que se están definiendo en otras partes del mundo– que regulen su presencia, aseguren la transparencia ética de sus políticas y el aprovechamiento nacional de sus ventajas en materia tecnológica y productiva.

Legitimación de los procesos

La frase de David Osborne sobre la necesidad de un “buen gobierno”, plantea la necesidad de mejorar la calidad de la administración pública como condición *sine qua non* para mejorar la gobernabilidad. Los criterios de administración pública que generalmente se asocian al concepto de buen gobierno son los siguientes: 1) un ambiente político legítimamente establecido; 2) burocracia responsable, profesional y bien pagada; 3) manejo eficiente de los recursos públicos; 4) controles ciudadanos de la gestión pública, y 5) transparencia en el cumplimiento de las metas del Estado.

Peter Evans distingue entre el “Estado depredador” latinoamericano y el “Estado desarrollista” asiático; éste último se distingue por tener un proyecto claro de modernidad, administración pública meritocrática, carrera civil y fuertes nexos de concertación con la sociedad. Y como bien anota Moisés Naim, “a menos que mejore la capacidad administrativa de los gobiernos latinoamericanos, las condiciones sociales empeorarán sin remedio por mucho dinero que se gaste en programas sociales”. Eficiencia, transparencia y responsabilidad en los procesos públicos son los tres principios claves de la fórmula de legitimación institucional del gobierno.

La historia latinoamericana comienza con las Leyes de Indias –que según los criollos se obedecían pero no se cumplían– y está repleta de ocasiones y estrategias para esquivar la aplicación de las leyes; toda una “cultura del atajo” se ha formado en el proceso de formación de un orden implícito que no corresponde con el orden explícito planteado constitucional y legalmente.

La justicia

Cuando la gente acepte las leyes porque corresponden a unos valores y principios que conoce y comparte, la gobernabilidad no será un problema de imposición sino de persuasión. Dentro de estos principios y valores está el de la justicia cuyo papel está siendo sometido a revisión en el nuevo escenario de la globalización³³.

Según las teorías del “nuevo derecho” el juez ya no es, como decía Napoleón, “la boca a través de la cual habla la ley” sino su más fiel intérprete social. Tal afirmación –comprensible en el contexto de los sistemas judiciales basados en el derecho común– en los sistemas jurídicos positivistas, como los latinoamericanos, puede conducir a la politización de la justicia a través de situaciones como la criminalización de la responsabilidad política y la invasión judicial de las otras ramas del poder a través de la creación de derecho en sentencias tutelares.

Devolverle la seguridad jurídica a los ciudadanos supone reformar la justicia, dignificar y tecnificar el ejercicio jurisdiccional, desarrollar, si se

quiere, fórmulas de justicia alternativa para la resolución de conflictos y defender una carrera jurídica libre de cualquier presión política.

La corrupción

La corrupción es el último mal dentro de este preocupante cuadro clínico de lo que puede o no considerarse el buen gobierno. Es probable que en los últimos años no haya aumentado tanto la corrupción como la percepción de ella gracias a la tarea de fiscalización que cumplen medios de comunicación, cada día más profesionales y el desarrollo de mecanismos de control institucional o ciudadano; también es evidente que el fenómeno se ha “disparado” por la acción de algunas empresas transnacionales en ausencia de unos códigos de ética internacional y por las propias limitaciones morales de políticas de gobierno amarradas al lucro del mercado y bien distantes de los principios éticos que caracterizaron en el pasado el concepto de servicio público.

La corrupción la ha definido Luis Moreno, Presidente de Transparencia Internacional para América Latina, como “la venta de autoridad a cambio de dinero”³⁴. Así planteado, el fenómeno no solamente tiene que ver con los sujetos pasivos de la corrupción: los corruptos, sino también involucra a los sujetos activos de ella: los corruptores. Disposiciones tributarias existentes en algunos países que permiten deducir de los impuestos empresariales el pago de sobornos internacionales confirman que la corrupción forma parte de la nueva patología de la globalización y que su combate implica superar los diques de contención estrictamente locales como Códigos de Ética para las empresas de servicios públicos, veedurías ciudadanas, carreras meritocráticas en las administraciones públicas, sistemas de información de público acceso y leyes antitrámites³⁵.

Algunos estudiosos del tema, como Left, han señalado la “utilidad” de la corrupción para aumentar la eficiencia de la administración pública en una presencia de un sistema sobre regulados de procedimientos y controles. “La corrupción actúa como la grasa que puede aumentar la velocidad de las ruedas del comercio”³⁶. Estas teorías comienzan a ser seriamente revaluadas al demostrarse que los que más sobornan son generalmente los más ineficientes y que disposiciones legales internacionales –como la Ley sobre Prácticas Corruptas

en el Extranjero de los Estados Unidos y la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA— han mostrado su aptitud para corregir estas distorsiones éticas del libre juego de los mercados.

Equidad para la gobernabilidad

Que la globalización produce costos sociales es algo que pocos discuten y que esos costos, como está sucediendo en América Latina, comprometen la gobernabilidad regional, también es una verdad que no necesita demostración hasta el punto tal de que puede afirmarse que el nivel de equidad de una sociedad determina su grado de gobernabilidad.

Por ello la agenda regional de gobernabilidad para la globalización tiene que incorporar estrategias redistributivas y sectoriales que: 1) atenúen y neutralicen el impacto social de las medidas globalizantes; 2) aseguren la inclusión de un mayor número de ciudadanos al sistema de representación democrática, y 3) consigan legitimar la aplicación del nuevo modelo de competitividad.

El problema del desempleo

El principal impacto social del fenómeno en todos los países, sin excepción, es el aumento del desempleo. Con razón ha señalado el periódico *The Times* que “después de la guerra, el desempleo ha sido la enfermedad más extendida, insidiosa y destructiva de nuestra generación, es la enfermedad de la civilización occidental en nuestra época”³⁷.

A diferencia de los años 30, cuando el desempleo significaba pobreza por la ausencia de mecanismos de protección social, los nuevos desempleados tienen la condición de estar excluidos de un modelo de desarrollo cuyo paradigma tecnológico se ha caracterizado por crear nuevos empleos calificados a un ritmo muy superior al que destruye empleos no calificados.

América Latina no ha sido, por supuesto, la excepción; las últimas cifras del año 2000 muestran que aunque el empleo mejoró levemente, solamente benefició a tres países (Venezuela, México y Brasil). La crisis de productividad de la región ha sido absorbida, como en otras épocas, por la dinámica del sector

informal que ha operado como mecanismo de amortiguación de la caída del ritmo de crecimiento; después de la crisis asiática, siete de cada diez nuevos empleos han sido generados por el sector informal que ya representa más del 56% de la población económicamente activa.

Como señala el profesor Hernando de Soto, los informales no están contra la ley pero tampoco dentro de ella, no reciben ninguna protección social del Estado ni tienen vínculo formal de trabajo, pero muchos de ellos son competitivos. Son microempresarios, trabajadores temporales o personas que simplemente sobreviven en ocupaciones que no podrían definirse como productivas. Definir un programa para capacitar, proteger y formalizar este sector es vital en la formulación de una nueva política latinoamericana de empleo.

En los países industrializados, el problema del desempleo tiene que ver con el número de personas buscando activamente ocupación que es lo que se conoce como el “desempleo abierto” y con una fragmentación del mercado de trabajo que divide a los trabajadores según su nivel de calificación entre tecnológicos y no calificados. Estos últimos integrarían una especie de “subclase” que, según John Gray, va erosionando los cimientos sociales de la economía porque es fuente de empobrecimiento absoluto y relativo³⁸.

La gran discusión contemporánea sobre la manera de solucionar el problema del desempleo se puede resumir en un sencillo dilema: ¿repartir trabajo o repartir salarios? Si lo que se reparte es el trabajo —como lo propone el primer ministro francés Lionel Jospin—, se disminuye la jornada para que haya más trabajadores trabajando menos horas por cada jornada; si lo que se reparten son los salarios —como lo propone el modelo norteamericano— habrá una redistribución del ingreso laboral que ajustará, vía mercado, los excedentes de mano de obra disponibles y su demanda.

El debate es tan importante para definir la política social de la globalización en los países industrializados como el que tiene que ver con la imposición de una pretendida y monstruosa “cláusula social”, planteada por algunos países industrializados, que nivelaría las diferencias salariales entre países con mayor o menor grado de desarrollo mediante la imposición de un impuesto o tasa de compensación que, en la práctica, terminaría gravando la principal ventaja com-

parativa de los países en desarrollo, como los latinoamericanos, que es su mano de obra barata.

El escenario demográfico

En los países en desarrollo el problema del desempleo tiene una directa relación con su evolución demográfica. Los latinoamericanos que nacieron hace dos o tres décadas, en la época conocida como de “explosión demográfica”, están hoy demandando trabajo porque, como señalaba alguien, “el continente lleva una enorme burbuja de juventud por sus tuberías demográficas”. Para el año 2025, cuando seremos 700 millones de personas, habrá sin embargo 180 millones de latinoamericanos en situación de tercera edad, con una expectativa probable de vida de 75 años, lo cual también nos obliga a desarrollar una política de atención a esta población, basada en un régimen pensional sustentable y un sistema de salud adecuado a sus necesidades.

Al terminar la primera parte del nuevo siglo entraremos en un período de transición conocido como el de la “ventana demográfica” durante el cual –a diferencia de las sociedades maduras– existirá proporcionalmente el mayor número posible de personas activas sosteniendo el menor número de personas inactivas³⁹. Si se aprovecha este potencial de actividad, mediante un programa masivo de capacitación competitiva, como lo hicieron los países del sudeste asiático, podríamos pensar en un “salto cualitativo” que llevaría a los países de la región a la condición de economías preindustrializadas.

Nuevamente, este análisis debe matizarse con las profundas diferencias regionales por países que van desde Haití, que se encuentra en pleno proceso de explosión demográfica hasta unos países del cono sur, cuyos procesos poblacionales se asimilan a los que se comienzan a vivir en varias sociedades europeas.

Además de los cambios cuantitativos señalados, la región está viviendo otras transformaciones no menos importantes en sus estructuras demográficas, que influyen en la consideración del problema regional del desempleo. Entre ellos, sobresale el relativamente reciente proceso de urbanización y el todavía más importante de la incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo.

Las ciudades se han convertido en las nuevas fronteras sociales de la región; la proliferación de asentamientos urbanos subnormales, la congestión de los servicios públicos domiciliarios; el aumento de la criminalidad urbana, son expresiones de una realidad sin respuestas institucionales adecuadas. América Latina necesita identificar las bases para una Reforma Urbana que otorgue a los gobiernos locales instrumentos para el manejo de sus tierras, la expropiación de espacios destinados al uso público, la reglamentación de los derechos de los usuarios de servicios públicos, el castigo de las plusvalías y la regularización de los asentamientos subnormales.

El ingreso masivo de la mujer al mercado de trabajo es consecuencia de su también reciente ingreso masivo al sistema educativo y de la necesidad económica de repartir los gastos de la canasta de vida entre varias personas del núcleo familiar los gastos de la familia. A diferencia de las sociedades industriales, donde el tema de la reivindicación de los derechos de la mujer se concentra en su emancipación cultural y política, en América Latina la reivindicación femenina tiene que ver fundamentalmente con el alivio de las cargas económicas y sociales que pesan sobre la mujer, con la protección de las madres solteras y el establecimiento de sistemas públicos de enseñanza preescolar que atiendan a sus hijos mientras ellas trabajan.

Pobreza y exclusión

El análisis del fenómeno de desempleo alcanza el de la distribución del ingreso cuando aparecen personas que tienen trabajo pero cuyo ingreso nos les alcanza para cubrir sus necesidades básicas o trabajadores con un mayor nivel de calificación que sus padres que hoy reciben un menor ingreso relativo al que recibían sus progenitores hace una generación.

El hecho de que el 33% de los trabajadores en América Latina perciba el 8% del ingreso laboral y que las diferencias dentro de la escala salarial latinoamericana lleguen a ser de 32 veces, mientras que en Estados Unidos está entre 10 y 12 veces, prueba que los patrones de desigualdad en la distribución del ingreso son reflejo a su vez de los de desigualdad en el reparto de los ingresos laborales. Como se puede ver, el punto capital del análisis del problema social

de la globalización en América Latina está en el fenómeno muy *sui generis* de la desigual distribución del ingreso. Con sus 210 millones de pobres absolutos y 98 millones de indigentes, la región presenta un Coeficiente Gini –que mide el grado de desigualdad– de 0,58 frente al 0,40 para el mundo entero.

Al margen de las mediciones tradicionales, la Región debería adoptar, como metodología para el análisis de su mapa de pobreza, la propuesta del Profesor Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, en sus trabajos sobre los costos sociales del crecimiento económico y las formas de evaluación social de proyectos. Para Sen lo que interesa saber es cuál es el grado de libertad que tiene una persona en un país para poder satisfacer sus necesidades básicas; así entendida la libertad, se confunde con la capacidad que puede ofrecer cada sociedad a sus ciudadanos para satisfacer sus necesidades de educación, de salud, de justicia, de protección e inclusive, para la satisfacción de sus propias necesidades de participación política. El profesor añade que este índice de libertad debe también estar relacionado con la posibilidad de que haya un debate público en el cual la gente defina las que considera sus necesidades básicas. El problema no es de pobreza sino de exclusión, concluye⁴⁰.

La creación de redes de solidaridad que consulten los criterios señalados por el Profesor Sen de llegar a las comunidades más pobres, abrir canales de participación, evaluar el impacto social de las inversiones públicas y revalorizar las acciones públicas como parte de una cultura de la solidaridad que amplíe los espacios de libertad necesarios para que la gente se “incluya” en su sociedad, debería formar parte de la nueva agenda.

Y una reflexión adicional no menos importante. El Profesor Fernando Calderón ha señalado que en América Latina existe una tensión entre el régimen democrático que tiende a incluir a la gente y el sistema económico que la excluye⁴¹. La solución a esta severa paradoja empieza por la revisión del modelo económico para reorientarlo socialmente, como lo ha propuesto Cecilia López al analizar el nuevo paradigma del desarrollo latinoamericano⁴². Algunos autores han demostrado que la relación entre crecimiento-igualdad es mucho más débil que la que existe entre educación-igualdad⁴³ esto es, que no necesariamente los esfuerzos orientados hacia el mayor desarrollo productivo reducen la

desigualdad, como sí lo consigue y también está demostrado, una mayor inversión en educación.

La conclusión lógica es que mientras no se reforme el modelo regional para hacerlo más competitivo en términos internacionales y más equitativo en términos regionales, la globalización seguirá produciendo hechos disruptivos de la gobernabilidad política.

El viejo concepto asistencialista de pobreza como marginalidad se puede reemplazar, como ya se explicó, por la idea más amplia de la exclusión; los pobres son personas que no solamente tienen necesidades sino que no tienen la manera de solucionarlas directamente porque están excluidos de los canales sociales o institucionales que les permitirían tramitar ante la sociedad o ante el Estado sus reclamaciones de cambio. La remoción de las barreras sociales, culturales, institucionales o informáticas que impiden la participación de grandes núcleos de población y fragmentan la sociedad es por ello la primera tarea en el camino de conseguir más profundos niveles de equidad regional.

Examinemos, a manera de ejemplo, algunas de las nuevas estrategias redistributivas que podrían ponerse en marcha para complementar los planes tradicionales en materia de salud, educación y vivienda:

- Un *pacto fiscal* para hacer más progresiva la estructura tributaria, aumentar la inversión social en el largo plazo, asegurar la transparencia en la canalización de los fondos públicos y reordenar las finanzas territoriales.
- Una *nueva política de inversión social*, a través de la preasignación de mínimos presupuestales sociales por regiones y situados territoriales en función de índices conocidos de necesidades básicas insatisfechas.
- Creación de *fondos para la participación comunitaria* para financiar procesos intensivos de organización social que acompañen los programas sociales.
- Desarrollo de *redes de solidaridad o protección social* que de manera focalizada –esto es, identificando necesidades y beneficiarios– y previa concertación con las comunidades, canalicen apoyos para programas es-

pecíficos de atención a sectores excluidos, como empleo para los jóvenes, subsidios alimentarios para los niños o protección de las madres cabeza de familia.

- ☐ Combinar las políticas de oferta social, pública o privada, en materia de salud, educación, vivienda y nutrición con *subsidios a la demanda* que consigan la formación de *cuasi* mercados de bienes y servicios sociales a través de los cuales se realicen principios de eficiencia y solidaridad. Por ejemplo: fondos nacionales de becas, cuotas iniciales de viviendas populares, aportes directos para salud familiar.
- ☐ *Programas masivos de capacitación* dirigidos al sector informal.
- ☐ Programas de *apoyo a la microempresa*.
- ☐ Un *nuevo sistema de seguridad social* que logre conciliar el principio fundamental de la solidaridad social con el de la eficiencia en términos privados, a través de esquemas redistributivos cruzados y subsidios presupuestales para las poblaciones marginadas.
- ☐ El tema pensional debe ser materia fundamental en las preocupaciones del nuevo concepto de seguridad social. El *modelo de capitalización* con aportes presupuestales puede resultar más justo en términos sociales, que el de simple reparto para atender los compromisos pensionales resultantes del régimen contributivo.
- ☐ La *patrimonialización* es el esfuerzo por titular la propiedad social a través de programas como la concesión de baldíos, regularización de los asentamientos urbanos subnormales o creación de fondos de garantías que sustituyan las prendas hipotecarias para apoyar el desarrollo de la pequeña empresa.

Todos estos temas deberían quedar incluidos, como lo propone la CEPAL, en una nueva Agenda Social que, en el largo plazo, defina la política social que se dirigirá hacia los excluidos, las pautas de crecimiento que

reducirán el número de los desempleados y los programas para neutralizar la heterogeneidad estructural que es la mayor dificultad que hoy confronta el modelo competitivo⁴⁴.

Estado-bienestar

Para acometer el inmenso desafío de revertir el proceso de empobrecimiento reciente y cambiar nuestra condición estructural de distribución del ingreso, se requiere adoptar un nuevo concepto de Estado-bienestar que, superando el viejo concepto del Estado-repartidor", alcance el moderno concepto del Estado-protector del ciudadano. Su misión es asegurar el objetivo de tener una "sociedad abierta", la nueva sociedad global como la ha diseñado Karl Popper⁴⁵. El objetivo de la nueva institucionalidad social sería el de conseguir la acumulación de un mayor capital social para la región, entendido como el conjunto de políticas públicas y nexos organizativos aplicados al mejoramiento de las condiciones de bienestar de una sociedad determinada.

Encerrados nuevamente en el viejo dilema latinoamericano entre el crecimiento y el reparto, el desarrollo y la equidad, los conceptos globales de capital social, Estado-bienestar, sociedad civil, sociedad abierta y nueva ciudadanía nos abren un amplio espectro de posibilidades explicativas para asegurar la gobernabilidad de la Región a través de acciones decididas en materia de equidad.

Bibliografía

- 1 "Reportaje a la Gobernabilidad de América Latina". Diego Achbad y Manuel Flores. PNUD, CEE, 1997. Introducción.
- 2 "Las Auroras de la Sangre". William Ospina, Editorial Norma, 1999.
- 3 "La Era de la Información". Manuel Castells, Alianza Editorial, 1996 (Tres volúmenes).
- 4 "La Crisis del Capitalismo Global". George Soros, Editorial Debate 1998.
- 5 "The Clash of Civilizations". Samuel Huntington, Simon and Shuster, 1996.
- 6 "Confianza". F. Fukuyama, Editorial Atlántida, 1996.
- 7 "Consecuencias de la Modernidad". Anthony Giddens, Taurus, 1999.
- 8 "La Trampa de la Globalización". Hans Peter Martín, Harold Shumann. Santillana, Taurus, 1998.
- 9 "Historia del Siglo XX". Eric Hobsbawm, Grijal-Mondadori, 1998.
- 10 Informe Anual de la CEPAL". México, 1999
- 11 Informe sobre Criminalidad Internacional, Naciones Unidas, 1999.
- 12 Documento Final de la Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, 1998.
- 13 Documentos Internos de Trabajo, OEA.
- 15 "Reportaje a la Gobernabilidad en América Latina", op. cit. Introducción.
- 14 Ibid, pág 34.
- 16 "Pensamiento Crítico vs. Pensamiento Unico". Temas de Debate, Le Monde Diplomatique, 1998.
- 17 "Historia del Siglo XX", op cit. pág 181.
- 18 "La Crisis del Capitalismo Global", op. cit.
- 19 "Reportaje a la Gobernabilidad de América Latina", op. cit, pág. 260.

- 20 Ibid, pág 296.
- 21 "El País", Ralph Darendorf, febrero 2000.
- 22 "Reportaje a la Gobernabilidad de América Latina", op. cit, pág. 283.
- 23 Ibid.
- 24 Ibid, pág 306.
- 25 "La Cuestión de la Gobernabilidad en América Latina". Pedro Medellín, Marco de Proyecto, 2000.
- 26 "Reportaje a la Gobernabilidad en América Latina", op. cit, pág. 225.
- 27 Ibid, pág. 35.
- 28 Ibid, pág. 274.
- 29 Ibid, pág. 317.
- 30 "Retos para el Nuevo Milenio en América Latina". Varios autores, TM-CAF, 1998.
- 31 "Consecuencias de la Modernidad", op. cit.
- 32 "Pensamiento Crítico vs. Pensamiento Unico", op. cit.
- 33 "Los Jueces y la Política". Carlos Guarnieri, Patrizia Pederzoli, Taurus, 1999.
- 34 "Reportaje a la Gobernabilidad en América Latina", op. cit.
- 35 "Corrupción y Ayuda Internacional". Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Pág. 29.
- 36 Ibid, pág. 16.
- 37 "Historia del Siglo XX", op. cit.
- 38 "False Dawn". John Gray, Granta Books, London.
- 39 "Escenarios en la Agenda para la Competitividad – CAF". Ernesto Samper Pizano, Cecilia López.
- 40 "Desarrollo y Libertad". Amarya Sen, Planeta, 2000.

- 41 "Reportaje a la Gobernabilidad en América Latina", op. cit. 257.
- 42 "Nuevas Dimensiones del Desarrollo en América Latina". Cecilia López, presentado a la CAF. Febrero 2000.
- 43 "Retos para el Nuevo Milenio en América Latina", op. cit. 147.
- 44 Conferencia José Antonio Ocampo.
- 45 Conocimiento Objetivo, Carl Popper.

Visiones de América Latina*

L. Enrique García

Desde hace más de dos años, la Corporación Andina de Fomento se ha planteado la pregunta sobre la situación relativa de América Latina en el contexto de las grandes transformaciones que se han registrado en materia económica y política en las décadas pasadas. Nos inquieta la comparación de la región respecto de otras zonas del mundo, las cuales han registrado –al menos en las últimas décadas– desempeños más dinámicos que nuestra región en conjunto. No obstante los avances de algunos países individuales, parece evidente que América Latina está ahora en peor situación de lo que estaba hace cincuenta años.

Diversos modelos económicos se han desarrollado en la región desde mediados del siglo anterior. En la década de los años cincuenta, comenzó a aplicarse el modelo de sustitución de importaciones que se extendió hasta principios de la década de los ochenta. Después de la crisis de la deuda externa de comienzos de esa década, los países de América Latina aplicaron un modelo de desarrollo centrado en el mercado, identificado con frecuencia con el término de neoliberalismo. Conviene, por tanto, preguntarse sobre los resultados alcanzados.

Examinando las cosas de manera objetiva, se han adoptado varias transformaciones importantes. Sin embargo, los resultados verificables muestran que, en términos relativos, América Latina está hoy peor que en la década de los años 50. En la escala de desarrollo, su ubicación ha descendido con respecto al resto del mundo, dado que otras regiones han mostrado más dinamismo económico.

(*) Transcripción *verbatim* de la presentación realizada por el Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento.

mico durante las pasadas décadas. En los últimos años surgió el Sudeste Asiático, el Japón en su momento y los países de Europa Oriental, que al avanzar significativamente dejaron de ser una gran preocupación para el mundo. No obstante, en la región se han producido grandes cambios, siendo el más significativo el fortalecimiento del proceso democrático, la estabilidad macroeconómica, la apertura de mercados y el rol creciente de la iniciativa privada. Persiste, sin embargo, una serie de problemas y desafíos que deben señalarse de manera sintética.

Al respecto el análisis no debe limitarse a las fluctuaciones normales de los indicadores de coyuntura: el crecimiento anual del producto interno bruto, el empleo, las variaciones en la tasa de inflación, el déficit de la balanza de pagos. Se requiere, en cambio, una mirada más a fondo sobre los temas estructurales de carácter microeconómico y social. Surge entonces la pregunta ¿cuál es el problema central que la región tiene que enfrentar? El principal problema es que el crecimiento es insuficiente; dadas las demandas sociales represadas, así éste llegue al cinco, seis o siete por ciento anual, tal dinámica de la economía sigue siendo insuficiente, volátil y cíclica. Los niveles de crecimiento alcanzados hasta ahora no logran tener un impacto real en el empleo y menos todavía en el bienestar de la mayoría poblacional de la región.

Cabe, entonces, otra pregunta: ¿cuáles son los problemas estructurales que explican este pobre desempeño económico y social de la región? Al respecto se pueden plantear al menos cinco temas que son importantes.

El primero de ellos es que, al igual que en los años 50, la región sigue siendo vulnerable a los choques externos que normalmente derivan en crisis periódicas. Continúa de ajuste en ajuste y cada tres años algún país o varios pasan por ese proceso hasta llegar al acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Se adoptan luego las medidas por todos conocidas y el país vuelve por un tiempo a ubicarse en la parte positiva del ciclo. Profundizando un poco más, esta experiencia recurrente encuentra la persistencia en la volatilidad de los términos de intercambio y, como corolario, se observan niveles de ahorro interno insuficientes, pues el ahorro no es otra cosa que la otra cara de la medalla de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En efecto, para cerrar esa

brecha entre ahorro e inversión, es necesario recordar que América Latina, en promedio, tiene actualmente un coeficiente de ahorro de 18% del PIB, cuando las necesidades de inversión para crecer a una tasa razonable de 5 ó 6% son de 23 a 25%. Esta brecha tiene que ser cubierta con recursos externos y surge entonces la otra dificultad, la gran volatilidad en los flujos de capital y el incumplimiento de compromisos internacionales en cuanto a la transferencia de recursos para el desarrollo.

El segundo problema es la baja competitividad de la región. De acuerdo al Foro Económico Mundial y a la Universidad de Harvard —que realizan una revisión anual de los índices de competitividad de 59 países del mundo, dentro de los cuales hay 11 de América Latina— se observa que, en promedio, estos países ocupan la posición 43. La primera posición la ocupa Singapur y el número 59, en el año anterior, fue Rusia. Solamente hay dos países de la región que están mejor que la posición 40 en la última encuesta del año 2000: uno es Chile, que ocupa la posición 28, y el segundo es Costa Rica que está en la 38. Todos los demás están entre las posiciones 40 y 59; México está muy cerca, en el lugar 43, y otros seis países de América Latina están entre las 50 y 59.

Un tercer problema latente es la inequidad social y la pobreza. De acuerdo a una serie de indicadores, es evidente que una proporción muy pequeña de la población tiene un porcentaje muy alto de la riqueza y esto se traduce en índices preocupantes que van desde la distribución del ingreso hasta brechas tecnológicas. En efecto, 5% de la población controla el 25% del ingreso, en tanto que en los países desarrollados controla alrededor del 13%. La consecuencia necesaria de esta realidad son los altos niveles de desempleo y pobreza que se pueden apreciar en la región. Varios países de América Latina presentan niveles de desempleo abierto superiores al 15% y, en promedio, uno de cada tres latinoamericanos vive en situación de pobreza con un ingreso inferior a dos dólares diarios. Al mismo tiempo, el 16% de la población vive en condiciones de extrema pobreza, lo que significa que ni siquiera puede satisfacer la ingesta diaria de 2.200 calorías. Todo esto conlleva necesariamente a una gran inestabilidad social y a la poca continuidad en las agendas de los países.

El cuarto tema se refiere a las asimetrías en las relaciones internacionales. Al revisar los esfuerzos que se han realizado en los últimos 15 años en toda la región en cuanto a apertura comercial, baja de aranceles y apertura a los flujos de capital, cabe cuestionarse la existencia de un trato equivalente en el contexto mundial. Lamentablemente la respuesta es no. En efecto, hay situaciones muy adversas que se plantean especialmente en varios de los países de la Unión Europea y en los Estados Unidos, en los cuales persiste un proteccionismo directo o indirecto que contrasta con la gran apertura comercial de América Latina. La apertura es positiva siempre y cuando las reglas del juego sean simétricas, porque de lo contrario se va a continuar como región exportando lo de siempre. Inclusive los textiles no tienen posibilidad aún de ingresar en forma adecuada en los mercados internacionales, por no hablar de otros productos.

El quinto problema estructural que enfrenta la región está relacionado con gobernabilidad y corrupción. Estos conceptos encierran aspectos relacionados con la falta de educación, el pobre funcionamiento del sistema judicial, la sobrerregulación y la carencia de institucionalidad, entre otros. Al evidenciarse estas deficiencias, es perfectamente factible que los países de la región sean identificados como zonas donde la corrupción y la débil gobernabilidad elevan el costo doméstico de la inversión, hecho que se encuentra respaldado en estudios empíricos sobre la materia.

Una vez enunciados los problemas que enfrenta actualmente América Latina, ahora pasaremos a explorar sus causas y las razones por las cuales se arribó a esta situación. La conclusión a la que ha llegado la CAF indica que, en el lado productivo, la causa fundamental de los resultados descritos radica en el hecho de que América Latina continúa con un modelo de crecimiento basado fundamentalmente en la transformación de recursos naturales y la exportación de este tipo de productos y de sus derivados. Con muy pocas excepciones, la mayoría de los países de la región sigue dependiendo de sus exportaciones de materias primas o lo que hoy en día podría llamarse *commodities* industriales que quizá hace 25 años eran gran industria, pero que ahora han dejado de serlo. Tal es el caso de la petroquímica y el acero, entre otros ejemplos. Objetivamente, muy pocos países se están alejando de este patrón productivo y aquí pode-

mos citar el caso de México que sí ha logrado cambiar su estructura: hace 10 años las exportaciones de petróleo representaban el 90%, hoy representan tan sólo un 10%. Varios hechos pueden explicar este cambio. Sin duda influyó su entrada al NAFTA y el tipo de actividades que se han derivado de la vinculación a este tratado de libre comercio. No obstante esta excepción, en general América Latina sigue con el mismo modelo de producción.

En cuanto a la baja competitividad, muchas razones explican el rezago actual en este campo, pero hay tres elementos de la competitividad que son claves. Primero, infraestructura y logística –que no son adecuadas–, segundo, las brechas educacionales y tecnológicas, y tercero, quizá lo más serio, la debilidad institucional que se relaciona con el funcionamiento no adecuado de las instituciones democráticas y de los agentes públicos y privados, así como con la reducida posibilidad de predicción y continuidad de las políticas públicas.

¿Qué soluciones serían recomendables? Con el fin de explorar alternativas de solución, durante los últimos años la CAF ha venido convocando grupos focales donde han participado personalidades de la región y de fuera de ella, con visiones diferentes en lo político desde lo que se podría denominar derecha hasta izquierda, así como representantes de los sectores laboral, empresarial y académico. La condición ha sido que los participantes del grupo focal no tuvieran en ese momento una función de gobierno, porque obviamente cuando se está en la actividad pública se tiene que limitar los comentarios.

De este conjunto de debates han salido algunos elementos claros. El primero de ellos parte por reconocer que la globalización es un hecho y que el debate debe girar en torno a la forma más eficiente de insertarse en ella de manera que sea beneficiosa para la región, evitando en lo posible que esta nueva realidad la desplace totalmente. Este es el escenario del cual debe partirse. El segundo elemento importante es que el esfuerzo debe comenzar por casa: la tendencia que se observa con frecuencia en varios de nuestros países, especialmente en los más pequeños, es esperar siempre que las soluciones vengan de afuera. Los países deben hacer un esfuerzo propio, definir su agenda; lo externo debe ser complementario, pero con el convencimiento de que las agendas no pueden ser impuestas ni por otros países ni por los organismos multilaterales.

Finalmente, hay un tercer elemento que se considera fundamental. En el pasado se ha puesto demasiado énfasis en los aspectos macro: la macroeconomía, lo macropolítico y lo macrosocial. La verdad es que los temas se resuelven no con lo macro sino con lo micro y lo micro en todas sus variantes, no sólo en lo económico sino en lo social y en lo político.

Con todos estos elementos, al definir una agenda para el desarrollo de los países de la región, las acciones prioritarias que se debería adoptar se basan en un cambio de enfoque que enfatice en los aspectos microeconómicos, como puntal para asegurar el crecimiento económico en un marco de estabilidad macroeconómica que permita, a su vez, mejorar las condiciones de vida de la población y reducir las inequidades existentes. Para esto se debe poner especial atención en los siguientes aspectos:

□ **Profundizar las reformas de carácter microeconómico y el aumento de la competitividad.** En este aspecto cabe citar el caso italiano, en el cual una de las prioridades es la pequeña y mediana empresa a las que se les facilita y promueve su participación en nichos de competitividad no sólo con el fin de crear empleo, sino también de lograr eficiencia para la exportación. Es necesario desarrollar las capacidades domésticas de investigación y desarrollo tecnológico. Algunas de las medidas que deben ser implementadas son incrementar el acceso a la educación terciaria, aumentar los recursos públicos a las actividades de investigación y desarrollo y promover la vinculación entre los sectores académico, público y privado. Adicionalmente, las economías de la región deben trabajar en esquemas de promoción de exportaciones y su diversificación. A este fin es necesario una tasa de cambio competitiva y creíble. En este ámbito, se recomienda también reducir la regulación burocrática e innecesaria, eliminar y/o regular nichos monopólicos, reducir cuellos de botellas en infraestructura, modernizar las aduanas, reducir la regulación excesiva en el área de transporte, desregular el mercado laboral y la excesiva tramitología para empezar nuevos negocios. La transparencia y ética en la conducción de los negocios es un elemento fundamental a estimularse.

□ **Fortalecer los mecanismos de financiamiento del desarrollo.** Un aspecto importante y urgente es el fortalecimiento de los mercados de capital y,

en este contexto, la reforma a los sistemas de pensiones para lograr niveles de ahorro interno que se constituyan en fuente de financiamiento del desarrollo. En este aspecto se debe preservar el marco institucional y de políticas que permita el fortalecimiento de los sistemas financieros y de los mercados de capital, a fin de lograr que la intermediación de ahorro hacia la inversión productiva se realice sin restricciones. Como complemento al ahorro interno están los esquemas de financiamiento internacional que, en gran medida, dependen de cuatro factores: recursos bilaterales de gobiernos, organismos multilaterales, mercados financieros y de capital privado e inversión extranjera directa. El acceso a dichas fuentes depende en gran medida de la calidad de las políticas económicas vigentes, de la continuidad de las reglas de juego y de la percepción sobre riesgo, transparencia e institucionalidad. Sin lugar a dudas, es crítico el papel de los organismos multilaterales de financiamiento que deben jugar un rol menos paternalista e impositivo y más bien aplicar el concepto de colaboración a agendas propias que planteen los países y que, mientras muestren coherencia en su concepción y consistencia en su ejecución, sean respetadas y apoyadas al margen de las preferencias ideológicas que pudieran existir.

□ **Desarrollar la institucionalidad y el capital social.** Los países de la región deben aumentar la credibilidad, transparencia y predicción de las instituciones, reducir la corrupción, respetar los derechos de propiedad, reformar el sistema judicial y el uso de la Internet para mejorar la gestión pública. También es importante mejorar la gobernabilidad corporativa del sector privado, así como los mecanismos que permitan una mayor coordinación entre gobierno, sector privado, academia y sociedad civil. Dentro de este marco, otra acción prioritaria es la incorporación de criterios de equidad, preservación del medio ambiente y fortalecimiento del capital social, es decir, educación, salud, transparencia, confianza y solidaridad, elementos fundamentales en las relaciones humanas. El mejoramiento de la educación debe ser una prioridad y los países de la región deben trabajar en la expansión y cobertura del sistema educativo, incrementar la inversión en educación, aumentar y mejorar la calidad del entrenamiento a los maestros, reformar los programas educativos para adaptarlos a las realidades de la globalización.

□ **Reenfocar las prioridades de integración regional.** La integración no es únicamente un proceso comercial, sino un proceso integral. Algunas de las medidas propuestas en este renglón son: homogenización de políticas sociales y macroeconómicas, inversión en infraestructura, tecnología e institucionalidad que asegure transparencia y competencia, reducción de barreras al comercio internacional e integración cultural, entre otros. En cuanto al ALCA, es importante tener presente que si América Latina continúa con su actual patrón de producción y de exportaciones y su baja competitividad, no logrará beneficios adecuados que se transformen en crecimiento sostenido con equidad social, pues la región seguirá exportando productos volátiles sin valor agregado, mientras los países más avanzados del hemisferio profundizarán el comercio en aquellos que precisamente generan la buena calidad del crecimiento.

□ **Fortalecer la agenda política regional para negociar un tratamiento más simétrico en las relaciones internacionales.** En este aspecto la claridad de objetivos y fortalecimiento de los esquemas de integración, junto a políticas y resultados efectivos en el ámbito económico y político, pueden significar un instrumento importante para negociar a nivel bilateral y multilateral la disminución de las prácticas proteccionistas imperantes en los países de la OCDE, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en materia de financiamiento del desarrollo, de preservación ambiental y de movimiento libre no sólo de bienes y servicios sino de capitales y personas. Lo anterior obviamente requiere de una actitud más generosa y equitativa de los países más ricos y un rol más neutral y efectivo de los organismos multilaterales.

La conclusión central es que América Latina no tiene hoy una agenda propia de largo plazo que sea clara y precisa, donde las diferencias –que son naturales, entre diversas maneras de ver los problemas– puedan ser dejadas de lado con el objeto de centrarse en los temas sobre los cuales hay plena coincidencia: competitividad, transformación, equidad social.

En ese sentido, el trabajo que se ha venido realizando motiva a instituciones como la CAF a jugar un rol que no se limita únicamente a atraer recursos financieros o tecnológicos, sino a una acción catalítica en el ámbito del pensamiento para desarrollar, con una visión integral y de largo plazo, una agenda regional.

Retomar la agenda del desarrollo

José Antonio Ocampo

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (*rent seeking*) por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado. El Consenso de Washington fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1997). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década.

En los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. La fuerte reacción de la “sociedad civil global” a partir de Seattle revela que la globalización misma está siendo cuestionada, lo que refleja básicamente el descontento existente en el mundo industrializado. En los países en desarrollo, la desilusión con las reformas es creciente, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir.

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han

crecido notablemente, pero la “Tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región en donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan solo de un 3.2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la “gran eclosión”. La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la “edad de oro” (1950 a 1973); los Estados Unidos alcanzaron las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho período, pero sólo en la segunda mitad de la década.

Por otra parte, las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose (PNUD, 1999). La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa ninguna tendencia definida (Cornia, 1999). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas -la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social- siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano

de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik, 1997).

Estos hechos y el descontento que provocan han dado origen, a su vez, a un debate positivo, que seguramente enriquecerá la agenda del desarrollo. En efecto, en los últimos años, este debate ha adquirido un carácter algo más pluralista, del cual empiezan a surgir nuevas visiones del desarrollo. Nuevos énfasis -entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas de desarrollo- han penetrado con fuerza en el debate internacional ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a los que se consideran buenos cimientos.

En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas. Los mercados y, en particular, los mercados financieros no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y en esencia siguen reclamando una mayor liberalización, tanto a nivel nacional como mundial, es decir simple y llanamente más reformas de “primera generación”. Esta sigue siendo la fuerza dominante en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales.

En el presente ensayo se resumen algunas de las reflexiones más importantes en las que se fundamentan las propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo. Dos temas transversales que permean la literatura existente deben resaltarse desde un comienzo. El primero es el llamado a un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Este llamado no debe ser visto como contrario al mercado, ya que las acciones en favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados no competitivos funcionen adecuadamente, de explotar las externalidades positivas y evitar las negativas, o de garantizar una participación equitativa en los frutos del desarrollo, pueden operar, a través de diferentes canales económicos, sociales y

políticos, como poderosos mecanismos en beneficio del mercado. Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo será más “amistosa con el mercado” que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la primera ola de reformas.

El segundo tema es que las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las “fallas del mercado” como las “fallas del gobierno” y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones (o, en la terminología de la nueva literatura institucional, instituciones y organizaciones), sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan las economías en desarrollo y en transición hoy e, incluso, la tarea más urgente y aún insuficientemente abordada en el proceso de construir un mejor orden internacional.

Una globalización más equilibrada con verdadero respeto por la diversidad

La necesidad de “civilizar” la economía global (Helleiner, 2000) o, como se expresó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) es, sin duda, el tema más importante. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan

en la actual agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones, y la liberalización financiera y de la cuenta de capital. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada, y se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional. Más aún, en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: los productos “sensibles” de gran interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido claramente marginados de la agenda actual: la movilidad de la mano de obra; las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar la tributación adecuada de este factor de alta movilidad; la formulación de normas auténticamente internacionales sobre competencia y códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales, y el financiamiento compensatorio para asegurar la incorporación de aquellos países y grupos sociales que tienden a quedar rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, la asimetría más importante: la que existe entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional. Esta última se limita a la definición de principios internacionales comunes (en cumbres de las Naciones Unidas) y a una incipiente legislación internacional. La reducción de la asistencia oficial para el desarrollo es la demostración más evidente de la falta de un adecuado compromiso con una agenda social auténticamente internacional, al igual que la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general.

En términos más amplios, se reconoce cada vez más que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” (políticos, sociales, económicos y ambientales), en vista de que muchos bienes públicos que antes eran “nacionales” (y, mucho antes, “locales”) han ido transformándose en bienes públicos globales (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a propor-

cionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

Estas asimetrías reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía política del mundo actual. No cabe duda de que el desequilibrio del proceso y la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales. Pero también refleja la desorganización de los actores, particularmente de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no sólo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada entre los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77), sino también a la "competencia de políticas" que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarla han adquirido cada vez mayor importancia.

La situación se ve indudablemente afectada por un elemento de política y economía política: la resistencia de la mayoría de los países a ceder su soberanía económica a las organizaciones internacionales. Bajo las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización y tienden a debilitar a los Estados-nación, y los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, las regulaciones gubernamentales se han debilitado en el mundo entero.

Para muchos analistas esto constituye un adelanto, pero también es una fuente de graves distorsiones y riesgos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito financiero. Además, si bien el regionalismo abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización y en muchas regiones del mundo en desarrollo (entre otras América Latina y el sudeste de Asia) se han desplegado grandes esfuerzos de integración, estos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo. De hecho, fuera de la Unión Europea, los países no están dispuestos a ceder su soberanía ni a organizaciones regionales (y en la Unión Europea sólo en forma limitada).

Estas características de la política y de la economía política tienen importantes consecuencias para la reforma internacional. La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva serán débiles, lo que posiblemente impedirá responder a la necesidad de una globalización equilibrada y una mejor gobernabilidad mundial. Además, hace más difícil un proceso equilibrado de negociación y podría conducir a que se subestimen o ignoren por completo los intereses de algunos actores. La falta de instituciones auténticamente internacionales también implica que las instituciones que se han creado en el pasado a nivel nacional no existirán a nivel global o sólo tendrán funciones muy limitadas.

Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los actores débiles deben seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aún, la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial. En efecto, no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social.

Lo anterior concuerda con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica ("capital conocimiento") son procesos esencialmente endógenos. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, el desarrollo sólo puede darse "desde dentro" (Sunkel, 1991). El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo.

Una última y crucial consecuencia de lo anterior es que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales. En este sentido, un sistema internacional que dependa de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales y la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales. De hecho, estos esquemas pueden ofrecer un grado de autonomía y de apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar en forma aisla-

da. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, evidentemente respetuosas de un orden global basado en reglas claras (es decir, un sistema de "regionalismo abierto", para utilizar un término proveniente de la literatura sobre integración económica). Efectivamente, las instituciones regionales pueden ser el mejor conducto para llevar a cabo el proceso de estructurar gradualmente un mejor orden internacional.

Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y el papel de las políticas anticíclicas

El concepto de estabilidad macroeconómica experimentó mutaciones importantes en el discurso económico en las dos últimas décadas. En el período de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, este concepto se definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, indudablemente acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles. Sin embargo, con el paso del tiempo el equilibrio externo y la estabilidad de los precios pasaron al primer plano, mientras el énfasis keynesiano en la actividad real perdía importancia en el discurso e incluso tendía a desaparecer.

La consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas debería apuntar a una definición amplia de estabilidad, en la que se tenga presente que no hay una correlación simple entre sus posibles definiciones y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política. En esta materia, hay dos lecciones particularmente importantes. La primera es que la inestabilidad real tiene un costo muy elevado. Por este motivo, un concepto limitado de estabilización basada en un objetivo inflacionario puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación.

Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que puede tener efectos prolongados, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales "tácitos", contactos comerciales, capital social acumulado y

reputación de la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, y una deserción escolar definitiva. La volatilidad del crecimiento genera una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades y por ende afecta adversamente la inversión (Ffrench-Davis, 1999).

La incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener, así, efectos más severos sobre la acumulación de capital que una inflación moderada. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas "defensivas" (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable) en vez de las estrategias "ofensivas", que conducen a altos niveles de inversión y de cambio tecnológico.

La segunda lección indica que los déficit del sector privado tienen un costo tan alto como los desequilibrios del sector público. Aún más, los balances de los agentes privados con un alto nivel de riesgo pueden ser tan nocivos como el desequilibrio de los flujos. En las economías liberalizadas desde el punto de vista financiero, los dos pueden interactuar en forma no lineal con choques que afecten la cuenta de capitales. La falta de una regulación y una supervisión prudenciales estrictas en los países, característica de las primeras etapas de la liberalización financiera, es un factor muy importante pero evidentemente no es el único.

Los ciclos de auge y colapso son inherentes al funcionamiento de los mercados financieros. La expansión del gasto privado y los balances con un alto nivel de riesgo tienden a acumularse en los períodos de euforia financiera, dando origen a crisis cuando las condiciones excepcionales desaparecen. En la etapa de euforia se suele subestimar la posible inconsistencia intemporal del gasto corriente y de las estructuras de financiamiento. Cuando las crisis involucran descalabros financieros tienen un costo extremadamente alto. La pérdida de activos puede implicar la pérdida de capital acumulado durante varios años. Para evitar una crisis sistémica, puede ser inevitable una socialización, bien sea parcial o significativa, de las pérdidas, pero ello afecta el desempeño fiscal (o cuasifiscal) futuro. La recuperación de la confianza en el sistema

financiero es un proceso lento y el sector financiero mismo incrementa su aversión al riesgo, reduciendo su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Estas dos lecciones están estrechamente vinculadas, ya que los ciclos de auge y colapso financiero han sido la fuente predominante de los ciclos económicos en los países en desarrollo. Por consiguiente, la principal función de la política macroeconómica es el control de éstos con herramientas anticíclicas apropiadas. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el control de la volatilidad exige una combinación de tres conjuntos de políticas, cuya importancia relativa varía de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país (Ocampo, 2000).

El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas –fiscales, monetarias y cambiarias– consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, y a que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos de mayor influencia (el tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y financieros. El segundo es un estricto sistema de regulación y supervisión prudenciales, con una clara orientación anticíclica. Esto significa que en los períodos de euforia financiera se deben aplicar normas más estrictas de regulación y supervisión financieras, para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado.

Las normas prudenciales sobre la cuenta de capital, es decir las aplicadas en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden jugar un papel esencial como política de pasivos, fomentando los flujos de largo plazo, y como instrumento que proporciona una mayor libertad para adoptar políticas monetarias anticíclicas.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos a gastar en

exceso durante los períodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía de los países y genera costos elevados a la pérdida de credibilidad cuando los instrumentos nacionales de política se manejan inadecuadamente.

Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política macroeconómica esté respaldado por instituciones e instrumentos de política que realcen la credibilidad, incluidos fondos de estabilización fiscal y bancos centrales independientes. En cambio, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) dista mucho de ser una solución a este dilema. Por el contrario, predetermina la naturaleza de los ajustes, lo que, entre otras cosas, puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de la “credibilidad” que se deriva de la renuncia a la autonomía en materia de política económica.

La solución más importante al dilema planteado por la falta de grados de libertad para adoptar una política macroeconómica anticíclica se encuentra, sin embargo, en el ámbito internacional (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001). Esto significa que una primera función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de los países en desarrollo, es precisamente compensar el efecto pro cíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos de auge y colapso financiero mediante una regulación adecuada, y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas (mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital). Una segunda función, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados privados de capital internacionales.

Las políticas macroeconómicas no son suficientes: El papel de las estrategias de desarrollo productivo

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable –en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación– puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora. Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de este resultado. Según la interpretación ortodoxa, la liberalización de los mercados ha sido insuficiente.

Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en la posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada (los “milagros” del sudeste asiático y, en los últimos años, de China y la India, así como los períodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases o episodios de mayor liberalización económica, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales (lo que es un elemento más común, aunque tampoco generalizado).

Dos interpretaciones alternativas hacen énfasis sobre otros factores determinantes del crecimiento económico agregado o sobre fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo institucional o una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son evidentemente esenciales, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en períodos en los cuales estos factores eran aún más limitados. En la segunda explicación se sostiene que deben adoptarse políticas “meso económicas” de gran alcance para que los mercados liberalizados funcionen eficientemente, es decir políticas activas sobre competencia, regulación pública de mercados no competitivos o con grandes externalidades y corrección de las fallas en los mercados de factores, sobre todo en los de capital de largo plazo, tecnología, capacitación laboral y tierras.

La adopción de políticas para corregir las fallas del mercado es una condición esencial para que éstos sean más eficientes y también puede influir favo-

ramente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento no es del todo clara. Desde este punto de vista, las fallas más importantes son posiblemente las que afectan a los mercados de capital de largo plazo y tecnología.

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una alternativa más promisorio, que destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. Acorde con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” o de incorporación de nuevas empresas de este tipo que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen, y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas.

Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de “propagar el progreso técnico”, para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señala el planteamiento clásico de Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y facto-

res, las características de los agentes empresariales, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas dinámicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea a través de la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisoria en términos de orientación de políticas se centra en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades (encadenamientos). En este contexto, la innovación debe considerarse como toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición de innovación fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de éstos; nuevos métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas, y nuevas estructuras de mercado. El segundo concepto destaca el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que se crean entre los agentes económicos (Hirschman, 1961). La existencia de economías de escala dinámicas es la característica esencial de la innovación y su difusión, así como del desarrollo de complementariedades. El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades.

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para resaltar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica y abierta, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía” (o, mejor, de desarrollo tardío). Entre otros, Rodrik (1999) ha argumentado en favor de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL se refiere a la necesidad de adoptar una estrategia de

transformación estructural (CEPAL, 2000). Amsden (2001) destaca la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los mismos resultados con la apertura de los mercados mediante incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales (Ronda Uruguay) a los instrumentos tradicionales de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Queda por verse pero, en cualquier caso, los resultados alcanzados hasta el momento no han sido alentadores, aunque es posible que estén distorsionados por algunas de las características del proceso de transición. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades “creativas” que ofrece el acceso al mercado (aún insuficiente) y las innovaciones generadas por la expansión de las empresas multinacionales (Ocampo y Taylor, 1998; UNCTAD, 1999, cap. IV; CEPAL, 2000).

En cualquier caso, si lo acontecido en el pasado es una buena guía y las interpretaciones estructurales son válidas, las estrategias explícitas de desarrollo destinadas a fomentar la innovación en el sentido amplio de la palabra y a crear complementariedades parecen ser una mejor alternativa, incluso para las economías abiertas de hoy. La comunidad internacional debería considerar dichas estrategias como un componente esencial de un desarrollo satisfactorio y seguir buscando instrumentos para aplicarlas, que no terminen dando origen a una competencia estéril entre los países con el fin de atraer industrias susceptibles de relocalización.

De parte de los países en desarrollo, se requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en muchos (e incluso la mayoría) de los países. También se necesita un esfuerzo para diseñar instrumentos que, aparte de ser consistentes con las economías abiertas de hoy, eviten las “fallas de gobierno” que caracterizaron a algunas de ellas en el pasado –captación de rentas y “amiguismo” (cronyism).

La incorporación efectiva de la agenda de desarrollo sostenible es una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo en la actualidad. De hecho, el alto grado de deterioro ambiental alcanzado por países en etapas intermedias o aun bajas de desarrollo indican que la sostenibilidad no puede ser vista de ninguna manera como un lujo que puede posponerse. Este objetivo involucra mucho más que la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio –humano, social, físico y natural. La transición de posiciones reactivas a políticas activas en este frente por parte de los países en desarrollo es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Mejorar los encadenamientos sociales

En términos económicos, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. Evidentemente, como se indica en la última sección de este ensayo, los criterios

económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social.

El Banco Mundial ha propuesto tres objetivos fundamentales para una estrategia de reducción de la pobreza: creación de oportunidades, seguridad y otorgamiento de espacios de poder (Banco Mundial, 2000). En una reformulación de estos objetivos, se podría argumentar que la equidad y la inclusión deben entenderse como un acceso amplio a los recursos, a las protecciones básicas, a la posibilidad de expresarse políticamente y a la participación. Un acceso equitativo a los recursos es la clave para una igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno económico, sino también en el social, cultural y político. En el caso particular de la inversión en capital humano, resalta el carácter del gasto social como una inversión productiva. La protección es indispensable para evitar los “riesgos negativos” (enfermedad, vejez, desempleo y, el peor de todos, el hambre) e incentivar a la población y permitirle que asuma los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con el proceso de innovación. La protección contra los “riesgos negativos” es un elemento intrínseco del empleo de buena calidad. La capacidad de expresarse políticamente es esencial para que los intereses de los pobres sean debidamente tomados en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación permite a los pobres convertirse en actores protagónicos en la creación de su propio futuro. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental del cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000; cap. 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos –focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado– y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios

básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse particularmente en políticas integradas de apoyo a los más pobres.

La educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y, en términos más amplios, de la realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido sobredimensionados en los debates recientes sobre el tema. En una sociedad altamente segmentada, la educación también es un instrumento de segmentación. Esto debe tenerse en cuenta si se usa para mejorar los niveles de equidad. Más aún, una generación inadecuada de empleos de buena calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas emigra y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educacional). El nexo entre crecimiento económico y progreso social es, por lo tanto, particularmente crítico en este contexto. De hecho, éste, al igual que otros encadenamientos que mencionaremos más adelante, resaltan claramente el hecho de que la política social no es suficiente en sí misma: para que rinda sus frutos debe estar apoyada tanto por una buena macroeconomía como por estrategias activas de desarrollo productivo.

En el entorno de cambio acelerado que caracteriza a las economías modernas, la capacidad de adaptación de la mano de obra al cambio tecnológico y al ciclo económico adquiere cada vez más importancia. Los factores que contribu-

yen en forma más decisiva a dicha adaptabilidad son los buenos programas de capacitación de mano de obra; las instituciones que favorecen la cooperación, tanto a nivel nacional (diálogo social) como en las empresas; una adecuada protección social, tanto de carácter permanente como aquellas dirigidas a hacer frente a circunstancias adversas; y una política prudente de salario mínimo. La flexibilidad puede contribuir también a este resultado, si está acompañada de una mayor protección, pero es apenas uno de los instrumentos alternativos. Al respecto, es necesario tener en cuenta que los mercados laborales más flexibles pueden influir negativamente sobre otros factores que tienen efectos positivos sobre la adaptabilidad laboral, particularmente sobre la cooperación entre los trabajadores y las empresas.

Aún más importante, la flexibilidad no debe considerarse un sustituto de políticas macroeconómicas inadecuadas. De hecho, en un contexto macroeconómico inestable o en condiciones de crecimiento económico lento, la generación de empleo será inevitablemente limitada y una mayor flexibilidad puede traducirse en un rápido deterioro de la calidad del mismo. En otras palabras, la flexibilidad tiene externalidades negativas (afecta puestos de trabajo que de otra manera serían estables) que no deben ignorarse.

El crecimiento económico lento afecta a la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, utilizada por la escuela estructuralista latinoamericana, 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 que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que aconteció en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores durante la etapa de expansión que culminó con la crisis asiática (CEPAL, 2000, cap. 1).

En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico acelerado. 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 acentuar 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, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genera un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y 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– juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas. Estas políticas deben complementarse con una expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

La interacción entre el capital humano y el empleo de buena calidad y los efectos de una mejor distribución de los activos productivos son sólo algunos de los nexos positivos entre desarrollo y equidad. También puede haber encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta. Afortu-

nadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el pensamiento económico (véase, en Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999, una reseña reciente sobre la materia).

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y desarrollo social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente las relaciones mencionadas, al igual que aquellas que existen al interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre las políticas económicas (conexiones entre la macro y la mesoeconomía, especialmente 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.

Las instituciones correspondientes 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 efectivamente a la política económica; y normas que den “visibilidad” a los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente dichos efectos; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto propuesto, los cuales deben tomarse en cuenta para su aprobación en el Congreso; prácticas similares en relación con los proyectos de reforma tributaria, etc.

Objetivos más amplios

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios (Stiglitz, 1998). El concepto de “desarrollo humano” y el concepto más reciente de

“desarrollo como libertad” (Sen, 1999) son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene indudablemente raíces profundas en los debates sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural, y protección del medio ambiente. La mejor expresión de esta “globalización de los valores” es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales, y sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Un tema que ha venido adquiriendo cada vez más importancia en este sentido es la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad y de identificación con propósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad. Este hecho pone de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de “crear sociedad”, una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y los grupos. La iniciativa correspondiente puede provenir del Estado o de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las

relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso.

Los enormes desafíos intelectuales y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores nos lleva a concluir con una nota de humildad. Creer que “ya sabemos lo que se debe hacer” es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta. Las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Y así está sucediendo, pero este es apenas un proceso en marcha, aún incompleto.

Bibliografía

Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa (1999), "Inequality and Economic Growth: the perspective of the new growth theories", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, diciembre.

Amsden, Alice (2001), *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.

Banco Mundial (2000), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha Contra la Pobreza*, Nueva York, septiembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2000), *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P)*, Santiago de Chile. (1990), *Transformación Productiva con Equidad. La Tarea Prioritaria del Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile, marzo.

Cornia, Giovanni Andrea (1999), "Liberalization, Globalization and Income Distribution", Working Paper, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.

Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.

Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, Comercio y Finanzas para Reformar las Reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.

Helleiner, Gerald K. (2000), "Markets, Politics and Globalization: can the global economy be civilized?", *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.

Hirschman, Albert O. (1961), *La Estrategia del Desarrollo Económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.

Katz, Jorge (1976), *Importación de Tecnología, Aprendizaje e Industrialización Dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.) (1999), *Global Public Goods*.

International Cooperation in the 21st Century, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.

Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*, resolución 55/2 de la Asamblea General, Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre.

Ocampo, José Antonio (2001) "Recasting the International Financial Agenda", en John Eatwell y Lance Taylor (comps.), *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, en prensa. (2000) *Developing Countries' Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, *Temas de Coyuntura*, series, N° 13, Santiago, Chile, CEPAL, octubre.

Ocampo, José Antonio y Lance Taylor (1998), "Trade Liberalisation in Developing Economies: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution", *The Economic Journal*, vol. 108, N° 450, septiembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), *Informe sobre Desarrollo Humano, 1999*, Nueva York.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.

Prebisch, R. (1952), *Problemas Teóricos del Crecimiento Económico (E/CN.12/221)*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Rodrik, Dani (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Overseas Development Council. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).

Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.

Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.

Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks. (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York.

Stiglitz, Joseph A. (1998), "More Instruments and Broader Goals: moving toward the post-Washington Consensus", *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, enero.

Sunkel, Osvaldo (1991), *El Desarrollo Desde Dentro: Un Enfoque Neoestructuralista para América Latina*, Lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press. UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999),

Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999 (UNCTAD/TDR/1999), Ginebra.

Williamson, John (1997), "The Washington Consensus Revisited", en Louis Emmerij (comp.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, IDB, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.

Nuevas dimensiones del desarrollo en América Latina

Cecilia López

Al iniciarse el siglo XXI, distintos análisis realizados sobre los cambios recientes de las sociedades latinoamericanas, presentan abundantes resultados de la evolución del llamado "nuevo estilo de desarrollo". Así mismo, se empieza a observar con gran preocupación, fenómenos de grave inestabilidad política que dificultan la gobernabilidad de diversos países, hechos que no son independientes de muchas de las transformaciones que los han afectado en los últimos años.

Los noventa fueron una década de grandes y significativas reformas en las economías de la Región. (CEPAL, 2000) Se logró la apertura de los mercados de capitales y de bienes y servicios y se retomó el crecimiento económico, cuya dinámica se había perdido durante los años anteriores. La estabilidad de las variables macro económicas gracias a la aplicación de la fórmula conocida como el Consenso de Washington, reemplazó el populismo macro económico, que había generado grandes déficits fiscales en muchos países y niveles de inflación inmanejables para la población. La recuperación de la credibilidad del manejo económico de América Latina, se señala con frecuencia como uno de los grandes logros de la década pasada.

No obstante los avances anotados, lo que hoy impera en amplios sectores de la Región es una profunda insatisfacción por la gran brecha que es evidente entre lo esperado por la aplicación de las nuevas recetas y los resultados obtenidos. Nadie, ni siquiera los defensores a ultranza del neoliberalismo, puede evadir el reconocimiento de que no solo no se alcanzaron las metas anunciadas en términos de crecimiento económico, sino que los problemas sociales se han agravado peligrosamente. Pero como este nuevo esquema de manejo de lo económico se ha dado simultáneamente con la implantación de regímenes de-

mocráticos que generaron grandes esperanzas en la población sobre el florecimiento de la justicia social, hoy las democracias latinoamericanas se encuentran seriamente cuestionadas (BID, 2000).

Resurge en América Latina el tema de la política que había sido claramente marginado del debate sobre el desarrollo, cuando se pensó que la tecnocracia encontraría los caminos necesarios para producir los cambios requeridos. No solo ha resurgido como variable fundamental sino que se reconoce su interacción con fenómenos económicos y sociales. Si algo es evidente en América Latina en la actualidad, es la insatisfacción y el cinismo que ha reemplazado el entusiasmo inicial por la ola de democratización que se propagó hace más de una década (BID, 2000).

Más aún, empieza a perfilarse claramente en la Región, que es en el campo político donde están haciendo metástasis los viejos problemas no resueltos y los nuevos que han venido apareciendo durante los últimos años. Si algún mal parece expandirse de país a país es la incapacidad de los gobiernos para controlar las expresiones de inconformismo que aparecen permanentemente. Las manifestaciones son evidentes y recurrentes. Hoy la Argentina se enfrenta a la peor inestabilidad política de su historia, con el país en las calles pidiendo un futuro que no se vislumbra, dado la profunda recesión como resultado de las políticas económicas de los últimos diez años. Perú, después de la renuncia de su Presidente, no encuentra el norte con el nuevo gobierno que no responde a sus promesas. Para no mencionar a Bolivia con el levantamiento de los cocaleros que se han quedado sin actividad, o el Ecuador con la protesta de los indígenas por las medidas económicas o Colombia, cuya economía debilitada se enfrenta a los problemas del proceso de paz, en el cual están puestas las grandes esperanzas del país.

Frente a estas realidades innegables están surgiendo dos líneas de discusión. La más fuerte, sin duda, impulsada por los Organismos Internacionales, es aquella que plantea la profundización de las reformas de los noventa o su otra versión conocida como complementos al Consenso de Washington. Instituciones como el Diálogo Interamericano ha venido impulsando un trabajo que busca hacer aportes al llamado Consenso para compensar las fallas que ha tenido en

términos de equidad (Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre, 2000).

La otra línea que empieza a abrirse camino, es la construcción de un Nuevo Consenso, o mejor aún, de un nuevo Paradigma de Desarrollo, con la clara participación de los latinoamericanos y con objetivos explícitos de equidad y de consolidación de las democracias. Este reto debería incitar el resurgimiento de un liderazgo intelectual de América Latina más comprometido con la solución de las profundas desigualdades que caracterizan a sus sociedades. Recientemente en una reunión de la CAF, un grupo de expertos reconocía como la gran falencia de la Región, la no existencia de un claro liderazgo intelectual que permitiera a los latinoamericanos, responder autónomamente a sus profundas debilidades.

Hace 50 años un esfuerzo similar permitió elaborar respuestas propias a los problemas regionales. Aunque el esquema proteccionista se agotó y no se trata de revivirlo en un mundo globalizado, si ha quedado claro que en esos momentos América Latina solo era superada por los países industrializados en la escala de desarrollo. Por el contrario ahora, cuando se importó sin beneficio de inventario fórmulas con escaso componente regional, en muchos indicadores nos estamos acercando al Africa, la región más atrasada del mundo. Europa del este y vastas regiones del Asia nos han superado en los últimos 50 años. Como lo señala el Banco Interamericano en su Informe del año anterior, América Latina no logró en el siglo XX ser un milagro económico (BID, 2000).

Dos elementos adicionales deben considerarse en este análisis sobre el debate del desarrollo en la Región. Por un lado, la inclusión en forma creciente de nuevas variables, dejando a un lado el carácter meramente economicista que caracterizó el debate en las últimas décadas. Se está regresando pero de manera más amplia, a las discusiones de los años sesenta y setenta, en el cual instituciones como la CEPAL jugaron un papel excepcional. Ante las frustraciones sobre la incapacidad de las recetas macro económicas para abordar los complejos problemas sociales y políticos de los países en desarrollo, se ha incrementado el peso de las variables sociales, culturales, éticas, antropológicas y políticas, no solo para comprender mejor las barreras existentes, sino más importante aún, para llegar a diseñar estrategias eficientes y eficaces.

El segundo aspecto que merece consideración, es el gran vacío existente entre el discurso progresista que empieza a identificarse y las políticas aplicadas y recomendadas para resolver los problemas de crecimiento económico y distribución de los beneficios. Es realmente sorprendente que sea precisamente la banca mundial y regional la que ha avanzado en planteamientos teóricos novedosos sobre el desarrollo, mientras su esquema de estrategias sigue siendo el mismo que ha correspondido a la visión anterior, meramente economicista.

Son estos algunos de los elementos que deben ser explorados para ir configurando lo que debería ser una nueva etapa en el debate del desarrollo latinoamericano, íntimamente vinculado a las realidades del conjunto de países en vía de desarrollo. No son totalmente ajenas a estas dificultades las sociedades industrializadas a las cuales les empiezan a afectar problemas de concentración de riqueza, corrupción y dificultades políticas. Aún la democracia norteamericana, considerada como el ejemplo a seguir, hoy refleja deficiencias que se consideraron propias solamente de los países pobres, como la existencia de fisuras en sus sistemas electorales. Para no mencionar la desaceleración de su economía que preocupa no solo a los norteamericanos sino al mundo entero.

El nefasto ataque terrorista de que han sido objeto los Estados Unidos y que ha afectado las bases de la sociedad occidental, después del primer impacto que ha despertado sentimientos patrióticos muy fuertes, puede llevar no solo a esta potencia mundial, sino a todo el mundo industrializado, a revisar el orden internacional. Sería la gran oportunidad para que pobres y ricos encuentren caminos comunes y se revisen los grandes derroteros del desarrollo mundial.

Complementos al Consenso de Washington

Un reciente Informe de los Presidentes de la Comisión de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano, elaborado por Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, representa un claro ejemplo de la línea que insiste en las fórmulas del Consenso de Washington, como receta para resolver los problemas de la Región (Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre, 2000).

El artículo empieza por señalar cómo durante la década de los noventa estas políticas, conocidas como el Consenso de Washington, fueron adoptadas con firmeza por los líderes políticos y técnicos de América Latina, con considerable respaldo de las instituciones financieras internacionales y del Tesoro de Estados Unidos. La injerencia del gobierno americano fue entonces evidente. Una segunda afirmación importante se refiere a que Williamson, cuyo artículo delineó las políticas mencionadas, afirma ahora que las mencionadas estrategias estaban claramente orientadas a la eficiencia y no a la equidad. Realmente es lamentable que solo ahora, después de 10 años, se haga esa aclaración, porque lo que se entendió siempre era que los equilibrios macro económicos iban a permitir que los beneficios del crecimiento llegaran a los sectores pobres. Textualmente el artículo en cuestión recoge el siguiente texto de Williamson "Excluí deliberadamente de la lista (de políticas) todo lo que pudiera ser distributivo (...) porque sentí que en el Washington de los 80 había esencialmente un desprecio por preocupaciones de equidad."

De nuevo lamentable esta afirmación, porque el lugar donde se iban a impulsar dichas estrategias era precisamente en aquellas sociedades donde los problemas de inequidad han sido históricamente tan serios, que hoy se relacionan con muchos de los males que aquejan a estos países.

Se reconoce, sin embargo, en el documento mencionado, una insuficiencia fundamental en el Consenso de Washington. América Latina fue el paladín de dicho paquete de políticas durante la década de los noventa, pero a pesar de haber aplicado las medidas de estabilidad macroeconómica y de limitación del papel del Estado, los resultados en términos de crecimiento, de reducción de pobreza, de distribución del ingreso y descenso del desempleo fueron desalentadores. Es por esta razón, agregan los autores citados "que mantener las reformas sin incorporar cambios puede resultar contraproducente, al menos en el ámbito político" (Birdsall, De la Torre, 2000).

Lo grave de esta línea de análisis es el tipo de cambios que se identifican como suficientes. En primer lugar se habla del Nuevo Consenso que básicamente consiste en agregar a las metas de crecimiento y ajuste, la reducción de la pobreza, educación y gobernabilidad, basadas en las propuestas de las cum-

bres presidenciales de 1994 y 1998. Aunque se reconoce algún grado de interacción entre estas variables, se cae en el simplismo de agrandar la lista de objetivos sin profundizar en el tipo de sinergia que debería producirse para lograr simultáneamente crecimiento y equidad, cuando es evidente que ni siquiera se ha podido alcanzar el primero de ellos, una mayor dinámica de las economías latinoamericanas.

En segundo lugar, se proponen “diez más uno” instrumentos cuyas características son las siguientes: representan, en su gran mayoría, esfuerzos internos de los países, son de carácter económico y de naturaleza fundamentalmente redistributiva como: escuelas para los pobres, fortalecimiento de los derechos de los trabajadores, servicios públicos orientados al consumidor. El único realmente interesante es el número once, que plantea la necesidad de reducir el proteccionismo de los países ricos, pero queda tan solo como un enunciado.

Pero la mayor deficiencia de este planteamiento y, es el tercer punto, es que ignora el problema fundamental de América Latina que claramente se refiere a cómo generar riqueza en un mundo globalizado. Si la Región no logra insertarse con éxito en los mercados internacionales será poco lo que podrá distribuir. Hasta ahora, las respuestas productivas de la mayoría de los países de la Región no garantizan niveles de competitividad que se traduzcan en tasas de crecimiento sostenido del orden del 5% ó 6% anual. Suramérica, en particular, continúa exportando recursos naturales o productos derivados de ellos, cuya demanda decrece inevitablemente en los mercados internacionales (López, Cecilia, 2000).

Adicionalmente y, este es un argumento común en los documentos emanados de Washington, se deja toda la responsabilidad en los gobiernos latinoamericanos, como si las políticas que hoy se reconocen como insuficientes no hubieran sido impulsadas, para no decir impuestas, por los Organismos Internacionales, bajo el poder norteamericano y con el claro apoyo de los países industrializados.

Este es una de las posturas más claras del último informe sobre América Latina del Diálogo Interamericano. “Fortalecer la gobernabilidad democrática, y la sociedad civil, alcanzar un crecimiento sostenido y sostenible, y resolver las

inequidades sociales son todas responsabilidades que recaen fundamentalmente en los gobiernos y en los ciudadanos de cada nación latinoamericana y del Caribe. El papel de los Estados Unidos, solo puede ser secundario y limitado” (Inter American Dialogue, 2000). Pero este país no jugó un rol ni secundario ni limitado cuando impulsó un modelo que no creó la inequidad, pero definitivamente no la solucionó y en muchos casos la incrementó. Lo más grave es que dicho modelo se vendió como la solución a muchos de los problemas sociales de la región, que encontrarían respuestas adecuadas si se lograban los equilibrios macroeconómicos.

Un documento reciente del BID señala que los latinoamericanos confrontados con las realidades de su Región, se encuentran en estado de pesimismo y perplejidad preocupantes. Los indicadores de opinión señalan que la mayoría de la población cree que sus países se encuentran en mala situación económica, que en generaciones anteriores se vivía mejor, que la pobreza ha aumentado mucho y que la distribución del ingreso es injusta. Así mismo consideran que el crimen y la corrupción han crecido mucho y que la mayoría de las instituciones públicas no son merecedoras de confianza. Los latinoamericanos están reclamando nuevas estrategias y no simplemente correctivos para subsanar las deficiencias del desarrollo económico, humano y social. (Lora, Eduardo, 2000)

Interesante planteamiento por provenir del BID. Surge una profunda frustración porque no obstante reconocer que no ha existido un milagro latinoamericano, que la Región tiene la peor distribución del ingreso en el mundo, un lento avance educativo y poco respeto por la vida y la propiedad, se plantean solamente los retos que la Región debe afrontar en el siglo XXI. Para nada se evalúa el impacto que el modelo reciente tuvo sobre esta situación ni se plantean las reorientaciones de política necesarias.

Pero aún menos comprensible es la actitud del Banco Mundial. En un reciente estudio sobre América Latina y el Caribe, se hacen afirmaciones que no reflejan la realidad. Se afirma que los ingresos en alza se reflejaron debidamente en la mejora en las condiciones de vida en la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe. Se repite constantemente que el devenir económico de la Región ha mejorado como resultado de las reformas que reforzaron

las fuerzas del mercado y aumentaron la integración financiera de la economía globalizada. Pero el documento está lleno de contradicciones porque no dejan de mencionar que la recuperación fue incipiente. (De Ferranti, Perry et al, 2000)

No obstante el tono positivo del informe sobre la evolución de las economías latinoamericanas durante los 90, el eje central del mismo es la “inseguridad económica” que se reconoce como serio problema de la Región. Pero se afirma que la causa de este fenómeno, la volatilidad económica, ha disminuido durante esta década y es inferior a la observada durante los 80. De acuerdo a los autores, esta sensación se debe a la severidad de la crisis de 1982 y al cambio de modelo que introdujo las reformas conocidas. Sin embargo, afirman que “ gran parte de las crecientes oportunidades económicas de la región de deben a dichas reformas.” A diferencia de otros analistas, ya mencionados, el Banco Mundial en este documento, ni siquiera reconoce las dificultades por las que atraviesa América Latina.

Para resolver la aparentemente injustificada sensación de inseguridad económica, se plantea un sistema de seguros de mercado, que en nada revalúa el Consenso de Washington en su versión original. Más aún, en el documento se refuerza la idea de que la solución a la pobreza radica en lograr un mayor crecimiento económico. En el fondo se continúa pensando en el efecto goteo a pesar de su invalidez por más de 50 años. Contrasta este documento con los análisis realizados por otras áreas del Banco Mundial, en los cuales se identifica la necesidad de revisar las políticas dirigidas a la reducción de la pobreza, partiendo de una visión más amplia del desarrollo y reconociendo el fracaso de muchas de las estrategias actuales. “Voces de los Pobres” y los dos documentos hasta ahora publicados, se apartan totalmente de esta visión triunfalista del estudio señalado para América Latina (Narayan, 2000). Pertenecen estos últimos a una línea progresista del Banco que ha venido perdiendo poder con la salida de Stiglitz, economista jefe de la Institución y de Kambur, quien dirigió los estudios básicos para el informe sobre pobreza del año 2000 (Banco Mundial, 2000).

Como lo señalan los documentos anotados de los principales Organismos Internacionales, esta línea de pensamiento va desde reconocer la necesidad de

diseñar estrategias adicionales para responder a los problemas no resueltos en América Latina hasta desconocer que estos problemas existen. Ninguna llega al fondo del problema de la región que es cómo reencontrar una verdadera senda de crecimiento alto, sostenido y redistributivo. Para muchos, los éxitos de Chile y en su momento de México y Brasil, son suficientes para recetar la continuación de las políticas de estabilidad macroeconómica del Consenso de Washington. Los fracasos se le atribuyen a la falta de aplicación completa de las reformas, a elementos políticos que debilitan las instituciones nacionales o a la corrupción de muchos gobiernos, fenómenos estos, según ellos, que limitan la efectividad de las políticas económicas.

Hacia un nuevo paradigma

Esta posibilidad, aún muy incipiente, tiene cada vez más elementos analíticos que la justifican. Uno de los documentos más interesantes de la literatura reciente, escrito por el profesor Helleiner, ofrece una argumentación clara sobre las confusiones que han dado origen, desde la derecha y desde la izquierda, a la manipulación política de la globalización (Helleiner, Gerald, 2000).

De acuerdo con sus planteamientos, el término globalización confunde dos fenómenos totalmente diferentes. El primero, la globalización, se refiere a la reducción del espacio y del tiempo que el mundo ha sufrido como consecuencia de la revolución tecnológica en transporte, comunicaciones y procesamiento de información. Hoy se habla de la aldea global o de la economía global, para señalar la realidad de que lo hecho en una parte del mundo, tiene un gran impacto en otras partes de la humanidad y se hace a grandes velocidades. La mejor muestra de lo anterior son los mercados financieros interrelacionados 24 horas del día. Esta globalización dirigida por la tecnología es una realidad de la cual nadie se escapa, que debe aceptarse como un hecho.

La segunda concepción del término, la apertura o liberalización, se relaciona con aspectos que son sujetos de escogencia humana por parte de individuos, firmas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Globalización no equivale a liberalización externa y a la magia del mercado. Ahí nace la confu-

sión. Claramente ha sido benéfica para aquellos que impulsan la liberalización de los mercados porque les conviene asimilarla como algo inescapable de la globalización. Pero la globalización como un hecho y la liberalización, son lógicamente muy distintas.

Las políticas de liberalización implican decisiones de tipo político, económico y social y sus efectos no son uniformes. Al menos en esto se han puesto de acuerdo varios autores entre ellos Rodrik, 1999 y Rodrik y Rodríguez, 1999. Se ha avanzado significativamente porque hoy se reconoce y, así lo señala el autor, que la gran tarea de los países y en particular de aquellos en vía de desarrollo, consiste en hacer de la globalización una forma para maximizar el bienestar humano. Sus efectos positivos sobre la situación social no son automáticos, como se había querido vender.

El punto más significativo de este análisis es que claramente señala que no es nada obvio que: 1) "la apertura" en todas sus dimensiones sea funcional para todos los países y 2) que lo que se necesita es un conjunto de reglas globales que faciliten el camino para alcanzar mayor libertad para los actores del mercado mundial. Además, que estas reglas son universales y uniformes en su aplicación. Recoge Helleiner el malestar que se observa en muchas áreas del mundo y que los Organismos Internacionales se empeñan en subestimar. Es el escepticismo el que abunda porque mientras a los ricos les alcanzó a ir muy bien con la globalización existe ansiedad sobre la situación de los más pobres, los marginales y sobre aquellos que no tienen poder. Lo ha señalado el PNUD en su Informe de 1999, el Banco Mundial en su Informe del 2000, la Untad en 1997.

América Latina tiene en este tipo de reflexiones bases suficientes para proceder a explorar nuevos caminos en el proceso de desarrollo de la Región. Existen suficientes análisis detallados sobre las fallas de la política macroeconómica implementada durante la década anterior y que aún sigue en vigencia, no obstante las dificultades políticas que surgen de su aplicación. Argentina es el ejemplo más reciente con el nuevo proceso de ajuste de sus finanzas y, Colombia en medio de la guerra, sigue al pie de la letra las directrices del Fondo Monetario Internacional, así vayan en contra de una población sumida en la recesión y la violencia.

La CEPAL, en su documento Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, realiza el mejor análisis de las restricciones que han existido en la política macro y que requieren ajustes. La falta de objetivos reales y de largo plazo, como tasas de crecimiento sostenidas y reducción del empleo así como el manejo pro cíclico de las políticas macro que han acentuado los ciclos, la concentración de medidas en los períodos de crisis, son entre otras, limitaciones identificadas que exigen diferente manejo (CEPAL, 2000).

Lo que aún no se ha dado es la decisión política de empezar a construir un nuevo paradigma que recoja lo positivo del Consenso de Washington y pase a buscar soluciones estratégicas a los problemas fundamentales de la Región. ¿Cómo se va a insertar América Latina en el mundo globalizado, lo va a hacer como bloque o va a dividirse en al menos dos sectores, Panamá hacia el Norte y Panamá hacia el Sur, dadas las diferencias geopolíticas de estas dos subregiones? (López, Cecilia, 2000) ¿Cómo va a ser el proceso de reconversión de sus economías para vender lo que se quiere comprar en los grandes mercados? Además, ¿cómo incentiva esquemas de producción que dejen atrás las rentas excluyentes y generen suficiente empleo para aprovechar el bono demográfico? (BID, 2000). Adicionalmente y, probablemente lo más importante, ¿qué se va a hacer para dejar de ser la región más desigual del planeta y sentar las bases para que la democracia sea una realidad y con ella se recupere la gobernabilidad perdida?

Es necesario eliminar la aprensión de que se quiere volver al pasado, que para muchos no es solo cerrar las economías sino recurrir de nuevo al populismo macroeconómico que tanto daño hizo y que llevó a la necesidad de concentrarse en medidas de estabilización. Como tarea pendiente queda compatibilizar la seriedad en el manejo de la economía, que es un logro innegable, con un rol más claro del Estado que oriente el proceso de reconversión del sector privado, para que logre, no solo dinamizar realmente las economías, sino también mejorar radicalmente los procesos de redistribución. Estos temas sustantivos aún no son nada claros. Mucho trabajo queda pendiente para empezar a encontrarle salidas a estos serios retos.

El otro punto que es necesario reconocer es que es precisamente a las grandes economías a las que le ha sido funcional la liberalización de los merca-

dos. Como se llegó a decir en América Latina, la apertura fue hacia dentro, con un crecimiento desmesurado de las importaciones de los países industrializados y en particular de los Estados Unidos. Hasta para aquellos que insisten en un Consenso de Washington retocado, la reducción del proteccionismo de los países ricos es una absoluta prioridad. Se considera importante eliminar las políticas de apoyo a la agricultura en los países de la OECD para trasladar la producción de los productores ineficientes de la OECD, a agricultores de menor costo en el mundo en desarrollo. Así mismo, prestar más atención a las consecuencias que la protección en los mercados de los países ricos tiene sobre los pobres, en los países pobres (Birsall y de la Torre, 2000).

En el fondo la construcción de un nuevo paradigma es una tarea a dos niveles. Uno de carácter más técnico, en el cual no puede prescindirse de las experiencias exitosas del mundo que conocen mejor las grandes agencias multilaterales. El otro mucho más complejo es eminentemente político, donde los países que constituyen “el poder medio” como dice Helleiner, asuman una postura menos mendicante y busquen posiciones propias para lograr alcanzar aquellos intereses que les son comunes en una economía global. (Helleiner, 2000) Por su propia iniciativa, por ejemplo, los Estados Unidos no van a plantear un nuevo modelo de desarrollo para América Latina ya que este, en términos económicos, le ha sido altamente benéfico.

Elementos para el nuevo paradigma

Con dos criterios se debe iniciar este proceso de construcción del nuevo paradigma: no desconocer las lecciones positivas y negativas de los últimos diez años y tomar el modelo que debe surgir como un punto de partida para algo mucho más trascendental, la construcción de un nuevo modelo de sociedad. Después de todo, Stiglitz define el desarrollo como un proceso de transformación de la sociedad de lo arcaico a lo moderno. (Stiglitz, 1999) Si alguna región requiere dar este paso, mucho más complejo y largo que simplemente formular recetas de desarrollo, es precisamente América Latina.

Una forma diferente de organización social implica unos grados de generosidad nunca vistos en las elites regionales, llenas de privilegios a través de

la historia y bajo cualquier tipo de organización productiva. En el caso de América Latina la recuperación de la ética es el punto de partida. Por muchas razones que no son del caso mencionar, en el camino del crecimiento de las últimas décadas esos principios que caracterizaban a estas sociedades, se perdieron. Recuperarlos y adecuarlos a las nuevas realidades es una tarea titánica que solo una sociedad en su conjunto, convencida de su necesidad, puede lograr.

A lo anterior debe agregársele la apertura a la entrada de nuevos actores, que por fortuna con mucho valor han empezado a aparecer en el escenario regional, a pesar de las barreras que surgen de una sociedad con altos grados de concentración de riqueza y poder. En este campo los ciudadanos rasos han sido particularmente valerosos y han ganado autonomía de vuelo (López, Cecilia, 2001).

Surge, además, un tema impostergable para una verdadera sociedad distinta, las nuevas responsabilidades para el sector privado. A estos nuevos actores, fundamentales dentro de las actuales realidades mundiales, se les deben especificar sus nuevos deberes sociales. Entraron a jugar en la administración de los bienes y servicios tradicionalmente manejados por el Estado y nadie les cambió sus códigos de conducta ni les señaló las diferencias entre lo público y lo privado. Aunque el tema es de preocupación mundial, pocos saben muy bien como hacerlo, ni siquiera el mismo sector privado que tiene que sufrir las consecuencias de acercarse por primera vez a realidades hasta ahora solo teóricas.

Probablemente el elemento más novedoso para dirigir el desarrollo de América latina en las próximas décadas, debe considerar seriamente los planteamientos recientes de Dani Rodrik en su libro “The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work” (Rodrik, Dani, 1999). Dentro de sus afirmaciones, que después corrobora con cifras, las más significativas para el diseño de nuevos derroteros para la Región, son las siguientes:

- La apertura a la economía mundial puede ser la fuente de muchos beneficios económicos, pero solo serán “potenciales” si no se complementan con políticas e instituciones domésticas.
- Los países que crecieron más rápido desde mediados de los 70 han sido aquellos que han invertido una alta proporción de su producto interno

bruto y que a su vez han mantenido la estabilidad macro económica. La relación entre tasas de crecimiento y los indicadores tradicionales de apertura, como niveles de tarifas y barreras no arancelarias, es débil. La integración económica internacional no puede seguir dominando el pensamiento sobre el desarrollo.

- Los esfuerzos de desarrollo de los diversos países no tienen que converger en un solo modelo de “buen comportamiento económico” como hasta ahora han pretendido los organismos internacionales. La historia ha demostrado que los países exitosos han establecido sus propias versiones de capitalismo nacional.

La propuesta

La propuesta se puede resumir en tres puntos básicos. Primero, revalorizar y diseñar una estrategia interna de desarrollo, un Capitalismo Nacional, de acuerdo a las características de cada país, que considere una política de largo plazo para recuperar la inversión interna como dinamizador de la economía y que adecue sus instituciones y sus programas en diversos campos a las nuevas realidades mundiales. No se trata de cerrar la economía sino de mirar tanto el frente externo que se ha sobredimensionado en términos de su potencial, como el interno absolutamente despreciado en cuanto a su contribución al crecimiento. Segundo, establecer y definir como gran prioridad, lo que se denominaría Un Nuevo Contrato Social, que parte del principio de la democracia económica y no solo del gasto social como instrumento redistributivo. Tercero, más que atacar la ortodoxia neoliberal, se le debe reducir a sus verdaderas dimensiones, es decir, al manejo puramente económico quitándole todos los poderes mágicos que se le han atribuido en las esferas sociales y políticas. Sin eliminarla, porque la verdad es que no hay una fórmula alternativa, corregir los errores de política económica ya identificados en América Latina y en el mundo en desarrollo.

La estrategia interna de desarrollo: capitalismo nacional

Sin dejar de reconocer que la apertura de la economía es una fuente de ventajas potenciales, los esfuerzos internos deberían tomar en consideración, al

menos, dos prioridades. En primer lugar, responder a las demandas nacionales, dado que es la población del país la que debe tomarle cuentas al Gobierno que eligió. Como menciona Rodrik, no es la banca internacional ni las calificadoras de riesgo, las que deben medir el grado de eficiencia del respectivo gobierno y allí pueden estarse generando procesos de ingobernabilidad.

En segundo lugar, identificar frentes críticos de acción, reconociendo la importancia de volver realidad los posibles beneficios de ser parte de un mundo global pero así mismo aceptando la imperiosa necesidad de generar riqueza y lograr una distribución equitativa de la misma. En el fondo se trataría de incrementar las exportaciones y reducir las importaciones dentro de los límites que impone un mundo global y la capacidad productiva de cada país. Probablemente uno de los mayores errores que se han cometido en la última década es haber idealizado una sola actividad, las exportaciones y sobre valorar la importancia de la inversión extranjera, dejando en un nivel secundario muchos frentes de acción. El trabajo simultaneo en diversas áreas parece ser una explicación del éxito de muchas economías (Rodrik, 1999).

Si se logra imponer la premisa de que no hay un modelo único de desarrollo, sino que caben diversas formas de “capitalismo nacional”, se recuperará un gran bien público, la autonomía de los Estados-Nación. Obviamente dentro de las limitaciones que impone ser miembro de la comunidad internacional y lo que esto significa en términos de acuerdos y pactos regionales, subregionales y mundiales.

Un nuevo contrato social

Entre la globalización y lo social parece surgir una paradoja interesante. Mientras se reconoce el crecimiento de las desigualdades en el mundo globalizado, se identifica un reposicionamiento de lo social gracias a las demandas de esta nueva realidad mundial. Así, dos elementos íntimamente relacionados con la equidad, se identifican hoy como cruciales, la productividad como única forma real de ganar espacio en los mercados mundiales y la reducción de conflictos sociales que le permita al estado aplicar las políticas macroeconómicas pertinentes (Ocampo, José Antonio, 2000).

En el campo económico se reconoce que las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables (Ocampo, José Antonio, 2000). De alguna manera podría afirmarse que en el largo plazo, la pobreza dejaría de ser funcional para el desarrollo en un mundo globalizado. Se requiere un capital humano preparado para competir. Adicionalmente, la cohesión social, propia de sociedades integradas e incluyentes, se reconoce cada vez más como una fuente de competitividad, porque al disminuir el riesgo, se dinamiza la inversión.

A su vez, en el campo político, difícilmente se puede hablar de sociedades democráticas cuando el 50% de la población está por debajo de la línea de pobreza. La apertura de los mercados que demanda en estas sociedades mano de obra calificada y la remunera bien y la presencia permanente de shocks externos, acelera los conflictos domésticos y las explosiones políticas (Rodrik, Dani, 1999). El nuevo estilo de desarrollo agrava entonces las desigualdades económicas e incrementa las tensiones sociales. Probablemente este reconocimiento ha llevado a posicionar como elemento fundamental, la existencia de instituciones que puedan mediar exitosamente los conflictos entre los diversos grupos sociales. Se reconoce que si esto no se logra se convierte en freno para aplicar las políticas adecuadas. La equidad adquiere entonces, dentro de la globalización, connotaciones de carácter político.

Están dadas las condiciones para poner en un mismo plano lo social, lo económico y lo político. Esta nueva realidad abre las posibilidades de aplicar el principio de la "democracia económica" gracias a la cual todos los seres humanos tiene derecho a recibir los ingresos necesarios para tener el o ella y su familia, una vida digna. (López, Cecilia, 1999) Partiendo de esta base, el punto fundamental de este Nuevo contrato Social es muy simple y fue propuesto por Nancy Birdsall: en vez de pocos cocineros preparando una gran torta para después repartirla, ahora se requieren millones de cocineros preparando una gran torta para asegurar su equitativa distribución. Esto es lo que se denomina desarrollo desde abajo (Birdsall, 1997). Obviamente esta mayor participación de distintos sectores de la sociedad en la producción y en la distribución puede generar un desarrollo más equitativo siempre y cuando vaya acompañado de mayor acceso al poder de todos aquellos que contribuyen a la generación de riqueza.

Tres son los elementos básicos para lograr este objetivo, la creación de empleo productivo, la nivelación de oportunidades y el incremento de la productividad de la gente en los sectores de bajos ingresos. No se le deja al gasto social lo que ya demostró que no puede hacer, crear democracia económica, que es exactamente lo que el Nuevo Contrato propone. Un acuerdo claro entre los dos pilares de la producción, los empresarios y los trabajadores, son el elemento crucial de este nuevo pacto. Para lograr este objetivo se requiere que el Estado retome la responsabilidad del empleo que se la había delegado al sector privado, con los resultados que todos conocen. Así mismo, la sociedad debe propender porque la democratización de las oportunidades sea un principio básico de su organización que debe reflejarse como propósito a muchos niveles pero que encuentra en una educación básica, pública, de alta calidad y de carácter universal, su mejor posibilidad.

Obviamente no se trata de volver al Estado empleador del pasado. Lo que se busca es que el Estado estimule o desestime al sector privado para que invierta en unos sectores y en otros no, utilizando incentivos fiscales, proyectos de infraestructura, facilitando el crédito y ofreciendo apoyos para nuevas tecnologías. Capacidad de generar empleo productivo y estable debe ser el criterio para seleccionar los sectores hacia los cuales debe dirigirse la inversión privada, nacional e internacional, cuando sea posible. Este proceso tiene que estar acompañado de una verdadera revolución en la formación de capital humano que permita acortar la distancia, en el menor tiempo posible, entre las demandas de personal altamente calificado y la formación de cuadros especializados. Es esta también la manera de generar mayor igualdad en las oportunidades.

La creación de oportunidades y el incremento de la productividad de los sectores pobres está íntimamente relacionada con la estructura del sistema educativo y su vínculo con los esquemas de producción vigentes. Una verdadera revolución se requiere para que se conviertan en mecanismos de equidad y no de mayor estratificación social. El mejoramiento de la educación pública a todo nivel es una absoluta prioridad y su interacción con centros de excelencia que por lo general pertenecen al sector privado. Un acercamiento

real entre la demanda y la oferta laboral será la única forma de empezar a encontrarle camino al problema del desempleo de la Región.

Se requiere darle al sector educativo un tratamiento de choque. Será la única forma en que los sectores de ingresos bajos puedan llegar a competir en el mercado laboral con algún grado de éxito. Con demasiada frecuencia se menciona la importancia de la educación pero no dispone la Región de esquemas creativos y novedosos que puedan producir un impacto significativo en la equidad y en la competitividad en un tiempo razonable. No debe olvidarse además que la pobreza impide la eficiencia del sistema educativo. No puede dejarse a la sola educación la solución de la inequidad social, económica y política.

Política macroeconómica

Una de las grandes ganancias de los noventa, cuando se aplicó con disciplina el llamado Consenso de Washington en América Latina, es la credibilidad ganada por las autoridades macroeconómicas de la Región. Se les reconoce el haber logrado lo que hoy se reconoce como “estabilidad”, bajos niveles de inflación y reducción significativa de los déficits fiscales (CEPAL, 2000).

Nadie se atreve a dudar la importancia de mantener este logro y en todos los análisis figura como uno de los pilares del buen manejo económico. Sin embargo, crece significativamente el consenso sobre la insuficiencia de esta sola meta para responder a todos los males de los países latinoamericanos. Se identifica una gran presión para que se incluyan como prioridad, los objetivos reales de esta política, a saber el ritmo de crecimiento, su estabilidad y el pleno empleo (CEPAL, 2000). Sobre la dinámica de las economías, sin duda existe acuerdo sobre la necesidad de identificar nuevas estrategias para alcanzar los niveles que el solo manejo del concepto de “estabilidad” no alcanzó. Existe acuerdo sobre la necesidad impostergable de dinamizar el desarrollo. La diferencia radica en que para algunos, con esto basta para resolverlo todo y para otros, se requiere objetivos, estrategias y políticas adicionales.

Cuando por estabilidad se entienda el comportamiento de las variables reales, la política económica que prevalece actualmente puede generar una mayor inestabilidad. Y de ahí surgen dos grandes críticas, el manejo pro cíclico de la

política macroeconómica y la concentración de acciones en los períodos de crisis, dejando pasar la oportunidad de actuar en épocas de bonanza.

Puede afirmarse entonces que existe un cierto grado de acuerdo, aún dentro de los más ortodoxos, de que fue un gran error no considerar los objetivos reales de la política económica, ritmo de crecimiento, su estabilidad y el empleo (Ferrer, Aldo, 1996). Así mismo, ha sido grave y no debe repetirse, el mantener metas inflexibles de déficit fiscal a lo largo del ciclo económico. Se reconoce que con esta estrategia se acentuaron los riesgos financieros y se propiciaron crisis en este sector. A su vez, los fuertes ajustes en las tasas de interés como medida de estabilización han sido recesivos e ineficaces (CEPAL, 2000). Colombia y Chile entre otros han vivido estos procesos.

La observación más pertinente sobre este manejo de la economía, donde las metas de corto plazo prevalecen sobre las de largo plazo, se refiere a los costos sociales que genera. Políticas restrictivas del gasto público en épocas de recesión, significan pérdidas de empleo, mayor pobreza e incremento en las desigualdades sociales. En general, pueden darse costos irreparables en términos de capital humano que jamás se podrán recuperar como sucede con aquellas generaciones de niños que salieron de la escuela y cuando aumento nuevamente el gasto no se les puede volver a insertar en el sistema educativo.

Como lo menciona la CEPAL, los costos económicos y sociales de la volatilidad del crecimiento económico indican que debe mitigarse y para ello es fundamental combinar estrategias económicas que reduzcan sus efectos sobre las variables que tiene un alto impacto social, como son el empleo, los ingresos y el gasto público social. Recomienda a su vez la elaboración de un Pacto Fiscal” que permita un manejo anticíclico de las finanzas públicas (CEPAL, 2000).

Un nuevo paradigma: el CASE

De manera muy sencilla pueden definirse las líneas generales de unas nuevas rutas para las próximas etapas del desarrollo de América Latina, que no ignoren ni subestimen la experiencia vivida sino que retomen lo positivo del llamado “nuevo estilo de desarrollo” del modelo anterior, pero que agregue elementos de política que se dirijan a los problemas estructurales de la Región. Su

característica particular es el reconocimiento de que existe libertad en cada país para decidir su destino. Por esta razón se habla de Paradigma, porque al señalar los lineamientos generales, caben dentro de él toda una gama de posibilidades, en este caso modelos de desarrollo.

Retomando los elementos esbozados en el acápite anterior su denominación podía ser capitalismo nacional, socialmente eficiente, CASE. Sus premisas fundamentales serían:

- Se reconoce que sin crecimiento económico no es posible avanzar, por que no se trata de repartir pobreza.
- Se abre la posibilidad de desarrollar la autonomía nacional para encontrar el modelo que, dentro de los parámetros existentes, se acomode a las exigencias propias de cada país.
- Las medidas de éxito no son ya los agregados monetarios sino el Nuevo Contrato Social, más cocineros y cocineras, empresarios y trabajadores, con mayores oportunidades, produciendo una gran torta para repartirla mejor, es decir, democracia económica.
- Debe ser definitivamente eficiente para sacarla del populismo macroeconómico que ya vivió la Región. Se trata además de conservar lo ganado en términos de la valoración de un manejo económico serio que parta además de aceptar que existen límites fiscales que garanticen la estabilidad, o sea, dentro de lo que hoy se conoce como el nuevo Pacto Fiscal.

Reflexiones finales

La dinámica del pensamiento actual exige revisión permanente de todos los conceptos. A raíz de la reunión del G-8 en Génova sobre globalización, han surgido planteamientos nuevos que se ajustan a las posibilidades que tiene el mundo en desarrollo de salirse de la dictadura del modelo económico único. La primera lección señalada por Boanaventura dos Santos, es que esta globalización es insostenible. La segunda lección es que una globalización alternativa está en curso y la tercera lección es que el diálogo entre las dos

globalizaciones es indispensable (Dos Santos, Boanaventura, 2001). La característica más relevante de esta nueva globalización que está en camino, según el autor, es su diversidad y la posibilidad de que emerja no sólo el equilibrio con la naturaleza, sino una organización social que no reduzca los valores a los precios de mercado.

Era de esperarse algo de esta naturaleza que abre puertas, aún incipientes, a análisis diferentes. Hoy más que nunca subsiste la riqueza global con la pobreza nacional e individual. El actual modelo económico no genera empleo bien remunerado y productivo y además de la vulnerabilidad que ha adquirido el gasto público en los procesos de ajuste, este se contaminó de inequidad; educación pobre para los pobres y buena educación para los ricos, entre otras.

La modernidad, en los términos en que la fórmula Stiglitz, no llegó con la receta económica aplicada, lo que plantea al menos muchísimas falencias de la ortodoxia económica. Por lo tanto, lo económico a lo económico, este es el principio pero definitivamente no el fin del desarrollo. Como lo sugieren muchos autores, la verdadera evolución de las sociedades debe medirse por las variables reales, empleo, pobreza, violencia y criminalidad (CEPAL, 2000). La conclusión necesaria se refiere a que lo fundamental es revivir la dimensión política y social en el proceso de desarrollo. El economicismo, actitud por la cual sólo lo económico cuenta, también ha muerto.

Lo más doloroso ha sido el recrudecimiento de los costos sociales con implicaciones irreparables sobre generaciones de gente, niños, mujeres, ancianos y pobres en general (CEPAL, 2000). Por último, se señala con frecuencia el gran error de cifrar todas las metas económicas en el corto plazo abandonando la visión de futuro inherente al concepto mismo de desarrollo.

A pesar de lo mucho que se ha especulado sobre la importancia de lo social, la verdad es que jamás se ha puesto realmente en el mismo nivel de lo económico (Emmerij, 1996). Por el contrario, en las últimas décadas ha perdido importancia real cuando la política social se le dejó solo al gasto público en este campo y dentro de él a los aspectos puramente remediales, redes de solidaridad, etc. Las políticas adoptadas no resolvieron muchos de los proble-

mas fundamentales de estos países, luego no se trata de hacer más de lo mismo sino de producir un cambio radical en la estrategia general. De alguna manera, gracias a las demandas de la globalización, surge claramente la posibilidad de alcanzar la meta de equiparar lo económico, lo social y lo político en términos de su impacto en el desarrollo.

Las condiciones están dadas para que América Latina de un paso adelante y retome las directrices de su futuro. Su gran habilidad radica en lograr el respeto y comprensión del mundo desarrollado y sus instituciones así como la solidaridad del resto de países en desarrollo.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. Development Beyond Economics. 2000 Report. Economic and Social Progress in Latin America. Johns Hopkins University Press: Washinton D.C. 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo. La Renovación Del Compromiso Frente al Desarrollo: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia Institucional. Documento Interno del Banco. Washington, 1999.

Banco Mundial. World Development Report. Attacking Poverty. Oxford University Press. New York. 2000.

Birsdall, Nancy. Lessons from Japan in Louis Emmerij, Economic and Social Development into the XXI Century. Inter-American Development Bank. John Hopkins University : Washington D. C., 1997.

Birsdall, Nancy and Augusto Latorre. Aporte al Consenso de Washington: Equidad con Crecimiento en América Latina .Carnegie Endowment e Inter-American Dialogue. Washington D. C. 2000.

CEPAL. Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Naciones Unidas Santiago de Chile. 2000.

De Ferrante, David, Guillermo Perry et al. Securing our Future in a Global Economy. World bank Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C. 2000.

Dos Santos, Boaventura. Cuatro Lecciones de la Reunión del G-8 sobre Globalización, Conferencista sobre Derecho Social. El tiempo, 2001.

Emmerij, Louis, Development Thinking and Practice: Introductory Essay and Policy Conclusion in Luis Emmerij Economic and Social Development into the XXI Century". Inter-American Bank. John Hopkins University. Washington D.C., 1997.

Ferrer, Aldo. Development and Underdevelopment in a Gobalized World: Latin Americana Dilemas in " Economic and Social Development into the XXI Century". Inter-American Development Bank. John Hopkins University. Washington D.C., 1997.

Helleiner, Gerald. Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized? The tenth Raúl Prebisch Lecture. Geneva. 2000.

Inter-American Dialogue. Time for Decisions: U.S. Policy in the Western Hemisphere. Washington DC. 2000

López, Cecilia. Iniciativa Inter Agencial para la Pobreza Rural. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 1999.

López, Cecilia. Escenarios para América Latina. Corporación Andina de Fomento. Caracas, 2000.

López, Cecilia. Pobreza y Capital Social. Informe para la Cepa. Washington, 2000^a

Lora, Eduardo. Dónde Estamos y Cómo nos vemos: América Latina frente al Siglo XXI. Documento para el II Encuentro Internacional de Economistas. Banco Interamericano. Washington. 2000

Narayan, Deepa, et al. Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us? Oxford University Press. New York. 2000.

Ocampo, Jose Antonio. Un Nuevo Pacto Social para América Latina. I Encuentro Internacional por una Cultura de Paz. Madrid. 2000.

Rodrik, Dani. The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work. John Hopkins University Press. Baltimore. MD. 1999.

Stiglitz, Joseph. Participation and Development :Perspectives, from the Comprehensive Development Paradigm. The World Bank, Seoul. Korea. 1999.

El difícil camino de la gobernabilidad democrática

Pedro Medellín Torres

La gobernabilidad democrática en América Latina está seriamente comprometida. El agravamiento de las tensiones y conflictos políticos, económicos y sociales, en un contexto de cada vez mayor fragilidad de los Estados e indocilidad de las sociedades, está socavando los fundamentos de los regímenes políticos latinoamericanos. El avance de los procesos de ajuste económico y reforma institucional, que en otros países contribuyó a mejorar el funcionamiento del Estado, en América Latina terminó por desatar un proceso de desinstitucionalización, desideologización y despolitización, que hoy tiene a los países de la región en la incertidumbre y la volatilidad.

En América Latina, el ejercicio de gobierno está cada vez más desprovisto de un proyecto político que lo guíe, carece de contrincantes ideológicos que le den un contenido y está vacío de principios y valores institucionales que puedan hacer su acción más trascendente. El pragmatismo se ha convertido en el agente mayor de la política construyendo una gobernabilidad mediática que no puede ir más allá de promover una nueva ciudadanía (virtual) que confiera unidad a una sociedad dispersa y transparencia a actos oscuros y que sustituya la ideología conflictiva por la búsqueda del buen sentido, las luchas políticas por las protestas de consumidores, los conflictos sociales por la atención de necesidades básicas.

Mientras tanto, el entorno real en que se desenvuelve la tarea de gobernar es cada vez más difícil e incierto. Cada año son más los excluidos, menos los privilegiados y mayores los privilegios. En América Latina la brecha es tan profunda, que la democracia se ha convertido en un "bien de consumo" que no sólo diferencia la calidad de vida de los ciudadanos, sino que también se encarga de discriminar entre ciudadanías de primera y de segunda.

En un contexto en el que globalmente se promueve reorientar las políticas económicas, mejorar los marcos regulatorios y apoyar una adecuada gestión pública, como condiciones para asegurar la “calidad del crecimiento”, las crisis de gobernabilidad son más frecuentes y más profundas. Ya no sólo revelan desarreglos que -como medida extrema- podían ser resueltos con un cambio de gobierno, sino que evidencian fracturas que ponen en cuestión la supervivencia misma de los regímenes políticos.

El desafío que enfrentan los gobiernos latinoamericanos es muy trascendente. Para enfrentar y resolver la crisis de ingobernabilidad, deben superar la levedad que la homologa con la eficiencia y la eficacia del Estado, para ponerla en su exacta dimensión. La (in)gobernabilidad hace referencia a un momento de viabilidad política de la acción gubernamental y una determinada intensidad de las tensiones y conflictos que enfrenta el ejercicio de gobierno. Así, en condiciones de la desinstitucionalización, desideologización y despolitización que produjeron las reformas del ajuste estructural, las crisis de gobernabilidad en la región han seguido una trayectoria que se inició como crisis de legitimidad; evolucionó hacia una crisis de conducción política; y terminó como una profunda crisis de Estado.

Para enfrentar los desafíos que le impone la crisis, los países de la región deben recuperar el sentido y contenido gubernamental del ejercicio de gobierno. Es decir, como proceso (político) de conducción política de la sociedad y del Estado. Eso supone que deben tener en cuenta tres tipos de factores: a) los que orgánicamente revelan la solidez institucional (funcionamiento de los partidos políticos, permanencia de la legislación, disposición ciudadana a cumplir las leyes o el funcionamiento de la justicia); b) los que coyunturalmente dan cuenta de la capacidad de conducción política que tienen los gobernantes (grado de control gubernamental sobre la agenda pública, influencia de los medios de comunicación en las decisiones de gobierno, grado de cohesión de la acción gubernamental e iniciativa de la oposición política); y c) los que ocasionalmente afectan la credibilidad del gobernante (transparencia de los actos de gobierno, nivel de represión política, apoyo de las élites al gobierno y apoyo de los ciudadanos al gobierno). Sobre esta base deben estructurar una agenda que permita retomar el camino a la gobernabilidad democrática.

Introducción

En el último tercio de la década de los noventa, con el auspicio del PNUD, se publicó bajo el título “Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina” (Achard y Flores, 1997), uno de los más importantes esfuerzos de sistematización sobre el problema del gobierno y la gobernabilidad en la región. Los aportes de un destacado grupo de Jefes de Estado, responsables de organismos internacionales y académicos latinoamericanos no sólo permitieron identificar los hitos que caracterizaban la gobernabilidad en la región, sino también los problemas y desafíos que debía enfrentar en el contexto de un proceso de globalización.

Los síntomas de inserción exitosa en la globalización que, para mediados de los años noventa, presentaban los países de la región, contrastaban con el “duro aprendizaje” político e institucional que produjo la aplicación, con más o menos diferencias, del paquete de reformas del ajuste estructural. Mientras que el panorama económico de la región mejoraba¹, el deterioro de los indicadores de estabilidad política e institucional se hacía cada vez más acentuado. Pero la dicha no duro mucho. La “prosperidad” económica de la región no era más que un espejismo. La devaluación brasileña, el estallido de la crisis mexicana y los primeros síntomas estancamiento de la economía norteamericana, a finales de los noventa, marcaron el punto de quiebre de la tendencia de prosperidad económica. La fragilidad de las bases que soportaban el crecimiento económico, permitió que, al deterioro de los indicadores sociales, se sumara el desplome de los indicadores económicos. Al tiempo que los países del Cono Sur comenzaban a enfrentar un ambiente de crisis económica con creciente conmoción política y social interna, los países de la Región Andina y de Centroamérica vivían un desmantelamiento político e institucional de grandes proporciones.

Los problemas que habían planteado Achard y Flores, como simples “disfuncionalidades” en la adecuación al gobierno transnacional (los problemas

1. Según el Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, de CEPAL, se estima que para el año 2000 el producto interno ha crecido en más de tres puntos, la inflación continúa descendiendo y los términos de intercambio de la región con el resto del mundo han mejorado al pasar de 0,4% en 1999 al 3,7% en 2000.

del regionalismo abierto, la resistencia de los Estados Unidos a apoyar la integración hemisférica o el progresivo alejamiento latinoamericano con respecto a la agenda norteamericana), habían sido completamente desbordados por una realidad política y social más compleja y conflictiva.

La vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las fluctuaciones de la economía mundial, la distorsión de las decisiones de política forzadas por la crisis económica y fiscal, y el agravamiento de los problemas políticos y sociales creados por el debilitamiento de los partidos, el auge de la corrupción, el desempleo y la inequidad, se habían convertido en fuentes de desestabilización política y social, que terminaron por dinamitar las condiciones de gobernabilidad en la región.

El apremio por asegurar la “viabilidad política” de las reformas, en un contexto de cada vez mayor indocilidad política y social, desató una novedosa preocupación ya no sobre la gobernabilidad de las reformas (en el sentido de conducir las por el camino correcto de su aplicación), sino sobre la necesidad de mantener las condiciones que garantizaran la sostenibilidad de la democracia en la región.

La imposibilidad gubernamental para mantener el control sobre las reformas o para mantener a raya las presiones políticas y sociales cada vez más radicales, puso sobre la mesa el riesgo real que estaba enfrentando la estabilidad de las instituciones democráticas. El levantamiento social que terminó con la caída del gobernante en el Ecuador, la explosión de la crisis política en el Paraguay o la dificultad de México para emprender el camino de la recuperación, se constituían apenas en un presagio de lo que sería la magnitud y el alcance de la crisis de gobernabilidad en la región.

La falta de claridad sobre la magnitud, alcances e impactos de la crisis política y social que estaban atravesando, llevó a las autoridades gubernamentales a ensayar de formulas que iban desde reformas constitucionales, que buscaban modificar las relaciones de poder entre las ramas del poder público, hasta las reformas administrativas que buscaban mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de la intervención estatal. Sin embargo, las alternativas no producían los resultados esperados.

En los inicios del tercer milenio, la convulsión había llegado a un punto tal, que ningún país parecía tocar fondo. México, que se creía blindado con la elección presidencial de Vicente Fox, volvió a presentar fracturas en su gobernabilidad democrática; El Salvador y Nicaragua no habían podido consolidar su tránsito a la democracia; Colombia, sumida por la corrupción y el conflicto armado, padecía un proceso de desinstitucionalización política de grandes dimensiones; Venezuela asistía al nacimiento de una fractura política y social interna que la puede llevar a un conflicto de proporciones todavía no imaginadas; Ecuador, no se recuperaba de la dura crisis política y económica; Perú todavía no se reponía de tres periodos de absolutismo Fujimori; Bolivia no lograba dominar la insurrección política y social en los territorios más pobres; Chile no ha encontrado la fórmula para contener el poder de los militares de manera que no pueda alterar las condiciones de la gobernabilidad democrática; y Argentina sigue incontinente al derrumbe ante la incompetencia de su dirigencia política para darle una salida a la crisis económica.

El camino hacia la ingobernabilidad democrática

Al iniciar la década de los noventa, los problemas de gobernabilidad ya habían copado las agendas gubernamentales de la región. El progresivo agravamiento de las tensiones políticas y los conflictos sociales, desatado por la agenda de reformas del llamado “Consenso de Washington”², llegó a configurar un panorama de inestabilidad e incertidumbre tal, que los gobiernos, presionados por las mayores movilizaciones políticas y sociales, comenzaron a plantearse la necesidad de corregir el rumbo de las reformas. Se argumentaba que el déficit social producido por las reformas de primera generación³, debía ser corregido o compensado por una segunda etapa de reformas, “si no se deseaba perder el impulso de la primera fase y ganar en estabilidad política” (Santiso, 2002).

2. El Consenso de Washington hace referencia al acuerdo al que llegaron los técnicos de las entidades multilaterales y los círculos políticos estadounidenses -alrededor de diez puntos- para superar los problemas que las economías enfrentaban. Estos puntos eran: disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tasa de cambio unificada y competitiva, liberalización comercial, eliminación de barreras a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas, promoción de la competencia y protección de derechos de propiedad.

El antecedente del cambio en la concepción de gobernabilidad propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo³, abrió espacio a un nuevo lenguaje para comenzar a marcar el giro en la gestión gubernamental de las reformas. “De la estabilización macro y reformas estructurales se pasó a hablar de gobernabilidad, transparencia y desarrollo institucional; La crítica a los Estados fuertes fue reemplazada por la preocupación por los Estados débiles; La preocupación por establecer correctamente los precios (getting the prices right) fue sustituida por la necesidad de establecer el imperio de la ley; La inversión en infraestructura por el desarrollo del capital social; La sostenibilidad de las reformas por la sostenibilidad de las democracias; La pobreza por la desigualdad” (Naim, 1995).

El viraje se produjo muy pronto. En el informe del Banco Mundial de 1997, presentado por Burki y Perry (1997), se observa el primer gran giro, cuando se afirma que “las prioridades de la reforma para América Latina se agrupan en cinco grandes áreas de políticas, entre las cuales el perfeccionamiento del entorno legal y regulador, el aumento de la calidad de gobernabilidad del sector público y el fortalecimiento fiscal. La gobernabilidad del sector público y el fortalecimiento fiscal son identificados como prerrequisitos para el programa de reformas”. En el mismo año, el Banco Interamericano de Desarrollo, no quiso quedarse atrás e introdujo el componente político al análisis de los sistemas fiscales descentralizados (Santiso, 2002), al tiempo que buscó consolidar sus esfuerzos por impulsar reformas a los poderes legislativo y judicial en la región.

La Cumbre de las Américas, llevada a cabo en Santiago de Chile algunos meses después, en 1998, sirvió de escenario para formalizar el nuevo discurso postconsenso de Washington, bajo la premisa fundamental de que “las instituciones son cruciales para el desarrollo sostenible con equidad y que el Estado

3. En el Informe Anual sobre el Desarrollo Humano de 1993, el PNUD acogió una nueva interpretación de la gobernabilidad. De las preocupaciones sobre la interdependencia entre libertad política y crecimiento económico que proclamaba en 1991, transitó hacia una visión que promovía la existencia de instituciones democráticas arraigadas, con el argumento de que “si se aspira a que las democracias funcionen, éstas necesitan mucho más que procesos electorales” (Zumbado, 1997). El viraje se hace evidente. El tema de la gobernabilidad deja de estar en el centro de las preocupaciones por los atributos que confiere el carácter democrático a los regímenes políticos, para desplazarse hacia un nuevo centro en el que (la gobernabilidad) se replantea como un problema propio del *funcionamiento* de las instituciones democráticas

debe ser reconstituido para poder desempeñar adecuadamente sus responsabilidades” (Declaración de las Américas, 1998). En medio de una gran ambigüedad conceptual, se transitó de las reformas de “primera generación” (Consenso de Washington) a las reformas de la “segunda generación” (Cumbre de las Américas).

En el Informe de 1998, el Banco Mundial consolida su giro hacia el nuevo enfoque, ofreciendo “una perspectiva más abiertamente política sobre las reformas institucionales necesarias para consolidar y profundizar las reformas económicas de ‘primera generación’. La reforma del sistema judicial y de la administración pública viene identificada como una dimensión esencial de la nueva agenda destinada a reforzar la gobernabilidad democrática” (Burki y Perry, 1998).

Los nuevos lenguajes y enfoques buscaban privilegiar el funcionamiento de las instituciones democráticas, como nuevo referente crucial de la gobernabilidad. Se promovía el mejor manejo del sector público, la racionalización de la gestión del gasto público y el impulso y el reforzamiento del papel de la sociedad civil en la fiscalización y el control de la administración pública. Se trataba de establecer una estrecha relación entre los procesos de redefinición del Estado y los procesos de redefinición de la sociedad. El argumento parecía contundente: “a un Estado fuerte le debe corresponder una sociedad fuerte. Una administración pública eficiente debe estar correspondida con una sociedad que controla. Funcionarios que asumen responsabilidades y rinden cuentas a los ciudadanos que ayudan en la administración emergen como los nuevos símbolos de la gobernabilidad que se plantea, entonces, como la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la transparencia pública”.

Sin embargo, ya era tarde. La relativamente rápida consolidación de las reformas de primera generación había configurado un escenario muy difícil y problemático. Bajo la apariencia de un proyecto que en todos los casos buscaba consolidar el poder ejecutivo (en particular los gobiernos centrales) y “tecnificar” el ejercicio de la política, las reformas terminaron por establecer las bases de su propia fragilidad. Con más o menos diferencias el traslado de recursos y competencias hacia otros ámbitos locales (públicos y privados) terminó por descen-

trar el poder de los gobiernos como unidad referente del orden político y social. La transferencia de tareas de producción de bienes y servicios hacia el sector privado, nunca estuvo compensada por un aumento en la capacidad de control y regulación del sector público. Oszlak (1994 y 1997) ilustraba muy bien la manera como las reformas habían convertido en monarquía a los poderes ejecutivos y en reyes a los Presidentes, pero también los había dejado encadenados al cuello⁴.

La crisis provocada por la ausencia de una agenda gubernamental de reformas, desbordó cualquier capacidad institucional de los gobiernos para enfrentarla y resolverla. Mientras más aumentaba la presión política desatada por la mayor una indocilidad social, los gobiernos parecían cada vez más convencidos que se trataba más de un problema de organizaciones y procedimientos. Se creía que una respuesta eficiente y rápida a las demandas ciudadanas, podría desactivar el entorno de tensión y conflicto social que rodeaba a los gobiernos. Pero entre mayor era el descontento con los resultados de las reformas, más recurrentes eran los gobiernos para plantear fórmulas administrativistas como solución a los problemas. Las preocupaciones en torno a la legitimidad política y social de las reformas, habían cedido su paso a las preocupaciones por la eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas.

En un escenario de cada vez mayor convulsión política y social, la gobernabilidad de los países se degradó con la velocidad que se fracturó el orden estatal. Las alternativas de la eficiencia y la eficacia administrativa, chocaron de frente a la cada vez mayor fragilidad de las arquitecturas institucionales, la volatilidad de los sistemas legales, la exclusión política y la fragmentación social. Los factores "estructurales" que determinaban la indocilidad política y social de los ciudadanos, llevó a que los reformadores cayeran en la trampa reformista. Los problemas que habían comenzado como cuestionamientos a la legitimidad política de los gobiernos, en unos casos pro-

4. Según Oszlak las reformas terminaron por crear "gobiernos locales" (Estados regionales, provincias, municipios) y poderosos conglomerados de empresas privadas que proveen la casi totalidad de los servicios públicos, movilizando un volumen de recursos muy superior al que los gobiernos nacionales emplean para asignarlos a las áreas que todavía controlan. Otros participantes como el Parlamento o las ONG, han adoptado posiciones más discriminadoras respecto a las iniciativas del ejecutivo y reclaman una mayor participación en las decisiones que afectan la provisión y financiamiento de bienes públicos" (Pág. 41).

dujeron un profundo quiebre institucional (Paraguay, Colombia y Venezuela), en otros –los más dramáticos–, terminaron con la propia caída del Presidente Constitucional (Ecuador, Perú, Argentina).

El cambio en el lenguaje y el enfoque de las reformas, que en principio respondía a la creciente presión a que estaban cada vez más sometidas las instituciones financieras internacionales, terminó por profundizar toda suerte de usos y abusos del concepto de gobernabilidad (Hewitt, 1997). Convertida en una noción del tipo catch-all-word (Flisfish, 1989) la gobernabilidad sirvió para todo y para todos: para que las instituciones financieras abandonaran el economicismo de sus reformas y buscaran centrarse en asuntos políticos y sociales claves para viabilizar el ajuste; para que los gobiernos justificaran tener que recurrir a las formulas de fuerza o a la restricción de las libertades democráticas, como condición para garantizar la continuidad de las reformas; o para que algunos países recibieran recursos adicionales para complementar las reformas o para resolver problemas generados por su aplicación.

Pero no se trataba de un fenómeno nuevo. Desde el informe sobre la gobernabilidad elaborado en 1975 para la Comisión Trilateral, bajo el título "La crisis de la democracia", el concepto de gobernabilidad ha servido para tratar de explicar los más variados fenómenos. Por ejemplo, para dar cuenta de los problemas del Estado para responder a la sobrecarga que produce una demanda social imposible de satisfacer (Huntington, Crozier y Wankat, 1975); para abordar los problemas de eficacia en la acción del gobierno y las políticas públicas (Achard y Flores, 1997); para denotar los problemas que tiene el gobierno de complejos sistemas políticos (Nogueira, 1998); para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico, que está caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre público y privado (Jessop, 1999); para describir los procesos de creación de consensos o la obtención de consentimientos o aquiescencias necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses (Hewitt, 1999); o para identificar el conjunto de instituciones y tradiciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país (Kauffman, et al, 2000).

Para los gobiernos latinoamericanos, la gobernabilidad se había convertido en un concepto mediático que, en palabras de Chesneau, “se contrae en lo inmediato para imponer en la vida cotidiana las figuras multiformes del instante”. Unos tras otros han sido víctimas de una percepción tremendamente liviana. La gobernabilidad es el nuevo “fastfood” que se produce con la misma velocidad que es consumido. Es el signo de la profunda despolitización desideologización y desinstitucionalización de la región, en la que se ha perdido todo el contenido político implícito en la noción de conducción (política) que define el ejercicio de gobierno.

Las razones de la (in)gobernabilidad

Hace poco menos de cinco años, el profesor Yehezkel Dror, al tratar de explicar porqué el ejercicio de gobierno en América Latina “ha sido una gran decepción”, afirmaba que “los rasgos lusohispánicos de gobierno que fueron introducidos en América Latina y que hoy prevalecen, muy bien pudieran explicar el fracaso. Estos incluyen enfoques fuertemente legalistas y formalistas, combinados con características centralistas y autocráticas, junto con estructuras cuasi ‘aristocráticas’ contrarias a los requerimientos del éxito socioeconómico, que se alcanza bajo condiciones modernas y en culturas políticas democráticas” (Dror, 1997).

El argumento de Dror implicaba un significativo avance en el estudio del problema, sobre todo en un contexto en que, como afirma Linz (1997), “los científicos de la política no están seguros de hasta que punto distintas normas formales, distintas prácticas y estructuras gubernamentales de democracia favorecen o perjudican la eficacia y estabilidad de un régimen en sociedades concretas” (pág.13). Esta razón adquiere mucha más fuerza cuando esos atributos del ejercicio de gobierno son expuestos, siguiendo las consideraciones de O'Donnell (1996), “al filtro de la formalidad o informalidad que preside la acción de las instituciones políticas en su relación con la sociedad y viceversa”. Es decir, cuando los atributos de formalismo y legalismo son examinados a través del filtro de los comportamientos sociales e institucionales formales que cum-

plen con todas las condiciones y atributos de la democracia y los comportamientos sociales e institucionales informales que no cumplen con todas las condiciones y atributos de la democracia⁵.

Si los enfoques legalistas y formalistas se constituyen por si mismos en una traba al desarrollo, mucho más lo serán cuando se convierten en una mascara que encubre la informalidad que preside las relaciones políticas e institucionales. Detrás de cada invocación a la formalidad institucional hay siempre un comportamiento informal; detrás de cada nueva norma hay un comportamiento que busca evadir esa norma. La correspondencia entre los comportamientos de los ciudadanos y las expectativas de comportamiento que se tendrían de acuerdo con la legislación vigente, está determinada por los intereses que tenga en el momento el ciudadano. Si la ley le beneficia, su comportamiento se corresponde con la expectativa, si no le beneficia, su comportamiento no se puede predecir.

En este sentido, se comprende, por una parte, el desafío de O'Donnell cuando afirma que en América Latina el estudio de la institucionalidad debe pasar por una doble tarea descriptiva: “cuando la adecuación es escasa o prácticamente inexistente debemos enfrentar la doble tarea de describir el comportamiento real y de especificar los patrones (a menudo informales) que ese comportamiento y esas expectativas siguen. Los actores son tan racionales en estos escenarios como en los altamente formalizados, pero su racionalidad no puede ser entendida sin conocer las reglas y el conocimiento compartido de esas reglas, que efectivamente establecen los parámetros de su comportamiento y sus expectativas” (Pág. 16). Y por otra, se comprende la afirmación de Dror en el sentido que “la brecha entre las capacidades disponibles del gobierno y los requerimientos mínimos para adoptar políticas y acciones transformadoras sigue siendo enorme. Al menos que la reforma del Estado pueda reducir este déficit de capacidad, las probabilidades de una rápida transformación en

5. El principal antecedente de este enfoque se encuentra en el volumen sobre la quiebra de las democracias que en 1978 editaron Juan Linz y Alfred Stepan, en el que se aparta de la ortodoxia general de su tiempo subrayando la importancia de las variables políticas, el liderazgo y la posibilidad de elegir y destacando la importancia del contexto institucional y las normas formales del juego para explicar los fracasos democráticos (Linz y Valenzuela, 1997:16).

América Latina –en tanto dependan de la acción humana colectiva– siguen siendo muy bajas”.

Una nueva tendencia interpretativa comienza a abrirse paso en la explicación de las crisis en América Latina. Los caudillismos, los personalismos y los continuismos están dejando de ser fenómenos interpretados únicamente en términos históricos y culturales (Linz, 1995), para comenzar a ser considerados en relación con las reglas de juego que rigen las estructuras y las prácticas institucionales en el ejercicio del gobierno.

Formalidad e informalidad: las fuentes internas de la (in)gobernabilidad

En las últimas décadas, la gestión gubernamental en América Latina ha sido regida por un propósito fundamental: definir un “nuevo tratado de los límites entre la sociedad y el Estado”, en términos de decidir como se distribuyen entre ambas instancias: la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social (Oszlak, 1997:13).

En medio de una gran ambigüedad, las reformas se concentraban en la pretensión de desmontar ese gran monstruo político e institucional en que se había convertido el Estado. Se argumentaba que “el Estado creció demasiado, reguló en exceso y protegió más allá de lo razonable: en América Latina el Estado era oneroso; en Europa del Este era abrumador. Los intereses especiales de burócratas, administradores de grandes compañías y empresarios privados sustituyeron al interés público. Unas prácticas populistas, sumadas a estrategias desarrollistas y proteccionistas, llevaron a la indisciplina fiscal y a déficit públicos. La consecuencia, además de una ineficiencia cada vez mayor de todo el sistema económico, fue una crisis fiscal: en muchos países el Estado entró en quiebra” (Bresser, et al, 1995: 11).

Sin embargo, la gran tarea reformadora se emprendió dejando varios cabos sueltos. Forzados por el carácter técnico de las reformas, los gobernantes tendían a exagerar sus realizaciones, a través de declaraciones, comunicados y expedición de leyes y decretos que daban cuenta del cumplimiento de sus compromisos. Sin embargo, la realidad era muy distinta. En los hechos, las decisiones políticas de los gobernantes cada vez más estaban determinadas no sólo por

los resultados inmediatos que podía producir sobre la población, sino que además por la utilidad inmediata que podía producir la decisión al agente que la tomó. Condenados por las presiones de la inmediatez, los gobiernos olvidaron la connotación de previsión que toda acción y decisión debe considerar. Se excluyó el examen de las consecuencias indirectas y futuras. Sin referencia a un proyecto político definido y bien diferenciado, los gobiernos ya no tenían más horizonte que vivir al día, al ritmo más inmediato.

El desmantelamiento del Estado que invocaban en las normas los reformadores, en la realidad nunca se produjo. El gasto público –medida del tamaño del Estado– lejos de reducirse aumentó. Mientras que se trasladaban funciones y decisiones públicas al sector privado o a los ámbitos locales, la institucionalidad de los gobiernos centrales que sustentaba esas funciones y decisiones se mantuvo invulnerable. Los más importantes procesos de producción y distribución de bienes y servicios, salieron de la esfera pública para entrar a la esfera privada, pero sin desmontar los aparatos públicos institucionales que eran responsables de ellos. Quedaron los cascarones vacíos de acción pública real, pero llenos de discurso administrativista formal. Mientras que la formalidad institucional iba por un lado y la realidad política y social iba por otro lado muy distinto. La consecuencia no pudo ser otra: la incorporación de la gestión privada a la acción pública, produjo un gran proceso de desinstitucionalización política de los Estados y las sociedades.

Sin referencia a un contenido público de la acción estatal en América Latina, la acción colectiva de los individuos perdió la referencia de su contenido político. La deliberación pública sobre el sentido, la calidad y el alcance de la intervención estatal, quedó regida por una razón técnica. La política como la razón que rige esas deliberaciones públicas sobre los fines de la acción estatal, se disolvió en las argumentaciones técnicas y los referentes factuales. Es la despolitización que vació la acción conflictiva de los individuos, haciendo aparecer las formas violentas de emancipación social que se registraban, como si se tratara de simples problemas de consumidores. Los gobiernos no pudieron detectar, que detrás de los “cacerolazos” se incubaban grandes movilizaciones sociales que cuando no tumbaban gobiernos, agrietaban las condiciones de gobernabilidad.

La despolitización redujo el espectro de acción (política) de los partidos políticos a la simple batalla electoral. Sin aludir a la política, la acción de los partidos y los movimientos perdió todo contenido ideológico. Es decir, se produjo una desideologización que acabó con la posibilidad de discutir el norte hacia el cual debe llegar una sociedad.

Y para cerrar el ciclo, sin la acción deliberativa ni la movilización ideológica de los partidos políticos, los discursos de la reforma llevaron a los gobiernos a trascendentalizar los fines de la intervención estatal por sí mismos. La ausencia de una deliberación pública activa, se traduce en una mayor relevancia de los problemas que se deben atender. No importa la naturaleza del problema que se invoque, su pertinencia o su contenido específico. Lo que importa es el peso que impone sobre la capacidad de gobierno. La consecución de objetivos como el equilibrio macroeconómico, la búsqueda de la eficiencia administrativa o la lucha contra la corrupción termina por someter las acciones y decisiones de los gobiernos. Como argumenta Tomás Moulian (1997) “deliberación y trascendentalización son dos formas antagónicas. Una funciona opuesta a la otra” (Pág. 58).

En el contexto de desinstitucionalización, despolitización y desideologización, los procesos de socialización política sobre los que se había construido y asumido el conjunto de los ideales democráticos, se vaciaron de todo contenido, para darle paso a una especie de socialización tecnocrática, sobre la que se debe construir y apropiarse políticamente de los ideales de una sociedad individualista, eficiente y competitiva.

El tránsito de una socialización política a una socialización tecnocrática modificó el estilo político del gobierno. Redefinió los parámetros de la intervención gubernamental de las formas democráticas a las formas autocráticas de gobierno. Es el estilo en que los gobernantes prefieren desmovilizar a sus partidarios antes que someter sus decisiones y políticas a las deliberaciones públicas. “Al final, a la sociedad se la enseña que puede votar pero no elegir; a los parlamentarios, que no tienen ningún papel que desempeñar en la elaboración de las políticas; a los nacientes partidos políticos, a los sindicatos y a otras organizaciones, que sus voces no cuentan. De ahí que el estilo autocrático de

política, típico de las reformas neoliberales, tienda a socavar las instituciones representativas, a personalizar la política y a generar un clima en el cual la política se convierte en una oferta de remedios mágicos y en una búsqueda de redenciones” (Przeworski, Maraval y Bresser, 1995).

El vacío político dejado por el cambio en las formas de socialización y en los estilos de gobierno, fue rápidamente cubierto por los medios de comunicación. Favorecidos por la velocidad de la revolución tecnológica, los medios de comunicación han copado los espacios abandonados por los discursos y las prácticas políticas que defendían la intervención estatal. Han establecido nuevos lazos de relación entre los ciudadanos y los gobiernos para compensar la erosión de las acciones y relaciones políticas. Cada vez más fortalecidos por su poder de fascinación, los medios de comunicación han influido más de lo necesario en el cotidiano de gobernantes y gobernados: han determinado la importancia de los hechos; le han conferido relevancia a las actuaciones públicas y privadas; y han fijado sentencias como el más omnipotente jurado. Es la video política que ha copado todos los escenarios de la vida en sociedad. Si la política ha sobrevivido es gracias a los juegos del simulacro audiovisual (Chesneaux, 1995).

La brecha entre el primer y el tercer mundo: las fuentes externas de la (in)gobernabilidad

Hace unas semanas, el decano de la Escuela de Gobierno de Harvard, Joseph Nye, en entrevista al Diario El País de Madrid (Suplemento Dominical, del 28 de enero de 2001), afirmaba que si tuviera que escribirle un memorando al Presidente Bush sobre los principales problemas que debe enfrentar en el exterior, “En primer lugar le diría que tiene que gestionar el problema de Rusia que todavía tiene la capacidad nuclear para destruirnos. Hay que gestionar las relaciones con China. Hay que preservar la alianza con Europa, que es la piedra de toque angular de nuestra política exterior. Y luego hay que ayudar a las zonas del mundo que se han quedado rezagadas respecto a las ventajas de la globalización, en particular África y hasta cierto punto América Latina”.

El “memorando” de Nye se enmarca en la difícil transición de un escenario en que la “seguridad nacional” era considerada como un sinónimo de defen-

sa exterior de las fronteras nacionales, a otro escenario en que la transnacionalización de las fuerzas armadas se constituye en la base de un esquema de seguridad que todavía no logra construirse, pues nadie quiere ceder la autonomía de decisiones y operación militar en su ámbito territorial. La transición plantea la que podríamos llamar “la paradoja de Nye”: Consiste en considerar que mientras que los países del primer mundo deben enfrentar un escenario de gobernabilidad en el que los problemas son globales, pero las políticas son locales, los países del tercer mundo deben enfrentar un escenario en el que las políticas que se imponen son cada vez más globales, pero los problemas que tienen son cada vez más locales.

Por una parte, para los países más desarrollados, la persistencia de las amenazas nucleares, la fragilidad estatal para proveer seguridad alimentaria, la incontrolable indocilidad de los inmigrantes, el peligro latente de los fundamentalismos religiosos o la acción despiadada del terrorismo, revelan el carácter cada vez más global de los problemas que ponen en peligro la estabilidad interna de países como los Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea. Sin embargo, el propósito de mantener sus prerrogativas como primera potencia mundial (para el caso de los Estados Unidos), así como la profunda divergencia de los intereses nacionales –que resulta de la todavía muy frágil integración de sistemas políticos con una identidad concreta, un límite claro y una apariencia definida fundada en derechos y deberes específicos (Maintz, 1999)–, hace que lejos de permitir una acción conjunta frente a los riesgos, cada uno de los gobiernos busquen mantener su soberanía decisional para tramitar los problemas dentro de sus propios criterios y autonomía.

Por otra parte, la protagónica intervención de los organismos multilaterales como agentes que buscan la viabilidad de las reformas⁶ en América Latina ha terminado por imponer un conjunto de herramientas y políticas cada vez más

6. Los organismos multilaterales se han convertido en grandes estructuras de regulación transnacional. Las Naciones Unidas son naturalmente la más inclusiva de éstas, con un conglomerado de organizaciones menores y de organismos especiales, desde un simple forum como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el ambiente y desarrollo sostenible (UNCED), a actores dotados de una organización de tipo comercial como la Banca Mundial, mientras la Unesco, la Organización internacional para el trabajo, la Organización mundial de la sanidad y la Organización del comercio internacional se colocan de forma variable en una posición intermedia entre los dos extremos (Rittberger *et al* 1997).

globales (y homogéneas), en una región que cada vez está más acosada por problemas locales de levantamiento civil, indocilidad social, conflicto armado la insubordinación militar. La primacía de instrumentos globales para atender problemas locales ha llegado a impactar tan fuertemente los mecanismos de control y dominación política, que los gobiernos han quedado a la intemperie. Las intenciones de golpes de Estado, los juicios políticos, los fraudes electorales, las crisis institucionales o simplemente la parálisis de acción política, hacen parte de una cotidianidad que no sólo está asociada a la crisis de gobernabilidad (Altman y Castiglione, sin fecha), poniendo en evidencia la fragilidad estructural de los gobiernos para abordar y resolver las tensiones y los desafíos de la globalización, sino que por sobre todo revela la profunda diversidad de la región. Cada caso, por ser propio y particular, da cuenta de una determinada intensidad de las tensiones y conflictos, así como un carácter específico de las confrontaciones. Una cosa es el problema étnico en Bolivia y otra, muy distinta, ese problema en Colombia; una cosa es la democracia en Costa Rica y otra muy distinta en el Paraguay; una cosa es el papel de las fuerzas armadas en la gubernamentalidad venezolana y otra muy distinta en el caso argentino o en el chileno. En escenario tan diverso, el uso de instrumentos globales resulta poco menos que inútil. Las posibilidades reales para fortalecer –o al menos mantener– la estabilidad democrática están cada día más lejos. Las decisiones políticas públicas o privadas, se deben tomar en un ambiente cada vez más marcado por la inestabilidad política, la incertidumbre institucional y la inseguridad jurídica.

Sin embargo, los organismos internacionales siguen ejerciendo una presión cada vez mayor para que los gobiernos dispongan de mecanismos globales para ejercer el control político, social y presupuestal en los países; para que aseguren la coordinación de las políticas sectoriales y las acciones entre agentes y agencias gubernamentales y no gubernamentales, pero bajo los mismos parámetros; para mantener unas determinadas reglas de juego en la acción institucional, bajo un mismo principio de orden; y para asumir la conciencia de que las decisiones de gobierno se deben estructurar y gestionar en un contexto cada vez más complejo e interdependiente en el que las relaciones de poder se reconfiguran de manera acelerada en los planos global y local. La petición es precisa: así

como el gobierno debe remendar los tejidos que la economía desgarró y la democracia debe corregir los problemas que el mercado no puede solucionar.

Quizá por eso, las discusiones sobre el ejercicio de gobierno han desplazado las preocupaciones sobre los modelos de desarrollo. Las sociedades ya no se preguntan cuál debe ser el modelo de desarrollo que deben adoptar, sino cual debe ser la pauta de autoridad que las debe gobernar, si es que quieren enfrentar los desafíos que plantea la globalización. De manera lenta y silenciosa, los problemas de gobernabilidad se han ubicado en el centro de las agendas de los líderes políticos latinoamericanos. Un novedoso consenso parece invertir los términos del problema: sin gobernabilidad no hay desarrollo.

Los desafíos frente a la crisis

El primer desafío: reconvertir un concepto "mediático" en un concepto político

La reciente evolución de la crisis latinoamericana demuestra que los problemas de gobernabilidad no resultan de los desarreglos administrativos o a la incapacidad funcional del Estado para responder a las demandas de la sociedad y los mercados. Tampoco proviene del carácter más o menos democrático de los regímenes políticos latinoamericanos. La gobernabilidad no hace referencia a la "capacidad" intrínseca del gobernante para gobernar, ni a su habilidad para establecer compromisos que controlen los potenciales enemigos del gobierno. La gobernabilidad hace referencia al conjunto de condiciones políticas e institucionales, internas y externas, que le permiten al gobierno avanzar en su tarea con el mínimo de inestabilidad e incertidumbre⁷.

Por su naturaleza los problemas de gobernabilidad emergen de la particular manera en que se desenvuelven las relaciones de poder en la sociedad y el Estado en la región. Esto es, que la gobernabilidad hace referencia tanto a un

7. La palabra gobernar se deriva de la raíz griega *kubernao*, que significa literalmente dirigir con el timón. ¿Qué significa gobernar una nave? "Significa por supuesto ocuparse de los marineros, pero también de la nave, del cargamento; gobernar una nave significa además tener en cuenta los vientos, los escollos, las tempestades; esto es lo que caracteriza el gobierno del navío: poner en relación los marineros con la nave que debe ser salvada, con el cargamento que es preciso conducir al puerto, y todo ello en relación con los sucesos tales como los vientos, los escollos, las tempestades, etc." (Foucault, 1977).

momento de viabilidad política, como a una determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que enfrenta el ejercicio de gobierno. Mientras que la viabilidad política da cuenta de la aceptación (política) de los actos de gobierno que hacen los gobernados como consecuencia de la valoración y validación (política) de esos actos, la intensidad de las tensiones y conflictos pone en evidencia una determinada correlación de fuerzas de poder entre los distintos contendientes.

En la consideración de los problemas de gobernabilidad se deben tener en cuenta tres tipos de factores: a) los que orgánicamente revelan la solidez institucional (funcionamiento de los partidos políticos, permanencia de la legislación, disposición ciudadana a cumplir las leyes o el funcionamiento de la justicia); b) los que coyunturalmente dan cuenta de la capacidad de conducción política que tienen los gobernantes (grado de control gubernamental sobre la agenda pública, influencia de los medios de comunicación en las decisiones de gobierno, grado de cohesión de la acción gubernamental e iniciativa de la oposición política); y c) los que ocasionalmente afectan la credibilidad del gobernante (transparencia de los actos de gobierno, nivel de represión política, apoyo de las élites al gobierno y apoyo de los ciudadanos al gobierno). La (in)gobernabilidad está determinada por el tipo de confrontación, la territorialidad en discordia y la capacidad de los contendientes para imponer su razón sobre las demás. La gobernabilidad pone en evidencia el momento que atraviesan las relaciones de poder. Lo que comienza como un problema de legitimidad, si no es debidamente atendido, puede terminar en una crisis de Estado.

En este sentido, la (in)gobernabilidad revela la capacidad o incapacidad de los gobernantes para lograr no sólo transformar los intereses particulares de los gobernados (ciudadanos y funcionarios) en un interés general de toda la sociedad y el Estado en su conjunto, sino también para imponer desde el gobierno una dirección determinada al proceso político, económico y social.

Así, mientras que el gobierno refiere a la tarea de conducir, la gobernabilidad da cuenta del entorno en que la tarea se produce. Es la medida de la intensidad y el sentido con que se produce la relación entre gobernantes y gobernados. La intensidad hace referencia a la sincronía en la relación en-

tre gobernantes y gobernados, en tanto que el sentido indica la direccionalidad en que se desenvuelve la relación.

El segundo desafío: reconsiderar el contenido de la crisis de gobernabilidad

América Latina está llena de ejemplos que demuestran cómo la gobernabilidad se desenvuelve en un contexto que siempre tiende a degradarse. Por una parte, porque las instituciones de gobierno, como los metales, están expuestos a la fatiga. Se trata de una fatiga en la que, siguiendo una de las más importantes lecciones de la filosofía política clásica, las formas (institucionales) de gobierno, siempre se degradan por los modos (culturales) de gobernar. En su análisis del presidencialismo latinoamericano, Linz demostraba como, por más que el diseño institucional del gobierno guarde la mayor perfección, la primacía del juego del “gánalo todo” como principio de control del ejecutivo en sistemas presidenciales, se constituye en un factor de bloqueo al ejercicio de gobierno. Y por otra parte, porque los comportamientos políticos de los ciudadanos por su naturaleza siempre depredadora tienden a desbordar el marco establecido por orden político e institucional. No importa cuales sean los límites que enfrentan. En la búsqueda de su beneficio personal, son capaces de transgredir las leyes o los acuerdos y aún sus propios compromisos.

Pese a que el desgaste natural de las instituciones presenta rasgos que pueden ser asimilados a una crisis de gobernabilidad, en realidad éstas crisis deben ser entendidas desde la misma perspectiva en que se analizan las crisis políticas. Es decir como aquellas que son producidas por los procesos de cambio que afectan múltiples esferas de una misma sociedad (Dorby, 1992). Se trata de cambios que tienden a quebrar los fundamentos del ordenamiento existente, buscando imponer en su lugar nuevos fundamentos de un orden por construir.

En apariencia, las crisis de gobernabilidad se manifiestan como discontinuidades en los flujos normales de rutinas y cambios políticos que se producen en los procesos de conducción política, propios del ejercicio de go-

bierno. Las discontinuidades imponen la necesidad de diferenciar entre coyunturas rutinarias y las coyunturas críticas. Mientras que en las primeras se producen alteraciones propias del desgaste natural de las instituciones y no afectan el funcionamiento del aparato gubernamental, en las segundas se producen perturbaciones que aceleran el desgaste de las instituciones o provocan su fractura, afectando de manera sustantiva la función gubernativa.

Sin embargo, aceptar la idea de discontinuidad significa aceptar que cada coyuntura no sólo tiene su propia temporalidad y que, una vez cumplida, todo regresa a su lugar, sino que una crisis de gobernabilidad tampoco llega a trascender el aparato gubernamental. Pero, en la medida que se reconozca que las crisis de gobernabilidad hace referencia a un momento de viabilidad y a una determinada intensidad de los conflictos, se hace necesaria una hipótesis de continuidad. Mientras que una situación de gobernabilidad pone en evidencia una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales, una situación de ingobernabilidad revela una coyuntura de inviabilidad política y alta intensidad conflictiva.

Las crisis de gobernabilidad pueden degradar de tal manera el funcionamiento del aparato gubernativo que, más allá de las simples alteraciones, puede llegar a socavar las bases de los regímenes políticos. Eso implica que, en esencia, estas crisis deben ser consideradas desde una perspectiva de continuidad en la que las coyunturas críticas se producen como mutaciones “súbitas” o cambios de “golpe” que activan las causas, los determinantes o las precondiciones de las crisis.

El carácter “súbito” o de “golpe” de los cambios hace referencia a aquellos actos y comportamientos individuales o colectivos que afectan las esperas y representaciones de los protagonistas de un conflicto concerniente a los actos o comportamientos de otros actores en –lo que Goffman llama– su “situación existencial” (Dorby). Por tanto, los cambios de golpe, afectan tanto las estructuras de control de los recursos de conducción política (las políticas públicas, etc.), como la repartición de los recursos de control entre diversos tenedores de poder en la sociedad.

Los itinerarios de las crisis de gobernabilidad

Puesta en la perspectiva de continuidad, las crisis de gobernabilidad se producen como coyunturas críticas que no se reducen al ejercicio de gobierno, no es necesariamente un problema de buen gobierno, ni involucra únicamente los dispositivos del gobierno. La gobernabilidad también implica a los gobernados y a los dispositivos que tienen para obtener de los gobernantes lo que consideran pertinente o para actuar en la dirección que éstos lo dispongan.

Como coyunturas críticas, las crisis de gobernabilidad se desarrollan en tres momentos distintos y bien definidos:

- La crisis de gobernabilidad como crisis de legitimidad. Es el momento en que las acciones y decisiones gubernamentales pierden pertinencia y la correlación de fuerzas políticas, que en principio era favorable al gobierno, se vuelve en su contra produciendo bloqueos importantes en la agenda gubernativa. Es la coyuntura en que se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de mediana intensidad conflictiva;
- Crisis de gobernabilidad como crisis presidencial. Es el momento en que la pérdida de viabilidad política del gobierno y la intensidad de las tensiones y conflictos hace que los gobernantes pierdan el control no sólo sobre las principales variables de control gubernativo, sino sobre los gobernados. Es la pérdida de la capacidad de conducción política. Es la coyuntura en que se fractura la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de alta intensidad conflictiva;
- Crisis de gobernabilidad como crisis del Estado. Es el momento de la fractura total. Sin referencia a ningún tipo de control gubernamental, la crisis lleva a una fractura del Estado y su régimen político. Es la coyuntura en que ya no hay ninguna viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad.

Aceptar que las crisis de gobernabilidad se origina y desarrolla en tres momentos distintos implica aceptar que, como coyunturas críticas, existen ele-

mentos que estructuralmente propician la degradación de la función gubernativa. En primer lugar, la (in)estabilidad de los gobiernos como indicador y como causa de los regímenes políticos, producida por los procesos de desinstitucionalización política de la acción gubernamental; Segundo, el reducido papel que cada vez más desempeñan los partidos políticos en la representación de los intereses y voluntades en la movilización conflictiva en torno a las políticas y fidelidades a unos determinados valores⁸, en un contexto de desideologización; y tercero, la volatilidad en la estructuración y gestión de las políticas públicas, que produce la sustitución de la política por la administración, en la búsqueda de la perfecta gobernabilidad.

La crisis de gobernabilidad como crisis de legitimidad

Los primeros síntomas de crisis de gobernabilidad se presentan cuando las acciones iniciales de un gobierno, lejos de mostrar un equipo de trabajo firme, decidido y con una idea clara de lo que se debe hacer, revela un equipo muy fragmentado en sus concepciones, incomunicado entre sí y sin ninguna orientación sobre la tarea de gobierno a cumplir. El activismo inicial del gobernante produce demasiados costos a la tarea de darle forma y ordenar la acción de gobierno. Las tareas de coordinación son muy débiles y el uso de los mecanismos institucionales de formación y coordinación de las políticas muy esporádico.

Cada intervención del gobernante o uno de sus ministros sobre la gravedad de la situación que reciben es más preocupante que la anterior. La imagen de crisis que se produce siempre supera la imagen de capacidad del gobierno para enfrentarla. Cada problema se ve más grande que la solución que se propone. Mientras que los agentes económicos expresan su disposición a hacer el sacrificio que sea necesario, al gobierno le faltan alternativas claras para buscar una salida. En medio de la imprevisión, las decisiones de política no sólo se demoran sino que tampoco atacan los problemas

8. Seguimos aquí la argumentación de Lipset (1992), según la cual los partidos políticos "ayuda a cristalizar y a hacer explícitos los intereses contrapuestos y los contrastes y tensiones latentes de la estructura social existente, y fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos por encima de las líneas de división estructurales, así como a establecer prioridades entre sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema".

de raíz. Las expectativas de inversión, producidas por el cambio de gobierno, se diluyen tan rápidamente como la disposición de los agentes a sacrificarse.

La crisis como malestar comienza a expresarse bajo una novedosa faceta: la distorsión en los tiempos del gobierno. Antes de haber cumplido los primeros meses de su posesión, la imagen del Gobernante comienza a registrar bajos niveles de aceptación. Lo que debía ser todavía una "luna de miel" con los gobernados, se convierte en la primera amenaza de divorcio. Los medios de comunicación no dejan de registrar hechos que comprometen en situaciones irregulares a los funcionarios más cercanos al Gobernante. Los grandes aliados del gobierno, han comenzado a presionar por una acción gubernamental más decidida frente a la crisis. El gobernante aparece atacado por todos los flancos. Entre los ciudadanos cada vez más gana terreno la creencia de que los acontecimientos se precipitan, uno tras otro, desbordando la capacidad del gobierno para controlarlos. La crisis comienza a escalar hacia una crisis de legitimidad. La credibilidad del gobierno se derrumba. El incumplimiento de los compromisos gubernamentales deja de ser una sensación para convertirse en una realidad que se le reprocha al gobernante. Una sensación generalizada de incertidumbre, propia del final de los gobiernos, parece haberse apoderado de gobernantes y gobernados. Inclusive la afirmación de que el Gobernante "no terminará su mandato" comienza a trascender en distintos ámbitos. La impericia del gobernante y su equipo para gestionar su agenda más allá de las contraprestaciones que pueda dar a sus contradictores, con tal de calmarlos, hace que los problemas de credibilidad institucional del Gobierno se convirtieran en problemas de legitimidad política. Los ciudadanos comienzan a observar señales evidentes que las decisiones gubernamentales ya no están dirigidas a privilegiar lo público, sino más a mantenerse en el poder.

Pese a contar con un gran capital político, el Gobernante olvida que, como lo han constatado Milton y Rose Friedman (1984) "los nuevos gobiernos cuentan con un periodo de seis a nueve meses para llevar a cabo cam-

bios importantes; si no aprovechan la oportunidad de actuar con firmeza durante este periodo, no tendrán una segunda oportunidad igual"⁹.

El escalamiento de la crisis: hacia crisis presidencial o crisis de conducción política

La mayor presión de los medios de comunicación, en un entorno en el que se está perdiendo incluso la confianza de los más cercanos amigos, hace que la acción del gobierno quede a la zaga de los acontecimientos. Cada acción, cada decisión, es una reacción a una presión de un opositor. La falta de instrumentos para volar en la tormenta no sólo hace que a cada instante, se modifiquen las prioridades de la agenda de gobierno. También bloquea la iniciativa gubernamental, llevándola a una batalla suicida con la oposición. El arma de cambio que había esgrimido contra sus enemigos, se vuelve en su contra. De un momento para otro, la crisis de gobernabilidad adquiere una forma más avanzada: la de una crisis institucional en la que el gobierno pierde la iniciativa y el control sobre sus más importantes procesos de gobierno, sus principales organismos, políticas y programas gubernamentales.

Pese a los esfuerzos, el gobernante no logra darle soporte gubernamental a su proyecto político. Por una parte, no puede imponer a las instituciones una dinámica capaz de producir un discurso y una práctica gubernamental sincronizada con la búsqueda de su proyecto. Y por otra, los enfrentamientos entre los altos funcionarios del gobierno revelan que tampoco ha logrado articular el equipo de gobierno en torno a tal propósito.

Las consecuencias no son despreciables. En primer lugar, el gobierno corre el riesgo de representarse sólo a sí mismo (y eso suponiendo que en el gobierno haya plena unidad), lo que debilita significativamente su posición conductora. Y por otra, en un escenario de polarización, la visibilidad de los actores del proceso sean más utilizados como tribuna para profundizar la división política o como plataforma de lanzamiento para las aspiraciones presidenciales.

9. Según los autores, "un nuevo gobierno dispone de un periodo de seis a nueve meses para llevar a cabo cambios importantes; si no aprovecha la oportunidad de actuar con firmeza durante este periodo, no tendrá una oportunidad igual. Los cambios ulteriores no llegan y surgen reacciones a los cambios iniciales. Las fuerzas políticas, desarraigadas temporalmente, se reagrupan y tienden a movilizar todo aquel que pueda verse perjudicado por el cambio..." (Pág. 11).

El gobierno se muestra incapaz para estructurar una estrategia definida. No hay agenda interna. Hay una multiplicidad de acciones puntuales forzadas por las circunstancias y no trazadas por una estrategia. No hay unidad de criterios, ni unidad de gestión. Las convocatorias para un acuerdo político aparecen vacías de sentido estratégico y contenido político. Tampoco hay agenda externa. Las presiones internacionales se vuelven un factor en contra que viene a agravar la situación del gobernante.

El gobierno se revela incapaz para medir la interferencia de los medios de comunicación. La inmediatez de los medios no logra ser bien manejada. El gobierno no logra convertir a los medios en traductores fieles de un mensaje consistente sobre los fines y los medios de su búsqueda de sus políticas. Antes que transmitir seguridad y consistencia, las intervenciones gubernamentales, cuando no crean nuevos conflictos, producen incertidumbre y zozobra. A diferencia de los boxeadores experimentados que saben la importancia de absorber los golpes, el gobierno acusa cada golpe que recibe de los críticos y se desgasta demasiado en su respuesta.

En estas condiciones, la crisis de gobernabilidad se expresa a través de la descomposición de los mecanismos de dirección y coordinación gubernamental. No se trata de una crisis de gobernabilidad producida por el quiebre del modelo de gobierno o por el estilo de gobernar. Se trata más bien de una crisis desatada por la progresiva pérdida del Gobernante y su equipo de la capacidad de conducción política del Estado y la sociedad que gobierna. Es la crisis en la que los gobernantes no sólo ven disolver los instrumentos de conducción, sino también parecen perder el horizonte. Se hace evidente su incapacidad para estructurar un proyecto (político) que defina la trayectoria (política) que el Estado y la sociedad deben seguir para alcanzarla. Tampoco logra que ciudadanos e instituciones puedan absorber las exigencias (políticas) que impone el objetivo y se acomoden a las condiciones (políticas) del momento. Lo que en apariencia se reclama como una pérdida de liderazgo, en la realidad se revela como lo que es: una pérdida en la capacidad de conducción política.

La explosión: ingobernabilidad como crisis de Estado

La pérdida de conducción política pone en evidencia las fracturas estructurales del Estado y su régimen político. En un contexto de desinstitutionalización, desideologización y despolitización, la sociedad y sus dirigentes parecen perder el rumbo. El gobierno no sólo pierde capacidad de conducción y control político. También lleva a la institucionalidad gubernamental a una situación de extrema fragilidad. No ha logrado estructurar un propósito político trascendente; no ha podido darle un adecuado trámite a las tensiones y conflictos políticos e institucionales; y no ha conseguido gestionar la agenda de gobierno manteniendo claras las prioridades. El gobierno no se erige en factor de cohesión social y, en cambio, sí se deja arrastrar por la polarización en la que está inscrito como uno de los confrontados de una disputa, en la que cada quien está en un bando. Las tensiones y conflictos políticos e institucionales, que copan la agenda pública, comienzan a hacer parte de las angustias cotidianas. Sin un líder a la vista, miles de alternativas se proyectan buscando imponerse sobre las demás. El horizonte hacia el que la sociedad y el Estado deben transitar se pierde por completo. Los elementos fundamentales de la unidad nacional se disuelven en la ausencia de una sólida alternativa institucional y pública.

¿Cuáles son los intereses del Estado y la nación que hay que preservar? ¿Cómo lo van a hacer? Son las dos preguntas que parecen abandonar definitivamente las mentes de gobernantes y gobernados. Los requisitos de la seguridad interior, son desplazados por los requerimientos de la "estabilidad" política. Los intereses del Estado y la nación se disuelven en los intereses del pequeño círculo que gobierna y hace todo para mantenerse. El clientelismo no refleja otra cosa que la maraña de *lobbies* a la que está quedando reducido el ejercicio de gobierno. Militares, políticos, congresistas, jueces, periodistas, empresarios, ministros, directores generales, alcaldes, gobernadores, diputados y concejales se han convertido, por la fuerza de las circunstancias, en pequeños *lobbistas* que luchan por el poder que emerge de la repartición del presupuesto y la burocracia. Pero aquí nadie gana. Como dice Castoriadis: "cada uno de los *lobbies* es capaz de bloquear cualquier política contraria a sus intereses reales o imagi-

narios; ninguno de ellos tiene una política general y si la tuviera no tiene capacidad para imponerla". En estas condiciones el gobernante es un monarca encadenado. Cada *lobbista* se encarga de recordar los compromisos que debe cumplir para poder gobernar.

En medio de los pregones de las reformas como soluciones totales y definitivas, la sociedad observa desbordada como se degrada el poder constituyente. Es decir, —ni más ni menos—, el poder de instaurar un nuevo orden jurídico e institucional que define y organiza los poderes del Estado. Pero no se trata solamente de una degradación producida por el uso facilista e irresponsable de las reformas constitucionales, como aquella invocada para acabar con la corrupción. Se trata más estructuralmente de la cultura contrarreformadora que han incubado gobernantes y gobernados. Antes de que se apruebe la ley, unos y otros ya han encontrado la manera de quebrantarla para su propio beneficio.

La crisis de gobernabilidad ya no consiste en una inadecuación del aparato estatal. Tampoco en una separación, a la manera gramsciana, entre dirección y coerción (Lechner, 1977). Más profundamente la crisis radica en la pérdida del lugar estructural del Estado y la sociedad. Es la crisis en la que los gobiernos se revelan incapaces para mantener un norte al Estado y a la sociedad que gobiernan y que, siguiendo a Poulantzas (1977) se expresa a través de una de las siguientes evidencias:

- La explosión de pugnas distributivas, asociada a la novedosa "movilidad" política e "indocilidad" electoral de las dirigencias tradicionales y las organizaciones sociales, el quiebre de los monopolios de partido único y el bipartidismo, o la irrupción de las "autodefensas" como formas substitutivas de la represión oficial, que desbordan la territorialidad e institucionalidad de las formas y códigos de cohesión, regulación, control y disciplinamiento social;
- La permanente confusión y usurpación de poderes entre las ramas del poder público y la conversión y extensión del clientelismo, la corrupción y el burocratismo como "sistemas de protección social", que señalan incapacidad para recrear una juridicidad que precise la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y delimite las competen-

cias, funciones y responsabilidades en el ejercicio del poder institucionalizado (político, económico, administrativo, militar, etc.);

- La profundización de la informalidad, la dolarización de las economías, la especulación y fuga de capitales, la evasión de impuestos o el incumplimiento de las normas laborales, que reportan la imposibilidad de restablecer las relaciones entre las formas y mecanismos de gestión y regulación del capital y el trabajo y los patrones de acumulación y competencia entre capitales;
- La utilización recurrente de los instrumentos de "excepción", el repliegue del militarismo o la pérdida del control sobre las formas y organismos para-estatales de contención de los conflictos y luchas sociales, que pone de presente la incapacidad para mantener la producción y reproducción de los mecanismos a través de los cuales la "ilegalidad" del Estado de Derecho se transforma en la "legalidad" de los "Estados de Excepción";
- La incoherencia de las políticas y las acciones gubernamentales que, reducidas cada vez a intervenciones espasmódicas, al golpe por golpe, y contradictorias entre sí, revelan la ausencia de un proyecto global de gobierno de la sociedad y del aparato público.

Todo en un escenario en el que las fuerzas del mercado político se muestran incapaces para asignar eficientemente los recursos en el sistema. Los aparatos represivos no pueden contener los conflictos. El virtuosismo que se le imputa a los ciudadanos y a sus organizaciones brilla por su ausencia. Las reivindicaciones populares se ahogan en un "revuelto de reclamaciones corporatistas que contradicen la noción de interés general y la igualdad no cesa de ser una reivindicación platónica" (Gilly, 1992). Es el momento de total ingobernabilidad: el de la fractura del Estado.

A manera de epílogo

Sin duda, uno de los elementos cruciales en la gestación y desarrollo de la crisis de gobernabilidad de la región ha sido la ausencia de una agenda de inserción en la globalización. Es decir, la falta de un derrotero claro que marque el

trayecto que deben seguir los países de la región en el nuevo contexto mundial. Así por ejemplo, el cambio en los ejes de la agenda exterior de seguridad de la región, del principio “las amenazas son las que definen los intereses de los países” (periodo de la guerra fría), al principio “los intereses son los que definen las amenazas de los países”, fue definitivo para la exclusión de América Latina del escenario internacional.

En un entorno en el que las principales preocupaciones por la estabilidad global ya no pasan por la región, la falta de una agenda que definiera e hiciera prevalecer un conjunto de intereses estratégicos para la región llevó a que los países latinoamericanos no sólo quedaran bajo la hegemonía del sistema unipolar de los Estados Unidos, sino también que esa hegemonía fuera completamente desinstitucionalizada. Es decir, que se trata de un sistema en el que la presencia de los Estados Unidos no se expresa de manera formal y concreta en ningún mecanismo que de forma, consistencia e integridad a la seguridad hemisférica (Fernández, 2002). Así como en el tema de la seguridad, en los demás asuntos regionales no se llegó a estructurar una agenda que determinara la manera como América Latina podía insertarse o no -como actor relevante- en el escenario político y económico internacional.

En este contexto, la tarea de estructurar una agenda que permita retomar el camino de la gobernabilidad adquiere toda la relevancia. La región necesita identificar y gestionar regionalmente los asuntos claves que determinen la gobernabilidad en cada uno de los países y con ella la solidez de la democracia. La existencia de una agenda implica, en primer lugar, el reconocimiento de que la gobernabilidad no hace referencia a la “capacidad” intrínseca del gobernante para gobernar, ni a su habilidad para establecer compromisos que controlen los potenciales enemigos del gobierno. Invocar la necesidad de construir la agenda implica, por sobre todo, reconocer que la gobernabilidad hace referencia al conjunto de condiciones políticas e institucionales, internas y externas, que le permiten al gobierno avanzar en su tarea con el mínimo de inestabilidad e incertidumbre.

La experiencia latinoamericana ha puesto en evidencia que en la elaboración de una agenda regional para la gobernabilidad, se deben tener en cuenta

tres tipos de factores: a) los que orgánicamente revelan la solidez institucional del Estado (funcionamiento de los partidos políticos, permanencia de la legislación, disposición ciudadana a cumplir las leyes o el funcionamiento de la justicia); b) los que coyunturalmente dan cuenta de la capacidad de conducción política que tienen los gobernantes (grado de control gubernamental sobre la agenda pública, influencia de los medios de comunicación en las decisiones de gobierno, grado de cohesión de la acción gubernamental e iniciativa de la oposición política); y c) los que ocasionalmente afectan la credibilidad del gobernante (transparencia de los actos de gobierno, nivel de represión política, apoyo de las élites al gobierno y apoyo de los ciudadanos al gobierno).

Retomar el difícil camino de la gobernabilidad democrática pasa por una condición fundamental: emprender un proceso de reinstitucionalización política que restablezca la vigencia de las instituciones como el encuadramiento en que se desenvuelve el cumplimiento de las reglas de juego. Esto no sólo supone que los principios y valores institucionales sean conocidos, aceptados y practicados por todos los ciudadanos (incluso aquellos que están contra esos principios y valores), sino que las instituciones readquieran consistencia y valor como organización y como procedimiento que da sustento del orden político, económico y social.

Para comenzar, sin duda, el principal factor de desinstitucionalización política han sido los partidos políticos. Han sido los promotores de la pérdida de la primacía de las reglas de juego político como principio organizador. Es la situación en la que no todos sus militantes conocen, no todos aceptan, ni todos practican los mismos principios y valores del comportamiento político. Cada cual ha ido por su lado, comportándose de acuerdo a sus propios principios y valores. Como partido político ha dejado de ser el referente de la acción ideológica de los individuos. Ha perdido su atributo como el mecanismo privilegiado a través del cual se moviliza el apoyo político de los ciudadanos a las políticas de un gobierno o su rechazo para hacer oposición a ellas. De esta manera, ha dejado de una instancia de deliberación política (y pública) para convertirse en una indomable maquinaria electoral para la defensa de pequeños intereses.

Los partidos han perdido valor y estabilidad como organización y en sus procedimientos. Siguiendo los argumentos de Huntington, como organización, ha perdido capacidad para adaptarse a las condiciones que le ha impuesto una sociedad cada vez más activa y exigente que pugna por la apertura de nuevos espacios de participación política. Y en sus procedimientos ha desplazado la deliberación, la formación y la trayectoria, por la confrontación, el amiguismo y el oportunismo político. La organización y los procedimientos que siguen los partidos latinoamericanos, no expresan otra cosa que los intereses de unos determinados grupos políticos. Así se definen sus agendas. Así se estructuran sus jerarquías. Reducidos a la pobre tarea de auspiciar microempresas electorales, al liberalismo y al conservatismo no les ha quedado otro remedio que convertirse en movimientos que avalan aspiraciones personales de líderes de ocasión o dirigentes desempleados que encuentran en la política una alternativa para resolver su problema de empleo. Sin capacidad para responder a una sociedad activa que quiere participar, los partidos se han convertido en grandes contribuyentes de la inestabilidad y el desorden que vive la región.

Pero las consecuencias no han sido sólo electorales. Poco a poco, la desinstitucionalización ha sido encubierta por un conjunto de reglas de juego “informales”, a través de las cuales los políticos han tratado de procesar sus intereses propios como si fueran los de todos. Es lo que O'Donnell llama la “otra institucionalidad”, en la que algunos comportamientos éticos y políticos no son precisamente los que están formalmente establecidos. El resultado ha sido la pérdida de límites entre lo público y lo privado (lo que aparece como público es en realidad privado) y entre política y economía (mientras que los políticos usan la política para enriquecerse, los empresarios financian a los políticos para obtener mayor rentabilidad en su negocio). Y por eso es que también han fracasado los controles políticos, legales y fiscales que pueden ejercer el Congreso, los tribunales y los organismos de control. Enmarcados por la “informalidad” partidista, las instancias de control se convierten en instancias de coadministración o cogobierno.

Así, entonces, la tarea de reinstitucionalizar los partidos pasa por dos puntos cruciales. Primero, la reconstitución de los contenidos políticos e ideológicos

que rigen su acción institucional. Se trata de recuperar la naturaleza deliberante de la acción partidista. Y segundo, la restauración de las reglas de juego político. Se trata de reconstruir las instancias y mecanismos de organización y participación partidista. Los partidos políticos permiten cristalizar y hacer explícitos los intereses contrapuestos, las tensiones y los conflictos latentes en una sociedad y hacen que los ciudadanos a unan entre ellos para definir sus fidelidades y prioridades por un proyecto político a seguir. Son demasiadas las evidencias que muestran como los proyectos que han buscado sustituir a los partidos políticos con “organizaciones de la sociedad civil” (¿?) en muchas partes del planeta, han terminado en el autoritarismo y la corrupción. Por frágiles y corruptos que parezcan, los partidos políticos siempre imponen una mínima condición de institucionalidad. Obligan el mantenimiento de unos canales institucionales que no sólo les permite reproducirse, sino que también aseguran la estabilidad de la democracia. Los partidos políticos deben recuperar su horizonte político e ideológico que les permita volver a jugar el papel de agente de representación, movilización y negociación de intereses contrapuestos y que fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos de acuerdo a la prioridad de sus fidelidades hacia los papeles establecidos o eventuales del sistema. La reinstitucionalización permite restablecer estabilidad a la acción gubernamental. No sólo por la continuidad que le imprime a la estructuración y gestión de políticas públicas, sino porque los actores políticos y sociales —con sus tensiones y conflictos— pueden retomar su lugar elementos claves del orden social.

Un segundo elemento crucial de una agenda para la gobernabilidad democrática debe estar orientado, por una parte, al restablecimiento de los contenidos políticos de la acción de gobierno y de las políticas públicas y, por otra, a la recuperación del contenido público de la acción de gobernados y gobernantes. Hay que procurar que los asuntos públicos que se deciden privadamente deben salir de la esfera privada. Los agentes privados pueden jugar un papel crucial en la gestión de esos asuntos. La política debe recuperar su valor como instancia de racionalización de las deliberaciones sobre los fines del Estado. Se trata de una tarea tendiente a “gubernamentalizar” la acción de gobierno. Es decir, tendiente a rescatar la especificación de los contenidos y campos en que se

desenvuelve el ejercicio de gobierno; la naturaleza política (deliberativa) y la razón pública de esos contenidos y campos de acción; y la refrendación del largo aliento o el impacto social que tienen las acciones y decisiones gubernamentales sobre las sociedades y los Estados.

Si se acepta el principio de Guillaume de la Perriere, en su crítica a Maquiavelo (*Miroir Politique*, 1567), en la que define el gobierno como “una manera de disponer las cosas para conducir las a un fin conveniente para cada una de las cosas que se gobiernan”, se debe aceptar que el gobierno no sólo se debe ocupar de una diversidad de fines específicos que no necesariamente están interconectados. El gobierno especifica que le compete al Estado y que no, que le compete a la sociedad y que no; separa lo que es relevante de lo que no lo es; y selecciona los dispositivos del gobierno que utilizará en el logro de sus objetivos. El ejercicio del gobierno da sentido y contenido determinado a la sociedad y al Estado. Sentido porque el gobernante le imprime un determinado rumbo a los ciudadanos y a las instituciones que son gobernadas, definiendo las intensidades, los ritmos y los tiempos del gobierno. Y contenido porque el gobernante define los asuntos que deben copar la agenda de acciones y decisiones de los ciudadanos y de las instituciones gobernadas.

Abordar el gobierno a través de la “manera de disponer las cosas...”, revela el contenido político que rige cada una de las acciones y decisiones del gobernante. Gobernar significa entonces:

- Poner en juego –a cada instante– el conjunto de creencias y valores que rigen los comportamientos de los individuos y las organizaciones, de manera que le permita ir modelando un determinado comportamiento a la sociedad y el Estado. Se trata de remover los obstáculos y ataduras del pensar y del que-hacer social e institucional para orientarlos en una dirección de la sociedad deseada por gobernantes y gobernados.
- Sacar adelante el proyecto de gobierno que estructura el orden hacia el cual deben confluir los ciudadanos y las organizaciones que se gobiernan.
- Producir y mantener los equilibrios de poder entre la multiplicidad de fuerzas e intereses que, provenientes de los distintos niveles de gobierno y de

las demás ramas del poder público, confluyen de manera favorable o desfavorable al desarrollo de un determinado proyecto (político) de gobierno.

Los comportamientos observados, el orden estructurado y la relación de fuerzas de poder político presente en los conflictos describen la trayectoria que los gobiernos son capaces de trazar. Dan cuenta de la capacidad que tuvo para conducir las cosas gobernadas a un fin conveniente para cada una de ellas, así como del conjunto de condiciones que le permitieron a un gobernante traducir sus intenciones en hechos de gobierno.

Bibliografía

Achard Diego y Flores Manuel, "Gobernabilidad: Un Reportaje de América Latina", PNUD, Fondo de Cultura Económica, México 1997

Altman David y Castiglioni Rossana, "¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?", Documento de Trabajo, 2000

CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2000.

Chesneaux Jean, "Modernité Monde", La Découverte, París, 1989

Cornia, G Andrea, "Convergencia sobre Asuntos de Gobernabilidad, Disensiones sobre Políticas Económicas. Analizando el Informe del Banco Mundial de 1997", Institute for Development Economics Research, 1998

Dorby Michel, "Sociología de las Crisis Políticas", Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París, 1992

Foucault, Michel, "La Gubernamentalidad", Ed La Piqueta, 1977

Friedman Milton & Rose, "La Tiranía del Statu Quo", Ariel, Barcelona 1984

Jessop, Bob El Ascenso del "Buen Gobierno" y los Riesgos del Fracaso: el caso del desarrollo económico, Documento de Trabajo, 1999

Heifetz, Ronald, "Liderazgo Sin Respuestas Fáciles", Paidós, 1990

Huntington Samuel, Crozier Michel y Wanakuti Joji, "La Crisis de la Democracia". Informe presentado a la Comisión Trilateral, 1975

Kauffman Daniel, "La Calidad del Crecimiento", Banco Mundial, 2000

Linz Juan, "La Quiebra de las Democracias", Alianza Universidad, Madrid, 1995

Lipset Seymour, "Estructuras de División, Sistemas de Partidos y Alineamientos Electorales", en Varios "Diez textos básicos de ciencia política" Ariel, Ciencia Política, Barcelona 1992

Mayntz Renata, "Teoría de la Governance" Desafíos y Perspectivas, Documento de trabajo, 1998

Medellín Torres Pedro, "El Retorno a la Política. La Gubernamentalización del Gobierno", Ed Tercer Mundo-CIDER, 1998

Moulian Tomás, "Anatomía de un Mito", ARCIS Universidad, Santiago de Chile, 1997

Nogueira Marco, "Democracia Política, Gobernabilidad y Representación", en Revista Reforma y Democracia, No 1, CLAD, 1994

Santiso Carlos, Gobernabilidad Democrática y Reformas Económicas de Segunda Generación en América Latina, el Seminario "La Reinención de la Política y de la Ciudadanía". IIG, Enero de 2001

Cuadro organizativo del Primer Encuentro de Ex Presidentes Latinoamericanos

Presidencia:

Antonio Garrigues Walker - Presidente FJOG

José Varela Ortega - Vicepresidente FJOG

L. Enrique García - Presidente Ejecutivo CAF

Dirección General del Encuentro:

Francisco Prados de la Escosura - Director General FJOG

Pedro Medellín Torres - Director Ejecutivo FJOG (Colombia)

Coordinación Académica:

Cecilia López Montaña - CAF

Pedro Medellín Torres - FJOG (Colombia)

Equipo de Trabajo:

Adriana Treebelcok, FJOG - Colombia

Leonardo García Suárez, FJOG - Colombia

Lucía Nieto Huertas, FJOG - España

Adriana Camacho, Corporación Escenarios

Comunicaciones:

Ramón Jimeno

Coordinación Editorial:

Horst Grebe

