

El Foro de Biarritz es una iniciativa del Centro de Management Europa América Latina (CMEAL) y la Ciudad de Biarritz, que ha promovido desde el año 2000 un encuentro anual entre líderes europeos y latinoamericanos, con el propósito de fortalecer las relaciones de cooperación entre ambas regiones. Esta iniciativa cuenta además con el soporte del Gobierno del País Vasco, la Corporación Andina de Fomento, la Corporación Escenarios y de otras instituciones europeas y latinoamericanas.

Cinco Foros se han realizado en la Ciudad de Biarritz y otros tres en Valle de Bravo (México), Bogotá (Colombia) y Santiago de Chile. En los primeros eventos se examinó principalmente el estado de las relaciones entre Europa y América Latina, luego se añadieron otros temas más específicos como el de la estrategia birregional de cara a las transformaciones europeas y latinoamericanas, la cuestión de los nexos entre identidad e integración, la gobernabilidad democrática y la cohesión social, y todo ello en el contexto de una interdependencia creciente originada por las dinámicas de la globalización.

El Foro de Biarritz se ha convertido en uno de los principales espacios de diálogo político abierto entre los líderes europeos y latinoamericanos. Es un espacio de encuentro cada vez más codiciado por los responsables políticos, empresarios, académicos y comunicadores.

La presente publicación contiene los documentos más importantes del Foro de Biarritz. Los debates han favorecido un mejor conocimiento recíproco de las problemáticas comunes a los dos continentes, pero también han contribuido a sobrepasar las divergencias profundas de interés. Permitieron evaluar juntos los progresos de la Constitución europea, los de la integración latinoamericana y reflexionar sobre un modelo de desarrollo propio a América Latina.



América Latina: la gobernabilidad amenazada

Memorias del Foro de Biarritz

Memorias
del Foro
de Biarritz

América Latina: la gobernabilidad amenazada

América Latina:
la gobernabilidad amenazada
Memorias del Foro de Biarritz

Memorias del Foro de Biarritz

América Latina: la gobernabilidad amenazada



Corporación Andina de Fomento



BIARRITZ



CORPORACIÓN ESCENARIOS



© Corporación Escenarios CAF / Foro de Biarritz, 2008
© De la presente edición: Plural editores, 2008

Primera edición: octubre de 2008
DL: 4-1-2315-08
ISBN: 978-99954-180-0

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador N° 2337 esq. c. Rosendo Gutiérrez
Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia
e-mail: plural@plural.bo / www: plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	7
Prólogo	9

Documentos del Grupo de Biarritz

Mercado, cohesión social y democracia, 2005	15
Movimientos, partidos y gobernabilidad en América Latina, 2006	45

Documentos del Foro de Biarritz

El modelo de desarrollo de América Latina y la globalización, 2003	61
Relanzamiento de las relaciones América Latina-Europa, 2004	77
Globalización, democracia y territorio, 2005	89
Las nuevas identidades como puente entre Europa y América Latina, 2006	123
Cohesión social y gobernabilidad en América Latina, 2007	143
Referencias bibliográficas	165

Presentación

El Foro de Biarritz es una iniciativa del Centro de Management Europa América Latina (CMEAL) y la Ciudad de Biarritz, que ha promovido desde el año 2000 un encuentro anual entre líderes europeos y latinoamericanos, con el propósito de fortalecer las relaciones de cooperación entre ambas regiones. Esta iniciativa cuenta además con el soporte del Gobierno del País Vasco, la Corporación Andina de Fomento, la Corporación Escenarios y otras instituciones europeas y latinoamericanas.

Cinco Foros se han realizado en la Ciudad de Biarritz y otros tres en Valle de Bravo (México), Bogotá (Colombia) y Santiago de Chile. En los primeros eventos se examinó principalmente el estado de las relaciones entre Europa y América Latina, y luego se añadieron otros temas más específicos como el de la estrategia birregional de cara a las transformaciones europeas y latinoamericanas, la cuestión de los nexos entre identidad e integración, la gobernabilidad democrática y la cohesión social, y todo ello en el contexto de una interdependencia creciente originada por las dinámicas de la globalización.

El Foro de Biarritz se ha convertido en uno de los principales espacios de diálogo político abierto entre los líderes europeos y latinoamericanos. Es un espacio de encuentro cada vez más codiciado por los responsables políticos, así como también por empresarios, académicos y comunicadores.

La presente publicación contiene los documentos más importantes del Foro de Biarritz, cuyos debates han favorecido a un mejor conocimiento recíproco de las problemáticas comunes a los dos continentes, y también han permitido superar las divergencias profundas de interés, lo que a su vez ha posibilitado evaluar los progresos de la Constitución europea, los de la integración latinoamericana y reflexionar sobre un modelo de desarrollo propio a América Latina.

Deseo expresar mi agradecimiento a la Corporación Escenarios que preside el ex Presidente de Colombia Ernesto Samper, socio esencial de esta aventura. De igual manera, dejo constancia de mi reconocimiento personal a Enrique García, Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, que se ha sumado con entusiasmo a la iniciativa del diálogo de Biarritz, y se ha convertido en el principal socio estratégico de este esfuerzo.

Estoy seguro de que la publicación de este libro contribuirá a la divulgación amplia de los temas tratados en los años pasados, así como la importancia de profundizar a varios de ellos en el futuro.

Didier Borotra

Senador Alcalde
de la Ciudad de Biarritz

Prólogo

Rodrigo Borja
Ex Presidente de Ecuador

Ha sido importantísima la tarea cumplida en estos años por el Foro de Biarritz, bajo la inspiración y conducción del Senador Alcalde Didier Borotra. Los diálogos que el Foro ha promovido entre líderes europeos y latinoamericanos han echado mucha luz sobre los temas más relevantes de nuestro tiempo.

El Foro ha coincidido con la era de la postguerra fría y con las revoluciones digital y biotecnológica, que han marcado una nueva etapa histórica para la humanidad.

Dos hechos emblemáticos marcaron el término de la guerra fría: la caída del muro de Berlín y el desplome de la Unión Soviética. Fueron dos acontecimientos inesperados y espectaculares. El muro de Berlín no fue solamente una enorme pared de concreto levantada en 1961 por el gobierno de la República Popular de Alemania, que partía en dos a una ciudad y que encarcelaba a diecisiete millones de alemanes, sino también el símbolo de la intransigente hostilidad entre dos sistemas filosófico-políticos. Y el colapso de la Unión Soviética, acompañado de la desintegración del bloque de países marxistas alineados bajo su poder, fue la caída de uno de los grandes imperios que ha conocido la historia.

Con la conclusión de la guerra fría la humanidad quiso empezar a respirar tranquila. Pero los problemas no terminaron. Nuevos conflictos sustituyeron a los anteriores y progresivamente se desvaneció la ilusión de que el fin de la confrontación Este-Oeste traería un período de paz y de prosperidad económica. Nuevos conflictos y nuevas tensiones surgieron o se reactivaron en muchos lugares del planeta. Las guerras "entre" Estados fueron sustituidas por las guerras "dentro" de los Estados por motivos políticos, culturales, étnicos o religiosos.

Desde otra perspectiva, con la disipación del conflicto Este-Oeste se puso evidencia, con todo su dramatismo, la contradicción Norte-Sur, que va camino de agudizarse bajo el nuevo orden político y económico internacional.

El mundo unipolar trajo una primera consecuencia de dimensión planetaria: la onda expansiva del neoliberalismo, con su Estado desertor, la derechización política de las cúpulas dirigentes, la globalización de las economías, la privatización indiscriminada, la llamada "desregulación", el sometimiento de la economía a las fuerzas del mercado y otras propuestas de esta índole. Con ellas advino una suerte de darwinismo económico que proclama la supervivencia del más apto. Renacieron políticas de proteccionismo comercial en los países industriales con graves quebrantos para el mundo subdesarrollado. La agudizada dinámica de la acumulación del poder y de la riqueza causa estragos a la población pobre del planeta y las teorías económicas del "derrame" o del "goteo" en beneficio de los sectores desafortunados, que alentaron los ilusos o los interesados, no han funcionado.

Pero la sensación de bienestar y seguridad que se respiraba en el primer mundo se interrumpió el 11 de septiembre del 2001 por el estruendo de los más bárbaros e inhumanos atentados de la historia del terrorismo consumados en Nueva York y en Washington por kamikazes islámicos, en nombre de Alá

Una sensación de miedo recorrió el planeta. El miedo es uno de los elementos fundamentales de la historia. Cada época histórica tuvo sus propios miedos. La pasión del miedo ha movido las civilizaciones porque ha desencadenado procesos químicos en los sistemas neurotransmisores de los gobernantes, los líderes sociales y los pueblos. La pasión del miedo, como todas las pasiones, produce este efecto primario. Y el miedo actual de la civilización occidental es al terrorismo, no a la guerra fría ni a la confrontación nuclear entre potencias, como antes. Las decisiones gubernativas que se han tomado pueden explicarse en función del miedo prevaleciente en este momento, que es el miedo a cualquiera de las modalidades globales del terrorismo moderno: nuclear, químico, bacteriano o informático.

El terrorista Bin Laden, en una declaración televisiva, dictó una sentencia siniestra: que se olviden los norteamericanos y los occidentales de la palabra "seguridad".

Estos sucesos cambiaron el curso de la historia del siglo XXI. La respuesta del gobierno norteamericano fue inmediata. Desplegó sus fuerzas militares sobre Afganistán e Iraq. Y surgió en seguida la "doctrina Bush" con su guerra preventiva, destinada a adelantarse a las acciones del terrorismo en cualquier lugar del planeta.

Sin embargo, estos hechos complicaron mucho el tema de la seguridad norteamericana y europea, porque la "disuasión creíble" de la guerra fría, que era la disuasión nuclear dirigida hacia el Este, tiene poca o ninguna eficacia ante los fundamentalismos islámicos y otras fuerzas contestatarias del Sur. Los mecanismos disuasorios que se utilizaron en el curso de la guerra fría no tienen efecto alguno sobre los fanatismos político-religiosos en boga. ¿Le importa la amenaza de una bomba atómica a un integrista fanático del mundo islámico,

convencido de que su muerte en el combate contra los "infeles" le garantiza la bienaventuranza eterna? ¿Puede detener esa amenaza a un musulmán que actúa en nombre de Alá? Ni todo el sistema nuclear global, que comprende a los Estados Unidos, Europa, Rusia e incluso China, es disuasivo eficaz para las nuevas circunstancias.

Al analizar la situación y perspectivas de la postguerra fría, el profesor norteamericano de origen polaco Zbigniew Brzezinski afirma que en la postguerra fría el "tablero" donde se juegan los destinos del planeta ha vuelto a ser Eurasia, en cuya periferia occidental -Europa- está localizada gran parte del poder político y económico mundial y cuya región oriental -Asia- se ha convertido en un centro de crecimiento económico vital, acompañado de una creciente influencia política.

En los términos planteados por Brzezinski, Eurasia es el continente territorialmente más extenso -que va desde Lisboa, al Oeste, hasta Vladivostok, al Este-, en el que están situados los Estados más activos y dinámicos del mundo, las seis economías más importantes -excepto la norteamericana, obviamente-, los seis países que gastan más en armamentos después de los Estados Unidos, todas las potencias nucleares excepto una y los dos países más poblados del planeta. Dice Brzezinski que la suma del poder económico euroasiático supera al estadounidense, pero "afortunadamente para los Estados Unidos, Eurasia es demasiado grande como para ser una unidad política".

En este contexto geopolítico y geoestratégico euroasiático hay que situar a China, Japón e India y mirar sus perspectivas de futuro. La India ha experimentado el segundo más rápido crecimiento económico del mundo, después de China, con una media superior al 6% anual, que se aceleró al 7,5% en los años 2005 y 2006. Un estudio de Goldman Sachs realizado en el 2003 prevé que durante los próximos cincuenta años la India será el país de más rápida expansión económica y que en el año 2050 su economía será cinco veces más grande que la del Japón, con un crecimiento de su ingreso per cápita de 35 veces sobre el actual.

Las cuatro mayores economías en desarrollo del tercer mundo: China, India, Brasil y Rusia -los países denominados BRICs-, representaban a comienzos del siglo XXI alrededor del 25% del producto bruto mundial. Fue el economista Jim O'Neill, del Goldman Sachs Group, quien acuñó en el 2003 el acrónimo BRICs para designar a ese grupo de países cuyos mercados emergentes se encontraban en rápida expansión, respecto de los cuales el banco de inversiones norteamericano suponía que se convertirían hacia el año 2050 -en conjunto, aunque sin una integración política o económica ni asociación comercial- en una de las cuatro economías dominantes del mundo, con alrededor del 39% de la población mundial y con un producto interno bruto de 15.435 trillones de dólares.

Thomas Friedman, en un artículo publicado en The New York Times en octubre del 2006, afirmó que la etapa de la postguerra fría -que, en su concepto, había sido muy provechosa para la humanidad por el colapso del comunismo,

la extensión de la democracia de mercado libre y la estabilidad asegurada por el poderío de los Estados Unidos— había terminado el 9 de octubre del 2006 con el ensayo nuclear subterráneo de Corea del Norte, que abrió una nueva etapa histórica muy problemática, caracterizada por tres elementos potencialmente explosivos: una Asia con armas nucleares, un Oriente Medio nuclear y la desintegración de Iraq en el corazón del mundo árabe. Esta nueva etapa, según Friedman, se definiría por el desarrollo de armas nucleares en Japón, Taiwán y Corea del Sur, en Asia; y, en los países del Medio Oriente gobernados por los árabes sunnitas —Arabia Saudita, Egipto y probablemente Siria—, después de que los chiitas iraníes hayan desarrollado la bomba atómica.

Esto dará lugar a un mundo terriblemente volátil.

Estos y otros temas se han afrontado en los fecundos diálogos del Foro de Biarritz, desarrollados al más alto nivel académico y político, bajo la clara visión del Senador Alcalde Borotrá y de quienes, junto a él, han dinamizado y orientado el grupo, como Ernesto Samper, ex Presidente de Colombia.

Quito, mayo de 2008

Documentos del Grupo de Biarritz

Mercado, cohesión social y democracia, 2005

*José Antonio Ocampo*¹

Las brechas que se han generado en el mundo en desarrollo entre las expectativas que generó la extensión de los regímenes democráticos y sus resultados, por una parte, y entre las reformas orientadas a ampliar el papel del mercado en los procesos económicos y sus resultados, por otra, son notorias. Esto refleja, a su vez, las dificultades más amplias para generar una buena relación entre mercado, cohesión social y democracia. Aunque las tensiones que existen para ello en el mundo globalizado se expresan por igual en el mundo industrializado y en los países en desarrollo, en estos últimos la tensión es particularmente acentuada.

América Latina es quizás el mejor –aunque ciertamente no el único– ejemplo de ello. América Latina fue la región del mundo en desarrollo donde la adopción de las reformas de mercado coincidió en forma más temprana y generalizada con la consolidación de la democracia representativa –una coincidencia que algunos autores resaltaron como un hecho histórico en la historia de la democracia latinoamericana (véase, por ejemplo, Domínguez y Purcell, 1999). Esta coincidencia permite ver mejor la relación de ambos procesos con las frustraciones que expresa la ciudadanía. En efecto, de acuerdo con las encuestas regionales realizadas por Latinobarómetro (2004), mientras el 72% de la población opinaba en 2004 que la democracia es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado y el 53% consideraba a la democracia como el mejor sistema de gobierno, sólo el 29% se sentía satisfecha con su funcionamiento. Igualmente, aunque la mayoría de la población latinoamericana consideraba que la economía de mercado es el

¹ Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Una versión previa de este ensayo fue preparada como documento de base para el proyecto del PNUD sobre Democracia en América Latina (PNUD, 2004).

único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado (60%), la satisfacción con sus resultados era aún inferior a la de la democracia (19%).

Este ensayo analiza cómo construir una mejor relación entre mercado, cohesión social y democracia. Está dividido en cuatro secciones. La primera presenta tres principios para una buena relación entre economía y democracia. La segunda analiza algunas instituciones nacionales orientadas a mejorar esta relación. La tercera hace algunas consideraciones sucintas sobre las instituciones internacionales. La cuarta presenta unas breves conclusiones.

Tres principios para una buena relación entre economía y democracia

Democracia es extensión de ciudadanía

El punto de partida de este ensayo es que democracia es mucho más que régimen democrático, es decir que las instituciones electorales, el equilibrio y control mutuo de los poderes, las responsabilidades de las mayorías y los derechos de las minorías que caracterizan a los regímenes democráticos.² Democracia es la extensión del concepto de la igualdad jurídica y, por ende, de los derechos ciudadanos, en un sentido amplio, es decir como ciudadanía civil, política y social.

Este concepto fuerte de democracia se identifica, así, con una visión moderna y amplia de ciudadanía, que va más allá de los derechos civiles y políticos. Identifica, en particular, a la democracia como la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación (CEPAL, 2000).

Estas visiones interrelacionadas de democracia y de ciudadanía resaltan, además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos, que han sido, por lo demás, el producto de un largo proceso histórico. Si bien los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales se rigen por estatutos jurídicos diversos en cuanto a su carácter, exigibilidad y mecanismos de protección, todos forman parte de los derechos fundamentales de las personas, reconocidos en las declaraciones y convenciones internacionales correspondientes. De esta manera, si no se logran avances respecto de los derechos económicos, sociales y culturales —e incluso

² Este es el mensaje central del reciente estudio del PNUD (2004) sobre la democracia en América Latina, así como el ensayo de O'Donnell (2002) que le sirvió de base.

de los derechos civiles, aún de limitada aplicación en los países en desarrollo—, los derechos políticos, tan difícilmente alcanzados en muchos países, tienden a perder sentido para los sectores de menores recursos.

El reconocimiento de la igualdad jurídica de las personas es quizás el avance más trascendental de la era moderna y estuvo asociado al surgimiento del capitalismo moderno, que exigía reconocer a quienes transan en el mercado como iguales ante la ley. En el pensamiento económico, este concepto ha tenido un renacimiento contemporáneo en la literatura institucionalista, que ha hecho énfasis en el buen funcionamiento de los sistemas jurídicos, incluyendo la igualdad ante la ley, así como el respeto a los derechos de propiedad, como elementos esenciales para la reducción de los costos de transacción y, por ende, para el buen funcionamiento de los mercados (North, 1990).

Sin embargo, una extensa literatura histórica, tanto de carácter político como económico, ha hecho énfasis en la tensión que también existe entre igualdad social y derechos de propiedad, en la medida en que los segundos consolidan también la desigualdad en la distribución de la riqueza y el ingreso que genera el funcionamiento de los mercados. De ahí se deriva la persistente ambivalencia histórica de la relación entre pensamiento liberal y democracia (véase, por ejemplo, Bobbio, 1989).

La superación, siempre incompleta, de la tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad sólo ha sido posible a través de la ciudadanía política, que ha ido incorporando gradualmente principios de ciudadanía social a lo largo de la historia. Estos principios se refieren a medidas sociales redistributivas que compensan la desigualdad generada o reproducida por las fuerzas del mercado, pero también a regulaciones económicas que buscan afectar directamente la relación entre el funcionamiento de los mercados y la distribución de la riqueza y el ingreso. La extensión de ciudadanía social ha significado, por lo tanto, la expansión del papel regulador y redistributivo del Estado. Los defensores más acérrimos del libre mercado han visualizado estas intervenciones como una fuente de “distorsiones” al funcionamiento de los mercados e incluso como una restricción llana y simple a los derechos de propiedad. Este es, de hecho, uno de los temas que diferencia profundamente a las distintas escuelas de pensamiento económico.

Como corolario, estas intervenciones del Estado deben ser analizadas no sólo en función de los efectos sobre el funcionamiento de los mercados sino también de los beneficios que generan (Atkinson, 1999). Esto significa que la eficacia de dichas intervenciones depende de su capacidad para reducir desigualdades generadas por las fuerzas del mercado y de los beneficios que deriva la sociedad de una mayor igualdad y cohesión social. Entre estos beneficios se cuentan los efectos positivos que tiene la mejor distribución del ingreso sobre el crecimiento económico, así como del mayor atractivo a invertir en sociedades que se caracterizan por una mayor cohesión social y estabilidad política.

En sociedades altamente desiguales, la superación de la tensión entre los principios mencionados es particularmente compleja. En primer término, la garantía de una efectiva igualdad de oportunidades resulta de por sí más difícil, ya que las personas que están en situación de desventaja no han llegado a ella por obra de una sola carencia, sino de una combinación de ellas. De allí que igualar las oportunidades requiera integralidad y un tratamiento diferenciado (acción positiva) para quienes son distintos o están en situaciones disímiles.

Además, la igualdad de oportunidades es un objetivo insuficiente. En efecto, el mérito como factor de movilidad da lugar a ascensos y descensos sociales y, a la larga, genera desigualdad de oportunidades. Por otra parte, en la medida en que la sociedad no ofreció oportunidades adecuadas a un amplio contingente de la población en etapas tempranas de su vida, produjo pérdidas que son en gran medida irreparables —por ejemplo, en el caso de aquellas personas que experimentaron desnutrición en su infancia o no alcanzaron los niveles mínimos de educación necesarios para una buena inserción productiva. De allí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no sólo de oportunidades.

En esta visión de democracia y ciudadanía, la equidad social es vista, por lo tanto, como un objetivo en sí mismo, como la verdadera expresión de los propósitos colectivos que animan a la sociedad y, por ende, como principio básico de cohesión social. La defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, y su redefinición gradual hacia formas más complejas (Borja, 2002) se transforman, por lo tanto, en el objetivo mismo del desarrollo.

Si bien la visión de estos derechos como un todo indivisible es objeto de amplio consenso, su indivisibilidad es mucho más compleja cuando se pasa al plano de su aplicación. Como es evidente, la sola declaración política del “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) no permite crear riqueza o repartir lo inexistente. Su instrumentación debe ser compatible, por lo tanto, con el nivel de desarrollo alcanzado y, como veremos, con el “Pacto Fiscal” imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, lo *máximo entre lo realizable*.

Al afirmar esto es necesario no olvidar, sin embargo, que la contrapartida de todo derecho son las responsabilidades y obligaciones de los miembros de la sociedad que acceden a los beneficios sociales correspondientes (Palme, 2000).

Entre estas responsabilidades se encuentran la de contribuir (en la medida de las capacidades) a la producción, cumplir las obligaciones tributarias y participar en la esfera pública.

Democracia es diversidad

El segundo concepto esencial para el análisis de la relación entre economía y democracia se puede formular de manera simple: democracia es diversidad. En efecto, la ciudadanía no tiene sentido cuando los ciudadanos carecen de opciones entre las cuales elegir. Afortunadamente, la historia indica que aún las economías de mercado se caracterizan por su diversidad, por diferentes “variedades de capitalismo”, para utilizar la expresión de Albert (1992) y Rodrik (1999).

En efecto, aún detrás de la tendencia al fortalecimiento de las relaciones de mercado, el mundo moderno sigue mostrando variedades en las mezclas entre Estado y mercado. En los países industrializados, siguen existiendo modelos diversos, que abarcan desde el Estado de Bienestar limitado de los Estados Unidos hasta los más elaborados Estados de Bienestar del continente europeo (Alesina y Glaeser, 2004). En América Latina, existen países que destinan al gasto social entre el 4 y el 6% del PIB y otros, como Uruguay, que destinan más del 20% (CEPAL, 2004, cap. IV). Existen modelos de privatización radical de empresas estatales y otros donde este proceso ha sido limitado. Y existen distintos modelos de reestructuración de la seguridad social, con diversos componentes de solidaridad y diferentes mezclas de participación pública y privada.

Esta visión tiene, además, sustento conceptual en la idea según la cual, aún si las funciones básicas de las instituciones son las mismas, la forma particular que adoptan es variable. Este hecho está asociado, entre otras razones, a que todo desarrollo institucional exige un proceso activo de aprendizaje, que da lugar a trayectorias diferentes (Rodrik, 2001). Para expresarlo en otros términos, implica que el desarrollo institucional (“capital institucional”), así como la construcción de mecanismos de cohesión social (“capital social”), son procesos esencialmente *endógenos*.³

En contra de esta visión milita el fundamentalismo de mercado, que pregona la idea de que existe un modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países en todas las circunstancias, y una visión de la “economía de mercado” como antagónica del intervencionismo estatal. En los últimos años, el peso de esta visión se ha venido moderando, gracias al reconocimiento del desarrollo institucional y, por ende, del Estado como complementarios del mercado, así como del “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas nacionales como

3 Esta es una característica que comparten con el capital humano y la capacidad tecnológica (“capital conocimiento”).

elemento esencial de la asistencia oficial para el desarrollo y de las políticas de los organismos financieros internacionales. Cabe resaltar, sin embargo, que estos principios siguen entrando frecuentemente en contradicción con la condicionalidad que acompaña el apoyo financiero internacional.

Una de las expresiones de esta visión revisionista es la idea de "generaciones de reformas". En efecto, se dice que para superar los problemas que han experimentado las economías en desarrollo con los procesos de liberalización se necesita complementar la primera con una segunda generación de reformas. Las fronteras entre las "generaciones" de reformas se han desdibujado progresivamente. Incluso las primeras, asociadas a la liberalización de la economía y a la disciplina macroeconómica, se han prestado a distintas interpretaciones y sobre su contenido existen diferencias de énfasis y amplias polémicas. La segunda generación de reformas tiene tantos significados como interpretaciones posibles de lo que es un desarrollo institucional adecuado, el foco de atención de quienes la propugnan. La necesidad de mejorar los resultados de las reformas en términos de equidad puede presentarse como un llamado a una tercera generación de reformas, que sitúe este objetivo en el centro de la agenda de las políticas públicas.

Esta no es la manera más apropiada de plantear la necesidad de cambio. El concepto de "generaciones" de reformas lleva implícita la visión de procesos lineales y universales, en que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos sobre los cuales se construyen los nuevos pisos del edificio. Esta afirmación resulta ciertamente inapropiada cuando la fragilidad de algunos de los cimientos da lugar a problemas que luego se trata de resolver en etapas posteriores. Este es, por ejemplo, el caso en el cual la liberalización da lugar a mayores niveles de inestabilidad macroeconómica, a la destrucción de encadenamientos productivos y tecnológicos que no son sustituidos por otros de nuevo corte, o a crecientes dualismos en las estructuras productivas. En este caso, será necesario, más bien, "reformular las reformas" (French-Davis, 1999; CEPAL, 2000).

La misma confusión terminológica afecta la idea de que es necesario "consolidar" las reformas. Hay un sustrato mínimo en torno del cual existe un cierto grado de consenso (aunque también voces discordantes): consolidación de los logros en materia macroeconómica, sobre todo con respecto a la reducción de la inflación y la mejoría de las cuentas públicas, apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, mayor participación del sector privado en el desarrollo y necesidad de contar con Estados más eficientes. Sin embargo, todos estos términos tienen significados diferentes para distintos analistas y, de hecho, no hay un solo modelo de manejo macroeconómico que garantice la estabilidad (incluso, como se señala más adelante, hay discrepancias sobre lo que significa "estabilidad macroeconómica"), ni una única forma de integrarse a la economía internacional, o de combinar los esfuerzos de los sectores público y privado. Estas diferencias se reflejan tanto en el mundo industrializado como en los países en desarrollo, en el que la diversidad de soluciones a los temas propuestos en este

consenso mínimo son a veces más importantes que la supuesta homogeneidad de las "economías de mercado".

En realidad, la idea de que debe existir una especie de patrón, estilo o modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países, no sólo es ahistórica, sino nociva y contraria a la democracia. El apoyo a la democracia está ligado al reconocimiento de que ella genera una diversidad de soluciones a los problemas de la gente.

La democracia y las reglas macroeconómicas claras y fuertes son complementarias

La valoración positiva de la diversidad no debe hacernos perder de vista que, en no pocas ocasiones, han existido políticas que terminan destruyendo los fundamentos sobre los cuales funcionan los sistemas económicos, es decir cayendo en el "populismo económico", para emplear el concepto sugerido hace algunos años por Dornbusch y Edwards (1989).

Aunque este concepto no se ha empleado en forma sistemática en los debates contemporáneos, suele utilizarse —y así, por lo tanto, lo emplearemos aquí— para referirse a prácticas macroeconómicas que tienden a generar prosperidades transitorias pero que, debido a la insostenibilidad de los niveles de gasto público o privado que promueven, conducen inexorablemente a la crisis. También ha sido utilizado para hacer alusión a políticas que buscan redistribuir el ingreso mediante formas de regulación económica que distorsionan el funcionamiento de los mercados, pero en tal sentido es difícil diferenciarlo del intervencionismo estatal en un sentido más amplio.

Este concepto ha sido criticado, con razón, por su imprecisión y la falta de relación clara con el concepto de populismo desarrollado por la ciencia política, que se refiere a formas particulares de movilización de masas basadas en promesas de bienestar social. En efecto, el "populismo económico", tal como fue definido en el párrafo anterior, ha sido practicado en no pocos casos por regímenes políticos no populistas, incluso dictatoriales, y aún por regímenes económicos aparentemente muy ortodoxos. Esto es cierto, por ejemplo, de países que han utilizado los períodos de euforia en los mercados internacionales de capitales para llevar a cabo procesos de liberalización financiera acelerados, acompañados de sobrevaluación de las monedas nacionales y otros desequilibrios macroeconómicos, que terminan desencadenando primero expansiones aceleradas del gasto público y privado y, posteriormente, fuertes crisis macroeconómicas. Por eso, quizás sería mejor referirse a estas políticas como "facilismo macroeconómico" más que como "populismo".⁴

El corolario más importante de este ambiguo concepto es, sin embargo, que el avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas

4 Este es el término que sugirió Arturo O'Connell al revisar una versión previa de este ensayo.

claras y fuertes no deben verse como antagónicas, sino como complementarios. Existen al menos dos razones poderosas para ello. La primera es que para que la política pública sea eficaz y sostenida tiene que haber consistencia entre las distintas metas establecidas por las autoridades. De hecho, la falta de consistencia ha sido una de las principales causas de los dolorosos ajustes que ha sido necesario realizar en el diseño de política, como ocurrió en los años ochenta y en las crisis más recientes en el mundo en desarrollo.

La segunda es que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas no sólo en términos económicos, sino también sociales. Los efectos regresivos de la inflación –y, especialmente, de la alta inflación– han sido constatados ampliamente en el pasado en el mundo en desarrollo. También lo han sido los efectos de los desórdenes cambiarios, ya que la fuga de capitales garantiza una cobertura adecuada de los intereses de los sectores poderosos, al tiempo que los ajustes posteriores del tipo de cambio, agudizados por la fuga de capitales, elevan la carga del servicio de la deuda externa y redistribuyen dicha carga hacia otros sectores sociales.

La “década perdida” de los años ochenta y los fuertes vaivenes macroeconómicos de los noventa han permitido constatar que la inestabilidad *real* –es decir, los ciclos económicos agudos– también tiene costos sociales elevados. Las recesiones provocan una desorganización de los servicios sociales que provee el Estado; una rápida elevación del desempleo y la pobreza, que no se revierte al mismo ritmo o sólo lo hace en forma incompleta durante el período posterior de recuperación económica; pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, que puede llevarlos al desempleo estructural; y, en condiciones críticas, deserción escolar, que sacrifica para siempre las oportunidades de quienes abandonan sus estudios. La inestabilidad real castiga, además, en forma severa a las empresas más pequeñas, en especial, aunque no únicamente, por su acceso inestable al crédito.

La consistencia de las políticas y la estabilidad son, por lo tanto, condiciones necesarias para lograr las metas del desarrollo. En efecto, cuando predomina la recesión, el desempleo, la inflación creciente o las crisis de balanza de pagos, la agenda de largo plazo tiende a desaparecer, y la recuperación del control macroeconómico se convierte en el más urgente y a veces el único objetivo de la política económica. Un contexto caracterizado por la estabilidad y la consistencia de las políticas alarga el horizonte temporal de los individuos, las empresas y las autoridades y, por ende, facilitan el buen funcionamiento de la democracia.

Sin embargo, la estabilidad y la consistencia de las políticas son condiciones necesarias pero no suficientes para un mejor desempeño social en un contexto democrático. En particular, muchas de las metas estructurales que se han venido formulando durante el período de las reformas económicas en el mundo en desarrollo carecen de una dimensión social evidente o incluso tienen una dimensión negativa –por ejemplo, cuando la meta correspondiente es reducir

el tamaño del Estado, incluso a costa de sacrificar la política social. Por lo tanto, el conflicto no se plantea entre política social, por una parte, y estabilidad y consistencia macroeconómicas por otra, sino entre ésta y las prioridades de largo plazo.

Además, la baja inflación y las cuentas fiscales equilibradas son componentes de la estabilidad y la consistencia macroeconómica, pero no son sinónimos (CEPAL, 2000, Vol. III, cap. 1; Ocampo, 2001). Esta es una consideración importante, ya que la mayor parte de las medidas macroeconómicas se han concentrado en estos dos aspectos. Entre otros ejemplos, en la antesala de sus respectivas crisis de los años noventa, México y las economías del Sudeste de Asia presentaban un equilibrio o un excedente fiscal y bajas tasas de inflación, al tiempo que exhibían atrasos cambiarios y déficit insostenibles en cuenta corriente, asociados a cuantiosos déficit privados (Marfán, 2005). En otros casos, en los que la inflación y la política fiscal también estaban controladas, el problema más grave era la alta concentración de deuda pública y/o externa en el corto plazo.

Todo esto resalta la importancia de lograr mayores niveles de estabilidad macroeconómica, en un sentido amplio del término, que incluye no sólo sostenibilidad fiscal y bajos niveles de inflación, sino también estabilidad del crecimiento económico y de las cuentas externas. Indica que lograr estabilidad de precios o un crecimiento rápido con rezago cambiario resulta costoso a la larga, al igual que con políticas procíclicas que agudizan los efectos de los ciclos financieros internacionales sobre las economías; o una aplicación demasiado estrecha de los objetivos de estabilización de precios, que ignore los costos de transición que pueden generar las políticas anti-inflacionarias. Las fórmulas para alcanzar la estabilidad, en este sentido amplio del término, son diversas y pueden dar lugar a múltiples disyuntivas, cuya solución recae en última instancia sobre las instituciones democráticas.

Las instituciones nacionales

Mercado, Estado y sociedad

El análisis precedente indica que es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. La definición de “interés público” nos remite, a su vez, a las discusiones clásicas sobre las funciones del Estado o, en términos del debate contemporáneo, al desarrollo institucional.⁵ Existen muchas taxonomías posibles, pero para propósitos de este ensayo, podemos utilizar una muy simple,

⁵ Véanse, al respecto, los textos ya clásicos de Musgrave (1959) y Atkinson y Stiglitz (1980), así como el ensayo más reciente de Rodrik (2001).

que permite clasificar las funciones/instituciones públicas relevantes para el análisis de la relación entre economía y cohesión social en dos grandes agrupaciones: aquellas que garantizan el buen funcionamiento de los mercados y aquellas que garantizan la consistencia entre dicho funcionamiento y la cohesión social.

Las primeras pueden clasificarse, a su vez, en cuatro conjuntos de funciones/instituciones, ciertamente interrelacionadas: (i) instituciones *creadoras de mercado*, es decir aquellas orientadas a reducir los costos de transacción (información, negociación, vigilancia y control) entre agentes económicos, incluyendo la asignación de derechos de propiedad (en un sentido genérico, que incluye no sólo la propiedad privada, sino sus límites, así como los derechos de propiedad colectiva, en sus diferentes variantes), y a desarrollar instituciones judiciales para dirimir la violación de dichos derechos o posibles colisiones de intereses; (ii) *la provisión de bienes públicos*, en un sentido más amplio de este término que aquel que le asigna la economía de bienestar, que incluye el suministro adecuado de bienes públicos puros (es decir, de bienes cuyo consumo es no rival y no excluyente), de aquellos que generan externalidades positivas y el manejo apropiado de los bienes y espacios comunes (*commons*); y, por el lado negativo, la prevención de males públicos y la reducción de la producción de bienes que generan externalidades negativas; (iii) las instituciones de *regulación microeconómica*, particularmente la regulación de mercados no competitivos, ya sea por la presencia de economías de escala o de problemas de información; entre estos últimos se encuentra la ausencia de información sobre el futuro, que implica que los mercados que involucran una dimensión intertemporal (los mercados financieros y de tecnología) son esencialmente imperfectos; y (iv) la *regulación macroeconómica*, orientada tanto a evitar los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo (la recesión y el desempleo, así como la inflación y desequilibrios insostenibles de la balanza de pagos) como a crear condiciones apropiadas para un crecimiento de largo plazo (incentivos y financiamiento de la innovación, la acumulación de capital humano y la inversión, y desarrollo de complementariedades o encadenamientos productivos).

Las funciones mencionadas incluyen elementos de política social. Así, el capital humano es un bien sujeto a altas externalidades que juega, además, un papel importante en el crecimiento económico. La regulación de los mercados laborales es igualmente uno de los elementos centrales de la regulación microeconómica y puede contribuir a una buena regulación macroeconómica. Sin embargo, el funcionamiento de los mercados puede dar lugar a muy diferentes resultados distributivos. El concepto de "óptimo de Pareto" de la economía de bienestar es la expresión más concreta de la forma cómo un resultado "eficiente" desde el punto de vista de los mercados puede ser consistente con distintas distribuciones de sus beneficios. Este concepto es, por lo tanto, insuficiente cuando se trata de analizar las relaciones entre economía, sociedad y política.

Las funciones/instituciones encargadas de hacer consistente el funcionamiento de los mercados con la cohesión social pueden clasificarse igualmente

en cuatro: (i) las que garantizan la provisión adecuada de bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos los miembros de la sociedad en cuanto tales, ya sea porque influyen sobre el desarrollo de sus capacidades o sobre su bienestar, y que denominaremos aquí "*bienes de valor social*";⁶ (ii) las *redistributivas*, que buscan adecuar la estructura de propiedad de activos y de distribución del ingreso a niveles que la sociedad considera deseables o, al menos, tolerables, y a establecer reglas de funcionamiento de los mercados (particularmente de mercados de factores de producción) que garanticen estos resultados; (iii) las de *manejo de los conflictos* generados por el funcionamiento de los mercados y de conformación de acuerdos para administrarlos y, eventualmente, superarlos; y (iv) las de *participación* en los procesos decisorios, no sólo a los que atañen a los resultados distributivos sino también al funcionamiento mismo de los mercados. Esto último es esencial ya que, según vimos, el funcionamiento de los mercados da lugar a distintos resultados distributivos y no es posible, en general, lograr los resultados distributivos deseables sin incidir sobre el funcionamiento de los mercados. En este contexto, vale la pena recordar con Sen (1999), que el ejercicio de la ciudadanía política y de los canales específicos que proporciona la democracia no sólo es un derecho, que contribuye como tal al bienestar de las personas, sino también el medio más efectivo para garantizar que los objetivos sociales del desarrollo estén adecuadamente representados en las decisiones públicas.

En el marco de derechos ciudadanos que sirve como elemento articulador de este ensayo, los "bienes de valor social" son la expresión de los *derechos* económicos y sociales. Esto significa, por lo tanto, que estos bienes son simultáneamente derechos y mercancías, y que expresan auténticas *preferencias sociales*, que van más allá de las preferencias individuales que sirven de partida al análisis de la economía de bienestar. De hecho, tal definición tiende a hacerse a través de procesos políticos y expresarse en normas constitucionales y legales. En épocas recientes, las cartas políticas de Brasil, Colombia y Venezuela son expresiones concretas de ello y, en tal sentido, la definición de dichos bienes son elementos esenciales de los pactos sociales que definen las instituciones políticas. Además, como la posibilidad de acceso de toda la población y la definición misma de los bienes de valor social —como de los derechos— se amplía con el tiempo, los logros en distintos períodos históricos deben interpretarse respecto de las potencialidades que entonces existen. Implica, además, que hacer realidad dicho acceso, apenas sea posible, es una exigencia ética.

Las funciones básicas de las políticas públicas se relacionan, por lo tanto, con cómo garantizar el buen funcionamiento de los mercados y la consistencia

6 Esta es la traducción alternativa de concepto de "merit goods" o "merit wants" de Musgrave (1959) que hizo CEPAL (2000a) en sustitución de "bienes meritorios", que no capta en forma precisa el sentido de la expresión inglesa.

entre dicho funcionamiento y la cohesión social. En este sentido amplio, las "políticas públicas" deben ser entendidas como toda forma de acción colectiva en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. En este sentido, 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, "*lo público pertenece a la sociedad*", no al Estado, que es el principal pero no el único de los instrumentos que puede emplear la sociedad para alcanzar los objetivos de desarrollo colectivo.

En efecto, aunque el liderazgo natural recae sobre el Estado, las instituciones que se desarrollen para cumplir las funciones públicas mencionadas deben tener en cuenta no sólo las "fallas del mercado", que dan lugar a dichas funciones, sino también las "fallas del gobierno" (y de otras formas de acción colectiva). Estas últimas incluyen los problemas asociados a las imperfecciones de los mecanismos de representación (o de problemas de "agencia", como se los ha venido a denominar), la introducción de racionalidades no económicas ni sociales (burocráticas o clientelistas) en el funcionamiento de las instituciones, el reflejo en su operación de intereses económicos y sociales dominantes (es decir, de problemas de economía política), las oportunidades que genera la intervención del Estado para la captura de rentas y los problemas de información que afectan igualmente las acciones gubernamentales.⁷ En un contexto caracterizado por la crisis del Estado, donde estas fallas han llegado a ser protuberantes, es necesario, por lo tanto, no sólo buscar mejorar el funcionamiento de los aparatos estatales sino también abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil.

Este enfoque resalta, por lo tanto, la importancia de crear una institucionalidad fuerte —una alta *densidad institucional*—, con participación activa de múltiples actores sociales y adecuada responsabilidad ante la ciudadanía —es decir, una alta *densidad democrática*—. Esta visión abre espacios tanto a instituciones estatales como de la sociedad civil, y en uno y otro caso, tanto a instituciones locales como nacionales y supranacionales, como reflejo de la profunda reestructuración de los espacios de lo público que ha tenido lugar en las últimas décadas. Significa, en otras palabras, que todos los sectores de la sociedad deben participar más activamente en las instituciones públicas democráticas, pero también desarrollar múltiples instituciones propias, que fortalezcan las relaciones de solidaridad y responsabilidad social, que consoliden una cultura de convivencia y desarrollo colectivo.

⁷ Estos son los temas preferidos de la nueva literatura institucional en relación con el funcionamiento de los gobiernos, pero tienen una larga tradición en la literatura sobre elección pública. Sobre los nuevos enfoques institucionales, véanse los textos recogidos en Saiegh y Tommasi (1998).

El desarrollo de marcos integrados de política económica y social

Las reformas de mercado otorgaron sólo un papel limitado a la política social y, en particular, dejaron de lado la atención a la distribución de la riqueza y el ingreso y, por ende, a los efectos distributivos de las reformas de mercado. Por el contrario, la equidad fue el foco de propuestas alternativas, tales como las que formuló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1990 y 2000). En los últimos años la preocupación por la distribución del ingreso y de la riqueza, la base de activos de los pobres, la necesidad de un sistema de protección social y los efectos de la inestabilidad macroeconómica en los sectores vulnerables han enriquecido la agenda de políticas (véase, por ejemplo, Birdsall y de la Torre, 2001, Kuczynski y Williamson, 2003 y Banco Mundial, 2004).

Este es un desarrollo positivo. Sin embargo, aún estas contribuciones recientes no han superado enteramente un problema básico de los programas sociales impulsados durante el período de reformas: su énfasis en los instrumentos —focalización, establecimiento de criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado— en vez de los principios que deberían guiar su diseño —universalidad, solidaridad, eficiencia e integridad, de acuerdo con la formulación de la CEPAL (2000). Esto ha sido problemático en algunos casos, por ejemplo cuando la participación privada en los sistemas de seguridad social (salud y pensiones) no ha incluido principios de solidaridad en su diseño, cuando la focalización ha sido usada como un instrumento para reducir el gasto público en vez de para ampliar el acceso a algunos servicios fundamentales (aplicando el principio de universalidad) o cuando la descentralización no ha tomado plenamente en cuenta las disparidades regionales.

Los principios son importantes porque resaltan el hecho de que, tal como lo hemos señalado, la política social es un instrumento básico de cohesión social y, por ende, su diseño debe estar basado en algo más que racionalidad económica. En cualquier caso, tal como lo indica la literatura reciente sobre los vínculos económicos y políticos positivos entre distribución del ingreso y crecimiento económico (Ros, 2000, cap. 10), el énfasis en la cohesión social no está exento de racionalidad económica. En efecto, un corolario principal de esta literatura es que la desigualdad puede transformarse en un obstáculo importante para el crecimiento económico en América Latina y África, que ese factor se está convirtiendo rápidamente en un problema en algunas partes de Asia y, de hecho, que la cohesión social es una fuente de ventajas competitivas que se suministra en cantidades cada vez más escasas.

El problema principal de las formulaciones recientes radica, sin embargo, en dos esferas: el reconocimiento inadecuado de la necesidad de incluir los objetivos sociales en el diseño de la *política económica* y en el hecho de que las instituciones económicas y sociales obedecen a mucho más que a la pura racionalidad económica y que, por lo tanto, su elección debe ser una decisión explícita de los

ciudadanos a través de instituciones democráticas adecuadamente estructuradas. De hecho, en un sentido muy fundamental, las instituciones políticas que facilitan la elección democrática de sus instituciones económicas y sociales figuran entre las más importantes en cualquier sociedad y son aquellas que dan un sentido cabal al concepto de "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas de desarrollo, un concepto muy en boga en los debates internacionales recientes. Huelga decir que el voluntarismo y el populismo políticos nunca han sido vías adecuadas para el progreso económico y social y, por consiguiente, que las opciones que se elijan deben obedecer, según vimos, a principios de racionalidad y consistencia macroeconómica.

La idea de que los objetivos sociales deberían ser incorporados en la política económica se opone al modelo de "líder/seguidor" que caracteriza el diseño de la política macroeconómica hoy, según el cual esa política se determina primero y la política social se ocupa de manejar sus efectos sociales (Mkandawire, 2001). El énfasis otorgado al diseño de "redes de asistencia social" (*safety nets*) en lugar de esquemas más amplios de protección social, con énfasis en la aplicación de los principios de universalidad y solidaridad —y, en última instancia, la creación de Estados de Bienestar modernos— es también un reflejo de la visión de la política social como subordinada a las reformas de mercado.

Esto también es característico de muchos otros debates, particularmente aquel que concierne a las regulaciones del mercado de trabajo. Sin duda, la necesidad de diseños institucionales que faciliten la adaptación a las circunstancias económicas cambiantes debería ser tomada en cuenta en el diseño de las instituciones laborales. Sin embargo, la flexibilidad tradicional del mercado de trabajo (y, en particular, la flexibilidad para el despido) es sólo una de las alternativas posibles y también una que puede aplicarse en grados y modalidades diferentes. Sus puntos débiles son los efectos negativos que tiene en la acumulación de capital social de las empresas, en el compromiso de los trabajadores con el éxito de las empresas en las que trabajan y en las relaciones armoniosas entre los trabajadores, los propietarios y los administradores de las empresas. En los debates recientes se ha reconocido cada vez que dicha flexibilidad debería ir acompañada con planes de capacitación de los trabajadores y una fuerte protección social. Otras alternativas incluyen la cooperación entre los trabajadores y las empresas para adaptarse a las circunstancias cambiantes mediante el diálogo social, tanto en las propias empresas como a nivel local y nacional. Además, la flexibilidad nunca debería considerarse como un sustituto de políticas macroeconómicas adecuadas para la generación de empleo. En un medio macroeconómico inestable, la flexibilidad adicional puede resultar en un marcado deterioro de la calidad del empleo con beneficios poco claros en la cantidad de empleo formal, que es su principal objetivo.

En vista de los lazos que existen entre el desarrollo económico y el desarrollo social, es necesario diseñar marcos integrados de política, que tomen en cuenta

tanto los vínculos entre las diferentes políticas sociales como aquellos que existen entre las políticas económicas y sociales. La falta de instituciones apropiadas en esta esfera ha sido resaltada por muchos analistas, incluyendo recientemente a la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), la cual hizo un llamado a la "coherencia de políticas" tanto a nivel nacional como internacional. Estos marcos integrados deberían empezar por el diseño de reglas que faciliten la "visibilidad" de los efectos sociales de las políticas económicas, exigiendo que las autoridades macroeconómicas (incluyendo a los bancos centrales autónomos) examinen regularmente los efectos de sus políticas sobre las principales variables sociales (particularmente el empleo y el ingreso de los trabajadores), y obligando igualmente a los Ministros de Hacienda a que en cualquier iniciativa presupuestal o de reforma tributaria que presenten al Congreso se incluya un análisis de sus efectos distributivos. Así mismo, las entidades públicas encargadas de la política tecnológica, industrial o agropecuaria, deberían evaluar regularmente a quiénes benefician sus programas. Estos ejercicios deben ser sólo el punto de partida hacia el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los cuales las prioridades sociales se incorporen efectivamente en el diseño de la política económica, es decir de la política monetaria, fiscal, productiva o tecnológica.

Aparte de estas consideraciones, hay que reconocer que el diseño de las instituciones económicas y sociales tiene múltiples objetivos, incluyendo algunos que van más allá de su papel económico. Así, las instituciones del mercado laboral tienen implicaciones que van más allá de la creación de empleo formal. Como ya ha sido señalado, la calidad del empleo y de la cooperación entre los trabajadores y las empresas son objetivos no menos importantes, al igual que sus efectos distributivos. Sobre este particular se ha dicho que la liberación del mercado de trabajo ha sido una de las fuerzas principales detrás de la tendencia al deterioro de la distribución del ingreso en un conjunto amplio de países, y que la negociación centralizada de los salarios ha sido una defensa contra esa tendencia en unos pocos países (Cornia, 2004). Además, más allá de su papel en las negociaciones sobre las condiciones laborales de las empresas, los sindicatos son uno de los mecanismos más importantes de participación social.

Pacto fiscal y racionalidad estatal

Las finanzas públicas están en el centro de todo proceso democrático. En este sentido, la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del "Pacto Fiscal" que contribuye a legitimizar el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social (CEPAL, 1998). En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de las funciones estatales erosiona el consenso sobre la cuantía y composición de los recursos que debe manejar el Estado, así como de las reglas para su asigna-

ción y utilización. Por el contrario, un acuerdo político de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Visto en este contexto, el "Pacto Fiscal" debe contar con cinco elementos fundamentales: (i) Reglas claras de disciplina fiscal, acompañadas de una estructura tributaria adecuada para las funciones que la sociedad le asigna al Estado. (ii) Transparencia del gasto público, lo cual implica, por una parte, la inclusión de todas las partidas de gasto dentro de los presupuestos públicos –incluidas aquellas de carácter contingente o las que resultan de los múltiples beneficios tributarios que contemplan típicamente las legislaciones tributarias– y, por otra, el conocimiento público de tales presupuestos, de su cumplimiento y de su evaluación. (iii) Criterios de eficiencia en la gestión del Estado. (iv) Reconocer el papel central que desempeña el presupuesto público en la provisión de bienes de valor social y, más en general, en la distribución del ingreso. (v) Finalmente, fomentar instituciones fiscales equilibradas y democráticas, y abrir en este campo espacios para la participación ciudadana.

El primero de estos criterios debe materializarse en metas de equilibrio presupuestal o en déficit que sean sostenibles en el tiempo o, alternativamente, en límites al endeudamiento público, dentro de una presupuestación de carácter plurianual que sirva como elemento ordenador de los planes de acción del Estado. Este manejo no debe ser inconsistente, sin embargo, con el uso de la política fiscal en el corto plazo con propósitos de suavización del ciclo económico.

En cualquier caso, las reglas de equilibrio presupuestal deben estar acompañadas de la asignación de recursos adecuados para el cumplimiento de las funciones básicas que la sociedad asigne al Estado. De hecho, una de las características de muchos países en desarrollo es la tendencia a cargar de objetivos al Estado, pero al mismo tiempo darle pocos recursos para cumplirlos, produciendo de esta manera tanto desequilibrios fiscales como continuos incumplimientos de los programas de gobierno, ambos con efectos nocivos para la democracia. Este es, por cierto, el reflejo de la ausencia de una cultura de responsabilidad de la ciudadanía frente al Estado y, en particular, de responsabilidad tributaria –es decir, de una cultura de deberes ciudadanos que, como hemos visto, son la contrapartida de los derechos.

Por eso, en países en donde las tasas de tributación y, en consecuencia, los niveles de gasto público son relativamente bajos para los patrones internacionales, el "Pacto Fiscal" pasa ineludiblemente por elevar la carga tributaria y, en especial, por fortalecer las fuentes tributarias menos desarrolladas (la tributación directa, por lo general). Una de las formas que adopta la ausencia de una cultura de responsabilidad tributaria es la tendencia a cargar de excepciones las normas tributarias. De ahí la conveniencia de limitar estos beneficios específicos, de incluir dentro del debate presupuestal estimaciones de los costos de los beneficios

tributarios establecidos en la legislación y, por supuesto, de castigar en forma severa a quienes violen las normas tributarias.

Las instituciones fiscales que se adopten deben perseguir los objetivos mencionados en forma simultánea. En tal sentido, deben buscar la disciplina fiscal, pero también garantizar niveles de ingreso compatibles con las funciones del Estado que surjan del proceso democrático y ofrecer incentivos al buen uso de los recursos. La idea de hacer descansar estas responsabilidades sobre unos pocos órganos del poder central –en particular, unos Ministerios de Hacienda fuertes– no ha resultado en la práctica la más adecuada, porque no logra que la cultura de disciplina y buen uso de los recursos permee toda la estructura del Estado, e incluso fomenta enfrentamientos al interior del Estado y la búsqueda de prácticas cuasifiscales para evadir los controles que ejercen dichos Ministerios. Mucho menos lo lograría hacer recaer dicha función sobre un poder autónomo –una Junta Fiscal (*Fiscal Board*)– que, por lo demás, puede considerarse como una institución que sustraería a la democracia uno de sus elementos más esenciales. En efecto, en una democracia nada puede reemplazar las funciones básicas de los parlamentos en la definición de los niveles de ingreso y gasto público deseables, ni la responsabilidad en el buen uso de los recursos de cada órgano y funcionario del Estado. En tal sentido, la promulgación de leyes de responsabilidad fiscal y la adopción de reglas fiscales explícitas por parte de los gobiernos es una orientación más apropiada para lograr la disciplina fiscal, como lo son, en relación con el buen uso de los recursos, las acciones orientadas a mejorar la gestión de las políticas públicas.

Uno de los corolarios más importantes del análisis anterior es que todo arreglo fiscal equilibrado y democrático debe fortalecer las instancias más débiles dentro del proceso presupuestal: el poder legislativo, los gobiernos subnacionales y la ciudadanía. Esto implica que es necesario fomentar el análisis del presupuesto público por parte de todas estas instancias para promover un amplio debate democrático. La creación de Oficinas de Análisis Presupuestal en los parlamentos, así como de instancias de participación ciudadana en los debates presupuestales, incluidos los esquemas de presupuestos participativos y el involucramiento de la sociedad civil en los debates de los planes fiscales plurianuales (como parte de los debates sobre los planes de desarrollo) o anuales, son virtudes democráticas que deben promoverse.

Políticas sobre la propiedad

Como lo ha señalado extensamente la literatura institucional, no existe mercado sin derechos de propiedad, pero tampoco existe mercado que funcione en un vacío institucional. El desarrollo institucional tiende a traducirse, sin embargo, en el establecimiento de regulaciones que, de una manera u otra, restringen los derechos de propiedad.

No existe ningún campo de la economía donde existan tantas diferencias entre las escuelas de pensamiento económico que sobre éste y, sobre todo, sobre dos dimensiones específicas: los límites que debe imponer la sociedad a la gran propiedad privada (la "función social de la propiedad") y el alcance de la propiedad estatal. Pero este tema abarca por lo menos otras dos dimensiones: el fomento de la pequeña propiedad privada y de formas alternativas de propiedad (cooperativa, comunal).

Los límites a la gran propiedad privada se relacionan, de manera principal, con la fuerte asociación que existe entre una mala distribución de activos y una mala distribución del ingreso. Un primer conjunto de límites a la propiedad privada se refieren, por lo tanto, a los niveles de desigualdad en la distribución de activos que una sociedad está dispuesta a tolerar, y al establecimiento de la tributación a las rentas del capital o a la riqueza como mecanismo compensatorio de las desigualdades existentes. Un segundo conjunto se relaciona con el posible abuso del poder de mercado que pueden llegar a ejercer los grandes propietarios, así como del abuso de los grandes accionistas y los ejecutivos de las empresas sobre los pequeños accionistas; las normas correspondientes de "gobierno corporativo" hacen parte de las reglas sobre buen funcionamiento de los mercados a que hemos hecho mención en una sección anterior. El tercero se refiere a la capacidad del poder económico de extender su influencia más allá de los mercados, gracias a su audiencia preferencial en el sistema político o al control que ejerce sobre otras esferas del poder típicas de la sociedad contemporánea —los medios de comunicación, en particular. Las reglas constitucionales y legales que definen los límites a la relación entre poder económico y poder político, así como entre el poder económico y el control de los medios de comunicación son, por lo tanto, parte esencial de la política hacia la gran propiedad privada (o, en caso contrario, de su ausencia).

En la producción de bienes públicos, en el sentido amplio en que utilizamos este término, o cuando el control del sector correspondiente confiere un gran poder económico en una economía determinada, una de las opciones que han promovido algunos movimientos políticos y escuelas de pensamiento económico ha sido la propiedad estatal. La regulación indirecta del sector privado involucrado es una opción en estos casos, pero enfrenta serios problemas de información asimétrica y dificultades para evitar la "captura de la regulación" por parte del poder económico que controla el sector respectivo. Por este motivo, la propiedad directa del Estado puede ser una opción atractiva.

Sin embargo, la evidencia indica que esta opción enfrenta también problemas asociados tanto a las "fallas del gobierno" como a la indefinición efectiva de los derechos de propiedad. Uno y otro problema dan origen al control de las empresas correspondientes o de algunas de sus operaciones por intereses particulares (control de la burocracia y/o de los contratos de la empresa y, en el caso extremo, corrupción), es decir, a la apropiación privada de las empresas

públicas. A ello hay que agregar la ausencia de restricciones presupuestales "fuertes" que enfrentan estas empresas, y que pueden traducirse en ineficiencia en su gestión (aunque éste no es un resultado generalizado). Debe agregarse, además, que en este caso se genera uno de los problemas que caracterizan a la gran empresa privada, aunque con signo inverso: el control político puede generar exceso de control económico. Todo esto significa que la definición de reglas que garanticen el carácter efectivamente *público* de las empresas estatales y de su buen funcionamiento económico es parte esencial de una política sobre la propiedad, en el sentido amplio en que utilizamos este término.

La defensa de los bienes y espacios comunes (*commons*) ha adquirido una importancia creciente con la conciencia sobre la importancia del medio ambiente, pero abarca una familia más amplia de temas, entre los que se destacan los espacios públicos urbanos y rurales que subsisten. No es evidente que el problema se pueda solucionar en estos casos con la asignación privada de los bienes correspondientes, entre otras cosas porque la inexistencia de algunos mercados (la de servicios ambientales, en particular) generaría ineficiencias en la asignación de recursos; la falta de información sobre la naturaleza específica de las externalidades tornaría ineficiente, de por sí, la regulación; y porque el control privado del recurso podría generar una captura de los entes regulatorios.⁸ El problema es aún más complejo porque la asignación de derechos de propiedad sobre algunos activos puede dar lugar a la presunción de derechos sobre activos o servicios sobre los cuales la propiedad no está claramente definida. Uno de los casos más relevantes es la propiedad de la tierra, ya que los propietarios consideran que los recursos ambientales que están asociados a ella, tales como los recursos hídricos o la flora y fauna transhumante, son parte integral de sus derechos. Esto resalta la necesidad de una normativa constitucional y legal clara sobre los bienes y espacios comunes y el establecimiento de mecanismos efectivos de defensa de la propiedad social colectiva de dichos bienes.

El fomento de la pequeña propiedad privada es el elemento menos controvertible de una política sobre la propiedad. En tal sentido, se puede incluso argumentar que la propiedad privada más afín con la democracia es una propiedad ampliamente difundida.⁹ De acuerdo con este principio, las políticas correspondientes son la promoción del acceso a la propiedad sobre la vivienda, el apoyo a las pequeñas empresas, rurales (campesinas) y urbanas, el apoyo al pequeño accionista y —un tema más debatible hoy que hace algunos años— la participación de los trabajadores en la propiedad y la gestión de las empresas (que, en terminología moderna puede concebirse como una forma a través de la

8 La controversia sobre la asignación de derechos de propiedad privada sobre fuentes de agua es un caso en cuestión.

9 Véase una defensa de este punto de vista en Ramos (1991) y Ocampo (1992).

cual los trabajadores adquieren algunos derechos de propiedad sobre la empresa en la cual trabajan).

El fomento de la pequeña propiedad debe estar estrechamente asociado con el apoyo a formas asociativas de propiedad que desarrollan los pequeños propietarios para explotar las economías de escala en actividades asociadas (en la adquisición de insumos o en la comercialización de sus productos, por ejemplo) y, por lo tanto, para competir con la gran propiedad. El fomento de estas formas alternativas surge también de la coexistencia de las economías modernas con espacios comunales —entre los que se destacan los de las comunidades indígenas—, así como de las ventajas que tienen estas formas de propiedad como expresión de mayor espacio de “lo público” (Moulián, 2001).

Democracia, debate público y tecnocracia

Estas reflexiones nos llevan a una final, que se relaciona directamente con el concepto de democracia como diversidad: no es posible una democracia efectiva sin que los temas de organización económica y social sean parte de su agenda. Sustraerle dichos temas a la democracia es dejarla sin uno de sus contenidos fundamentales.

Este concepto choca, sin embargo, con algunas de las ideas más difundidas en el pensamiento económico contemporáneo, que puede denominarse con razón como “ideología tecnocrática”. Tras este concepto subyace una visión profundamente pesimista de la democracia, en la que se la visualiza como un sistema de competencia por la concesión de privilegios del Estado —de “búsqueda de rentas”, para utilizar el término más conocido. Frente a esta racionalidad sólo cabe desarrollar instituciones económicas aisladas de la democracia e incluso protegidas contra ella. También subyace una tendencia oligárquica intrínseca —en un sentido muy platónico del término, como “gobierno de los sabios”— que comparten, de una u otra manera, todas las escuelas de pensamiento económico, y que otorga al conocimiento económico y al grupo elitista que lo controla (la tecnocracia) el papel central en la adopción de decisiones económicas (Ocampo, 1992).

Sin descartar la importancia de instancias técnicas sólidas en todo buen ordenamiento del Estado y sin perjuicio, además, de reconocer el trasfondo científico del análisis económico, la verdad es que este último está siempre permeado de ideología, que divide a la economía en escuelas de pensamiento antagónicas. Por este motivo, la economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la manera como la sociedad dirime sus controversias ideológicas.

Este tipo de razonamiento tiene tres implicaciones básicas. La primera es que es difícil pensar en buenas democracias sin partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico y social. Sin esta competencia ideológica, la política se vuelve, en el peor de los casos, clientelismo puro y, en el mejor, competencia electoral entre potenciales

“gerentes públicos”. ¿No será que las tendencias que experimenta la política en uno y otro sentido, y su incapacidad de convocar a la gente, están asociados a la sustracción de contenidos básicos de la política? Revertir esta tendencia, cargando, por lo tanto, de mayor contenido a la democracia, es esencial para tener una política que responda más a las necesidades del desarrollo.

Para lograr estos resultados, es necesario garantizar el pluralismo en el debate académico y crear mecanismos que transformen estos debates técnicos en debates *sociales*. De ahí se deriva la importancia de facilitar la interacción entre los grupos académicos y las distintas organizaciones sociales y de difundir los debates correspondientes a través de los medios masivos de comunicación.

La tercera implicación es que el fortalecimiento de las instancias tecnocráticas y las autoridades económicas autónomas debe estar acompañado de un control político apropiado. Un elemento esencial es el fortalecimiento de la capacidad de las instancias de control político para hacerlo con propiedad. En esta perspectiva, la prioridad es la conformación de cuadros técnicos de apoyo a los parlamentos, a los partidos políticos, a los sindicatos y organizaciones populares y a las organizaciones empresariales, sin lo cual no puede haber una interlocución apropiada con los sectores técnicos de los gobiernos. Esta es una de las prioridades de la agenda democrática a la que se ha prestado poca atención.

Las contribuciones de la reciente literatura sobre “economía de la política” pueden ayudar a entender más como las instituciones políticas contribuyen al cumplimiento de estos principios, contribuyendo a mejorar la relación entre los debates ideológicos, los programas políticos, los procesos decisorios y las políticas públicas. En tal sentido, dichos análisis contribuyen a entender las virtudes y límites de las instituciones desarrolladas para superar las principales “fallas del gobierno”, garantizando, en particular la primacía de los intereses generales vs. específicos, y de los intereses de los electores sobre los de los elegidos, así como la capacidad efectiva de traducir las preferencias en decisiones y políticas públicas. El análisis del funcionamiento de los partidos, de las instituciones electorales, de las reglas para expresión de los intereses específicos (lobbying), de los contrapesos institucionales, y de las reglas que definen la relación entre poderes y los procesos decisorios son algunos de los temas críticos en tal sentido (Persson y Tabellini, 2002). Sobre este tema, y en particular, sobre su relación con las políticas económicas, queda mucho por investigar (véase, al respecto, BID, 2000, cap. 4).

Las instituciones internacionales

Unas breves notas sobre globalización y democracia

La tensión entre los principios de igualdad y de protección de la propiedad ha adquirido dimensiones nuevas en la fase actual de la globalización. La creciente

“nivelación del campo de juego” (homogeneización) normativo que ha traído la globalización ha significado un renovado impulso a la defensa de los derechos de propiedad y, más específicamente, a la extensión de las reglas de juego del mundo industrializado. Ello se ha expresado en la suscripción de múltiples tratados de protección a la inversión, así como la generalización de las reglas de protección a la propiedad intelectual.

En un mundo en donde las oportunidades de desarrollo están desigualmente distribuidas, esta homogeneización normativa ha estado acompañada de tensiones distributivas crecientes (UNCTAD, 1997; PNUD, 1999; Bourguignon y Morrison, 2002; Cornia, 2004). Las explicaciones alternativas de estas tensiones siguen siendo objeto de un agitado debate. La conjunción de los efectos distributivos adversos de las reformas de mercado (o, al menos de algunas de ellas) y el debilitamiento simultáneo de las instituciones de protección social e incluso la creciente renuencia y dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social constituyen quizás la explicación más adecuada (Cornia, 2004). Otra es la asimetría creciente que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital y la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), que genera fuerzas distributivas en contra de los últimos (Rodrik, 1997). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra constituye una tercera explicación, quizás la que genera mayor consenso entre los analistas.

Frente a la fuerza de estas tendencias, cabe recordar, sin embargo, que la actual fase de globalización es un fenómeno multidimensional, que ha incluido también la extensión gradual de principios éticos comunes y objetivos internacionales de carácter social, consagrados tanto en las declaraciones y convenios internacionales de derechos humanos como en las declaraciones y planes de acción de las cumbres de las Naciones Unidas, incluida la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas, 2000). Estos procesos se arraigan, además, en una trayectoria de luchas de la sociedad civil internacional por los derechos humanos, la equidad social, la igualdad de género, la protección del medio ambiente y, más recientemente, la globalización de la solidaridad y el “derecho a ser diferente” (la pluralidad cultural).

Esta “globalización de los valores”, como la ha denominado la CEPAL (2000) han sido favorables para la extensión mundial de los regímenes democráticos y de una visión amplia de ciudadanía. Sin embargo, la coincidencia de este proceso con la liberalización de las fuerzas del mercado ha generado tensiones, sin que se haya creado los mecanismos para atenuarlas. La razón básica de ello es que el proceso de globalización, al tiempo que ha promovido la democracia y el establecimiento de metas sociales de carácter internacional, ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos para garantizar el logro de dichas metas; es decir, ha reducido los “espacios de política”, para expresarlo en los términos

que se han vuelto comunes a partir de la Conferencia del UNCTAD realizada en São Paulo en 2004. Ha retenido en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menos márgenes de acción para hacerlo. Más aún, como resultado de la homogeneización normativa y del peso de la condicionalidad en el apoyo financiero internacional, los espacios para la diversidad que exige la democracia se han venido reduciendo.

Como se ha hecho evidente en las controversias recientes sobre la inestabilidad financiera internacional, estos dilemas sólo se resuelven, en última instancia, fortaleciendo una gobernabilidad global. Pero en esta y otras materias, las tendencias del mundo actual son muy limitadas. No hay, en efecto, procesos en curso que estén abriendo espacios para que las decisiones económicas de carácter global se adopten siguiendo procedimientos democráticos —es decir, que vayan más allá de la representación de los ciudadanos a través de sus gobiernos. Más aún, independientemente de ello, no existen fuerzas fuertes que propendan por la creación de espacios más amplios de gobernabilidad económica internacional.

La ausencia de una verdadera internacionalización de la política es, en tal sentido, la paradoja principal que caracteriza al actual proceso de globalización. En otras palabras, la acentuación simultánea de las fuerzas democráticas y de las tensiones distributivas no ha estado acompañada de un fortalecimiento efectivo de instancias políticas que permitan reducir la tensión entre ambas. En efecto, aunque existen espacios incipientes de ciudadanía global, que toman la forma particular de luchas de la sociedad civil internacional, su capacidad para transformar la realidad sigue dependiendo de su incidencia en los procesos políticos nacionales.

Esto tiene implicaciones profundas para el ordenamiento internacional. Implica, en primer lugar, que es necesario crear espacios democráticos de carácter supranacional. Sin embargo, este proceso será necesariamente lento —como lo refleja, por lo demás, el proceso supranacional más avanzados en el mundo, la Unión Europea. Por ello, y en tanto las expresiones de la ciudadanía política sigan siendo esencialmente nacionales, implica que el fomento de la democracia como valor universal sólo adquiere sentido hoy si se permite que los procesos nacionales de representación y participación determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz de las tensiones propias del proceso de globalización. Esto significa, a su vez, que el ordenamiento internacional debe ser profundamente respetuoso de la diversidad, dentro de los límites de la interdependencia. También implica que una función esencial de los organismos internacionales es apoyar las estrategias nacionales que contribuyan a reducir, por la vía de la ciudadanía política, las profundas tensiones que existen hoy entre el principio de igualdad y el funcionamiento de los mercados globalizados.

La exigibilidad de los derechos económicos y sociales y la asistencia internacional

En el marco de derechos que sirve como punto de partida de este ensayo, la construcción de la agenda social se identifica con el reconocimiento de todo miembro de la sociedad como ciudadano y, por lo tanto, como depositario de derechos. El alcance internacional de las declaraciones y convenciones sobre derechos humanos, así como los compromisos internacionales adoptados en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, puede considerarse, por lo tanto, como la definición, aún incipiente, de un concepto de ciudadanía global.

Sin embargo, en esta materia, no ha habido un tránsito pleno de una institucionalidad nacional a una internacional. En efecto, el respeto a los derechos humanos y la responsabilidad por los logros en materia social siguen siendo responsabilidades esencialmente nacionales. Por otra parte, la aplicación de estas obligaciones se circunscribe a los Estados y no cubre explícitamente a otros agentes sociales. Por último, la exigibilidad de estos derechos y compromisos no tiene hasta ahora incentivos claros, ni existen métodos que garanticen su aplicación en cada Estado nacional.

Una de las actividades esenciales en este campo es la producción, difusión y análisis de información sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales —y sobre la provisión de los “bienes de valor social” a través de los cuales éstos se expresan—, así como sobre el cumplimiento de las metas acordadas en las cumbres mundiales. Estas evaluaciones periódicas deberían ser objeto de debate en foros nacionales representativos, que cuenten con una participación activa de los parlamentos y la sociedad civil. Un proceso de este tipo contribuiría, así, a crear una cultura de responsabilidad frente a los compromisos internacionales, cuya efectividad depende, por supuesto, de que conduzca a los ajustes necesarios en las políticas públicas. De esta manera, la rendición de cuentas en todos estos campos contribuiría a una *exigibilidad política* mucho más clara sobre los compromisos internacionales. El mecanismo diseñado para dar seguimiento a las Metas del Milenio de las Naciones Unidas y la alta visibilidad política de dichas metas pueden representar, en tal sentido, un avance. Será, por lo tanto, importante dar un seguimiento especial a esta experiencia y construir, a partir de ella, nuevos mecanismos de rendición de cuentas de alcance más amplio, que conduzcan eventualmente a una evaluación integral, que abarque no sólo el respeto de las declaraciones y convenios sobre derechos humanos, sino también de otros cuerpos de derechos sociales reconocidos internacionalmente (los principios y derechos fundamentales del trabajo acordados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, y los derechos de los niños, las mujeres y los grupos étnicos) y los compromisos adquiridos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, con los que están estrechamente relacionados.

Esta exigibilidad política puede ceder paso progresivamente, en algunos casos calificados, a una *exigibilidad judicial*, tanto en tribunales nacionales como en tribunales internacionales competentes. La Unión Europea ha sido la única parte del mundo donde se ha dado este paso. En todos los casos, como ya se ha mencionado, los compromisos y su consecuente exigibilidad deben concordar con el grado de desarrollo de los países y, en particular, con su capacidad para alcanzar metas que puedan beneficiar efectivamente a todos los ciudadanos, evitando tanto el voluntarismo como el populismo.

Por otra parte, como ya lo hemos señalado, es importante reconocer que la responsabilidad por la plena vigencia de los derechos y metas sociales supera las fronteras de lo estatal. Por este motivo, tanto la propia comunidad internacional ha dado el paso a iniciativas novedosas de diverso tipo, entre las que se cuenta el concepto de responsabilidad social de las empresas. Una de las expresiones concretas de ello es el Pacto Mundial (*Global Compact*) de las Naciones Unidas, mediante el cual las empresas que lo suscriben se comprometen a promover el respeto de los derechos humanos en su ámbito de acción, al cumplimiento de los derechos laborales básicos, a la protección del medio ambiente y a luchar contra la corrupción. Este proceso ha estado acompañado de iniciativas estrictamente privadas, tanto por parte de sectores empresariales como de movimientos sociales de distinto origen.¹⁰ Estos principios y compromisos de responsabilidad social de las empresas han comenzado a ser sujetos de seguimiento regular por parte de distintas organizaciones. Vale la pena agregar, sin embargo, que existe todavía amplia controversia entre quienes (principalmente organizaciones no gubernamentales) abogan por esquemas de responsabilidad empresarial de carácter obligatorio y aquellos (las organizaciones empresariales) que los consideran como marcos voluntarios que definen “mejores prácticas” que se irán extendiendo a través de la emulación.

Por otra parte, las acentuadas desigualdades y asimetrías del orden global indican que un elemento esencial de la materialización de los derechos y metas mundiales en materia social es la asistencia oficial para el desarrollo. Esta debería proporcionarse de conformidad con los compromisos adquiridos en el seno de las Naciones Unidas (destinar en asistencia oficial el equivalente al 0.7% del Producto Interno Bruto de los países desarrollados) y los criterios básicos que comparte la comunidad internacional y que fueron definidos claramente en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo de 2002: el otorgamiento de prioridad a la lucha contra la pobreza y el “sentido de pertenencia”

10 Entre las iniciativas correspondientes se encuentran las directrices sobre empresas multinacionales preparadas por la OCDE en 2001, el Índice de Sostenibilidad de Dow Jones, la certificación internacional sobre gestión ambiental ISO 14001, y el Índice de Responsabilidad Corporativa, promovido por la empresa inglesa Business and the Community y asociado al índice bursátil británico (Financial Times Stock Exchange).

de las estrategias y políticas de desarrollo económico y social por parte de los países que las adoptan (Naciones Unidas, 2002). Desde esta perspectiva, la cooperación para el desarrollo debe concebirse como un apoyo simultáneo a la erradicación de la pobreza y a la construcción de la democracia, de acuerdo a un enfoque basado en los derechos.

Un enfoque complementario es el reconocimiento explícito de que la globalización económica no logrará el propósito de contribuir a la convergencia de los niveles de desarrollo de los distintos países si no está acompañado de flujos de recursos que estén orientados explícitamente a este objetivo. La Unión Europea ha sido el proceso internacional en el que estos principios se han plasmado más claramente, a través de su política de "cohesión social". Es sintomático de la filosofía política subyacente a estos acuerdos que la profundización de la integración económica en la última década del siglo XX estuvo acompañada por el fortalecimiento de dicha política de cohesión (Marín, 1999). No existe, sin embargo, ningún proceso de este tipo fuera del ámbito europeo. Por este motivo, como lo han argumentado algunos analistas, puede ser deseable extenderlo a otros ámbitos, entre ellos al eventual área de libre comercio de las Américas (Bustillo y Ocampo, 2003).

La condicionalidad internacional

Las consideraciones sobre recursos financieros internacionales nos llevan al debate sobre la condicionalidad a través de la cuál se facilitan dichos recursos y su relación con los procesos nacionales de participación y representación política. En este sentido, las conclusiones de los debates recientes señalan enfáticamente que la condicionalidad no es efectiva, o por lo menos es un medio ineficiente para alcanzar objetivos que la comunidad internacional quiere atar al apoyo financiero. Si no hay un verdadero "sentido de pertenencia" (*ownership*) de las políticas involucradas —es decir, mientras no tengan un fuerte apoyo interno—, no tienen muchas probabilidades de mantenerse. Esto está asociado con el hecho de que el sentido de pertenencia es esencial para la construcción de instituciones, que es reconocida en forma amplia hoy como una de las claves de las políticas de desarrollo exitosas.

Sin embargo, el significado particular de este principio ha sido objeto de mucha controversia y, en muchos casos, ha estado acompañado de prácticas que lo ignoran y a través de las cuales se procura incluso "forzar" ese "sentido de pertenencia" para que se lleven a cabo las políticas que los donantes y organismos internacionales consideran apropiadas (Helleiner, 2000; Stiglitz, 2002). Con todo, el "sentido de pertenencia" establece la regla básica para unos y otros: su papel no es sustituir, sino respaldar los procesos nacionales de participación y representación política. Esto ha llevado a la aceptación del "sentido de pertenencia" como un tema central de los programas de asistencia oficial para el desarrollo

(OECD/DAC, 1996) y, más recientemente, del FMI y del Banco Mundial (Köhler y Wolfensohn, 2000; Banco Mundial, 1998; FMI, 2001). La Declaración de París sobre Efectividad de la Ayuda Externa de 2005 ha elevado este principio a nivel de uno de los criterios básicos de la asistencia oficial para el desarrollo.

La plena aplicación de este principio exige una clara comprensión de la forma como opera la condicionalidad para reducir, eliminar o distorsionar el "sentido de pertenencia" de las políticas nacionales. El mecanismo no es —o, al menos, no siempre o no principalmente— una imposición llana y simple de las políticas por parte de los donantes. En realidad, cuatro canales adicionales son decisivos: (i) las condiciones en las que está disponible el financiamiento restringen severamente las opciones de los países; (ii) en situaciones de crisis, un posible apoyo de los organismos financieros internacionales afecta las discusiones al interior de los gobiernos, aumentando el poder de negociación de los grupos que se inclinan hacia los puntos de vista de dichos organismos; (iii) el soporte técnico que las instituciones proveen a los países también afecta las discusiones internas; y (iv) la participación del equipo de estas instituciones en dichas discusiones tiene un efecto similar.

De esta manera, para que el "sentido de pertenencia" de las políticas sea consistente con el apoyo internacional, se deben cumplir dos condiciones adicionales: (i) deben establecer una fuerte restricción contra cualquier forma de condicionalidad que vaya más allá de los factores que afectan *directamente* los objetivos del programa que está siendo financiado;¹¹ y (ii) los países deben poder disponer de paquetes alternativos de reforma y ajuste, y las instituciones internacionales deben estar disponibles para prestar soporte técnico en tal sentido cuando los países lo soliciten y hacerlo con el mismo rigor técnico con que cuentan los programas tradicionales de reforma. Para cumplir este segundo objetivo, la composición del equipo técnico de las instituciones financieras internacionales debe ser representativa de las visiones heterogéneas que existen acerca del ajuste macroeconómico y estructural, y/o estas instituciones deben estar dispuestas a acudir a organismos o economistas que piensan de manera diferente para apoyarlos en el diseño de programas alternativos. Por lo demás, esto también implica que el "sentido de pertenencia" solo puede ser promovido a través de una discusión pluralista efectiva acerca de las virtudes de los paquetes alternativos de reformas macroeconómicas y estructurales (Stiglitz, 1999).

Por otra parte, la inclusión de criterios sociales en el diseño de los programas de los organismos financieros internacionales, en particular el énfasis en

11 Una de las dificultades que encaran las discusiones y decisiones del FMI orientadas a reducir el ámbito de la condicionalidad se asocia a que, a pesar de que se espera que el FMI concentre su atención en los temas macroeconómicos y financieros, también debe velar por los "aspectos institucionales y estructurales relacionados con ellos". Una definición tan amplia fue precisamente la que llevó a acrecentar el alcance de la condicionalidad durante las décadas pasadas.

la reducción de la pobreza como un objetivo explícito de la asistencia externa, representa una mejora significativa en los programas de estas instituciones. Sin embargo, esto no debe entenderse como un argumento adicional para aumentar la condicionalidad. En este sentido, existe el riesgo de que la condicionalidad termine expandiendo una visión particular de cómo organizar los programas sociales en el mundo en desarrollo. En particular, es necesario hacer énfasis en que la inclusión de los temas sociales dentro de los programas de ajuste no se puede limitar a diseñar redes adecuadas de protección social para sectores sociales afectados por las crisis macroeconómicas o los programas de ajuste estructural; en realidad, esta visión compensatoria del papel de los programas sociales ha sido seriamente cuestionada (Naciones Unidas, 2001). De acuerdo con las consideraciones precedentes, se trata más bien de incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconómica y de las reformas estructurales.

A manera de conclusión

El marco de derechos ciudadanos que sirve como punto de partida de este ensayo tiene una gran coincidencia con otras visiones contemporáneas del desarrollo. El concepto de "desarrollo humano" (PNUD, 1994), el "desarrollo como libertad" (Sen, 1999) y desarrollo integral (CEPAL, 2000), son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene raíces profundas en los debates sobre el desarrollo. Como lo señalamos, su principal manifestación en las últimas décadas ha sido 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. En tal sentido, 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, deben considerarse como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo y el ordenamiento político. En palabras de la CEPAL: "Esta visión integral del desarrollo va más allá de la complementariedad entre las políticas sociales, económicas, ambientales y el ordenamiento democrático, entre capital humano, bienestar social, desarrollo sostenible y ciudadanía: debe interpretarse como el sentido mismo del desarrollo" (CEPAL, 2000, Vol. I, p. 41).

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas está dispuesta a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Esta afirmación resalta 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, de identificación con propósitos colectivos y de creación de lazos de solidaridad. Este hecho pone de

manifiesto la importancia de "crear sociedad", una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y de los grupos, con base en iniciativas que pueden provenir tanto del Estado como de la sociedad civil. En este sentido, 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. Como lo hemos expresado, "lo público" pertenece a la sociedad, no al Estado, que aunque es el principal es apenas uno de los instrumentos con que cuenta la sociedad para alcanzar sus objetivos de desarrollo colectivo.

Otra de las implicaciones de este punto de vista es que las instituciones económicas y sociales deben estar sujetas a una elección política democrática. Esto denota el hecho de que no existe tal cosa como un diseño único u óptimo para una "economía de mercado". Tal como lo han expresado algunos autores, existen diferentes "variedades de capitalismo" y no es evidente que exista una forma superior en todas sus dimensiones —no sólo dinamismo y estabilidad económica, sino también distribución del ingreso y cohesión social. Las controversias sobre las virtudes de instituciones económicas diferentes denotan el hecho de que los economistas están profundamente inmersos en debates ideológicos que sólo pueden y deben dirimirse en la esfera de la democracia. En tal contexto, el papel de la cooperación internacional, de las tecnocracias nacionales e internacionales —o, por lo demás, los mercados internacionales— no es el de promover y, aún menos, el de dictar un modelo dominante de organización económica y social.

Movimientos, partidos y gobernabilidad en América Latina, 2006

“No nacimos pa’ semilla” (Sicario de Medellín, Colombia)

“Que se vayan todos” (Grito de los piqueteros en Argentina)

“No quepo en el futuro inventado por mi padre”
(Estudiante mexicano en Tlatelolco, México)

“No hay nada que hacer allá arriba”
(Subcomandante Marcos del Movimiento Zapatista en México)

“Somos como la paja de páramo, que se le arranca y vuelve a crecer y de paja de páramo sembraremos el mundo” (Dolores Cacuango, líder indígena del Ecuador)

“Nos dimos cuenta de que la fábrica de hoy es el barrio” (Dirigente obrero argentino)

América Latina ha vivido en los últimos años una crisis de gobernabilidad resultante de la multiplicación de las protestas sociales contra el modelo de desarrollo que seguía los lineamientos del denominado “Consenso de Washington,” la propagación dentro de la región de unas nuevas patologías globales como el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción y la propia incapacidad de los sistemas políticos tradicionales —partidos, gobiernos y congresos— para manejar estas coyunturas de ruptura. Los movimientos sociales se han expresado dentro de estos escenarios de forma muy diversa. Algunos, convertidos en movimientos políticos, han conseguido llegar directamente al poder e institucionalizar sus proyectos de acción política, otros, en abierta rebeldía contra las fuerzas políticas tradicionales, han desafiado abiertamente la institucionalidad democrática; unos cuantos han pactado con estas mismas fuerzas los términos de alianzas de gobierno que han resultado efímeras e ineficaces.

¿Qué hacer frente al formidable desafío de cambio que plantea el movimiento? ¿criminalizar la lucha social? ¿cooptarla políticamente? ¿aceptarla como una nueva alternativa dentro de la globalización? Aunque está claro que los movimientos sociales, como las ONG, solo representan una parte de la sociedad civil, tampoco se puede desconocer que ellos, particularmente los latinoamericanos, pueden ser generadores de nuevas identidades con vocación de servir de contenido a nuevas formas de representación política. La cuestión clave entonces, consiste en saber si la presencia cada día mayor de los movimientos como

actores políticos se debe considerar y tratar como un desafío a la vieja democracia representativa o como una verdadera oportunidad para oxigenar los avances democráticos ya conseguidos a través de una nueva ola de democratización alternativa. De hecho, se debe empezar por distinguir entre la tarea que cumplen estos movimientos en la "presentación" de intereses y la de "representación" de los mismos.¹²

El propósito de este ensayo es explorar la naturaleza histórica de los movimientos de América Latina, asociar su legitimidad a la existencia de las causas que provocan el conflicto del cual nacen y viven y establecer la responsabilidad, en medio de la crisis, de los sistemas políticos representativos según su capacidad para canalizar las reclamaciones colectivas de cambio; así mismo, propone examinar las posibilidades determinantes de la identidad del llamado movimientismo y sus futuras posibilidades de formar parte de un proyecto global alternativo.

Los movimientos sociales en América Latina

A lo largo de su historia, los movimientos sociales han jugado un papel fundamental en la determinación de la dinámica política latinoamericana. A través de una especie de dialéctica del disenter (Sartori, 2001), estos movimientos han terminado por convertirse en verdaderos aglutinantes de identidad y fuente de organización política al desarrollarse como grupos en sí mismos que buscan convertirse en grupos para sí mismos en los términos de Poulantzas. Desde el grito de independencia de Tupac Amaru, que podría considerarse su antecedente más significativo, el movimientismo latinoamericano ha desarrollado esos "vínculos que se sienten" y que son su materia prima organizativa a partir de la cual es dable pensar en una nueva forma de construir sociedad.

El proceso de secularización vivido durante el siglo XX, que separó lo social de lo sagrado y que es considerado por algunos como el más importante cambio hemisférico de la pasada centuria (Hobsbawm, 2003), con la campesinización del movimiento indígena que convirtió lo que ha debido tratarse como una causa étnica en un problema de reparto mecánico de parcelas de tierra y subsidios agrícolas (Samper, 2004) impidieron, para bien y para mal, que los factores religiosos y étnicos jugaran un papel determinante en la construcción de un modelo de sociedad alternativo después de las guerras de independencia. Hoy aun sobreviven en la región más de cuatrocientos grupos étnicos de indígenas, reconocidos formalmente en su existencia en los tratados internacionales, pero reducidos, en la práctica, a ser tratados como ghettos sociales, asentados en

¹² Cardoso, Ruth. Presidenta de la Fundación Comunidad Solidaria. Presentación realizada en el IV Encuentro del Grupo de Biarritz, 1 y 2 de junio de 2006, Sao Paulo, Brasil.

resguardos territoriales que actúan como grandes cárceles geográficas; sobreviviendo como naciones sin Estado, estas comunidades aborígenes todavía reclaman el respeto a sus formas comunitarias de gobierno, la vigencia de normas de convivencia que forman parte de "su" legalidad y la protección de sus cimientos culturales.

El factor religioso, que fue definitivo como modelo de colonización a través de la evangelización católica, no jugó luego el mismo papel determinante en la caracterización del movimientismo latinoamericano como sí sucedió con otros movimientos mundiales, por ejemplo los islámicos: en los pocos momentos estelares en que la Iglesia de la región, a través de su episcopado, se comprometió con una línea antropocéntrica doctrinaria —como sucedió con su oposición al modelo de desarrollo neoliberal a finales de siglo— contribuyó positivamente a legitimar los movimientos que se oponían a temas relevantes del modelo, como la apertura indiscriminada de mercados, las privatizaciones de empresas públicas sociales o la flexibilización de los regímenes laborales.

La lucha por la tierra ha sido una constante histórica en el movimientismo latinoamericano. Fue la reivindicación originaria de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que hoy sobreviven, solitariamente, como el único movimiento armado en América Latina después de las desmovilizaciones de los grupos armados centroamericanos a las cuales contribuyeron otros movimientos como la Coordinadora Revolucionaria de Masas del Salvador. El mismo elemento vuelve a aparecer en los propósitos reivindicativos del movimiento brasileño de los "Sin Tierra" que recuerda la epopeya mítica de Antonio Conselheiro al terminar el siglo XIX. La tierra reaparece también en el acta de nacimiento del movimiento zapatista mexicano y en la agenda de movimientos más actuales como los indígenas ecuatorianos y los cocaleros bolivianos. Años atrás, al comenzar el siglo XX, el programa de la izquierda boliviana planteaba la consigna "tierras al indio, minas al Estado."

Alrededor del tema específico de las tierras después se consolidaría el movimiento "katarista" boliviano del cual surgieron los partidos cocaleros y campesinos que eligieron, recientemente, a Evo Morales como Presidente de Bolivia. En el Ecuador el primer estallido social, detonante en buena parte de la situación de ingobernabilidad por la que atraviesa el país, se produjo por la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario que acabó con la propiedad comunal de la tierra que se convirtió, precisamente, en la principal consigna de movilización del movimiento Pachakuti cuyo nombre deriva de "pacha" (tierra) y "kuti" (retorno), el retorno a la tierra, un "retorno" que ha sido tan esquivo en América Latina que ha causado revoluciones, estallidos, revueltas, revoluciones y movimientos.

A finales del siglo pasado, la región conoció otro tipo de protestas asociadas a la vieja reclamación territorial: las denominadas "guerras del agua" iniciadas en Cochabamba (Bolivia) y Tucuman (Argentina) para protestar por la baja

cobertura y sus altas tarifas. Estas mismas banderas resultaron coincidentes con los propósitos reivindicativos de la "coalición nacional de lucha por el agua integrada" de Nicaragua que logró convertirse en una gran contestación social regional, reconocida más tarde por la Conferencia Mundial de la Haya al declarar el agua como un bien público global.

El conflicto como esencia del movimientismo

El conflicto es la esencia del movimientismo, lo que lo caracteriza y define, hasta el punto tal de que se ha llegado a afirmar que un conflicto social solo existe cuando hay un movimiento que lo representa (Ibarra, 2005). Algunos incluso piensan que el movimiento social es, per se, oposición y que como tal, carecen por naturaleza de una vocación efectiva de llegar al poder.¹³ Por esta misma y reiterativa asociación entre movimientos y conflictos, en América Latina hemos mirado la evolución de los movimientos más en función de las víctimas cuya causa defienden que de los actores sociales que los organizan. La propia historia del movimientismo en la región está asociada, del alguna manera, a las posibilidades de conversión de proyectos de lucha social en verdaderos proyectos de identidad y acción política.¹⁴ La posibilidad de convertir el conflicto desatado por un movimiento en razón política surge del poder legitimador de la causa que representa y de la naturaleza de la ruptura que produce.

La persona que se suma a un movimiento se identifica solidariamente con algunos para luego diferenciarse, a través del conflicto, de muchos; además de la energía positiva de su solidaridad, al movimientista lo induce una energía conflictiva que lo enfrenta al otro yo, alrededor de una causa que el considera legítima. El conflicto, como procedimiento para solucionar diferencias, es tan legítimo como el acuerdo que se consigue a través de la utilización de canales institucionales previstos para ello. La actitud del Estado frente al reclamo movimientista puede ser la de rechazo absoluto a través de la criminalización de la protesta social, su manejo institucional a través de acuerdos y concesiones o su confrontación política mediante apelaciones plebiscitarias o arbitrajes electorales.

La represión puede producir resultados totalmente opuestos como, por ejemplo, legitimar el movimiento. La historia del movimientismo latinoamericano está llena de casos de criminalización de protestas sociales que terminaron convertidas en estallidos revolucionarios como el caso de Batista contra Castro en Cuba; de acuerdos nacionales que desarmaron conflictos que quedaron vivos

13 Paz Zamora, Jaime, Ex Presidente de la República de Bolivia. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

14 Cardoso, Ruth. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

en la conciencia colectiva y renacieron cuando se revivieron sus causas originarias como sucedió cuando se aprobó la ley de tierras en contravía de las aspiraciones del zapatismo en México; casos de movimientos que asumieron su propia vocería política al alcanzar el poder como los coccaleros en Bolivia con el reciente triunfo de Evo Morales y casos también de cooptaciones políticas de luchas sociales como sucedió con el peronismo argentino frente al movimiento obrero.

No hay salidas de catálogo para cada una de las coyunturas de ruptura que plantean los movimientos sociales. Cada caso es distinto en cada país y en determinado momento político. Lo importante, hacia adelante, es encontrar una lógica de relación entre los movimientos y los partidos que asegure que los primeros puedan cumplir su objetivo dinamizador de la política a través del conflicto sin llegar a afectar las condiciones de gobernabilidad de las que son responsables institucionalmente los partidos. Estas posibilidades serán examinadas a continuación.

Movimientismo y partidismo

Si los partidos compiten y los grupos de interés presionan, los movimientos sociales luchan. El conflicto, la movilización convertida en acción y la organización desjerarquizada como elementos propios de la dinámica movimientista sobresalen hoy en medio de la crisis de representación que caracteriza las democracias latinoamericanas y el desencanto de una opinión pública decepcionada con los actores políticos y que lleva a muchos ciudadanos a simpatizar con estas expresiones desinstitucionalizadas de hacer política, muchas de las cuales terminan convertidas en verdaderas propuestas antipolíticas, es decir, contra los políticos mismos. En el fondo, lo que puede estar presentándose en el panorama latinoamericano es un exceso de demandas sociales frente a un déficit de ofertas políticas.¹⁵

La crisis de gobernabilidad por la que atraviesa América Latina es así la crisis de sus partidos bien sea por su proliferación (Brasil), su desaparición (Venezuela) o su decaimiento (Colombia, Costa Rica, México). El grito "Que se vayan todos" que acompaña muchas de las movilizaciones sociales latinoamericanas recientes expresa la inconformidad de los actores sociales con los actores políticos tradicionales. ¿Qué hacer entonces con los partidos? El problema de estos es que cada día se parecen más a la idea que la gente tiene de ellos, que los acusa de haberse convertido en auténticas empresas electorales concentradas en la representación de los intereses particulares de sus agentes políticos. Pero la debilidad de los par-

15 Touraine, Alain. Presidente del École d'Hautes Études de Sciences Sociales-EHESS. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

tidos, su inexistencia o incompetencia no debe concluir en la necesidad de acabar con ellos, al contrario, de lo que se trata es de fortalecerlos, abrirlos y hacerlos más transparentes.¹⁶ Si bien es difícil pensar que en las actuales circunstancias los movimientos puedan ser cooptables por los partidos, entre otras cosas, porque la lógica de la organización que los rige es distinta de la lógica de la representación tradicional que siguen los partidos (Cardoso, 2006), sí se puede pensar en formas de negociación y concertación de las actividades que cumplen unos y otros para oxigenar la democracia misma. Tampoco debe olvidarse que las posibilidades de cooptación chocan con el hecho que muchos de estos movimientos han hecho su camino precisamente oponiéndose a los partidos o marcando distancias respecto a los mismos (Borja, 2006);¹⁷ así lo prueban, además, experiencias concretas como la vivida en Guatemala con el pacto de Acabal "Nuevo Amanecer" entre los partidos y los movimientos.¹⁸ Tampoco se puede desconocer que la heterogeneidad forma parte de su propia naturaleza (Ocampo, 2006)¹⁹ y que aunque estos movimientos no representan valores generales si forman parte de lo que se podría denominar la "democracia deliberativa" que nace del hecho de entender que lo importante no es solamente reconocer la diversidad de los movimientos sino el derecho a la diferencia que ellos encarnan y su contribución al nivel de densidad democrática (Cardoso, 2006)

La definición de unos nuevos términos de su relación con los movimientos sociales podría ser un excelente punto de partida para acometer de manera definitiva la tarea de asegurar la gobernabilidad futura de la región y construir, a partir del binomio sociedad-partidos, los términos de un nuevo concepto de ciudadanía, basado en "el derecho a tener derechos," como lo ha propuesto el PNUD. Con esta nueva carta de ciudadanía los individuos, además, podrían actuar como sujetos-actores de una idea alternativa de lo que debe ser una verdadera comunidad política (Touraine, 2005) y el asociacionismo solidario propio del movimientismo podría servir de punto de partida para la ampliación de la base autogestionaria de la democracia. En la medida en que dicho esfuerzo de ampliación democrática se consiga siguiendo narrativas movilizadoras no violentas, como lo ha decidido el Foro de Portoalegre al excluir de su lista de participantes los movimientos armados, la alianza política de los partidos con el movimientismo y las organizaciones no gubernamentales que también representan la sociedad

16 Soares, Mario. Ex Presidente de Portugal. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

17 Borja, Rodrigo. Ex Presidente de Ecuador. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

18 Cerezo, Marco Vinicio. Ex Presidente de Guatemala. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

19 Ocampo, José Antonio. Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

civil puede marcar pautas positivas para la construcción de un modelo alternativo global dentro del cual se sienta representada América Latina.

La historia demuestra que los gobiernos autoritarios y los que resultan de sistemas presidencialistas entran más fácilmente en conflicto con los movimientos sociales que los gobiernos democráticos y parlamentaristas. Dicha evidencia se confirma en América Latina donde los partidos más identificados con la democracia y las causas sociales son aquellos que han logrado cooptar con mayor facilidad las propuestas y los actores del movimientismo, como sucedió durante el siglo pasado cuando los partidos comunistas lograron abanderar durante casi medio siglo la causa agrarista nacida de las gestas de Pancho Villa en México. Una situación totalmente inversa a la que se vivió recientemente en Europa cuando los partidos socialistas perdieron miles de votantes que hicieron causa común alrededor del nuevo ecologismo político, nacido de la militancia a favor de las banderas levantadas en las distintas Cumbres del Medio Ambiente.

El peronismo también puede considerarse como un caso de alianza exitosa entre fuerzas políticas y movimientos sociales. Un caso todavía más reciente de asimilación política fue el de Bolivia y el denominado katarismo aymará, fuerza social indígena de la cual nacieron, en los años setenta los partidos revolucionarios e indígenas, identificados con el dirigente emblemático Tupak Katari. A diferencia de Argentina, donde los movimientos sociales obreros fueron cooptados por las fuerzas políticas tradicionales, en Bolivia, estos movimientos se institucionalizaron hasta convertirse en alternativas políticas como se comprobó con la elección de Evo Morales a la Presidencia de la República. Empero, de lo que se trata es de saber como lograr que los movimientos tengan unos niveles adecuados de legitimidad sin caer en su mitificación. Está claro que la democracia directa no sería la mejor salida para su legitimación pues pondría en serio peligro el pacto social que hoy organiza la relación entre el Estado, la sociedad y los partidos.²⁰

La historia, un poco tormentosa, de las relaciones entre los partidos y los movimientos obreros ayuda a entender la propia relación dialéctica entre el movimientismo y los partidos en América Latina. Desde la Internacional Obrera de 1864, muchos partidos trabajaron de la mano con el movimiento sindical incluyendo en sus propuestas programáticas el reconocimiento explícito de los derechos de los trabajadores. Con el fortalecimiento del Estado de Bienestar, a mediados del siglo XX, la relación comenzó a pactarse a través de acuerdos de concertación que, en la práctica, terminaron por confundir la causa obrera con la de los sindicatos y redujeron el protagonismo sindical a la negociación de pactos tripartitos entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores sindicalizados.

20 Mesa, Carlos. Ex Presidente de Bolivia. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

A partir de dicho momento, los movimientos obreros comenzaron un proceso de despolitización y burocratización que aún no termina.

Más tarde, en pleno auge del modelo neoliberal, al finalizar el siglo, estas reivindicaciones laborales como los sindicatos que las proponían fueron satanizados responsabilizándolos de los altos niveles de desempleo que existían. Así se legitimaron políticas mercadistas de dudosa eficacia como la de la "flexibilización laboral"; se atribuyó así a las normas que garantizaban la permanencia laboral de los trabajadores el desánimo de los empresarios para crear nuevas oportunidades de trabajo. Las últimas evidencias muestran que las nuevas leyes que favorecían la movilidad y la temporalidad en el empleo se convirtieron en un incentivo para muchos inversionistas privados para acumular más utilidades en lugar de crear más frentes de trabajo. Las grandes centrales latinoamericanas de trabajadores, frente a este desafío, no mostraron ninguna capacidad para ampliar el radio de su interlocución y situar el debate en un espacio más propicio a la defensa de los intereses de sus representados frente a la opinión pública. Atrincherados en la defensa de sus viejas reivindicaciones aceleraron la decadencia del movimiento obrero como lo prueban la disminución de la tasa de sindicalización al terminar el siglo pasado que coincide con las de otras partes del mundo. Como caricatura imborrable de esta tragedia tenemos aun viva la imagen de Fidel Vásquez, líder emblemático del movimiento obrero mexicano, pidiendo públicamente al gobierno de su país una represión ejemplarizante contra los alzados de Chiapas cuya acción apenas comenzaba.

¿Cómo resucitar los términos de ésta alianza entre los partidos y movimientos sociales? ¿Cómo recuperar la capacidad de interlocución y representación de los partidos políticos para mejorar las propias condiciones de gobernabilidad regional? Una posibilidad cierta de conseguirlo estaría en el avance de los sistemas políticos latinoamericanos hacia formas más parlamentaristas de gobierno que fortalezcan el protagonismo de los partidos como actores políticos, y que de la misma manera, permita la utilización de mecanismos de salida de esas "crisis sin derrumbe" propios de las democracias parlamentarias como la anticipación de elecciones, la disolución anticipada de las cámaras y el voto de censura al ejecutivo. Así se podrían ayudar a resolver coyunturas violentas que hoy se están superando, con altos costos de gobernabilidad política, a través de la represión, los choques de trenes institucionales o costosas apelaciones plebiscitarias.

Entre los años 1979 y 1989 del pasado siglo, 34 de los 39 países que llegaron a la democracia lo hicieron adoptando el régimen parlamentario como alternativa de gobierno. El presidencialismo latinoamericano es una mala copia del presidencialismo norteamericano diseñado por la "asamblea de semidioses" de Filadelfia de 1787 para contrarrestar, desde Washington, un poder federal que contrastaba fuertemente con el centralismo latinoamericano. Quienes argumentaron después que el presidencialismo era necesario para corregir las condiciones estructurales de inequidad regional no podrían explicar porque hoy, después de un siglo de

aplicar el sistema, la región sigue siendo considerada como la peor repartida del planeta. Sin llegar a la adopción de un sistema de parlamentarismo puro, América Latina podría pensar en la adopción de un esquema semipresidencialista que combinara la figura de un presidente como jefe de Estado elegido por mayorías simples, un Congreso que representaría proporcionalmente las regiones y una cabeza del ejecutivo como resultado de coaliciones parlamentarias. La reforma incluiría, como ya se dijo, la constitucionalización de figuras para la solución institucional de crisis políticas.

Los movimientos como generadores de identidad política y nacionalismo

En su más reciente libro, el "Paradigma del Siglo XXI," Alain Touraine (2005), después de vaticinar el fin de lo social, afirma que el nuevo siglo girará alrededor del sujeto lo cual lo llevaría, en estricta lógica a "aceptar como punto de partida la destrucción de todas las categorías sociales como las clases y los movimientos sociales". Esta sorprendente afirmación parecería confirmarse en el hecho evidente de que los grandes problemas sociales de hoy no han suscitado, como en el pasado, fuerzas sociales equivalentes de contestación. La tesis de Touraine remitiría el debate sobre el futuro de los movimientos sociales al terreno de la identidad y la cultura en la forma y medida en que el individuo, según el, no se afirma como actor social sino como sujeto personal a través de su identificación consigo mismo. La propuesta coincide por lo demás con las tesis de Amartya Sen (2000), quien plantea la salida de la exclusión social en términos de "necesidad y libertad" para concluir que lo importante no es solamente el bienestar en sí mismo considerado sino la libertad del hombre para actuar en función de la satisfacción de su necesidad. Touraine y Sen se cuidan de marcar muy bien las diferencias entre sus tesis del individualismo liberador, basado en el reconocimiento de los derechos culturales del sujeto como tal y el individualismo consumista y alienante resultante de la aplicación de las leyes del mercado. El sujeto "buscador de sentido," que actúa como sujeto, se parece más a la figura del Quijote como "combatiente por la libertad" que a la del necesitado Sanchopanza como víctima de las lógicas consumistas del mercado, lo cual reafirmaría el papel de los movimientos como creadores de conciencias colectivas.²¹

Los planteamientos anteriores no invalidan la tesis general de este ensayo que plantea el carácter generador de identidad de los movimientos sociales. Esta nueva identidad podría así resultar de la capacidad representativa del movimientismo de

21 Jacir de Lovo, Evelyn. Presidenta Defensoría del Consumidor. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

causas colectivas que lo legitiman o de la acción de los sujetos para reconocerse a sí mismos a través de otros sujetos que comparten la misma causa colectiva. Explicaría, además, las diferencias de movimientos entre regiones como Europa y América Latina a partir de la natural intensidad de sus propias diferencias sociales.²² La búsqueda de identidad a través de los movimientos sociales –que puede servir de base posterior para una acción política– resulta así de su actuación como grupos contraculturales de resistencia que buscan, a través de su acción contestataria, convertirse en auténticos proyectos de identidad y, eventualmente, en proyectos políticos alternativos. El caso del movimiento sindical argentino, que actuó como agente social por fuera y actor político dentro del peronismo, buscando construir una ciudadanía social que más tarde abandonarían, parece estar repitiendo con el movimiento de los piqueteros cuyos dirigentes entraron al Estado dejando sus reivindicaciones por fuera.²³ Como señala acertadamente Manuel Castells: “La identidad es el proceso por el cual los actores sociales construyen sentido de su acción atendiendo un conjunto de atributos culturales a los cuales se les da prioridad sobre otras fuentes de sentido de la acción” (Castells en PNUD, 2005).

El nacionalismo ha sido desde la época de la independencia, a través de las luchas antiimperialistas y contra la dependencia económica durante el siglo XX el gran mito articulador de identidad en América Latina. Este nacionalismo, sin embargo, como sentimiento de identidad colectiva en un hemisferio caracterizado secularmente por tener más territorio que nación, más gobierno que Estado y más poder que autoridad, se distingue de las causas nacionalistas europeas que se oponen a la intervención avasallante del Estado sobre un territorio en el cual habitan naciones enteras que viven como auténticas comunidades culturales definidas. Las causas nacionalistas latinoamericanas se parecen más a las causas anticolonialistas africanas que a las luchas nacionalistas europeas por razones étnicas pero las dos se aproximan, dentro del escenario global, a la lucha incesante por una identidad no reconocida.

Movimientismo y globalización

Aunque la mayoría de los movimientos latinoamericanos nacieron del conflicto dialéctico entre identidad y sistema, en los últimos años han surgido en América Latina movimientos nacidos de la globalización para protestar contra las

- 22 Salafranca, José Ignacio. Diputado, Ponente General del Parlamento Europeo para la Asociación Estratégica Bi-regional Unión Europea, América Latina - Parlamento Europeo. Presentación realizada en el evento mencionado antes.
- 23 Bullrich, Patricia. Presidenta Partido Unión Por Todos. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

privatizaciones temerarias, los tratados de libre comercio, el modelo neoliberal de desarrollo y la imposición de patrones de consumo alienantes. Se trata de la llegada de una nueva “ola global” de movimientos como las que vivió la región después de las revoluciones soviética (1917), china (1949) y cubana (1959). Por estas mismas razones el movimiento zapatista de México ha sido considerado como el precursor de la globalización latinoamericana y la Declaración de la Selva Lacandona que le dio origen como un grito de protesta al estilo de los gritos mexicanos de emancipación del siglo XIX pero con motivaciones del siglo XX como su denuncia del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, México y los Estados Unidos (NAFTA) o su exigencia de restablecer la Organización Internacional del Café para defender los precios internacionales del grano para los pequeños productores campesinos. Banderas zapatistas como la defensa de la soberanía alimentaria contra la competencia desleal de importaciones agrícolas subsidiadas, fueron retomados por otros movimientos regionales contra los tratados de libre comercio de la misma manera como, en su época, se extendieron como pólvora todas las banderas agraristas de Pancho Villa.

La insistencia en las reivindicaciones sociales tiene mucho que ver con las propias condiciones de inequidad que caracterizan la región latinoamericana y que obligan a una combinación adecuada entre la diversidad implícita en las causas que representan los movimientos y la búsqueda de la igualdad que de alguna manera los identifica.²⁴ La inexistencia de estos niveles de desigualdad en Europa, por su parte, consigue que la percepción del movimientismo en la Unión Europea tenga mucho más que ver con problemas institucionales que reales, como en América Latina.²⁵

La presencia sistémica de estos nuevos movimientos sintonizados globalmente como su interrelación a través de las redes internacionales puede interpretarse como el principio de construcción de una nueva ciudadanía global nacida de una identidad multidiversa que busca superar la paradoja de un mundo cada día más integrado simbólicamente y más desintegrado socialmente (Hopenhayn, 2005). De alguna manera, estos movimientos sociales globales han representado la posibilidad de oxigenar, lejos del “reduccionismo socioeconómico de la política” planteado por el debate neoliberal (Ibarra, 2005), la agenda política contemporánea. Esta última se ha visto en efecto renovada con la introducción de temas “frescos” como la defensa ecológica, la equidad de género o la propia preservación de la democracia a partir del respeto a los derechos humanos.

- 24 Piñón, Francisco. Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos. Presentación realizada en el evento mencionado antes.
- 25 Salafranca, José Ignacio. Diputado, Ponente General del Parlamento Europeo para la Asociación Estratégica Bi-regional Unión Europea, América Latina - Parlamento Europeo y Quenan, Carlos. Institut des Hautes Études d'Amérique Latine, de la Sorbonne, París. Presentaciones realizadas en el evento mencionado antes.

Se trata, en suma, de defender unos derechos culturales –dentro del referente amplio de la defensa misma de los derechos humanos– como el derecho a la apropiación colectiva de ciertos bienes globales como la salud, la educación, el medio ambiente y el trabajo. Frente a la debilidad relativa que caracteriza los procesos democráticos latinoamericanos por la pérdida de una conciencia nacional y las deficiencias en materia de capacidad política, la nueva etapa global plantea la posibilidad de identificar nuevos procesos de carácter altermundista o de superación de las épocas del Estado de Bienestar para entrar en un camino de recuperación de la política misma.²⁶

El aporte de los movimientos globales no termina allí, se extiende a la modernización de la gestión contestataria a través del empleo de medios de comunicación masiva como el internet que ha servido, por ejemplo, a los indígenas latinoamericanos para crear un sitio web de encuentro. Las redes internáuticas de estos movimientos se parecen al tejido “jaroto”, propio de la región andina latinoamericana: un tejido totalmente asimétrico que sin tener una lógica en su conformación tiene una admirable coherencia en su conjunto.

La mayor inquietud que resulta del papel que cumplen los movimientos y de manera más puntual, las organizaciones no gubernamentales, tiene que ver con el grado de responsabilidad política que enmarca sus acciones. El hecho de que sectores importantes de la opinión pública legitimen las causas por las que lucha el movimientismo no significa que ellas estén animadas del mismo interés general que debería animar la acción de los partidos y movimientos políticos; inclusive, muchas de estas motivaciones específicas pueden entrar en contradicción con otros intereses públicos de mayor jerarquía como resultaría, por ejemplo, del caso frecuente en América Latina de ONG ecológicas europeas que defienden reservas naturales de las cuales depende en alguna medida la supervivencia social de comunidades deprimidas. El establecimiento de algunas exigencias de responsabilidad pública para estas fuerzas, sin menoscabo de su autonomía, interesa vitalmente las posibilidades de gobernabilidad democrática del continente, y no resultan, por supuesto, incompatibles con la posibilidad de que, con el tiempo, todos estos movimientos globales conformen una gran familia mundial de movimientos antisistémicos (Epstein y otros, 2005) que se encuentren nacionalmente a través de “frentes amplios” de partidos y movimientos que a nivel global puedan coincidir en un planteamiento alternativo global lejos del folclorismo que hoy caracteriza los famosos encuentros antiglobales.

La lucha del movimientismo latinoamericano por reivindicaciones específicas como tierra, paz y agua, ha nacido de una auténtica conciencia local que coincide con la idea de lo local para lo global que anima el nuevo pensamiento

26 Touraine, Alain. Directeur de l'École des Hautes Études des Sciences Sociales - EHESS, París. Presentación realizada en el evento mencionado antes.

alternativo del mundo. Demuestra también que las luchas por la igualdad social no son incompatibles con las que defienden la diversidad cultural y que, de alguna manera, son inseparables. Hay quienes piensan inclusive que de una adecuada combinación de subjetividades determinadas como las que benefician a los sujetos económicos y subjetividades indeterminadas de impacto más colectivo podría salir una nueva propuesta alternativa global. (Dos Santos, 2003). En el diccionario de lo global, la sumatoria de los esfuerzos de todos estos movimientos constituyen un “capital social” para la región.

Es claro, además, que de alguna manera se está formando una contra hegemonía latinoamericana alternativa sin un discurso ideológico preciso pero apoyada referencialmente en autores como Stiglitz, Touraine, Sen, Rodrik, Castells y Tobin. De este planteamiento alternativo podría surgir un nuevo modelo que reemplace el que gobernó la región a finales del siglo. También deberán surgir nuevos líderes emblemáticos como la bella Flora Tristán que, a pesar de no haber pisado jamás tierra americana, pertenecía según el historiador colombiano Germán Arciniegas, al tipo perfecto de las gentes americanas “medio locas, libertadoras y geniales”. La enterraron una mañana de lluvia, en cualquier pueblecito francés al pie del mar que llegaba hasta Lima, un sastre, un abogado y un ebanista.

Documentos
del Foro de Biarritz

El modelo de desarrollo de América Latina y la globalización, 2003

Introducción

Luego de la crisis de la deuda de los años 80, los países latinoamericanos emprendieron un profundo proceso de reformas económicas orientadas a acelerar el proceso de inserción internacional y hacer del comercio y las inversiones foráneas los motores de crecimiento económico. Las reformas no sólo estaban orientadas a hacer más eficientes las estructuras productivas de la región a través de la mejor asignación de recursos, sino también a reducir la pobreza y la desigualdad. La propuesta suponía que el cambio del modelo económico hacia uno de corte liberal que hacia posible la especialización de las economías de la región en aquellas actividades donde tenían ventajas comparativas y usaba en forma intensiva mano de obra no calificada era mucho más consistente con una noción de crecimiento con equidad.

Al tiempo que se emprendieron las reformas económicas, los países de la región emprendieron reformas políticas encaminadas a fortalecer la democracia y readecuar el Estado a su nueva función reguladora de los mercados. Este nuevo rumbo, que podría denominarse de las dos aperturas, la económica y la política, tenían por objeto crear las oportunidades de crecimiento y empleo para los grupos más pobres, al tiempo que la mayor democracia les garantizaba las posibilidades de expresión que los regímenes corporativos de décadas anteriores les habían negado. En su conjunto, las reformas económicas y políticas debían facilitar el tránsito de los países latinoamericanos en la era de la globalización. El balance después de transcurrida una década de las reformas es más agrio que dulce, porque los desafíos que impone la globalización han resultado abrumadores para los frágiles Estados latinoamericanos.

Sin duda, la globalización, no sólo económica, sino también política y cultural, ha creado importantes oportunidades para los países latinoamericanos. En algunos casos, esas oportunidades se han traducido en notorios beneficios económicos y culturales y la región ha vivido el período más largo de gobierno democrático. Sin embargo, también es evidente que en el gran balance los países de la región no han podido sacar ventaja de las nuevas oportunidades que este proceso ofrece, pero en cambio han sido afectados en forma desproporcionada por los riesgos asociados a la globalización. Para la región, la globalización se asocia más con inestabilidad laboral y alta volatilidad en las tasas de interés y las tasas de cambio, que han reducido los ingresos de los ciudadanos.

El aumento del riesgo que conlleva el proceso de globalización, ha generado un aumento sustancial de las demandas ciudadanas sobre el Estado nacional, en tanto que la globalización hace cada vez menos eficaces los mecanismos tradicionales de intervención del Estado para controlar estos riesgos. Las tensiones que surgen de este desencuentro entre la insatisfacción ciudadana y la incapacidad de las estructuras institucionales para articular y tramitar los diversos intereses de la sociedad, están conduciendo a una creciente deslegitimación de las instituciones, que ya empieza a traducirse en una mayor inestabilidad política e institucional. Mientras las estructuras de los Estados latinoamericanos son desbordadas por la complejidad de los riesgos y de las demandas ciudadanas, la cooperación multilateral, que es necesaria para hacer frente en forma adecuada a las enfermedades de la globalización, es aún precaria y vulnerable a los vaivenes de la política doméstica. En conclusión, asistimos a un complejo mapa de ingobernabilidad, que de continuar, no sólo pone en riesgo los esfuerzos de integración latinoamericana con el resto del mundo, sino también las aún endebles e insuficientes conquistas democráticas y sociales del continente.

Si algo ha enseñado la historia latinoamericana de los últimos dos siglos, es que no hay procesos irreversibles. La extraordinaria globalización de siglos anteriores, que puso a disposición del mundo los vastos recursos naturales de América Latina y pobló el continente de inmigrantes y capitales y de tradiciones e ideas revolucionarias, ya fue sucedida en el pasado por periodos de aislamiento y marginación. La sostenibilidad del proceso de inserción internacional depende en el largo plazo de la transformación efectiva de las estructuras productivas de la región para sacar provecho de las oportunidades que ofrece la liberalización de los mercados. En el corto plazo, la sostenibilidad de este proceso depende del diseño de estructuras institucionales a nivel nacional e internacional que permitan tramitar la multiplicidad de intereses y canalizar las tensiones que surgen de este proceso y dar respuesta a las demandas de bienes públicos y efectiva regulación de las fallas de mercado. La legitimidad de los sistemas democráticos se construye sobre estos dos pilares: el que permite a los ciudadanos expresar y hacer valer sus intereses y la eficiencia del sistema económico para satisfacer las necesidades básicas ciudadanas.

Las reformas de apertura económica y el déficit social

La globalización a la cual se refiere este documento, es el proceso de creciente integración económica, cultural, política y social que ha tenido lugar en las últimas tres décadas. En buena medida, este proceso es resultado de los desarrollos tecnológicos, que han reducido los costos de transportar bienes y de enviar y manejar información a través de grandes distancias, pero también, de la liberalización del comercio y la desregulación de los flujos de capital por parte de los gobiernos. Esta globalización ha generado transformaciones de fondo sobre la vida de los ciudadanos en América Latina, entre otras cosas, debido a que la suerte de los latinoamericanos ya no depende sólo de los eventos que suceden al interior de sus fronteras, o en Norte América y Europa, sino también de eventos en lugares remotos sin aparente relación con los países del hemisferio occidental.

Todo esto crea un complejo cuadro de oportunidades y desafíos para los países de América Latina que supera los tradicionales paradigmas de pensamiento en la región. La liberalización comercial y la desregulación de los flujos de capitales han permitido que las economías latinoamericanas exporten una cantidad cada vez mayor de sus productos y servicios y que accedan a bienes y servicios, como también a insumos de producción sofisticados y nuevas tecnologías e ideas del resto del mundo. Sin embargo, los beneficios en términos de poder consumir una mayor diversidad de productos y servicios, y de obtener una mayor especialización y eficiencia productiva han resultado insuficientes para alcanzar los niveles de crecimiento económico sostenidos que permitan mitigar la pobreza y la inequidad. Tras una década de reformas económicas, ha resultado evidente que la simple apertura comercial y la desregulación de los mercados no se traduce en forma automática en un mayor crecimiento económico y que el poco o mucho crecimiento logrado en algunos países de la región tampoco se traduce por sí solo en mayor empleo de los grupos con menor nivel de educación y capacitación para el trabajo.

Así mismo, la región ha sido testigo de la creciente vulnerabilidad de las economías a los choques externos, como las crisis financieras y las recesiones y de sus efectos negativos sobre todos los grupos sociales, pero en particular de sus devastadoras consecuencias sobre los grupos más pobres de la población. La conjunción de los problemas estructurales que le impiden a los países de América Latina lograr un mayor crecimiento y aumentar el empleo con los costosos efectos de la creciente vulnerabilidad externa de las economías de la región, ha hecho que el déficit social de la región se haya aumentado significativamente en la última década.

La mayor inserción internacional no se ha traducido en crecimiento económico y empleo

A pesar de que las exportaciones de América Latina crecieron entre 1990 y 2001 al 8.9% y las importaciones 11.6%, valor que solo fue superado por el de China,

el crecimiento económico de la región ha sido un mediocre 3.4% (CEPAL, 2002). El crecimiento logrado en la última década en la región es inferior al crecimiento de las décadas anteriores que exhibieron niveles promedio superiores al 4.5%, con la excepción de la década perdida de los años ochenta donde la región creció en promedio 1.4%. El pobre desempeño de las economías de la región luego de las reformas económicas ha puesto en evidencia que el comercio exterior por sí solo no se traduce en mayor crecimiento económico.

El dilema no es más o menos comercio. El dinamismo económico que otras regiones del mundo como el sudeste asiático han experimentado sobre la base de una efectiva inserción comercial e integración a las economías mundiales, muestra que el reto es hacer uso de las oportunidades creadas por la liberalización de los mercados regionales y mundiales. La experiencia de los países que se han integrado a la economía mundial en forma exitosa exalta a aquellos que han logrado hacer un uso efectivo de distintos instrumentos de apoyo al espíritu emprendedor y la innovación productiva, así como también a la promoción de las exportaciones (Akyüz, 1998; Amsden, 2001; Chang, 1994; Rodrik 1999, 2001).

La incapacidad de América Latina para superar las limitaciones de acceso a factores de producción esenciales y avanzados ha impedido que el comercio se traduzca en un proceso virtuoso de inversión y crecimiento. Lo acontecido en la última década muestra que los mercados por sí solos no crean los incentivos para desarrollar e incorporar nuevas tecnologías, ni hacen posible que las pequeñas y medianas empresas accedan al crédito productivo, ni facilitan el desarrollo del potencial emprendedor de los ciudadanos de la región. Esto, unido al bajo nivel educativo de la fuerza de trabajo, ha impedido que los países de la región dejen atrás los tradicionales patrones de inserción internacional basados en productos intensivos en recursos naturales y bajo valor agregado para aprovechar las ventajas de mercados más amplios a nivel regional y global. La baja incorporación de valor agregado en las exportaciones de la región ha impedido que emerjan encadenamientos entre el sector externo y otras ramas de la actividad económica. Esto a su vez ha impedido que el comercio se constituya en motor de crecimiento de los países de la región.

El modelo de desarrollo hacia fuera que adoptó la región no solo no se ha traducido en mayor crecimiento, sino que no ha generado un crecimiento del empleo significativo. Este pobre desempeño ha estado acompañado de dos fenómenos un tanto paradójicos. A pesar de que la estrategia de desarrollo preveía que el sector externo impulsaría el empleo, en la práctica el mayor generador de empleo en la región ha sido el sector no transable. Igualmente, el empleo generado ha sido para los trabajadores con más altos niveles de educación y capacitación, precisamente porque el empleo se ha generado en los sectores no transables como los servicios. En valores netos, en la última década se generaron en América Latina casi 30 millones de empleos para los trabajadores con instrucción media, en tanto que el empleo para los que tenían educación primaria disminuyó en más de un millón de empleos.

En buena medida el pobre resultado de la estrategia de desarrollo en materia de empleo es consecuencia del patrón de inserción internacional de los países. Mientras que los países que han hecho una inserción internacional basada en la maquila tuvieron un crecimiento mediocre del empleo que promedió 3.7% por año en la última década, los países sudamericanos, que tienen un patrón de inserción basada en recursos naturales, tuvieron un crecimiento del empleo que promedió 2.9% al año en igual período (CEPAL, 2002).

El escaso dinamismo del empleo no calificado no es un fenómeno exclusivo de América Latina. Sin embargo, las consecuencias que este fenómeno ha tenido sobre el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza han sido más significativas en América Latina como consecuencia de las bajas coberturas educativas en la región. La disparidad entre las habilidades y nivel educativo de la fuerza de trabajo y la demanda de trabajo de las empresas en los sectores no transables y en los sectores exportadores, ha impedido que el empleo aumente en forma más significativa.

Ante las fallas en los mercados de capitales y tecnología y la limitada oferta de recursos humanos, la competitividad en América Latina continúa siendo altamente dependiente de la reducción de los costos laborales de contratación, los despidos y otras cargas no salariales y las devaluaciones. Esta situación ha dado lugar a una creciente flexibilización del mercado de trabajo y precarización laboral caracterizada por una alta inestabilidad, bajas remuneraciones, desprotección social y condiciones de trabajo inadecuadas. De esta manera, además del aumento del desempleo registrado en varios países, se ha dado un proceso más general de intensificación de la inestabilidad e inseguridad laborales, asociadas a la flexibilización de las contrataciones y al peso creciente del empleo informal. (CEPAL, 2002)

Los resultados hasta ahora no sólo son desalentadores, sino que el futuro está ensombrecido por el aumento en la brecha tecnológica y el rezago en la acumulación de recursos humanos frente a otros países de similar nivel de desarrollo. Mientras los países de América Latina invierten menos del 1% del PIB en investigación para el desarrollo y la inversión per cápita en ciencia y tecnología es de \$23 dólares por año, los países del Sudeste Asiático y de la Cuenca del Pacífico invierten en promedio 4% del PIB en investigación y desarrollo y el gasto per capita en ciencia y tecnología se acerca a los \$136 dólares por año. Esto para no hablar de los \$448 dólares por persona al año que invierten los países de la OECD.

El rezago en educación es igualmente significativo a pesar de la ampliación de la cobertura de la educación primaria. Esto se debe en buena medida a los modestos incrementos en la cobertura de la educación media y superior y en los logros del aprendizaje en la década de los noventa. Entre 1985 y 1997 los países del Sudeste Asiático, pese a haber partido con mayores rezagos, tomaron la delantera en términos de cobertura secundaria y superior, y en los países de

la OCDE cerca del 85% completó los estudios de secundaria. La participación de la educación técnica en el conjunto de la secundaria también es menor en la región que en los países de la OCDE y del Sudeste Asiático. Por eso no sorprende que tan solo el 2.5% de los cinco millones de ingenieros y científicos del mundo residan en América Latina y que menos del 2% de los ingenieros que se gradúan cada año provengan de universidades en América Latina (UNESCO, 2001).

La vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a los choques externos ha aumentado el riesgo económico de los ciudadanos

La globalización, a través del mayor intercambio de bienes y servicios y el movimiento internacional de capitales y de personas, aumenta la probabilidad de que ocurran eventos que tienen consecuencias negativas sobre la ciudadanía. Muchos de estos males, no son creados por la globalización, pero la creciente integración económica sí hace posible que éstos ocurran con mayor frecuencia. La realidad es que la globalización genera nuevos riesgos sobre los que tenemos pocos antecedentes, creando una nueva problemática que es la "patología de la globalización".

Se trata de viejos fenómenos, como los efectos negativos de las recesiones y las crisis financieras externas, a los cuales la globalización les imprime una renovada capacidad para reproducirse y magnifica sus consecuencias negativas. Precisamente, los efectos nocivos de estos problemas son inversamente proporcionales a la capacidad de prevenir o manejar sus posibilidades de ocurrencia. Esta escasa experiencia con los riesgos de la globalización hace difícil cuantificar sus consecuencias y diseñar políticas públicas para prevenir o mitigar sus efectos.

No hay duda que los riesgos de contagio de las crisis financieras y económicas son hoy más grandes que cuando las economías mantenían restricciones al comercio y al flujo internacional de capitales. A diferencia de otras épocas en que las crisis de las economías pequeñas eran consecuencia de las crisis en las economías más grandes con las que tenían estrechos lazos económicos, las crisis de hoy pueden gestarse también en economías emergentes con las que el intercambio comercial es relativamente bajo, como ocurrió con la crisis financiera de Asia. Mientras en otras épocas los países hacían frente máximo a dos choques externos por década, en la década pasada los países de la región tuvieron que hacer frente a cuatro choques externos. Dos, que podríamos llamar tradicionales, a raíz de las recesiones en Estados Unidos y las economías avanzadas, que tuvieron lugar al comienzo y al final de la década. Los otros dos eventos, con los que las economías de la región estaban menos familiarizadas, fueron la crisis financiera mexicana de mediados de los 90 y la crisis asiática de finales de la década. Los efectos de estas dos crisis para un número importante de países de la región, fueron mucho más fuertes que los efectos de las recesiones en Estados Unidos.

Si bien la mayor volatilidad económica afecta a todos los sectores de la población, los grupos medios y pobres de América Latina están más expuestos y sufren

en mayor medida los rigores de la volatilidad económica. Mientras que para los trabajadores del quintil más pobre y el que le sigue la probabilidad de sufrir una caída en sus ingresos durante períodos de crisis es de 20% y 12% respectivamente, para los quintiles más ricos dicha probabilidad es de 7% (Gaviria, 2000). Esta situación se ve agravada por la dificultad que tienen los grupos con menores niveles de calificación para obtener un empleo estable en la etapa posterior a las crisis con ingresos equivalentes a los que disfrutaban con anterioridad al choque externo. Así mismo, la carencia de activos para cubrirse contra los riesgos económicos y para mitigar los efectos de la caída de ingresos que éstos generan, hace que los pobres sufran con mayor dureza los efectos de las crisis. Para estos grupos, las crisis económicas no sólo generan una desacumulación de activos, sino que con frecuencia conllevan también una desacumulación de capital humano (Ferreti, 2001). La experiencia de la crisis económica del último quinquenio de los noventa indica que la necesidad de generar ingresos adicionales en las familias ha llevado a un aumento de la deserción escolar y al retiro de los sistemas de seguridad social contributiva.

La ineficacia de las reformas económicas ha agravado el déficit social

Las repetidas crisis económicas de los países de América Latina, unidas a los patrones de especialización de las economías de la región en sectores que demandan trabajo calificado, ha llevado a que se genere un gravísimo déficit social como consecuencia del aumento de la desigualdad y la pobreza. Estos efectos han sido más marcados en los países de América del Sur en los cuales se conservó un patrón de especialización más intensivo en recursos naturales, en tanto que en los países de América Central, que desarrollaron actividades de maquila, el deterioro en la distribución del ingreso fue menor y en algunos casos disminuyó la pobreza. Entre 1990 y 2003 el número de pobres en América Latina aumentó de 107 millones a 125 millones, en tanto que las personas viviendo en condiciones de indigencia aumentaron de 93 millones a 100 millones en igual periodo de tiempo.

Si bien durante la primera parte de los noventa hubo una leve mejoría, esta tendencia se revirtió hacia el final de la década cuando la crisis que afectó a la región deterioró las condiciones de empleo e ingresos de los grupos más pobres (CEPAL, 2003). Desde 1997, la pobreza ha aumentado en forma más significativa en Argentina, Brasil, Colombia, Bolivia y Ecuador, en tanto que los únicos países que han tenido reducciones significativas en la pobreza en la segunda parte de esta década son México, Chile, Costa Rica y El Salvador. Una situación similar ocurre con la indigencia que ha aumentado en forma significativa en Argentina, Colombia, Bolivia, Venezuela y Ecuador y solo presenta reducciones en México y Nicaragua.

La vulnerabilidad de los sectores pobres o cercanos a la línea de pobreza ante la precariedad del empleo y de los ingresos de los hogares es muy alta. En efecto, se encuentra en situación de pobreza no sólo el 35% de los hogares y

44% de la población, sino que en la mayoría de los países existe una importante proporción de hogares (entre 25% y 30%) con ingresos per cápita que están levemente por encima de la línea de pobreza y que enfrentan, por lo tanto, un alto riesgo de caer en situación de pobreza (CEPAL, 2001).

A diferencia de la pobreza que disminuyó hasta 1997 y que continuó disminuyendo en los países que se vieron menos afectados por la crisis financiera de Asia, la inequidad en la región ha venido en franco aumento en todos los países de la región durante toda la década. El aumento en la inequidad ha sido impulsado por dos fuerzas centrales. En una primera fase la inequidad aumentó en la región como consecuencia del crecimiento en la brecha en la remuneración entre trabajadores calificados y no calificados, especialmente entre trabajadores con educación universitaria y sin ella. Este fenómeno se vio reforzado por el más rápido crecimiento del empleo para los sectores con niveles de educación más altos durante la primera parte de la década. Desde luego, en la medida en que los efectos de los choques externos han sido mayores y las recesiones en los países de la región más profundas y prolongadas, el aumento del desempleo y la lenta reincorporación al trabajo de los grupos menos calificados ha profundizado en forma alarmante la inequidad en la región. Precisamente, los países con deterioros más marcados en la distribución del ingreso son aquellos más fuertemente afectados por las recesiones como Argentina, Bolivia, Paraguay, Colombia, Ecuador y Uruguay. Los países donde la inequidad ha aumentado poco son México, Brasil, Chile y Nicaragua.

Es importante anotar que en casi todos los países la brecha entre ciudadanos con ingresos altos y ciudadanos con ingresos medios aumentó. Sin embargo, este aumento ha sido más significativo en los países más fuertemente afectados por las recesiones y las crisis financieras. Este efecto se vio reforzado por la concentración de la propiedad, de forma que en los períodos de crisis una fuente importante de diferencias de ingresos entre grupos altos y medios provino de las rentas a la propiedad. Los grupos con ingresos altos pudieron proteger en forma más efectiva sus activos productivos, en tanto que los grupos medios entre los que se encuentran los propietarios de empresas pequeñas se vieron fuertemente afectados por la volatilidad de tasas de interés y cambios en la demanda interna.

El déficit social ha aumentado las demandas ciudadanas sobre los Estados latinoamericanos

Los nuevos riesgos que genera la globalización han aumentado proporcionalmente las demandas de los ciudadanos sobre los Estados latinoamericanos. Esto es particularmente cierto en el caso de América Latina, donde desafortunadamente algunos de los riesgos de la globalización dejaron de ser simples probabilidades para convertirse en lamentables certidumbres.

Las tendencias distributivas en general adversas que continúan predominando en la región han afectado, en algunos casos, a los sectores pobres, en otros, a

los grupos de ingreso medio y, ocasionalmente, a ambos. Esta realidad ha vuelto cuestionable la movilidad social y económica ascendente que se apreciaba en la región hasta los años setenta, y que establecía un horizonte temporal y una lógica, marco en el cual muchas familias postergaban el consumo en aras de la inversión en capital humano, vivienda, pensiones y salud.

Lo que es más grave aún, el creciente déficit social está empezando a afectar el pacto social en las sociedades latinoamericanas. Los problemas más graves de inestabilidad institucional y creciente ingobernabilidad en la región tienen lugar en los países donde la pobreza y la inequidad han registrado aumentos más significativos. En particular, estos efectos han sido más sentidos en los países donde los grupos medios se han visto más empobrecidos. Esta situación tiene consecuencias futuras económicas y políticas significativas porque son estos grupos quienes empiezan a ser los más críticos de las políticas de mercado. Es en estos grupos donde existe mayor conciencia del aumento de la desigualdad relativa que han producido las reformas económicas respecto de los más ricos, al interior del país, entre países en desarrollo y respecto de los más avanzados (Carol Graham and Stefano Pettinato, 2001).

La estabilidad laboral ya no es una característica dominante de la organización del trabajo y se producen impactos magnificados sobre la incertidumbre salarial (Rodrik, 2001). Esta circunstancia ha hecho necesaria la creación de seguros de desempleo y de programas especiales en materia de ocupación e ingresos, que suponen una transferencia neta de recursos a los trabajadores que pierden su trabajo, para compensar situaciones de crisis generales, grupales o individuales. Sin embargo, pese a su importancia para compensar los efectos micro y macroeconómicos de la inestabilidad laboral, su alcance es muy limitado en América Latina y el Caribe. Los seguros de desempleo de los países de la región tienen una cobertura que varía entre 4% y 29% de los desempleados, y se financian mediante contribuciones de empleadores y empleados, más aportes públicos para cubrir el déficit. El monto, las condiciones y las fuentes de las transferencias difieren considerablemente, con distintos efectos en términos de equidad y eficiencia según sea su estructura financiera y prestacional, pero, en general, favorecen únicamente a los grupos de ingresos medios y altos.

La creciente inestabilidad en el trabajo amenaza con erosionar los sistemas contributivos de protección social y debilitar su universalidad. Ante esta realidad, los Estados latinoamericanos enfrentan una creciente demanda de transferencias para hacer viables los sistemas de seguridad social de los grupos más pobres y medios y de ampliar la cobertura de los sistemas de protección para acoger a amplios grupos de trabajadores no incorporados (informales y desempleados). Las políticas focalizadas estrictamente en los sectores más pobres de la población no resultan suficientes, ni permiten una diferenciación de riesgos adecuada y estable. Igualmente, los Estados latinoamericanos enfrentan una creciente demanda para superar la actual segmentación poblacional entre diferentes subsistemas

de protección social, lo que supone la difícil tarea de propiciar la creación de sistemas de aseguramiento obligatorio con alta mancomunidad de riesgos, lo cual disminuye la presión fiscal y profundiza la equidad.

Por otra parte, ante el creciente riesgo social y económico generado por la mayor volatilidad de los ingresos, los Estados latinoamericanos se han visto en la urgencia de crear mecanismos de protección social que estabilicen el nivel de ingreso individual y nacional, lo que implica destinar una proporción importante del gasto público como seguro social. Hasta ahora, los programas especiales de generación de empleo de emergencia y de capacitación se han concentrado en los grupos más pobres con una importante efectividad en términos de alivio de la pobreza. Estos programas han resultado efectivos en el logro de diversos objetivos como el apoyo de ingresos, empleo y capacitación y el desarrollo de la infraestructura regional. Sin embargo, ante la prolongación de las crisis y la extensión de los efectos de estas hacia grupos urbanos y medios, los programas se han tenido que volver permanentes y más universales generando una creciente presión sobre el gasto público.

Al tiempo que el estado ha visto la necesidad de emprender programas de mitigación de los efectos de los riesgos económicos y sociales, ha tenido que ampliar la cobertura de los programas orientados a reducir el riesgo al que está expuesta la población. Sin embargo, ante la imperiosa necesidad de realizar ajustes fiscales y de satisfacer la creciente demanda por programas que mitiguen los efectos de las crisis, los Estados han tenido que recortar los programas que en el largo plazo reducen los riesgos sociales como los programas educativos, de nutrición y capacitación. En el largo plazo el mecanismo más efectivo de reducción de los riesgos económicos es la educación. Sin embargo, la limitada capacidad fiscal y problemas en la eficiencia del gasto público han impedido asegurar una cobertura universal progresiva en el ciclo escolar, hasta llegar a la universalidad de la educación media, y reducir las brechas en cuanto a logros educativos según origen socioeconómico y localización geográfica. (CEPAL, 2001).

La magnitud de las demandas que realiza la ciudadanía como consecuencia de los riesgos sociales y económicos pone en entredicho la capacidad fiscal para encarar las exigencias que impone su manejo. Ante las restricciones fiscales, más severas en un contexto de apertura, la protección social ha tendido a financiarse crecientemente mediante esquemas que privilegian la relación beneficio-contribución (esquemas de aseguramiento). Cuando esto se pone en práctica castigando el potencial redistributivo del sistema, se genera un efecto negativo sobre la equidad. Si bien los sistemas de aseguramiento ayudan a mantener los equilibrios actuariales y la solvencia financiera, es preciso destinar montos importantes de fondos públicos para financiar las demandas de acceso y la solidaridad, lo que resulta fundamental para conciliar los requerimientos actuariales con la universalidad y la equidad. Además, los instrumentos redistributivos potencian la capacidad y sostenibilidad del financiamiento mediante la

diversificación del riesgo. Por ello actualmente se cuestiona la focalización que centró los esfuerzos en los más pobres de los pobres, pues ello ha debilitado las posibilidades de solución y estabilización que la solidaridad y los principios de universalidad mostraron para dar sostenibilidad a las reformas económicas (Bob Deacon, Basic Income European Network, 2003).

El panorama de los países latinoamericanos se hace más complejo, en la medida en que los distintos riesgos de la globalización se retroalimentan. El marcado deterioro social que han sufrido los países de la región crea un terreno fértil para el surgimiento de la delincuencia organizada y de movimientos insurgentes y terroristas. De igual forma, el retroceso social de América Latina también hace más vulnerable a la población a los riesgos ambientales y de salud pública. Según estadísticas de la OMS, los pobres tienen una probabilidad casi seis veces más alta de adquirir enfermedades contagiosas, como consecuencia de la relativamente baja proporción de la población vacunada y de las precarias condiciones ambientales y de salubridad. Por eso no sorprende que los pobres tengan probabilidades mayores de morir en forma prematura que los más ricos. De igual forma, los pobres son afectados en forma más significativa por el deterioro ambiental y la polución. De acuerdo con estimativos de la OMS, la incidencia de la diarrea y de las enfermedades respiratorias en los países pobres ha aumentado en más de 10 por ciento en las últimas dos décadas, como consecuencia de la polución del aire y las fuentes de agua, pero también por las condiciones precarias de salubridad de la población más pobre.

En resumen, la globalización con los riesgos y desequilibrios que produce aumenta las demandas sobre los Estados. Es importante resaltar que estas demandas no sólo provienen de los ciudadanos nacionales, sino también de un número creciente de actores internacionales como las organizaciones no gubernamentales, las instituciones multilaterales, las de otros Estados y las de multinacionales y fondos de inversión internacionales, que tienen una influencia importante sobre las agendas públicas nacionales e internacionales.

La crisis de gobernabilidad y el creciente déficit democrático

El término gobernabilidad define la capacidad de una sociedad para organizarse con el fin de satisfacer sus demandas colectivas. Esencialmente, esa capacidad está mediada por instituciones que determinan las obligaciones y derechos de los miembros de la sociedad con el fin de procurar el interés colectivo (North, 1990). Los países de la región tienen una larga historia de precariedad institucional y de incapacidad para responder a las necesidades más básicas de la población. Sin embargo, los problemas de gobernabilidad de América Latina han aumentado como consecuencia de las crecientes demandas ciudadanas y de la menor efectividad de las instituciones nacionales a través de los instrumentos e instancias

tradicionales, para responder a esas necesidades en un mundo global. No resulta exagerado afirmar que los desencuentros entre demandas ciudadanas y las instituciones nacionales han creado un complejo panorama de ingobernabilidad, que amenaza la naciente estabilidad democrática de la región y el proceso mismo de integración latinoamericana con el resto del mundo.

La solución a la crisis de gobernabilidad que hoy aqueja a América Latina empieza por entender el origen y las dimensiones de las demandas ciudadanas en un mundo global, como también acerca de las limitaciones y la escasa efectividad de los instrumentos tradicionales de intervención para reducir los riesgos económicos, sociales, ambientales y de seguridad ciudadana en un mundo global (Bowles, 2000). Sin la adecuada coordinación entre Estados, la aplicación de instrumentos tradicionales de intervención y de regulación de las relaciones laborales y los esquemas de seguridad social solidarios tienen el efecto perverso de hacer que los capitales y los recursos humanos más capacitados se refugien en el exterior (Sinn, 1997). Una situación similar ocurre con la capacidad de intervención del Estado para enfrentar los problemas ambientales y de seguridad en un mundo global. La globalización facilita que las industrias que más polucionan y el crimen organizado, se refugien en los países con legislaciones más laxas y menor capacidad de hacer cumplir las disposiciones legales.

Si bien es claro que las estructuras institucionales tienen que adaptarse a las circunstancias de un mundo crecientemente integrado, también es cierto que la solución no pasa por debilitar los Estados nacionales, como en su momento hicieron ver quienes plantearon la falsa disyuntiva entre Estado y mercado. El desmonte del Estado latinoamericano no ha permitido resolver los desequilibrios fiscales y en cambio ha acentuado las disfuncionalidades del mismo. Es un Estado débil para regular las prácticas anticompetitivas y erradicar la corrupción y el crimen organizado; un Estado precario para cuidar el medio ambiente y proteger a la población de los riesgos económicos; un Estado ineficaz para superar la exclusión y la marginalidad.

La región transita por un peligroso círculo vicioso, que lleva a que la precariedad institucional afecte la gobernabilidad y la ingobernabilidad degenere en mayor deterioro institucional. La ingobernabilidad de América Latina se refleja, en forma consistente, en los altos índices de insatisfacción ciudadana con el desempeño de los gobiernos de la región, en los temas que más interesan a los ciudadanos, como el empleo, la lucha contra la corrupción, la educación, la salud y la seguridad ciudadana. No hay un solo país en la región donde la población esté satisfecha con la tarea de gobierno en las áreas de mayor interés público (Barómetro de Gobernabilidad 2003). Las frustraciones que este desequilibrio está generando, han aumentado la insatisfacción con la democracia en la región al 60%, mientras que la satisfacción ronda apenas el 27%. La confianza en las instituciones políticas también ha sufrido un importante deterioro. Menos del 30% de los latinoamericanos confían en sus congresos y menos del 20% lo hacen

en los partidos políticos. La confianza en la institución presidencial también se ha visto afectada y llega al 25%, luego de ubicarse cercana al 40% hace apenas unos años. Este fenómeno de pérdida de confianza no se limita a las instituciones políticas, y abarca a las instituciones judiciales y a las fuerzas armadas, como también, aunque en menor medida, a la iglesia, las ONG y el sector privado. Incluso, la confianza interpersonal en la región ha sufrido un importante deterioro.²⁷

Los retos para recuperar la gobernabilidad en América Latina

Aunque el apoyo a la democracia en América Latina está por encima del 56%, en algunos países ya se empiezan a escuchar los "ruidos de sables" que en el pasado condujeron al autoritarismo como salida a las coyunturas desestabilizadoras. América Latina no puede seguir posponiendo las transformaciones institucionales y políticas que le devuelvan la gobernabilidad con legitimidad.

Los retos de la gobernabilidad en América Latina son más complejos y amplios que la simple recuperación del orden o el fortalecimiento del Estado para mediar entre grupos y actores políticos. Los retos también van más allá de la recuperación de la eficiencia en la administración del Estado y los cambios institucionales y trascienden el debate en torno al tamaño del Estado y la sostenibilidad fiscal. El objetivo es recuperar la capacidad de los gobiernos elegidos democráticamente para responder a las demandas de sus ciudadanos con eficiencia, transparencia y participación ciudadana. Seis aspectos deben trabajarse con este propósito:

- 1 El reto de la gobernabilidad empieza por darle una renovada capacidad de expresión y de influencia al ciudadano del común. La globalización le ha dado una extraordinaria influencia al ciudadano de la villa global que puede disciplinar a los gobiernos con su movilidad internacional, e influir a través de las ONG y las redes de acción política transnacionales, mientras el ciudadano del común permanece aislado de las instancias de decisión de lo público (Rodrik, 2001). Para devolverle al ciudadano la soberanía sobre los asuntos públicos, es importante profundizar los instrumentos de la democracia participativa, fomentar la capacidad organizativa de las comunidades y fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública y privada necesaria para que el ciudadano pueda monitorear el desempeño de sus agentes y decidir en función de sus intereses (Behn, 2001). Para garantizar un acceso plural a la información, América Latina debe propender por evitar los monopolios y el abuso de posiciones dominantes en los mercados

27 Ver Latinobarómetro 1996-2002.

mediáticos y garantizar que la información pública esté disponible en todas las plataformas tecnológicas.

- 2 La globalización hace que las instancias de decisión de lo público cambien. Ahora, ciertas acciones públicas e intervenciones del Estado son más efectivas cuando se adoptan en coordinación con otros Estados en el nivel multilateral, mientras otras son más eficaces cuando se hacen a nivel local (Harnisch, 2002). Si bien esto hace que el Estado no sea el Leviatán omnipotente de un mundo más dividido, no elimina la necesidad del Estado como en algún momento se afirmó por quienes plantearon el falso dilema entre Estado y mercado. En un mundo más global, al Estado le corresponde desempeñar una compleja tarea de coordinación y mediación entre lo local y lo multilateral. Sobre el Estado recae la responsabilidad de convocar y articular los distintos poderes públicos y actores sociales, con el fin de que las acciones públicas tanto al nivel local como al multilateral, sean coherentes y legítimas.
- 3 La coordinación y cooperación internacional entre Estados es fundamental para obtener una mayor estabilidad económica, proteger el medio ambiente y la salud pública y combatir el crimen organizado y el terrorismo. El proceso de integración económica necesita de instituciones multilaterales, reglas y estándares mínimos, que permitan proveer los bienes públicos de carácter global y regional y que promuevan la igualdad de oportunidades y la solidaridad para superar el marginamiento y la exclusión. Las transformaciones institucionales deben encontrar el delicado equilibrio de la asignación de responsabilidades entre el nivel multilateral, el nivel regional y los Estados nacionales, para garantizar una gobernabilidad sin ahondar el déficit de democracia (Rodrik, 1999). Mientras al nivel multilateral es complejo lograr una integración institucional muy profunda, al nivel regional entre países con pasados institucionales y contextos y raíces culturales similares, sí es posible lograr mayores niveles de cooperación e integración institucional. Por eso, América Latina está en mora de desarrollar una más profunda integración política que permita una mayor estabilidad económica e impulse la integración de la región con la economía mundial sobre la base de una mayor productividad y competitividad y la superación de la exclusión y de las asimetrías económicas y sociales.
- 4 La capacidad de proteger a los ciudadanos de los efectos negativos de la globalización, depende de la capacidad del Estado para actuar en forma articulada entre los diferentes poderes públicos nacionales y los distintos niveles de la administración pública. Es una tarea compleja, porque la integración promueve la mayor separación de poderes, haciendo que actividades que antes desempeñaban los poderes ejecutivos, como la regulación de los mercados o el manejo de la política monetaria, sean ahora desempeñados por entes independientes, en tanto que funciones que se ejercían en el poder

central, ahora son desempeñadas por los poderes locales. Sobre los gobiernos nacionales recae la tarea de mediación y coordinación de los poderes públicos y los distintos niveles de la administración nacional para crear las redes de protección social de la población contra los riesgos económicos, la provisión de bienes públicos y la implementación de estrategias de desarrollo nacional sostenibles ambientalmente.

- 5 El fortalecimiento de los Estados para que desempeñen las complejas tareas que demanda la globalización, requiere de importantes transformaciones institucionales. La tarea de coordinación y respuesta coherente del Estado a las demandas ciudadanas, es sumamente difícil en la ausencia de una nueva institucionalidad política, que empieza por el fortalecimiento de los partidos políticos. Los partidos son instrumentos de articulación de los intereses sociales. La efectiva coordinación entre las distintas instancias públicas depende de que existan auténticos proyectos nacionales. Esta es una tarea que sólo puede concretarse a través de partidos políticos con capacidad de articular plataformas programáticas de alcance nacional y de crear reputaciones de gobierno. En ese sentido, la existencia de partidos políticos es fundamental para permitir una acción coherente entre las distintas ramas del poder público sin minar la independencia de las mismas. Ni las ONG que representan intereses específicos, ni los medios de comunicación que reducen la dimensión de los asuntos públicos, están en capacidad de articular en proyectos nacionales los diversos intereses de la sociedad.
- 6 América Latina tiene el complejo reto de establecer redes de protección social universales y al mismo tiempo invertir en el desarrollo humano de sus ciudadanos, en un contexto de estrictas restricciones fiscales. Esta situación plantea un complejo reto que solo puede superarse con un nuevo pacto social que permita mayores ingresos tributarios, mayor inversión privada en desarrollo humano y un sector público más eficiente (Graham, 2002). Está visto que solo hay un camino hacia la globalización que es sostenible políticamente: la de inversiones en recursos humanos y alta productividad social. El camino de la inserción internacional por la vía de menores impuestos, menores estándares laborales, menores salarios y mayores evaluaciones es una invitación a la crisis social y política. El sector privado de la región debe ser consciente de la necesidad de lograr recaudos tributarios muy superiores al promedio de 16% del PIB, que hoy tienen los países de la región. Igualmente, la acumulación de capital humano tampoco es posible sin la orientación de mayores recursos e inversiones privadas en educación y salud. Por su parte, al Estado le corresponde la difícil tarea de lograr una oferta de bienes públicos más eficiente, y de desarrollar los mecanismos que permitan movilizar más recursos privados y públicos hacia la acumulación de capital social y desarrollo humano.

El reto de la gobernabilidad es muy grande. En el corto plazo depende del fortalecimiento institucional, pero en el largo plazo depende de la eficacia de la estrategia de desarrollo de mercado funcione generando crecimiento con productividad, de modo que mantenga la creación de empleo y permita incorporar al sistema productivo las mejoras en educación. La ineficacia del modelo puede terminar por minar la gobernabilidad democrática y erosionar las conquistas políticas de América Latina y llevar a una creciente marginalización de la región.

Relanzamiento de las relaciones América Latina - Europa, 2004²⁸

Las relaciones entre Europa y América Latina no atraviesan por un buen momento. Después del auge derivado del aumento de las inversiones europeas en la región durante la década de los noventa, al comenzar el siglo XXI se nota un decaimiento de dichas relaciones como resultado, entre otros factores, de la pérdida de dinamismo de la economía europea, del legítimo interés de la Unión por acelerar la incorporación de los nuevos socios comunitarios y de la atracción sobre los empresarios europeos, producido por el boom de la economía china. En el terreno latinoamericano se da por los problemas de gobernabilidad asociados con la crisis del modelo de desarrollo neoliberal, que predominó en la región al finalizar el siglo XX, por la incertidumbre creada debido a los sucesos del 11 de septiembre en Nueva York, la multiplicación de casos de corrupción en los que se han visto involucradas compañías provenientes del viejo continente y por el fortalecimiento de algunas patologías globales como el narcotráfico y el terrorismo que han complicado las condiciones generales de seguridad en el área, creando explicable incertidumbre en los potenciales inversionistas en la zona.

Como resultado de este retroceso, los flujos de inversión, comercio y cooperación, que miden el nivel "real" de relación entre las dos regiones muestran hoy señales evidentes de retroceso. En efecto, las inversiones europeas en América Latina, que llegaron en los años noventa a flujos promedios de US\$ 72 billones por año, hoy representan alrededor de US\$ 26 billones anuales en promedio y las importaciones europeas que representaban el 21% de las compras de América Latina durante el mismo período, hoy apenas representan el 11%. A pesar

28 Intervención del ex presidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano en el Foro de Biarritz, Octubre 28 de 2004.

que la Unión Europea sigue siendo el mayor donante de la región, los recursos transferidos en materia de cooperación han reducido su monto y se han dispersado en cientos de proyectos puntuales que no corresponden a una deseable agenda estratégica de prioridades comunitarias.

El tratamiento de los migrantes latinoamericanos completa este cuadro disruptivo. Las prácticas restrictivas a la migración impuestas por las nuevas normativas comunitarias han golpeado a miles de migrantes latinoamericanos que están siendo objeto, con otros grupos extranjeros, de severas restricciones en sus derechos para acceder a la Comunidad y trabajar en condiciones dignas y legales.

En estas circunstancias, es claro que se necesita un relanzamiento de las relaciones entre América Latina y la nueva Unión Europea, que atienda las posibilidades de expandir los flujos tradicionales de inversión, comercio y asistencia para el desarrollo y, simultáneamente, permita crear nuevos espacios de relacionamiento político alrededor de temas de interés global, como una reforma del Sistema de Naciones Unidas que asegure el fortalecimiento del multilateralismo como esquema de convivencia planetaria y otros asuntos de interés regional, como la definición de una Agenda para la Globalización Latinoamericana que tenga en cuenta los cuatro desafíos que hoy día enfrenta el hemisferio en sus posibilidades de posicionamiento global: gobernabilidad, equidad, competitividad e identidad.

Reformas vitales para la región como la construcción de un modelo social alternativo de desarrollo que reduzca las condiciones de desigualdad y asegure su mayor competitividad; la construcción de una nueva política de seguridad hemisférica basada en la cooperación y el respeto de los derechos humanos o el cambio de los sistemas políticos presidencialistas típicos de la región por otros que involucren elementos propios del parlamentarismo europeo, como las salidas institucionales de las crisis políticas, deberían formar parte de una nueva plataforma de "relaciones estratégicas" entre Europa y América.

Afortunadamente, en los últimos años las dos regiones han venido construyendo unos escenarios políticos de relación interoceánica que podrían servir de punto de encuentro para el debate de esta nueva plataforma. En el año 1997, por iniciativa de España y Francia, se convocaron una serie de encuentros entre los mandatarios de los países de las dos regiones para debatir sobre una ambiciosa agenda política que incluía la paz, el respeto por los derechos humanos, la consolidación de la democracia, el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza (Comisión Europea, 1999). Estas Cumbres se han convertido en un canal de expresión y multiplicación de los acuerdos producidos en los foros regionales tradicionales, como el Grupo de Río para todo el área, el de San José para Centroamérica, CARICOM para los países del Caribe, la Comunidad Andina para los países del Grupo Andino y el propio MERCOSUR para Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. La UE además participa como observador en algunos escenarios de decisión regional como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio (ALADI).

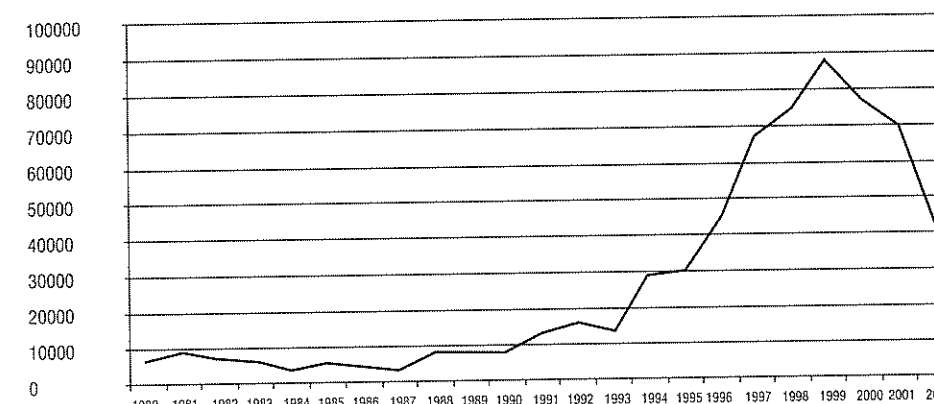
El propósito de este ensayo es efectuar una revisión del Estado de las relaciones económicas entre las dos regiones, plantear la necesidad de fortalecer los lazos de cooperación entre ellas y construir los términos de un nuevo diálogo político sobre el cual sustentarlas.

Los flujos tradicionales de inversión, comercio y asistencia para el desarrollo

En los años noventa, Europa llegó a convertirse en el primer inversor en América latina, desplazando el lugar que habían ocupado durante muchos años las inversiones provenientes de los Estados Unidos.

Relaciones financieras Europa - América Latina

Entradas de inversión extranjera directa en América Latina
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL

El boom europeo se apoyó en la decisión de muchos países latinoamericanos de privatizar sus principales activos estatales para cubrir los déficit fiscales resultantes de los procesos de ajuste, con los cuales se pretendió responder a los desajustes fiscales creados por las crisis de endeudamiento de comienzos de los años ochenta.

Los mayores inversionistas europeos entonces fueron España (28%), el Reino Unido (22%) y Francia (13%) (Comisión Europea, 1999). El 80% de estas inversiones se concentraron en México, Brasil y Argentina, en sectores de "alta sensibilidad política," como las empresas de servicios públicos domiciliarios, transporte público y bancos; y aunque muchas de estas nuevas inversiones vinieron acompañadas de un saludable componente de modernización tecnológica, la

mayor parte de ella se concentraron en la adquisición de activos empresariales ya existentes; solamente un 10% de estos flujos se dirigieron a la creación de nuevos frentes productivos. Al comenzar el nuevo siglo, los flujos de inversión europea volvieron a ser "alcanzados" por los provenientes de los Estados Unidos (Quenan, 2004). Las posibilidades de recuperar hacia el futuro los niveles europeos de inversión dependen por supuesto del entorno político en una y otra región y de sus propias condiciones económicas, las cuales analizaremos a continuación brevemente.

La *economía latinoamericana* vive un período de reactivación como consecuencia del aumento de los precios de las materias primas y algunos productos básicos en los mercados internacionales, el incremento en los precios del petróleo y de algunos productos como el carbón y otros combustibles y minerales, el auge del turismo en destinos ya consolidados, como los del Caribe y el crecimiento de la economía China, que está jalonando en América Latina, al igual que en el resto del mundo. Como consecuencia de estos hechos positivos, en el año 2003, por primera vez en muchos años, la región volvió a ser importadora neta de capitales y sus cifras de crecimiento registraron comportamientos similares a los de los años setenta (CEPAL, 2004).

Esta panorama no está exento, empero de algunas dificultades. Los problemas estructurales y el efecto recesivo de la economía de los Estados Unidos, sigue pesando en las posibilidades de la región para alcanzar los niveles sostenidos de crecimiento del 6% del PIB, señalados por las Naciones Unidas como necesarios para empezar a revertir las profundas condiciones de inequidad social que caracterizan el área, calificada como la peor distribuida del planeta. La inversión regional del 17.9% del PIB es la más baja de los últimos diez años y las cifras de desempleo, cercanas al 10.5%, han impedido el fortalecimiento de un mercado regional necesario para proyectar el crecimiento sostenido de la economía regional (Rodrik).

La *economía europea*, por su parte, tampoco presenta un panorama claro en su comportamiento inmediato. Aunque sus niveles de desempeño reciente pueden resultar más sanos que los de la economía de Estados Unidos. Los expertos coinciden en sostener que el margen inmediato de maniobra de las autoridades económicas norteamericanas es mucho menor que el de las europeas, en la medida en que la política de la Reserva Federal de bajar las tasas de interés ya se encuentra próxima al piso y las posibilidades fiscales de aumentar impuestos o recortar gastos en plenas elecciones presidenciales también debe descartarse. El caso Europeo parecería caminar hacia el lado contrario donde el impacto de las exigencias fiscales sobre ciertas economías, como la de Alemania, que representa casi la tercera parte de la capacidad de compra de la región, puede llegar a acentuar el ciclo recesivo en los próximos años. Es claro además, que existen, a nivel europeo, ciertos factores relacionados con su estructura de costos de producción, particularmente laborales, que está incidiendo en sus posibilidades

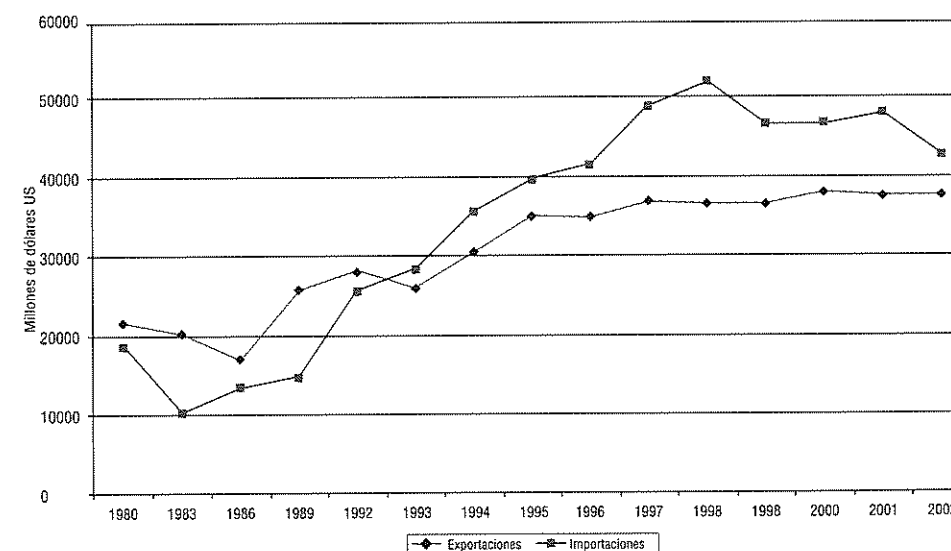
competitivas internacionales de largo plazo. Así mismo, se percibe un rezago tecnológico comunitario especialmente en sectores como la expansión de su industria informática y la propia inversión en ciencia y tecnología, que es hoy del 1.9% del PIB frente al 2.7% en los Estados Unidos (Rojo, 2003).

A pesar de esta caída evidente en los flujos europeos de inversión, América Latina no ha disminuido su condición de zona receptora de inversión extranjera para el desarrollo, como lo comprueba el hecho que entre el año de 1999 y 2003 no perdió su participación en el total de la inversión hacia países en desarrollo, cercana al 9% (El Tiempo, 2004). Esta circunstancia lleva a pensar que en el caso de reactivarse la inversión hacia países en desarrollo, como consecuencia de un mejoramiento en las condiciones generales de la economía global, América Latina seguiría siendo un "buen destino" para las nuevas decisiones de expansión productiva internacional.

Los *flujos de comercio* muestran síntomas de decaimiento similares a los de la inversión. La asimetría y el escaso dinamismo han sido síntomas característicos de las recientes relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea.

Relaciones comerciales Europa - América Latina

Comercio de América Latina con la Unión Europea 1980-2002
(En millones de US dólares)



Fuente: UNCTAD

La Unión Europea ha pasado recientemente del segundo al tercer lugar como socio comercial de América Latina. El 83% de los productos exportados

por América Latina a Europa siguen siendo materias primas y productos básicos, cuando sus exportaciones hacia otros mercados contienen un 33% de manufacturas. El comercio, además, ha sido secularmente desequilibrado a favor del mercado europeo; mientras las exportaciones a Europa representan el 12% del total exportado, sus importaciones llegan al 14% (Quenan, 2004). A nivel regional es clara la diferencia entre los países del sur, cuyo comercio se encuentra distribuido de manera equilibrada entre Estados Unidos, el Pacífico y Europa y los países del norte del hemisferio, cuyas exportaciones están fuertemente concentradas hacia el mercado norteamericano. El Sistema General de Preferencias (SGP), diseñado en buena hora para recompensar con menores aranceles el ingreso al mercado europeo, los esfuerzos realizados por los países andinos para combatir el flagelo mundial de la droga, ha resultado relativamente ineficaz frente a los altos niveles de protección de algunos productos agrícolas europeos y la incertidumbre creada respecto a las posibilidades de sostener el sistema en el futuro inmediato.

La redefinición de unos nuevos términos de relacionamiento comercial resultan claves en momentos en que la región se apresta a dar un paso trascendental con la suscripción, al terminar el 2005, del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que conformará el bloque de comercio entre todas las Américas y definirá los lineamientos de un nuevo bloque global de desarrollo. En la medida en que la negociación del ALCA se ha venido surtiendo de manera bilateral entre cada país latinoamericano y los Estados Unidos, las posibilidades de llegar a la suscripción de un verdadero tratado de integración, que incorpore temas como la reducción de los subsidios agrícolas a la producción y la exportación por parte de los Estados Unidos, la creación de fondos de cohesión, que al estilo europeo permitan la reducción de las profundas asimetrías sociales y geográficas que caracterizan la región, el establecimiento de limitaciones a la libre circulación de capitales, que eviten crisis como las sucedidas en México y Brasil a finales del siglo XX, o la facilitación de las condiciones de circulación de los trabajadores migrantes, se han alejado.

Con ellas se ha distanciado, la posibilidad de consolidar un esquema de "regionalismo abierto" a través del cual los países de la región puedan construir una canasta de alternativas comerciales, empezando por el mercado europeo, para diversificar, ampliar sus relaciones económicas internacionales y aliviar los riesgos de una excesiva concentración de sus mercados. El nuevo diálogo político de América Latina y Europa podría contribuir notoriamente a consolidar este espacio de pluralismo económico indispensable para asegurar la independencia de la región en el camino de su propia globalización.

La cooperación es el tercer renglón de importancia en el relacionamiento económico de las dos regiones. Es claro que la meta de asistencia prevista en el año de 1957 del 1% del PIB como contribución de los países desarrollados a los países en desarrollo, no se cumplió. Por fortuna, los mismos países que ayer

incumplieron, en la reciente Cumbre de Monterrey ajustaron este compromiso al 0.7% y se comprometieron alcanzarlo en breve tiempo. Algunos países, como los Estados Unidos y Francia, inclusive presentaron un cronograma concreto para el cumplimiento del acuerdo.

A pesar de todas las dificultades, Europa sigue siendo el mayor donante de América Latina en materia de asistencia para su desarrollo; el 55% de los fondos recibidos por la región provienen del viejo continente. La lista la encabezan Japón, Alemania y Estados Unidos. La pluralidad de objetivos de la cooperación europea, dispersa en muchos proyectos distintos, ha tendido a atomizar estos flujos reduciendo su eficacia. Los excesivos trámites burocráticos a nivel comunitario y el desplazamiento de la ayuda oficial por una mayor asistencia privada, más "amarrada" a condiciones específicas, han sido señalados como dos problemas adicionales en este tipo de relacionamiento. El marco referencial de la cooperación podría utilizarse para construir una nueva plataforma de relaciones estratégicas entre las dos regiones a través de un nuevo "referente cualitativo" que incluiría temas prioritarios en la agenda inmediata de América Latina como su gobernabilidad democrática, los derechos humanos, el desarrollo socialmente sostenible y el multiculturalismo. Se lograría así un justo balance con las prioridades derivadas de la relación de la región con los Estados Unidos, como la lucha contra el narcotráfico, la solución militar de conflictos y el reformismo neoliberal.

Colombia, subordinada hoy al componente excesivamente militarista del Plan Colombia que apoya Estados Unidos para combatir la subversión, el narcotráfico y el terrorismo, sirve de ejemplo de lo que podría conseguirse con un enriquecimiento de la agenda externa resultante de este nuevo diálogo político Europa-América Latina, que incorpora otros ingredientes en la agenda internacional como el respeto por los derechos humanos, la inversión social y el pluralismo político.

El tema contencioso de las migraciones

América Latina recibió más de cincuenta millones de migrantes provenientes de las guerras europeas durante el siglo XX. Ahora, cuando la región se ha convertido en un continente de emigrantes por razón de sus dificultades económicas o problemas políticos, los latinoamericanos comienzan a encontrar las puertas cerradas de los mismos países a los cuales se brindó generoso refugio y acogida. Un 16% de los latinoamericanos viven por fuera de sus países; el 45% de ellos están en Estados Unidos formando parte de una "comunidad hispánica" cuya fortaleza ha comenzado a ser considerada inclusive como un "peligro" para las elites protestantes y blancas gobernantes de Norteamérica (Mención al último libro de Samuel Huntington, *Who are We?*). Un 18% viven en Europa como residentes, trabajadores temporales o, simplemente, como migrantes ilegales.

Algunos partidos europeos, como el Frente Nacional de Francia, el Partido Liberal de Austria, la lista Pym Fortuna de Holanda, la Liga de Italia y el Partido del Pueblo en Dinamarca han convertido la persecución de los migrantes en una divisa electoral para ganar seguidores a costa de la xenofobia y el racismo. El "ius soli" o lugar de nacimiento como fuente creadora de ciudadanía ha sido reemplazado por el "ius sanguinis" o derecho de sangre que prácticamente excluye a los extranjeros del "derecho a quedarse" de que habla el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados como prerrogativa humanitaria de toda persona que vive en un país distinto a su país de origen (Samper, 2004). Está demostrado que una migración de 3% de la población económicamente activa de los países en desarrollo mejoraría sus ingresos externos, vía remesas, en casi US\$ 200.000 millones, cifra muy superior a los estimativos de mayores ingresos como consecuencia del aumento del comercio previsto en los recientes acuerdos de Doha.

La explotación de la condición "ilegal" de los migrantes clandestinos, le ha permitido a muchas empresas europeas hacerse a una mano de obra barata y desprotegida. Pocos países comunitarios tienen políticas para legalizar los migrantes actuales, regularizar el flujo de los nuevos migrantes y facilitar su integración a las sociedades para las que trabajan y de las cuales viven. El establecimiento de un nuevo marco de relaciones políticas entre Europa y América Latina pasa por una solución aceptable del espinoso tema de los migrantes de cuya suerte dependen, a su vez, las posibilidades de vida de miles de latinoamericanos que hoy viven, entre otras fuentes, de los US\$ 5.000 millones anuales de remesas que éstos están enviando, desde Europa, a sus lugares de origen.

Las nuevas relaciones estratégicas UE - América Latina

La historia de las relaciones entre América Latina y Europa es de luces y de sombras que se remonta a los dos modelos de conquista que organizaron la primera presencia europea en América. De una parte, el modelo anglosajón que fue una verdadera colonización, inspirada en el modelo protestante y que estableció desde su comienzo un sistema económico interatlántico apoyado en el procesamiento fabril de materias primas, y de otra, el modelo ibérico, influido por las doctrinas católicas de la época, que produjo una forma de evangelización con mestizaje en el cual se montó un modelo rentista de desarrollo a través del cual las colonias exportaron sus materias primas a España.

Desde la época colonial, las dos regiones han buscado un espacio distinto para entenderse con Europa. Han existido etapas de un marcado romanticismo y otras de notables resultados prácticos como en la década de los ochenta cuando la gestión política europea fue definitiva para alcanzar los acuerdos centroamericanos que trajeron la paz en el área. A finales del siglo pasado, dichas relaciones estuvieron marcadas por un fuerte contraste entre el aumento de la presencia

económica de los inversionistas europeos en América y el abandono de las relaciones políticas por parte de los gobiernos. América Latina se encuentra hoy en un plano secundario en las prioridades de la política internacional europea; su lugar está después de la incorporación de los nuevos países socios, la solución del problema de los países vecinos del mediterráneo, la estructuración de una política de defensa, el balance de poder con los Estados Unidos y la definición de unos nuevos términos de relación comercial con China y la India; pero esta es una razón de peso para relanzar las relaciones y no para mantenerlas congeladas.

Este relanzamiento podría concentrarse en el fortalecimiento de este espacio interoceánico, el único en el mundo, mediante coincidencias alrededor de la reforma al sistema de Naciones Unidas, la OMC, los organismos de Bretton Woods y la consecución de unos objetivos globales para la región como su propia gobernabilidad, la cohesión social, mejores niveles de competitividad y un nuevo proyecto de identidad que la convoque como nación. Dicha alianza estratégica, a partir de una visión renovada de nuestras relaciones, podría servir de balance al énfasis otorgado por otros socios importantes del continente, como los Estados Unidos, a ciertos temas como la lucha contra las drogas concentrada en la reducción represiva de la oferta de las mismas o el empleo de la fuerza para la resolución de cierto tipo de conflictos en el área.

La insistencia en la solución pacífica de los conflictos, el respeto por los derechos humanos, la sustitución social de cultivos ilícitos, la estructuración de una política de seguridad hemisférica basada en la cooperación y no en la confrontación y la protección social del medio ambiente, no formarían parte de este catálogo de "coincidencias estratégicas", definidas y conseguidas a través de los escenarios políticos ya establecidos para el encuentro de Europa y América Latina como las Cumbres Europa - América Latina. Los desafíos que plantea la nueva Agenda Global Latinoamericana son el de la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social, la competitividad en lo económico y la identidad en el plano cultural.

La región atraviesa por una seria *crisis de gobernabilidad* como resultado de los conflictos sociales creados por la crisis del modelo neoliberal de desarrollo vigente durante los últimos veinte años, del efecto producido sobre las posibilidades de gobernar por una serie de patologías globales como el narcotráfico, el terrorismo, el armamentismo y la corrupción y por la propia incapacidad de los sistemas políticos tradicionales para manejar las situaciones de conflicto creadas por las dos circunstancias anotadas. Frente a esta realidad se precisan reformas profundas, oportunas y puntuales como el desarrollo de una estrategia de desarrollo que atienda las mayores exigencias en materia de equidad, una nueva concepción de seguridad hemisférica que enfrente los desafíos a la seguridad regional mediante la cooperación de sus organismos policiales, militares y de inteligencia y una reforma en sus sistemas políticos -partidos, congresos y gobiernos- que introduzca elementos del parlamentarismo en unos modelos

presidencialistas que muestran evidentes signos de agotamiento en sus posibilidades de gobernabilidad democrática.

La Declaración de Guadalajara, resultante de la última Cumbre de Jefes de Estado de Europa y América Latina (2004) constituye un buen punto de partida en la tarea de identificar prioridades globales comunes. En la Declaración los Presidentes manifiestan la necesidad de avanzar hacia un "enfoque multilateral" del manejo de las relaciones planetarias a través de una reforma del Sistema de Naciones Unidas que refleje esta aspiración colectiva por una nueva gobernabilidad compartida del mundo. Así mismo, recoge el concepto de corresponsabilidad como referente necesario en la lucha contra las drogas, plantea la necesidad de luchar contra las distintas formas de corrupción transnacional resultantes de la acción de algunas empresas transnacionales y plantea abiertamente la impostergable necesidad de garantizar los derechos de los migrantes.

El *desafío de la equidad* compromete los esfuerzos de la región en la definición de una nueva Agenda Social, basada en la superación de las profundas condiciones de exclusión que caracterizan la región latinoamericana. Esta Agenda deberá ocuparse de "temas pendientes" como la terminación de las metas de cobertura en materias básicas como la salud, la vivienda y la educación y de "nuevos temas" como la creación de redes de protección social y políticas de focalización, a través de las cuales se mejoren las condiciones de desigualdad relativa que caracterizan la asimétrica sociedad latinoamericana. Los nuevos diseños sociales se deben ocupar también del aprovechamiento de las condiciones positivas que ofrece la "transición demográfica" por la cual atraviesa hoy la región donde, a diferencia de la envejecida sociedad europea, la baja tasa de dependencia trabajadores activos - personas retiradas, abre hoy la oportunidad para preparar toda una nueva generación de jóvenes latinoamericanos para acometer los retos globales.

Las metas propuestas por las Naciones Unidas para el milenio, en lo que se ha conocido como la "Declaración del Milenio" (2000) podrían asumirse como propias de la región en relación con la superación de sus problemas de equidad. Por ejemplo, reducir a la mitad, antes del año 2015, el número de personas que viven con menos de un dólar diario y el número de personas que padecen hambre; o bajar en dos terceras partes la mortalidad infantil y tener asegurada, para la misma fecha límite, la cobertura de enseñanza primaria para todos los niños, así como el acceso de todos a las drogas consideradas como de interés o beneficio comunitarios.

El *desafío de la competitividad* compromete los esfuerzos de la región en la tarea de asegurar, a través de una agenda de largo plazo, el mejoramiento de sus condiciones de infraestructura -desactualizada según los más recientes estudios en más de catorce años- el equipamiento informático, el desarrollo de sistemas regionales de innovación, una nueva arquitectura financiera y, por supuesto, formidables esfuerzos de capacitación para la globalización de más de cien millones

de jóvenes latinoamericanos en los próximos diez años. Y todo ello en condiciones de estabilidad macroeconómica y sustentabilidad medioambiental.

Finalmente, está el *reto de la identidad*. La reinserción de América Latina en el mundo, de cara a su propia globalización, pasa por la reconstrucción de un proyecto de identidad que la convoque nuevamente como una nación, con unas raíces y valores que compartir. Este proyecto debe incluir definiciones capitales en relación con el multiculturalismo como camino de afirmación identitaria, la informatización como parte de los nuevos procesos de identificación regional, la producción masiva de bienes culturales y la redefinición de los contenidos en materia de lengua, religión y riqueza étnica que nos identifiquen como un colectivo. Europa, a través del diálogo político, puede jugar un papel clave en esta tarea de reafirmación del ser latinoamericano por razones históricas, de idiosincrasia y de pluralismo ideológico y político. Convenios como el ALFA sobre formación académica, los que promueven el bilingüismo informático o el URB-AL, que plantea una nueva configuración territorial entre las dos regiones a partir de ciudades, regiones y entidades locales, pueden contribuir mucho en esta tarea de saber quiénes somos hoy para decidir qué podemos llegar a ser mañana.

Globalización, democracia y territorio, 2005

Globalización y descentralización

En el mundo global de hoy, las *fronteras* han sido reemplazadas por los *límites*; por encima de las viejas divisiones geográficas que definían los espacios de soberanía de los Estados, circulan hoy, con toda libertad, los flujos globales de información, a través de la compleja red de conexiones e interconexiones que caracterizan la nueva arquitectura global. Para estos flujos existen restricciones que solamente pueden definir, establecer y hacer respetar los usuarios de la red. Siguiendo esta nueva realidad, el viejo concepto de "territorialidad" que atribuía a cada nación un Estado y a cada Estado unas fronteras, ha sido desbordado por el renacer de viejas solidaridades geográficas que aproximan ciudades y regiones que se agrupan en alianzas estratégicas supranacionales.

América Latina, como ya lo hizo Europa en su momento, también está comenzando a vivir esta nueva época de extraterritorialidad global; pero, a diferencia del Viejo continente, donde, como observaba Hegel, hay más historia que geografía, en esta parte del mundo hay más geografía que historia, más gobierno que Estado, más poder que autoridad y más territorio que Nación.

Esta última característica determina las principales diferencias entre el concepto de región en América y Europa. Mientras en esta última el concepto está indisolublemente asociado al de nación —lo cual explica la insatisfacción étnica de muchas regiones—, en América Latina la idea de región tiene mucho más que ver con diferencias topográficas, como el mar y la montaña, o sociales, según se trate de regiones más, o menos, pobres.

La expresión dinámica de lo regional lleva a una segunda distinción de fondo; mientras el nacionalismo en América Latina es inclusivo porque cumple

el papel de un verdadero mito integrador, en Europa se le asocia con exclusión, con diferenciación y hasta con confrontación. Por muchos años, desde la época de la independencia latinoamericana, el nacionalismo ha cumplido un papel unificador del sentimiento latinoamericano contra el dominio colonial, la dependencia externa en el siglo XX y a favor de modelos proteccionistas de desarrollo; al punto tal de que la defensa de "lo nacional" se puede considerar hoy como un componente básico de la agenda externa común de la región para encarar los desafíos que le plantea la globalización.

En contraste también con Europa, la inquietud latinoamericana por los conceptos de región y territorialidad es relativamente reciente. De hecho, las primeras divisiones territoriales hemisféricas resultaron más de los apetitos de dominio de los generales ganadores de las guerras de la independencia, los llamados "supremos", que de configuraciones territoriales coincidentes con espacios sociales y económicos geográficamente definidos y relativamente homogéneos. Las primeras teorías orgánicas sobre el desarrollo territorial se vinieron a conocer ya entrado el siglo XX, cuando, en los años 50, el profesor Albert Hirschman hablaba de la inversión como inductor pasivo de la descentralización territorial, que "tiende en el largo plazo a distribuirse equilibradamente en el territorio". El profesor Lauchlin Currie, en la orilla opuesta, sostenía la necesidad de crear polos de desarrollo a través de la creación de megaciudades que jalonaran, como una gran locomotora, los procesos locales y regionales de desarrollo.

En los años 60, estas teorías comenzaron a rendir sus frutos cuando los gobiernos, de manera explícita y planificada, recurrieron a procesos de descentralización administrativa orientados más por criterios de eficiencia que por una voluntad política definida por fortalecer espacios territoriales autónomos. En la década de los 80, los mecanismos de descentralización fiscal fueron incluso utilizados para reducir, de manera engañosa, los niveles explosivos del déficit fiscal, al trasladar responsabilidades no financiadas a los entes locales. Más recientemente, el tema fue abordado de manera más política al incluirlo en las nuevas cartas constitucionales al lado de figuras propias del nuevo constitucionalismo latinoamericano como las cortes constitucionales o el derecho de amparo. La elección popular de alcaldes y gobernadores, la institucionalización de transferencias fiscales, y el reconocimiento de espacios de autonomía administrativa forman parte de estos avances que, lamentablemente, en algunos países de América Latina todavía están por consolidarse.

Sí en América Latina la institucionalidad desarrolló la regionalidad, en Europa ha sido la regionalidad y, más precisamente, el concepto de región-nación el que ha inducido la respuesta institucional sin que hasta el momento, en muchos casos, se haya conseguido plenamente, como lo prueba la persistencia de reclamos nacionalistas no satisfechos.

¿Cómo hacer coincidir estos dos conceptos interoceánicos tan distantes sobre la regionalidad? La respuesta está en las ciudades; las ciudades son los espacios

protagónicos del nuevo mapa global, como en su momento lo fueron los Estados desde el momento en que se firmó la Paz de Westfalia. Esas ciudades-región, conectadas, competitivas y bien desarrolladas urbanísticamente, constituyen el espacio perfecto para superar los cuatro retos fundamentales que hoy plantea la globalización: la gobernabilidad en lo político, la equidad en lo social, la competitividad en lo económico y la identidad en lo cultural. Nuestra tarea es pasar del concepto un poco romántico de las ciudades hermanas al de las ciudades aliadas para acometer los desafíos globales.

Las autoridades locales, por su cercanía con el ciudadano, tienen más legitimidad para actuar que las nacionales. Encuestas recientes en América Latina demuestran que las instituciones políticas que más respetan los ciudadanos son las de su municipio y su región, seguramente por la relación de proximidad de los ciudadanos con sus autoridades territoriales que ellos conocen, eligen, vigilan, controlan, premian y castigan. La idea de la institucionalidad local para la gobernabilidad nacional ha llevado a autores como Boussier a proponer, como alternativa para una descentralización efectiva, la conformación de "proyectos políticos regionales" a través de los cuales el Estado actuaría como *actor político*, y la región, como *actor social*. Se trataría de llegar a la conformación de estados regionales, al estilo de Italia, con los elementos diferenciadores del sistema español y la posibilidad de configurar alianzas estratégicas territoriales entre ciudades y regiones del mundo, como ya se está haciendo a nivel europeo.

Un elemento indispensable en esta tarea de articulación de un nuevo concepto de región para la globalización es el establecimiento de políticas y fondos de cohesión que permitan la reducción de asimetrías entre los distintos entes territoriales y países, como ha venido sucediendo en la Unión Europea para garantizar el principio de solidaridad entre regiones que, con el de la solidaridad entre generaciones, son puntales claves de una buena política de cohesión social.

Equidad y localidad. La localidad ayuda también a reducir los costos de iniquidad propios de los procesos globales contemporáneos. Está claramente establecido que la globalización "cuesta" en términos sociales, que tiende a la fragmentación de la sociedad y produce una brecha entre el consumo simbólico (integración virtual) y los consumos reales (desintegración social), resultantes de unas deficientes condiciones de distribución del ingreso como resultado del desempleo, el subempleo y la informalidad laboral. El más reciente informe sobre el estado del desarrollo humano en el mundo, publicado por Naciones Unidas, muestra claramente que América Latina es la región más injusta del planeta, la peor distribuida; a sus problemas estructurales de iniquidad relativa se ha añadido recientemente la presencia de una serie de fenómenos sociales como el envejecimiento prematuro, la informalización de la economía y la ruralización de sus ciudades.

El paso necesario del concepto asistencialista de la pobreza, que predominó en los años 80, a uno más complejo de exclusión-inclusión que expresa el carácter

complejo de la marginalidad y su relación con valores como los de la libertad y la participación social, supone un redimensionamiento del concepto de Estado-Bienestar para acercarlo a las necesidades del ciudadano a través de programas que solamente se pueden concretar en el espacio funcional de lo local.

La discusión entre el cosmopolitismo cultural que pretende imponer un sistema de pensamiento único global, y el multiculturalismo que aboga por el respeto de todas las manifestaciones culturales particulares y el pensamiento crítico, se resuelve a través del fortalecimiento y la exaltación de todas estas identidades locales como parte del gran caleidoscopio global. Está claro que el hipertexto de la comunicación, en un mundo transnacionalizado, desborda las manifestaciones específicas de identidad; la construcción de una identidad global a partir del respeto de las identidades territoriales es el más formidable reto que plantea hoy la globalización para no volver a caer en la trampa de la occidentalidad, cuando confundimos capitalismo con occidente, y los dos con globalidad, y dejamos de lado todas las demás manifestaciones culturales que no se le asociaban. De este desencuentro civilizacional (Huntington) se alimentó y se sigue nutriendo el terrorismo. América Latina está vacunada contra el cosmopolitismo gracias al mestizaje, esa posibilidad de amalgamar y poner a vivir y convivir las más distantes manifestaciones étnicas y culturales.

En síntesis, lo local es el mejor escenario para llegar a lo global. El proceso de relocalización o descentralización no consiste, como antes, en un simple reparto de recursos financieros y de competencias entre los municipios y las regiones. De lo que se trata, esencialmente, es de desarrollar nuevos proyectos regionales o locales, acordes con las características de cada país, que garanticen la realización de tres principios fundamentales: el *principio de proximidad*: cada región tiene la responsabilidad de su entorno inmediato; el *principio de contractualidad*: no hay relaciones jerárquicas, sino concertadas entre los distintos niveles territoriales, incluido el nacional, y el *principio de diversidad*: cada región es distinta y se deben respetar sus especificidades.

Globalización y ciudades competitivas

En los países en desarrollo desde mediados del Siglo XX, en contraste con la Europa Occidental, Norteamérica e Inglaterra del Siglo XVIII y principios del XIX, la migración resultante de los nuevos patrones de poblamiento fue recogida por un sector servicios heterogéneo y de baja productividad mientras una parte menor de la fuerza laboral urbana se incorporó al sector manufacturero y moderno de la economía.²⁹

29 En casi todos los países latinoamericanos el denominado sector informal acoge, de manera permanente, el 50% o más de la población económicamente activa (PEA).

El modelo exportador que predominó en América Latina, en la primera mitad del siglo XX, fue el de bienes primarios y solo a partir de la segunda posguerra³⁰ en el marco de la estrategia sustitutiva de importaciones -ISI-, los países más grandes se concentraron en la ampliación del mercado interno para profundizar el proceso de industrialización. La relación salarial fue altamente regulada en un marco de compromisos institucionalizados con los actores sociales ligados a la industria moderna y al Estado inspirados. La contrapartida fue la exclusión de las amplias masas del sector informal. Por tales características la expansión del mercado interior no se tradujo en un vector dinámico de la expansión económica ni en una mejoría sustancial de las condiciones de vida de los sectores populares.

La apertura de las economías latinoamericanas a las exigencias del Consenso de Washington generó profundas tensiones entre las nuevas reglas liberalizadas de carácter comercial, y las normas de producción arraigadas a una larga tradición de construcción social interna. Este doloroso proceso se ha reflejado en una evidente desindustrialización de la región, particularmente fuerte en los sectores de mayor complejidad tecnológica, y un crecimiento de las tasas de desempleo urbano de la región.

Globalización y competitividad de las ciudades

A lo largo de las tres últimas décadas ha tenido lugar una sustancial modificación en la estructura del comercio internacional en el que predominan los bienes manufacturados producidos en zonas urbanas, en detrimento de los bienes primarios.

Dentro del enfoque que predominó en los años ochenta la única acción gubernamental posible era supervisar todos aquellos factores que distorsionaban el libre juego de las fuerzas de mercado, aplicando las recetas ampliamente conocidas del FMI y el Banco Mundial. Los resultados de estas políticas han sido contrarios a lo previsto. Y así, como han crecido las brechas entre países desarrollados y no desarrollados, lo han hecho las brechas entre regiones produciendo la fragmentación territorial de los estados nacionales especialmente en Asia, África y América Latina.

Una parte apreciable de las ciudades latinoamericanas crecieron bajo la sombra de la industrialización a través de la sustitución de importaciones y la acción del Estado que promovió la ampliación del mercado interior al mismo tiempo que lo aislaba, relativamente, de la competencia internacional; lo cual dio lugar a la configuración de normas de producción -productividad, calidad,

30 Las fechas de corte son una generalización, cada país presenta dinámicas específicas y su propia temporalidad.

diseños, prácticas comerciales— alejadas de las vigentes a nivel internacional. Mientras unas regiones y ciudades lograron articularse con éxito a la adhesión a un régimen internacional de intercambio, otras, por el contrario, no lograron hacerlo y vieron sus estructuras productivas arrasadas por la competencia externa y fueron incapaces de generar las innovaciones requeridas.

¿Qué capacidad tiene las ciudades para modificar su inserción en un mundo globalizado?

Las transacciones internacionales de bienes y servicios son cada vez más el resultado de procesos productivos originados en las ciudades y dado que algunos sectores productores de bienes y servicios transables ganan en competitividad mientras otros sufren el efecto contrario, los efectos de la globalización sobre las ciudades serán diferenciados. Las grandes ciudades presentan ventajas importantes para modificar su inserción en un mundo globalizado, dentro de las cuales se cuentan:

Estructuras productivas diversificadas. Las grandes ciudades cuentan con estructuras productivas ampliamente diversificadas. La profundidad e intensidad de la división social del trabajo permite, de un parte, la especialización y la conformación de importantes mercados locales, que en asocio con el mercado nacional, les permite aprovechar las economías de escala.

Las ciudades productivas son generadoras por excelencia de capital de vida.³¹ El dominio de las técnicas y las tecnologías, se convierte en el primer factor que explica la competitividad de las naciones³² y este solo es posible en la medida en que se disponga de una sólida estructura científico-tecnológica, conformada por instituciones de formación profesional, de educación superior y de investigación avanzada estrechamente relacionadas entre sí y con el mundo de la producción. Los grandes conglomerados urbanos están en mayor capacidad, que las otras regiones de un país de construir estructuras científico-tecnológicas y desarrollar “capital de vida” —a través de la calificación y cualificación de la fuerza laboral y la generación de nuevos conocimientos— que permitan elevar los niveles de productividad de los factores en el largo plazo.

Densidad institucional. Importa tanto el tejido institucional como su densidad que permite que los mecanismos de “buen gobierno” funcionen adecuadamente, generen cohesión y se reproduzcan en el largo plazo. Las ciudades que presentan niveles elevados de densidad institucional han logrado consolidar

31 Cita de Théret.

32 El conjunto más dinámico de bienes transados en el comercio internacional en las dos últimas décadas (equipos de computación y telecomunicaciones) se caracteriza por el hecho que el valor de sus componentes físicos y la mano de obra directa es una fracción nimia del valor de estos productos; la mayor proporción de su valor está representado por el conocimiento —un intangible— incorporados en su producción. Lo que contrasta abiertamente con lo acaecido a principios del Siglo XX en el caso de manufacturas como automóviles.

sólidos sistemas productivos locales y adaptarse a los cambios, incluso radicales, inducidos por la globalización. En el caso de las que no lo han conseguido —como sucede con gran parte de las ciudades latinoamericanas— la globalización ha afectado negativamente sus estructuras productivas.

Limitaciones para lograr dicha adaptación

Así como las grandes ciudades gozan de ventajas que les permiten adaptarse a las condiciones impuestas por la globalización, también presentan restricciones, que les impiden aprovecharlas. El balance entre ventajas y restricciones determinará el resultado y los efectos, sobre las economías de las ciudades, de los cambios en la forma de adhesión a un régimen internacional en un mundo globalizado. Para el caso de las ciudades latinoamericanas las formas institucionales o estructurales y los compromisos institucionales construidos bajo la ISI, como los establecidos con la clase obrera, a menudo amparados constitucional y legalmente, limitan la capacidad de las regiones para aprovechar plenamente sus ventajas.

En contraste con esta incapacidad nacional para modificar las viejas normas de producción, las políticas de ajuste, derivadas del Consenso de Washington, lograron modificar rápidamente las formas de adhesión a un régimen internacional, pues únicamente bastaba la voluntad política de las cimas de los gobiernos y la expedición de unas cuantas normas legales, en su mayoría potestad del ejecutivo. A este fenómeno debe agregarse que las políticas meta-económicas y macroeconómicas tienen carácter nacional y determinan, de facto, las políticas de desarrollo productivo de orden regional o local.

Tres factores van a ser determinantes en el desencadenamiento de dinámicas locales y de gobernabilidad que pueden dar origen a sistemas productivos locales (SPL) competitivos en mercados abiertos y globalizados.

Actores en presencia

Los sistemas productivos locales —SPL— se caracterizan como “formas organizacionales” que comprenden proximidad geográfica, organizacional e institucional que realizan muy bien las pequeñas y medianas empresas a diferencia de las relaciones que establecen las grandes firmas y entre ellas, con sus trabajadores y con los poderes políticos locales. Precisamente, uno de los factores claves en el éxito de los SPL es la calidad de la mano de obra —habilidades, destrezas, capacidad de aprendizaje— y capacidad de establecer relaciones de confianza y solidaridad con los patronos, tarea facilitada en el caso de las PYMES por la cercanía en el proceso productivo entre el propietario-gerente y los trabajadores.

La pregunta que surge, inevitablemente, es la de ¿cuál es la capacidad del medio local de generar empresas? y generar las condiciones necesarias que permitan desplegar todas sus potencialidades a los posibles empresarios, a los

“entrepreneurs” en sentido Schumpeteriano. Si las sociedades han generado, debido a factores políticos, culturales y económicos, sectores de población decididos a desarrollar actividades empresariales, a convertirse en empresarios y asumir riesgos, las políticas activas de desarrollo productivo tendrán éxito y serán, relativamente, fáciles de implementar. El gran reto tanto para las autoridades locales como para la sociedad civil es establecer los mecanismos para detectar estas potencialidades empresariales y crear el entorno adecuado –institucional, político, económico y cultural– que les permita desplegar sus potencialidades.

Estrategia de dos actores

Las estrategias de dos actores, empresarios y autoridades locales, van a determinar, en gran medida las posibilidades de consolidación de los SPL. Las reformas estructurales, inspiradas en el Consenso de Washington, dieron lugar a una reducción en la tasa de ganancia de los sectores productivos de bienes transables que afectó particularmente a las PYMES, muchos de los cuales *migraron* hacia otras actividades económicas. En algunas regiones y ciudades dichos efectos adversos pudieron ser contrarrestados y las estrategias coordinadas de empresarios y autoridades locales le dieron un nuevo aire a los SPL. En otras, por el contrario, las estrategias de los actores, por diferentes motivos, no sólo no pudieron contener la crisis sino que la profundizaron, acelerando la desindustrialización de amplias zonas.

Gobernabilidad institucional (Institutional Thickness)

La gobernabilidad de un territorio resulta de la articulación entre actores e instituciones que permite que las estrategias de unos y otros se alineen al modo de gobernación del territorio. Los territorios donde existe una mayor densidad institucional están en mayor capacidad de soportar los choques externos inducidos por las políticas de apertura en un entorno globalizado que se traduce en el diseño de nuevas estrategias productivas por parte de los actores, el cambio en las rutinas de producción y gestión por parte de las empresas y la renegociación de los compromisos institucionalizados sin comprometer la confianza y la solidaridad de los trabajadores con el mundo de la producción. Cuando la densidad institucional es reducida, los actores con poder han tendido a descargar todo el peso del aporte sobre los actores más débiles, menos organizados, comprometiendo la sostenibilidad de los procesos productivos y exacerbando las tensiones sociales.

Los mitos de la convergencia y las exportaciones como único motor del crecimiento de los países, han identificado –en las últimas dos décadas– a altos funcionarios del Estado, empresarios, formadores de la política pública económica y política y a una parte apreciable de los economistas académicos en la aplicación de medidas que atentan contra la solidaridad y precarizan las

condiciones sociales y del trabajo. Los costos sociales de tales políticas, señalan sus proponentes, serían compensados, en el largo plazo, por las posibilidades de convergencia entre países, lo cual contrasta con toda la evidencia histórica reciente. Sigue siendo claro que el crecimiento del mercado interior, continúa siendo hoy, a pesar de todo, el mecanismo por excelencia para crecer, desarrollarse y articularse exitosamente al comercio mundial de mercancías.

Tareas de los gobiernos locales para mejorar la capacidad competitiva de los sistemas productivos locales

Las políticas de desarrollo adelantadas en el marco de la ISI tradicionalmente no se preocuparon por su coordinación y articulación con otras políticas, como la macroeconómica y la regional. Hoy, por el contrario, las políticas de desarrollo productivo local o regional deben ser explícitamente compatibles con estas políticas en la medida en que ellas inciden directamente sobre los agentes económicos locales. El desarrollo de estas políticas requiere: i) un activo proceso de planificación estratégica de desarrollo productivo local, y ii) una sólida institucionalidad local o regional. En el desarrollo del proceso planificador, las autoridades locales, en asocio con los diferentes actores concernidos de los SPL –que comprende entre otros, empresarios, trabajadores, académicos– deben establecer, en primer lugar, las ventajas y limitaciones del SPL y, a partir de esta situación, diseñar las acciones correspondientes para reducir sus limitaciones y maximizar sus ventajas. A menudo los acuerdos entre actores, por ejemplo para llevar a cabo inversiones, modificar prácticas o procedimientos, permite eliminar obstáculos al crecimiento de los SPL; en otros casos, se requiere de acciones más complejas que hacen necesaria la interacción de múltiples actores durante períodos más prolongados. Tal es el caso, entre otros, de los procesos de innovación tecnológica o de formación avanzada.

Es esencial el papel que pueden cumplir ciudades y regiones como escenarios para el desarrollo de nuevos proyectos productivos que mejoren la competitividad económica; no en vano se ha señalado que la regla de oro en materia territorial es la de pensar globalmente y actuar localmente. Las nuevas ciudades globales serán, incluso, ciudades-regiones, centros direccionales, equipados con nodos comunicacionales que les permiten acceder en tiempo real a la red y a los flujos que por ella circulan. El viejo proceso de relocalización industrial que pretendía trasladar fábricas de un lugar a otro para hacerlas más competitivas en términos internacionales, tiene ahora una expresión virtual: los procesos productivos se desagregan tecnológicamente y se articulan virtualmente a través de torres de control informático que enlazan, utilizando la red, las regiones más distantes del planeta. Las ventajas, lo dijo Porter, ya no nacen sino que se fabrican; la fórmula tradicional según la cual bastaba con obtener una buena combinación de trabajo y capital para asegurar unos buenos niveles de productividad ha sido desplazada

por nuevos conceptos del capital que superan la limitada concepción del capital financiero, como el *capital social*, que mide la densidad y calidad de las relaciones sociales para promover acciones públicas rentables en términos económicos y sociales. El *capital conocimiento* integrado por el acervo de conocimientos que pueden ser producidos o asimilados por los sistemas educativos y de innovación. El *capital cívico*, entendido como el nivel de complejidad en la relación de los ciudadanos con sus autoridades. Los niveles de sustentabilidad que expresan el *capital natural* o la capacidad de construir discursos que definen el *capital cívico*. Todas estas nuevas formas de capital apuntan hacia el fortalecimiento de procesos de desarrollo endógeno, típicos de economías locales o territoriales.

Políticas macroeconómicas y descentralización territorial

El paradigma que ha predominado en América Latina, en un escenario de creciente globalización, y como reacción a la crisis de la deuda externa de los años ochenta, ha sido, entre otros enfoques de política, el esfuerzo por mantener una disciplina fiscal y déficit sostenible y un ambiente macroeconómico estable. Algunos autores consideran, equivocadamente, que la descentralización que ha tenido un importante auge desde los años 80, ha actuado como una fuente potencial de desequilibrios macroeconómicos. Aspectos claves para identificar los riesgos de eventuales desequilibrios inducidos por la descentralización, estarían asociados al diseño específico de las relaciones fiscales intergubernamentales y los arreglos institucionales dentro y entre los distintos niveles de Gobierno. Se argumenta que el gobierno central puede perder herramientas de control macroeconómico al ceder al nivel territorial fuentes, responsabilidades e instrumentos fiscales. A lo anterior pueden contribuir la ausencia de capacidades del nivel subnacional, la presión de los ciudadanos por mantener la cantidad y calidad de servicios públicos, frente a una débil capacidad de financiarlos, la multiplicación burocrática, el poco esfuerzo fiscal ante expectativas de mayores y futuras transferencias, e incluso el uso de ciertos instrumentos que en aras de la eficiencia pueden llevar a mayores niveles de gasto y menores recaudos como el ofrecimiento de incentivos de inversión. Es por ello, que varios estudios coinciden en señalar que durante la década de los noventa en América Latina la descentralización ensanchó la brecha entre decisiones de gasto y gravámenes e hizo más difícil garantizar la estabilidad frente a la volatilidad en escenarios descentralizados.

Frente a este intento por "satanizar" las relaciones fiscales territoriales, es preciso afirmar que el proceso de descentralización y las condiciones institucionales y fiscales que lo acompañan, per se, no son generadoras de desequilibrios fiscales. Lo anterior no obsta para que la descentralización del gasto y de las responsabilidades deba de acompañarse de diversas estrategias que busquen compatibilizar los fines territoriales con la estabilidad macroeconómica. No puede ocultarse que las tensiones entre las políticas macroeconómicas y la

financiación de los procesos de descentralización han sido permanentes y recurrentes.

Mientras no se implemente una mayor potestad fiscal en poder de los territorios, será necesario acudir a un mayor desarrollo de las relaciones fiscales intergubernamentales que hoy regulan la relación entre los entes territoriales a diferentes niveles. La estructura de las transferencias y los incentivos asociados a los límites al gasto, tienen a este respecto un papel muy importante en el propósito de coordinar las metas y políticas macroeconómicas con las de descentralización hasta conseguir una política adecuada y equitativa, que sin sacrificar un equilibrio por parte del Gobierno central, le permita asegurarle a las regiones un volumen aceptable de transferencias y un reparto razonable de la carga tributaria. Así mismo, se destaca la necesidad de efectuar ajuste y limitación a las operaciones de préstamo de los gobiernos subnacionales y ejercer controles efectivos sobre estos. Lo que si está claro es que los gobiernos locales y regionales deben tener mayores márgenes de autonomía para cumplir un papel superior al de un simple receptor de recursos como delegatario de competencias fijas y rígidas asignadas por los gobiernos nacionales. Todos estos aspectos pueden someterse a un proceso de consenso hasta llegar a la propuesta de la CEPAL de suscribir unos "Pactos Fiscales" entre los distintos niveles territoriales -nacional, regional y local- para definir temas como el monto de las transferencias, la distribución de la carga fiscal y normas para asegurar la transparencia, solidaridad y eficiencia del gasto.

Como bien afirma la propia CEPAL: "La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del "pacto fiscal" que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía y la gestión de los recursos que debe manejar el Estado. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Por tanto, el análisis sobre los equilibrios macroeconómicos y su relación con la descentralización no debería primar exclusivamente el objetivo de eficiencia o la reducción del tamaño del Estado, sin que se tenga en cuenta de otra parte, el papel de la descentralización en la equidad y en la gestión del desarrollo local a través de los sistemas productivos locales.

Otra línea de razonamiento del análisis de la problemática de la descentralización y su relación con la macroeconomía, se plantea desde la perspectiva del desarrollo de las regiones. Como lo han sugerido algunos estudios, la centralización plantea a la vez un problema de desigualdad productiva y distributiva entre regiones más o menos ricas o competitivas. La descentralización en esta perspectiva debería y podría ser, una alternativa para un mayor desarrollo regional en condiciones de equidad.

¿De qué forma podrían desarrollarse instrumentos para que se incremente la inversión descentralizada? ¿Podrían jugar un papel clave en la implementación de políticas sectoriales tendientes a corregir la centralización de la oferta en los centros desarrollados? ¿Cómo lograr que los instrumentos de financiación, tales como el crédito no sigan observando patrones históricamente centralizados hasta conseguir que se distribuyan en forma más equilibrada regionalmente y a sectores específicos?

Al visualizar la relación entre macroeconomía y descentralización se debe pensar no solamente sobre los eventuales desequilibrios que la descentralización pueda generar y que se han discutido en el punto anterior sino en las condiciones macroeconómicas adecuadas para que la descentralización trascienda los aspectos institucionales y políticos y se transforme en una robusta estrategia de descentralización económica con equidad.

El funcionamiento y la racionalidad macroeconómica del sistema suponen el desarrollo de un federalismo fiscal y de una descentralización apoyada en instituciones fiscales respetables y operativas y guiadas por principios esenciales de eficiencia asignativa y distributiva a un nivel subnacional de los cuales pueda surgir un nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre los distintos niveles de gobierno que permita entre otros objetivos:

- Mejorar las actividades de distribución de bienes y servicios para que el Estado se acerque de forma efectiva a las preferencias específicas de los ciudadanos;
- Garantizar adecuadas economías de escala para cada bien público (salud, educación, vivienda) de forma que su provisión local se garantice a unos costes óptimos.
- Desarrollar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales a partir de una distribución de corresponsabilidades en la ejecución de determinadas políticas públicas;

Estas dimensiones macroeconómicas de la descentralización han tenido distintos niveles de desenvolvimiento y resultados diferenciados en los países. La cuestión radica entonces en interrogarse sobre la evaluación de estas experiencias y las recomendaciones sugeridas como resultado de la evaluación comparada en los países de América Latina y Europa sobre este particular.

La descentralización dentro de las ciudades: ¿qué tanto poder ceden los gobiernos municipales?

La atención en materia de descentralización se ha concentrado principalmente en los procesos del nivel nacional o federal hacia los gobiernos territoriales y en menor proporción en los procesos de descentralización al interior de las ciudades.

Sin embargo, así como la descentralización nacional es vista como una estrategia necesaria para profundizar la democracia, asegurar la gobernabilidad, promover la participación y mejorar la provisión de servicios públicos y sociales, igualmente resulta indispensable avanzar en esta misma línea al interior de los gobiernos municipales. Esta necesidad es más que relevante en las ciudades medianas y grandes que concentran la mayoría de la población; muchas de ellas son, por su tamaño e importancia económica, de la dimensión de varios países y no resulta concebible pensar que su descentralización nacional tenga como contrapartida un centralismo local.

El tema de la descentralización barrial, comunal o local, al interior de los municipios tiene una larga trayectoria en Europa. La descentralización hacia comunidades urbanas fue propuesta durante la década de los sesenta por el Consejo de Europa que propuso la descentralización barrial, especialmente en los países escandinavos, como medio para fortalecer la democracia comunal.

Desde el comienzo estas propuestas enfrentaron el dilema entre la necesidad de contar con grandes unidades de gobierno para aprovechar las economías de escala y potenciar la eficiencia en la provisión de servicios urbanos y la intención de promover una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos de las ciudades. Durante los años setenta se reforzó esta idea de que la democracia y la eficiencia requerían de una orientación más localizada dentro de los gobiernos locales. Muchos de los programas para combatir la pobreza enfrentaron la necesidad de la descentralización y se argumentó que para estimular la participación era necesario que la planeación y los servicios personales fueran descentralizados. Este enfoque partía de la concepción de la existencia de una cultura de la pobreza que podría ser modificada con una aproximación de discriminación positiva (focalización), la cual incluía un enfoque territorial hacia vecindarios seleccionados. Se asumía que la pobreza estaba concentrada en pequeñas áreas urbanas que podían ser intervenidas directamente.

La otra gran motivación para la descentralización barrial era el esfuerzo por mejorar los canales de representación y en particular de los grupos sociales que tradicionalmente no encuentran un lugar dentro de los partidos políticos excesivamente concentrado en el reparto patrimonial de los bienes públicos dentro de sus simpatizantes. Este trabajo de base se concentró principalmente en los temas de la vivienda, la administración escolar, la educación preescolar y los programas de jóvenes. Estas tendencias focalizantes se enfrentaban a los conceptos tecnocráticos y gerenciales que, simultáneamente, promovían la creación de grandes organizaciones que pudieran aprovechar las economías de escala y desarrollar una competencia profesional y técnica capaz de abordar y solucionar los grandes problemas urbanos a la cual se opusieron los movimientos barriales que presionaban medidas de descentralización participativa que promovieran la apropiación e incidencia en la gestión de los servicios sociales por parte de los beneficiarios.

Adicionalmente, la práctica de la planeación urbana comenzó a incorporar la participación ciudadana y métodos de investigación y actuación que involucraban a los directamente afectados en la toma de decisiones. Finalmente, en el caso de Inglaterra pero principalmente de los Estados Unidos, las tensiones raciales fueron un factor adicional que estimuló la descentralización barrial, la cual fue vista como un medio para desactivar conflictos sociales potencialmente desestabilizadores.

La experiencia europea

La experiencia de los países europeos y de Estados Unidos permite identificar tipos de descentralización barrial con diferentes implicaciones en cuanto a las posibilidades de participación e incidencia ciudadana como *el caso de la consulta a las comunidades* que se concentró en desarrollar procedimientos para consultar los individuos e intereses organizados acerca de los proyectos a ejecutar. Y aunque estos procedimientos no incluían la delegación de autoridad a asambleas representativas de los habitantes de una comunidad o barrio, comenzaron a formar parte de los procesos de recolección de información de las burocracias, especialmente de las oficinas de planeación. Esta forma de consulta se concentró principalmente en la planeación de los usos del suelo y en los servicios sociales personales; talvez por esta misma razón no produjeron cambios significativos en la participación ciudadana y democracia efectiva. Para algunos, esta promoción de la participación ha sido más una búsqueda de legitimidad que un medio efectivo de compartir el poder.

Otro de los instrumentos utilizados para "descentralizar la descentralización" es *la administración de terreno* que consiste en crear oficinas en el territorio que faciliten la comunicación entre los ciudadanos y la administración aunque es muy poca la autoridad efectiva que se delega en los funcionarios desconcentrados. Esta forma de descentralización es practicada con diferentes modalidades en la mayoría de países europeos y en las grandes ciudades. Se supone que la administración territorial puede mejorar la coordinación, reducir la distancia y revitalizar la democracia local.

Una tercera forma de descentralización ha sido *la creación de comités en los cuales participan miembros de la comunidad y sus organizaciones*, utilizado principalmente de la administración de escuelas, hospitales, guarderías, centros de recreación y centros de atención a los ancianos.

Por último, la forma más cercana a una verdadera descentralización ha ocurrido cuando *se crea una corporación por elección popular con poderes ejecutivos y recursos financieros en una pequeña localidad*. A diferencia de las otras formas de "descentralización" esta forma implica la creación de un nuevo nivel de gobierno con funciones propias, delegadas por el gobierno central o por el gobierno municipal del cual hace parte. Ejemplos de esta modalidad de descentralización son Madrid, Barcelona y Colonia. Sin embargo, el cuadro general existente en Eu-

ropa y los países escandinavos es una situación caracterizada por una delegación restringida, la elección indirecta de los funcionarios y unos recursos financieros y administrativos muy limitados. Los temas que usualmente han abordado han sido planeación, regulación del tránsito, escuelas y actividades culturales.

Con mucha frecuencia solamente se da a estos consejos barriales simples poderes de asesoría o consulta. La mayoría de estos consejos municipales son hostiles a la creación de estructuras políticas en las pequeñas localidades por cuanto se considera que la representación electoral a nivel municipal es incompatible con una mayor participación local. En algunas ciudades europeas se ha intentado ir más allá. Una de las experiencias más difundidas en Latinoamérica ha sido el caso de Barcelona, ciudad que desde 1979 inició un proceso de descentralización y conformación de unidades territoriales de gobierno.

La experiencia de Barcelona,³³ iniciada desde 1979, como resultado de una amplia discusión y búsqueda de consenso entre los diferentes actores involucrados, constituye una de las experiencias más interesantes y consolidadas en cuanto a la conformación de un nivel de gobierno local al interior de la ciudad. Como objetivos persigue entre otros, acercar el ayuntamiento a los ciudadanos; desarrollar fórmulas de participación ciudadana en la toma de decisiones; potenciar el pluralismo político; racionalizar la organización municipal y mejorar el conocimiento de las necesidades del territorio y de los ciudadanos para adecuar la oferta de servicios y mejorar su calidad.

Desde 1984 se aprobó un ejercicio de organización territorial de la ciudad que condujo a la creación de distritos con base en criterios históricos, urbanísticos y sociales. Posteriormente se realizó un estudio detallado de las competencias que condujo al reparto entre el centro y los distritos. Estos tienen responsabilidades en múltiples servicios organizados en servicios generales, técnicos y personales. Los distritos se han fortalecido progresivamente en cuanto a número y calidad de personal y recursos y autonomía presupuestarios.

La estructura política y administrativa de los distritos se complementa con un esquema de participación ciudadana que comprende procedimientos como la audiencia pública, la iniciativa ciudadana, la información pública, el referéndum y la consulta ciudadana, y espacios de participación como los consejos consultivos de entidades de ciudad y de distritos y los consejos sectoriales o de área.

La experiencia latinoamericana

Aunque los mayores esfuerzos en cuanto a reformas descentralistas en América Latina se han concentrado en la descentralización del nivel nacional hacia los

33 Este punto se basa en Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad, Ediciones Díaz de Santos, 1999.

gobiernos territoriales intermedios o locales, también se han desarrollado múltiples experiencias que caben dentro de las distintas formas de descentralización barrial mencionadas con relación a la experiencia europea: procesos de consulta ciudadana, desconcentración, creación de comités de participación sectorial, creación de unidades locales de gobierno.

La experiencia latinoamericana muestra una diversidad de situaciones que ofrece un material muy útil para la exploración y el diseño de mejores esquemas. Por una parte se encuentra el caso de ciudades "federales" en las cuales la ciudad está conformada por un número más o menos grande de municipios, con autonomía política, autoridades y competencias propias. En este caso existe de hecho una descentralización territorial cuya problemática consiste en la búsqueda de mecanismos que permitan conformar un gobierno central, metropolitano, que se encargue de los temas comunes y la provisión de los bienes y servicios que por su escala no pueden ser asumidos por cada uno de los municipios miembros. Esta es la situación de ciudades como Santiago de Chile, Lima y Caracas. En estas dos últimas ciudades se ha avanzado recientemente en la organización de gobiernos metropolitanos.

Por otra parte, otras ciudades que han conformado por así decirlo "un régimen unitario", han puesto en marcha durante los últimos años procesos de desconcentración y de descentralización administrativa territorial. Este es el caso de ciudades como Buenos Aires, Montevideo, Bogotá, y de ciudades Brasileñas donde existe la figura del subprefecto. En Buenos Aires se ha producido un proceso de desconcentración administrativa bajo la figura de los Centros de Gestión y Participación; la Constitución Autónoma de la Provincia de Buenos Aires, expedida en 1996, creó las comunas como unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial cuya organización y funcionamiento debería ser reglamentada por una ley que no ha sido expedida hasta el momento.

Dentro de la estructura de la administración pública del Distrito Federal de ciudad de México, existen Delegaciones del Distrito Federal, que son órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno y con jurisdicción en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide la ciudad. El Jefe de la Delegación es electo popularmente en forma universal, libre, secreta y directa y cuenta con autonomía para definir su aparato administrativo y su planta de personal. Las delegaciones tienen amplias competencias en materia de regulación urbana y prestación de servicios públicos, sociales y de infraestructura y cuenta con un presupuesto importante.

Montevideo, por su parte, puso en marcha desde comienzos de la década de los noventa un proceso de descentralización con un énfasis muy grande en la promoción de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Existen 18 zonas cada una con una junta comunal de elección popular y un director. Adicionalmente en cada zona se conforma un Consejo Vecinal con participación ciudadana.

En Bogotá también, desde el año de 1991, se estableció un esquema de descentralización territorial basado en la división de la ciudad en localidades que cuentan con una Junta Administradora Local de elección popular directa y un alcalde local de elección indirecta; hasta el momento, el modelo no ha logrado consolidarse. La Constitución de 1991 determinó que la ciudad se dividiría en localidades en cada una de las cuales existiría una corporación de elección popular denominada Junta Administradora Local con la responsabilidad principal de asignar los recursos transferidos a la provisión de los servicios locales. Igualmente las localidades tendrían un alcalde local seleccionado de una terna enviada por la Junta Administradora al alcalde mayor de la ciudad y contarían con recursos de transferencia de los ingresos corrientes del gobierno distrital.

La Constitución estableció algunos de los elementos básicos del modelo y dejó a la ley a los acuerdos municipales la reglamentación más detallada. Al desarrollarse esta reglamentación empezó a evidenciarse la hostilidad de las administraciones del distrito a una efectiva cesión de poder a autoridades políticas locales, lo cual se ha expresado en un conjunto de medidas que se han tomado para restringir y limitar la puesta en marcha de un gobierno territorial. Dentro de los aspectos que más han limitado dicha descentralización efectiva se encuentra la reducción de la importancia política del alcalde local; la limitación de la capacidad de las juntas administradoras locales; y la indefinición de competencias; la carencia de una estructura administrativa propia y de planta de personal; y la concentración de las facultades de contratación en el Alcalde Mayor.

Por una parte se dio un gran paso en cuanto descentralización fiscal al ordenar la ley que se transfiera a las localidades el 10% de los ingresos corrientes de la administración distrital —una cifra que representa hoy más de US\$ 100 millones anuales— pero no se precisaron competencias, ni se otorgaron las herramientas administrativas mínimas. Recientemente la administración de Luís Eduardo Garzón ha incluido dentro de su plan de desarrollo el compromiso con el incremento de la autonomía local que trabaja en la formulación de una política que consolide la descentralización territorial. No resulta extraño entonces que los gobiernos locales no representen actualmente para la mayoría de los bogotanos una instancia de gobierno significativa (de hecho es desconocida para la mayoría de habitantes) y que sus realizaciones sean precarias y poco efectivas, tanto en promoción de la participación y la organización ciudadana como en mejoramiento en la provisión de servicios locales.

En conclusión, la experiencia de Europa y América Latina es rica y variada en cuanto a iniciativas de descentralización dentro de los gobiernos locales. Conocer sus avances y resultados e intercambiarlos es una tarea útil y necesaria para contribuir al diseño de modelos más adecuados y para promover la gobernabilidad democrática de nuestras ciudades. El Foro de Biarritz puede contribuir en gran medida a estos propósitos.

Descentralización, desarrollo social y equidad

Los procesos de descentralización valen la pena si logran mejorar los resultados en la equidad y el desarrollo social. ¿Logran los procesos de descentralización mejorar la distribución de la riqueza entre territorios de un país? ¿El gasto descentralizado facilita focalizar los beneficios de la política social en la población más vulnerable y necesitada? ¿Cuál es la arquitectura institucional, es decir, la distribución más adecuada de competencias entre niveles de gobierno para prestar servicios sociales de manera más eficiente, de mejor calidad y de fácil acceso a la población en general y a los pobres en particular? ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para cerrar las brechas sociales y estimular el desarrollo económico local al mismo tiempo? Estos son los interrogantes respecto de los cuales se desarrollan algunas consideraciones en las páginas que siguen.

La pregunta básica es la de saber si los procesos de descentralización fiscal y de competencias —del nivel central del gobierno a las entidades territoriales— tienen una vocación hacia la equidad, es decir, si el gasto y las funciones descentralizadas disminuyen las asimetrías de ingresos entre clases sociales y entidades territoriales. La capacidad de la descentralización fiscal y económica para convertirse en una política social distributiva está determinada por dos aspectos. El primero, depende de la proveniencia de los recursos a transferir y el segundo, de su destino.

En cuanto al origen de los recursos, la cuestión es cuáles son los grupos sociales que están realizando el mayor esfuerzo,³⁴ vía tributaria, para financiar las transferencias fiscales de la nación a los territorios. De la misma manera, debe responderse en cada entidad territorial quienes realizan el mayor esfuerzo impositivo para financiar las funciones descentralizadas. Si la bolsa nacional de la descentralización está alimentada, como sucede frecuentemente en las economías latinoamericanas, por impuestos indirectos y al consumo, en vez de impuestos a la renta, las ganancias y el capital, esto significa que las clases bajas y medias están realizando un esfuerzo relativo mayor que las altas en la financiación de la descentralización. Si, por el contrario la bolsa está alimentada básicamente por los impuestos a la renta, las ganancias y el capital, el impacto distributivo, en términos sociales, de la descentralización será mayor. Finalmente, es posible que en muchos países las fuentes de la descentralización sean varias, en cuyo caso conviene valorar la vocación de equidad de cada una de ellas y de todas las fuentes agregadas en conjunto.

³⁴ El mayor esfuerzo puede ser medido de manera absoluta: el peso de cada decil en el total de la financiación, o de manera relativa: el peso relativo de cada decil respecto de su capacidad, es decir, el porcentaje de los ingresos de cada decil consagrado a financiar la bolsa descentralizada.

Es evidente la escasa voluntad que existe en muchos países en cuanto a la decisión política de utilizar la descentralización como mecanismo estructural de distribución equitativa de las cargas sociales en la financiación de las políticas estatales entre regiones geográficas y estratos sociales. La tendencia general de la tributación en América Latina y Europa se orienta a concentrar la carga impositiva en los impuestos indirectos —al consumo, al trabajo— por la facilidad de su recaudo y los problemas políticos que aparea el aumento de la tributación directa que grava el capital y los estratos altos.

Constituida la bolsa de los recursos a transferir, la inquietud por la equidad en la descentralización se traslada a la inversión de estas rentas y los sectores que se benefician de ellas. ¿Cuáles son las políticas territoriales financiadas mediante los procesos de descentralización? En América Latina generalmente son las políticas sociales como la salud y la educación pública. Otros sectores de la política social cubiertos por recursos transferidos tales como el agua potable y el saneamiento básico, los servicios públicos domiciliarios, la cultura, la recreación el deporte y la asistencia técnica agropecuaria de baja complejidad. La conclusión es que la descentralización se ha convertido en una de las maneras más importante de ejecutar el gasto público social en América Latina.

Pero, ¿qué tan equitativo, eficiente y distributivo ha sido este gasto social descentralizado? La respuesta varía entre países; los estudios comparativos tienden a coincidir en el reconocimiento del aumento de coberturas de los servicios de salud y educación en los últimos treinta años, así como de algunos servicios públicos domiciliarios; sin embargo, no todos estos aumentos de cobertura han coincidido con mejoramientos de calidad ni han llegado de forma equitativa y oportuna a todos los sectores de la población.

Empero, es conveniente señalar que estos procesos de descentralización han generado una apertura nacional al reconocimiento de los derechos de territorios y comunidades de menor peso en la repartición de rentas y el despliegue de los servicios estatales en la fase histórica precedente y que estos mismos procesos han ayudado a generar sistemas políticos más plurales y abiertos a la diversidad de reivindicaciones territoriales dentro de las naciones.

Los procesos de descentralización de las políticas sociales suelen ser complementados por programas de lucha contra la pobreza, liderados desde el nivel central del gobierno pero ejecutados mediante la participación económica, administrativa y programática de los gobiernos territoriales.

Sin embargo, los programas para pobres poseen un balance contradictorio. La técnica de focalización de la población beneficiaria permite acercar el destino del gasto a grupos de población objetivo y logra una impresionante disminución de los costos de implementar políticas de impacto social que se concentran en poblaciones-objetivo previamente definidas.

Aunque la focalización es un paso en el camino hacia la universalización de las coberturas de la política social, es decir, hacia el logro de la equidad en el

acceso de todas las personas a unos mínimos, ética y políticamente, necesarios para construir el derecho a la ciudadanía, no logra siempre beneficiar a la población más pobre o a los sectores más vulnerables, ni puede considerarse como un sustituto de las políticas públicas en materia de provisión de bienes públicos sociales. A esta dificultad se agrega la eventualidad que los criterios de focalización puedan ser "politizados" por el carácter particularizable de sus resultados que elude las condiciones generales de pobreza. Por todas estas razones, no es extraño entonces que el carácter autoritario de muchos regímenes políticos sea complementado con programas masivos de asistencia focalizada para pobres.

Descentralización y equidad territorial

Las diferencias regionales dentro de países son universales aunque difieren en el caso de Europa donde son menos pronunciadas que en América Latina ya que es fácil constatar un acceso mínimo universal y homogéneo de la población a un conjunto de servicios, políticas, infraestructura y garantías en comparación con la incapacidad de la mayoría de países latinos para lograr una presencia estatal y del mercado en todo su territorio. La difusión nacional del gasto público, la apertura de los sistemas políticos al reconocimiento de todos sus territorios, la extensión de instituciones estatales y de actividades empresariales privadas y sociales que acometan los procesos de descentralización tiene, en muchos países de América Latina, una relación directa con la construcción inacabada de las naciones.

En los países europeos, los equilibrios de la posguerra dentro de los Estados centralizados, descentralizados y federados han llevado a mayores grados de protagonismo, prerrogativas y recursos de los gobiernos locales y sus asociaciones territoriales donde mayores grados de autonomía y un mejor equilibrio en la representación regional en los poderes nacionales, e incluso comunitarios, animan buena parte de las reformas territoriales.

La relación entre descentralización y equidad territorial tiene que ver con el origen territorial de los recursos que conforman los paquetes a descentralizar y con las localidades beneficiarias de tales transferencias. En todos los países, "la cuestión territorial" está concentrada en el debate sobre el esfuerzo que cada localidad o región realiza para la financiación de los ingresos nacionales de los cuales resultan las partidas que se transfieren luego a las mismas regiones. Para determinar la equidad interesa saber si las partidas descentralizadas guardan alguna proporción con los índices de desarrollo económico, las necesidades básicas insatisfechas, las brechas de ingresos y la calidad de vida en las entidades territoriales.

Dos preguntas aclaran la inquietud sobre este punto: ¿Deben los territorios que generan mayores recursos aportar más a la financiación de la bolsa descentralizada, así reciban menos a cambio? es el problema de la equidad a partir del origen de los recursos; y una segunda: ¿La descentralización debe ser indiferente

a las diferenciaciones en niveles de desarrollo y bienestar entre entidades territoriales? este nos lleva al tema de la equidad a partir de los beneficiarios del gasto transferido.

Las reformas a los mecanismos de representación política que han acompañado la descentralización también son determinantes a la hora de juzgar la contribución sobre la equidad, en la medida en que las redes de poder más fuertes y mejor organizadas pueden influir a favor o en contra de un mayor desarrollo económico y social de las regiones y localidades más pobres. La equidad en la descentralización está entonces determinada por el peso de las regiones en la financiación del proceso, los criterios de repartición espacial de los recursos y la representación regional en las estructuras de poder que deciden de lo primero y lo segundo.

Servicios públicos, globalización y descentralización

No podemos menos que referir, a propósito del tema de equidad y descentralización en una era global, la cuestión de los servicios públicos domiciliarios. Desde principios de la década de los noventa, convergen con la tendencia privatizadora todos los países europeos en materia de servicios públicos. Fenómeno similar ocurre en América Latina. La diferencia es que el auspicio de este proceso se ha dado a instancias de la Unión Europea y a través de los mecanismos de la Comisión Reguladora –y el programa de "liberalización progresiva" del Acuerdo General de Comercio de los Servicios (AGCS)– mientras que en América Latina la tendencia se ha verificado en forma individual por país.

En los dos últimos decenios, la reestructuración y privatización de los servicios públicos se han fortalecido en todo el mundo, bajo los supuestos de reducir el gasto público, mejorar la calidad de los servicios y su rentabilidad, o limitar simplemente el cometido del Estado en la economía.

Muchas de las empresas que participan de esta tendencia tienen una naturaleza transnacional. La privatización va unida a la apertura de los mercados de tales servicios y a la competencia extranjera como lo es, por ejemplo, el suministro de electricidad en la Unión Europea desde mediados de los años noventa del siglo XX. La propiedad de estos servicios tiende a internacionalizarse como resultado de fusiones en algunos casos y más frecuentemente por medio de adquisiciones.

La privatización por lo común ha sido versátil, desde la venta total o parcial de los bienes estatales hasta la explotación de estos servicios por contratos o arrendamientos financieros y la integración de criterios, intereses y métodos de trabajo comerciales en las empresas públicas.

Algunas voces críticas en Europa han señalado que la liberalización ha provocado problemas e injusticias en muchos países, impactando los precios de los servicios que pueden pagar los sectores de menores ingresos, generan mala calidad en los servicios y con frecuencia fracasos administrativos y financieros de los gestores de los servicios.

En términos generales la provisión de servicios públicos domiciliarios como el agua potable, la recolección y disposición de basuras, el alumbrado público, el gas domiciliario, la telefonía local y los servicios de alcantarillado, son del resorte de las entidades subnacionales. Por tal motivo se ha generado una asociación indeseable entre los procesos de descentralización y la exclusión a servicios esenciales de amplios sectores sociales.

Las entidades territoriales se encuentran frente al reto de conseguir un equilibrio adecuado entre intereses comerciales y empresariales que apuntan a una explotación rentable y económica, y los principios más amplios de un servicio público que trata de ofrecer suministros baratos, fiables y de amplio acceso (sean o no de propiedad estatal). Esta dualidad se refleja en todos los problemas y en todas las soluciones, y la armonización de estos intereses conflictivos resulta a veces muy difícil.

El acceso a estos servicios es a menudo inadecuado. En especial en lo que se refiere al suministro de agua potable, persisten desigualdades entre países y dentro de los mismos países. Las cifras indican que en el mundo es necesario llegar a 1.200 millones de personas excluidas. El acceso universal, por lo menos al agua potable que es una necesidad esencial para la salud y la supervivencia del ser humano, continúa siendo un reto en todo el mundo, en especial en los países en desarrollo.

Con independencia del régimen de propiedad o de que su prestación sea descentralizada, existe la obligación pública de proporcionar servicios públicos con amplias coberturas, con criterios solidarios y de buena calidad.

La OIT sobre el particular se ha preguntado –mayo de 2003– “Aunque es preciso alentar el desarrollo económico y unos servicios públicos más competentes, ¿deberían los países introducir mecanismos de mercado, buscar la colaboración de contratistas privados o privatizar para prestar servicios que tengan en cuenta las necesidades humanas básicas?” Frente a lo cual se responde “Las mejores respuestas a esta pregunta sólo pueden alcanzarse cuando se analizan las oportunidades que presentan la reestructuración o la privatización junto con sus repercusiones sociales, en particular los efectos sobre la pobreza y el trabajo decente. Los modelos de gestión pública y privada pueden ser, ambos, eficientes y eficaces, pero no ha transcurrido todavía suficiente tiempo y no hay información fiable suficiente para determinar si son más eficientes las empresas públicas o las privadas. Los distintos planteamientos del suministro de servicios deben ser objeto de exploración ya que cada región, país y municipio tiene características diversas que presentan desafíos y oportunidades especiales.”

Las Naciones Unidas y sus organismos especializados han abogado a éste respecto por muestras de buen gobierno y de responsabilidad social. En las soluciones a la mejor forma de organización y abastecimiento de estos servicios vitales para el ciudadano del municipio y la ciudad, debe ampliarse la interlocución y el control social.

El reto está planteado, en la búsqueda de que la descentralización no sea un instrumento exclusivamente privatizador, sino que cumpla sus retos y cometidos en el acceso cuantitativo y cualitativo eficaz en los servicios. Este foro llama la atención sobre esta problemática y abre el espacio de discusión sobre la misma.

Transporte integrado y calidad de vida

Fundamental resulta examinar la manera en que pueda mejorarse la calidad de vida en las ciudades con la prestación de servicios colectivos esenciales como el transporte integrado, bajo las premisas de su accesibilidad universal, su sostenibilidad financiera y ambiental y la calidad de las soluciones.

En el año 2000 la Comisión Europea lanzó la iniciativa CIVITAS, con el fin de apoyar a ciudades europeas que se orientaran a la introducción y el ensayo de medidas audaces e innovadoras destinadas a mejorar el transporte urbano, mediante la combinación de un conjunto coherente de medidas específicamente seleccionadas para adaptarse a las condiciones locales.

El foro generó el compromiso de forjar una política ambiciosa de transporte urbano sostenible, que integre medidas, tecnologías e infraestructuras innovadoras.

En sus principales conclusiones se definió el desarrollo de un transporte urbano sostenible, a partir de vehículos más limpios y combustibles alternativos; organización y planificación del transporte; un enfoque integrado del precio del transporte urbano; instrumentos y medidas para promover el uso de modos de transporte alternativos; transporte público de alta calidad; nuevas formas de uso vehicular; promoción de la marcha a pie y la bicicleta; gestión de la movilidad y sensibilización hacia el transporte.

También se enfatizó en la búsqueda de instrumentos y medidas para hacer un mejor uso de la infraestructura vial existente, mediante la reasignación del espacio urbano y la restricción del acceso, los sistemas de información y de la gestión del transporte inteligente (ITS); y la logística urbana limpia.

Estas iniciativas, según la declaración del foro de CIVITAS, persiguen el logro de un cambio significativo del reparto modal hacia modos de transporte sostenibles. Seguir un enfoque integrado a partir de la mayor diversidad posible de instrumentos y medidas e incrementar el uso de vehículos limpios y combustibles alternativos.

Para el caso de Ibero América, el Centro Iberoamericano para el Desarrollo Integrado del Transporte, en el año 2000, al convocar un amplio foro sobre alternativas de transporte, subrayó que los problemas urbanos crecientes y asociados al mayor poblamiento, enfatiza en el problema del transporte. Tanto las soluciones pesadas clásicas de Metros y Subterráneos y aquellas de superficie como el autobús o el trolebús, parecen indicar dos extremos de soluciones, que obligan a la búsqueda de otras opciones complementarias.

Por ejemplo, se ha subrayado en la posibilidad de superar las restricciones de inversión propias de las soluciones clásicas por otras de superficie como sistemas ferroviarios de capacidad intermedia, que puedan aportar a la calidad de servicio, superando los problemas de congestión existentes.

Estas opciones alternativas aportan capacidades intermedias entre la del autobús y la del metro convencional, muy adecuadas a las necesidades de movilidad de las ciudades; son un instrumento potente para impulsar actuaciones urbanísticas importantes y desarrollar planes orientados a la calidad de vida y al desarrollo sostenible. También pueden utilizar, con bastante frecuencia, infraestructuras de ferrocarril preexistentes, con lo que disminuyen la necesidad de inversión. Y Pueden resultar complementarias de otros sistemas de superficie existentes o en desarrollo, reforzando sus posibilidades y éxitos.

En cualquier caso, las relaciones relevantes entre desarrollo Urbano y Transporte son evidentes, por lo cual se requiere identificar con precisión e integralidad las necesidades y los modelos de actuación, en lo que se incluye la definición y conocimiento de la estructura de demanda del transporte, su planificación; una visión coherente e integrada del mapa global de ofertas de transporte, asociada a la gestión del transporte urbano y la coordinación multimodal.

Las posibilidades de financiación y sostenibilidad; y sobre todo la mejoría en calidad de vida, los sistemas integrados, la sostenibilidad ambiental y el acceso masivo, son aspectos cruciales que deben identificarse mediante soluciones innovadoras y plausibles como aspectos centrales de la planeación urbana y como respuestas de la calidad de vida urbana en un contexto global.

Arquitectura institucional y descentralización

Las posibilidades de competir y conseguir la equidad territorial tienen mucho que ver con el modelo de arquitectura institucional que cada país adopte. No es fácil pretender reducir a dos o tres modelos de arquitectura institucional las muchas maneras que han asumido los países federales y descentralizados en sus formas de organización administrativa, financiera y política. En el abanico se encuentran Estados federales con marcado acento centralista, hasta países descentralizados unitarios con una marcada tendencia hacia el federalismo. Esta variedad de posibilidades se aplica a la estructura administrativa territorial, las competencias, los recursos y, por supuesto, a la manera de interactuar con los otros niveles del Estado.

La arquitectura institucional básica en Latinoamérica comprende dos niveles territoriales (local e intermedio) y el nacional aunque en la gran mayoría de países el nivel intermedio es prácticamente inexistente; en otros, como el caso de Chile, si bien posee dos niveles territoriales intermedios -región y provincia- estos no se pueden considerar como entidades territoriales con autonomía política. En la mayoría de países, los procesos de descentralización y aún de federalismo

proceden de estructuras inicialmente centralizadas que luego, tras reformas generalmente de tipo constitucional, evolucionaron hacia reformas descentralizadoras que conservan casi intacta la arquitectura institucional anterior.

Los países centroamericanos, talvez por su tamaño, comparable con los departamentos de otros países, apenas han comenzado sus procesos de descentralización. Y han empezado por dotar institucionalmente de autonomía al municipio aunque las transferencias sean aún incipientes y la autonomía tributaria precaria. El nivel intermedio, que podría obviarse por el tamaño, empieza apenas a discutirse y desarrollarse como unidad geográfica más que como entidad territorial.

El modelo descentralizador que recorrió el continente durante los años 80 y 90 estuvo caracterizado por procesos de reingeniería institucional, globalización, privatización y el tránsito a la democracia de muchos de los países en los cuales se implantó. De tal manera, si bien descentralizar fue considerado como un avance significativo en materia de modernización del Estado, el proceso no tenía mucho que ver con otras reformas que corrían paralelas como la privatización de la salud, los servicios públicos, las vías, los subsidios a la demanda o, en un plano superior. Las que tenían que ver directamente con la apertura económica y la globalización. Esto generó un modelo en el que se ha replicado el centralismo desde cada capital local sobre su ámbito de influencia mientras se veían compelidos a aplicar reformas nacionales como las privatizaciones, las tendencias tributarias, la flexibilidad laboral y el ajuste económico.

Modelos de ordenamiento territorial

Si se revisa la estructura de países europeos desde los federales de más larga tradición hasta algunos de los descentralizados o autonomistas de las últimas décadas, se encuentran distintos modelos de ordenamiento territorial, complejos, abiertos y flexibles.

El principio de subsidiariedad tiene una relación directa con la arquitectura institucional y ésta, a su vez, con las competencias y fuentes de recursos de cada nivel territorial. En principio, el municipio, la unidad más pequeña que corresponde a la célula básica, "hace todo lo que puede hacer", salvo lo que no puede hacer y la competencia pasa al nivel inmediatamente superior que la asume subsidiada por los niveles inferiores. Por regla general, las legislaciones contemplan competencias diferenciadas por nivel territorial en un universo amplio de posibilidades de acuerdo con el tamaño, capacidad institucional y costos de la prestación de determinados servicios.

Esta tendencia contradice en cierta manera el lugar común que ha recorrido las reformas latinoamericanas en las que se considera que tener varios niveles institucionales resulta inevitablemente costoso e ineficiente cuando es característica de los países europeos, federales o centralizados, la multiplicidad de

niveles territoriales. Así han logrado mantener estructuras territoriales, política y socialmente fuertes, con una relativa eficiencia y sin sacrificar el concepto de autonomía. En términos generales, cada nivel territorial tiene competencias obligatorias y voluntarias, otras, son delegadas o se comparten con otros.

La flexibilidad en la repartición de competencias y la responsabilidad sobre políticas, servicios y proyectos específicos es otra característica importante en estos diseños de ordenamiento territorial. La revisión técnica y política periódica del modelo conduce a reducir municipios o a redistribuir competencias para garantizar la eficiencia y adecuada prestación de servicios. Esta flexibilidad fue característica en Europa de los años 80 y 90 cuando se suprimieron una gran cantidad de municipios pero se fortalecieron otros niveles locales con mayor agregación.

Si se toma lo descrito como lecciones aprendidas para los países latinoamericanos podría decirse que la existencia de múltiples niveles territoriales fortalece el ámbito local en tanto célula básica de la estructura del Estado, en la medida en que cada nivel haga lo que realmente tiene capacidad de hacer bien.

Si volvemos a los modelos que han orientado la descentralización en América Latina, se puede decir que han obedecido a una distribución tradicional de competencias y recursos, muy reglada y por lo tanto bastante inflexible para adaptarse a nuevas circunstancias en un mundo globalizado, altamente competitivo, con ciudadanos más empoderados y exigentes de resultados concretos y donde la productividad regional y su estímulo adquieren un gran valor. Cada día las demandas hacia los gobiernos territoriales crecen y las estructuras permanecen más o menos iguales. Solo las grandes ciudades, y algunas de tamaño mediano, han emprendido desafíos para dar respuestas a temas fundamentales como el transporte público, la seguridad ciudadana, la productividad local y la inserción en la economía nacional e internacional. Temas como la lucha frontal contra la pobreza mantienen aún poca claridad de cómo deben afrontarse desde los gobiernos locales.

El asunto es más complejo cuando se trata de competencias respecto de las cuales no es claro cual es la responsabilidad de cada nivel territorial. Es evidente que descentralizar no es sinónimo de delegar competencias; especialmente cuando quien las recibe no tiene la capacidad institucional o bien porque tal vez se prestaría mejor en un nivel superior. Una de las inquietudes no resueltas en América Latina y Europa es saber que niveles territoriales son más adecuados para asumir diferentes funciones de desarrollo económico como las políticas relacionadas con la ciencia y la tecnología, la infraestructura física y virtual, los programas de empleo y formación laboral, entre otros. Resulta difícil conseguir un alto grado de iniciativa territorial en asuntos de desarrollo económico debido a que las estructuras institucionales están diseñadas para cumplir principalmente con tareas administrativas y de política social.

España puede ser una experiencia estimulante mirada desde América Latina. Con pocos años de autonomía territorial ha logrado significativos "saltos" en materia de desarrollo regional. Es sorprendente ver zonas que antes eran casi deprimidas convertidas hoy en puntales de productividad y exportación de tec-

nología y esto no ha sido el esfuerzo aislado de una región consigo misma, sino una apuesta de país dirigida a fortalecer las regiones incluso mediante la gestión de recursos de la Unión Europea.

Si comparamos, finalmente, el desarrollo de los procesos en Europa y América Latina, con todas las dificultades que surgen al hacer comparaciones, se pueden dejar algunas reflexiones para el debate:

Lo primero es que no existe un modelo que pueda determinarse como el único camino a seguir. En términos generales, hay variedad de experiencias de arquitectura institucional, especialmente en los países europeos. En Latinoamérica se ha optado por un modelo que transformó la forma político administrativa de gestión pero que mantuvo en buena parte la estructura que era propia de países centralistas mientras replicaba a nivel territorial la arquitectura institucional del nivel nacional.

El "multinivelismo" territorial es una tendencia generalizada en Europa que recorre por igual países de tradición centralista y federal y que bien podría tomarse como ejemplo para América Latina por su éxito en la consecución de mayores estándares de calidad de vida y prestación servicios, así como una mayor racionalidad en el uso de recursos para cumplir con las tareas. Sin embargo, cabe todavía preguntarse si estos modelos institucionales pueden ser homogéneos, o por el contrario, si lo ideal sería avanzar en su heterogeneidad para respetar las diferencias regionales. ¿Se deben establecer mínimas competencias para cada entidad territorial o ser generosos y plenamente flexibles a la hora de asignar responsabilidades, competencias y recursos? He ahí la cuestión de fondo que debía ocupar la atención de los asistentes al 6° Foro de Biarritz.

Otro tema tiene que ver con el concepto de región puede decirse que en los países europeos haya coincidencia entre regionalización y diseño institucional descentralizado. Pero se ha entendido que en materia de desarrollo hay una gran responsabilidad compartida en todos los niveles. En economías globalizadas el equilibrio desde el centro es fundamental para generar desarrollo equitativo regional, máxime cuando la globalización trae regiones ganadoras y perdedoras. Si las economías abiertas prefiguran la conformación de regiones fuertes es necesario revisar el papel del nivel intermedio como potencia y motor del desarrollo regional.

En este sentido, se requiere el equilibrio entre la autonomía territorial, sin que esto implique autarquía, y el poder central. Al fin de cuentas para el ciudadano importa la satisfacción de sus necesidades y no quien presta los servicios. Le importa más en donde se prestan servicios de mejor calidad y con menores costos sin importarle mucho si el propietario de las empresas prestadoras es estatal, privado o social.

Políticas públicas para el buen gobierno

En la Declaración del Milenio en la que 189 países adquirieron compromisos para superar la pobreza externa en el mundo, se consignó como principal aporte

de los países en desarrollo el "buen gobierno" que garantizará el uso adecuado y eficiente de los recursos dirigidos al cumplimiento de las Metas del Milenio.

Para los organismos multilaterales el buen gobierno siempre aparece asociado a la política anticorrupción, a la eficiencia o a la rendición de cuentas. En las ciencias sociales se asocia a las corrientes de la nueva gerencia pública o la nueva economía institucional.

En Europa interesa la dimensión supranacional del buen gobierno, al estar inscrita en el marco de la Unión Europea. De manera, que además de los conceptos a los que generalmente se relaciona, también se asocia a los de subsidiariedad y distribución de competencias. Tema este que en América Latina, está limitado generalmente a las visiones de los organismos multilaterales.

Por otro lado, al analizar lo que significa buen gobierno para uno y otro continente es posible hallar intersecciones, así como complementos. En primer lugar, en Europa, según la declaración de la XXI Asamblea General de Municipios y Regiones de Europa, actuar bajo el principio del buen gobierno en los niveles subnacionales significa: i) orientarse por los principios de desarrollo sostenible y desarrollo local, ii) hacer un fuerte énfasis en la participación e inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones de la administración, iii) enfatizar en la inclusión social (promoción de la igualdad, no discriminación representación equitativa de hombres y mujeres, iv) hacer uso de las tecnologías de la información para mejorar la prestación de los servicios, v) para este mismo fin, hacer uso de alianzas entre el sector público y privado, vi) fomentar la naturaleza innovadora de las iniciativas locales y regionales y; vii) dar gran importancia a la activa cooperación entre ciudades y regiones.

Es decir, que el concepto en Europa evoca a una forma innovadora de gerencia pública no centrada en la administración local sino entendida de forma amplia dando lugar al papel de la ciudadanía y, la sociedad civil y el sector privado en la gestión de la cosa pública.

Por su parte, el Banco Mundial, al hablar de buen gobierno en el contexto latinoamericano (en general para los países en desarrollo) se refiere fundamentalmente a políticas de anticorrupción a través de la transparencia y la rendición de cuentas; también se asocia al fortalecimiento institucional a través del recurso técnico y humano; reformas a la justicia; adelgazamiento del Estado, entre otros. En últimas, son una serie de modos de actuar de la administración pública que aumenta las posibilidades de estas economías de acceder a proyectos de cooperación. Es decir, en América Latina el concepto se ha entendido de manera similar a la europea pero de manera un tanto más estrecha, asociándolo más a anticorrupción y control social del uso de los recursos públicos.

Existe una intersección en el significado de buen gobierno, al referirse ambos a la apertura de la administración a la ciudadanía a través de la participación para mejorar la transparencia. Además, existe un complemento que Europa puede

aportar a América Latina en otros campos del buen gobierno como el uso de las Tecnología de la Información, la inclusión social en los procesos participativos; y la cooperación entre ciudades y regiones.

El buen gobierno es imprescindible como orientación de la política pública territorial, pues en un contexto global contribuye a caracterizar el ámbito de actuación de lo público y a orientar el papel de la descentralización en la gestión de los problemas colectivos y de sus soluciones.

Desarrollo social y democracia local

Aunque los gobiernos locales tengan posibilidades limitadas, pueden crear capacidades importantes para el impulso del desarrollo económico local y el bienestar ciudadano. No hay consenso sobre qué quiere decir "desarrollo social". En los últimos años, sin embargo, después de décadas de intentos y reformas, se acepta que el crecimiento económico per se no conduce al desarrollo social, si las ventajas del crecimiento no se orientan a beneficiar a los más pobres y excluidos. El crecimiento económico no solo debe ser sostenible, sino que requiere de políticas redistributivas para generar bienestar social. Los problemas sociales inciden negativamente en el crecimiento económico de los países y en sus posibilidades de gobernabilidad a todo nivel.

Así también hoy se acepta que no es ya solamente el capital humano y el capital financiero los que contribuyen al progreso de los pueblos, sino también los medios colectivos, de gobierno e instituciones, que permiten sumar el esfuerzo de todos y que hoy se conocen en el argot global como el "capital institucional". En otra dimensión la propia libertad y la democracia, emergen como factores coadyuvantes del desarrollo social de donde se sigue que el papel del gobierno, especialmente del nivel regional y local, se traduce no solo en la inversión social sino en el mantenimiento de las reglas de juego y la garantía de la democracia.

Lamentablemente, el modelo seguido durante la mayor parte del siglo XX y preconizado por las agencias de desarrollo y crédito multilaterales ha mostrado efectos perversos en la medida en que el desarrollo técnico solo beneficia a quienes ya cuentan con una base de desarrollo avanzada; los recursos naturales se han visto seriamente afectados y aumenta el desequilibrio ecológico; se produce una cantidad cada vez mayor de los mismos bienes, lo cual satura los mercados e impide la venta de los productos. De esta manera, el modelo imperante, que subordina la atención de los problemas sociales al cumplimiento de metas macroeconómicas y fiscales, acentúa el proceso de concentración de la riqueza tanto a nivel social como geográfico. Esto se traduce en el campo político y en el social en desconfianza y aislamiento de los ciudadanos en la capacidad de sus autoridades para mantener la cohesión social.

Dos teorías complementarias sobre desarrollo de las sociedades nos ayudan a encontrar un camino alternativo en la búsqueda de un modelo que conjugue las bondades de lo local y lo social: la concepción del desarrollo humano promovida por las Naciones Unidas y la visión del desarrollo con libertad, planteada por el premio Nobel Amartya Sen.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD impulsó, desde finales del decenio de los años 80, la discusión sobre nuevas formas de entender y medir el desarrollo social. La visión de "desarrollo humano sostenible" plantea que el desarrollo es multidimensional que trasciende las viejas mediciones basadas en la simple distribución de ingreso entendido como un medio que no necesariamente mejora las condiciones de vida. El desarrollo humano es visto así como el proceso de ampliación de las opciones de las personas para decidir lo que hacen y quieren hacer en su vida. Tres campos reclaman principalmente la atención y se traducen en indicadores de medición del desarrollo: acceso a las condiciones que permiten lograr una vida larga y saludable; acceso al conocimiento y acceso a los recursos económicos que permiten alcanzar un nivel de vida razonable de acuerdo con el contexto de cada lugar. El desarrollo humano no se agota allí pues valora otras opciones, como la libertad política, el sentido de comunidad, las oportunidades de creación y productividad, el respeto por los derechos humanos y las posibilidades de adquirir estos bienes públicos globales de manera equitativa, participativa y sostenible.

La segunda visión, estrechamente relacionada con la anterior, es la que identifica el desarrollo como libertad.³⁵ Las dotaciones iniciales, patrimonio de las personas para poner en acción sus capacidades, condicionan el ejercicio de los derechos y la calidad de vida de las personas.³⁶ Si el desarrollo social se concibe como una forma de expandir la capacidad humana, al liberarla de la pobreza extrema, del autoritarismo y de la exclusión social, el crecimiento económico puede favorecer el desarrollo social. Las políticas públicas, fundamentales para atender a los más débiles, generan beneficios a toda la sociedad, puesto que contribuyen al desarrollo en la medida en que produzcan efectos socialmente deseables; la existencia de pobreza extrema, no es solo un asunto de justicia sino un problema de eficiencia que afecta a toda la sociedad, que se priva del aporte de capacidades y potencialidades de las personas en tal condición:

35 El lector interesado puede consultar Amartya Sen: (1973) *On Economic Inequality*. Oxford University Press; (1984) *Commodities and Capabilities*. North Holland. Oxford. (1987) *The Standard of Living*. Cambridge University Press; *La Calidad de Vida* (con M. Nussbaum. FCE México; (2000) *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta, Bogotá.

36 Corredor, Consuelo, *Pobreza, Equidad, y Eficiencia Social En Cuadernos de PNUD*. MPS, Investigaciones sobre desarrollo Social en Colombia No. 1, Bogotá D.C., Panamericana, 2004.

Cuando una sociedad elige la equidad y la justicia como principios rectores, el Estado debe promover la garantía de condiciones mínimas que permitan a las personas superar las diferencias en las condiciones iniciales y poner en acción sus capacidades. Solo así se podrá garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; económicos, sociales, culturales y colectivos y alcanzar una mejor calidad de vida.

Las diez enseñanzas de Bogotá

Bogotá ha hecho una apuesta en esta dirección al enmarcar su política social en estos principios rectores dentro de los siguientes lineamientos:

- 1 *Fundamento en derechos*, esto es, el desarrollo social entendido como la forma de garantizar el ejercicio real de los derechos ciudadanos. Es el reconocimiento de que la democracia real construye desarrollo social y éste a su vez construye democracia. La obligación de los gobiernos democráticos, cuando sufren severas condiciones financieras que les restringen la posibilidad de hacer efectivos universalmente todos los derechos, en un momento del tiempo, es garantizar, por lo menos, la vigencia de lo que A. Sen ha llamado los "metaderechos," es decir, el deber de adelantar políticas que construyan condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos.
- 2 *Política social integral*: que parte de una visión de conjunto de las múltiples dimensiones del desarrollo humano y de la capacidad de lograrlo con acciones articuladas estratégicamente a diferentes escalas. Esta nueva forma de gestión articula actores, programas y organizaciones para formular objetivos y ejes estratégicos que orienten la acción, evitar la dispersión, aprovechar al máximo el conjunto de recursos disponibles y sus posibles sinergias y lograr mayores impactos sobre la calidad de vida de la población.
- 3 *Perspectiva de ciclo de vida*. En lo poblacional, las políticas y programas deben prevenir y atender los problemas sociales, especialmente en las fases de transición del ciclo de vida de personas y familias. Una perspectiva de ciclo de vida permite tener en cuenta fases particularmente importantes del mismo: la gestación y el nacimiento; la infancia y la adolescencia; el paso a la vida adulta, que implica la formación de una nueva familia y el ingreso al mercado laboral; y las personas mayores. Permite integrar programas sectoriales, diferenciados para cada etapa de la vida (como alimentación y nutrición, educación, salud, prevención de riesgos, capacitación para el trabajo y atención de las personas mayores) con intervenciones transversales que aprovechan sinergias, mediante la provisión de servicios integrales.
- 4 *El enfoque de territorio* permite respuestas eficaces a las múltiples desventajas que enfrentan los más pobres (en infraestructura básica, en el acceso servicios

de educación y salud, en las oportunidades de generación de empleo e ingresos, en participación social), en zonas especialmente apartadas del desarrollo social, con altos niveles de necesidades sin satisfacer, al tiempo que alienta la participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas, atendiendo las especificidades (limitaciones y potencialidades) de los territorios.

- 5 *Búsqueda de la universalidad*: todas las personas deben tener la oportunidad de satisfacer, en forma continua sus necesidades básicas. Llegar a la universalidad implica considerar las restricciones económicas, por lo cual es necesario privilegiar a los más pobres y vulnerables. El avance hacia la universalización fomenta la participación y la cohesión social. Los mecanismos de focalización que es necesario utilizar para lograr en primer lugar el acceso de los más pobres, deben ser el camino de la universalización.
- 6 *Apuesta por la inclusión social*: un entorno social más humano, que conduzca al bienestar de todos y todas, con énfasis especial en poblaciones tradicionalmente excluidas: género, etnia, edad, discapacidad, para corregir inequidades en el acceso de los grupos excluidos a los servicios y a los recursos productivos resulta fundamental.
- 7 Esto implica *administraciones transparentes*, que respondan a las necesidades de la población y que propicien la rendición de cuentas. Implica también promover el proceso de participación de los excluidos en la definición, desarrollo y evaluación de las políticas y programas que buscan promover la creación de oportunidades para ellos.
- 8 *Sistema Integral de Protección y Seguridad Social*. Las crisis de la pasada década pusieron de presente el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentra la mayor parte de la población de nuestros países para enfrentar con éxito las consecuencias de las debilidades macroeconómicas del modelo de desarrollo imperante, que afectan su entorno inmediato, y que dado su estado de indefensión no pueden protegerse. Lo logrado en varios años de esfuerzo de desarrollo social puede desaparecer en una coyuntura macroeconómica adversa. Y su recuperación es difícil.

La mayor parte de los Sistemas de Protección Social fueron creados cuando el trabajo asalariado era la forma por excelencia de vinculación al mercado laboral. Pero, hoy en día, la mayor parte de la población que se mueve en el sector informal está, de hecho, excluida de las formas tradicionales de protección social. Nuevas capas de población engrosaron la fila de la pobreza en la década pasada, porque no tuvieron como enfrentar con éxito la crisis, pues no contaban con mecanismos de protección.

Se requiere, entonces, avanzar en la puesta en marcha de sistemas integrales de protección social, que protejan a la población tanto contra riesgos económicos, políticos y sociales de carácter colectivo, como las variaciones bruscas de ingreso, las coyunturas adversas creadas por la modernización económica, las inclemencias del clima, las catástrofes naturales, o la coyuntura

política, como contra riesgos individuales o familiares, como la enfermedad, la muerte, la discapacidad, la vejez o el desempleo, por ejemplo.

- 9 *Solidaridad y corresponsabilidad*: responsabilidad conjunta de los sectores público y privado, de la cooperación internacional y de la sociedad en su conjunto en la búsqueda del desarrollo social.
- 10 *Sostenibilidad*: vista como una condición global de desarrollo: cuál es el impacto de lo que se está construyendo sobre las posibilidades de las futuras generaciones, y esto hace referencia no solo a aspectos de recursos naturales, sino de las posibilidades de las generaciones futuras para mejorar su calidad de vida. Implica un conocimiento adecuado del entorno social y económico, de las principales fuentes de vulnerabilidad y de la capacidad de respuesta frente a los riesgos. Requiere de una institucionalidad sólida y de gobiernos democráticos para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas de desarrollo social.

La sostenibilidad no sólo hace referencia a este aspecto ambiental e intergeneracional. También permite preguntarse sobre otros aspectos como el financiero, es decir sobre si existen los recursos económicos necesarios para un desarrollo continuado o sobre el apoyo que brindan aquellos actores que con su poder, aportes o participación pueden garantizar la permanencia en el tiempo de la elección de un camino de desarrollo. Para una discusión amplia sobre sostenibilidad, deben tomarse en consideración por lo menos 7 dimensiones diferentes: la económica, que tiene que ver con las políticas macroeconómicas generales de un país, o en el marco globalizador actual, de una región, la externa, que permite conocer en qué medida factores fuera del control de los países, amenazan o aportan en la construcción de un camino de desarrollo; la financiera, que mira los recursos con que se contará en el plazo fijado por las políticas; la técnica, que examina las condiciones de eficacia con que se desarrollan las iniciativas; la social, que implica el logro de legitimidad social, partiendo de procesos participativos que promuevan la apropiación por parte de la ciudadanía; la ambiental, que analiza los impactos de doble dirección en el entorno físico y biológico y finalmente, la institucional, que analiza las posibilidades de un proyecto de desarrollo desde la capacidad normativa, política y de gestión.

Una reflexión final

El desarrollo social requiere de un crecimiento que aumente las oportunidades y capacidades de los grupos más pobres y vulnerables y por consiguiente su aporte al proceso, el cual debe ser compatible con la conservación y adecuada utilización de los recursos naturales. Un crecimiento que contribuya a disminuir la pobreza y a reducir la desigualdad, creando oportunidades económicas para

los pobres en el corto plazo mediante el apoyo a la generación de ingresos y el acceso a los recursos productivos y en el mediano y largo plazo a través de políticas educativas y de capacitación de calidad que contribuyan a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.

No es posible hablar de desarrollo si el crecimiento no contribuye a mejorar las condiciones de vida de toda la población, especialmente de los más pobres. Y eso hay que hacerlo intencionalmente. No se da como resultado del libre juego del mercado. De ahí que la política social no sea adjetiva y que se requieran estrategias explícitas de redistribución de los ingresos. Crecimiento económico sin desarrollo social, sin democracia y equidad, no es sostenible en el largo plazo. Es nuestra contribución al debate que originó la convocatoria de 6° Foro de Biarritz.

Las nuevas identidades como puente entre Europa y América Latina, 2006

La nueva agenda Europa - América Latina

América Latina, se ha dicho, no está entre las primeras prioridades de Europa. Otras realidades, como la aprobación de la nueva constitución, la ampliación del espacio comunitario, la redefinición del relacionamiento con los Estados Unidos a través de la OTAN o la conflictiva situación del Oriente Medio, ocupan hoy su atención. No deja de ser una preocupante paradoja que este distanciamiento político entre las dos regiones se produzca cuando acaba de llegar a América Latina un importante flujo de inversiones provenientes del viejo continente: por primera vez, en muchos años, al finalizar el siglo XX, los flujos nuevos de inversión europeos superaron los de Estados Unidos. Algunas de estas inversiones se han concentrado en sectores de alta sensibilidad social y política como los servicios públicos domiciliarios de agua, energía y teléfonos, que obligan, precisamente, a una mayor comprensión por parte de las autoridades europeas del entorno político regional.

Europa necesita fortalecer su relación con América Latina para proteger políticamente sus intereses en esta parte del mundo y equilibrar su relacionamiento estratégico con los Estados Unidos. América Latina necesita establecer, a través de este diálogo, un nuevo escenario de relación con la Unión Europea para enriquecer su agenda internacional con los Estados Unidos, reducida hoy a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y la suscripción de acuerdos de libre comercio. Europa podría contribuir, a través de este diálogo político a que otros temas como la defensa de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la protección del medio ambiente y la profundización de la inversión social formen parte de la nueva agenda latinoamericana para el siglo XXI.

Afortunadamente, la Cumbre de Viena, celebrada este año con presencia de los Presidentes de las dos regiones, avanzó en la definición de nuevas prioridades de la política exterior europea hacia América Latina como la cohesión social, la integración económica y el multilateralismo; tres temas de inculcable importancia si se tiene en cuenta que América Latina es considerada como la región más injusta del planeta en términos de distribución del ingreso, que el denominado proceso de integración de las Américas quedó convertido en un archipiélago de tratados bilaterales de libre comercio y que ha sido difícil avanzar en una reforma del sistema de Naciones Unidas que lo democratice y actualice.

El intento por configurar los términos de esta agenda debe empezar por la construcción de una visión sobre el proyecto de identidad regional. Como latinoamericanos, no somos visibles en Europa ni tenemos forma de llegar de manera inmediata a crear un diálogo fructífero entre nuestras dos culturas ya que lo que tenemos, mas que identidades, son culturas (García Canclini, 2006). El propósito de este documento es explorar las fortalezas y debilidades que nos podrían ayudar a construir un nuevo escenario de relacionamiento interoceánico. La tarea no es fácil en la medida en que hoy resulta difícil hablar de cultura global y considerar la existencia de una memoria universal y que las tendencias sobre la formación de una nueva identidad mundial se encuentran divididas entre el *cosmopolitismo cultural* resultante de la teoría del pensamiento único, el hegemonismo político y la concentración informática (Ramonet, 2004) y el *multiculturalismo* como expresión de un pensamiento crítico, la apuesta multilateralista sobre el manejo del mundo y la verdadera democracia informacional.

¿Qué tenemos que decir como latinoamericanos frente a este debate?

El reciente Convenio sobre Protección y Promoción de la Diversidad Cultural, promovido por la UNESCO y suscrito en el año 2005, trazó una clara línea entre estas dos tendencias globales de la cultura y se definió, como lo hicieron todos los países de América Latina que suscribieron el Convenio por el multiculturalismo que defiende la necesidad de preservar "la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades" (Artículo 4º del Convenio de Diversidad Cultural) y establecer entre ellas, a través de los medios de comunicación, un diálogo intercultural. Así entendida la multiculturalidad, la construcción de un proyecto de identidad, como expresión de una visión compartida entre las dos regiones, se convierte en un punto sólido de partida para la iniciación del diálogo político. Esta nueva visión debe servir además de marco de referencia para la reideologización de la lucha política democrática y no para sostener, como lo hace el Profesor Fukuyama, que se acabaron las ideologías y que lo único que cuenta hoy son la eficacia y los resultados de las políticas públicas, una manera elegante pero peligrosa de reducir la actividad política a una pelea estéril entre clientelas políticas.

Los trabajos preparados para este Foro, buscan profundizar en las raíces y valores que subyacen detrás de la nueva relación entre las dos regiones y sus distintas manifestaciones estéticas, pintura, teatro, novela (Rueda, 2006) en las cuales la ciudad de Biarritz tiene una reconocida experiencia. Así mismo, exploran los posibles impactos culturales de nuevos fenómenos globales como la informatización y la sociedad del conocimiento (Echeverría, 2006) ofrecen también respuestas a realidades asociadas en cada región al tema de la identidad bi regional como la problemática de las migraciones en Europa y la de los movimientos sociales en América Latina (Corporación Escenarios, 2006). El aspecto "empresarial" de la cultura se abordará a través del tema de la producción de bienes culturales y el papel que juegan las poderosas empresas editoriales, de televisión y de cine en la generación de negocios entre Europa y América Latina (CAF, 2004).

La búsqueda de una nueva identidad que es tema fundamental del Foro de Biarritz 2006, debe trascender el ámbito estrictamente nacional y llegar, como lo propuso el Foro de Biarritz 2005, hasta los espacios locales donde se están creando las nuevas expresiones culturales del futuro; el examen también debe incluir los actores públicos y otros actores, creadores de globalidad, como la sociedad civil y los agentes económicos. La responsabilidad social de estos últimos en relación con el tema de la identidad y otras materias de la nueva agenda global, como la cohesión social, serán exploradas en el Foro de Biarritz 2007 que se celebrará en la ciudad de Santiago de Chile, 2007.

Raíces y valores como parte de la identidad

La identidad, entendida como "el proceso a través del cual el actor se reconoce a sí mismo" (Castells, 1999), contribuye a la tarea de recuperar la capacidad de lograr consensos que son la base de la convivencia política, y ayuda positivamente a la cohesión social. Está claro que la capacidad de los latinoamericanos para construir modelos interpretativos y formular diagnósticos es inversamente proporcional a la posibilidad para ponerlos en práctica. Como cultura universal, América Latina pertenece al sistema occidental de valores en la medida en que defiende el pluralismo social, la autoridad que nace del pueblo y se mueve dentro de un sistema representativo para gobernarse; como subcultura, tiene su propio equipaje a través de valores muy propios como la solidaridad que tiene raíces indígenas o la lengua que une a cuatrocientos millones de hispano parlantes.

Pero quizás el rasgo más sobresaliente de la cultura latinoamericana es el del mestizaje, esa capacidad de concatenar distintas expresiones culturales, especialmente étnicas, a través de hibridaciones sucesivas que van produciendo síntesis afortunadas de identidades (García Canclini). En esa fragua étnica se funden las diferencias raciales como sucedió con la mezcla entre indios y colonizadores, el apareamiento entre criollos y afro americanos y la fusión de los europeos provenientes de distintas etnias regionales. El mestizaje se confunde con la fusión en que

se funda el conflicto esencial de la subjetividad latinoamericana y su particularidad más distintiva (Piñón, 2006). La expresión global de esa que Carpentier llama la "conciencia barroca latinoamericana" no es otra cosa que el choque entre la desigualdad social, entendida como reparto de bienes materiales y la integración simbólica resultante de compartir bienes abstractos como información, comunicación o conocimiento. En ese cruce de calles se encuentran la cultura y la evolución de la sociedad del conocimiento formando un *nuevo espacio cultural común* que puede servir de proyecto latinoamericano de identidad hacia el futuro y en cuyos cimientos seguirán estando presentes raíces como la religión, la historia y la lengua.

El hecho de ser la comunidad latinoamericana una de las más católicas del mundo ha facilitado que a partir de la religión, América Latina haya desarrollado los rasgos de una identidad propia a través de la defensa del carácter antropocéntrico de la religión que se expresa en teorías como la teología de la liberación y, más recientemente, en el cuestionamiento profundo de los costos humanos y sociales del modelo neoliberal. A pesar de todo, la "Revanca de Dios"³⁷ está llegando a América Latina a través del evidente avance del protestantismo que ya ha conquistado más de setenta millones de almas. En países como México, algunas sectas religiosas vienen colonizando los indígenas, dividiéndolos y enfrentándolos.

El español, la lengua común que nos une y nos permite, en términos de Neruda, "nombrar nuestras cosas", nos identifica y distingue como una de las cinco comunidades lingüísticas más grandes del mundo. La lengua es el eje articulador de la identidad hispánica en los Estados Unidos; los cuarenta millones de hispanicos residentes en los Estados Unidos están librando una batalla profunda contra quienes, a través de la campaña "English Only", se oponen al bilingüismo como patrón de la nueva biculturalidad hispánica norteamericana. El español, a pesar de todo, sigue siendo la segunda lengua más utilizada y la preferida por un millón de norteamericanos que la están estudiando. Y aunque existen signos preocupantes sobre su futuro por las campañas en su contra y el abandono de su uso por parte de la segunda y tercera generación de hispanicos nacidos en los Estados Unidos, el auge de publicaciones, canciones y películas en español, su difusión a través de una cadena de más de 500 emisoras de radio, (medio preferido de los hispanicos en los EEUU) y la importancia como calificación laboral que está adquiriendo el bilingüismo, permiten hacer un balance favorable del futuro de la lengua de Cervantes en el país de Lincoln.

Toda esta carga de identidad hace que la revolución latinoamericana no sea una revolución del pasado como la islámica ni del futuro como la soviética: es una revolución del presente que se está dando en este preciso momento y lugar; su gran mito integrador es el nacionalismo. El nacionalismo que nos unió contra el dominio colonial, el que nos ayudó después a construir los primeros estados

37 Kepel, Gilles. "La Revancha de Dios," Editorial Alianza, 2005.

republicanos; el que predicó José Vasconcelos en 1925 cuando habló de la raza latinoamericana como la "raza cósmica" y luego se convirtió en lucha contra el imperialismo bajo la inspiración de líderes carismáticos como Getulio Vargas, Lázaro Cárdenas, Juan Domingo Perón o José María Figueres. Ese mismo nacionalismo, al comenzar el medio siglo del siglo pasado, también inspiró a Prebisch para formular, desde la CEPAL, su teoría de la dependencia y abogar por un paradigma autónomo de desarrollo, que se convertiría en el modelo de sustitución de importaciones gracias al cual pudimos desarrollar la agricultura, crear una infraestructura industrial y asomarnos a los mercados internacionales creciendo al 5.3% en promedio mientras que el mundo lo hacía al 4.4%.

Ese nacionalismo nos debe ayudar ahora a definir un nuevo relacionamiento internacional a través de la construcción de una agenda global que nos permita entrar por la puerta grande de la globalización y superar la condición policéntrica y pluriconflictiva de nuestras sociedades. Europa se debe sumar a este esfuerzo del cual debe hacer el nuevo hombre latinoamericano: más solidario en lo social, más productivo en lo económico, más participativo en lo político y más global en sus relaciones internacionales.

A partir de la aceptación, mencionada por Ciorán, de que "*ya no somos de aquí de la misma manera que antes*", es muy importante el papel que pueden y deben jugar los intelectuales en la búsqueda de estos nuevos caminos para la identidad europeo-latinoamericana, particularmente los intelectuales que de alguna manera han trabajado en el diseño de un pensamiento transoceánico sobre los caminos que nos unieron y los que, hacia el futuro, podrían volver a reunirnos hacia delante. Dentro de una visión polémica hemos pasado de los intelectuales críticos a los intelectuales orgánicos, que nos obliga a distinguir entre "intelectuales" y "creadores" (Rascón, 2006). Los intelectuales de hoy ya no desenmascaran sino enmascaran las realidades, muchos de ellos han sucumbido a la frivolidad mediática, piensan a la izquierda pero viven a la derecha de sus convicciones (Hopenhayn, 2005). Su prototipo es el intelectual mediático que sacrifica la profundidad en aras de la frecuencia y su mayor enemigo la celebridad, "ese afán que tenemos todos de volvernos famosos en unos pocos minutos".

Las industrias culturales como transmisores de valores y contenidos de identidad

La cultura representa una parte fundamental del denominado capital social, entendido como el conjunto de relaciones sociales que identifican una comunidad y que ayudan a establecer sus posibilidades organizativas para acometer desafíos como el de la globalización. El capital social expresa el valor económico de la cultura que se confirma en las cifras de producción y utilidades.

Las industrias que generan derechos de autor representaron, en el año de 1998, más del 6% del producto interno bruto de América Latina con un valor

cercano a los US 61.000 millones. Estas industrias pesan el 2.5% del PIB en la comunidad andina y el 4.5% en el MERCOSUR, cifras nada despreciables y que hablan por sí solas de la importancia económica de la cultura (Corporación Andina de Fomento, 2005). En Buenos Aires, estas empresas representan el 7% del PIB de la ciudad, en Colombia superan la producción cafetera y en México se colocan por encima de las ventas de automotores producidos nacionalmente y todo ello sin tener en cuenta las industrias culturales informales como las de artesanías, cuyo crecimiento en algunos países de América Latina duplica el de los sectores fabriles tradicionales (Fundación Universitaria Politécnico Grancolombiano). Los bienes culturales representan el 3% de los bienes regionales exportados y el 3.6% de los importados. Es perceptible la tendencia a la expansión del mercado latino de bienes que involucran contenidos sentimentales como series de telenovelas y programas de humor (García Canclini, 2006); el rock norteamericano compite ya con el rock latino manejado desde Miami. Las industrias culturales lideran las industrias hispánicas en los Estados Unidos con una producción cercana a los US 100.000 millones representados en la producción de música, películas (los latinos compran un 15% de las entradas de cine en Estados Unidos) y libros (más de 10.000 títulos por año) (Romero de Terreros, 2004). De hecho, los bienes culturales han establecido un tipo diferente de migraciones, las "migraciones culturales" resultantes del éxodo de los campesinos a la ciudad, de la literatura al cine, del cine a la televisión, de la realidad al mundo de las drogas y su música y más contemporáneamente, la propia migración electrónica y científica resultante del avance del Internet y de la revolución de la genética (Monsivais, 2006).

Existen empero ciertas dificultades. El consumo cultural de alguna manera refleja las asimetrías sociales regionales; los jóvenes, con excepción de la televisión que ven en promedio tres horas diarias, no son consumidores de otros bienes culturales. La piratería física y digital de bienes culturales virtuales como libros, canciones y películas a través de Internet, presenta en América Latina los niveles más altos del mundo.

En la exploración de esta nueva relación de identidad Europa-América Latina tiene indudable importancia el papel que están cumpliendo las industrias europeas de producción de bienes culturales. El hecho de que se trate de grandes conglomerados transnacionales no necesariamente significa que trabajen de manera exclusiva con contenidos extranjeros; muchas editoriales han encontrado la manera de cubrir los mercados locales publicando obras de autores nacionales; en otros casos, los grupos radiales internacionales han mantenido las preferencias musicales de los oyentes criollos, como la salsa, el merengue y el rock latino.

El caso de la televisión tiene unas connotaciones diferentes; la "tiranía del rating" ha venido relegando los programas nacionales de opinión y de contenido histórico a un segundo plano sustituyéndolos por programas de entretenimiento que no transmiten valores locales. En el otro extremo se ubican quienes se pre-

guntan, con cierta razón, si el fomento de la producción de industrias culturales internacionales resulta contraproducente en el camino de fortalecer la cultura y la identidad endógenas. Desde América se escuchan voces que sostienen que el mercado no produce tradiciones ni crea vínculos entre sujetos porque no trabaja con solidaridades sino con rentabilidades (Martín Barbero); otros alertan sobre el carácter "invasor" de algunas de estas industrias en la medida en que son transmisoras de unos valores y unos contenidos extraños (Rueda, 2006). Lo cierto es que en el nuevo escenario global debemos contar con la presencia de estos nuevos actores culturales como las industrias multinacionales, los gremios, las organizaciones sociales como de una amplia gama de circuitos alternativos donde se están desarrollando expresiones informales de la cultura o inclusive, respuestas contraculturales (Fundación Universitaria Politécnico Grancolombiano).

Es importante destacar aquí la manera como esta actividad comercial cultural podría verse afectada por nuevas disposiciones globales que actualmente se debaten en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) entre quienes piensan –liderados por Francia– que estos bienes deberían tener un tratamiento excepcional respecto a los que circulan regularmente en el comercio por "la índole específica que tienen en su calidad de portadores de identidad, valores y significados" (Artículo 1º del Convenio sobre Diversidad Cultural de la UNESCO); y quienes –siguiendo la teoría de la convergencia sostenida por los Estados Unidos– abogan por un tratamiento igual para todas las mercancías.

También está sobre la mesa de debate internacional el reconocimiento de los derechos de autor que enfrenta a quienes piensan que se debe proteger, ante todo, el derecho moral de quien crea y quienes priorizan los derechos económicos que genera la reproducción de las obras creativas. La diferencia entre derechos de autor y económicos conexos enfrenta también las legislaciones de Estados Unidos y América Latina en esta materia; y aunque la necesidad de protección es un hecho universal e histórico, está claro que en América Latina, donde está legislación ha alcanzado unos muy importantes niveles de sofisticación, nos estamos quedando en el peor de los mundos: tenemos más derechos de autor que autores y mas protección de la creación que creación misma (Fundación Universitaria Politécnico Grancolombiano). Finalmente, en esta enumeración de "riesgos globales" está la no menos peligrosa amenaza representada por la suscripción de acuerdos regionales de libre comercio, como el caso del NAFTA y el ALCA que podrían, entre otras cosas, asfixiar la creación fílmica bajo la amenaza de posibles formas de competencia desleal o imponer cuotas de pantalla en la televisión que, en la práctica, limitan las posibilidades de desarrollo de empresas de televisión locales. A la reciente ola privatizadora de los canales de televisión y la competencia de los servicios satelitales de imagen se ha sumado, hace poco, la de la televisión extranjera aceptada en los acuerdos de libre comercio.

El cine es capítulo aparte. Con excepción de México y Argentina, los demás países de la región no disponen de políticas concretas para estimular esta industria

a pesar de existir algunas experiencias exitosas como el caso de Ibermedia, un programa ideado por el gobierno español para estimular la coproducción cinematográfica iberoamericana que ha chocado en sus posibilidades de ampliación con el gran cuello de botella que representa la ausencia de canales regionales de distribución. La radio, la televisión y el cine latinoamericanos, como mediadores culturales, corren el riesgo de vivir el mismo calvario de los libros, amenazados hoy en sus posibilidades de mercado por el auge de los libros por Internet, la piratería de las ventas en la calle, el aumento en sus costos de su producción, la disminución sistemática de lectores y el cierre permanente de librerías locales (Fundación Universitaria Politécnico Grancolombiano).

Las industrias culturales son empresas rentables y los actores culturales que viven de ellas, artistas, escritores, intérpretes, son trabajadores cuyo derecho al trabajo creativo debe ser protegido como los de cualquier actividad laboral. La definición de la condición de los bienes culturales como bienes sociales globales, como la educación o la salud, justifica la necesidad de otorgarles a quienes los producen y a los creadores de los contenidos que incorporan, un tratamiento especial que incluye programas de fomento, sistemas especiales de seguridad social, exenciones fiscales y disponibilidad de recursos financieros subsidiados para su producción y distribución.

El movimientismo latinoamericano como generador de nuevas identidades

América Latina atraviesa por una crisis de gobernabilidad resultante, entre otros factores, de la multiplicación de las protestas sociales contra el modelo de desarrollo orientado bajo los dictados del denominado Consenso de Washington y que se aplicó en la región al finalizar el siglo XX. Una constelación de movimientos sociales se ha expresado en este conflictivo escenario para hacer valer sus reivindicaciones en lo que se ha conocido como una novedosa forma de "democracia callejera". ¿Qué hacer frente al formidable desafío de cambio que plantea el movimientismo? ¿Criminalizar la lucha social? ¿Co-optarla políticamente? ¿Aceptarla como una nueva alternativa dentro de la globalización?

Aunque está claro que los movimientos sociales, como las ONG, solo representan una parte de la sociedad civil, no se puede desconocer que ellos, particularmente los latinoamericanos, pueden ser generadores de nuevas identidades con vocación de servir de contenido a formas distintas de representación política. La cuestión clave consiste en saber si la presencia, cada día mayor, de estos movimientos como actores políticos se debe considerar y tratar como un desafío a la vieja democracia representativa o como una buena oportunidad para oxigenar los avances democráticos ya conseguidos a través de una nueva ola de democratización alternativa. Para empezar, importa distinguir entre la tarea que

cumplen estos movimientos en la "presentación" de intereses y la "representación" de los mismos (Cardoso, 2006).

La protesta social y los movimientos que la encarnan no son nuevos en la región. A lo largo de su historia, estos han jugado un papel fundamental en la determinación de la dinámica política latinoamericana, a través de una especie de dialéctica del disenter del que habla Giovanni Sartori (2001), han terminado por convertirse en aglutinantes de identidad y fuente de organización política; se trata de grupos en sí, que buscan convertirse en grupos para sí en los términos de Poulantzas (1970). Desde el grito de independencia de Tupac Amaru que podría considerarse su antecedente más significativo, los movimientos latinoamericanos han desarrollado "vínculos que se sienten" y que son una forma de construir sociedad y acumular identidad. Por esta razón no es de extrañar que el movimientismo siga ocupando hoy un lugar privilegiado en la dinámica política latinoamericana y que la gobernabilidad en la región haya quedado supeditada de alguna forma a la posibilidad de que el mensaje de resistencia que estos movimientos expresan se convierta en un proyecto constructivo de identidad (Cardoso, 2006); todas sus propuestas, planteadas desde la base, podrían ser asimiladas por los partidos a través de alianzas de cooptación o servir de base para la creación de nuevos frentes políticos más sintonizados con la realidad que de alguna manera les dio origen. Esta visión compleja de lucha social –identidad cultural y participación política– coincide con la noción de la identidad como un proceso a través del cual los actores sociales construyen el sentido de su acción, atendiendo un conjunto de atributos culturales a los cuales se les da prioridad sobre otras fuentes de sentido de la acción" (Castells, 1999)

El conflicto es la esencia del movimientismo, lo que lo caracteriza y define, hasta el punto tal de que se ha llegado a afirmar que un conflicto social solo existe cuando hay un movimiento que lo representa (Ibarra, 2005). El conflicto, como procedimiento para solucionar diferencias, es tan legítimo como los acuerdos que se consiguen a través de la utilización de canales institucionales. La actitud del Estado frente al reclamo movimientista puede ser la del rechazo absoluto a través de la criminalización de la protesta social, su manejo institucional a través de acuerdos y concesiones o su confrontación política mediante apelaciones plebiscitarias o arbitrajes electorales. No hay salidas de catálogo para las coyunturas de ruptura que plantean los movimientos sociales. Cada caso es distinto en cada país y en determinado momento político. Lo importante, hacia delante, es encontrar una lógica de relación entre los movimientos y los partidos que asegure que los primeros puedan cumplir su objetivo dinamizador de la política a través del conflicto sin llegar a afectar las condiciones de gobernabilidad por las que responden institucionalmente los partidos. El grito de algunos movimientos contra los actores políticos tradicionales: "Que se vayan todos" resuena en el ambiente. Lo importante, en cualquier caso, es no desconocer la diversidad que ellos encarnan y el derecho que tienen a expresar su diferencia. El debate sobre

la adopción de esquemas semiparlamentarios o semipresidencialistas de gobierno en la región, sería un buen punto de partida para encontrar un nuevo escenario institucional en el cual puedan actuar dichos movimientos, conviviendo con las fuerzas políticas tradicionales.

Autores como (Alain Touraine) y (Amartya Sen) han coincidido en la importancia de estos movimientos como nuevos generadores individuales de identidad. Para Touraine, a través de ellos, el individuo no se afirma como actor social sino como simple sujeto que persigue la identificación consigo mismo. Sen, por su parte, asocia necesidad con libertad e identidad. Este individualismo liberador, sin embargo, nada tiene que ver con el egoísmo consumista alienado a las leyes implacables del mercado. Las corrientes interpretativas latinoamericanas destacan la capacidad representativa del movimientismo de causas sociales que le permiten a los sujetos reconocerse a sí mismos a través de otros sujetos que comparten la misma causa colectiva. Esta búsqueda de identidad colectiva –que puede servir de base posterior para una acción política– resulta así de la actuación movimientista de grupos de resistencia que buscan, a través de su acción contestataria, convertirse en auténticos proyectos de identidad y, eventualmente, en proyectos políticos alternativos.

Aunque la mayoría de los movimientos latinoamericanos nacieron como resultado del conflicto dialéctico entre identidad y sistema, en los últimos años han surgido movimientos nacidos de la misma globalización para protestar contra las privatizaciones, los tratados de libre comercio, el modelo neoliberal de desarrollo o la imposición de patrones de consumo alienantes como los movimientos del trueque y los piqueteros en Argentina que tenían un claro propósito de construcción social de una alternativa frente al modelo neoliberal que se venía a pique. La agenda política latinoamericana se ha visto en efecto renovada con la introducción de estos temas “frescos” como la defensa ecológica, la equidad de género o la propia preservación de la democracia a partir del respeto a los derechos humanos. Se trata, en suma, de defender unos derechos culturales –dentro del referente amplio de la defensa misma de los derechos humanos– como el derecho a la apropiación colectiva de ciertos bienes globales como la salud, la educación, el medio ambiente y el trabajo.

La presencia sistémica de estos nuevos movimientos sintonizados globalmente y su interrelación a través de las redes internacionales puede interpretarse como el principio de construcción de una nueva ciudadanía global nacida de una identidad multidiversa para superar la paradoja de un mundo cada día más integrado simbólicamente y desintegrado socialmente (Hopenhayn, 2005). De alguna manera, estos movimientos sociales globales han representado la posibilidad de oxigenar la política lejos del “reduccionismo socioeconómico planteado por el debate neoliberal (Ibarra, 2005). Frente a la debilidad relativa que caracteriza los procesos democráticos latinoamericanos por la pérdida de una conciencia nacional y las deficiencias en materia de capacidad política, el movimientismo plantea la posibilidad de identificar nuevos procesos de carácter altermundista.

Informatización, cultura y sociedad del conocimiento

A diferencia de la época de la revolución industrial, a finales del siglo XIX, cuando la energía producida por la máquina de vapor, se constituyó en el ingrediente fundamental de la nueva propuesta productiva, en la revolución global que vivimos la información producida y procesada a partir del computador no solamente ha revolucionado los procesos productivos sino que se ha convertido, ella misma, en paradigma organizativo de la sociedad, la economía, el gobierno y la cultura. El sistema tecnológico TLC, conformado por el Internet, las redes telemáticas, la televisión digital, el sonido digital, el dinero electrónico, las tecnologías multimedia, los satélites y las redes, ha creado un nuevo concepto de espacio, el “espacio electrónico” que no depende del territorio sino de redes informatizadas (Echeverría, 2006) este espacio, como RED, divide el mundo entre los que están o no están conectados a ella y la cultura en el resultado de la afirmación o negación del YO frente a ella. De aquí nace entonces el concepto de cibercultura o infocultura (Sáez Vacas, 2004): una cultura digital alimentada diariamente por símbolos y significados virtuales y basada en la producción de bienes culturales virtuales (libros, música, películas) a través, principalmente, de la utilización de la Internet. Los mayores niveles de informatización han permitido que se conozcan muchas culturas que antes se encontraban perdidas y que muchas de ellas hayan sido rescatadas del silencio para luego ser literalmente masticadas por el ruido mediático (Hopenhayn, 2005).

En este nuevo contexto, la distancia geográfica que antes separaba a Europa de América Latina queda reducida a una conexión satelital a través de la cual se podrían revivir las viejas solidaridades entre las dos regiones y construir nuevas identidades. Para que ello sea posible, América Latina debería imitar el ejemplo europeo y construir una América Latina Electrónica similar al Plan e-Europa basado en la información, la innovación tecnológica y la inclusión digital (Echeverría, 2006) Algunas iniciativas latinoamericanas apuntan en la dirección correcta a este respecto como la propuesta de Negroponte para dotar de computadores baratos todas las escuelas latinoamericanas y empezar así a superar la profunda brecha digital que hoy divide las dos regiones.

La brecha digital mide las diferencias de informatización entre distintas sociedades y grupos sociales. La reciente Cumbre sobre la Sociedad del Conocimiento, celebrada en la ciudad de Túnez a finales del 2005, la definió como “la diferencia que existe entre personas y comunidades que cuentan con las condiciones óptimas para utilizar adecuadamente las tecnologías de la información en su vida diaria y aquellos que no tienen acceso a los mismos o que aun teniéndolo no saben utilizarlos”. El hecho que en los Estados Unidos existan 800 televisores por cada 1.000 habitantes mientras que en México y Brasil esta cifra no pasa de 200, o que un computador en Estados Unidos cueste un sueldo mensual mínimo mientras que en América Latina vale un año de salarios de un obrero, da buena

cuenta de la distancia que todavía falta para llegar a una verdadera integración informática sobre la cual se construya una convergencia cultural realmente democrática. En este nuevo contexto, la Cumbre de Ginebra (2003) creó un *Fondo de Solidaridad Digital* para financiar una *Agenda de Solidaridad Digital* entre cuyas prioridades se destaca estimular la diversidad cultural fundada en el respeto de la identidad cultural, la diversidad de culturas, lenguas, tradiciones y religiones, y estimular su propio diálogo.

Entre las acciones puntuales que podrían conformar la nueva agenda bi regional para la sociedad, el conocimiento y la cultura estarían las siguientes:

- Acordar políticas culturales para la promoción de contenidos conjuntos;
- Crear redes de museos, bibliotecas y archivos;
- Acuerdos de conservación del patrimonio histórico;
- Elaboración de archivos digitales para proteger la memoria compartida;
- Programas de rescate de las lenguas indígenas.
- Programas de redes de banda ancha y desarrollo de infraestructura de las TICS.
- Avanzar en la construcción de multiplataformas mediáticas;
- Interconectar los centros de investigación universitaria;

El proceso de informatización no consiste, simplemente, en entregar computadores si no se tienen redes eléctricas para iniciarlos, virtuales para conectarlos y maestros preparados para alfabetizar electrónicamente a los nuevos educandos. El PNUD, siguiendo a Castells, ha definido la informatización como "la transformación histórica, multidimensional definida por la transformación del sistema productivo, del sistema organizativo, del sistema cultural y del sistema institucional sobre la base de una revolución tecnológica que no es la causa pero si el soporte indispensable" (PNUD, 2005). En el debate sobre los posibles caminos alternativos de comunicación cultural de América Latina con Europa es claro que las posibilidades de identificación hacia el pasado a partir de una historia común son tan fuertes como los riesgos inherentes a una desidentificación hacia el futuro resultante de unos flujos de información que no controlamos y que están impactando diariamente nuestra identidad compartida.

En la práctica, el nivel de informatización y su impacto social, económico y político determina elementos de la identidad como los referentes de pertenencia, las categorías de tiempo y espacio y las formas de comunicación cotidianas. (Hopenhayn, 2003). La fuerte integración y concentración mediática que caracteriza la era de la informatización contrasta con los profundos niveles de fragmentación social en los países "perdedores" del proceso global y las disparidades evidentes en los niveles de conectividad que terminan dividiendo el mundo entre los info-ricos y los info-pobres. La informatización también tiene una directa relación con las posibilidades de imponer una interpretación de la globalización

El hecho que una sola agencia noticiosa transmita en inglés más de diecisiete millones de palabras de información por día frente a las cien mil palabras que transmite la más importante agencia noticiosa en español o de que de los veinte gigantes informáticos que manejan la información del mundo ninguno provenga de América Latina da buena cuenta del camino que nos falta por recorrer para ser realmente influyentes en el mundo.

El conocimiento es el factor más importante de producción en la nueva era global. El mundo ya no solamente está dividido entre los que tienen y los que no tienen, sino entre los que saben y los que no saben y nosotros, los latinoamericanos, lamentablemente estamos en la orilla de los que no saben. La posibilidad de llegar a una sociedad global basada en la multidiversidad cultural tiene por ello mucho que ver con la capacidad de estructurar unas sociedades del conocimiento que combinen adecuadamente educación, información y comunicación como lo propuso acertadamente la Cumbre de Túnez.

Las migraciones en Europa como generadoras de identidad o de contraculturas

Desde 1950 Europa se ha convertido en la mayor zona de atracción de migrantes, a pesar de lo cual los extranjeros hoy solo representan el 5.4% de la población europea (Real Instituto Elcano, 2006). La mitad de ellos llegan a través de España, Italia y Portugal. De los veinticinco millones de latinoamericanos que emigran anualmente el 12% se dirige hacia Europa. A pesar de ser un fenómeno relativamente reciente, el 4% de los latinoamericanos viven por fuera de sus países; los casos más notables son el de los salvadoreños (14.7%) y el de los mexicanos (9.4%) (Real Instituto Elcano).

Los migrantes han sido, a lo largo de la historia europea, unos portadores de identidad. ¿En que momento la palabra "migrante," que era un símbolo de persona grata venida de afuera, se convirtió en sinónimo de extraño, de intruso, de invasor? En el momento en que las migraciones comenzaron a ser utilizadas políticamente para mover a los ciudadanos a votar en contra de los extranjeros para defender su derecho al trabajo como lo prueba el hecho que en muchos países la tasa de desempleo de los migrantes es menor que la de los nacionales. Este enfoque represivo del fenómeno contrasta con el enfoque cultural según el cual los migrantes deben ser integrados a las comunidades locales sin obligarlos a renunciar a su origen cultural. Las políticas de la UE se han ido modificando hacia el enfoque policivo que tiende a identificar, como conductas criminales, la lucha contra la inmigración clandestina con el combate del terrorismo y el narcotráfico. No es de extrañar que esta visión del problema contribuya a legitimar otras percepciones peligrosas del mismo como la negación de la nacionalidad a los niños nacidos de padres extranjeros o la limitación de las posibilidades del reintegro familiar de los migrantes con su gente.

La política migratoria francesa fue considerada, durante muchos años, como un ejemplo de tolerancia para el resto de países de la Unión. Siguiendo la máxima de Renán que la democracia, como la construcción de una nación, resultan de un plebiscito diario de preafirmación de ciertos valores y principios, el tratamiento del migrante fue inspirado en la incorporación persuasiva de este al entorno ciudadano francés y el respeto absoluto de sus lazos de identidad cultural. En Francia hablar de inmigración era hablar de integración en los términos de Emile Durkheim. Dicho entorno, definido en la Constitución de 1946, estaba conformada por valores republicanos como la laicidad del Estado, la solidaridad social y el ejercicio de la ciudadanía como parte de un sentido compartido de pertenencia. La versión contemporánea de esta apuesta ético-política francesa por la asimilación cultural del migrante es su adscripción a los derechos humanos como nuevo referente ético global. El derecho al asilo, al trabajo y a la diversidad forman parte de este catálogo humanitario. Sin embargo, el modelo francés comenzó a cambiar en los años setenta cuando la migración selectiva de trabajadores calificados, el control policivo de las fronteras, sumados a la asociación injusta de la presencia de migrantes con mayores índices de criminalidad social modificó la percepción de los ciudadanos sobre el papel que podían cumplir los migrantes. Se creó así una paradójica situación entre el modelo republicano igualitario que atraía a los migrantes y sus hijos al país de las libertades y los dirigentes que no se atrevían a asumir la defensa de esta población o inclusive empezaban a buscar dividendos políticos enfrentándose con ella (Naïr, 2006).

El régimen migratorio de Inglaterra sigue el modelo represivo; después de la llegada de una importante ola de migrantes provenientes del Common Wealth, los ingleses se acostumbraron a convivir con los extranjeros sin assimilarlos. La situación hoy, estimulados por algunos círculos reaccionarios, es de franca hostilidad contra los migrantes. Italia, por el contrario, presenta un enfoque mucho más pragmático sin llegar a los niveles de tolerancia cultural del viejo modelo francés; con uno de los mayores porcentajes de población extranjera de Europa (4.3%), los italianos han establecido cuotas de trabajadores emigrantes cuyos permisos laborales son acompañados generalmente de visas para facilitar la reintegración familiar. Dicha aceptación ha venido acompañada, desde 1998, de una persecución implacable de la migración clandestina a través de medidas coercitivas. Brasil, para mencionar un caso latinoamericano, ha sido mirado en la literatura migratoria como un buen modelo de tratamiento del migrante. Inspirado en el concepto de solidaridad; el esquema brasileiro extiende al trabajador migrante, a través de la acogida sindical, todo tipo de garantías para el y su familia durante su permanencia legal en el país.

La situación en Estados Unidos, después del éxito del Plan Bracero, que hace muchos años permitió organizar la migración mexicana de trabajadores hacia el sur de los Estados Unidos, se ha cambiado, se han venido levantando barreras infranqueables contra los migrantes en la frontera y dentro de los Estados

que antes los acogieron hasta llegar, recientemente, a la disolución del antiguo instituto de regulación de los migrantes y su absorción por parte del poderoso Ministerio de la Seguridad Territorial encargado del orden policivo después de los acontecimientos luctuosos del 11 de septiembre. La inexistencia en los Estados Unidos de un modelo multiculturalista, como el que han ensayado algunos países en Europa, crea situaciones de conflicto entre principios constitucionales como el de la protección de los derechos civiles de las minorías y políticas públicas que, en la práctica, los niegan. Como sucedió con las barreras colocadas en algunos Estados para impedir el libre acceso de los migrantes a los servicios públicos contenida en la Proposición 197 declarada inconstitucional por la Corte Suprema de los Estados Unidos. En los Estados Unidos la comunidad hispánica está forjando una nueva identidad latinoamericana que inclusive ya ha sido considerada como una "amenaza" para el corazón de la identidad norteamericana representado por la mayoría blanca y protestante (Huntington).

España puede considerarse un caso bastante especial en medio de este panorama. Después de haber sido un país de emigrantes, —entre 1850 y 1950, 3.5 millones de españoles emigraron por razones políticas hacia América— hoy se ha convertido en un país de inmigrantes, un 35% de los cuales proceden de América Latina, particularmente de Ecuador (34.2%) y Colombia (21.2%) (Real Instituto Elcano, 2006). La migración latinoamericana es aceptada por el 54% de los españoles; aunque existen formas de rechazo como la denominación de "sudacas" para referirse peyorativamente a los latinoamericanos, lo cierto es que la presencia cultural latinoamericana en España ha contribuido a diversificar su oferta cultural, cambiar hábitos cotidianos y adoptar nuevas formas de vida (Real Instituto Elcano, 2006). La política migratoria española reciente se ha orientado hacia la legalización de los migrantes irregulares (la última vez regularizó medio millón de extranjeros), la organización de la migración laboral a través del sistema de contratos de trabajo y el facilitamiento del reintegro familiar. Con razón algunos han calificado este como el proceso migratorio más democrático y progresista experimentado en Europa durante los últimos años. (Naïr, 2006). Claro, subsisten aun problemas por resolver como los obstáculos derivados de la lenta expedición de los visados que han reducido en un 85% los flujos de migrantes procedentes de países sometidos a esta obligación, o los problemas no menos importantes, relacionados con la migración calificada, como la homologación de títulos académicos cuyas fuertes exigencias han terminado por convertir los profesionales y técnicos latinoamericanos que trabajan en Europa en verdaderos proletarios al servicio de los profesionales locales (Real Instituto Elcano, 2006).

Detrás de la nueva dinámica restrictiva de los flujos migratorios se esconden importantes razones económicas. Es claro, en primer lugar, que para muchas corporaciones transnacionales, cuyas instalaciones fabriles se encuentran repartidas geográficamente a lo largo del mundo, es preferible contratar la mano de obra

en los países de origen de los migrantes, pagando salarios bajos, que producir con costos laborales altos en los países de acogida. Así lo preveía la Directiva Bolkenstein al impulsar el derecho de las empresas europeas para establecerse en los países en desarrollo acogiendo a los términos favorables de sus legislaciones sociales y los bajos niveles de sus salarios. Existe también una razón de lógica económica para considerar, como lo hacen algunos, a los migrantes irregulares como "un depósito de mano de obra flexible, barata y adaptable a las necesidades cambiantes del mercado laboral europeo" (Naïr, 2006). Los migrantes calificados reciben, por supuesto, un tratamiento distinto: son mejor aceptados; su desplazamiento, desde países que han invertido importantes recursos en su preparación y capacitación, constituye, en la práctica, una transferencia neta de recursos humanos de los países migrantes hacia los países contratantes. Transferencias que en la mayoría de los casos jamás son reembolsadas. Muchas empresas, localizadas en los países de destino, sobreviven gracias a los flujos de migrantes. Esta es la razón que mantiene la Coalición Esencial para la Inmigración Laboral de los Estados Unidos que representa más de 36 asociaciones de empresas que se benefician del trabajo migrante en sectores altamente intensivos en mano de obra no calificada como la hotelería, los servicios turísticos, de aseo y mantenimiento. La Coalición consiguió la presentación de uno de los proyectos más progresistas en materia de regulación del trabajo extranjero en los Estados Unidos, presentado por los senadores Kennedy y McCain. El proyecto no fue aprobado, pudo más el lobby xenófobo en el senado norteamericano. Otro aspecto económico del debate sobre los migrantes tiene que ver con las remesas que estos envían a sus hogares. Los US\$ 42.000 millones que están girando anualmente los migrantes latinoamericanos, pueden entenderse como la retribución a sus países por la exportación de su mano de obra. El hecho que muchos de estos dineros no lleguen a destinos productivos (se estima que apenas se ahorra el 20%), no significa que no tengan un impacto benéfico, a través del incremento de la demanda, sobre las economías que los reciben. Se están dando pasos acelerados para reducir los costos de intermediación de estos giros (que cuestan entre el 10% y el 20% del valor transferido) y llevarlos a fines más productivos como lo está proponiendo la Asociación de Migraciones y Desarrollo creada en Francia. Finalmente, no debe olvidarse que los flujos de migrantes están, de alguna manera, cubriendo el déficit demográfico creado por tasas de crecimiento de población insuficientes para la reposición de la mano de obra europea que se está retirando; con sus altas tasas de fecundidad (para el caso de España, los nacimientos de hijos de madres extranjeras duplican el de los nacidos de madres españolas), las mujeres migrantes están produciendo un fenómeno de repoblación en Europa que, de otra manera, estaría estancada en su posibilidad de renovación demográfica.

El modelo represivo migratorio está fracasando. Mientras persistan las profundas desigualdades sociales entre países migrantes e inmigrantes, siempre habrá razones para que unos países expulsen y otros atraigan mano de obra. Las

migraciones serán mecánicamente inevitables mientras los niveles de renta per cápita de los países pobres permanezcan estancados o en franco retroceso como sucede en el África (Naïr, 2006). Frente a esta realidad el tratamiento policivo de los migrantes presenta el cuadro de una dinámica perversa. Su utilización con propósitos selectivos que distinguen entre migrantes buenos y malos, como los calificados vs. los comunes y corrientes, lo único que consigue es volver permanentes los asentamientos de migrantes irregulares, obligarlos a permanecer en la clandestinidad y dejarlos en manos de empresarios inescrupulosos que se aprovechan de su ilegalidad para pagarles salarios bajos y negarles sus prestaciones sociales.

La expresión más repugnante del modelo migratorio represivo es la reciente conformación de campos de reclusión de migrantes en sus países de origen o de tránsito. Se trata de verdaderos guettos, sostenidos en algunos casos por los países de destino. Allí los migrantes quedan detenidos en una especie de limbo jurídico, donde se les niega el derecho de asilo y se les limita la libertad a que tienen derecho como nacionales del país del cual emigran. En la práctica, a través de esto centros de internamiento, tan censurables como los muros de Berlín, Israel y el que levanta hoy los Estados Unidos en su frontera con México, se está desconociendo sistemáticamente que la libre circulación de bienes, servicios y capitales que caracteriza la globalización, debería incluir, para ser completa, la de las personas como sujetos. Como bien lo señaló un Informe del Parlamento Europeo: "no se puede pensar en el establecimiento de campos de refugiados en el exterior de la Unión sin tener en cuenta un riesgo de violación de los derechos humanos fundamentales". Lamentablemente, la reciente Cumbre de la Haya (2004) parece haber legitimado esta política de externalización de la migración y el asilo a través de estos campos de concentración que han sido denunciados por Amnistía Internacional.

En el otro extremo de las soluciones represivas está el modelo social migratorio que parte de la necesidad de "asimilar" a los migrantes a la realidad europea aprovechando su origen multiétnico y diverso. Esta propuesta deja de lado la idea de que los flujos migratorios se pueden tratar, simplemente, como un problema de policía o un mecanismo de ajuste automático del mercado de trabajo a través de la imposición de unas cuotas de imposible cálculo y sus políticas se inscriben en el respeto de los derechos humanos. La integración familiar de los migrantes y su asimilación cultural son sus elementos pivotaes que no se consideran incompatibles con la protección de las fronteras o la organización del mercado de trabajo.

El modelo social debe ir más allá y proponer, vía la cooperación internacional, la modificación de las condiciones sociales y económicas de los países de procedencia de los migrantes que están motivando su decisión de desplazarse. Sin llegar a condicionar la ayuda internacional a la restricción de la salida de los migrantes como lo propusieron de manera inaceptable algunos países en el

pasado, los países de acogida si pueden desarrollar una generosa estrategia de apoyo al desarrollo económico y la estabilización política de los países de origen de sus migrantes. Entender, como lo ha hecho el gobierno de Suecia, la migración como un problema de desarrollo ayudaría en este redireccionamiento social de la política migratoria de Europa. Una idea bastante más humanista que la que hoy impera en la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde se da al trabajador migrante el mezquino tratamiento de una "modalidad de suministro", es decir, una mercancía que se compra y se vende.

Los principales elementos de una política migratoria europea para el siglo XXI, acorde con las aspiraciones de millones de latinoamericanos podrían ser las siguientes:

Los migrantes no son un problema, son una realidad; las migraciones son legítimas.

La residencia o la naturalización como tal no pueden supeditarse a la permanencia de un contrato de trabajo porque deja en manos de los empleadores la decisión sobre el futuro del migrante. El trabajador extranjero debe gozar de la misma seguridad de los trabajadores nacionales frente a las contingencias de la economía.

La prevención de las causas que llevan a la gente a emigrar, a través de programas de cooperación internacional, es mucho más conveniente que su represión en las puertas de entrada de los países a donde emigran.

El respeto a las especificidades culturales de los migrantes no es incompatible con su asimilación a las culturas de los países que los reciben.

La organización de los mercados de trabajo de los países anfitriones tampoco es incompatible con el aporte de los migrantes a su desarrollo económico y social.

El reintegro de la familia del migrante es un derecho humano inalienable.

La ciudadanía de los migrantes conseguida a través del reconocimiento de la doble nacionalidad y el reconocimiento de su derecho a participar en política es la mejor manera de integrarlos.

El derecho de sangre es tan importante como el lugar de nacimiento para la determinación de la nacionalidad del migrante.

La migración selectiva en razón de la calificación de los migrantes establece un trato discriminatorio entre los migrantes que debe evitarse.

En algunos casos se requieren políticas de discriminación positiva para garantizar el acceso de los migrantes a las oportunidades de trabajo locales.

La Unión debe establecer políticas e instituciones para facilitar y abaratar el giro de remesas de los migrantes a sus países de origen.

Según el modelo que siga la Unión, los colectivos migratorios en Europa podrán seguir enriqueciendo su acervo identitario o quedar convertidas en un archipiélago de contraculturas minoritarias, fuente de futuros choques culturales y tensiones sociales. Esta visión "multiculturalista" se aleja del concepto

de "melting pot" norteamericano que actúa como una especie de sistema de "destilación y purificación de razas" (García Canclini, 2006) y del proceso de mestizaje latinoamericano resultante de una exitosa fusión de razas (Samper, 2004). No menos importante en esta reflexión es la que tiene que ver con los posibles cambios en la identidad de la propia población migrante, sometida a un reposicionamiento cultural de tipo casi nomádico que combinaría elementos del sitio de origen con referentes culturales del sitio de llegada.

La heterogeneidad étnica no necesariamente lleva a una diversidad cultural; la cultura fortalece el vínculo social pero no lo crea y las autoridades europeas no deberían caer en la equivocación de condenar a los migrantes a vivir solos dentro de las reglas de sus culturas o forzarlos a que renuncien a ellas para someterse a la cultura que los acoga. De lo que se trata entonces es de crear, dentro de un concepto amplio de construcción de ciudadanía, unas reglas de convivencia para que puedan coexistir distintas expresiones culturales dentro de una misma sociedad.

Sin Ionesco, Beckett o Picasso, Francia no hubiera sido la misma ni Europa sin sus catedrales como síntesis afortunada de la interculturalidad entre las culturas romana, gótica y bizantina (Lang, 2006).³⁸ De la respuesta que de Europa a los flujos de migrantes del siglo XXI dependerá que pueda hacer honor a su historia de ser el corazón de la razón nacida para enfrentar la barbarie (Hopenhayn, 2005) o reiterar su trágico destino de ser el sitio del mundo donde pueden florecer las formas más extremas de irracionalidad como el fascismo y la xenofobia.

A manera de epílogo: los hispánicos en Estados Unidos

En los Estados Unidos se está construyendo una nueva identidad latinoamericana a través de la convivencia de casi cincuenta millones de hispanoamericanos provenientes de todas las regiones del continente y una pequeña minoría de España. En sus orígenes, la población hispánica era aquella que poblaba la zona de Nuevo México. Posteriormente, el término fue aplicado a la minoría conformada por los sudamericanos y españoles que habitan en los Estados Unidos y que hoy representan un 18% de la población norteamericana, superando la minoría afroamericana como la minoría más grande. La comunidad hispánica está distribuida en varias generaciones: los extranjeros nacidos en sus países de origen, los hijos de estos, nacidos en los Estados Unidos y sus nietos que pueden considerarse totalmente norteamericanos. (Romero de Terreros, 2004).

Las tres generaciones comparten rasgos característicos culturales sin renunciar a las especificidades propias de sus países de origen. El idioma, la música, el

38 Lang, Jack, Le Bras, Hervé. "Immigration Positive," Odile Jacob, Paris, mars, 2006.

deporte, la religión, la radio, las telenovelas, el cine de humor, la comida, el folclor los identifican como una comunidad homogénea cuya cohesión ha despertado voces reaccionarias dentro de los Estados Unidos que la consideran una verdadera "amenaza" para la identidad blanca, sajona y protestante de las mayorías blancas. (Huntington, 2004). La comunidad posee una escasa representación política en comparación con otras minorías, sus miembros son conservadores en términos de ideología (religión, sexo, armas) y progresistas en materias sociales (empleo, servicios públicos, educación, salud). Las encuestas los señalan como familias muy optimistas que han logrado, a través de vínculos culturales y económicos, como el de las remesas, mantener lazos con sus países de origen que los convierten en verdaderas "familias transnacionales". En las zonas de mayor concentración, como Texas, California y Florida, sobreviven modos de vida que nacieron de la conquista como las "misiones" que actuaban como verdaderas empresas colonizadoras y normas de Castilla referentes a temas específicos como la concesión de tierras, regadíos y aguas. (Romero de Terreros, 2004).

La identidad que se está formando en los Estados Unidos a través de la convivencia de ciudadanos provenientes de todos los países de América Latina, podría llegar a convertirse en un paradigma del nuevo proyecto de identidad latinoamericano basado en el respeto a la diversidad cultural y la coincidencia con los valores derivados del ejercicio de la libertad en democracia.

Cohesión social y gobernabilidad en América Latina, 2007

El concepto de cohesión social

La evolución de las sociedades impone nuevas pautas en sus modelos de administración social. América Latina no ha sido la excepción a esta regla. Los viejos conceptos individualistas de pobreza que "asociaban el desarrollo y la riqueza a la visión unidimensional del ingreso como único factor"³⁹ (Sarmiento, 2007) y las políticas sociales con la simple oferta de bienes sociales como la salud, la educación y la vivienda, han sido reemplazados por políticas colectivistas que apuntan a la atención integral de necesidades básicas insatisfechas, la formación de nuevas capacidades dentro de un entorno de libertad y el respeto a los derechos humanos como marco de referencia. Esta visión, más compleja, del desarrollo social introduce, además, enfoques de demanda que aportan "señales de mercado" que ayudan a mejorar la eficiencia de las políticas sociales, como sería el caso de los programas de focalización.

La cohesión social debe entenderse dentro de este nuevo contexto. Si, como señala el diccionario de la Real Academia de la Lengua, la cohesión es "la cualidad o propiedad de las cosas cuyas partes están fuertemente unidas física o espiritualmente", los elementos fundamentales de ella son *la inclusión* a través de la cual se proveen los bienes y servicios que integran materialmente la sociedad y el *sentido de pertenencia* que integra simbólicamente y le da coherencia a los procesos de organización social y participación comunitaria acercándolos al concepto de nación. Inclusión y sentido de pertenencia son, entonces, los elementos básicos de la ecuación de la cohesión social. Por lo demás, es definitivo pasar, en los

39 Sarmiento, Alfredo. "La Inclusión: Marco Conceptual" Documento en borrador, marzo 2007.

términos de Durkheim, de una visión mecánica de la cohesión social a una visión orgánica de la misma,⁴⁰ que incorporaría temas como la innovación, la igualdad, la integración, el desarrollo sustentable y la equidad.⁴¹

La búsqueda de la cohesión como política de Estado lleva a confundir la acción pública con la protección social de los ingresos y, de manera más general, con la protección contra todos los riesgos, naturales y sociales que pueden amenazar al ciudadano. La cohesión social se debilita cuando este último percibe que el Estado no lo protege de los peligros que lo acechan o que protege más a unos que otros a través del aseguramiento directo, del establecimiento de sistemas contributivos basados en subsidios cruzados entre los estratos superiores o mediante la formación de "comunidades de riesgos" a través de las cuales los propios ciudadanos organizan su propia protección. Así mismo, lo puede hacer a través de "redes focalizadas de protección social". Un sistema de protección social es, en última instancia, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia.

En relación con este tema también debe avanzarse en la minimización del "riesgo moral" en el caso de privatizaciones de las empresas de servicios públicos para proteger los intereses más sensibles socialmente. La teoría de la protección social frente al riesgo se convierte así en la mejor política de cohesión social como lo ha señalado la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet. A pesar que la teoría de la capacidad asimétrica de respuesta ante los riesgos modernos, planteada por Ulrich Beck en Alemania, se aplicaría, de manera preferente, a las sociedades desarrolladas, en América Latina el problema es mucho más complejo en la medida en que se trata de formas de exclusión estructural de miles de personas sin voz en los términos de Hirschman.⁴²

El concepto de cohesión social en América Latina difiere del europeo; en la primera, el objetivo de alcanzar la cohesión social está directamente relacionado con las posibilidades de superar la desigualdad social. Esto es evidente si se tiene en cuenta que se trata de la zona del mundo donde existen los mayores niveles de desigualdad relativa como lo prueba el hecho de que hoy ningún país latinoamericano presente niveles de desigualdad inferiores a los que tenía hace tres décadas⁴³ (Ocampo en BID, 2004).

40 Veunac, Michel, Teniente Alcalde de Biarritz. Discusión del documento sobre Cohesión Social en el V Encuentro del Grupo de Biarritz, realizado en ciudad de Guatemala el pasado 20 y 21 de julio del año en curso.

41 Ibarretxe, Juan José, Lehendakari del País Vasco. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

42 Comentarios del señor Horst Grebe, al documento sobre Cohesión Social presentado en el V Encuentro del Grupo de Biarritz, realizado en ciudad de Guatemala el pasado 20 y 21 de julio del año en curso.

43 Banco Interamericano de Desarrollo. "Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina," 2004. Página 39.

El mapa de la exclusión social reciente en América Latina muestra dos fenómenos bastante paradójicos. De una parte, es claro que el aumento de la inversión social como parte del producto interno bruto, que pasó, durante la pasada década, del 10.4% al 13.1% (inferior a la de Europa que esta cercana al 30%) indica un esfuerzo formidable en la búsqueda de mejores condiciones de equidad. De otro lado, aparecen síntomas de retroceso o empobrecimiento como los altos índices de desempleo abierto que han crecido durante la última década y la propia informalización de la economía que deterioró la calidad de los mercados de trabajo caracterizados en la región por la falta de estímulos y políticas para el uso reproductivo del excedente.⁴⁴ Se trata de un panorama variopinto donde aparecen luces como el aumento en la expectativa de vida, la disminución del analfabetismo, la masificación de la enseñanza primaria, la disminución de las tasas de fecundidad y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo que alternan con sombras como el empobrecimiento, el crecimiento de la informalidad y el agravamiento de las condiciones generales de gobernabilidad.

La visión europea de la cohesión social se distancia del concepto material de la desigualdad social latinoamericana para relacionarse más cercanamente con el de sentido de pertenencia, la participación política, la integración social y el desarrollo como remoción de las barreras que impiden la libertad en los términos de Amartya Sen (2000). Se trata, por decirlo de alguna manera, de una visión multidimensional de la pobreza. El asunto de la convivencia dentro de la diversidad étnica existente en los países que forman parte de la Unión Europea ampliada tiene, por supuesto, una mayor importancia que la que se le confiere en América Latina donde existen fuertes raíces que permiten hablar de una identidad latinoamericana. Tuvieron que suceder cientos de conflictos y no pocas guerras para llegar al concepto de cohesión social asociado con los tres postulados capitulares de la Revolución Francesa: la fraternidad, como sentido de pertenencia a una comunidad, la igualdad, como parte efectiva de la misma y la equidad, que representa los vínculos sociales entre la ciudadanía.

Desde el año 2000 todos los países europeos están realizando Planes Nacionales de Lucha contra la Exclusión. En el año 1990 se creó el Observatorio de Políticas Nacionales contra la Exclusión Social que se ocupa de hacerle el seguimiento a temas como el empleo, acceso a recursos, prevención de riesgos de exclusión, acciones para ayudar a los más vulnerables y movilización de los agentes relevantes. Desde Lisboa, se incluyó el término de "cohesión social" en el léxico europeo que, aparentemente, parecía más comprensivo que el de inclusión social.

44 Grebe, Horst. Discusión del documento sobre Cohesión Social en el V Encuentro del Grupo de Biarritz, realizado en ciudad de Guatemala el pasado 20 y 21 de julio del año en curso.

La inclusión como parte de la cohesión social

El término "exclusión", contrapuesto al de inclusión, fue acuñado en Francia en el año de 1974 para referirse a los ciudadanos franceses no beneficiarios del sistema de seguridad social. La exclusión tenía que ver entonces con la incapacidad del individuo para participar en el funcionamiento básico, político y social de la sociedad en que vive. (Tsakloglor y Papadopulos, en BID, 2004). A través de la inclusión, según los expertos, se garantizaba el acceso de sectores marginados a procesos institucionales de atención social, se aseguraba el mejoramiento de sus ingresos y se avanzaba en un mejor reparto de los activos productivos.

El paso del concepto de pobreza al de exclusión permite ver el problema de la marginalidad latinoamericana no solamente en términos de existencia de necesidades como de falta de oportunidades y capacidades para poder conseguirlas. La exclusión responde así a realidades dinámicas donde las fuerzas que propenden hacia la concentración económica terminan por hacer más graves las condiciones mismas de la desigualdad; en la medida en que esta última está relacionada con los ingresos y el acceso a los activos productivos, las medidas para fortalecer la cohesión social a través de una mayor inclusión deben tener en cuenta el mayor acceso de los excluidos a activos productivos hoy excesivamente concentrados como la capacitación técnica, el microcrédito y la tierra. Sobre esta realidad dinámica de la exclusión también se ha dicho que la pobreza reproduce la exclusión en la medida en que bajos niveles de educación, propios de los pobres, conllevan menores posibilidades de empleos calificados. Por ello, no es coincidental que los estudios existentes sobre la exclusión se han preocupado por abordarla relacionándola con las condiciones generales de marginalidad social y económica mientras que otros lo hacen a través de la identificación de aquellos sectores de la sociedad más afectados por ella. Al primer enfoque lo denominaremos "enfoque de exclusión social" y al segundo, "enfoque de discriminación".

La *exclusión social* alude a las condiciones generales de desigualdad de una sociedad que impiden el acceso de todos sus ciudadanos a los bienes y servicios que requieren para su supervivencia; como lo ha señalado reiteradamente el BID, las condiciones generales del ingreso son un obstáculo para que estos grupos accedan a los empleos, activos y oportunidades que requieren para superar la pobreza estructural o permanente que es en lo que consiste la transmisión intergeneracional de la desventaja. (BID, 2004). En este sentido, el estado del cumplimiento de las metas del milenio como la posible creación de un Observatorio de Exclusión similar al creado en Europa hace varios años, ayudaría muchísimo en la tarea de tomarle de manera permanente el pulso al progreso de la inclusión como fuente de cohesión social.

La *discriminación* plantea una visión más selectiva del tema de la exclusión pues resulta, según el Tribunal Europeo de Justicia, cuando se aplican reglas diferentes a situaciones comparables o las mismas reglas a situaciones diferentes

(BID, 2004). La discriminación estigmatiza y divide la sociedad debilitando sus posibilidades de inclusión. Las políticas de Naciones Unidas han optado por un enfoque mixto entre exclusión y discriminación a través de la celebración de cumbres especializadas sobre grupos marginados como la de Beijing sobre la mujer (1995) y cumbres generales como la Cumbre Social del Milenio (1996). El Banco Interamericano trabaja el tema a partir de los sectores excluidos, más concretamente, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, los discapacitados y los enfermos de SIDA.

Las *mujeres* estarían localizadas en una categoría especial como parte de "formas complejas de discriminación", por ejemplo mujeres negras desempleadas y, por supuesto, pobres. La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, como consecuencia de su ingreso al sistema educativo, hace varias décadas, ha sido señalada como uno de los fenómenos sociales más importantes en la región en la medida en que afectó estructuras económicas, sociales, culturales y familiares causantes de fenómenos como el subempleo de las mujeres jóvenes. América Latina tiene mucho que aprender de los aciertos de las políticas afirmativas en pro de la mujer del Norte de Europa y de los errores de las políticas discriminantes de la Europa mediterránea donde aun existe una fuerte discriminación de género resultante de conocidas tradiciones machistas, autoritarias y conservadoras.

Los países latinoamericanos han consagrado en sus constituciones normas que garantizan la protección formal de distintos grupos minoritarios y han expedido leyes que consagran políticas de acción afirmativas como el establecimiento de cuotas para garantizar espacios a la participación de género. Sin embargo, este concepto de exclusión por discriminación no comprende otros grupos sociales, religiosos, sexuales, migrantes o étnicos que esperan del Estado más acciones de protección que de apoyo.

Los *migrantes latinoamericanos* podrían ser considerados, especialmente los que viven en Europa y Estados Unidos, como uno de los grupos que requieren mayor atención por la discriminación a la que se encuentran sometidos. La política migratoria de la Unión Europea actual es claramente discriminatoria contra los trabajadores inmigrantes a los cuales, hasta la década de los ochenta, se les daba un tratamiento de simple acogida. Los extranjeros representan hoy el 5.4% de la población europea (Real Instituto Elcano, 2006); la mitad de ellos llegan a España, Italia y Portugal; de los veinticinco millones de latinoamericanos que emigran anualmente el 12% se dirige hacia Europa. El 4% de los latinoamericanos viven por fuera de sus países siendo los casos más notables el de los salvadoreños (14.7%) y el de los mexicanos (9.4%) (Real Instituto Elcano, 2006). Los países con mayor número de inmigrantes a Europa eran para el año 2004 Ecuador con 390.000, Colombia con 244.000, Argentina con 109.000, Perú con 55.000 y República Dominicana con 44.000. (Ver mapa No. 1).

La actual política migratoria europea no solo exige a la Unión Europea de proteger a los migrantes contra la discriminación sino que sus mismas disposicio-

nes suelen ser causa de su discriminación. (Melis en BID, 2004). Los migrantes son sometidos a formas de exclusión pasiva en las comunidades donde llegan o de exclusión activa a través de leyes segregantes. En algunos países, como la Gran Bretaña, son tolerados pero no aceptados. El racismo, la xenofobia y la utilización política del fenómeno migratorio han acentuado las políticas discriminantes contra los latinoamericanos en Europa. Castells distingue los modelos de "exclusión diferencial," (Alemania) donde los trabajadores migrantes son considerados como "invitados", los modelos de asimilación (Francia), el Estado trabajando para incorporar a los individuos como iguales y los modelos "pluralistas o multiculturales" (BID, 2004).

El tratamiento de los migrantes debe partir del hecho de que todos los miembros de una sociedad deben pertenecer a su comunidad política; la exclusión de los migrantes de esta comunidad política, de la sociedad o de las dos desafía la aspiración europea de gobernar en democracia. Así como en el siglo XIX se diferenciaban las elecciones "administrativas" locales de las elecciones "políticas" nacionales, así también deberían hoy diferenciarse las condiciones de participación de los migrantes para reconocer la figura de la "doble nacionalidad" que les permite adquirir una carta de ciudadanía extranjera sin renunciar a la de nacimiento.

La promoción de la inclusión social en América Latina es la mejor manera de prevenir la exclusión de los migrantes latinoamericanos en Europa o en cualquier parte del mundo mientras avanzan otras iniciativas como la posibilidad de hacer convenios con los países de origen para administrar la inmigración, una política de asilo común y un Fondo Europeo para los Refugiados para financiar su recepción, integración y repatriación; se abre camino de manera, definitiva, la noción de una ciudadanía transnacional donde todos podamos ser considerados "ciudadanos del mundo".

Los *afrodescendientes* representan el 30% de la población latinoamericana, aproximadamente ciento cincuenta millones de personas, la mitad de ellas en Brasil y se localizan en los estratos más bajos en la distribución de ingreso con el mayor número de necesidades básicas insatisfechas. Proviene de los africanos esclavizados en América Latina, en algunos países el término se confunde con el de población negra y en otros se les asocia directamente con el país de residencia, por ejemplo, los afroecuatorianos. (RANGEL, 2006)⁴⁵ A pesar que, lamentablemente, la Declaración del Milenio no se refiere precisamente a este grupo, los estudios han demostrado que su condición de raza en la mayoría de los países coincide con los sectores de población más pobres y marginados social y geográficamente.

⁴⁵ Rangel, Martha. Documento CEPAL, Pueblos Indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas, mayo 2006.

Los indígenas: La población indígena en América Latina, según los últimos censos supera los 30 millones de personas. El peso de ella, eminentemente rural, es fundamental en algunos países como Bolivia (62.2%), Guatemala (41%), Perú (32%), Ecuador (6.8%) y México (6.4%) (Ver mapa No. 2). Aunque casi todas las constituciones de la región reconocen el carácter multiétnico de sus sociedades y la mayoría de sus gobiernos han firmado la Convención 169 de la OIT, que defiende la diversidad de los pueblos indígenas del mundo, los indígenas latinoamericanos siguen formando parte los núcleos de población más discriminada en la región, manteniendo herencias coloniales de exclusión cuando la palabra "indio" se utilizaba como criterio discriminante frente a los conquistadores blancos. Los indígenas latinoamericanos son "los excluidos de los excluidos"; estudios recientes señalan, por ejemplo, que si dicha población pudiera alcanzar la productividad promedio en cada uno de los países donde habitan, la economía de Bolivia crecería en un 36.7% y la de Guatemala en 13.6%. (CEPAL, AEI, SEGIB, 2007); la tasa de pobreza de estos grupos aborígenes en algunos países, como Guatemala, es del 77% frente al promedio nacional del 44% (CEPAL, AEI, SEGIB, 2007). La mortalidad de los niños indígenas latinoamericanos es superior en un 60% al del resto de infantes.

Esta situación de desprotección secular talvez explica porque los indígenas que habitaban estas tierras se consideraban a sí mismos como "seres humanos" para diferenciarse de los "seres extraños" como se referían a quienes venían a colonizarlos; su mayor preocupación no era, ciertamente, "vivir mejor" sino "vivir bien." La campesinización de los indígenas, que confunde la protección de su identidad con la defensa de sus tierras, ha terminado por convertir la protección de estas comunidades nativas en un problema de reparto de parcelas y apoyos para trabajarlas.

Los *discapacitados* constituyen otro importante sector discriminado. En Chile, representan el 4.3% de la población total y en Ecuador el 13.2%. (BID, 2004). Hasta el año de 1950 la discapacidad física, mental o sensorial fue considerada como "otredad" (Massiah en BID, 2004); en los años setenta se registró un avance notable cuando se le quitó a la discapacidad la condición peyorativa de "deficiencia" que llevaba a concentrarlos como "minusválidos" en ghettos sociales como escuelas especiales, clínicas cerradas y centros de rehabilitación focalizados. A partir de entonces, los gobiernos, nacionales y locales, comenzaron a adecuar sus infraestructuras sociales tradicionales para garantizar su convivencia con el resto de ciudadanos; nació el interés por adecuar las ciudades y los espacios políticos a las particulares circunstancias de incapacidad de estos ciudadanos.

El sentido de pertenencia como fuente de cohesión social

La cohesión social también tiene que ver con la identidad y la libertad entendida como la capacidad que tiene una persona para adelantar acciones respecto a cosas que tiene razones para valorar. (Sen, 2000); libertad y necesidad gobiernan el

funcionamiento de instrumentos previstos para satisfacer necesidades como el Estado, el mercado, el sistema jurídico y de formulación de políticas sociales inspiradas en valores y derechos humanos. Esta búsqueda de la satisfacción de la necesidad a través de la libertad excluye, por supuesto, la apelación emocional a motivaciones irracionales como el populismo o el fundamentalismo religioso (Sen, 2000). Para la sabiduría Maya la cohesión social es base de la armonía y esta de la identidad y la sustentabilidad,⁴⁶ lo cual explica porqué el diálogo intercultural es el mejor instrumento para abordar el viejo dilema igualdad social y diversidad cultural.⁴⁷

El conjunto de relaciones sociales cercanas como las que nacen de la familia, el vecindario, las asociaciones de padres o los vecindarios, sumadas a las que llevan a compartir sentimientos de grupo por razones de etnia, raza o religión y las que identifican los individuos dentro de una misma clase, conforman el "capital social" de una sociedad. Este capital puede ser positivo, si añade valor al conjunto social, aumentando por ejemplo la solidaridad o negativo si conlleva situaciones de ruptura como las que resultan de los nexos, contactos y redes entre organizaciones criminales. Como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza que permiten reforzar la acción colectiva⁴⁸ (Ibáñez, 2002), el capital social, así entendido, se convierte así en la más tangible expresión de la cohesión social.

Un reciente Informe sobre el Desarrollo Humano en América Latina se concentró, específicamente, en este tema de la identidad como fuente de cohesión social.⁴⁹ (PNUD, 2006); el estudio encontró una fuerte carga de pesimismo en los jóvenes latinoamericanos que sienten que sus condiciones de vida son peores que la de sus padres, así sean, como en efecto lo son, mejores en la realidad. Los entrevistados reforzaron la vieja idea, prevaleciente en la región, de concebir la identidad como "la negación del otro": la gente, en América Latina, se identifica diferenciándose de los demás. Dicho patrón de identificación negativa produce fragmentación social y exclusión; con razón se ha dicho al hablar del identidad cultural latinoamericana que su principal problema no es el individualismo sino

46 Colom, Álvaro, Candidato a la Presidencia de Guatemala. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

47 Grebe, Horst, Ex Ministro de Economía de Bolivia. Discusión del documento sobre Cohesión Social en el V Encuentro del Grupo de Biarritz, realizado en ciudad de Guatemala el pasado 20 y 21 de julio del año en curso.

48 Ibáñez, Ana María, Lindert, Kathy, Woolcock, Michael. "Social Capital in Guatemala: A Mixed Methods Analysis," A background paper for the Guatemala Poverty Assessment (GUAPA), junio 26 de 2002

49 PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano 2006: Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua," Nueva Cork, 2006.

la cultura individualista que la caracteriza⁵⁰ (Ibáñez, 2002). Es preciso, entonces, construir nuevos patrones de identidad positiva para afianzar un nuevo sentido regional de la cohesión social; no es una tarea fácil en la medida en que hemos trabajado tanto en establecer nuestras diferencias que ya no sabemos ni que nos une⁵¹ y que hemos venido liquidando la autoestima hasta caer en una especie de síndrome del menosprecio.⁵²

El "ser latinoamericano", sin embargo, existe: está allí presente, en todo lo que sentimos, pensamos, soñamos, vivimos. América Latina, a pesar de haber sido conquistada antes que descubierta, esclavizada antes que reconocida y reglamentada antes que comprendida⁵³ (Massur, citado por Houllebecq, 2000), puede considerarse como una fragua étnica donde se han mezclado y confundido distintas manifestaciones étnicas y culturales sin producir los conflictos y las guerras que han sido de común ocurrencia en la convulsionada historia de Europa. El mestizaje, la capacidad de mezclarnos sin enfrentarnos, ha sido, quizás, el rasgo más sobresaliente de la cultura latinoamericana; la tendencia hacia el multiculturalismo que expresa esta forma de convivencia tiene que ver con esa capacidad de concatenar distintas expresiones culturales, especialmente étnicas, a través de hibridaciones sucesivas que van produciendo síntesis afortunadas de nuevas identidades⁵⁴ (García Canclini, 2006). En esa fragua étnica se "funden" las diferencias raciales como sucedió entre indios y colonizadores, criollos y afroamericanos y entre los propios europeos colonizadores provenientes de distintas etnias, regiones y países.⁵⁵ (Piñón, 2006).

La identidad latinoamericana, empero, se encuentra hoy amenazada por un proceso desordenado de informatización que consigue que vaya mas rápido la "integración simbólica" a través de los medios de comunicación que la "integración material," a través de la inclusión social, creando esa sensación de "estar siempre atrás" que crea insatisfacción y expectativas frustradas especialmente en

50 Ibáñez, Ana María, Lindert, Kathy, Woolcock, Michael. "Social Capital in Guatemala: A Mixed Methods Analysis," A background paper for the Guatemala Poverty Assessment (GUAPA), junio 26 de 2002

51 Mesa, Carlos, Ex Presidente de Bolivia. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

52 Araya, Rolando. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

53 Houllebecq, Michel (2000), "El Mundo como Supermercado", Editorial Anagrama, Colección Argumentos.

54 García Canclini, Néstor. Departamento de Antropología, Universidad Autónoma Metropolitana. Presentación realizada en el marco del Seminario Preparatorio sobre Industrias Culturales, auspiciado por la Organización de Estados Iberoamericanos. México D.F., Marzo 4, 2006.

55 Piñón, Francisco. "Los Intelectuales, Raíces y Valores Frente al Debate de la Identidad," documento de debate preparado para el 7º Foro de Biarritz por la Organización de Estados Iberoamericanos, octubre 2006.

los sectores jóvenes.⁵⁶ (Hopenhayn, 2003). Está establecido, por ejemplo, que los niveles de comunicación a través de Internet que hoy sostienen distintas etnias indígenas desde México hasta la Patagonia contrasta con su exclusión de las sociedades donde cada una de estas comunidades habita.

¿Qué se puede hacer hacia adelante?

Sin pretender caer en la utopía de una "identidad única" que contradice la multiculturalidad propia de la región, sí es posible encontrar raíces muy fuertes sobre las cuales se puede edificar hacia el futuro un sentido más sólido de pertenencia latinoamericana. El español, convertido hoy en una de las tres lenguas más habladas del mundo al comenzar el siglo XXI, es uno de estos comunes denominadores de nacionalidad. Como articulador de la identidad hispánica de los cuarenta millones de hispánicos residentes en los Estados Unidos, el idioma de Cervantes esta librando una batalla épica, como las del Cid Campeador, contra quienes, a través de la campaña "English Only", se oponen al fenómeno, imparable, del bilingüismo como patrón de la nueva biculturalidad norteamericana. Los hispánicos no están solos, la lengua castellana es de lejos la más utilizada y la preferida por un millón de norteamericanos que la están estudiando. Y aunque existen signos preocupantes sobre su futuro por las campañas en su contra y el abandono de su uso por parte de la segunda y tercera generación de los propios hispánicos nacidos en los Estados Unidos, el auge de publicaciones, canciones y películas en español, su difusión a través de una cadena de más de 500 emisoras de radio y la importancia, como calificación laboral, que está adquiriendo el bilingüismo inglés-español, permiten hacer un balance favorable sobre su futuro en el país de Lincoln (Corporación Escenarios, 2006).

La comunidad católica latinoamericana es la más numerosa del planeta y una de las más importantes, como lo prueban los aportes del episcopado latinoamericano a la doctrina social de la Iglesia a través de debates históricos como el de la teología de la liberación en los años 60 o contra el modelo neoliberal en los 90. El derecho a la identidad, a "ser diferentes", como parte de una nueva cultura de los derechos humanos que se ha entronizado en la región, presupone la capacidad de cada individuo para elegir las doctrinas religiosas en las cuales cree, teniendo siempre presente que dicha pertenencia se construye con más equidad y una mayor aceptación de la diversidad⁵⁷ (Sen, 2000). El apareamiento de sectas protestantes en la región ha desafiado la

56 Hopenhayn, Martín. "Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información, una perspectiva latinoamericana," CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

57 Sen, Amartya. "Desarrollo y Libertad." Editorial Planeta, Barcelona mayo 2000. Página 272.

presencia tradicional de la Iglesia Católica pero también ha reabierto debates y cuestionamientos a sus posiciones doctrinarias que podrían plantear el resurgimiento de un sentimiento católico que sigue formando parte estructural de la identidad latinoamericana.

Como quedó establecido en el Encuentro de Biarritz del año 2006 en Sao Paulo, el movimientismo social forma parte de esa búsqueda incesante del ser latinoamericano, de esa "latinoamericanidad" entendida no como una simple sumatoria mecánica de los nacionalismos de países sino como la expresión de una auténtica nacionalidad regional a partir de la cual se podría pensar en un nuevo proyecto de región basado en la cohesión social. Los movimientos sociales en América Latina, como expresión de una nueva dinámica política como los movimientos agrarios y los más recientes de lucha por el agua, han nacido como proyectos de lucha y han terminado convertidos en proyectos de identidad y en algunos casos, como en Bolivia, en auténticas propuestas partidistas. La protesta social y los movimientos que la encarnan no son nuevos en la región. A lo largo de su historia, los movimientos han jugado un papel fundamental en la determinación de la dinámica política latinoamericana; a través de esa especie de dialéctica del disentir de la que habla Giovanni Sartori (2001), han terminado por convertirse en aglutinantes de identidad y fuente de organización política que actúan como grupos en si que pretenden convertirse en grupos para si (Poulantzas, 1970).

Desde el grito de independencia de Tupac Amaru que podría considerarse su antecedente más significativo, estos movimientos latinoamericanos han desarrollado esos "vínculos que se sienten" como una forma legítima de construir sociedad y acumular identidad. Por esta razón no es de extrañar que el movimientismo siga ocupando hoy un lugar privilegiado en el escenario político latinoamericano donde la gobernabilidad ha quedado supeditada a la posibilidad de que el mensaje de resistencia que estos movimientos expresan se convierta en un proyecto constructivo de identidad y acción política (Cardoso, 2006); como manifestaciones sociales estos colectivos pueden llegar a convertirse en un factor de gobernabilidad en la forma y medida en que sus propuestas, planteadas desde la base, puedan ser asimiladas directamente por los partidos o a través de alianzas de cooptación a través de nuevos frentes políticos sintonizados con la realidad que de alguna manera les dio origen.

La búsqueda de una nueva identidad que fue tema fundamental del Foro de Biarritz 2006, debe trascender el ámbito estrictamente nacional y llegar, como lo propuso el Foro de Biarritz 2005, hasta los espacios locales donde se están creando las nuevas expresiones culturales del futuro; este examen debe incluir todos los actores, públicos y privados, creadores de globalidad, como la sociedad civil y los agentes económicos. La responsabilidad social de estos últimos, en relación con el tema de la identidad y otras materias de la nueva agenda global, como la cohesión social, serán exploradas, precisamente, en

el Foro de Biarritz 2007 que se celebra en la ciudad de Santiago de Chile en octubre de este año.

Los gobiernos locales tienen posibilidades limitadas pero efectivas para fortalecer los tejidos territoriales de cohesión social a través de acciones concretas relacionadas con la inclusión social y la cultura. El enfoque de territorio permite respuestas más eficaces que las nacionales a las múltiples desventajas que enfrentan los más pobres en áreas como la infraestructura básica, el acceso a servicios de educación y salud, nuevas oportunidades de generación de empleos e ingresos y participación social. En zonas especialmente apartadas esta condición puede ser particularmente útil para "focalizar" la atención del Estado.⁵⁸ La sostenibilidad de estos programas locales de inclusión debe tener en consideración aspectos financieros, externos, técnicos, sociales y ambientales.⁵⁹

Gobernabilidad y cohesión social

El término "gobernabilidad" fue utilizado por primera vez en 1975 en el informe de la Comisión Trilateral conformada por Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Wakanuti quienes entonces la definieron como "la capacidad de respuesta de las instituciones gubernamentales a las demandas y aspiraciones que surgen de la sociedad civil." Los expertos mencionaron entonces los peligros del "exceso de democracia" y destacaron, como elementos relevantes para su análisis, la erosión de la autoridad por la incapacidad estatal para atender todas las demandas sociales por parte del Estado-Bienestar y la sobrecarga del gobierno como consecuencia de la intensificación de la competencia política.

En América Latina, la teoría de la gobernabilidad nació como una teoría de la ingobernabilidad y fue utilizada, inicialmente, para referirse a los procesos de transición democrática que estaban teniendo lugar en el área y las circunstancias que harían posible la transición de los regímenes autoritarios militares a las nuevas democracias. Posteriormente se utilizó de una manera más instrumental para calificar los procesos y normas que permitirían el funcionamiento de las administraciones públicas y después, durante los años 90, para referirse a "la capacidad que tienen los gobiernos elegidos democráticamente para dar órdenes que responden a demandas sociales y la aceptación de estas últimas por parte de los gobernados".

Cuando aludimos a esta capacidad para "dar órdenes" que nace, formalmente, del sistema de representación política popular, nos estamos refiriendo a la "gobernabilidad democrática"; en los regímenes autoritarios también existe

58 6º Foro de Biarritz, Bogotá, Colombia, 2005.

59 Garzón, Luís Eduardo. 6º Foro de Biarritz, Bogotá, Colombia, 2005.

"gobernabilidad," se gobierna, si, pero el origen de ésta autoridad y su ejercicio no son legítimos. Dicha legitimidad, que va de la mano con la gobernabilidad, resulta del origen de los poderes, de la aplicación de los mismos y de la aceptación por los ciudadanos de las reglas de juego establecidas; puede ser institucional o social y es funcional a la forma de delegación de poderes como lo plantearon en su momento Rousseau en un plano teórico y Simón Bolívar en otro eminentemente práctico.

La legitimidad formal tiene que ver con el sistema político y la forma de elección y actuación de los partidos políticos, con la independencia del poder electoral y con las instituciones que conforman la división de poderes en un juego de pesos y contrapesos de poder en los términos descritos por Montesquieu cuando habla de la necesidad, en cualquier sistema representativo, de que "el poder frene el poder." Este último se legitima a través de su ejercicio de manera transparente y justa, que es en lo que consiste el llamado "buen gobierno" que involucra, según el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, aspectos como la gestión del sector público, rendición de cuentas, información, transparencia y un marco legal confiable orientado hacia buenos fines y con posibilidades de permanente refrendación a través de figuras como iniciativas ciudadanas y acciones populares que convierten la democracia, en los términos de Renan, en un plebiscito diario.

La legitimidad social resulta así de la forma como el gobierno atiende las demandas sociales de los ciudadanos y de la propia percepción que ellos tienen sobre su voluntad y capacidad para hacerlo. Los déficit democráticos generalmente van acompañados de déficit sociales. Está demostrado que la democracia sustentada en la pobreza y la desigualdad no garantiza la construcción de ciudadanía que es requisito básico de la gobernabilidad; dicho de otra forma: tenemos ciudadanos políticos pero no tenemos ciudadanos sociales.⁶⁰ No es la privación material sino la falta de cohesión social la que determina las diferencias sociales.⁶¹

La crisis reciente de gobernabilidad en América Latina se asocia a la crisis de un modelo injusto de desarrollo que no aumentó el crecimiento ni mejoró las condiciones de equidad, a la incapacidad de los sistemas políticos de la región para responder a exigencias sociales que tuvieron que ser canalizadas de manera contestataria en lo que se ha conocido como la democracia callejera y a la propagación, en la región, de nuevas patologías globales como el narcotráfico, la corrupción, el armamentismo y el terrorismo.

60 Ramírez Ocampo, Augusto, Ex Canciller de la República de Colombia. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

61 Cerezo B., Marco Vinicio, Director General Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación-FUNDAECO. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

El objetivo de la nueva red de gobernabilidad latinoamericana debe ser el fortalecimiento de la legitimidad formal a través de una redefinición de roles de actores tradicionales como el Estado, la sociedad civil, los agentes económicos, los partidos políticos, las instituciones públicas, los movimientos sociales y las regiones y el establecimiento de nuevas formas de relación entre ellos a través de procesos como la concertación, la descentralización, la integración y la participación. La meta principal es sin embargo, la búsqueda de una mayor legitimidad social a través de políticas que fortalezcan la cohesión social mediante la inclusión y el fortalecimiento del sentido de pertenencia. La creación de una nueva institucionalidad social parece vital en el camino de restablecer la gobernabilidad social en la región a partir del reconocimiento de que la pobreza tiende a enfrentar al ciudadano con el Estado y de que este no es débil solamente por su tamaño sino porque no está bien relacionado con la ciudadanía.⁶²

Políticas de inclusión y medidas inclusivas para la cohesión social

Las *políticas inclusivas* apuntan a reducir la discriminación en *términos genéricos* a través del desarrollo de capacidades, el mejoramiento de las condiciones generales del ingreso, la constitución de fondos de cohesión como los europeos que reducen las disparidades sociales y geográficas y la actualización de políticas tradicionales en materia de empleo, educación e integración de los sectores informales; también operan de manera *selectiva* integrando a la sociedad sectores marginados como las mujeres, los afrodescendientes, los indígenas, los enfermos de sida, los discapacitados y los núcleos de pobres demostrados. La inclusión debe contribuir a fortalecer el concepto de *solidaridad* como forma de integración positiva mediante el desarrollo de formas asociativas a través de las cuales se pueda expresar la sociedad civil. La responsabilidad social empresarial está incluida en este catálogo de políticas solidarias para la cohesión social. Las políticas relacionadas con el *sentido de pertenencia*, como parte de una estrategia amplia de cohesión social, apuntan al fortalecimiento del capital social a través de campañas educativas, programas de gestión cultural basados en la transmisión de valores, ampliación de espacios participativos y programas que fortalecen la legitimidad institucional.

Entre la legitimidad social que se consigue con las estrategias de inclusión y se fortalece a través del desarrollo del sentido de pertenencia aparece un tercer tipo de estrategias, *las participativas* que incluyen la modernización de los

62 Mesa, Carlos, ex Presidente de Bolivia. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

partidos políticos, el desarrollo de espacios institucionales para la participación ciudadana y la cooptación institucional de los movimientos contestatarios. Para los efectos del Foro de Biarritz 2007 nuestras propuestas se circunscribirán a las políticas y medidas relacionadas con la inclusión social, el sentido de pertenencia y la responsabilidad social empresarial como parte de una gran propuesta de cohesión social.

Políticas macroeconómicas para la cohesión social

Las políticas macroeconómicas pueden generar exclusión o inclusión social según produzcan mayores o menores condiciones de equidad y contribuyan, en las épocas de crisis, a reducir de manera contra cíclica los costos sociales de decisiones económicas regresivas. Aunque la opinión latinoamericana ya aceptó que no es posible hacer desarrollo a costa de la estabilidad macroeconómica, todavía queda un largo trecho por andar en el camino de asegurar que las políticas económicas no vayan en contravía del desarrollo social y asegurar así que la equidad quede en el centro de la agenda regional para el desarrollo. Distintos analistas coinciden, por ejemplo, en la necesidad de llevar adelante una profunda reforma fiscal, a partir de un nuevo PACTO FISCAL, para aumentar la participación pública, redistribuir las cargas territoriales y mejorar las condiciones de progresividad de la estructura tributaria considerada hoy como una de las más regresivas en el mundo. El papel que, dentro de este contexto se asigne al mercado, al Estado y a los agentes económicos afectará positiva o negativamente las posibilidades de avanzar en materia de cohesión social.⁶³

Durante muchos años los análisis sobre la pobreza en América Latina se concentraban en el examen de las diferencias en materia de rentas entre distintos sectores de la población. Hoy sabemos que no necesariamente dos familias que tengan la misma renta tienen las mismas condiciones de bienestar porque la diversidad humana hace que dos personas con rentas iguales puedan tener distinta capacidad u oportunidad de disfrutarlas (Sen, 2000). También quedó demostrado que los mecanismos de mercado no son los más adecuados para el propósito de reducir las desigualdades sociales y que deben ser complementados con la creación de oportunidades sociales básicas para conseguir la equidad y la justicia social y la creación de una nueva institucionalidad social que ayude a repartir el crecimiento entre los distintos sectores sociales (Sen, 2000). Así como se tiene que derrotar la creencia subyacente de que el desarrollo es una especie de lujo que solo pueden permitirse los

63 Quenan, Carlos, Instituto de Altos Estudios de América Latina en París IHEAL; MALAMUD, Carlos, Investigador Principal Real Instituto Elcano; GREBE, Horst, Ex Ministro de Desarrollo de Bolivia. Discusión del documento sobre Cohesión Social en el V Encuentro del Grupo de Biarritz, realizado en Ciudad de Guatemala el 20 y 21 de julio de 2007.

países desarrollados, también deben sacarse lecciones de la experiencia de los países del este asiático que comenzaron su proceso de crecimiento a partir de fuertes inversiones en educación y asistencia sanitaria que mejoraron las capacidades de los habitantes.

Las metas macroeconómicas tradicionales como las del crecimiento económico estable, reducción de los costos sociales de la inestabilidad económica de corto plazo, mayor destinación de mayores recursos del PIB para inversión social, supresión del dualismo interno que divide la economía entre sectores formales e informales y la definición de las bases de una nueva institucionalidad social requieren de un PACTO SOCIAL entre los distintos agentes que podría comenzar con un DIÁLOGO SOCIAL como el que se plantea para el desarrollo de este Foro de Biarritz en Santiago de Chile. (2007)

Políticas de empleo para la cohesión social

La experiencia europea señala cómo la expansión del mercado de trabajo y la inclusión en el mismo de sectores secularmente excluidos como las mujeres y los discapacitados puede ser una estrategia muy eficaz contra la exclusión. El desempleo, como exclusión, se manifiesta en América Latina a través de empleos de baja calidad y escasa remuneración. Se destaca, como característica latinoamericana, la "pauperización salarial" como el mayor enemigo de la cohesión social; el eje de articulación social no puede ser la mano de obra barata como sucede hoy en la China: allí está el problema "real" de la cohesión social.⁶⁴ El empleo puede ser un mecanismo de inclusión e integración cuando crea nuevos frentes productivos de ocupación o de exclusión o fragmentación cuando lo hace a través del subempleo o el empleo informal. De hecho, el desempleo lleva a otras formas de exclusión como la falta de salud, la mortalidad y la pérdida de autoestima como sentido de pertenencia.

La circunstancia de que el 80% de los latinoamericanos tengan el trabajo como su principal fuente de ingreso, señala la importancia de las políticas para la ampliación y el mejoramiento de los mercados de trabajo. Con un 56% de los empleos generados en el sector informal, el más importante desafío que tienen las políticas de empleo frente a la cohesión social es el de proteger este sector y buscar formas alternativas para su modernización. Las más recientes políticas de "flexibilización laboral", aunque han permitido en algunos sectores avanzar hacia nuevas formas de producción intensiva en mano de obra frente al excesivo proteccionismo legal de antes, también han añadido una gran incertidumbre al inestable grupo de los trabajadores informales.

64 Paredes, Beatriz, presidenta PRI de México. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

Distintos organismos en la región recomiendan medidas para reducir dicha incertidumbre como subsidios al desempleo, formas de compensación de pérdidas de ingresos laborales, mayores esfuerzos en el campo de la capacitación técnica y medidas contra cíclicas para protección de empleos en épocas de crisis. Mientras exista esta alta dependencia de los ingresos laborales, las posibilidades de afianzar la cohesión social serán limitadas. Una política vigorosa de estímulo social a la adquisición de activos productivos resulta clave en el camino de reducir la desigualdad social y simultáneamente, fortalecer la inclusión y la cohesión social.

Políticas de provisión social de activos productivos

La desigualdad social está estrechamente relacionada con la falta de activos productivos en cabeza de las familias marginadas. La falta de capital, tecnología, capacitación y tierras impide a los ciudadanos de bajos niveles de ingreso superar en el corto plazo sus niveles de pobreza, forzándolos de paso a recurrir a formas de aseguramiento informal de sus riesgos mucho más costosas que las institucionales. Distintas experiencias prueban que los programas de otorgamiento de títulos de propiedad, con inversiones adicionales para adecuarlas, puede beneficiar mujeres, indígenas y afrodescendientes, como sucedió en Colombia cuando se asignaron a los afrodescendientes 4.6 millones de hectáreas de tierras. Algo similar sucede con el microfinanciamiento y el acceso de las mujeres al crédito, como se comprueba en los éxitos obtenidos por el Banco de Mujeres.

Planes relacionados con la provisión de microcréditos, fondos de garantías para acceder a la liquidez bancaria, programas de bancarización y de titularización de tierras agrarias y urbanas, proyectos de capacitación masiva y de apoyo a las microempresas, entre otras iniciativas, podrían fortalecer esta inaplazable cruzada por mejorar la participación estructural de los estratos bajos en la distribución final del ingreso productivo. Dichas políticas deben incluir la protección de los riesgos cuyo aseguramiento desborda la capacidad de los bajos niveles de ingreso. Se trata de crear mecanismos informales para compartir riesgos basados en el intercambio⁶⁵ (Holzmann, 2003) y complementarlos con políticas institucionales de prevención, atención y atenuación de riesgos a través de mecanismos como pensiones, subsidios al desempleo, redes sociales y planes de focalización que atiendan señales de mercado.

65 Holzmann, Robert, Jorgensen, Oteen. "Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", publicado en la Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública 2003.

Políticas de educación para la cohesión social

La educación y la informatización, conjugadas, contribuyen a una mayor adquisición de "activos simbólicos" propios de la nueva era global. La educación mejora la equidad, contribuye a la competitividad y es fuente de identidad en la medida en que los educandos interiorizan la valoración positiva de la igualdad de derechos y el respeto a las diferencias de género, etnia, raza, cultura propias del multiculturalismo (CEPAL, AECI, SEGIB, 2007). La educación es, además, parte medular de un modelo de cohesión social en la medida en que contribuye a reducir la pobreza, prepara a las personas para el ejercicio ciudadano, protege a los grupos más vulnerables y fomenta una mayor equidad en el acceso a oportunidades de bienestar (CEPAL, AECI, SEGIB, 2007). Con razón se ha dicho que identidad, multiculturalidad y equidad en las condiciones de aprendizaje son los ejes de una escuela para los nuevos tiempos (Touraine en CEPAL, AECI, SEGIB, 2007).

La situación educativa de la región que mejoró sensiblemente en las últimas décadas en materia de cobertura, muestra deficiencias preocupantes en términos de calidad; la ampliación de la educación no se ha traducido en un mejoramiento de las condiciones salariales: los jóvenes latinoamericanos están hoy mejor preparados que sus padres pero reciben en los mismos cargos remuneraciones más bajas. Los retos educativos del futuro se deben centrar en saldar aquellas cuentas pendientes del pasado como es el caso de la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos, la educación inicial, la educación especial, la educación media, la gestión educativa, la formación docente, el mejoramiento de la gestión educativa y la descentralización del sistema a través de una mayor transferencia de recursos técnicos y financieros. Así mismo, debe explorar la relación entre nuevas tecnologías de la comunicación y la educación y rescatar el concepto de la importancia de la educación pública para acometer el formidable desafío de ofrecer preparación técnica a cien millones de jóvenes latinoamericanos para producir un salto cualitativo en materia de competitividad similar al que, en su momento, dieron las economías asiáticas. Esta tarea demanda su articulación con el desarrollo de capacidades de innovación científicas y tecnológicas.⁶⁶

Políticas de informatización para la cohesión social

El proceso de informatización no consiste, simplemente, en entregar computadores sin redes eléctricas para iniciarlos, virtuales para conectarlos y maestros preparados para alfabetizar electrónicamente a los nuevos educandos. El PNUD,

66 Piñón, Francisco, ex Secretario General de la OEI. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

siguiendo a Castells, ha definido la informatización como la transformación histórica, multidimensional definida por la transformación de los sistemas productivo, organizativo, cultural e institucional a partir de una revolución tecnológica que no es la causa pero sí su soporte indispensable" (PNUD, 2005)

Entre las acciones puntuales que podrían conformar la nueva agenda bi-regional entre América Latina y Europa en este campo estarían las siguientes: acordar políticas culturales para la promoción de contenidos conjuntos; crear redes de museos, bibliotecas y archivos; acuerdos de conservación del patrimonio histórico; elaboración de archivos digitales para proteger la memoria compartida; currículum de rescate de las lenguas indígenas; programas de redes de banda ancha y desarrollo de infraestructura de las TICS; avanzar en la construcción de multiplataformas mediáticas e interconectar los centros de investigación universitaria. Es preciso no perder de vista que los procesos de informatización no consisten solamente en el avance de los computadores o aun de la tecnología informática; se requiere vincular el tema al desarrollo del conocimiento y la sociedad basada en el conocimiento.⁶⁷

Políticas de participación para la cohesión social

La percepción de los latinoamericanos sobre la democracia no es optimista. De hecho, la preferencia por ésta, como sistema político, ha venido cayendo en las encuestas donde uno de cada tres ciudadanos opina que la democracia debería funcionar pero sin parlamento ni partidos. El porcentaje de los satisfechos en América Latina con la democracia disminuyó en diez puntos porcentuales entre 1996 - 1997 y 2004 - 2005 (de 62% a 52%) mientras que en la Unión Europea (15 países) aumentó en 8 puntos porcentuales de 48% a 56% (CEPAL, AECI, SEGIB, 2007).

La participación es la mejor estrategia para contrarrestar este preocupante desánimo democrático que se vive en la región y que puede darse a través de los mecanismos institucionales previstos en los ordenamientos legales para el ejercicio de los derechos ciudadanos, de manera espontánea frente a situaciones dramáticas como las calamidades naturales o como parte de procesos de organización social. Las políticas participativas deben, en consecuencia, abrir caminos formales para la expresión de la comunidad a través de convocatorias como referéndum, consultas e iniciativas ciudadanas que convalidan la propia democracia; canalizar el apoyo colectivo en momentos de desastres naturales a través de oficinas especializadas en su atención oportuna y especializada y promover la organización ciudadana para generar y validar, en términos de libertad

67 Carazo, Rodrigo, ex Presidente de Costa Rica. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

y necesidad, procesos sociales inclusivos. De lo que se trata finalmente es de romper ese círculo vicioso según el cual los más excluidos socialmente son los más débiles en términos políticos (CEPAL, AECL, SEGIB, 2007).

La Convención Europea de Participación Política podría ser un excelente referente en esta tarea en la medida en que parte de la idea europea de que el problema no es la supresión del conflicto sino el desarrollo de procesos sociales de consenso que solo son posibles a partir de una nueva conciencia social de lo individual.⁶⁸ Estos procesos participativos, como serían los relacionados, por ejemplo, con la protección del consumidor, fortalecerían la institucionalidad social y la gobernabilidad.⁶⁹

Una sociedad deseable no es una sociedad sin conflictos sino una sociedad con conflictos apropiadamente resueltos (Díaz, 2007). Para proporcionar marcos adecuados de desarrollo a las personas, la sociedad debe permitirles participar en las decisiones sobre cómo orientar sus principales actividades y en la discusión sobre las reglas de juego que deben regir la comunidad (SEN en Díaz, 2007). La participación colectiva en la fijación de las metas sociales y la ejecución de las políticas con la participación de sus beneficiarios legitima las normas que se expiden para hacerlas efectivas. El papel que cumplen en esta tarea actores claves como las autoridades locales es definitivo. Con razón se ha dicho que la falta de participación política empobrece la vida humana (Harrison, 2006).

La solidaridad como fuente de cohesión social

La globalización se ha convertido en un juego de perdedores y ganadores donde unos países, preparados para la competencia, ganan lo que otros pierden. Se requieren políticas complementarias para evitar que esto suceda y grandes dosis de solidaridad entre países y en las regiones para que el objetivo de la equidad social vaya de la mano con el mejoramiento de las condiciones generales de productividad y competencia. En este panorama, es fundamental el papel que juegan las empresas asumiendo su responsabilidad social para apoyar las acciones afirmativas del Estado en contra de la desigualdad y de la discriminación como obstáculos que impiden la deseable meta de la cohesión social.

La solidaridad, en su acepción más sencilla, expresa la adhesión circunstancial a una causa o a la empresa de otros. Durkheim la abordó como un hecho moral y distinguió entre la solidaridad mecánica de las sociedades primitivas y la orgánica

68 Veunac, Michel, Teniente Alcalde de Biarritz. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

69 Jacir De Lovo, Evelyn, Delegada Presidencial para la Defensoría del Consumidor. Discusión del documento en el evento mencionado antes.

que nace en las sociedades modernas como consecuencia de la división social del trabajo. Para Parsons, la solidaridad mecánica se centra en la legitimación de las instituciones económicas y la orgánica en la de las instituciones políticas. De ésta última depende la gobernabilidad. Para los cristianos, en una visión algo paternalista, la solidaridad se deriva de la justicia "cuando uno de ellos toma por propias las cargas del otro y se responsabiliza junto con este de dichas cargas". La solidaridad se concreta también a través de acciones colectivas adelantadas por el Estado como las redes de solidaridad en Colombia, el Plan de Lucha contra el Hambre de Lula en Brasil o las Misiones sociales en Venezuela o por el sector privado a través de una extensa gama de actividades relacionadas con el medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, el mejoramiento de la calidad de vida, la protección de minorías como los discapacitados o de núcleos sociales sensibles como los niños o los ancianos.

Estos casos exitosos de RSE en América Latina como los contextos dentro de los cuales se inscriben, serán examinados a profundidad en el Foro de Biarritz de Santiago (2007). Para los efectos de su relación con el tema de la gobernabilidad podemos decir que está demostrado que en aquellos países donde hay una mayor conciencia de esta solidaridad proactiva es precisamente donde está más fortalecida la institucionalidad política.

Referencias bibliográficas

- ALMEIRA, Guillermo
2004 *La protesta social en la Argentina (1990-2004)*, Buenos Aires, Ediciones Continente.
- ALBERT, Michel
1992 *Capitalismo contra capitalismo*. Barcelona, Paidós.
- ALESINA, Alberto y Edward L. Glaeser
2004 *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, New York, Oxford, University Press.
- ATKINSON, Anthony B.
1999 *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Munich Lectures in Economics, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- ATKINSON, Anthony B y Joseph Stiglitz
1980 *Lectures on Public Economics*. Nueva York, McGraw-Hill.
- Ayuntamiento de Barcelona
1999 *Barcelona: gobierno y gestión de la ciudad*, Ediciones Díaz de Santos.
- Banco Interamericano del Desarrollo
2000 *Desarrollo más allá de la economía*. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, Washington, D.C.
- 2004 *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*. Washington, D.C.
- Banco Mundial
2004 *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, David de Ferranti y otros (comps.), Washington, D.C., World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- 1998 *Assessing Aid*, World Bank Policy Research Report, New York, Oxford University Press, noviembre.
- Barómetro de Gobernabilidad
2003 *Barómetro de Gobernabilidad*. Bogotá, Lemoine Comunicación.

- BAUDIN-O'Hayon, P. W. a. G.
2003 *Global Governance, Transnational Organized Crime and Money Laundering. Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. D. Held and A. McGrew. London, Polity.
- BEHN, R.
2001 *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C., Brookings Institution.
- BIRDSALL, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Menezes
2001 *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue.
- BOBBIO, Norberto
1989 *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BORJA, Jordi
(2002) "Ciudadanía y globalización". En *Reforma y Democracia*, No. 22, febrero
- BOURGUIGNON, François y Christian Morrison
2002 "The Size Distribution of Income Among World Citizens: 1820-1990". En *American Economic Review*.
- BOWLES, S.
2000 *Globalization and Redistribution: Feasible egalitarianism in a competitive world*. University of Massachusetts Working Paper. Boston.
- BRIAN C. Smith
1985 *Decentralization, The Territorial Dimension of The State*, London, George Allen & Unwin.
- BURKI, Shahid Javed; Dillinger, William R. y Perry, Guillermo E.
1999 "Más allá del Centro: la descentralización del Estado". En *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., junio.
- BUSTILLO, Inés y José Antonio Ocampo
2003 "Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas", CEPAL, Serie *Informes y Estudios Especiales*, No. 13, mayo.
- CASTELLS, Manuel.
"La era de la información: economía, sociedad y cultura", volumen I *La Sociedad en Red*. Volumen II *El Poder de la Identidad*. Volumen III *El Fin del Milenio*. España, Alianza Editorial.
- CEBRIÁN, Juan Luis
1998 *La Red*. Buenos Aires, Taurus Alfaguara.
- CEPAL
1990 *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago.
- 1998 *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Serie Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio
- 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega
- 2002 *Globalización y Desarrollo*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- 2002 *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- 2004 *Estudio Económico de América Latina y El Caribe*, Documento Informativo del Centro de Estudios para América Latina, 2003-2004.
- 2005 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2004*.
- 2004 *Panorama social de América Latina 2002-2003*.
- CEPAL, AECI, SEGIB
2007 *Cohesión Social: Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, enero.
- Comisión Europea
1999 *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Progresando Juntos*, Luxemburgo, junio.
- CORNIA, Giovanni Andrea (ed.)
2004 *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*, Oxford, Oxford University Press/United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- Corporación Andina de Fomento
2005 "Cultura y Economía en el Siglo XXI", en *Ensayos sobre Políticas Públicas Culturales para la Región Andina*, Caracas.
- CORREDOR, Consuelo
2004 "Pobreza, Equidad y Eficiencia Social", en: Cuadernos del PNUD. MPS, *Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia* No. 1, Bogotá D.C, Panamericana.
- DEACON Bob
2002 *Tracking the Global Social Policy Discourse: From Safety Nets to Universalism*, Basic Income European Network 9th International Congress Geneva Sep 12th-14th.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura
(2002) *La Globalización del Derecho. Los Nuevos Caminos de la Regulación y la Emancipación*, IILSA- Universidad Nacional de Colombia.
- DÍAZ, Eduardo
2007 *Cohesión Social, Gobernabilidad y casos de Políticas Públicas de Lucha contra la Pobreza en Colombia*.
- DIAZ-Bonilla, E. and J. Babinard
2002 *Globalization and Health: A Survey of Opportunities and Risks for the Poor in Developing Countries*. Organización Mundial de la Salud, Documento de Trabajo de la Serie sobre Política macroeconómica y la salud. Washington.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. Y Susan Kaufman Purcell
1999 "Political Evolution in the Hemisphere", en Albert Fishlow y James Jones (eds.), *The United States and the Americas: A Twenty-first Century View, The American Assembly*, Columbia University, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- DORNBUSCH, Rudiger y Sebastián Edwards
1989 *Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru*, Washington, D.C., NBER.

- ECHEVERRÍA, Javier
2006 "Informatización, Cultura y Sociedad del Conocimiento". Documento de debate preparado para el 7° Foro de Biarritz.
- EPSTEIN, Barbara, Michael Löwy, Leo Parritch, James Petras e Immanuel Wallerstein
2005 *Movimientos de Resistencia al Capitalismo Global*, Editorial Hacer, Barcelona.
- FFRENCH-Davis, Ricardo
1999 *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago, CEPAL/mcgraw-Hill Interamericana.
- Finot, Iván
2003 *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Serie gestión pública 38. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile, octubre.
- Fondo Monetario Internacional
2001 *Conditionality in Fund-Supported Programs: Policy Issues*, Washington, D.C., Policy Development and Review Department, febrero.
- Fundación Universitaria Politécnico Gran Colombiano, Dirección Nacional de Derechos de Autor, Convenio Andrés Bello y Corporación Escenarios
2006 *Industrias Culturales en América Latina*, septiembre.
- GARCÍA Canclini, Néstor
1999 *La globalización imaginada*. México, Buenos Aires, Barcelona, Editorial Paidós.
- GRAHAM, C.
2002 *Crafting Sustainable Social Contracts in Latin America: Political Economy, Public Attitudes, and Social Policy*. Center on Social and Economic Dynamics Working Paper Series N° 29.
- GRAHAM C. and Pettinato Stefano
2001 *Frustrated Achievers: Winners, Losers and Subjective Well Being in new Market Economies*. Center on Social and Economic Dynamics. Working Papers Series N° 21, The Brookings Institution.
- GRANDI, Jorge y Sschutt, Daniel
1999 "Expectativas ante la Cumbre Unión Europea - América Latina - Caribe: Un ensayo de Aproximación". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N° 3.
- GREBE, Horst y otros
2005 "Cultura y Economía en el Siglo XXI", en *Ensayos sobre Políticas Públicas Culturales para la Región Andina*, Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- HARNISCH, A.
2002 *Multi-Level Governance Beyond the Nation State: The End of Legitimate Democratic Politics?* The Bologna Center Journal of International Affairs, Spring.
- HARRISON, Ann
2006 *Globalization and Poverty*, Working Paper, National Bureau of Economic Research, Cambridge, June.

- HELLEINER, Gerry
2000 *External Conditionality, Local Ownership and Development*, Transforming Development, Jim Freedman (ed.), Toronto, University of Toronto Press.
- HOBBSBAWM, Eric
2003 *Años interesantes, una vida en el siglo XX*. Buenos Aires, Ed. Crítica.
- HOLZMANN, Robert, Jorgensen, Oteen
2003 "Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". Publicado en la Rev. Fac. Nac. Salud Pública.
- HOPENHAYN, Martín
2003 *Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información, una perspectiva latinoamericana*. CEPAL, Santiago de Chile.
- 2005 *América Latina Desigual y Descentrada*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- 2005 "Visión Filosófica de las Relaciones en la Unión Europea y América Latina". Documento presentado en el 6° Foro de Biarritz en Bogotá, Colombia.
- HOULLEBECQ, Michel
2000 *El Mundo como Supermercado*, Editorial Anagrama, Colección Argumentos.
- HUNTINGTON, Samuel
2004 *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*, New York: Simon & Schuster.
- IBARRA, Pedro
2005 *Manual de la Sociedad Civil y Movimientos Sociales*, Editorial Síntesis.
- IBÁÑEZ, Ana María, Kathy Lindert y Michael Woolcock
2002 *Social Capital in Guatemala: A Mixed Methods Analysis*, A background paper for the Guatemala Poverty Assessment (GUAPA), junio.
- IRELA
1998 *Cooperación con América Latina: el liderazgo de Europa*. Informe del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, 20 de abril.
- KÖHLER, Horst y James D. Wolfensohn
2000 *The IMF and the World Bank Group: An Enhanced Partnership for Sustainable Growth and Poverty Reduction*, Washington, D.C., septiembre.
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo y John Williamson (eds.)
2003 *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- KEPEL, Gilles
2005 *La Revancha de Dios*. Editorial Alianza
- LANG, Jack, Hervé Le Bras
2006 *Immigration Positive*. Odile Jacob, Paris, mars.
- Latinobarómetro
(2004) *Informe-Resumen Latinobarómetro 2004: una década de mediciones*, www.latinobarometro.org
- MARFÁN, Manuel
2005 "Rol macroeconómico de la política fiscal", en José Antonio Ocampo (ed.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega, en prensa.

- MARÍN, Manuel
1999 "Integración y cohesión: la experiencia europea", documento preparado para la VI Reunión del Círculo de Montevideo, Santo Domingo, República Dominicana, 12 y 13 de noviembre.
- MONSIVAIS, Carlos
2000 *Aires de familia. Cultura y sociedad en América Latina*, Editorial Anagrama, Barcelona
- MOULIAN, Tomás
2000 *Socialismo del siglo XXI: la quinta vía*, Santiago, Editorial LOM, octubre.
- MUSGRAVE, Richard A.
1959 *The Theory of Public Finance*, Tokyo, McGraw-Hill.
- Naciones Unidas
2000 *Declaración del Milenio*, Nueva York, Asamblea General, Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 al 8 de septiembre.
- 2001 *Social Dimensions of Macroeconomic Policy*, Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations, New York.
- 2002 *El Consenso de Monterrey*, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, marzo (www.un.org).
- NIÑO, Jaime Andrés
2004 *Flujos Comerciales entre Europa y América Latina*.
- NORTH, Douglass C.
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, November.
- NUSSBAUM
La Calidad de Vida. México, Fondo de Cultura Económica.
- OCAMPO, José Antonio
2001 "Retomar la agenda del desarrollo", revista de la CEPAL, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago de Chile, agosto.
- 1992 "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", *Análisis Político* N° 17, Bogotá, septiembre-diciembre.
- O'DONNELL, Guillermo
2002 *Notes on the State of Democracy in Latin America*, preparado para el proyecto "The State of Democracy in Latin America", PNUD, mimeo.
- PALME, Joakim
2000 "Reevaluación del Estado de bienestar en los países nórdicos", en H. Muñoz (comp.), *Globalización XXI: América Latina y los desafíos del nuevo milenio*, Santiago, Aguilar Chilena de Ediciones.
- PERSSON, Torsten y Guido Tabellini
2002 *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Zeuthen Lecture Book Series, Cambridge, Mass., The MIT Press.
- PIÑÓN, Francisco
2006 *Los Intelectuales, Raíces y Valores Frente al Debate de la Identidad*, documento de debate preparado para el 7° Foro de Biarritz por la Organización de Estados Iberoamericanos, octubre.
- PNUD
1994 *Informe sobre desarrollo humano*, 1994, Nueva York.

- 1999 *Informe sobre desarrollo humano*, 1999, Nueva York
- 2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York.
- 2005 *Informe Sobre Desarrollo Humano: La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*.
- 2006 *Informe sobre Desarrollo Humano 2006: más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua*, Nueva York.
- POLANYI, Karl
1957 *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.
- POULANTZAS, Nicos
1970 *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México, Siglo XXI editores.
- QUENAN, Carlos
2004 *Las Relaciones Comerciales y Financieras Europa / América Latina y la Cumbre de Guadalajara* (presentación de Powerpoint), IHEAL, Universidad de la Sorbona, Santo Domingo, julio.
- RAMONET, Ignacio y otros
2004 *Los desafíos de la globalización*, Editores HOAC.
- RAMOS, Joseph
1991 *Más allá de la economía: más acá de la utopía*. Santiago, CIEPLAN.
- Real Instituto Elcano
2006 *Influencias Culturales y Sociales de las Migraciones Latinoamericanas*, Documento de debate preparado para el 7° Foro de Biarritz, octubre.
- RODRIK, Dani
1997 *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional (IIE).
- 1999 *The New Global Economy and the Developing Countries: Making Openness Work*, Policy Essay, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).
- 1999 *Governing the Global Economy: does one Architectural Style fit all?* Harvard University JFK School for Government Working Paper. Cambridge, MA.
- 2001 *Four Simple Principles for Democratic Governance of Globalization*. Mimeo. Boston.
- 2001 "Development Strategies for the 21st Century", in Boris Pleskovic and Nicholas Stern (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, The World Bank, Washington, D.C., July.
- ROJO Duque, Luis Angel
2003 *Europa en la Economía Mundial*, Universidad Complutense de Madrid, San Lorenzo de El Escorial, 30 de junio.
- ROMERO de Terreros, Juan M.
2004 *Los Hispánicos en los Estados Unidos*, Fundación Ortega y Gasset.
- ROS, Jaime
2000 *Development Theory and the Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, September

- SÁEZ Vacas, F.
2004 *Más allá de Internet: la Red Universal Digital*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces.
- SAIEGH, Sebastian y Mariano Tommasi (eds.)
1998 *La nueva economía política*. Buenos Aires, EUDEBA.
- SAMPER, Ernesto
2004 *El salto global: retos de América Latina frente a la globalización*, Editorial Taurus.
- SARMIENTO G. Alfredo
s/f *Hacia un desarrollo económico-social equitativo, participativo e incluyente*. Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Perspectivas de la política social en América Latina. Encuentro de académicos especializados en política social
- 2007 "La Inclusión: Marco Conceptual". Documento en borrador, marzo
- SARTORI, Giovanni
2001 *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Ediciones Taurus, Madrid.
- SEN, Amartya
1973 *On Economic Inequality*. Oxford, University Press.
- 1998 "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez (compiladores). BID.
- 2000 *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, Editorial Planeta.
- 200 *¿Qué impacto puede tener la Ética?* Presentación en la Reunión Internacional sobre Ética y Desarrollo del BID, en colaboración con el Gobierno de Noruega. www.iadb.org/etica.
- Silva Lira, Iván
2005 "Desarrollo económico local y competitividad territorial", Revista CEPAL.
- SINN, H. W.
1997 "The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition". *Journal of Public Economics* 66: 247-274.
- SOTILLO, Lorenzo, José Ángel.
1998 "La Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe: ¿Fin de Trayecto o Punto de Partida?". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* No. 3.
- STIGLITZ, Joseph A.
1999 "The World Bank at the Millennium", *Economic Journal* 109, noviembre.
- 2002 *Globalization and its Discontents*, New York, W.W. Norton.
- Touraine, Alain
2005 *Un Nuevo Paradigma*. Editorial Paidós.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo)
1997 *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, Ginebra.