

Iberoamérica:
Distintas miradas,
diferentes caminos
para metas compartidas.
El bienestar
y el desarrollo.

Francisco Rojas Aravena
Coordinador

*Aportes a la
XXI Cumbre Iberoamericana*



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



aecid

Iberoamérica:
Distintas miradas,
diferentes caminos
para metas compartidas.
El bienestar y el desarrollo.

Francisco Rojas Aravena
Coordinador

Aportes a la XXI Cumbre Iberoamericana



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



aecid

338.91

I-12i Iberoamérica: distintas miradas diferentes caminos para metas compartidas, el bienestar y el desarrollo / Francisco Rojas Aravena, coord. -- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2011. 266 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-9977-68-228-0

1. Desarrollo económico. 2. Desarrollo social. 3. Planificación económica. I.Rojas Aravena, Francisco, coord. II. Título.

Índice

Prefacio	
<i>Fernando Lugo</i>	7
Presentación.....	9
Introducción	
Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos, diversas formas	
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	11
Presidentes	
1. Confianza, Democracia y Desarrollo en América Latina	
<i>Laura Chinchilla Miranda</i>	19
Vicepresidentes	
2. Transformación del Estado en América Latina	
<i>Danilo Astori</i>	23
Ex presidentes	
3. Aprender en Democracia. Haciendo Camino	
<i>Carlos Mesa</i>	29
4. Democracias de calidad para una nueva ciudadanía	
<i>Michelle Bachelet</i>	33
5. Crecimiento, Desarrollo y Nuevas Verdades.	
<i>Ricardo Lagos</i>	39
6. Un Estado Moderno, Exigencia de los Nuevos Tiempos	
<i>Eduardo Frei</i>	45
7. ¿Es Posible un Modelo Alternativo de Desarrollo? El Caso del Salto Social en Colombia entre 1994-1998	
<i>Ernesto Samper</i>	53
8. América Latina en Tiempos de Globalización. Desarrollo Humano en Democracia	
<i>Oscar Arias</i>	59
9. Un Futuro Promisorio: la Nueva Economía con Bajas Emisiones de Carbono	
<i>José María Figueres</i>	65
10. La Convivencia es la Raíz de la Gobernabilidad	
<i>Rodrigo Carazo</i>	73
11. Globalización, Desarrollo y Democracia en América Latina	
<i>Rodrigo Borja</i>	77
12. Democracia y Desarrollo. Un Análisis de la Realidad Actual y una Mirada Necesaria al Futuro	
<i>Vinicio Cerezo</i>	85

13. Los Peligros para la Democracia en América Latina
Martín Torrijos..... 91

Senadores

14. ¿Es Posible Consolidar Democracia y Desarrollo en América Latina
 con la Desigualdad Social y la Pobreza Prevalcientes?
Arturo Núñez Jiménez 97

Ministras

15. Estado y políticas públicas para un
 desarrollo democrático en América Latina
Jeannette Sánchez 103

Exministros y Exministras

16. El Estado que América Latina Necesita
Sergio Bitar 109
17. Una Evaluación Optimista del Futuro
 de las Economías Latinoamericanas
Alejandro Foxley 115
18. Estado, Desarrollo y Democracia. Acortando Brechas de Desigualdad
Aura Bolaños 119

Presidentes y Secretarios (as) Generales de Organismos Internacionales

19. Transformación del Estado y Desarrollo
Julia Olmo..... 127
20. Un Estado para la Igualdad
Alicia Bárcena..... 131
21. Estado, Desarrollo y Democracia en la Comunidad Andina.
 Contribuciones de la integración subregional
Adalid Contreras..... 137
22. América Latina 2040:
 La Necesidad de una Agenda Renovada de Desarrollo Integral
Enrique García..... 143
23. Las Políticas Públicas de Juventud en Iberoamérica:
 Un Desafío en Construcción Progresiva a Partir de la Conjugación
 de Roles entre Estado, Democracia y Desarrollo
Alejo Ramírez 149
24. Los Desafíos de América Latina y el Caribe en la Década Latinoamericana
José Miguel Insulza 153
25. Democracia, Trabajo y la Reformulación Ineludible de la Justicia Social
Juan Somavía..... 159
26. Seguridad Alimentaria y Desarrollo Humano
Jaime Vallauré..... 167

27. Retos y Riesgos Globales y su Expresión e Impacto en América Latina <i>Rebeca Grynspan</i>	173
28. Estado de Ciudadanía: Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI. <i>Heraldo Muñoz</i>	179
29. La Transformación del Estado en la Década Latinoamericana <i>Enrique Iglesias</i>	185
30. Desarrollo y Democracia: Desafíos para el SICA <i>Juan Daniel Alemán</i>	191
31. Un Nuevo Humanismo para el Desarrollo <i>Irina Bokova</i>	195

Funcionarios (as) de gobiernos, de organismos internacionales y académicos

32. XXI Cumbre Iberoamericana “Transformación del Estado y Desarrollo”: Desarrollo del Lema: Ideas Preliminares. <i>Estefanía Laterza</i>	203
33. Negocios Sosteniblemente Responsables: Estrategias Integradas Público- Privadas <i>Georgina Núñez</i>	209
34. Institucionalidad Participativa para Modernizar la Gestión Pública <i>Francisco Estévez</i>	215
35. La Cohesión Social como Estrategia de Desarrollo en la Década Latinoamericana. <i>Antonio Fernández</i>	221
36. Migraciones Internacionales y Democracia: Nuevos Desafíos para una Ciudadanía Inclusiva en América Latina. <i>Gioconda Herrera</i>	227
37. Nacionalismo, Estado, Democracia y Desarrollo: Conceptos para una Discusión a la Luz de la XXI Cumbre Iberoamericana. <i>Beatriz Zepeda</i>	233
38. Democracia y Desarrollo en América Latina: Oportunidades y Desafíos. <i>Daniel Zovatto</i>	239
39. El Desarrollo en América Latina y el Reto Fundamental de la Reducción de la Desigualdad. <i>Luiza Carvalho</i>	245
40. Desarrollo, Democracia y Estabilidad en América Latina. <i>Juan Rial</i>	251
41. Desarrollo: Medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática. <i>Josette Altmann Borbón</i>	255
42. Estado y Desarrollo Centroamérica. <i>Luis Guillermo Solís Rivera</i>	261

Prefacio

Fernando Lugo ¹

A la luz de la crisis financiera global y de las limitaciones de las reformas emprendidas en los países desarrollados, por un lado, y por el otro los renovados consensos respecto al papel del Estado como agente proactivo legítimo para la transformación productiva y el desarrollo socio-económico, así como garante de los derechos de los y las ciudadanos en los países de América Latina es que propusimos analizar el rol del Estado en la XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción de 2011. Las diversas circunstancias y complejidades que las empresas y la sociedad en conjunto deben enfrentar en un mundo globalizado y cada vez más interdependiente y competitivo, resulta necesario estudiar cuáles son los cambios que demandan la acción del Estado.

El lema de la XXI Cumbre Iberoamericana “Transformación del Estado y Desarrollo”, concita el interés de los países iberoamericanos. El siglo XXI reclama a nuestras naciones un Estado moderno, ágil, responsable, inclusivo y con capacidad de responder a los anhelos de vida digna de ciudadanos y ciudadanas.

El tratamiento de estos temas por parte de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno es necesario porque todo proceso de reforma o modernización comprende cambios en las administraciones estatales que producen modificaciones en las relaciones sociales de poder.

La actual corriente de reformas de la región revisa y modifica la que se expandió con anterioridad, caracterizada por paradigmas que subestimaron la importancia del Estado como un socio proactivo de la empresa y de la sociedad civil en el logro del desarrollo, la cohesión social y el progreso humano. Algunas de las reformas de las décadas de los años 80 y 90 mejoraron la eficiencia del Estado en ciertos campos, y consolidaron la formación de consensos en torno a un manejo macroeconómico prudente. Sin embargo, el paradigma tuvo un exceso de confianza –en contraste con la evidencia histórica- en que las fuerzas del mercado por sí solas podrían asegurar la mejora continua de la competitividad, la innovación y el empleo, necesarios para el progresivo escalonamiento de la actividad económica y los estándares de vida de la población, con equidad. Sucesivas crisis globales, en particular la del año 2008, muestran claramente esta debilidad y necesidad de cambio.

1 Presidente de la República del Paraguay

América Latina y el Caribe se enfrentan a un contexto en donde los paradigmas que hasta hace poco tiempo alimentaron las políticas públicas, han demostrado no haber tenido la respuesta adecuada para generar bienestar y desarrollo. Esta revisión de paradigmas se está dando en un contexto socioeconómico positivo para la región, lo que permite la búsqueda de mejoras en la forma en que el Estado y la sociedad deberán hacer frente a los desafíos del futuro. Se trata del momento propicio para concentrar esfuerzos en acciones y políticas que tiendan a igualar el acceso a los derechos de todas y todos los ciudadanos en el mediano y largo plazo, a la vez que mejoran la capacidad de respuesta de la región, y de cada país frente a los desafíos de las crisis globales que todavía permanecen y de otras, que con seguridad se presentarán en el futuro. Además, la experiencia de América Latina y el Caribe manifiesta que el binomio Estado - desarrollo, en el momento actual, se muestra particularmente propicio para un abordaje holístico.

En el Paraguay, en 2008, rompimos con un periodo de casi 40 años donde primó una misma opción política. Esta ruptura significó que nuestro país se encuentra en la búsqueda e implementación de un nuevo tipo de proyecto político, un nuevo tipo de sociedad, una nueva forma de desarrollo y de enfoque respecto al Estado que se concentra principalmente en las demandas sociales y el bienestar de nuestro pueblo.

Las particularidades del periodo actual en la región, al que debe sumarse la necesidad de profundizar la calidad de la democracia, compromete no solamente a los paraguayos, también compromete a los latinoamericanos y a los iberoamericanos en un esfuerzo compartido por transformar el Estado para el desarrollo, la equidad, la cooperación, la integración y la paz.

El Paraguay ve en la Cumbre Iberoamericana un instrumento útil al servicio del bienestar de la región. Dicho foro, que ha venido fortaleciéndose gracias al constante apoyo proporcionado por los y las Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, así como por otras autoridades, ha servido de plataforma a discusiones e intercambios relacionados con asuntos cuya relevancia no se limita a los espacios de debate de los y las Presidentes. También se expresa en sus amplios procesos de análisis, propuestas, estudios y otros preparatorios de esta reunión.

Con los debates, análisis, acuerdos y compromisos que resulten de esta XXI Cumbre Iberoamericana avanzamos en la construcción de Estados capaces de generar un desarrollo que englobe el crecimiento económico y el bienestar de la población iberoamericana.

Se impone entonces repensar el futuro de Iberoamérica en términos de un Estado eficiente, eficaz y efectivo, donde las fuerzas del mercado y del Estado se fusionen para crear una institucionalidad para, por y de la ciudadanía.

Agradezco y felicito a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) por el apoyo en la generación de análisis, reflexiones y discusiones sobre esta temática de cara a la XXI Cumbre Iberoamericana. Este libro, lleno de ideas seminales es un aporte muy significativo a la XXI Cumbre Iberoamericana sobre Transformación del Estado y Desarrollo.

Presentación

Francisco Rojas Aravena ¹

El mundo enfrenta una situación compleja derivada de las consecuencias de la crisis del capitalismo financiero global. Sus impactos se registran con gran fuerza en las economías de los países desarrollados, en especial en los Estados Unidos de América y en la Unión Europea. China continua su avance para convertirse en una de las dos primeras economías del planeta. América Latina y otras economías emergentes han resistido de mejor manera los embates de la crisis. Ésta amenaza con una nueva recesión. Sus ramificaciones impactan a los sistemas democráticos y a la gobernanza global. La institucionalidad internacional no ha logrado responder a las demandas de cambios y de una participación efectiva de los diversos actores. Tampoco se logran acuerdos sobre las formas de control a los principales actores de la crisis del capitalismo financiero, en particular, los fenómenos especulativos que están fuera de toda regulación. Hay déficits en los consensos para reformar la arquitectura internacional. Estamos inmersos en procesos de transición del poder internacional. Si bien los cambios son rápidos, incluso vertiginosos, las nuevas relaciones de poder no terminan de decantarse. Los fenómenos transnacionales desafían a los Estados, así como al conjunto de actores. Surgen actores no estatales con grandes capacidades y poder. Los Estados muestran aun poca capacidad de coordinación para enfrentar este conjunto de fenómenos. Sólo la concertación y acción conjunta permitirá enfrentar con éxito estos nuevos riesgos y amenazas. La cooperación y la integración se transforman en elementos cruciales para los países de América Latina y los Iberoamericanos para incidir en los nuevos derroteros. La XXI Cumbre Iberoamérica, bajo el lema “Transformación del Estado y Desarrollo” a celebrarse en octubre de 2011, en Asunción, Paraguay, es una excelente oportunidad para construir miradas compartidas y concordar medidas específicas que propendan al desarrollo y permitan orientar la transformación del Estado.

A finales de 2010 el Gobierno de la República del Paraguay solicitó a la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) su colaboración para aportar con análisis y recomendaciones a la agenda de la XXI Cumbre Iberoamericana. La Secretaría General de la FLACSO, cumpliendo con su mandato fundacional que expresa que su misión es realizar todas aquellas actividades académicas relacionadas con las Ciencias Sociales que conduzcan al desarrollo y la integración de los países de América Latina y el Caribe, se dispuso a realizar, a lo largo del año 2011, una

1 Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

serie de actividades en las que autoridades gubernamentales, expertos y expertas en las diversas dimensiones del desarrollo pudiesen aportar su conocimiento. Estas actividades se coordinaron conjuntamente con la Secretaría General Iberoamericana, (SEGIB) y con su Secretario General, Enrique Iglesias, con quienes nos congratulamos de haber trabajado.

También se solicitó la colaboración de importantes figuras del mundo político latinoamericano, cuya experiencia en el más alto nivel político gubernamental enriquece los análisis que sobre el desarrollo puedan plantearse en América Latina y el Caribe. A ellos se suman los más altos directivos y directivas de organismos internacionales.

Este libro ***“Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo”*** cumple con el objetivo de presentar estos importantes aportes que tocan temas de suma relevancia para pensar el desarrollo de los países de la región, su relación con el Estado y las transformaciones a las que éste se enfrenta, así como recomendaciones de cara al futuro.

Este trabajo ha sido posible gracias al auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a quien agradecemos su apoyo en cada una de las actividades que se han desarrollado con el objetivo de aportar a la XXI Cumbre Iberoamericana. En esa perspectiva organizamos una serie de debates en San José, Buenos Aires, Quito, Montevideo y Santiago. Agradecemos a la Secretaría General Iberoamericana con quienes hemos coordinado y desarrollado estos encuentros internacionales. De igual forma agradecemos la colaboración de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Open Society Institute (OSI) y de la Fundación Ford para realizar el Seminario Internacional “La Década Latinoamericana: Visiones de Desarrollo e Inserción Global”, Seminario con el que se inauguró la nueva Sede de la Secretaría General en Costa Rica, y del cual se desprenden algunos de los análisis aquí presentados.

En ***“Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo”*** se entregan los análisis y visiones de Presidentas y Vicepresidentes de la República, Expresidentes de la República, senadores, ministros y ministras de gobiernos actuales, así como ministros y ministras de gobiernos latinoamericanos anteriores (todos ellos presentados en orden alfabético del país que representan). Presidentes, directores y Secretarios (as) Generales de organismos internacionales (ordenados según orden alfabético del organismo al que representan); así como de destacados funcionarios y funcionarias de gobierno, de organismos internacionales y académicos (as) de la región.

Nuestro reconocimiento a todos los autores y autoras que colaboraron en esta publicación con sus análisis de alto nivel, que permiten generar una visión relevante de la necesidad de transformación del Estado y de su impacto en el desarrollo. América Latina requiere de Estados capaces de conducir a sus sociedades al desarrollo, superando las vulnerabilidades que generan la globalización y la inequidad. La XXI Cumbre Iberoamericana es una gran oportunidad para concertar los cursos de acción y promover bienes públicos globales y regionales que consoliden la democracia, el desarrollo, promuevan la cohesión e integración social y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática, junto a la integración efectiva y la paz.

Introducción

Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos, diversas formas¹

Francisco Rojas Aravena ²

América Latina ha buscado, por diversos modelos, en diferentes etapas históricas, alcanzar el desarrollo y el bienestar. La mayoría de las opciones han puesto énfasis e importancia en el crecimiento económico. La preeminencia de la equidad y la igualdad no ha sido una prioridad. En los diferentes ciclos se le han asignado diversos roles al Estado. En ciertas etapas se ha privilegiado la apertura externa, en otros el mercado interno y la sustitución de importaciones. Los procesos de integración económica y comercial siempre se han ubicado en un lugar importante del imaginario político y de las políticas externas. El nacionalismo ha orientado decisiones cruciales, así como los cursos de acción correspondientes. La Guerra Fría influyó de manera determinante en los acentos, opciones y posibilidades de los diversos modelos de desarrollo.

Actualmente, ante el agotamiento del modelo neoliberal, existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la Política adquieran nuevamente un rol central como orientadores del desarrollo. Existen diversidad de visiones, de criterios diferentes, de análisis divergentes sobre lo que se debe entender por desarrollo. Se debate lo que sería deseable y lo que es posible en el actual contexto histórico. No hay consensos sobre paradigmas y referentes de la forma de alcanzar el desarrollo. Ni siquiera hay acuerdo en qué significa el desarrollo en la actualidad. Estos debates son intensos en el mundo académico e intelectual, así como en el político. Muchas veces tiende a primar la ideologización.

En general parece haber coincidencia en la integralidad del concepto. Por lo tanto, su abordaje requiere mirar de manera amplia diversos factores que están presentes y que gravitan en él y en los procesos involucrados. En los cursos de acción que

1 Algunas de estas ideas están expuestas en la versión preliminar de: Rojas Aravena, Francisco. *La década latinoamericana: hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos. VII Informe del Secretario General de FLACSO*. Presentado en el XXXIV Consejo Superior de FLACSO, Buenos Aires, Argentina, abril 2011.

2 Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

efectúan los diversos actores y agentes políticos, sociales y económicos, en especial las relaciones de poder que determina la acción del Estado. Independientemente del camino elegido, la clave está en armonizar crecimiento, producción, distribución, inclusión e igualdad. Todo ello, en un contexto donde la democracia, el Estado de Derecho y la participación ciudadana sean la norma.

Contexto y tiempos de cambio

Los avances tecnológicos, en especial las nuevas tecnologías de la información y comunicación, los avances científicos y en el conocimiento; las nuevas modalidades logísticas y en el transporte; aunadas a la facilidad de las transferencias financieras globales y las facilitaciones de comercio, constituyen puntos medulares del proceso de globalización. Las implicancias de estos cambios se expresan más allá de los campos específicos en los cuales ellos se desarrollan y abarcan los ámbitos políticos, sociales, económicos, culturales y estratégicos con una fuerza y velocidad no previstas.

La principal mutación en el contexto global es el cambio en las dimensiones de espacio y tiempo. El espacio pasó a ser planetario y el tiempo es instantáneo. Los hechos ocurren y demandan respuestas en tiempo real. Todo ello genera presiones importantes para la gobernanza global y nacional. Conjuntamente con este cambio central se produce una alta interdependencia la cual se manifiesta con altos grados de diferenciación e importantes asimetrías. Esta interdependencia genera impactos diferenciados en regiones, países y a nivel subnacional. Construir respuestas de carácter global que a la vez tengan legitimidad nacional y local corresponde a uno de los desafíos más importantes para las distintas élites.

Los cambios en la geo-economía se manifiestan cada vez con más fuerza. Los países “desarrollados” se encuentran en un proceso recesivo y con una baja tasa de crecimiento. Los países “emergentes” crecen con rapidez y adquieren mayor peso y gravitación en la economía mundial. Cambios similares se expresan también en lo demográfico donde los países en desarrollo son los que tienen el mayor y más rápido crecimiento.

El conjunto de transformaciones poseen implicancias político estratégicas evidentes. Estamos inmersos en un profundo cambio de las relaciones de poder mundial. Constatamos la emergencia de nuevos actores y nuevos poderes. Aún no se desarrollan ni se construyen nuevas hegemonías. Las antiguas están en un proceso de debilitamiento que posee ritmos diferentes al de la construcción de las nuevas. Los cambios en el sistema internacional global no terminan de decantarse. En América Latina, Brasil surge como potencia regional de proyección global.

Junto a lo anterior el mundo enfrenta desafíos transnacionales de carácter global de alto impacto en todo el planeta. Éstos al igual que los fenómenos de interdependencia, son altamente asimétricos, volátiles y no responden a ciclos o patrones claramente establecidos. La principal manifestación de estos fenómenos transnacionales es el cambio climático. Este se manifiesta en eventos climáticos extremos que afectan a todas las regiones y países del mundo. Algo similar podemos señalar respecto a las pandemias, aunque éstas poseen un impacto muchísimo mayor sobre las poblaciones vulnerables, en especial de los países en desarrollo. La emergencia del crimen

organizado es un fenómeno que se manifiesta en todos los países y regiones del mundo. En algunos de ellos adquiere una fuerza y gravitación que pone en cuestión la capacidad del Estado para controlar el territorio nacional generando desestabilización e inestabilidad más allá de las fronteras.

La crisis financiera ha mostrado sus repercusiones en todo el planeta. La crisis del capitalismo financiero fundado en la especulación - desde las finanzas, pasando por los alimentos, hasta las hipotecas - junto con la falta de reglas y la búsqueda de un lucro cada vez mayor ha impactado gravemente a la estabilidad financiera del mundo. Las instituciones supranacionales previstas para regular los aspectos financieros y económicos mundiales no previeron las consecuencias de la desregulación, ni de los movimientos especulativos, que han tenido un efecto determinante en la recesión de los principales países desarrollados. Como consecuencia del impacto social, y político de esta crisis y de los resultados catastróficos, en muchos países se cuestiona la capacidad de los liderazgos nacionales e internacionales sobre la gobernanza global y sobre la habilidad para la estabilización democrática nacional. Los impactos sociales llevan a una mayor exclusión de sectores que demandan atención y que se resisten a caer en la pobreza. Esta exclusión además tiende a vincularse con miradas con un mayor peso nacional incrementando la xenofobia. Todo ello en un contexto en el cual internet posibilita y facilita la interconexión entre actores a nivel local, nacional y mundial. En la actualidad lo que ocurre en cualquier parte del mundo genera reacciones y respuestas también en cualquier parte del mundo.

La globalización, la crisis financiera junto a los cambios geo-económicos y la emergencia de nuevos poderes en un contexto de *status quo* de la institucionalidad global generan inestabilidades crecientes y cada vez mayores demandas de participación de los nuevos poderes y de los Estados más pequeños y en desarrollo. En este contexto emergen amenazas globales de carácter transnacional. El cambio climático se ubica como una de las principales. Así también la crisis financiera evidenció su carácter global. Las pandemias se expanden cada vez con mayor rapidez. El crimen organizado adquiere cada día más fuerza. Ante estas amenazas ningún Estado es capaz de enfrentarlas por sí solo, lo que requiere coordinación y concertación internacional para la construcción de bienes públicos globales.

América Latina es parte de este proceso de transformaciones, también vive cambios acelerados. El principal de ellos es la creciente urbanización de la región. La población latinoamericana vive esencialmente en ciudades y por lo tanto las demandas políticas y sociales se expresan con más fuerza y rapidez y exigen alternativas a todos y cada uno de los gobiernos, independiente del tipo de sistema político que rija.

En América Latina se ha consolidado la democracia. Lo característico de la región es la certeza democrática. La Carta Democrática de las Américas, así como las cláusulas democráticas establecidas en los diversos espacios de integración y concertación de la región reafirman esta perspectiva. Alcanzar la democracia en América Latina no fue una tarea fácil, consolidarla y perfeccionarla es una tarea permanente. Los avances en el ámbito político se expresan en una democracia electoral cada vez más eficiente. No obstante las vulnerabilidades que se manifiestan en los sistemas democráticos de la región son muchas. La inequidad y la desigualdad es el problema más acuciante de

la región. De esta situación emergen las principales problemáticas que dicen relación con la gobernabilidad y la convivencia democrática. La frustración de importantes sectores se expresa en sentimientos en contra de la política y en una creciente desafección. Conjuntamente con ello se producen demandas cada vez más fuertes, con mejor organización y capacidad de incidencia por mejores servicios del Estado, mayor inclusión y mayor participación. Estas demandas se efectúan desde fuera del sistema de partidos políticos o donde ellos están muy ausentes. La demanda de una democracia de ciudadanos adquiere cada vez más fuerza en las distintas sociedades latinoamericanas que reivindican derechos y que buscan que éstos sean satisfechos de manera eficiente y rápida. Lo anterior tiene como consecuencia que en la región exista poca confianza en las instituciones. Los déficits institucionales se evidencian con fuerza. A partir de ellos la corrupción muchas veces carcome las bases de la democracia y junto a esto el crimen organizado penetra la institucionalidad estatal a nivel local, subnacional y nacional. A la vez los actores de los ilícitos internacionales poseen una mejor capacidad de organización y coordinación que los propios Estados para enfrentarla.

La calidad de la democracia es un punto central en la agenda política de la región. La democracia debe ser capaz de expresar, en este contexto de globalización e interdependencia compleja, la diversidad y las adscripciones múltiples de los más diversos actores, grupos sociales, y étnicos que se expresan en la región. La calidad de la democracia debería reflejar la sintonía con la ciudadanía para la construcción de una sociedad de derechos garantizados para todas y todos; en un contexto de una democracia capaz de debatir y hacer participar al conjunto de los actores y a partir de ello construir políticas públicas de carácter estatal.

La emergencia de Brasil como potencia regional de proyección global, con un alto grado de autonomía es otro de los cambios más evidentes en la región. El desarrollo de Brasil lo transformará en pocos años en la quinta economía del mundo. Su asociación con Rusia, India, China y Sudáfrica muestra la capacidad de coordinación con otros actores emergentes que hoy representan las áreas de mayor crecimiento del producto en el mundo. El peso de Brasil en América Latina y en particular en Suramérica está dado por su tamaño geográfico, por sus recursos, por el peso económico y crecientemente por su capacidad de liderazgo. En este sentido Brasil apuesta con fuerza al desarrollo e impulso de Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), aunque busca también incrementar sus vínculos con la región centroamericana y establecer un diálogo fructífero con México.

Estamos en un momento especial en América Latina, se reconoce que existe una gran oportunidad para el crecimiento, no en todos los países por igual, y ello demanda políticas y reformas para transformar ese crecimiento en una oportunidad de desarrollo y bienestar. Tomar esta oportunidad puede generar los recursos para atender las demandas históricamente postergadas, resolver la inequidad y la pobreza. El riesgo mayor está en la sostenibilidad de un proyecto fundado en la extracción de materias primas y economías crecientemente mono exportadoras. El ahorro y la inversión en educación, en ciencia y tecnología, en innovación, infraestructura y en mejoramiento de la productividad serán garantía de éxito en el nuevo ciclo.

América Latina tiene ante sí la posibilidad de dar un salto cualitativo en su desarrollo. En la actualidad dado el menor impacto de la crisis financiera en los países de la región, las significativas reservas de recursos naturales, el nivel de capacitación de su población, el grado de autonomía política y de sus países generan oportunidades para que en menos de una década varios países alcancen el nivel de ingreso de los países desarrollados. De allí que se indique que estamos en presencia de la *Década Latinoamericana*. No obstante, lo que aparece en la agenda política de la región va más allá del crecimiento económico y de alcanzar un determinado nivel del producto interno bruto por habitante. La *Década Latinoamericana* debería permitir un nuevo desarrollo que coloque en el centro a las personas, a la gente, y que sea capaz de resolver los problemas de inequidad que ha sufrido históricamente la región. Para ello se requiere un Estado con capacidades para regular y orientar el desarrollo junto con la democracia.

Es esencial reconocer que en la región existen distintas visiones, caminos y estrategias para alcanzar el desarrollo, sin embargo, es posible encontrar algunas características comunes que tienden a conformar lo que pudiéramos denominar un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Entre los aspectos que conforman esta nueva perspectiva está el desarrollo y consolidación democrática de la región, que busca mecanismos para recoger la diversidad nacional. En segundo lugar se destaca el rol del Estado, su modernización constante para generar capacidades de control y desarrollar políticas de calidad. En tercer término el rol de la integración regional y la concertación y conformación de entidades de interlocución política regionales que es un aspecto esencial para buscar nuevas formas de inserción e incidencia globales. Del anterior modelo se destacan la permanencia de alcanzar y generar mecanismos de estabilidad macro-económicas. El control de la inflación. También en este acápite se destaca la necesidad de la credibilidad en las políticas monetarias desarrolladas por diversos países. Ambos aspectos son los que posibilitan ubicar el crecimiento económico como un aspecto esencial para avanzar en otros ámbitos referidos a las políticas de inclusión, la cohesión e integración social como característicos del nuevo paradigma. A los aspectos anteriores se debe indicar que las preocupaciones y las propuestas de regulación ambiental, más allá de la mitigación, adquieren una gran significación. Finalmente es necesario destacar la importancia que se asigna al mejoramiento de la institucionalidad como factor clave para el desarrollo, la democracia, la estabilidad y el crecimiento. Las velocidades con las cuales se avanza en estas características por parte de los distintos países y subregiones es diferente. No hay una velocidad única de avance en este nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano que posee elementos de continuidad, cambio y que incorpora de manera creativa e innovadora distintos elementos.

El analizar el “desarrollo” en el mundo académico y político lleva a una reconceptualización del tema. Se demanda que lo estudie críticamente y pueda proveer nuevas perspectivas. Entendemos por desarrollo la apertura y generación de oportunidades de bienestar, la reducción de riesgos frente a eventos naturales y a los producidos por el ser humano, para todos por todo el tiempo. Ello conlleva definir estrategias de cambio, con metas definidas y un camino de transición.

La búsqueda del desarrollo también requiere repensar el rol del Estado en el siglo XXI. El debate principalmente ha girado en torno a si los problemas actuales se deben a una presencia excesiva del Estado o más bien a su retirada. No obstante, el desafío no pasa por la disyuntiva de "más o menos Estado". El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura, apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo de calidad. Se debe apostar por un trabajo mancomunado por medio de la corresponsabilidad pública y privada. La demanda de sostenibilidad y sustentabilidad requiere de una cada vez mayor integración de las demandas bio-ambientales con las de cohesión social y convivencia democrática.

La integración regional constituye en la actualidad uno de los procesos de mayor relevancia en América Latina. Estos procesos deben mirarse como proyectos de carácter político estratégicos que van más allá de los aspectos económicos y comerciales. Los procesos de interlocución y de diálogo entre los líderes de los países buscan concordar en cada ciclo temporal las formas más adecuadas para generar estabilidad, consolidar la democracia, promover el desarrollo y afianzar el espacio regional en el sistema internacional y a partir de ello abrir nuevos espacios en la inserción económica global. En la región se expresa una constante voluntad política de promover espacios comunitarios que permitan hacer frente a los desafíos de la globalización y de la interdependencia asimétricas. Se tiende a avanzar a través de políticas por ensayo y error que tienden a multiplicar los espacios y las instancias de interlocución e integración. Cada instancia creada responde a un ciclo específico que coloca énfasis en un aspecto dejando atrás otros. Las instancias creadas van generando una superación con, las anteriores aunque no se toman decisiones efectivas para eliminar estas.

El consenso regional apunta a que la integración y la coordinación de políticas es esencial para enfrentar la crisis internacional y para poder mantener y desarrollar el crecimiento que evidencia la región. Los procesos de integración son cruciales para incrementar la interdependencia entre empresas y generar encadenamientos productivos aprovechando las diversas capacidades de los distintos países involucrados desde la energía a la defensa.

De los análisis efectuados por los actores políticos más relevantes de la región, de los estudios e informes preparados con los distintos organismos internacionales que miran la situación latinoamericana, de las recomendaciones de política que surgen de los distintos seminarios, encuentros y foros de intercambio aparecen comunalidades y demandas convergentes sobre aspectos que el Estado debe impulsar. Entre los aspectos más significativos en los cuales concuerdan los distintos actores se pueden señalar los siguientes:

- **Un Estado que vele por el bienestar del mayor número; un Estado solidario.** El Estado debe propiciar el crecimiento económico constante, reconocer las vulnerabilidades y las fortalezas del mercado. Dar curso a las necesidades que demandan sociedades informadas, comunicadas y que reclaman mayor acceso a las oportunidades y más igualdad en los derechos ciudadanos efectivos. Ante las

inequidades resultantes del libre juego de la oferta y la demanda, el Estado debe actuar como regulador y velar por la efectividad de los principios de solidaridad —que favorecen la cohesión social— de tal manera que las riquezas generadas se distribuyan de manera equitativa. Con esto contribuye a mejorar el bienestar de las personas y a generar confianza en el Estado.

- **Un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades.** El acceso equitativo de todos los y las ciudadanos a la educación, vivienda, salud y empleo de excelencia constituye un aspecto fundamental. Implica invertir en el capital humano con el fin de aumentar la productividad económica de la fuerza laboral, a la vez que se incrementa la legitimidad del sistema político. La mejor institucionalidad permitirá desarrollar políticas públicas de mayor calidad. A su vez, la sociedad, en la medida en que está compuesta por personas mejor formadas, es más demandante de instituciones abiertas, dinámicas, transparentes y efectivas.
- **Un Estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y que fortalezca la ciudadanía.** Especialmente por el contexto de globalización, se multiplica la diversidad de identidades y adscripciones diferentes a las tradicionales. Cada uno de los grupos sociales, políticos, culturales y étnicos posee iguales derechos en el acceso. El ejercicio de éstos derechos efectiviza la ciudadanía y promueve una mejor convivencia democrática. El fortalecimiento de la ciudadanía surge precisamente del sentido de pertenencia de los distintos grupos en sus entornos locales y desde allí a los sistemas políticos y al Estado. De ahí que el desafío actual es cómo lograr un modelo de desarrollo para las distintas sociedades que viven dentro de un mismo Estado, o bien entre Estados, con visiones plurales. Es decir, cada sociedad y cada Estado deben definir su forma de lograr el bienestar donde no caben visiones de desarrollo unívocas ni ideológicamente polarizadas.
- **Un Estado que recaude con equidad y transparencia.** Esto implica necesariamente abordar el tema de la fiscalidad. La capacidad fiscal de un Estado es determinante en su contribución a la reducción de la desigualdad y en la generación de oportunidades. La provisión de bienes públicos y la sostenibilidad de largo plazo dependen de las finanzas públicas. Las sociedades latinoamericanas requieren un nuevo pacto fiscal, en donde todos aporten en relación con los ingresos efectivos que captan / generan. Es un proceso que demanda transparencia y rendición de cuentas. La institucionalidad es esencial en el combate a la corrupción. Esta erosiona los sistemas políticos.
- **Un Estado que promueva la búsqueda de una socio economía o una economía política integral.** Es necesario superar la antinomia Estado vs mercado. El crecimiento económico sigue siendo una condición necesaria, más no suficiente para lograr el desarrollo. El desarrollo no se alcanzará por medio de una transferencia residual de la riqueza generada. El desarrollo social está estrechamente condicionado a la productividad, la competitividad y la generación de empleos, en especial de calidad. Sin producción y sin empleo e inversión no hay distribución, y sin distribución no es posible la equidad y el acceso a los bienes públicos. El acceso a las oportunidades está determinado por los puentes que generan las políticas

públicas para promover una efectiva movilidad social. La movilidad social es lo que permite romper la barrera generacional de pobreza.

- **Un Estado capaz de producir políticas públicas de calidad.** La gobernanza, el desarrollo y la democracia pasan por la capacidad de responder en el corto, mediano y largo plazo a las demandas de la sociedad con políticas públicas y servicios públicos eficaces y de buena calidad. La obligación del Estado es velar por todos los estamentos de una sociedad. Ello conlleva un proceso de planificación que requiere como soporte políticas de Estado en materias esenciales. Es decir, en temas tales como: salud, educación, vivienda, trabajo, alimentación y seguridad. De igual forma, la aplicación de políticas con un mayor sello de universalidad deben ser las prioritarias. El desarrollo de estas conllevará en algunos casos transferencias condicionadas a los grupos más vulnerables para sacarlos de las condiciones de pobreza e indigencia.
- **Un Estado que asegure la democracia.** La democracia por sí misma no parece ser un fin para la mayoría de los latinoamericanos mientras ésta no asegure un mayor bienestar y participación. La estabilidad de los sistemas democráticos, debe apostar por una democracia de ciudadanos y trascender a la idea de solo una democracia de electores. Esta última ya consolidada en la región. La democracia de ciudadanos y ciudadanas tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a la celebración de elecciones; sino que implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil y social) con participación efectiva. Sin lo anterior la gobernabilidad y la convivencia democrática seguirán siendo precarias.
- **Un Estado presente en todo el territorio nacional.** Fortalecer el desarrollo en todo el territorio pasa necesariamente por el efectivo ejercicio del poder estatal y del imperio de la ley en todo el territorio. La existencia de áreas sin ley y controladas por poderes fuera del ámbito constitucional constituyen una vulnerabilidad de importancia. Ello afecta la seguridad y el sistema político democrático. La presencia en el conjunto del territorio significa descentralización y fortalecimiento del gobierno local y municipal. Estos poseen un conocimiento profundo de las realidades locales y están estrechamente involucrados en las actividades productivas locales como proveedoras de bienes y servicios públicos y de infraestructura. En algunos casos son recaudadores parciales de impuestos. La demanda de una mejor planificación del territorio es fundamental para su control. Mejorar los vínculos entre el gobierno central, la sociedad civil, el sector productivo y el municipio constituye una de las claves del éxito.
- **Un Estado que promueva la paz internacional.** Ningún Estado puede hacerle frente a los desafíos transnacionales de manera aislada. Los Estados latinoamericanos del siglo XXI deben fortalecer las instancias multilaterales de decisión y capitalizar las herramientas de la diplomacia para la cooperación internacional para enfrentar demandas incrementadas en el contexto de la globalización. Promover la Paz y la cooperación internacional es una tarea permanente.

Confianza, Democracia y Desarrollo en América Latina¹

Laura Chinchilla Miranda²

El legado de FLACSO nos advierte el perpetuo desafío de otear los horizontes, recordando que no podemos dar nada por descontado, que ningún triunfo es definitivo y que nuestra única seguridad descansa en el esfuerzo diario.

Estos son otros tiempos, es verdad. La democracia ha ido irrigando los surcos de América, con su savia vivificante y nuestros pueblos han alimentado ilusiones en convivencia pacífica, con estabilidad institucional, seguridad jurídica y Estado de Derecho. En ese entorno, los pueblos esperaron que el desarrollo democrático trajera también respuestas a sus centenarias aspiraciones sociales. Pero la institucionalidad democrática no ha sido todavía escenario del pleno desarrollo humano de nuestros pueblos. La democracia no ha cumplido aún con todas sus promesas.

En las duras realidades de un entorno socialmente deteriorado no existe manera de consolidar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, en sus líderes y en su democracia. Esa confianza que no es más que un poder invisible que lo sostiene todo. Basta apenas un asomo de desconfianza para echar, por ejemplo, al viento castillos financieros como torres de papel. Todo lo que hemos construido bajo el consenso democrático se basa, en el fondo, en la fe de la ciudadanía y esa seguridad se deteriora con cada joven que deserta del sistema escolar, con cada madre que no tiene como trabajar y cuidar a su prole, con cada pequeña empresa que muere sin remedio, con cada cosecha que se pierde, con cada finca que se remata, con cada ciudadano que es agredido o asaltado.

Para millones de latinoamericanos, la meta del desarrollo sigue siendo horizonte, sueño, lejanía. La mayoría de nuestros países vive en democracia, y nadie duda de las virtudes del pluralismo y la libertad, pero aún está distante la hora en que podamos hablar de desarrollo sostenible sin esa connotación de proyecto futuro y no

1 Palabras de la señora Presidenta de la República de Costa Rica, Laura Chinchilla Miranda, en el Acto Inaugural de las oficinas centrales de la FLACSO. San José, Costa Rica. 25 de abril de 2011.

2 Presidenta de la República de Costa Rica.

de realidades vividas ya. Mientras no lo hagamos ese salto del mundo de lo posible al mundo de lo real, habrá siempre algún despotismo, algún totalitarismo, algún fanatismo dispuesto a alzar bandera o a violar fronteras, con demagogia.

América Latina es tierra de gente joven. La juventud de nuestra gente es una de nuestras más preciadas riquezas. Ella encierra promesas insospechadas de audacia, capital humano y progreso. Pero esa juventud vive bajo el riesgo de agotarse prematuramente, entre dificultades y tragedias. Corre el peligro inminente de ver desvanecerse sus potencialidades dentro de una realidad social, económica y ambiental tan ingrata como injusta. A esa juventud nuestras democracias latinoamericanas ofrecen, en promedio, apenas ocho años de estudio, y es la juventud precisamente la más victimizada por la violencia que nos azota.

El desigual acceso a las oportunidades se manifiesta con especial virulencia en nuestra región. La desigualdad, nos apuntan las investigaciones de FLACSO, limita la capacidad de crecimiento de las sociedades, alimenta profundas fracturas sociales, debilita la institucionalidad e incentiva la violencia y la criminalidad. No es ningún orgullo, sino enorme tristeza y vergüenza que en América Latina ostentemos dos dolorosos récords mundiales: somos la región más desigual y somos también la región más violenta del mundo.

Nada extraño y nada más amenazante que, como resultado de nuestras brechas, tres de cada cuatro latinoamericanos desconfíe de su Poder Legislativo y casi cinco de cada seis no crea en sus partidos políticos. Son datos alarmantes. Igualmente alarmante es que en medio de la paz democrática, en toda América Latina, una de cada tres personas se sienta insegura. Más triste aún es que esa percepción coincida con la realidad que viven.

Esos son nuestros retos, nuestros desafíos. El más importante de todos es recuperar la confianza ciudadana y por ello debemos actuar, atender esas promesas pendientes, esas deudas aún sin saldar, de nuestras democracias.

Sin embargo, antes de la acción debe venir la reflexión y eso no siempre es comprendido. Los diagnósticos sociales son vistos como supérfluos, sin entender que donde se ha aplicado el populismo represivo, se ha creado mucha más inseguridad. Políticas Públicas de largo plazo son vistas como palabras que se lleva el viento, olvidando que las soluciones cortoplacistas, los socialismos criollos "a la carta" han aumentado, no disminuido, la pobreza y la exclusión. Queremos, al fin y al cabo, ser más inclusivos en el progreso, no más igualitarios en la miseria.

Justa es la impaciencia de nuestra gente, que exige de nosotros respuestas inmediatas, pero sostenibles, valientes y audaces; pero prudentes y racionales. Nuestros pueblos demandan firmeza, pero también respeto a nuestro Estado de Derecho. Ese justo balance que se mide por resultados y por eficacia, no por gestos rimbombantes, sólo puede fundarse en la investigación, en el estudio de campo y la pesquisa reflexiva que conduce a sanas medidas correctivas. La reflexión de FLACSO es la primera frontera de la cordura, de la sensatez, de la mirada científica comprometida y rigurosa, que contrasta con la improvisación que tanto dolor ha causado a nuestros pueblos.

La reflexión de FLACSO ha sido también mi compañera en el ejercicio de responsabilidades públicas. Yo soy firme creyente en las percepciones de mi gente y todo me ha comprobado, en mi experiencia, que los pueblos son sabios. FLACSO también ha puesto en su justa medida, en la vida social y en la política, el valor inconmesurable de la subjetividad de los pueblos. Esto no lo pudo expresar mejor el Dr. Francisco Rojas Aravena, Secretario General de FLACSO, cuando dijo el año pasado que “La subjetividad no es una variable “blanda,” determinada por el mundo “duro” de la economía, la política o las leyes, es una variable que puede influenciar, de manera poderosa, positiva o negativamente, el funcionamiento democrático”.³

3 Rojas Aravena, Francisco (2010). *Confianza: Base para la Gobernabilidad y la Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe. VI Informe del Secretario General de FLACSO*. San José, Costa Rica: FLACSO SG. Disponible en www.flacso.org

Transformación del Estado en América Latina ¹

Danilo Astori ²

En muchos de los países latinoamericanos, incluido el Uruguay, actualmente se está encarando una reforma trascendental - de esas reformas que no tienen principio ni fin parejo para todo el campo abordado, esas reformas que van avanzando a diferentes velocidades, porque van involucrando a diversas áreas-, de esto que llamamos genéricamente Estado.

Estas reformas deben hacerse con mucha cautela pues se trata finalmente de una búsqueda, dado que, en primer lugar, no existe una teoría sobre cómo se construye un Estado moderno con capacidad para desarrollar las responsabilidades que tiene que asumir. No existe construcción teórica, sino más bien, insuficiencias teóricas.

Lo primero que tenemos que reconocer es la necesidad de evitar las posturas maximalistas, de esas que sostienen que todos los asuntos importantes de la sociedad tienen que quedar en manos del Estado, o aquellas que señalan que el Estado no puede estar presente en ninguna actividad importante de la sociedad, dejando todo en manos del mercado. Asimismo deben evitarse los estereotipos que señalan que todo lo que el Estado resuelve se cumple, cosa que no es verdad, como lo indica la evidencia empírica disponible. Así como tampoco deben admitirse aquellas otras que señalan que actuando el mercado irrestrictamente, se alcanzan las mejores condiciones de equidad y de competencia, situación que tampoco es cierta.

Las respuestas deben irse buscando a la luz de las características específicas de cada realidad. No existen respuestas universales. Precisamente, es cada sociedad la que tiene que ir encontrando los matices, evitando los negros y los blancos, pero procurando aquellas situaciones intermedias que articulan de la mejor manera lo público y lo privado, el Estado y la sociedad civil, la intervención gubernamental y el mercado.

1 Presentación en el Seminario Internacional *El estado del debate sobre la modernización del Estado en América Latina*, organizado por FLACSO y SEGIB, con el auspicio de la AECID, 18 de agosto de 2011. Montevideo, Uruguay.

2 Vicepresidente de la República Oriental del Uruguay.

Es en ese marco que asume importancia la reforma del Estado, que tiene que nacer consciente de su complejidad, consciente de aquellas insuficiencias teóricas que existen, consciente del apego que tiene que tener con las características de cada país y por supuesto, evitando confusiones que han sido frecuentes en América Latina. Por ejemplo, hemos tendido a confundir siempre lo público con lo colectivo, o lo privado con lo individual. Ninguna de las dos correlaciones son siempre correctas.. Hemos tendido a confundir sector público con espacio público y son dos conceptos distintos, porque hay espacios de interés público no estatales que son absolutamente relevantes en nuestras sociedades y que no dejan de ser de fuerte interés público, al punto que como parte de la búsqueda que se ha ensayado en algunos países, muchas actividades de interés público han elegido estar fuera del Estado, precisamente para desarrollarse, de alguna manera, independientemente de las trabas institucionales que muchas veces el Estado genera en su interior, sea operando en régimen de derecho público o también de derecho privado.

Evitar estas confusiones es importante en esta búsqueda de los mejores procesos de transformación del Estado, para lo cual también debe haber conciencia de la existencia de, al menos, cuatro planos fuertemente interrelacionados entre sí. El primero es el de la transformación institucional, ese que nos permite medir las diferentes velocidades y el que nos obliga a ir buscando las mejores condiciones para avanzar. En nuestra experiencia como gobernantes hemos venido encarando en particular, por ejemplo, desde el Ministerio de Economía, procesos de transformación institucional que refieren a unidades específicas, mientras otras permanecen en una etapa diferente de avance desde el punto de vista institucional.

En el proceso de desarrollo económico y social, una perspectiva clave es el cambio institucional, cambio que supone modernización y al mismo tiempo especialización. Modernización, porque se trata de construir instituciones nuevas a la luz de las responsabilidades que hay que encarar. Especialización, porque esas instituciones nuevas están exclusivamente vinculadas a responsabilidades novedosas en la órbita del Estado.

Un segundo plano es el que refiere a la formación de los recursos humanos, donde no sólo son importantes los temas de preparación y formación de capacidades, sino además el impulso al concepto de servidor público sustituyendo al viejo y tradicional concepto de funcionario público.

El tercer espacio es el de la incorporación tecnológica moderna, que puede ser vista tanto desde una perspectiva general como desde una específica. La construcción de un gobierno electrónico basado en la sociedad de la información y del conocimiento es un ejemplo de esta perspectiva general como parte de una reforma del Estado. Las tecnologías específicas que necesita una nueva administración tributaria o una nueva aduana, son ejemplos, en la órbita del Ministerio de Economía, de tecnologías específicas muy sofisticadas, distintas entre sí y que son esenciales para que esas unidades ejecutoras se transformen.

Finalmente, el cuarto plano es el de la gestión. Se trata quizás de un plano que sintetiza los aspectos fundamentales que se están buscando. Aludimos a la gestión entendida como esquema organizativo y de procedimientos.

De esta manera operando sobre estos cuatro planos, con velocidades distintas, buscando siempre un fuerte apego a la realidad con la que se está trabajando, sabiendo que no hay posturas universales al respecto, es que puede avanzar una reforma del Estado que logre capacitarlo y dotarlo de mayor capacidad en la adopción de responsabilidades, que en muchas ocasiones son nuevas.

En los últimos tiempos, los países de la región han venido cambiando bastante. Hay un mayor número de países de América Latina que en los últimos años ha venido practicando políticas económicas consistentes, practicando políticas monetarias creíbles, con densidad, dejando atrás aquellos grandes desequilibrios del pasado, como la inflación y el déficit fiscal. América Latina ha tenido siete años de crecimiento consecutivo por primera vez en mucho tiempo. Además, en el año 2010, tras dos años terribles desde el punto de vista mundial como fueron el 2008 y el 2009, volvió a crecer. Eso hubiese sido impensable en la América Latina de hace veinte o treinta años.

Por supuesto que también hay materias pendientes extraordinariamente importantes. Son precisamente éstas las que están reclamando un Estado cada vez más moderno, eficiente y especializado. Voy a mencionar dos ejemplos. En primer lugar, la fuerte debilidad infraestructural que tienen muchos países y que el crecimiento, lejos de ocultar, deja al desnudo, pues es precisamente ese crecimiento el que está necesitando más y mejor infraestructura. Si no se escucha este llamado, se puede estar limitándolo fuertemente hacia el futuro. Otro gran tema es el de la justicia, el de la equidad en el acceso a los frutos del crecimiento, América Latina ha disminuido la pobreza, ha disminuido la indigencia, pero no ha mejorado la distribución del ingreso. Continúa siendo la región más injusta del mundo y esta es una materia pendiente que debe integrar las responsabilidades para las cuales tenemos que construir un Estado cada vez mejor, que sea capaz de tener una visión estratégica a los efectos de definir los caminos a seguir en cuanto a estas materias fundamentales.

Es por esto que se habla de Estado y no de gobierno. El Estado debe definir su proyecto nacional por encima de la alternancia de partidos y de gobiernos, porque en definitiva se trata de cuestiones estratégicas. El gobierno conduce al Estado, pero construir el Estado constituye un proceso para el mediano y el largo plazo. El Estado será conducido en el futuro, quizás por partidos diferentes, pero tiene que tener capacidad para encarar los desafíos que están más allá de la alternancia democrática y política. De ahí la importancia de contar con un proyecto nacional y una visión estratégica.

Quisiera poner algunos ejemplos de estas responsabilidades a asumir teniendo en cuenta lo que muestra la realidad regional. En primer lugar, está el tema de la justicia distributiva, y de la interrelación entre prosperidad y equidad. La tesis del derrame no funciona: el crecimiento que han tenido los países latinoamericanos no genera automáticamente una justa distribución de sus frutos. Eso se puede comprobar claramente con la evidencia disponible. Esa distribución sólo puede mejorarse con políticas públicas especialmente diseñadas al efecto, tarea que, junto a su ejecución, tienen que estar a cargo del Estado. Sus contenidos deben atacar los factores estructurales de los que depende la distribución del ingreso. Entre estos factores se encuentra la necesidad estratégica de una mejor educación, el desarrollo del progreso científico y tecnológico y el desarrollo cultural.

En segundo lugar, si esto es así, el instrumento fiscal asume una importancia crucial. El instrumento fiscal es como una tijera. Tiene dos hojas, la de los ingresos y la de los gastos. Por supuesto, es necesario contar con un sistema tributario equitativo, que sepa estar asociado a la capacidad contributiva de los integrantes de la sociedad. Sin embargo, no es esta la herramienta más potente desde el punto de vista fiscal para construir justicia. La herramienta más potente es el gasto público social. Éste debe estar dirigido precisamente al campo de los factores estructurales que abren oportunidades para las personas. Las transferencias monetarias entre los integrantes de una sociedad partiendo del Estado solamente calman el dolor, son herramientas analgésicas. Lo que sí puede alterar la distribución de los ingresos es el acceso a mejores oportunidades, y esto se logra con el gasto público social. De ahí que sea tan importante la política fiscal, que además tiene que ser el ancla fundamental de la estabilidad macroeconómica. Ahora bien, hay que elegir muy bien cómo se orienta ese gasto en el marco de los equilibrios fiscales que todas las sociedades latinoamericanas necesitan.

Un tercer ejemplo que alude a las nuevas responsabilidades del Estado es la importancia que tiene la evaluación de la calidad del gasto, particularmente respecto a la educación, el conocimiento científico, la tecnología y el desarrollo. Los países de la región no pueden darse por satisfechos por estar haciendo un gran esfuerzo fiscal en educación. Cada vez es más importante conceder una prioridad y una importancia fundamental a la calidad de ese gasto, al destino del mismo, a los resultados que se producen, y por supuesto a los compromisos con la gestión que la administración de ese gasto supone. Esta es también una responsabilidad fiscal fundamental, ya que es el Estado el que tiene que conducir los procesos de evaluación del compromiso con la gestión que significa la calidad del gasto en esas materias.

En cuarto lugar, y aludiendo a las debilidades infraestructurales, los países latinoamericanos buscan nuevos instrumentos para hacer compatibles la escasez de los recursos públicos con las necesidades de obras de infraestructura que son evidentes, sobre todo en los campos del transporte, las comunicaciones, los servicios portuarios, la energía, la interconexión física entre los países. Se trata de una absoluta insuficiencia de los recursos para encarar todas estas actividades, que son al mismo tiempo necesidades impostergables. Es por eso que se han venido buscando instrumentos como el de la cooperación público-privada, para hacer posible esta compatibilidad y, por lo tanto, poder encarar estas obras de infraestructura con resultados positivos. Aquí se requiere disponer de marcos jurídicos para darle coherencia a toda esta tarea, para asegurar reglas de juego, para gobernar precisamente los acuerdos que se hagan entre agencias públicas y contratistas privados, para asegurar transparencia, para solucionar controversias con los mismos criterios en todos los casos.

Finalmente, se debe hacer un gran esfuerzo en materia de integración regional, más aún cuando el contexto internacional hace que América Latina tenga la oportunidad de convertir en fortalezas las debilidades que obviamente muestran los intentos de integración regional. En las actuales condiciones mundiales, la integración es más necesaria que nunca. A pesar de ello, resultan absolutamente evidentes las fallas de los proyectos de integración regional, que – en buena medida – son elementales. De modo que relanzar los intentos de integración regional es una tarea absolutamente

fundamental. Al respecto, lo mejor en estas condiciones es encararlo con lo que la CEPAL ha llamado en los últimos tiempos el camino del regionalismo abierto, esto es, un regionalismo que no interpreta que el proyecto que se integra es la estación terminal de la integración, sino mas bien, una plataforma de lanzamiento para encarar como destino de la misma al mundo en su conjunto. Un regionalismo abierto que suponga una fuerte discriminación a favor de los miembros de un proyecto de integración, porque de eso se trata: discriminar a favor de ellos con criterios no solo comerciales, sino con criterios de cooperación política en el sentido estricto de la palabra. Pero al mismo tiempo se requiere una protección moderada, respecto a terceros y una disponibilidad a hacer acuerdos con otros bloques, con otros proyectos, pues esto es fundamental para fortalecer al propio. Este relanzamiento con criterios nuevos, que es una responsabilidad que se le plantea al Estado que se está intentando construir en muchos de los países latinoamericanos, es también un ejemplo de las nuevas responsabilidades a asumir.

Seguramente, el mundo no saldrá igual a como era antes del año 2008, tales son los impactos económicos, sociales y políticos que esta profunda crisis está generando y que le atribuyen una importancia especial a la transformación que se está procurando en los Estados latinoamericanos para dotarlos de las capacidades necesarias que les permitan encarar con éxito y con resultados positivos, los nuevos desafíos que plantean la región y el mundo.

Aprender en democracia. Haciendo camino

Carlos D. Mesa Gisbert ¹

Aprender en democracia es lo que ha hecho América Latina en los últimos treinta años.

Un aprendizaje en el que se ha puesto en evidencia la brecha entre el ser y el deber ser a partir de algunas preguntas sobre lo que en la región entendemos por democracia. Preguntas que comenzaron a hacerse en el cambio de siglo con la crisis del sistema de partidos. Los procesos iniciados al final de los ochenta del siglo pasado, que abrieron las compuertas de la libertad a una región agobiada por las dictaduras, comenzaron a desgastarse por una lectura equivocada de la realidad. La primera de las demandas populares fue la consolidación del voto. Logrado este paso, sin embargo, los partidos, los naturales mecanismos de intermediación, representación y convocatoria popular, se fueron convirtiendo en maquinarias electorales eficientes pero cada vez más desconectadas de la sociedad.

El apoltronamiento fue una consecuencia peligrosa de este proceso. Se había “dado por garantizado” un sistema que establecía a un núcleo de partidos dentro del espectro de elegibilidad y a otro fuera de las posibilidades de acceder al gobierno. El control del poder se redujo a unas elites que en el mejor de los casos se alternaban en su ejercicio. Progresivamente la corrupción (en un sentido más amplio que los actos específicos e individuales de corrupción) fue desgastando la imagen no ya de los partidos, sino de todo el sistema democrático.

Otro factor clave para comprender los desafíos no resueltos de la política y la democracia, es el crecimiento exponencial de una población joven con otros paradigmas, otras utopías, una visión menos nacionalista de la idea de patria, aspiraciones y valores nuevos y, sobre todo, un ritmo y una forma de comunicar diferentes. La política acuñada en el viejo esquema de la democracia representativa, no fue ni es todavía capaz de responder adecuadamente a los nuevos ciudadanos que a su vez enfrentan cada vez más dificultades para incorporarse como protagonistas activos de la sociedad (en el trabajo, en la economía, en la cultura, en la política, en suma).

1 Presidente de la República de Bolivia (2003-2005)

América Latina vivió por estas y otras razones un momento de transformación que se expresó de diversas maneras, dos de ellas muy caracterizadas. El surgimiento de una nueva izquierda nostálgica del revolucionarismo de los sesenta y setenta, y un nuevo componente, el étnico-cultural con gran impacto en algunos de nuestros países, Bolivia es el ejemplo más notable de esta realidad por su composición demográfica y su fuerte impronta indígena.

El otro aspecto crucial fue la ilusión de la democracia directa, del concepto de la participación transformado en la política de las calles, en la legitimidad incuestionable de movimientos sociales que, aglutinados de formas harto distintas al de las viejas y tradicionales organizaciones sindicales, tomaron tal impulso que en muchos casos se llevaron por delante gobiernos, sistema de partidos y también buena parte de la estabilidad política de varias naciones.

Todo esto generó un resultado que se apreció en la presión de cambio sobre el Estado, sobre su poder y sus perspectivas, a la vez que en la necesidad de comprender que los mecanismos tradicionales de representación debían ser fortalecidos y ampliados. Nuestras democracias atraviesan el desafío con una ventaja. Hay una conciencia de que las libertades, los derechos y los beneficios de la democracia son, con mucho, más deseables que experiencias dictatoriales y autoritarias, aunque algunos de nuestros países están amenazados por el autoritarismo y las visiones mesiánicas a cambio de la promesa del paraíso de la igualdad. Estamos todavía haciendo equilibrios entre la ampliación de la democracia tradicional republicana y la participación popular. Por eso el importante número de nuevas constituciones, instituciones como el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana y otras modalidades. Lo que aún está en tensión es el principio, que no debiera cuestionarse, de la genuina independencia y coordinación de poderes, amenazada por algunas interpretaciones hegemónicas de lo democrático.

Esa conciencia mayoritaria nos permite pensar que serán posibles transformaciones que respondan a este nuevo momento de la historia y que, sobre todo, logren una conexión adecuada entre la sociedad y el Estado a través de gobiernos que entiendan la participación de modo correcto.

La ecuación pendiente se cerrará –eso sí– cuando la propia sociedad comprenda que de lo que hablamos es de un pacto, un acuerdo entre partes en el que ambas deben conjugar derechos y deberes. El deber de la sociedad es el compromiso del tributo que será devuelto por el Estado en los servicios que permitan funcionar adecuadamente a esta, y el cumplimiento de la ley aceptada por todos y que es el ancla de la vida civilizada. La comprensión de estas dos claves para la democracia es una tarea en pleno desarrollo en América Latina.

El camino debe hacerse junto a una idea adecuada del desarrollo. Como nunca antes en nuestro pasado, el paradigma del desarrollo está en cuestión no sólo en la región, sino en el mundo entero. Para los sudamericanos el tema es complejo porque nos encuentra en un momento de extraordinaria bonanza económica merced a los precios de nuestras materias primas, esto hace más difícil comprender que el rentismo basado en la extracción, el desarrollo industrial modesto y la falta de comprensión de la importancia de la investigación y la innovación como motores inexcusables de un nuevo modelo de crecimiento, pueden hacernos perder una coyuntura preciosa.

Desarrollo y crecimiento deben hoy ir de la mano de políticas sociales intensas para derrotar la pobreza, pero no ya en la lógica de reducir porcentajes de carencia, sino en la de incorporar a quienes eran pobres en la vida activa y sobre todo, hacerlo desde la perspectiva del respeto individual y colectivo por los logros que quienes salen de la pobreza consiguen con su propio esfuerzo y no por el circuito perverso de la ayuda como disfraz de la caridad.

No es una tarea fácil porque a ella se suma el problema del cambio climático, la fragilidad del medio ambiente y los riesgos de corto y mediano plazo para nuestras naciones en cuestiones tan críticas como el agua y la energía.

Lo extraordinario es que el camino y los tropezones que en él hemos tenido nos han dejado importantes lecciones. Tenemos una sólida conciencia democrática, entendimos que el manejo responsable de la economía no es una cuestión de ideologías sino de buen sentido, que debemos consolidar las instituciones políticas en un equilibrio adecuado entre representación y participación. Sabemos que la nueva generación es portadora de instrumentos y potencial extraordinario para encarar mejor la brecha tecnológica. Hemos asumido también que el Estado no es prescindible en asuntos cruciales como la salud, la educación y la justa redistribución y, sobre todo, que sólo el Estado puede encarar adecuadamente políticas sociales más justas. Finalmente, hemos comprendido que no se puede crecer y desarrollarse sin igualdad. Igualdad de oportunidades, movilidad social y participación colectiva.

El último punto y el más sensible de todos, quizás todavía en proceso de aprendizaje, es ser conscientes de que no es posible construir una sociedad entre iguales sino comprendemos que como ciudadanos tenemos tantos deberes como derechos, y que la responsabilidad de hacer posible una sociedad mejor no es tarea que se delega en unos y se descarga en otros. El pacto Estado-sociedad es un pacto que pasa por la responsabilidad compartida entre gobernantes y gobernados.

Democracias de calidad para una nueva ciudadanía

Michelle Bachelet ¹

Hacia fines de la década de los ochenta, se hablaba de que aquella había sido “la década perdida” para nuestra región. Veinte años más tarde, se dice que la segunda década del siglo 21 puede ser “la década de América latina”. ¿Se justifica tanto optimismo? ¿Se ha encarrilado finalmente América Latina en la senda del desarrollo en democracia? A mi juicio, el optimismo es plenamente justificado, mas no así la complacencia. Una nueva ciudadanía emerge en la región, y nuestras democracias deben estar a la altura de lo que ella exige.

América Latina ha avanzado mucho en los últimos años. Luego de la así llamada “tercera ola democrática”, hoy la democracia se confirma como único método legítimo para la generación de autoridades, a la vez que se aprecia un gradual proceso de consolidación de las instituciones y procedimientos que se requieren para que el sistema democrático funcione adecuadamente.

El proceso no ha sido fácil; aun restan importantes desafíos en materia de libertades públicas y derechos civiles básicos, en derechos económicos y sociales de la región; aun debemos avanzar en mayor igualdad de derechos para las mujeres, mayor integración y participación y -muy centralmente- en materia de seguridad ciudadana. Pero el avance ha sido notorio. Luego de varias décadas donde se sucedían los golpes de Estado y los gobiernos democráticos que terminaban su período eran clara excepción, durante los últimos 20 años hubo apenas un golpe en la región y solo tres intentos fallidos. Existieron otras interrupciones a los mandatos constitucionales de presidentes democráticamente electos, pero la salida de la crisis en aquellos casos se dio dentro del margen de la autoridad civil.

Por otro lado, la región mostró durante la primera década del nuevo siglo tasas de crecimiento económico superiores al 5% promedio, sólo interrumpido por la crisis financiera internacional de 2008-2009. Con todo, América Latina ha sido una de las regiones que de mejor manera enfrentó la crisis mundial, y quien más rápidamente se ha recuperado, retomando el impulso anterior. Ese crecimiento económico,

1 Presidenta de la República de Chile (2006-2010)

sumado al impulso de sostenidas políticas públicas, llevó a una mejora significativa en numerosos índices sociales. El índice de pobreza cayó en los últimos diez años del 44% al 33%, mientras que la indigencia disminuyó del 18,7% al 12,9%. Los índices de mortalidad infantil, desnutrición, alfabetismo, servicios sanitarios, entre otros, mostraron significativas mejoras en estos años. Incluso la porfiada desigualdad latinoamericana —una de las regiones más desiguales del mundo— mostró un leve retroceso, cayendo el índice de Gini de 0,543 a 0,522 en el período 1999-2008. Sin embargo, una pregunta está pendiente en la mayoría de los países en este ámbito: cuánto más podríamos progresar, crecer, y vigorizar la economía con una mayor participación e integración económica de las mujeres, ya sea en más y mejores empleos, acceso a créditos, derecho a la tierra, educación y capacitación, etc.

Las perspectivas económicas y sociales de la región para los próximos años siguen siendo auspiciosas --más allá de las turbulencias que se aprecian en la economía internacional en estos días. Por tanto, existe base para un razonable optimismo en la región.

Pero el avance trae sus consecuencias. Sacar de la pobreza a más de 40 millones de latinoamericanos significa que esos ciudadanos pasan a engrosar las filas de la clase media, a veces en condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgo de caer nuevamente en la pobreza. Superadas necesidades urgentes en materia de vivienda, educación o salubridad, comienzan a surgir demandas por la calidad en estas prestaciones. Ya no se trata, por ejemplo, de aumentar la cobertura educacional, se trata de aumentar la calidad de la enseñanza y de que ésta se encuentre equitativamente distribuida en todo el territorio. Ya no se trata, por ejemplo, simplemente de proveer un techo a los desamparados, se trata de hablar de calidad de vida en la ciudad, condiciones urbanas, áreas verdes, transporte público.

Y no sólo cambian las demandas, también cambian los demandantes. Aumenta aceleradamente el nivel de información y exigencia de los ciudadanos respecto de sus autoridades. Cada generación acumula 3 o 4 años más de escolaridad que la generación anterior. La tasa bruta de matrícula en enseñanza secundaria sube en promedio 20% en los últimos diez años. La enseñanza terciaria sube en un 30%, llegando al 35% de matrícula. La brecha digital no se da entre ricos y pobres, sino que entre jóvenes y viejos. En mi país, Chile, existen 7,6 millones usuarios de Facebook, en un país de 17 millones de habitantes que posee 8,3 millones de internautas, a la vez que prácticamente nueve de cada diez jóvenes interactúa periódicamente en redes sociales como el propio Facebook, Twitter o LinkedIn. Todo ello abre inéditos y masivos espacios de conversación y debate, de manera paralela a las estructuras políticas y a los medios de comunicación tradicionales. Ese acceso a Internet --sea acceso fijo en la casa o escuela, o sea crecientemente a través del teléfono celular-- hace que estos jóvenes y adultos jóvenes tengan acceso a un volumen de conocimiento que nunca antes estuvo tan democráticamente disponible para la población.

En definitiva, comienza a gestarse una nueva ciudadanía en América Latina. Si antes se trataba de lidiar con el retraso de nuestra población rural y con la marginalidad que provocaba la migración del campo a la ciudad, hoy se trata de enfrentar el desafío de una clase media de primera generación, más empoderada, mejor educada,

que comienza a dejar atrás necesidades básicas, aunque persiste en condiciones de fragilidad, y comienza a exigir calidad y equidad a todo nivel. Aquello coloca un importante desafío a la autoridad democrática y generará, tarde o temprano, la necesidad de reformas institucionales que den cuenta de los sueños y temores de aquella nueva ciudadanía, y abran cauce para la expresión de sus demandas.

El peor error que puede cometer la clase política es negar esta realidad y pretender mantener las estructuras tal cual, echando mano al marketing y el populismo asistencialista para gobernar sin sobresaltos. Es errada aquella mirada porque intenta negar lo que es un cambio social mucho mayor. Es deber de todos en el continente revisar cómo podemos profundizar la democracia aun más; cómo podemos perfeccionar los mecanismos de elección y cómo podemos incentivar la participación ciudadana; cómo podemos vincularla más a las necesidades de las personas; y cómo podemos hacer que los derechos ciudadanos sean efectivamente respetados. En definitiva, cómo aportamos permanentemente para construir democracias de calidad en América Latina.

Hemos visto en numerosos países que ha sido la ciudadanía la que ha presionado por mayores cambios y mayores espacios, a veces desde la política, otras veces desde la movilización en la calle. Es hora de atender esa demanda.

Un primer desafío es hacer más perfectamente representativa la democracia representativa. Después de años de muchos experimentos y democracias con los más variados apellidos, la democracia que se expresa a través de elecciones libres, periódicas, donde se eligen representantes del pueblo para legislar y dirigir los destinos de la nación, parece no ser una idea cuestionada. A su vez, es necesario modificar los sistemas electorales allí donde la ciudadanía aprecia que las reglas no favorecen la representatividad de los electos y que no proveen un mínimo marco de incertidumbre y competitividad en el sistema político. En otras palabras, nada atenta más contra la representatividad de la política que ver a una clase política que se elige y reelige eternamente, porque las reglas favorecen la estagnación y no el recambio.

También es necesario promover la mayor inclusión posible en los procesos electorales. La tecnología puede ser una gran ayuda. Reformas como la inscripción automática en los registros electorales, o aquellas que facilitan el acto del sufragio a través del voto electrónico, el voto a distancia y el voto adelantado, pueden ayudar a motivar al electorado, especialmente a los jóvenes.

A su vez, incluir no significa sólo que todos elijan, sino que todos también puedan ser elegidos. En este sentido, normas que favorezcan la participación equilibrada de hombres y mujeres en los cargos de elección popular se hace imprescindible. Sólo el 20,1% de los representantes en la Cámara Baja, y 19% en la Cámara Alta, son mujeres hoy día en América Latina.

Junto a ello, una adecuada regulación de control de gasto y financiamiento público de las campañas electorales puede generar mayor competencia, mejores mensajes y atenuar, en parte, la desmedida influencia del dinero en la política, y lo que es peor, su inequitativa distribución. A su vez, este tipo de legislación puede servir para fortalecer los partidos políticos, los que hoy se encuentran en el más bajo nivel de

estima ciudadana. Según el Latinobarómetro 2009, 75,6% de los encuestados en la región tiene poca o ninguna confianza en los partidos políticos.

Finalmente, la democracia representativa debe fortalecer sustancialmente las instituciones y los poderes de control y chequeo. La así llamada “democracia delegativa”, aquel estilo de gobierno que privilegia el designio personalista del presidente de turno en desmedro de la institucionalidad, debe ir cediendo paso a una multiplicidad de instituciones y poderes electos en los distintos ámbitos y capas del gobierno, y muy especialmente, descentralizando el poder hacia autoridades locales popularmente electas, con recursos y facultades para gobernar efectivamente sus territorios. La nueva ciudadanía que emerge en América Latina sencillamente no entenderá que sea siempre el mismo grupo de capitalinos los que gobiernan el país a su arbitrio.

Pero además de perfectamente representativa, una democracia de calidad puede plantearse el desafío de ser crecientemente participativa. Nuestra región puede avanzar en reformas que promuevan mayores instancias de participación, sea por la vía electoral representativa –como es la promoción de primarias para la selección de candidatos, o la elección directa de autoridades locales—o bien por la vía participativa –como es la incorporación de mecanismos de democracia directa, como la iniciativa popular de ley, los plebiscitos o los referendos. La discusión está planteada. Existen malas experiencias de cesarismo plebiscitario que hay que procurar evitar. Pero se puede pensar en reformas modernas y eficientes para promover la participación de la ciudadanía en los distintos niveles del gobierno, e ir incorporando paulatinamente las nuevas tecnologías en dicho proceso.

También debemos preocuparnos de la adhesión ciudadana a la democracia. Los estudios de opinión pública nos indican que esta adhesión ha ganado terreno en la región en el último lustro. Sin embargo, hay una voz de alerta en dichos estudios, cuando uno mira el desempeño de años anteriores: la democracia tiende a debilitarse en el imaginario colectivo cuando se producen crisis económicas. Nuestros pueblos no ven, en aquellos momentos, que nuestras democracias sean capaces de responder con prontitud y eficacia a las dificultades y demandas económicas o sociales. Hoy se hace más válida que nunca la reflexión que hacía Carlos Fuentes a comienzos de los años noventa: “Los Estados democráticos en la América Latina están desafiados a hacer algo que hasta ahora sólo se esperaba de las revoluciones: alcanzar el desarrollo económico, junto con la democracia y la justicia social”.

En nosotros está hacer que la democracia pueda responder con prontitud a la demanda económica de los pueblos, y lograr, por ejemplo, que los tiempos de crisis no golpeen casi de manera exclusiva –como ocurría hasta ahora-- a los más vulnerables. En nosotros está hacer de la democracia una poderosa herramienta de inclusión social.

Por último, es muy relevante que nos ocupemos del entorno de libertades en que se desarrolla la democracia. Y aquí es necesario dar una voz de alerta en la región. Porque así como nos costó años desterrar el autoritarismo político, hoy es nuestro deber preocuparnos de aquella suerte de autoritarismo social que recorre América

Latina. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes ha subido en más de 21% en la última década. En países como Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras o Venezuela, la tasa supera los 25 homicidios por cien mil, y en algunos casos supera los 40. Y existen regiones o barrios al interior de los países donde la situación es más grave aún, donde el poder del crimen organizado termina restringiendo la libertad de las personas.

Si nuestros ciudadanos ven perturbados derechos tan básicos como la integridad física, o la libertad de desplazamiento o de expresión, ¿qué diferencia hace para ese ciudadano que el causante de aquella transgresión sea un dictador o una mafia? Es sencillamente una transgresión a sus derechos fundamentales, una transgresión al estado de derecho. Por eso es que nos debemos preocupar preferentemente de garantizar aquellas condiciones básicas de convivencia en nuestras sociedades.

En definitiva, América Latina se encuentra en un momento de oportunidad para consolidar y profundizar su democracia ante la irrupción de una ciudadanía distinta. Lo importante es que tengamos claro los desafíos por delante: perfeccionar sus mecanismos representativos, incentivar la participación, particularmente en mujeres y jóvenes, promover los derechos económicos y sociales, afianzar el imperio de la ley y el estado de derecho. Podemos hacerlo, además, de manera conjunta entre los distintos países, de manera que la agenda de integración regional haga de la democracia de calidad y la inclusión social un objetivo político prioritario.

Crecimiento, desarrollo y nuevas verdades

Ricardo Lagos ¹

La política definida por la ciudadanía está en el fondo de las enseñanzas del siglo XX, y es a partir de los ciudadanos del futuro que Chile y los países de América Latina definirán las características de la sociedad que quieren construir cuando comienzan a caminar hacia los trescientos años.

Las naciones se proponen permanentemente nuevos sueños, nuevas ideas para construir su historia, y así logran hacer realidad las aspiraciones más profundas de su gente. Eso lo hacen sobre la base de un gran grado de consenso. Ese consenso debemos construirlo.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento del Producto Interno Bruto prácticamente se universalizó como medida estándar del crecimiento económico, y éste a su vez, se transformó en el objetivo final de las políticas de desarrollo. Aquello tenía su historia, ya desde la revolución industrial se pensaba que un aumento en la producción de bienes acarrearía un mayor bienestar y mejores condiciones de vida para sus integrantes. Sin embargo, hoy, por primera vez, constatamos que en los 30 países más ricos del mundo el crecimiento de la economía ya no implica, necesariamente, una mejora en los indicadores sociales, de salud o de educación.

Este no es un dato menor para varios países de América Latina que, colocados en el nivel del denominado desarrollo medio, sienten como una meta cercana llegar al umbral de país desarrollado. No más allá de los próximos diez años Chile debiera lograrlo, si entendemos por “país desarrollado” el que ha alcanzado un ingreso por habitante de 20 mil dólares por año. Los que vienen serán también años positivos para muchos de nuestros vecinos en el continente. El motor de la economía china seguirá empujando el crecimiento de la región: cuando China crece un punto porcentual, países como el nuestro crecen al menos un 0,4%. Ello significa que si China sigue creciendo a un ritmo de 10% anual, tenemos garantizado un crecimiento del orden del 4%.

1 Presidente de la República de Chile (2000-2006), Secretario General de FLACSO (1972-1974).

Pero no confundamos crecimiento económico con desarrollo moderno sustentado en una distribución con equidad: ya existe suficiente información como para no mezclar una cosa con otra. Como ha dicho hace poco la CEPAL, hay que tener “crecimiento con igualdad”, pero a ello se llega por la vía de la “igualdad para el crecimiento”. En Chile esa es la gran tarea que tenemos al frente: definir hoy qué tipo de sociedad queremos construir durante los próximos veinte años, y abordar, ahora, los cambios necesarios para sentar las bases de ese futuro. Nadie lo hará por nosotros.

Tomemos algunas referencias de recientes estudios globales, como es la relación entre ingreso per cápita y esperanza de vida. El estudio de Wilkinson & Pickett, *The Spirit Level*, señala (con datos del 2008) que Cuba tenía un ingreso per cápita de US\$9.000, Costa Rica US\$11.500, Uruguay US\$12.200 y Chile US\$15.000, la esperanza de vida coincidía con países como Grecia, con US\$ 32.000 per cápita, Finlandia con US\$37.200 y Noruega con US\$55.200, entre 78 y 80 años. Claramente, la relación directa entre crecimiento económico y mejoramiento en los indicadores sociales es nítida en las primeras etapas de desarrollo, pero una vez que se alcanza el límite de US\$20 mil de ingreso anual por habitante, lo central pasa a ser la distribución del ingreso.

Por eso, si se toma un país sólo con un ingreso de entre US\$1.000 y US\$3.000 dólares (Zimbabwe, por ejemplo) la esperanza de vida es de poco más de 40 años; si se miran países cuyo ingreso por habitante se acerca a los US\$8.000 (como El Salvador), esa cifra de posibilidad de vida llega a los 71 años. Los que ponen el ojo sólo en el crecimiento como referencia pueden considerarlo una ratificación de sus análisis. Pero cuando se ve en detalle lo que ocurre en los niveles superiores hay más de una sorpresa. Así, la esperanza de vida en Estados Unidos es inferior a la de Japón, a pesar de que Estados Unidos tiene un ingreso superior. Más notable aún: países como Grecia o Nueva Zelanda, cuyo producto corresponde a la mitad del de Estados Unidos, tienen una esperanza de vida superior.

Otro antecedente generado por el mismo estudio está relacionado con el denominado “índice de satisfacción” (como se siente la gente en la sociedad donde vive y con las posibilidades que tiene). También se le ha llamado “índice de felicidad”. ¿Y qué encontramos aquí? En una primera etapa, es cierto que la correlación entre ingreso y percepción de bienestar es muy clara y directa: por cada aumento del ingreso por habitante, la población alcanza un mayor grado de satisfacción o “felicidad”. Pero luego, a partir precisamente del momento en que se alcanza un ingreso por habitante de US\$20.000, la correlación entre ingresos y satisfacción desaparece. La satisfacción, presente o ausente, ya no está determinada por el ingreso, sino se la vincula con otros factores.

En países como Colombia, Brasil, Chile y Uruguay, los índices de satisfacción andan alrededor del 80%, donde el per cápita se mueve entre US\$11.000 y US\$15.000 per cápita. El tema es que el índice de satisfacción de estos países está por encima de Italia (con US\$31.000) o Grecia (US\$29.000), o levemente debajo de Alemania con sus US\$36.000 por habitante. Lo que nos dicen esos datos es que otros referentes pasan a tener mayor prioridad, para saber si una persona se siente más satisfecha en una sociedad calificada de país desarrollado.

¿Qué es lo que la gente empieza a querer cuando ya no es la pobreza la batalla principal y por todos lados se dice que el país tiene más? Por ejemplo, la cohesión social, y por cierto, asociadas a ella, una alta movilidad social, igualdad de oportunidades, acceso a la educación. Todos asuntos que dependen, básicamente, de una distribución del ingreso más igualitaria. A la larga, el nivel de cohesión social tiene que ver, necesariamente, con una sociedad con más igualdad, donde las diferencias entre los niveles de ingresos se han acortado.

Aquí es donde varios países de América Latina tienen una tarea por cumplir. Los costos de la desigualdad son muy amplios y están debidamente acreditados por las estadísticas. Países más igualitarios del mundo desarrollado tienen menos homicidios por cada 10.000 habitantes que otros países más desiguales; países más igualitarios tienen un menor porcentaje de la población en prisiones, exhiben un menor consumo de drogas y, en general, tienen mayores oportunidades de vida que los países más desiguales.

La pregunta, entonces, es qué tipo de distribución de ingreso quieren tener países como Chile u otros, que aspiran a ser un país desarrollado en los próximos 10 o 12 años. ¿Queremos realmente convertirnos en una sociedad más igualitaria? ¿O simplemente el de la distribución más equilibrada del ingreso es un tema que no resulta relevante hoy, y que veremos más adelante cómo resolver?

Se está abriendo una etapa de nuevos desafíos políticos en América Latina. Y en ella, progresivamente, el tema de la distribución del ingreso será clave. ¿Dónde deberíamos poner nuestra mirada? En países, como Japón, Finlandia o Bélgica, donde el 20% de la población perteneciente al quintil más alto tiene un ingreso promedio de entre 4 y 5 veces el promedio del quintil más pobre. Una realidad muy diferente de la de Estados Unidos o Singapur, donde el quintil más rico tiene un ingreso 8,5 o 9 veces mayor que el quintil más pobre. Y esto tiene efectos directos en donde se ubica un país cuando se miden sus índices de salud y problemas sociales: si Noruega u Holanda muestran mejores índices que Canadá, Francia o Australia es porque esos indicadores coinciden con aquellos que dan cuenta de una mejor distribución del ingreso.

Sabemos perfectamente todo lo que nos falta por hacer. Una vez Fernando Henrique Cardoso dijo una frase elocuente al respecto: “no somos el continente más pobre del mundo, pero somos el más desigual”.

Claro, más de algo hemos hecho en la perspectiva correcta. Ahí están los avances logrados en Brasil y México en disminución de la pobreza. En Chile, entre 1990 y 2010, la pobreza se redujo desde un 40% a un 11% o 15% de la población según el indicador que se use para medirla (el de Naciones Unidas o el del gobierno). A pesar que el 20% más rico tiene un ingreso promedio 14 veces mayor que el ingreso promedio del 20% más pobre, se logró reducir la desigualdad a unas 7,8 veces al impulsar una política social enfocada en los grupos de ingresos más bajos.

¿Se puede hablar de cohesión social en una región con semejantes niveles de desigualdad? Como se ha venido indicando la relación entre distribución del ingreso e indicadores sociales es clara y directa en los países desarrollados. Por ello es tan

importante ahora que seamos capaces de crecer poniendo especial énfasis en la distribución del ingreso.

Creer no basta para alcanzar el desarrollo. Es una condición necesaria, pero no suficiente: sólo el primer paso. Lo que define el desarrollo es el nivel de vida que alcanzan los sectores más modestos, las garantías, derechos y oportunidades que tiene la mayoría, la renovación de las elites en base al mérito, el nivel de cohesión social, seguridad, libertad y práctica democrática logrados por una sociedad.

América Latina y Chile debemos dar un salto cuantitativo y de largo plazo, y definir políticas de Estado en un conjunto de materias. La sociedad tiene que ser convocada para consensuar, más allá de las diferencias políticas, un conjunto de temas que expresan los grandes desafíos del futuro. La situación general de Chile hoy es distinta, y muchos instrumentos y herramientas que veníamos utilizando han alcanzado su límite, como ocurre, por ejemplo, con los subsidios fiscales. Es el momento de cambiar de mirada. En síntesis América Latina y Chile tendrán que enfrentar algunos desafíos en los próximos veinte años relacionados con temas como la democracia 2.0, la revolución de la educación y el camino a una sociedad de garantías y obligaciones. En muchos de estos asuntos, por cierto, podríamos tomar caminos muy diversos, con resultados muy diferentes: por ello necesitamos abordarlos con una mirada de largo plazo y teniendo claras las consecuencias de las decisiones que se adopten. Necesitamos traducir sus implicancias para la vida cotidiana del ciudadano común.

Pero las diferencias son aún muy grandes y más aún cuando se cruzan con indicadores de calidad. Como hemos dicho en Chile y otros países de la región, hay que pensar en un nuevo pacto fiscal, con una reforma tributaria profunda que permita mejorar la distribución de ingresos después de impuestos, cosa que hoy día no sucede. Ese es, sin duda, el desafío mayor.

Pero, por encima de todo, se trata de poner bien la brújula. No sólo es afirmar que crecimiento no es lo mismo que desarrollo, eso ya lo sabemos. Lo importante es definir que – si queremos sociedades sanas y cohesionadas – ese desarrollo debe ser con una distribución justa y con una vigencia efectiva de la palabra igualdad. Y ello debe asumir las nuevas dimensiones de la democracia en tiempos de redes digitales (democracia 2.0), de una educación donde convergen calidad y continuidad; de una reformulación del trabajo y sus espacios; de los derechos y garantías para la salud.

Democracia 2.0

Sin más y mejor democracia las posibilidades de abordar otros desafíos se reducen drásticamente. La calidad de la política, entendida como la capacidad de construir acuerdos de largo plazo en beneficio del país, es clave para el éxito de cualquier empresa colectiva.

En una sociedad democrática los individuos son iguales en derechos y deberes, y el voto no depende de la capacidad de consumo. El desarrollo es la ampliación creciente de las libertades, de las posibilidades y de los derechos de las personas. No hay dictaduras progresistas; no hay progreso sin democracia.

La democracia, en último término, es la decisión de los ciudadanos respecto de cuáles son los bienes públicos que se debe garantizar a toda la población, y en qué magnitud se han de entregar y las definiciones estratégicas del tipo de sociedad que se desea. La voluntad ciudadana toma esas decisiones a través de las instituciones de la democracia, y es esa voluntad ciudadana la que en el largo plazo se constituye en el bien común que debe ser cautelado por las instituciones del Estado.

La democracia representativa, que garantiza nuestras libertades, debe abrirse a esta nueva realidad para fortalecerse: y esta es una tarea de los partidos políticos, del parlamento y de los gobiernos. La democracia debe cambiar sus prácticas, tener legitimidad política y valor ético ante los ojos de los ciudadanos.

De la gradualidad a la revolución de la educación

Un país cohesionado es aquel en donde todos tienen la percepción, o incluso la certeza, de que independientemente de la cuna en que nacieron el sistema educacional les asegura igualdad de oportunidades. Si por igualdad de oportunidades entendemos la posibilidad de acceder a educación de calidad más allá de la capacidad de pago de cada uno, tenemos aquí una tarea todavía pendiente, no obstante lo mucho que se ha avanzado.

Todos coinciden en que esta es la gran batalla que debemos seguir dando, pero para darla hay que entender que se trata de un camino de largo aliento, donde nada se inventa de la noche a la mañana, y que la única forma de avanzar es estableciendo, como país y región objetivos en el largo plazo.

En el mundo del conocimiento se debe aprender permanentemente. Por ello la educación del trabajador será un elemento distintivo de los próximos decenios, para crecer humanamente. Esto hace que a ratos la frontera entre educación formal y la permanente para mejorar habilidades laborales tiendan a complementarse con otras.

Sin embargo, el indicador que mejor predice los éxitos educacionales es, en último término, la distribución de ingresos de cada país. Por ello, también para mejorar la calidad de la educación necesitamos avanzar hacia una distribución de ingresos más igualitaria.

Avanzar a una sociedad de garantías y obligaciones

La pregunta central aquí es cómo construir una sociedad capaz de asegurar las garantías fundamentales para que todas las personas tengan acceso equitativo a las oportunidades de progreso y de protección social. Este debate está abierto en todos los países que han alcanzado un grado de desarrollo mayor que el nuestro. Las experiencias históricas son variadas, y todas se ven obligadas a readecuarse a los desafíos de la economía globalizada, de los cambios demográficos y las migraciones. Así ocurre con la experiencia norteamericana, sostenida en una red de seguros privados; con la de los países escandinavos, altamente solidaria y con un exigente nivel impositivo; y con la de otros países europeos, con un nivel solidario e impositivo moderado.

Se trata de concebir, con el mayor rigor político y técnico, una sociedad que establezca un límite de calidad de vida bajo el cual ninguna persona debería vivir, y que defina un horizonte al que toda la población puede llegar. Esto es construir una sociedad de garantías.

Esto es esencial: ¿qué sociedad queremos construir? Estados Unidos destina un 17% del PIB en salud, mientras Europa sólo destina un 10%. Sin embargo, Europa tiene mejores indicadores sanitarios y de esperanza de vida que Estados Unidos. Son sistemas de protección social distintos, y por ello no es indiferente el camino que en este ámbito definamos.

Los latinoamericanos ya debemos saber que, más allá de los US\$20.000 per cápita, comienza un territorio de nuevas verdades políticas y sociales, las cuales sólo traerán satisfacciones si hacemos bien las cosas. Para ello. Como lo señaló la XVII Cumbre Iberoamericana, realizada en Santiago de Chile, convocada para levantar como referente común la búsqueda de la cohesión social, el primer punto rescata una trilogía virtuosa. Allí se señaló como primera meta: “Asegurar un crecimiento económico perdurable que garantice el desarrollo humano sostenible y la capacidad del Estado para implementar políticas y programas con ese fin”.

Países como los nuestros requieren en el siglo XXI de un Estado fuerte y con capacidad de impulsar políticas y programas que respondan a las exigencias de sociedades desafiadas por la modernidad, a la vez que generen las condiciones para un despliegue sano e innovador de la economía. Es decir, un mercado orientado al crecimiento económico persistente y con reglas claras. Y, por cierto, una Sociedad donde el desarrollo humano garantice las aspiraciones de los ciudadanos y sus afanes por tener una mejor calidad de vida.

Un Estado moderno, exigencia de los nuevos tiempos

Eduardo Frei Ruiz-Tagle ¹

Dar gobernabilidad a nuestras democracias implica hacer un gran esfuerzo por adecuar las estructuras del Estado a las exigencias del mundo contemporáneo. Se trata de forjar la nueva relación entre democracia y Estado, ajustando sus objetivos, procedimientos y, muy especialmente, su vinculación con los ciudadanos, quienes, a su vez, tampoco son los mismos que habían hasta hace muy pocos años atrás.

Como todos sabemos, hacia fines del siglo XX comenzó a perder vigencia el concepto de Estado paternalista. Las bases fundamentales que alentaron la idea del “estado interventor” desaparecieron al surgir una dinámica que buscaba aumentar las capacidades de los órganos sociales intermedios para definir sus fines y tareas con autonomía e independencia del Estado.

Hoy las empresas públicas ya no son la fuente principal del dinamismo económico, como ocurriera, principalmente, entre los años cuarenta y setenta, cuando promovieron el desarrollo de nuestros países. Asimismo, cambió el sistema financiero que actualmente está representado por un mercado mayoritariamente privado y de alta competitividad entre los agentes que lo componen; las políticas proteccionistas están cada día más en desuso, dando paso a una política de comercio internacional mucho más abierta, vigorosa y desregulada; los criterios de planificación cedieron ante el mercado como elemento central para la fijación de los precios, la decisión de las inversiones y la remuneración de los factores productivos.

Ante esta nueva realidad, surgió el desafío de modernizar el Estado para adecuarlo a los nuevos tiempos. Esto originó una serie de interrogantes: ¿Cómo hacerlo? ¿Cuáles serían los rasgos que configurarían este nuevo Estado? ¿Cuál sería su ámbito de acción?

Algunos más conservadores promovieron a partir de los años ochenta una visión neoliberal que, en su versión más extrema, reniega del Estado por suponerlo un tipo de organización condenado a ineficiencias graves e insalvables. Lo consideran una

1 Presidente de la República de Chile (1994-2000). Senador de la República de Chile.

especie de mal necesario que se debe soportar, pero restringiendo al máximo su ámbito de acción.

La idea neoliberal del Estado llevó a que su modernización se entendiera como una progresiva reducción en cada una de sus áreas no sólo en su rol empresario, sino también en su labor de asistencia social a través de los programas de salud, educación, vivienda, desarrollo de la infraestructura, ciencia y tecnología, por citar sólo algunos.

La aplicación de esas políticas causó el descrédito de ellas mismas. La reducción del Estado en áreas tan sensibles como las nombradas condujo a verdaderas catástrofes sociales. Aumentó la pobreza y la brecha entre ricos y pobres, el descuido de la infraestructura creó cuellos de botella que amenazaron con estrangular el crecimiento económico y la caída de los servicios estatales originó nuevas trabas a la sociedad en su conjunto e incluso a la misma empresa privada.

Tal vez el mérito que se pueda rescatar de esta visión simplista e ideologizada, es que trajo a la luz las serias deficiencias en que se desenvolvía la acción estatal, permitiendo tomar conciencia de que el Estado requería de modernizaciones muy profundas.

Esta doble crisis, la del Estado interventor primero y la del Estado neoliberal después, posibilitó el surgimiento de un tercer enfoque que yo considero más positivo y constructivo. Este nos señala que el Estado, a través de cambios adecuados, puede constituirse en un instrumento necesario, valioso y beneficioso.

Seamos claros, en las sociedades hay problemas sociales enormes que sólo el Estado puede asumir y hay exigencias de equidad social que el Estado debe atender si aspiramos a forjar una comunidad basada en ideales y valores morales, y no en una suma de intereses individuales que luchan despiadadamente por la riqueza y el poder.

El Estado, al readecuar su organización, debe centrar su interés en alcanzar la equidad social, lo que supone aumentar el gasto social en educación, salud, vivienda e infraestructura, haciendo esfuerzos por asociarse con el sector privado y así incrementar la eficiencia en aquellas áreas en que no es capaz de lograrlo por sí solo.

¿Por qué modernizar?

En el caso de Chile, al retornar la democracia en nuestro país, el año 1990, nos encontramos con un Estado atomizado, que se había olvidado de atender las necesidades de la gente, especialmente de los más pobres, y cuya capacidad operativa estaba muy lejos de poder satisfacer las demandas de eficiencia y rendimiento necesarias para enfrentar en forma más dinámica el desarrollo del país.

Había que resolver con urgencia los serios problemas de carácter administrativo que se expresaban en estilos de gestión arcaicos y obstructivos, recursos humanos mal canalizados y exceso de burocracia, que dañaban severamente la integridad de las políticas públicas y el prestigio de la democracia. Si teníamos la intención de convertirnos en un país desarrollado, era fundamental modernizar el aparato estatal.

El diagnóstico de los gobiernos democráticos posteriores a 1990 fue precisamente ese: había que replantear el Estado. Y replantear el Estado significa hacer de éste un agente del progreso por la vía de alcanzar un estilo de gestión desburocratizada y orientada más por los resultados que por las rígidas normas de antaño. Significa introducir cambios en la cultura y en los diseños administrativos para reducir el número de trámites y el tiempo de demora de éstos. Significa aumentar la transparencia estableciendo exhaustivos mecanismos de control que permitan detectar las áreas susceptibles de caer en conductas anómalas, y sancionar con rapidez y sin contemplaciones los casos de corrupción. Significa mejorar conocimientos y hacer efectiva la disciplina fiscal mediante la capacitación y adopción de nuevas tecnologías.

En suma, modernizar la gestión pública significa hacer un uso eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles, de manera que el Estado pueda cumplir el rol que le compete en los procesos de desarrollo integral del país.

Pero hay un punto más importante aún. Modernizar el Estado es una tarea que va más allá de la mera introducción de nuevas tecnologías, de técnicas administrativas más adecuadas o de mejores condiciones de trabajo y de salario. Si bien eso es necesario, lo central de la acción del Estado siempre debe ser la satisfacción de la gente.

La esencia de un Estado moderno es prestar a la ciudadanía un servicio de calidad, adecuado y oportuno, escuchando sus demandas y considerando sus propuestas. Esto implica estructurar todos los elementos técnicos, organizacionales y normativos para que los usuarios que recurren a los diversos servicios públicos queden satisfechos con la atención brindada y, a la vez, desterrar la rigidez cultural, arraigada por años, y las excusas por la carencia de medios o de una inadecuada institucionalidad jurídico normativa.

El cumplimiento de las metas y normativas internas no sirve de nada si la ciudadanía percibe que la atención que se da es mala. Cada una de las personas que trabajan en el servicio público debe asumir la premisa de que están al servicio de la gente y no al revés, porque a la larga los verdaderos evaluadores de su gestión no será su superior jerárquico, sino cada uno de los usuarios que atiende.

A ellos les corresponde fijarse metas ambiciosas, involucrándose con entusiasmo en mayores desafíos, guiados por una ética y un proyecto que les invite a brindar más y mejores servicios a la comunidad.

Son precisamente ellos quienes saben distinguir entre un servicio cordial y uno distante, y también son ellos los que se benefician con la simplificación de trámites, la resolución de problemas y la transparencia, y la aceleración de los procedimientos administrativos.

Concretamente, se trata de provocar una verdadera revolución, en que la cultura de súbditos sea reemplazada por una cultura de ciudadanos.

El Estado nunca debe perder de vista que su fin es servir y valorar a los ciudadanos. Al hacerlo, estará protegiendo a los más débiles, derrotando la exclusión y propiciando la generación de una ciudadanía participativa e informada. A la vez, fomentará la

eficiencia en el sector público y tanto los directivos como los funcionarios obtendrán el reconocimiento que merecen.

La necesidad de reimpulsar la modernización del Estado

Hoy este desafío permanece vigente no sólo en Chile, sino en toda Latinoamérica. Si nuestros países quieren entrar a una fase de desarrollo es fundamental reimpulsar un decidido proceso de modernización del Estado, de acuerdo a las condiciones actuales, las que, ciertamente, no son las mismas a las que había hace veinte años atrás. Hoy, la mayoría de los países de la región han entrado en un acelerado proceso de crecimiento económico. Ello, sin duda, es algo muy positivo, pero a la vez provoca efectos frente a los cuales hay que permanecer atentos. Uno de ellos, es que a medida que el país va creciendo se comienzan a generar demandas por políticas públicas mucho más complejas y con una sociedad que empieza a participar más y a hacerse más exigente.

Por otra parte, los procesos de modernización del Estado que se pusieron en marcha desde la recuperación de nuestras democracias, han pecado, en la mayoría de los casos, de haber avanzado de manera sectorial y no integral.

Una de las excepciones a ello fue la reforma judicial que implementó mi gobierno, la que se tradujo en la transformación institucional más importante que se haya hecho en los últimos cien años en Chile. Dicha iniciativa transformó radicalmente nuestro sistema de justicia pasando del procedimiento penal escrito, inquisitivo y secreto a uno oral y público. Su principal característica fue la separación de la labor de investigar y acusar de las de juzgar, hasta entonces radicada en una sola persona, el juez.

Este proceso tuvo varios méritos. En primer lugar, fue una reforma ampliamente consensuada, pues en su diseño participó no sólo el gobierno, sino también los partidos de oposición y diversas organizaciones de la sociedad civil proveniente del mundo de la academia, de la judicatura y de distintos centros de estudios. En segundo lugar, tuvo un apoyo transversal de todos los sectores políticos, lo que se tradujo en la aprobación por amplia mayoría de todas las reformas legales, varias de ellas de alcance constitucional, que se enviaron al Congreso Nacional, tales como la modificación de la composición de la Corte Suprema, la creación del Ministerio Público y la Ley Orgánica Constitucional que le dio su organización y funciones, entre otras. Y en tercer lugar, su aplicación se fue realizando de manera gradual, completándose en un lapso de cinco años, lo que permitió ir evaluando su impacto y hacer las correcciones que fueran necesarias.

Han pasado doce años desde que se inició la implementación de esta reforma y nadie discute lo beneficiosa que ha sido para Chile. Hoy mi país tiene un sistema judicial mucho más cercano a las necesidades de la gente, más moderno, más ágil, más efectivo y más transparente. A mí me enorgullece que mi gobierno haya logrado impulsar esta iniciativa, no sólo por sus resultados, sino porque demostró que transformaciones de esta envergadura sólo puede concretarse con éxito mediante un amplio acuerdo político y social.

Yo creo que esta reforma es un buen ejemplo para que los países latinoamericanos, incluido Chile por cierto, avancen en estas y otras materias, porque de verdad pienso que llegó la hora de plantearnos objetivos más ambiciosos en cuanto a la modernización del Estado. Esto significa que gobierno y oposición, empresarios y trabajadores, y actores políticos y sociales deben consensuar una agenda amplia, pero muy concreta, que oriente este proceso que –reitero- es indispensable para alcanzar el pleno desarrollo.

Antes de referirme a los objetivos orientadores que debe tener un proceso de este tipo, quiero referirme brevemente a un debate que siempre surge cuando planteamos este tema. Me refiero a la eterna discusión de donde ponemos más Estado y donde ponemos más sector privado.

En lo personal, me parece un debate inconducente. Y les puedo contar mi experiencia como gobernante, cuando invité al sector privado a participar activamente en aquellos ámbitos donde podían jugar un rol importante y hacerlo claramente mejor que el sector público. Y puse más Estado en las áreas en que consideré que éste tenía un papel insustituible. Es así como la asociación público-privada le trajo grandes réditos a Chile y nos permitió, por ejemplo, renovar integralmente nuestra infraestructura vial y productiva, nuestra red de aeropuertos y puertos, y alcanzar una cobertura casi total de los servicios de agua potable en zonas urbanas y de tratamiento de aguas servidas.

Pero como señalé antes, llegó el momento de dar un nuevo impulso a este proceso, el cual – a mi juicio- debe tener tres principios orientadores:

- Incrementar la legitimidad y eficacia del Estado.
- Convertir las políticas públicas en una herramienta de equidad.
- Mejorar la capacidad del país para competir en el mundo globalizado.

1.- Incrementar la legitimidad y eficacia del Estado

Las instituciones públicas ganan en legitimidad en la medida que tienen políticas de calidad y en que los ciudadanos conocen y fiscalizan las políticas públicas. Aquí no hay que perderse: el Estado debe estar siempre al servicio de los ciudadanos y ese servicio debe ser de excelencia.

Pero la legitimidad de las instituciones no sólo debe comprender al Estado como institución, sino que también al sistema político, porque son los partidos y las coaliciones los que asumen la responsabilidad de administrar el Estado.

Por ello, una agenda de modernización del Estado debe necesariamente comprender, de manera conjunta, reformas tanto a la gestión estatal como al sistema político. En este sentido, propongo las siguientes medidas:

En cuanto a gestión del Estado:

- Asegurar el acceso público a la declaración patrimonial de bienes tanto de funcionarios públicos como de representantes electos, y a la vez, establecer

una cuenta escrita y pública en relación a los bienes patrimoniales cuando una persona cesa en el cargo.

- Establecer incentivos para atraer a los mejores profesionales a puestos directivos en el aparato estatal.
- Poner en marcha un plan integrado -de coordinación central y ejecución descentralizada- de formación y capacitación permanente de recursos humanos en el sector público.
- Transferir poder de decisión y recursos en materia de financiamiento y política pública a los gobiernos regionales y locales. · Fortalecer las capacidades institucionales de los servicios públicos a nivel regional y local.

En cuanto a sistema político:

- Promover una reforma al sistema electoral, en caso que se necesite, para incorporar mayores niveles de proporcionalidad y de competencia para elegir los cargos de elección popular.
- Establecer por ley y con financiamiento público la obligación de partidos y coaliciones, de realizar primarias abiertas para seleccionar a sus candidatos a los cargos de elección popular.
- Financiamiento público con rendición de cuentas de los partidos políticos, las campañas y los centros de estudios de los partidos.
- Modernizar los padrones electorales de los partidos creando un sistema de registro público y automatizado.
- Fortalecer las competencias de los servicios electorales, de manera que puedan fiscalizar los procesos internos de los partidos y el gasto electoral.
- Normar las donaciones privadas a los partidos y campañas políticas.
- Regular la relación política-negocios y los conflictos de interés.
- Reglamentar las consultas ciudadanas estableciendo tres tipos de mecanismos: plebiscitos vinculantes a nivel local, iniciativa popular de ley a nivel nacional y presupuestos participativos a nivel local.

2.- Convertir las políticas públicas en una herramienta de equidad

La equidad y la justicia social son esenciales para el desarrollo. Un país desarrollado requiere de un capital social que sólo se obtiene en una sociedad equitativa. Así como el crecimiento económico es una condición necesaria para el progreso, así también la cohesión social es fundamental para aquel objetivo superior.

Así las cosas, la modernización del Estado debe incorporar como un componente central una agenda centrada en la equidad y justicia social.

Dicho de otra forma, si nuestros países no logran avances sustanciales en reducir la enorme desigualdad social presente en sus sociedades, no pueden aspirar a alcanzar el ansiado desarrollo.

3.- Mejorar la capacidad del país para competir en un mundo globalizado

En un sistema internacional regido por las reglas del mercado, la competitividad es una pieza fundamental para el desarrollo.

Entendemos por competitividad la capacidad de un país de mantener sistemáticamente ventajas comparativas que le permite sostener o alcanzar una determinada posición en el concierto internacional. Y al Estado le corresponde un rol vital en la generación de esas ventajas para competir en un mundo globalizado.

Sobre el particular, existen dos aspectos a los cuales hay que atender:

- La generación de aquellas condiciones de competitividad que son las que generan un crecimiento sostenido.
- Estimular la articulación público-privada, porque es fundamental para el desarrollo. Parte importante del crecimiento que experimentó Chile en mi gobierno, especialmente antes de la crisis económica, se debió a la cooperación entre el sector público y el sector privado.

En resumen, modernizar el Estado no sólo es un desafío fundamental para la viabilidad futura de nuestras democracias, sino también es una tarea de vastas dimensiones. Hacerlo es mucho más que abordar reformas relativas a la gestión. También consiste en hacer del Estado un agente capaz de liderar nuestros procesos de desarrollo, de fortalecer la legitimidad de sus instituciones, de propiciar la participación de los ciudadanos, de ser más transparente, de brindar servicios de calidad a la gente y, en definitiva, de ofrecer mayores niveles de seguridad y bienestar a toda la población.

¿Es posible un modelo alternativo de desarrollo? El caso del salto social en Colombia entre 1994-1998

Ernesto Samper ¹

Me correspondió gobernar a Colombia en el periodo comprendido entre 1994 y 1998 cuando estaba en pleno apogeo el modelo neoliberal inspirado por los principios del denominado Consenso de Washington que tenía más de Washington que de consenso y que proponía, entre otras recetas, la reducción del tamaño del Estado a través de privatizaciones; nivelación del déficit fiscal mediante impuestos regresivos, recortes masivos del gasto público y desarmes arancelarios totales; las fórmulas fiscalistas del Consenso finalmente, ni le permitieron a la región mejorar sus niveles históricos de crecimiento ni tampoco sus índices de equidad. Conscientes de esta realidad hemisférica, desde el primer día de mi administración y cumpliendo el programa presentado durante mi Campaña, pusimos en marcha una ambiciosa política social que pretendía, en una primera instancia, equilibrar los costos y desajustes sociales producidos por esta apertura agresiva de la economía y avanzar en una internacionalización selectiva, gradual y concertada de la misma.

“Selectiva” porque entendíamos que el impacto de estas medidas no era el mismo en la moderna industria que en los sectores informales, las pequeñas empresas urbanas o las parcelas campesinas; los costos de la exposición del campo a una competencia abierta con economías agrícolas altamente subsidiadas estaba a la vista; en efecto, el sector agrícola perdió en Colombia, como consecuencia del choque aperturista, 230.000 empleos entre 1991 y 1993 mientras que la indigencia rural, durante el mismo periodo, pasó del 26,7% al 31,2%, profundizando la brecha rural-urbana que se había comenzado a cerrar durante los años ochenta. “Gradual” porque estábamos firmemente convencidos de que el proceso tenía que ir acompañado por una Agenda Interna para el desarrollo que le permitiera al país prepararse para la competencia internacional en temas como el equipamiento de su infraestructura, la asimilación tecnológica y la expedición de una normatividad acorde con las exigencias internacionales. “Concertada” porque discrepábamos de la idea de moda entonces de que las medidas tenían que tomarse de forma pragmática y efectiva, evitando el ruido y las dilaciones que podrían ocasionar los sectores afectados por las nuevas

1 Presidente de la República de Colombia (1994-1998)

políticas. Sindicatos y gremios económicos eran considerados, para el “yuppismo” neoliberal, dinosaurios proteccionistas. Pero había algo más trascendente: nuestra convicción de que la gobernabilidad del país podría verse seriamente afectada si nuestro ingreso al club de los países globalizados, sumado a los costos que estaba pagando el país por el conflicto armado, no se acompañaba de un esfuerzo serio, consistente y sostenido de mejoramiento de las condiciones sociales. Así nació el Plan del Salto Social que orientó la tarea del gobierno durante cuatro años.

El Plan del Salto Social, en esencia, pretendía re direccionar las políticas públicas sociales vigentes para concentrarlas en la generación de mayores niveles de equidad social y participación política; aunque decidimos mantener algunos lineamientos coyunturales de la apertura ya iniciada, particularmente lo referente al desmonte arancelario, la desregulación de ciertos mercados y la protección de la inversión extranjera, nos dispusimos a avanzar en dos campos de largo alcance: el de la competitividad y el de la inversión social. El desarrollo de la estrategia de mayor productividad con énfasis sectoriales nos debía permitir, al hacernos más competitivos en términos internacionales, pasar de la fase de la simple apertura a su verdadera internacionalización mientras el cambio social ayudaría a romper la secular y asimétrica condición de la pobreza y preservar así, a través de una mayor legitimidad social, la gobernabilidad del nuevo esquema.

En el campo social, el Plan se trazó la ambiciosa meta de duplicar durante el cuatrienio el monto de la inversión social respecto al PIB lo cual se consiguió al pasar del 7,8% al 14,4%; no se alcanzó totalmente la meta debido a las dificultades macroeconómicas que aparecieron a mediados del año 1997. La pobreza, por su parte, medida en términos de necesidades básicas insatisfechas, pasó del 33% en 1994 al 27% en 1998, coincidiendo con un mejoramiento de los indicadores generales de calidad de vida. El Plan iba más allá de estas realizaciones cuantitativas al embarcarse en una ambiciosa propuesta de reforma de la institucionalidad social. Para conseguirlo, propuso como premisas, la modernización de los sistemas de prestación y administración de los servicios sociales, la integración de una política macroeconómica anti cíclica con una política social “activa” para que ésta última no fuera considerada como “hermana menor” de aquella y el desarrollo de novedosos mecanismos de participación y control ciudadano -financiados a través de un Fondo de Participación Ciudadana- para acompañar democráticamente la ejecución de los programas y asegurar, de esta manera, su transparencia y eficacia. De hecho, todos los presupuestos de los programas relacionados con una nueva Red de Solidaridad administrada por la Presidencia de la República, fueron debatidos en mesas de trabajo con las comunidades beneficiarias.

Me referiré a dos programas bandera que cristalizaron, en la práctica, nuestra propuesta de un viraje cualitativo en la política de desarrollo del momento. El primero, conocido como el SISBEN (Sistema de Identificación de Necesidades Básicas Insatisfechas), considerado en Colombia como el programa de focalización de atención en materia de salud pública más exitoso y el cambio en la concepción misma de la política macroeconómica para hacerla más social y menos cíclica como lo mencioné anteriormente.

Salud para todos

Hasta mi gobierno, el sistema de salud pública y seguridad social estaba dividido en tres compartimentos aislados, casi excluyentes: la salud privada de buena calidad, que atendía la clase alta; el seguro social, que cubría la clase media aportante y la salud pública, con baja calidad, para atender al resto de la población. La idea prevalente cuando llegué al gobierno era la de privatizar la atención en salud y reemplazar el viejo esquema asistencialista por un mercado de oferta privada y demanda individualizados donde la oferta se atendería a través de un nuevo diseño de empresas promotoras y prestadoras de servicios de salud y el espacio asignado al Instituto de Seguros Sociales como entidad de atención de riesgos de los trabajadores vinculados con contrato de trabajo sería cubierto por las clínicas privadas, acompañadas de seguros prepago.

El Salto Social produjo un cambio radical al integrar los viejos subsistemas e introducir, dentro de ellos, un componente de solidaridad que permitía, partir de unos mínimos prestables, prestar un servicio de salud de calidad aceptable para todos los estratos; así mismo habilitó los servicios seccionales de salud en departamentos y municipios, para atender la cobertura de los sectores marginados social y geográficamente. Para focalizar el servicio hacia los más necesitados responsabilizó al Ministerio de Salud de la universalización del servicio a partir de la utilización del sistema de identificación de necesidades básicas insatisfechas (SISBEN); por primera vez en la historia de la salud en Colombia los pobres tuvieron derecho a exigir, con carnet en mano respaldado por el Estado, la prestación de servicios sanitarios en establecimientos hospitalarios, públicos o privados. Adicionalmente, se habilitó a los hospitales públicos para competir con los nacientes esquemas de prestación privada de servicios sanitarios mediante una nueva estructura de costos hospitalarios basada no en el anacrónico concepto de cama-instalada sino en la de paciente-atendido. Esta revolución de cobertura se hizo sin menoscabo de la calidad del servicio y a partir del fortalecimiento del Instituto de Seguros Sociales como gestor principal de la salud contributiva que atendía, primordialmente, las necesidades de atención de la clase trabajadora del sector formal de la economía. Los resultados fueron contundentes: entre el año 1993 y 1998 la cobertura de salud aumentó del 20% al 64% llegando a cubrir una población superior a los veinticinco millones de personas.

La política macroeconómica de contenido social

Consistentes con el esfuerzo en materia de inversión social, se necesitaba una política macroeconómica más activa o si se quiere, menos neutra, en su impacto social y contracíclica respecto a los flujos de corto plazo, más progresiva en lo fiscal y más redistributiva en el gasto. Para evitar los elevados costos sociales de los ciclos resultantes de una economía abierta, se diseñó, como parte del Salto Social, el establecimiento de redes de protección social de los sectores más vulnerables, como fondos de subsidios directos a la demanda, programas de compensación de ingresos familiares, planes de emergencia para la generación de empleo y fondos de garantías para apoyar operaciones de crédito destinadas a pequeñas empresas.

Faltaba el tema de la concertación de las políticas. Siguiendo los lineamientos de la Constitución Política de Colombia, el Plan del Salto Social fue previamente consultado, antes de llevarlo a consideración del Congreso, con todas las minorías, los entes territoriales y los agentes económicos cuyas inquietudes, además fueron examinadas en la mesa de un Pacto de Productividad, Precios y Salarios (Ley 242 de 1995), en el cual se concretaron las líneas generales de desindexación concertada de la economía, la asignación de fondos públicos para fines sociales y los compromisos específicos relacionados con la descentralización, la transparencia y la productividad del gasto, los ajustes salariales y los reconocimientos de esfuerzos sectoriales de productividad año tras año.

También buscamos que la política económica actuara de manera anti cíclica, es decir, que no profundizara las situaciones recesivas en tiempos de crisis ni exacerbara las aceleraciones propias de los tiempos de bonanza para no seguir el ejemplo de las políticas económicas, aplicadas en la región en la segunda mitad del siglo XX, que actuaron pro cíclicamente, agudizando las crisis en lugar de aliviarlas; esta incapacidad latinoamericana para manejar las bonanzas encuentra explicación en la muy frecuente "subestimación del riesgo colectivo que conlleva el auge" (Jose Antonio Ocampo) y la marcada tendencia a trasladar a los estratos inferiores los costos de las "destorcidas" de las crisis a través del recorte de la inversión social.

¿Existe la posibilidad de un modelo alternativo e desarrollo?

Recogiendo algunas reflexiones que presenté en un reciente debate sobre el Salto Social en Colombia podría decir que con el final de la Guerra Fría quedó claro que el capitalismo no tiene en el siglo XXI sino un enemigo: él mismo. Así lo está demostrando la profunda crisis en que ha entrado la denominada ideología neoliberal que sirvió de patrón doctrinario de todos los cambios sucedidos al terminar la Guerra Fría. La doctrina de la libertad de mercados partió de dos falsos supuestos: el de que más capitalismo conduce a más democracia y el de que la moral sólo es compatible con el interés privado. Los conflictos sociales y los escándalos de corrupción en distintos países de América Latina se están encargando de contradecir, al menos a nivel regional, la validez de estos axiomas.

En efecto, en América Latina, la democratización de sus sistemas políticos -en los últimos diez años las quince democracias de la región han asistido a la celebración de ciento veinte elecciones- ha coincidido con el recrudecimiento de sus conflictos sociales de gobernabilidad resultantes de la aplicación del nuevo modelo de apertura económica. Nunca, como hoy, habían resultado tan válidas las premoniciones de Karl Polany cuando afirmaba en su libro *La Gran Transformación*, publicado en 1944, que "los mercados no pueden existir por fuera del contexto social donde actúan sin trágicas consecuencias". Estos conflictos de gobernabilidad ocurrieron en momentos en que se encontraban más debilitados los partidos políticos tradicionales por la crisis del sistema de representatividad tradicional y las fuerzas sociales por la desintegración de sus esquemas organizativos. Desde entonces la izquierda, por ejemplo, ha vivido un repliegue comunitario en sus filas a medida que importantes minorías, como los ecologistas, las mujeres y los indigenistas han conformado organizaciones autónomas para luchar por sus intereses. Mientras tanto, la derecha, como anota póstumamente

Tony Judt, ha venido creando “hechos de gobierno” que generan credibilidad en la capacidad de gobernar así no sean populares. A este desdibujamiento contribuyó también el alejamiento del “corazón” que representan las juventudes contestatarias que hoy sólo palpitan con las campañas mediáticas en contra de la política (y la corrupción que ella se supone encarnar) y a favor de la utopía de la modernidad del mercado que les permite mantenerse integrados simbólicamente a través del Internet así socialmente se encuentren desintegrados (Hopenhayn). Se añade el debilitamiento de los sindicatos, fragmentados, satanizados y burocratizados por fuerzas de opinión que han logrado que se confunda, irresponsablemente, la flexibilización laboral con el desaparecimiento de las organizaciones de trabajadores de base.

El discurso neoliberal es fuerte porque está respaldado por los que viven de él y controlan la información que lo legitima; es evidente empero que el esquema neoliberal sólo funciona en buenos tiempos y que, como señala Ulrich Beck, “se encuentra manifiestamente desprovisto de una respuesta política”.

La construcción de un discurso alternativo en América Latina es inaplazable. Si al terminar la segunda guerra mundial, Estados Unidos hubiera aceptado la propuesta del gobierno soviético de mantener el frente que los había unido contra el fascismo en lugar de abrir fuegos contra el comunismo y si el mismo Stalin no se hubiera dedicado a perseguir los movimientos sociales progresistas del mundo para colocarles los grilletes del comunismo, jamás habría nacido el neoliberalismo. Así como surgió el keynesianismo frente a la gran depresión económica de los años treinta, también están dadas hoy las circunstancias, especialmente en esta parte del mundo, para que nazca un nuevo modelo social que reemplace el modelo mercadista. De lo contrario, su destino será regresar al que vivió en los años de la posguerra cuando las crisis recesivas suscitaron el apareamiento de movimientos populistas apoyados por lo que José Figueres llamó la “Internacional de las Espadas” formada por dictadores militares y gobiernos civiles pro militaristas.

El nuevo modelo social tendrá que empezar por averiguar cuánto mercado son capaces de soportar nuestras democracias sin alterar sus condiciones de gobernabilidad ni incurrir en costos sociales que las deslegitimen. Frente a la propuesta del gobierno mínimo, sociedad civil autónoma, autoritarismo moral, nacionalismo individualista, conciencia ecológica de mercado, desigualdad admitida, soluciones de fuerza para el control social y sociedad estructurada sobre los valores tradicionales de propiedad individual y familia, el modelo alternativo debe ofrecer un Estado de Bienestar eficiente, sociedad civil en concertación, oferta moral acotada positivamente, solidaridad internacional, conciencia ecológica sostenible, lucha contra la desigualdad, inclusión social por la vía participativa y sociedad articulada a partir de los principios de solidaridad e igualdad.

Sin pretender que el Salto Social haya realizado literalmente estos contenidos, sí está claro que sus presupuestos apuntaban en la dirección correcta. Lo importante, para quienes creemos que no hay desarrollo ni crecimiento que valga la pena sin precisos objetivos de equidad que los califiquen, es señalar que ciertos valores, como el de la estabilidad macroeconómica y la modernización de la estructura

productiva, no son incompatibles con el ideal de llegar a tener una sociedad más justa y convivible; y que el cambio social en ningún caso puede quedar subordinado a las prioridades de corto plazo o plantearse como una consecuencia axiomática del simple funcionamiento de las leyes de mercado. Una sociedad desintegrada y excluida no puede ser protagonista de ningún cambio democrático profundo; la sociedad civil, entendida como el conjunto de acciones públicas y privadas movidas por un interés colectivo, supera los viejos linderos entre lo público y lo privado y nos amplía el concepto de solidaridad, que es materia prima esencial en la construcción del nuevo proyecto latinoamericano.

Un pueblo sin visión no prevalece, ha dicho la Biblia; una casa dividida sobre sí misma, perece, afirmó Lincoln. El nuevo modelo debe estar acompañado por un proyecto de identidad que lo consolide. La identidad, ha dicho Castells, es la capacidad que tenemos como actores sociales de reconocernos en nosotros mismos. Contra esta posibilidad atenta el pensamiento único que globaliza, frente al pensamiento crítico que identifica.

El modelo social es eso, nada más, pero tampoco nada menos: gobernabilidad, equidad, competitividad e identidad para desarrollo profundo, nacional y justo. Esa es la nueva utopía latinoamericana hacia la cual dirigimos nuestros esfuerzos con El Salto Social que, además, estaba fuertemente inspirado en otra aspiración que ha sido la razón de ser de todos los proyectos políticos colombianos de las últimas décadas: la paz para Colombia a partir de una salida política.

América Latina en tiempos de Globalización: Desarrollo y Democracia¹

Oscar Arias Sánchez ¹

Todas las expectativas cifradas sobre las míticas expediciones al Nuevo Mundo siguen persiguiendo hoy a los habitantes de América Latina. Como dijera García Márquez, en un célebre discurso, el nudo de nuestra soledad radica en la intención del resto del mundo de pretender medirnos con modelos que no eran los nuestros. Y eso es cierto. Pero estoy convencido de que también la soledad de América Latina proviene de su intención de aislarse completamente del cauce histórico, de pretender sistemas tan originales que olvidaran las más elementales lecciones del devenir humano. El camino de la autarquía latinoamericana, pasó no sólo por el proteccionismo comercial, sino también por el proteccionismo intelectual: sólo en ese contexto, se explica que en nuestras naciones existan todavía proyectos de democracia sin oposición, elecciones sin partidos, libertad de expresión con censura oficial, y tantas y tan variadas ocurrencias de caudillos pasados y presentes, que en el resto del mundo probaron ser erradas, pero en Latinoamérica no sólo no se extinguen, sino que en épocas recientes parecen vigorizarse.

Los latinoamericanos debemos decidir si continuamos persiguiendo utopías y responsabilizando a los demás de nuestras desventuras, o si, por el contrario, admitimos que nuestro destino depende de lo que hagamos hoy para crear sociedades más productivas, más educadas, más justas, más dedicadas a construir instituciones sólidas, que a escuchar el verbo encendido de sus caudillos.

Debemos decidir si la inédita aventura democrática que emprendió la región en las últimas tres décadas será sólo un paréntesis de racionalidad en una historia marcada por la intolerancia, la violencia y la frustración, o, más bien, el prólogo de nuestro largamente pospuesto viaje a la modernidad y al desarrollo.

1 Algunas de estas ideas fueron expuestas por el autor en el libro *Con velas, timón y brújula*. CEXECI-Colección Pensamiento Iberoamericano. España. 2010. www.cexeci.org, y también en el evento organizado por el Miami Herald para la Cumbre de las Américas, 13 de septiembre de 2006.

2 Presidente de la República de Costa Rica (1986-1990 y 2006-2010).

Debemos decidir si prestamos atención a quienes nos proponen dar la espalda a la globalización, encerrarnos tras nuestras fronteras y sacar del desván las políticas económicas que utilizábamos hace cuarenta años; o si acogemos los argumentos de quienes creen que la globalización no ofrece certezas, pero sí grandes oportunidades que sólo disfrutarán quienes escojan la ruta de la integración mundial.

Yo formo parte del segundo grupo de personas. Creo que es en la vinculación con el mundo, y no en el aislacionismo receloso, en donde radican nuestras mayores posibilidades de crecimiento económico. Y creo que el crecimiento económico debe ser nuestro afán porque constituye el prerrequisito indispensable para darle sustento a nuestra lucha contra la pobreza. Si la pobreza se ha convertido en nuestro más grande desafío ético, ese compromiso moral también nos obliga a proveer de respaldo monetario a aquellas proclamas que lanzamos en nuestros discursos. Sin un crecimiento económico sostenido y elevado, nuestro interés en reducir la vergonzosa pobreza latinoamericana, no pasa de ser una quimera.

La globalización

América Latina sólo llegará a tiempo al futuro si abraza la globalización y no huye de ella; si hace un esfuerzo colosal por educar a sus niños y jóvenes; si abandona definitivamente la sombra del militarismo y dedica más recursos al desarrollo humano; y si abona, con ciencia y paciencia, la flor democrática que ha germinado en la región.

Empecemos por la globalización. Para todos los países en vías de desarrollo, no existe otra opción que profundizar su integración con la economía mundial. En épocas de globalización la disyuntiva que enfrentan los países en vías de desarrollo es tan cruda como simple: si no son capaces de exportar cada vez más bienes y servicios, terminarán exportando cada vez más gente.

Sólo si abrimos nuestras economías seremos capaces de atraer los flujos de inversión directa que complementen nuestras tasas de ahorro interno, crónicamente bajas. Sólo si nos abrimos podremos acceder a los beneficios de la tecnología más avanzada y a procesos de aprendizaje productivo, que terminan por beneficiar a nuestros empresarios locales. Sólo si nos abrimos podremos desarrollar sectores productivos dinámicos, capaces de competir a escala internacional. Pero, sobre todo, sólo si nos abrimos podremos crear empleos suficientes y de calidad para nuestra juventud.

Todo lo anterior quiere decir que la apertura económica es un poderoso instrumento para disminuir la pobreza. Naturalmente, esto no implica que debamos renunciar a ciertas políticas que aceleren el acceso de los más pobres a los beneficios generados por el crecimiento económico. Frecuentemente, el goteo económico, tan defendido por los economistas conservadores, puede ser muy poco para calmar una sed de oportunidades y de justicia arrastrada por mucho tiempo.

Pero el hecho está en que, a la luz de la evidencia empírica, no debiera ya ser controversial la tesis que demuestra que el crecimiento económico tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza, ni la que indica que los países que optan por orientar sus economías hacia el mercado mundial, son los que crecen más rápidamente.

En este punto, quizá ningún ejemplo resulte tan útil como la comparación entre la India y los países del Este Asiático entre 1960 y 1990. La primera, como es sabido, mantuvo políticas más o menos autárquicas en este período, mientras que los últimos volcaron sus economías dramáticamente hacia las exportaciones y la integración con el mercado mundial. El resultado fue que mientras la India creció débilmente, Singapur, Hong Kong, Corea del Sur y Taiwán crecieron a tasas aceleradas durante todo este período, que les permitieron convertirse, para todo efecto práctico, en países desarrollados en menos de una generación. No obstante, una vez que la India cambió en 1991 la orientación de su economía y se atrevió a impulsarla agresivamente hacia el comercio exterior, su tasa de crecimiento se elevó a un ritmo del 6% anual en los últimos 15 años, que ha permitido una reducción sin precedentes de la pobreza en ese país.

En nuestra propia región tenemos el notable ejemplo de Chile, que hoy tiene acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea, México, Canadá, Corea del Sur, Centroamérica, Nueva Zelanda, Singapur, Brunei y China. Además, el gobierno chileno ha iniciado negociaciones con Malasia, Japón y la India. Esa orientación de la economía chilena ha sido un factor nada despreciable para que en la última década y media Chile haya crecido más que ningún otro país en América Latina, al tiempo que disminuía su tasa de pobreza en nada menos que 20 puntos, según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Todo esto nos indica que la globalización no es una fuerza perversa que está aumentando la pobreza en el mundo. Por el contrario, en las últimas dos décadas, la cantidad de pobres en el mundo disminuyó en casi 200 millones de personas, según cifras del Banco Mundial, en buena parte debido a lo sucedido en China e India, que han abrazado la globalización con particular fervor.

La liberalización comercial puede ser, entonces, defendida por sus méritos y por sus efectos beneficiosos para los más pobres. Eso hace tanto más desafortunado que las negociaciones comerciales globales hayan entrado en un letargo tras el fracaso de las conversaciones entre Estados Unidos y la Unión Europea en el tema de los subsidios agrícolas. Si de verdad queremos estar a la altura del desafío ético que implica la reducción de la pobreza en el mundo es urgente que prevalezcan la sabiduría y la prudencia, de manera que la Ronda de Doha culmine con éxito.

Los países en vías de desarrollo necesitamos una mayor ayuda y solidaridad de parte de los países industrializados, pero, sobre todo, necesitamos de ellos coherencia. Que si pregonan el libre mercado, entonces que éste sea, en efecto,

libre. Que si defienden y practican en sus países admirables formas de justicia social a través de sus Estados de bienestar, entonces pongan una pizca de esa filosofía en práctica a escala internacional. Que si pregonan y viven el credo democrático en sus fronteras, ayuden a traducirlo en una distribución de poder más balanceada en los organismos internacionales.

América Latina ¿Qué hicimos mal?

También a los países en vías de desarrollo les toca hacer su parte. En el caso de América Latina debemos preguntarnos ¿qué hicimos mal?

Existen cuatro trabas culturales que considero fundamentales en la explicación de este fenómeno, y que creo que debemos cambiar cuanto antes si hemos de aspirar a construir un futuro mejor para nuestros pueblos: la proverbial resistencia latinoamericana al cambio, y nuestra incapacidad de adaptación a nuevas circunstancias; la consecuente escasez de innovación, basada en un temor a asumir riesgos y complementada por un afán conformista y mediocre; el continuo desprecio por el Estado de Derecho y los mecanismos de la institucionalidad democrática, y la macabra tentación autoritaria y militar, que como una sombra persigue a nuestra región desde su alumbramiento.

No puedo enumerar todas las cosas que hemos hecho mal. Para comenzar, tenemos una escolaridad de siete años. Ésa es la escolaridad promedio de América Latina y no es el caso de la mayoría de los países asiáticos. Ciertamente no es el caso de países como Estados Unidos y Canadá, con la mejor educación del mundo, similar a la de los europeos. De cada diez estudiantes que ingresan a la secundaria en América Latina, en algunos países solo uno termina esa secundaria. Hay países que tienen una mortalidad infantil de cincuenta niños por cada mil, cuando el promedio en los países asiáticos más avanzados es de ocho, nueve o diez.

Nosotros tenemos países donde la carga tributaria del 12% del Producto Interno Bruto, y no es responsabilidad de nadie, excepto la nuestra, que no le cobremos dinero a la gente más rica de nuestros países. Nadie tiene la culpa de eso, excepto nosotros mismos.

En el año 1950, cada ciudadano norteamericano era cuatro veces más rico que un ciudadano latinoamericano. Hoy en día, un ciudadano norteamericano es diez, quince o veinte veces más rico que un latinoamericano. Eso no es culpa de Estados Unidos, es culpa nuestra.

En otras ocasiones me he referido a un hecho que para mí es grotesco, y que lo único que demuestra es que el sistema de valores del siglo XX, que parece ser el que estamos poniendo en práctica también en el siglo XXI, es un sistema de valores equivocado. Porque no puede ser que el mundo rico dedique \$100 mil millones para aliviar la pobreza del 80% de la población del mundo –en un planeta que tienen 2.500 millones de seres humanos con un ingreso de \$2 por día- y que gaste 13 veces más (\$1 millón 300 mil millones) en armas y soldados.

No puede ser que América Latina se gaste \$50 mil millones en armas y soldados. Yo me pregunto, ¿quién es el enemigo nuestro? El enemigo nuestro es la falta de educación; es el analfabetismo; es que no gastamos en la salud de nuestro pueblo; es que no creamos la infraestructura necesaria, los caminos, las carreteras, los puertos, los aeropuertos; es que no estamos dedicando los recursos necesarios para detener la degradación del medio ambiente; es la desigualdad que tenemos que realmente nos avergüenza; es producto, entre muchas otras cosas, por supuesto, de que no estemos educando a nuestros hijos e hijas.

Para que la globalización sea una fuerza que verdaderamente rinda beneficios, es imprescindible que los países latinoamericanos acometan una serie de tareas impostergables, la más importante de las cuales es invertir en desarrollo humano y, particularmente, en educación.

En América Latina, uno de cada tres jóvenes no asiste nunca a la escuela secundaria. Eso no sólo es una ofensa a nuestros valores, sino un crudo testimonio de la falta de visión económica de algunas sociedades. Porque la historia nos enseña que los fracasos en la educación de hoy, son los fracasos en la economía de mañana.

Por lo tanto, debemos aspirar a tener profesores cada vez más capaces, más comprometidos y mejor remunerados; debemos hacer la inversión que sea necesaria para mantener nuestra infraestructura educativa en una condición adecuada y abastecer nuestras escuelas con mejores recursos, en particular computadoras y redes de conectividad. Sobre todo, debemos asegurar la plena equidad de género en el acceso a la educación, porque, como es ampliamente sabido, el acceso de las mujeres a la educación y los niveles de escolaridad de la población femenina se cuentan entre los más poderosos factores de predicción del desarrollo humano de cualquier sociedad.

América Latina en la encrucijada

La opción de privilegiar la inversión social es una ruta que mi país y yo no estamos dispuestos a abandonar. No sólo eso: es una ruta que queremos que sea la de toda la humanidad. Por eso, hoy les propongo una idea. Les propongo que entre todos demos vida al Consenso de Costa Rica, mediante el cual se creen mecanismos para condonar deudas y apoyar, con recursos financieros internacionales, a los países en vías de desarrollo que inviertan cada vez más en educación, salud y vivienda para sus pueblos y cada vez menos en armas y soldados. Es hora de que la comunidad financiera internacional premie no sólo a quien gasta con orden, como hasta ahora, sino a quien gasta con ética.

Invertir en educación es apostar a la prosperidad económica futura, pero es también nuestra vía para consolidar la democracia, para que América Latina no retorne jamás a la cultura política –autoritaria y vertical—que ha marcado con fuego su historia. Porque las tentaciones autoritarias, el discurso demagógico que desprecia

la democracia liberal y desconoce sus instituciones, y el ideario extremista que, apenas disimulado, subyace aún en algunas organizaciones políticas, ponen en peligro esa democracia y esa libertad tan duramente conquistadas.

Si todos los países de la región tenemos el deber ineludible de proteger nuestras instituciones democráticas, también tenemos la obligación de propiciar su nacimiento donde aún no existen. La conquista de la democracia no alcanza todavía a una de nuestras naciones hermanas.

América Latina se encuentra en una encrucijada. Puede consolidar sus logros en la integración económica con el mundo o puede retroceder, tentada por la retórica populista y las voces irreductibles de quienes ven en la globalización la fuente de todo mal.

Puede fortalecer sus sistemas democráticos y levantarse, como una sola voz para que todos disfruten de la libertad que les ha sido negada, o puede sucumbir de nuevo ante sus viejos demonios autoritarios, ante los cantos de sirena del caudillismo y el populismo, de los que nuestros pueblos no han recogido más que una cosecha de amarguras.

Por ello, necesitamos una región en donde no le tengamos miedo al cambio, al que nos viene de afuera y de adentro; una región en donde la democracia siga abonando la libertad del ser humano, y en donde la guerra y las armas mueran para siempre, en el crepúsculo del afán por crecer y superarnos.

América Latina, en pocas palabras, debe escoger hoy entre un camino que lleva a la prosperidad, en libertad y con justicia, o una ruta que la condenará a ser, una vez más, el continente de la oportunidad perdida, la tierra de los sueños desafortados donde la modernidad, como el reino de El Dorado, estará siempre un paso más allá.

Un futuro promisorio: la nueva economía con bajas emisiones de carbono

José María Figueres Olsen ¹

La actual crisis económica no se resolverá de manera duradera con más de lo mismo. Algunos criterios sobre los cuales desarrollamos nuestro modelo económico desde el inicio de la revolución industrial hace doscientos años, ya no dan más. Durante estos dos siglos hemos crecido pensando que al planeta nunca se le acabarían los recursos, y que la condición del medio ambiente nunca llegaría a convertirse en un factor a tomar en cuenta para el futuro. Hoy, cuando vamos camino de ser nueve mil millones de habitantes con justas aspiraciones de vivir mejor, empezamos a tomar conciencia de que esas dos creencias son falsas. Por ello necesitamos cambiar el paradigma de nuestro desarrollo hacia una nueva economía basada en bajas emisiones de carbono. Mejor hacerlo ahora y aprovechar la transformación para salir de los problemas económicos que vivimos. La transición tendrá sus retos, pero terminará creando cientos de miles de trabajos y nuevas oportunidades para emprendedores. Los países en desarrollo llevan la ventaja en esta transición hacia un desarrollo sostenible, que beneficiará a todos. ¡América Latina puede liderar este cambio!

Una mirada a los hechos recientes nos señala que llegamos a finales del 2007 tras poco más de diez años de crecimiento económico global. A lo largo de esa década sacamos a millones de personas de la pobreza. En China 300 millones pasaron a conformar una nueva clase media, acompañados de otros 200 millones en India. A estos 500 millones de nuevos consumidores, también se le sumaron otros en África, y nuestra América Latina.

Un marciano que desde su planeta Marte hubiera observado esa década de desarrollos, podría haber dicho: pareciera que finalmente se organiza el homo-

1 Presidente de la República Costa Rica (1994-1998)

sapiens. Montaron una gran fábrica, China, que consume recursos de todo el mundo para venderle a un gran consumidor, Estados Unidos. En el medio de esto casi todos ganan dinero y se benefician.

Luego vino la crisis del 2008. A diferencia de otras anteriores, la peor parte la sufrieron los países desarrollados, principalmente Estados Unidos y Europa. Mientras que a la economía del mundo desarrollado le dio pulmonía aguda de la cual todavía no se recupera, al resto del mundo le dio apenas un resfrío del cual en buena parte nos hemos repuesto. Para recuperarse de la pulmonía, los gobiernos de los países afectados empezaron acogiendo el clamor de los mercados para que con recursos públicos rescataran los sistemas financieros en forma generalizada, en lugar de apoyar a las organizaciones buenas y sentar algunas responsabilidades con las otras. Luego como mecanismo para salir adelante, revivieron a Keynes para gastar más (de lo que ya no tenían luego del rescate) e intentar así reactivar el consumo por medio del gasto público. Sin haberlo logrado, esos países quedaron con niveles de deuda que los mercados, recién resucitados gracias al rescate con fondos públicos, consideraron muy riesgosos. El mismo marciano que nos observaba podría haber dicho: interesante fenómeno viven en Tierra: ¡los Estados salvaron a los mercados y ahora los mercados arremeten contra los Estados!

Los últimos tiempos se han caracterizado por la discusión entre economistas acerca de la salida a la crisis. Algunos piensan que la crisis y su salida tienen forma de 'U', es decir, saldremos como entramos. Otros opinan que más bien tiene forma de 'V'. Todavía otros, forma de 'W'. Recién escuché a uno decir que más bien la crisis tenía la forma del símbolo de la raíz cuadrada, con lo que llegué a la conclusión de que a los economistas se le acabaron las letras para describir tanto la entrada como la salida de la crisis.

A todo esto, las respuestas políticas del mundo desarrollado han sido todavía más pobres.

En Estados Unidos, la primer economía global (todavía), lo económico por duro que sea se queda muy corto de la crisis política. Ahí, dogmáticos tan extremistas como el mayor de los talibanes tienen la política secuestrada de tal forma que pareciera prefieren ver su economía en tierra, antes que darle opciones al actual gobierno para que trabaje y haga lo que corresponde.

En Europa, los políticos perdieron la visión y la dimensión del proyecto europeo. Ninguno esboza un norte claro para la región y mucho menos existe unidad de criterios entre sus veintisiete miembros para solucionar los verdaderos retos. Su falta de acción coordinada ha permitido que los problemas de Grecia, cuya economía representa el 2% del producto interno bruto europeo, contagie al resto del sistema como si la cola moviera al elefante. Su falta de acción le abrió paso a los mercados, que si saben sacarle provecho a una coyuntura como esta, para hacer fiesta. En mi pueblo a esto le decimos 'tigre suelto contra burro amarrado'.

Cuando los efectos de la crisis tocaron las puertas de América Latina, encontraron un continente mejor preparado para enfrentar los desafíos que en ocasiones anteriores. Dos décadas de avance hacia mejores balances macroeconómicos, con la última de ellas produciendo un crecimiento promedio cercano al 6% anual, nos vacunaron contra lo que podrían haber sido efectos más graves.

El común denominador de los economistas estudiosos de estos fenómenos es tener su propia opinión, yo siendo apenas ingeniero, también tengo la mía. Pienso que la salida de la crisis mundial tomará mucho más tiempo del esperado. Durante ese lapso, mi mayor preocupación es el alto nivel de desempleo que tenemos. En el mejor de los casos amenaza con dejarnos una generación perdida que ya en sí es una tragedia, y en el peor de los casos con años de inestabilidad social. Desempleo del 35% en los países árabes tiene a ese mundo revolucionado. Respetando las diferencias entre Medio Oriente y Europa, un 40% de desempleo entre los jóvenes de algunas regiones europeas no puede conducir a cosas buenas.

Más allá de esta grave situación, también me preocupa que estemos tomando el camino equivocado, es decir, “más de lo mismo”, para salir adelante. Pretender que la salida pasa por aumentar el consumo, incluyendo el interno en China, es desconocer las nuevas realidades que vivimos. Esas medidas ortodoxas, utilizadas con éxito en el pasado, toparán cada día con mayores dificultades para ayudarnos a salir del embrollo.

Por primera vez en la historia empezamos a interpretar diversas señales que en su conjunto están conformando una conciencia colectiva acerca de dos nuevos condicionantes que nunca antes habían limitado nuestro crecimiento. Primero, vivimos en un planeta cuya base natural tiene límites. Habíamos pensado que fuera así, y por lo tanto nuestro estilo de desarrollo y nuestros hábitos de consumo hoy están presionando esos límites. Segundo, como consecuencia no intencional de nuestra forma de desarrollo estamos emitiendo grandes cantidades de carbono a la atmósfera. Con ello estamos transformando la Tierra en un planeta crecientemente inhóspito, con consecuencias bastante adversas para nuestro futuro bienestar.

Existen tres elementos que contribuyen de forma notable a perfilar estos tres nuevos condicionantes de nuestro desarrollo, y que por lo tanto merecen ser analizados: nuestra población creciente y sus demandas; la situación energética y el cambio climático.

La humanidad requirió diez mil generaciones para llegar a mil millones de habitantes allá por el año 1800. Luego, en sólo ciento veinticinco años duplicamos la población para llegar a los dos mil millones, por el año 1925. En setenta y cinco años más llegamos a seis mil millones, y en los próximos cuarenta años llegaremos a nueve mil millones.

Si le consultáramos al Banco Mundial cuál sería su máximo triunfo hoy, probablemente nos diría que lograr un mundo en el que seis mil millones de personas tienen los medios para consumir y vivir como ya vivimos mil millones de personas, puesto que la población global actual es de siete mil millones. Comparto plenamente la aspiración de que todos vivamos mejor. No obstante, algo tendrá que cambiar en la definición de lo que eso significa, y lo explico con el siguiente ejemplo.

Desde el año pasado China llegó a constituirse el primer mercado mundial para la venta de vehículos. Eso los tiene con ciento cincuenta vehículos por mil habitantes. Estados Unidos tiene hoy más de novecientos vehículos por mil habitantes. Si el modelo de transporte hacia el futuro es el modelo estadounidense, y detrás de China viene también India con la aspiración de copiar el modelo estadounidense, nuestro planeta no tiene ni el hierro, ni el aluminio, ni las otras materias primas necesarias para construir, mucho menos proveer de combustibles tradicionales esa flota de vehículos. Ni que hablar del aumento de las emisiones de carbono a la atmósfera de todos esos millones de vehículos!

Con este ejemplo quiero ilustrar que para un mundo con nueve mil millones de habitantes que vamos a ser en sólo cuatro décadas en el que todos queremos y merecemos vivir mejor, necesitamos enfocar nuestras necesidades de manera diferente a como lo hemos hecho hasta ahora, pues de lo contrario no nos alcanza con sólo nuestro planeta.

Un segundo elemento es la situación energética. En las últimas dos décadas se han dado transformaciones estructurales importantes en el mundo de la energía, tanto desde el punto de vista de la oferta, como de la demanda. Hace veinte años la mayoría del petróleo provenía de la explotación que realizaban empresas privadas en los países de la OECD (países desarrollados). En la actualidad la mayoría del petróleo nos viene de países de la periferia: Rusia, Medio Oriente, África, Venezuela. En esos países la mayoría de los operadores son empresas estatales. La combinación de estos elementos hacen que la oferta sea mucho más volátil que en el pasado.

Al mismo tiempo hace dos décadas la demanda venía mayoritariamente de los países desarrollados. Hoy viene de los países emergentes, principalmente China e India. Estos países por lo general todavía son menos eficientes en el uso de la energía y además están creciendo.

De manera que mientras el riesgo de la oferta de un recurso finito como lo es el petróleo ha aumentado, la demanda también crece. La oferta y la demanda bordean los noventa millones de barriles por día. Cualquier problema en la oferta, o aumento en el consumo, afecta los precios de manera importante. Esa situación sólo se volverá más aguda en el futuro.

Hemos visto también el surgimiento de nuevos sectores energéticos: el de las renovables. Creo firmemente en ello. Sin embargo no puedo por eso dejar de ser realista: el petróleo es para la economía mundial el equivalente de lo que es la sangre para nuestro cuerpo. No nos vamos a realizar una ‘transfusión’ del ciento por ciento de nuestra sangre de la noche a la mañana. Conviene por lo tanto volvernos mucho más eficientes en el uso de la energía, y dejar de tratarla como un bien que no se agotará.

Ahorrar energía es también importante ya que su producción y consumo produce aproximadamente el 70% de las emisiones de carbono que estamos inyectando a la atmósfera. Por lo tanto está íntimamente correlacionada al cambio climático.

El tercer elemento que quiero mencionar es precisamente el cambio climático. Muchos piensan todavía que esto es algo que podría afectar nuestro futuro, sin darse cuenta que ya está aquí. El Glaciar Upsala en el Sur de la Argentina retrocede cerca de doscientos metros por año. En el norte de nuestro continente, la capa de hielo en el Ártico medido a finales del verano, tiene hoy la mitad de la superficie de hielo que tenía hace apenas treinta años. Los glaciares de los Himalaya, proveen el 50% del agua potable al cuarenta por ciento de la población del mundo y también están retrocediendo. Pueblos en los Andes, se van quedando sin agua. La pelea por el agua será intensa. ¡Los efectos del cambio climático ya están aquí!

Con respeto por la opinión ocasional que lo duda, más de cuatro mil científicos que contribuyeron al último informe emitido por el IPCC en el 2007, ratifican que nuestra actividad, nuestro desarrollo, nuestra manera de vivir, está emitiendo partículas de carbono que van a la atmósfera en suficiente cantidad para producir un efecto invernadero – atrapar los rayos del sol - y con ello producir un calentamiento global.

Como si el diagnóstico científico fuera poco, las matemáticas no mienten. Por cientos de miles de años anteriores a la revolución industrial, no llegamos a tener mas de doscientas ochenta partes por millón de carbono en la atmósfera. Hoy, doscientos años después, tenemos ya trescientas ochenta y cinco. Además, con nuestro estilo de desarrollo estamos emitiendo otras tres partes por millón por año (noventa millones de toneladas de carbono por día).

Los mismos científicos nos dicen que para que el planeta no sobrepase dos grados centígrados de cambio en su temperatura, no debemos pasar de cuatrocientas cincuenta partes por millón de carbono en la atmósfera. Los dos grados centígrados es lo que los científicos piensan es lo máximo que puede subir la temperatura sin que el sistema climatológico global pierda sus equilibrios y entre en un comportamiento desconocido.

Si continuamos por la senda que llevamos y seguimos emitiendo tres partes por millón por año, al final de este siglo tendríamos seiscientos cincuenta y cinco partes

por millón. Eso da para que el cambio de temperaturas en el planeta fuera de más o menos cinco grados centígrados. La última vez que tuvimos más cinco grados fue hace millones de años, y lagartos nadaban en el polo norte. La última vez que tuvimos menos cinco grados, fue hace apenas diez mil años en la última era glaciaria.

En síntesis, nuestras emisiones de carbono van camino de crearnos un planeta absolutamente inhóspito. Durante los cientos de años que fuimos muchos menos, consumiendo mucho menos, el efecto de nuestro desarrollo sobre el planeta no se notaba. Hoy que somos muchos más consumiendo y muchísimo más: nuestro estilo de desarrollo ya está afectando al planeta y su base natural que se conformó durante millones de años. Porque al final del día no tenemos un Plan(eta) B en caso de que nos falle el Plan(eta) A: Nuestra tierra. Necesitamos reinventar nuestro estilo de desarrollo hacia uno que crezca con base en una economía de bajas emisiones de carbono.

A la luz de estos nuevos condicionantes, estamos convocados a levantar la mirada sobre el horizonte y alinear nuestras acciones de corto plazo con miras al destino hacia el cual queremos llegar como humanidad. Pienso que queremos, y estamos convocados a ganar dos grandes guerras: la guerra contra la pobreza, y la guerra contra las emisiones de carbono. Ambas se pueden ganar con las mismas acciones. Por primera vez en la historia tenemos el potencial económico para lograrlo, y buena parte de las tecnologías para facilitarnos el avanzar con mayor rapidez. ¡Este, sí es un reto que amerita nuestro esfuerzo, y que tenemos el privilegio de intentar resolver!

Así como tomamos conciencia de los dos condicionantes nuevos que empiezan de manera creciente a limitar nuestro estilo de desarrollo, es decir el crecimiento de la población y el consumo, y la manera que afectamos al clima de nuestro planeta, requerimos de acciones en dos frentes para avanzar con paso firme hacia un economía de bajas emisiones de carbono.

Por un lado requerimos de claros marcos regulatorios que envíen a los mercados claras señales acerca del camino que ha de tomar el desarrollo económico. Por otro lado necesitamos un sector privado dinámico y pujante que abrace las nuevas oportunidades que se abren con esta transición, y hagan de eso buenos negocios.

Los gobiernos son los llamados a crear los marcos regulatorios que requerimos. Eso pasa primero por entender el reto y, segundo, por asumir una responsabilidad de gobernar tomando en cuenta el mediano y largo plazo. Con tristeza debo confesar que no veo muchos gobiernos que entiendan el reto, y mucho menos que estén dispuestos a tomar decisiones que los puedan afectar más allá de las próximas elecciones. Así como los gobiernos viven por y para las encuestas de popularidad, las grandes empresas viven por y para los reportes trimestrales de los analistas que inciden de manera importante en sus valoraciones en bolsa.

No todo está perdido. Hoy, mientras esperamos acción por parte de los gobiernos (soy un optimista empedernido) podemos reducir un cincuenta por ciento de las emisiones de carbono haciendo de ello un buen negocio. Para eso tenemos suficientes conocimientos, tecnologías probadas y recursos disponibles. El sector privado puede dinamizar esta oportunidad. Avanzar en esta dirección crea empleos, fomenta oportunidades para emprendedores que buscan nuevas maneras de hacer las cosas y con todo ello dinamizamos una salida de la crisis actual hacia una nueva economía. Menciono algunos ejemplos.

De las cien mil embarcaciones que navegan nuestros océanos, sesenta y cinco mil se dedican a sobre-explotar el poco recurso pesquero que nos queda (menos del 10%). Del restante los veinte mil buques más grandes emiten carbono a la atmósfera equivalente a un sexto país emisor – es decir estarían entre Alemania y Japón en el orden de países emisores, que lidera China en términos absolutos desde el 2007, y los Estados Unidos en emisiones por persona desde siempre (y creo que para siempre). Volvamos a los veinte mil buques. Si tomamos esos buques, los subimos en un dique seco, y los refaccionamos con tecnologías existentes y probadas, unos dos meses después los devolvemos a los mares consumiendo en promedio treinta por ciento menos combustibles. ¿Qué hicimos? Creamos trabajo en los diques secos que normalmente están en áreas deprimidas. Compramos tecnologías de emprendedores con lo que viabilizamos sus empresas. Financiamos el proceso dándole a los bancos la oportunidad de invertir en algo real, en lugar de invertir en productos estructurados y derivados. Al final del proceso, habríamos ahorrado setenta mil millones de factura de combustible, que baja los costos de transporte de bienes alrededor del mundo, y además baja las emisiones de carbono en un treinta por ciento. Para rematar, la inversión en los buques se paga entre doce y treinta y seis meses, dependiendo de los trabajos que se realicen.

Un segundo ejemplo lo constituye el ahorro energético que se puede lograr en edificaciones. A partir del 2010 más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, tendencia que aumentará. Las edificaciones emiten aproximadamente un veinte por ciento de las emisiones totales del planeta. Hoy podemos tomar una edificación, y reconvertirla para que consuma en promedio entre un veinte y un treinta por ciento menos energía. ¿Cómo lo hacemos? Mejorando los sistemas de calefacción y enfriamiento, reforzando el aislamiento térmico, utilizando utensilios eficientes en consumo energético. Si cientos de miles de trabajadores de la industria de la construcción que están desempleados en muchos lugares del mundo como Estados Unidos, España y Grecia, se entrenan para estas labores, podríamos dinamizar un sector que genera muchísima actividad económica. Los propietarios de las edificaciones bajarían los costos de operación de las mismas, y los bancos que financian la conversión estarían valorizando su garantía.

Estos ejemplo son reales. No son ni más complicados ni más sencillos. ¿Por qué no estamos en ello? Por cuatro razones: Porque el fallo más grande de la economía

global es no ponerle un impuesto a las emisiones de carbono, que podría entonces financiar la transición, y enviar las señales correctas a los mercados. Porque en la teoría económica seguimos considerando el ambiente como una 'externalidad'. Porque nos domina la inercia de hacer las cosas de la misma manera. Porque apenas empezamos a tomar conciencia de los dos condicionantes nuevos: lo finito de los recursos de nuestro planeta, y la incidencia del clima en nuestra vida.

Con mi optimismo pienso que todavía estamos a tiempo de impedir que el clima del planeta se salga de control y nos deje con una población de apenas dos o tres mil millones de personas al final de este siglo (la mitad de la población actual). Estoy convencido que lo podemos lograr, y que lo que se requiere es liderazgo. A nivel individual y a nivel colectivo.

América Latina tiene condiciones para liderar este cambio. Así como en el mundo de las comunicaciones nos brincamos la etapa de los teléfonos fijos (en los que sí invirtieron los países desarrollados durante muchos años) y aprovechamos la tecnología para negar de una vez los teléfonos móviles, así también podemos brincar etapas de un desarrollo intensivo en emisiones de carbono para llegar a otro desarrollo mucho más prometedor, de bajas emisiones.

Al final esto se resume en una frase ¡Quiero pensar que lo podremos ejercer y que América Latina puede liderar este cambio!

La convivencia es la raíz de la gobernabilidad

Rodrigo Carazo Odio ¹

Las aguas se tornan turbulentas cuando los vientos u otros fenómenos externos las agitan. Hay calma cuando prevalece la armonía....

En lo social lo mismo sucede, hay convivencia pacífica cuando hay justicia.

Las palabras suelen ser anuncio de buenas intenciones; los logros sociales son, por lo general, el resultado de decisiones que conducen a la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las gentes.

Nuestra América es un mundo nuevo. “Nuevo mundo” que surge del crisol de razas y culturas que ocurre con el encuentro humano producto de la redondez de la tierra que es hoy escenario planetario.

Si con anterioridad al llamado “descubrimiento” vivía este Continente, la que algunos señalan como “la tragedia humana”, fue a partir del siglo XVI, que se materializan en éste cosas que, como la mita y la encomienda y muchas más, fueron producto del dominio del conquistador. Estas nos han heredado grandes tragedias que, aun en la actualidad, continúan pesando en la región; se sigue excluyendo a millones de seres humanos.

África se hace presente en nuestra América y la convierte en el segundo continente negro del planeta.

Todos los pueblos europeos y progresivamente los asiáticos cohabitamos acá. Juntos pero no revueltos, unos gozan de todo, muchos no tienen nada. ¿Podemos esperar que de este cuadro surja un poder político que desarrolle la gobernabilidad como fórmula democrática de gobierno? ¿No será que si así se pretende que sea la realidad, se está tratando de lograr que el criterio de los menos sea dueño de todo lo de los demás?

1 Presidente de la República Costa Rica (1978-1982) †

Se ha dicho que el más grave error que puede cometerse en la vida social es el de distribuir ignorancia. Para mentalizar tal equivocación debemos promover, no mentalizar, tal equivocación; debemos promover, no adoctrinar, que la comunidad sea capaz de lograr un desarrollo estable entre los diversos sistemas sociales, políticos, culturales y económicos que permitan alcanzar un equilibrio equitativo y armonioso en provecho de todos y, esto, es un clima en el que la transparencia y el respeto al derecho de los demás sean realidad.

Del dicho al hecho, decimos constantemente, hay un largo trecho. Si deseamos una efectiva gobernabilidad democrática, nos referimos a los órganos del Estado, de la sociedad, tanto privados como públicos, y a las relaciones entre ellos. Debemos desarrollar la cultura necesaria para lograrla. No es posible llegar al deseado equilibrio si nos dedicamos a buscar el beneficio de un sistema regido por el egoísmo, por el poder de grupos dominantes, o el de las pocas personas que controlan una oligarquía.

¿Será posible dominar a tantos que viven un creciente malestar producto de la codicia de unos pocos, particularmente si se trata de los poderosos y corruptos que dominan la sociedad?

Resulta urgente estar convencidos de que siempre es posible lograr acuerdos aceptables a las partes, si existe el respeto y credibilidad recíprocos y si los gestores o facilitadores de tales acuerdos no los toman como escenario para su promoción personal.

Un pueblo debe ser educado, no sólo para “ganarse la vida” y para “desarrollar negocios”, sino, en especial, para alcanzar la justicia, el equilibrio social y la armonía.

Somos los habitantes de este continente, material que conforma un verdadero nuevo mundo gracias al crisol que nos mezcla de manera constante.

Un reto constante es el de la credibilidad. La credibilidad de los políticos de los dirigentes sociales, empresariales y otros posee consecuencias directas en el respeto a la legitimidad y de la institucionalidad democrática del país. Si las instituciones – públicas y privadas - no merecen para los ciudadanos respeto, se pierde la fe en el sistema democrático de gobierno y con ello se pone en peligro la convivencia democrática y la integración social y política del país.

Para construir credibilidad es necesario escuchar, se requiere oír lo que las personas, los ciudadanos quieran decir. En la actualidad muchos no son escuchados, los jóvenes no son escuchados. Escuchar es un primer paso fundamental para el diálogo.

Debemos convencernos de que el diálogo es una efectiva participación que puede juntar a todos los actores para que así, democráticamente, busquemos el justo camino. Es un imperativo moral del tiempo actual, que posibilitará la convivencia.

No olvidemos que las aguas se tornan turbulentas cuando su armonía se rompe por factores ajenos a ellas.

Una efectiva convivencia, una mayor armonía y concordia social demandan ir más allá de la “tolerancia”, ello se logra con prácticas sociales que se enraícen en la sociedad, se promuevan desde la escuela, desde la familia y con políticas públicas orientadas a la integración e inclusión. Esto permitirá “pasar de la raya de la tolerancia y llegar a la condición magnífica de no notar la diferencia”.

FLACSO nos ha invitado a ayudar a hacer lo posible para que de aquí salga una gestión que coloque a todos: jóvenes, mujeres y pueblos indígenas, a trabajar juntos para lograr que aprendamos a vivir en un mundo del cual la paz deje de ligarse al imperio de la fuerza, y que ella sea entendida como la acción de convivir armónicamente para lograr que este planeta perecible, se convierta en duradero.

Globalización, desarrollo y democracia en América Latina

Rodrigo Borja ¹

Nacido del movimiento intelectual y de las tribulaciones sociales de la segunda postguerra, el concepto de desarrollo formó parte de las nuevas ideas e inquietudes que agitaron el espíritu de los hombres después del impacto de la conflagración mundial, en que hubo una toma de conciencia de los desniveles económicos en que estaban situados los individuos dentro de los Estados y los Estados en el concierto internacional. Nació entonces la teoría del desarrollo y, por contraste, también la teoría del subdesarrollo, con todas sus múltiples implicaciones de dominación y dependencia.

Se han dado diversas definiciones sobre desarrollo. Paul A. Samuelson ha dicho que es “el proceso por el cual los países elevan su producción per cápita, mejorando las técnicas de producción o las cualificaciones de los trabajadores”. Michael P. Todaro sostiene que es “la elevación de los niveles de vida de los individuos, es decir, de sus niveles de ingreso y de consumo”. Roger Scruton dice que el desarrollo es un proceso de crecimiento del ingreso per cápita acompañado de fundamentales cambios en la estructura económica para generar ese crecimiento. Simon Kuznets también asoció, en el marco conceptual del desarrollo, el incremento del ingreso con los cambios estructurales y las transformaciones sociales que son necesarios para producirlo. Muchos analistas económicos vincularon el desarrollo con la industrialización y con el progreso tecnológico. Ese fue el caso de la CEPAL en América Latina. El Banco Mundial definió al desarrollo como “el aumento sostenido de los estándares de vida, lo cual comprende consumo material, educación, salud y protección del medio ambiente”.

En todo caso, el desarrollo entraña una tendencia duradera y sostenida hacia el avance científico-tecnológico, la acumulación del capital, la hipertrofia de

¹ Presidente de la República del Ecuador (1988-1992)

los sectores secundario y terciario de la producción —hacia donde concurre mayoritariamente la fuerza de trabajo—, la expansión del comercio exterior, la tecnificación de los servicios públicos, la equidad social y la elevación de las condiciones de vida de una sociedad. El desarrollo presupone el crecimiento económico, pero es más que eso puesto que es un fenómeno no sólo cuantitativo sino también cualitativo. Me explico mejor: el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo, ya que deben darse también la distribución del ingreso y una serie muy amplia de elementos cualitativos referidos a la calidad de vida de la gente.

En la sociedad del conocimiento de nuestros días han entrado en juego nuevos parámetros para medir el grado de desarrollo de una sociedad, tales como el volumen del tráfico telefónico, la cantidad de computadoras personales en servicio y el número de usuarios de Internet. Los norteamericanos han creado una nueva palabra para designar el índice de computadoras personales conectadas a Internet: *connectivity*. En función de este factor el mundo se divide entre países “conectados” y países “no conectados”. Mientras mayor es el número de ordenadores per cápita incorporados a la red, mayor es el grado de desarrollo de un país. Las estadísticas a principios del siglo XXI señalaban que solamente el 5% del total de ordenadores del mundo y apenas el 5% de los usuarios de Internet pertenecían a los países subdesarrollados y que el 80% del tráfico telefónico mundial se concentraba en sólo dos rutas: Norteamérica-Europa y Norteamérica-Sudeste de Asia. Todo lo cual nos permite afirmar que la tecnología informática y las telecomunicaciones están creando nuevas brechas entre las economías ricas y las pobres.

La isla de Malta (con su pequeña población de 400.000 habitantes) ostenta la segunda cifra mayor de “conectividad” con relación a su población: el 78,3% de sus habitantes. Le antecede Inglaterra con el 79,8%, seguida de Nueva Zelanda con el 77,6%, Corea del Sur con 77,3%, Islandia 76,5%, Suecia 75,2%, Estados Unidos 74,7%, Japón 73,8%, Canadá 71,7%, España 70,6%, Singapur 68,3%, Australia 68,2%, Noruega 68,2%, Francia 67,7%, Alemania 67,1%, Holanda 66,2%, Suiza 61,6%, Japón 60,9%, Taiwán 60,5%, Polonia 52%, Italia 50,1%, Argentina 48,9%, Turquía 34,5%, Brasil 34,3%, Rusia 27,1%, México 24,6%, Vietnam 24,3% y China 22,4%. Los países más rezagados de América Latina son Nicaragua, Cuba y Haití con índices de “conectividad” preocupantes: 1,6%, 1,1% y 0,9%, respectivamente. El conjunto de los países árabes no llega al 1,6%.

Hay, sin duda, una relación directamente proporcional entre el nivel de desarrollo económico y los índices de conexión a la red.

Pero el desarrollo —lo mismo que el subdesarrollo— es una operación que abarca todos los elementos de la vida de la comunidad y no solamente los económicos.

Lo cual nos lleva a distinguir el crecimiento del desarrollo, que no son conceptos iguales. El crecimiento es la mera expansión del aparato productivo, el desarrollo es eso más la justa distribución de sus beneficios. El crecimiento es, por tanto, un concepto de orden cuantitativo, referido a la cantidad de la producción y al incremento de la productividad, mientras que el desarrollo es un concepto cualitativo que tiene que ver con la distribución del ingreso y la calidad de vida de la comunidad.

En América Latina ha resultado muy difícil combinar crecimiento con equidad. Ningún país lo ha logrado en los últimos cincuenta años. En algunos países ha habido períodos de altos niveles de crecimiento no acompañados de niveles equivalentes de equidad. Ha sido, en realidad, el crecimiento de enclaves económicos rodeados de pobreza creciente y el aumento de las disparidades sociales.

Para ponerlo esquemáticamente, el desarrollo tiene tres componentes principales: la productividad, o sea el mayor rendimiento por unidad de factor de producción; la equidad, entendida como justicia social e igualdad de oportunidades; y la sustentabilidad, que tiende a asegurar los derechos de las futuras generaciones sobre los bienes de la naturaleza.

Crecimiento o desarrollo pueden ser los objetivos de la política económica de un Estado, dependiendo de la ideología de su gobierno. La ideología dice lo que hay que hacer y para quién desde el poder. Las tendencias conservadoras, liberales y neoliberales ponen énfasis en el crecimiento; las socialistas y socialdemócratas, en el desarrollo, que por lo general implica cambios sociales para remover los obstáculos que impiden la realización de la equidad económica y del desarrollo humano.

Una de las bases del desarrollo es la tecnología, o sea la aplicación de los conocimientos científicos a las tareas de la organización social y de la producción.

Todo se resume hoy en la tecnología. No en vano el dominio de ella produjo dos revoluciones industriales: la de las grandes máquinas que se inició en el siglo XIX y la revolución electrónica de nuestros días. Ambas diseñaron, en épocas distintas, sus respectivos órdenes económicos internacionales.

Las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados en el campo de la ciencia y de la tecnología son aún mayores que las que existen en lo económico. Según el Club de Roma aproximadamente el 95% de la investigación científica y tecnológica del mundo se realiza en los Estados desarrollados. Esta desproporción determina una creciente brecha en el ritmo de progreso de los países y la consecuente agudización de las relaciones de dependencia.

La penetración de la microelectrónica en todas las fases de la industria —desde el diseño al embalaje— y en la operación de oficinas y centros de producción ha

dado gran impulso a la economía al mismo tiempo que ha liberado al ser humano de muchos de sus esfuerzos productivos. El microprocesador chip de silicio, extremadamente miniaturizado, ha tornado factible proporcionar cerebro y memoria a cualquier aparato diseñado por los seres humanos. Cada vez aparecen nuevas generaciones de robots inteligentes, capaces de ver y de sentir al tacto, que sustituyen al ser humano en muchas de sus faenas de producción, especialmente en las repetitivas y aburridas, que envilecen la inteligencia humana, y en las que entrañan peligro o demandan extremada precisión.

Un grupo de expertos no gubernamentales norteamericanos hizo en el 2000 una prognosis del mundo hacia el año 2015. En el documento, titulado *Global Trends 2015*, afrontó una serie de temas de importancia global y analizó la situación futura de las diversas regiones del planeta. Afirma el documento que el del futuro será un planeta lleno de asimetrías, desigualdades, injusticias, cuyas regiones marcharán a velocidades diferentes. En los próximos quince años los países más débiles de América Latina, especialmente los de la subregión andina, se retrasarán aún más en su desarrollo. La incapacidad de los gobiernos para procesar eficazmente las demandas populares, y, además, el imperio del crimen, la corrupción, el tráfico de drogas y la violencia provocarán reveses y retrocesos en sus incipientes democracias.

Concluyen los científicos norteamericanos que hacia el 2015 algunos países de América Latina —México, Argentina, Chile, Brasil— construirán instituciones democráticas más consistentes, pero en otros la violencia, la corrupción, la profundización de la pobreza, el narcotráfico y la ineptitud de los gobiernos para corregir la desigualdad del ingreso ofrecerán un campo fértil para la emergencia de políticos populistas y autoritarios.

En 2010 el PNUD clasificó a los países en función de sus índices de desarrollo humano. Entre 169 países estudiados, Noruega ocupó el primer lugar en desarrollo humano, seguida de Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Irlanda, Liechtenstein, Holanda, Canadá, Suecia, Alemania, Corea del Sur, Suiza, Japón, Francia, Israel y los demás países.

En América Latina y el Caribe el país mejor situado fue Barbados, que ocupó el puesto 42, seguido de Bahamas 43, Chile 45, Argentina 46, Uruguay 52, Panamá 54, México 56, Trinidad y Tobago 59, Costa Rica 62, Perú 63, Brasil 73, Venezuela 75, Ecuador 77, Belice 78. Los más atrasados fueron: Haití 145, Santo Tomé y Príncipe 127, Guatemala 116, Nicaragua 115, Honduras 106, Guyana 104 y Paraguay 96. Cuba, que ocupaba el lugar 51 en el 2008, no fue considerada en el cuadro del 2010.

En algunos de nuestros países hay diferencias de desarrollo humano entre los grupos étnicos de la población. Y, con frecuencia, la desventaja se inicia al momento de nacer.

La globalización ha “desterritorializado” la política y la economía. Las ha liberado de su afincamiento territorial. El ámbito geográfico estatal para los efectos del intercambio mundial ha pasado a ser menos importante que el tiempo como dimensión de la economía. La dimensión temporal se ha superpuesto a la espacial, en el sentido de que lo que tradicionalmente se ha considerado como “nacional” ha sido desbordado por “lo global” y de que los Estados cuentan cada vez menos como factores de la actividad política y económica. Las “plazas financieras” no coinciden, como antes, con la diagramación limítrofe de los Estados. La “alianza” entre las telecomunicaciones, la informática y los transportes ha empujado el planeta. Ha aproximado sus puntos más distantes. Ha vencido las dificultades que antes le imponía la geografía. Esto lo saben bien los actores políticos y económicos. A las corporaciones transnacionales de nuestro tiempo no les interesa la territorialidad, en el sentido estatal de la palabra. Ven el planeta como un solo y gran mercado que hay que abastecer y a los ciudadanos, como sus reales o potenciales consumidores.

La era digital ha impuesto la velocidad como signo de los tiempos y ha suplantado la dimensión espacial por la dimensión temporal en todas las actividades humanas. Ha superpuesto el ciberespacio —que es un “espacio virtual”, carente de corporeidad, cuantificado en bits y no en átomos— sobre el territorio estatal tradicional como escenario de la actividad humana. Y es allí donde se despliega on-line buena parte de las relaciones sociales. Dicho de otra manera, lo social estuvo tradicionalmente vinculado a un territorio, a un lugar físico, a un delimitado espacio geográfico regido por las leyes estatales y sometido a la autoridad política, donde las personas se encontraban e interactuaban. Hoy el encuentro e interacción, en gran medida, se da en el ciberespacio, que es donde se realizan muchas de las actividades humanas y se despliegan las relaciones sociales. En la era digital la “geograficidad” ha cedido paso a la “virtualidad” en la sustentación de las acciones humanas. La política, la información, las telecomunicaciones, las actividades académicas, la educación, la producción, las transacciones mercantiles, las operaciones financieras, la rotación de los capitales y otras acciones sociales, que antes tenían un referente territorial, han alcanzado velocidad de vértigo y escala planetaria a través de Internet. El ciberespacio —escenario artificial forjado por los ordenadores— ha reemplazado al territorio estatal como base de muchas de las actividades sociales de nuestro tiempo y las soberanías estatales han quedado muy disminuidas. Muchas de las acciones que se desarrollan en el ámbito transnacional e ilimitado del ciberespacio escapan al conocimiento y control de las autoridades políticas.

En América Latina —y en el mundo entero— la informática está llamada a tener efectos impredecibles sobre los regímenes democráticos. Las votaciones populares se harán mediante el ordenador que los ciudadanos tendrán en su casa. Por este medio los gobiernos podrán también consultarles temas importantes de

la vida pública. Ya no será necesario que se trasladen a los recintos electorales. El voto lo depositarán electrónicamente desde sus domicilios o lugares de trabajo. Será un televoto. Unos pocos minutos después de cumplido el acto electoral se conocerán los resultados. La democracia del futuro, en la sociedad digital, será una democracia informatizada.

La informática cambiará la naturaleza del debate político y de las campañas electorales. Las relaciones entre el candidato y sus electores serán más estrechas. Sus planes de gobierno y programas de acción podrán ser conocidos inmediatamente a través de Internet. Los candidatos podrán difundir su home page, con textos, fotografías y vídeos para dar a conocer sus propuestas. Pero sus adversarios podrán también poner en circulación home pages apócrifas para desacreditarlos.

Y nadie está en capacidad de impedirlo dado que Internet es una red abierta a la que tienen acceso decenas de millones de personas en el mundo entero, por lo que se vuelve imposible controlar la información o imponerle censura. Cualquier usuario, en un lugar cualquiera del planeta, puede difundir por medio de la red toda clase de datos de procedencia desconocida, que recorren libremente por las pantallas de las computadoras del mundo.

La relación entre el líder y la masa ha comenzado a ser diferente. Con la irrupción de los medios audiovisuales en la vida política la oratoria de multitudes ha quedado relegada, puesto que la conquista del voto y las campañas políticas ya no se hacen principalmente desde los balcones ni desde las tribunas levantadas en las plazas sino desde los sets televisuales, y esta forma de comunicación demanda un estilo completamente diferente del que asiste a la retórica multitudinaria tradicional. La televisión requiere una técnica especial, que incluye desde el cuidado en el vestir y en la apariencia física del líder hasta la previsión de los más pequeños detalles de su presentación. Como los espacios son usualmente cortos, exigen un gran esfuerzo de síntesis en la exposición de las ideas. La retórica ampulosa ya no tiene cabida en la pantalla. La exaltación emotiva tampoco. Se impone el estilo coloquial. En los pocos minutos disponibles, el líder debe procesar sus palabras de modo que pueda satisfacer las exigencias de todos los sectores de la población: de los intelectuales, de la gente joven, de las mujeres, de los trabajadores, de los habitantes de los barrios marginales, de las zonas campesinas, de las minorías étnicas y culturales y de los demás estratos de la población. En suma, debe atender, en el corto espacio de la televisión, las demandas distintas —y, a veces, contrarias— del amplio espectro popular. Esto no es fácil. Lo demostró el fracaso ante las cámaras de los viejos líderes latinoamericanos de la era pretelevisiva. Se requiere un nuevo género de oratoria: más dinámica, de mayor agilidad mental y lógica más rigurosa, al tiempo que una alta dosis de simpatía personal, de buen sentido del humor y de lo que los publicistas llaman “imagen telegénica”.

En la audiencia televisual no funcionan los mecanismos que la psicología de masas promueve en las multitudes: la emoción, el delirio, el contagio, el magnetismo, la nivelación hacia abajo del índice intelectual de las personas. En la TV el orador se enfrenta a telespectadores fríos, analíticos, aislados, sentados tranquilamente en las salas o alcobas de sus casas, que en nada se parecen a las muchedumbres delirantes de la plaza pública. Y que, por supuesto, tienen una capacidad mucho mayor de reflexión y análisis.

Pero lo preocupante de todo esto es que la revolución electrónica, que lleva en sus entrañas una irremisible tendencia hacia la concentración del saber científico y tecnológico en pocas mentes, puede llevar hacia la formación de una nueva clase dominante en función de su dominio sobre la ciencia y la tecnología de última generación, que asuma el control del gobierno, la economía, la administración pública y privada, los medios de comunicación, los mandos militares y todos los demás instrumentos de dominación social. Y que condene a las clases sometidas a cumplir las tareas de baja productividad y exiguas remuneraciones.

Democracia y Desarrollo: Un análisis de la realidad actual y una mirada necesaria al futuro

Vinicio Cerezo A. ¹

Es indudable que el sistema democrático que ahora gozamos, por muy criticado que sea y con todos sus defectos, es mejor y más favorable al crecimiento económico que los regímenes de fuerza, autoritarios y fraudulentos que nos gobernaron durante más de treinta años, a la mayoría de los países centroamericanos y del Caribe.

Aquellos regímenes de corte militar se instauraron cuando a finales de los años sesenta, como consecuencia de las circunstancias mundiales y las políticas proteccionistas impulsadas por Presbich a través de la CEPAL, lograron fortalecer el proceso de industrialización y sustitución de importaciones y basaron su éxito en mercados regionales cerrados, creando una nueva base industrial que produjo enorme cantidad de nuevos empleos e impulsó el crecimiento de las áreas urbanas.

Pero, como ha sido tradicional en nuestras sociedades, los grupos económicos fortalecidos con el proceso, en lugar de interpretar los resultados beneficiosos del mismo, como un punto de partida para la modernización de la economía y producir beneficios sociales y económicos a los nuevos grupos de trabajadores, cooptaron a las élites militares para consolidar sus privilegios y acallar la protesta social que reclamaba mejores condiciones salariales, por la vía de la represión y la satanización de la organización sindical y política que luchaba por la modernización y el mejoramiento de sus condiciones sociales y económicas.

Los fraudes electorales, la represión, y el asesinato de los líderes sindicales, primero, y de políticos y comunicadores sociales después, condujo al surgimiento de movimientos armados que creyeron que solo por la fuerza se podría llegar a la democracia y al cambio. Asimismo las condiciones de la Guerra Fría y la

1 Presidente de la República de Guatemala (1986-1991), Creador, Promotor y Firmante de los Acuerdos de Paz, Esquipulas I y II. Actualmente Preside la Fundación Esquipulas para la Integración Centroamericana.

política norteamericana, condicionada por una paranoia producida por el fracaso en la Guerra de Vietnam, crearon las condiciones adecuadas para que se desarrollara una guerra interna, que rompió con el crecimiento económico, creó enormes niveles de inestabilidad y las economías regionales y de Sur América empezaron a decrecer condenando a los regímenes militares a la derrota.

Por suerte para América Latina y especialmente para Centroamérica y el Caribe, donde más se habían desarrollado los movimientos armados, también surgió un movimiento político dirigido por líderes demócrata cristianos y social demócratas que continuaron su proceso organizativo, al conservar un espacio de participación en búsqueda de la apertura política en una “resistencia prolongada por la democracia” como se llamó la estrategia del movimiento que luego en el momento de la apertura política, derivado de una estrategia militar obligada por las circunstancias para evitar la derrota militar, pudo tomar la dirección política y aprovechar las elecciones que condujeron a la institucionalización democrática que ahora vivimos.

La Estrategia de “la Resistencia Prolongada por la Democracia” aunque no fue una estrategia armada tuvo un enorme costo en vidas de dirigentes políticos de las diversas tendencias y de líderes sociales de todos los grupos, que rechazaban a los gobiernos autoritarios pero no creían en la lucha armada por diversas razones; al final ambas líneas estratégicas, que eran paralelas, convergieron y provocaron el resultado esperado de producir la apertura política, que condujo a las elecciones y a los primeros gobiernos democráticos de la región, con la excepción de Nicaragua que había derrocado militarmente al Dictador Somoza.

Esta etapa del desarrollo político de nuestros países demostró fehacientemente que el crecimiento económico no puede ser sostenible sin regímenes democráticos y sin condiciones derivadas del sistema, como el Estado de Derecho, el respeto a los derechos políticos, civiles y humanos de los integrantes de la sociedad, y de altos niveles de cohesión social que disminuyan la conflictividad derivada de la marginación, de la injusticia social y de la ausencia de oportunidades, pues las mismas crean enormes niveles de inestabilidad, enfrentamientos sociales y violencia, todas ellas enemigas del crecimiento económico, pues alejan la inversión, disminuyen la productividad y ahuyentan los capitales locales.

La etapa de institucionalización democrática y crecimiento económico:

Desde la Instalación de los nuevos Gobiernos Democráticos electos popularmente, sustentados en la tesis de que no puede haber desarrollo en una región en conflicto, particularmente el Gobierno de Guatemala lanzó la propuesta del Plan de Paz en América Central e inicio el proceso de reestructuración y reactivación económica. En términos generales esta fue la tendencia en la región, la que respaldada por un nuevo proyecto de integración política, basado

en el plan de Paz y la creación de una nueva institucionalidad centroamericana, reabrió el proceso en Centroamérica y el Caribe produciendo un fuerte impulso al crecimiento económico de la región, que sustentó la democracia y que hizo exitoso el proceso de terminar con la guerra.

En la práctica hubo una sinergia en el esfuerzo de todos los Presidentes y todos los países, recuperándose rápidamente el mercado Centroamericano, terminando la guerra, aumentando el producto interno bruto de cada país y de la región en general y convirtiendo a la región en el segundo mercado más grande de los países de la misma, lo que le ha dado sustento a sus programas macroeconómicos deviniendo en enorme estabilidad monetaria y cambiaria y permitiendo el surgimiento de empresas competitivas a niveles continentales.

Por primera vez en la historia de la mayoría de los países de la región, ha habido elecciones libres por más de 25 años consecutivos y por lo menos el proceso político, el sometimiento del poder militar al poder civil y las libertades fundamentales, como la de prensa, la de organización, la de empresa, la política y la religiosa, han estado garantizadas. Sin embargo el desarrollo social y humano se quedó rezagado y en Centroamérica siguen habiendo índices muy bajos de atención a los servicios fundamentales y aunque Costa Rica sigue siendo una excepción en estos aspectos, hay índices muy claros de deterioro en sus instituciones, especialmente en lo relativo a los servicios, a la seguridad y al funcionamiento institucional del Estado.

El problema es, que hubo fortalecimiento institucional de la democracia, pero no hubo desarrollo ni fortalecimiento del Estado democrático. Lo que se produjo fue crecimiento económico que devino en concentración de la riqueza en pocas manos, aumento de la pobreza extrema, enormes niveles de marginación social y muy poca creación de oportunidades para que los diversos sectores de la sociedad tuvieran oportunidades de participar en el crecimiento económico a través de los servicios, de la educación la salud, la seguridad. Entonces devino la decepción y el desencanto con el sistema democrático, con la política y con el liderazgo.

La democracia en peligro, por la ausencia de desarrollo:

A finales de los años 80 y principios de los 90 el Consenso de Washington impuso a los países del área la necesidad de hacer ajustes en su política económica, lo que condujo a los procesos de privatización, la disminución del Estado para disminuir costos considerados innecesarios y a la eliminación de los subsidios del Estado para los sectores más necesitados. Uno de los efectos positivos fue la estabilidad macroeconómica.

Pero los neoliberales de la época llevaron las cosas a sus extremos y en la práctica lo que se produjo fue el desmantelamiento del Estado, y de nuevo

los Grupos Empresariales más poderosos vieron en esto la oportunidad de justificar el rechazo a la reforma tributaria porque había que disminuir los gastos, quitarle al Estado la dirección de la economía y dejarla “al mercado”, convertir los incentivos en nuevos privilegios entre los que se cuentan, crear un sistema bancario solo para respaldar los negocios, desaparecer la banca de desarrollo abandonando a la pequeña y a la mediana empresa a su propia suerte y estructurando nuevos monopolios, con inversiones en todos los sectores de la economía, eliminando por dumping y otras maniobras a la competencia.

Y tal como sucedió en la época de los gobiernos de fuerza, el sistema político está en peligro derivado de la ausencia de desarrollo, de la marginación económica y social, de la ausencia de oportunidades para la pequeña y la mediana empresa y por la incapacidad del Estado para cumplir con su tarea de brindar los servicios que un Estado en desarrollo necesita: educación en función de sus objetivos, salud y seguridad alimentaria a través del abastecimiento y la planificación del uso de los recursos y del territorio, seguridad ciudadana, organización de un sistema financiero y bancario que respalden a los grupos intermedios de la economía, políticas salariales articuladas con la capacidad competitiva de las empresas y modernización del sistema tributario y de la infraestructura física de comunicaciones.

La democracia exige una acción política determinante:

Esa es la agenda pendiente de los procesos de Paz, para que se instale una “Paz larga y Duradera” como dicen los acuerdos, pero eso implica una decisión de fondo de los dirigentes políticos y de los técnicos en su respaldo, así como una movilización nacional y regional que como “un Tsunami” de ideas y decisiones políticas rompa con el chantaje estructural que amarró al proceso en beneficio de unos pocos y, cumpliendo con lo establecido e iniciado en los acuerdos que abrieron el paso a la paz, a la democracia y al crecimiento económico, sustente y organice un verdadero sistema democrático en lo económico, lo social y lo político, en donde las mayorías sean beneficiadas con las oportunidades y el acceso a la riqueza que se ha creado, dentro del respeto a la Constitución y las leyes.

Sin desarrollo la democracia puede morir y el esfuerzo logrado se perdería por el egoísmo y la ceguera de unos pocos, que negándose a compartir las oportunidades y la riqueza están creando las condiciones para que los movimientos sociales de protesta surjan de nuevo, ahora propiciados no solo por las condiciones existentes, ni por decisiones políticas o movimientos reivindicadores, sino también fomentados para producir anarquía por “las nuevas patologías de la vida moderna”, el narcotráfico y el crimen organizado, los que quieren lograr la impunidad territorial e institucional para consolidar el poder de la ilegalidad.

Solo un acuerdo concertado entre lo político, lo social y lo regional dirigido a

impulsar un plan de desarrollo sustentado en el esfuerzo de todos los países de la región, dirigido a terminar con los privilegios, establecer un Estado de Derecho respaldado por la fuerza de todos los Estados y por la comunidad internacional, que impulse estrategias regionales, especialmente las de seguridad colectiva, la unión aduanera, el fortalecimiento de la institucionalidad regional, el desarrollo de megaproyectos en beneficio de la infraestructura y políticas dirigidas a propiciar el crecimiento económico con equidad y oportunidades para todos puede salvar la democracia y todo ello en un solo plan estratégico –que se ha dado en llamar Esquipulas III- que en un plazo no muy largo, no más de 20 años cambie la estructura productiva y económica de la región en beneficio de todos pero especialmente de la mayoría, solo así se salvará la democracia que construimos todos, para beneficio de las próximas generaciones, porque sin desarrollo y sin cohesión social, no subsistirá la democracia.

Los peligros para la democracia en América Latina

Martín E. Torrijos Espino ¹

La democracia en América Latina, como sistema político aun, transita en medio de serios riesgos y amenazas.

Sus enemigos y los peligros cambian hacia nuevas formas y entramados de intereses. En algunos momentos del pasado se encubrieron desde medios de comunicación hasta iglesias, pasando por diversas formas de “movimientos” y organizaciones creadas al efecto.

Hoy en día, es, por ejemplo, el narcotráfico y el crimen organizado, que penetran no sólo las organizaciones políticas, sino también las estructuras financieras, empresariales, policiales, y jurídicas. Tenemos que admitir que este poderoso mal ha penetrado el tejido social en América Latina y corrompido instituciones de nuestros Estados.

La violencia e inseguridad que produce el narcotráfico constituyen amenazas para la convivencia pacífica y democrática de nuestra región.

El doloroso drama social que genera cobra miles de vidas humanas y nos hace olvidar, a veces, dos elementos que, a mi juicio, están interrelacionados y son, también, parte de las nuevas amenazas a nuestras democracias latinoamericanas.

Primero, la débil institucionalidad democrática, que en muchos casos proviene de la actuación de los propios políticos y los partidos. Segundo, que hay quienes, bajo el antifaz de anti-políticos, se dedican a la descalificación de la política.

Se desconoce así que la institucionalidad y la política son insustituibles para la existencia misma del Estado Democrático.

Con frecuencia, en Latinoamérica el tema del deterioro de la política, los partidos y los sistemas políticos está asociado a la idea de que en nuestro Continente, se vive un proceso degenerativo y constante de la política. La verdad es que estos señalamientos tienen sustento.

1 Presidente de la República de Panamá (2004-2009).

Sin pretender justificar a los partidos y a nosotros, los políticos, solo quiero recordar: que los partidos son organizaciones sociales, estructuras vivas que canalizan y proyectan el rumbo a seguir de una sociedad.

Efectivamente, en el ejercicio político, los partidos pasan por períodos de crisis; pero también son capaces de experimentar etapas de readaptación y relanzamiento.

Su reactualización y resurgimiento depende de la capacidad que posean de adecuarse a los cambios sociales, culturales, económicos y políticos que viven nuestros pueblos, y a las nuevas exigencias y desafíos de un mundo que cambia todos los días. Si estos cambios pasan desapercibidos para los dirigentes y partidos políticos, estos terminan perdiendo representatividad y confianza ante la sociedad.

Por eso, cuando surgen nuevos actores desde fuera del sistema político establecido –y que incluso desplazan del poder a nuestros partidos, surgen muchas preguntas que son: ¿Dónde fue que nos perdimos? ¿Qué nos impulsó a mirar más al interior de nuestras organizaciones, en lugar de enfocarnos en lo que ocurre a nuestro alrededor? ¿Qué hicimos para desilusionar a nuestros electores al punto que perdieron la confianza en la democracia misma? Y lo más importante: ¿Qué debemos y tenemos que hacer para recuperar esa confianza de nuestros compatriotas y fortalecer la institucionalidad democrática?

Muchas de las respuestas a estas interrogantes son incómodas y motivan debates que no pocas veces provocan luchas internas. ¡Créanme que de eso algo se!

Permítanme explicarles para los que no están en la política, que en la clasificación de los competidores políticos, primero uno encuentra a los adversarios, después a los enemigos y al final nos enfrentamos con los críticos más hostiles, que, para asombro de muchos, escuchen bien, son los mismos compañeros de nuestros propios partidos.

Aún así, cuando prima el bien común; cuando gana el interés nacional y se propone con honestidad y compromiso un proyecto de país más incluyente, es cuando realmente iniciamos el camino de la recuperación y resurgimiento de nuestras organizaciones políticas y nuestras naciones.

En América Latina no son pocos los ejemplos de partidos que han perdido el poder e incluso hasta la razón de ser. Eso abre la oportunidad a los anti-políticos, que muchas veces acaban siendo los más intolerantes y más antidemocráticos, causándole enormes costos y retrocesos al sistema democrático.

En la actualidad observamos cómo surgen alternativas, de distintos signos ideológicos y hasta sin signos ideológicos, que en ese espacio que deja el agotamiento de la política, llegan al poder, sin planes ni proyectos definidos. En algunos casos ellos desconocen lo básico; por ejemplo, que el derecho público es muy distinto del derecho privado. Se convierten en expertos en destruir y no en construir.

Desconocen que para gobernar se requiere de una constante actitud y capacidad de formar espacios convergentes; que gobernar implica una permanente búsqueda de consensos y coincidencias en los propósitos compartidos y plurales.

Lo peor, no obstante, es que con frecuencia ellos logran politizar la justicia y judicializar la política, para afectar a su competencia. De esta forma y como consecuencia el Estado de Derecho termina siendo vulnerable.

Así, se debilitan la seguridad jurídica, la confianza de los ciudadanos y de los inversionistas, que miran con recelo cómo se vive en la política de confrontación en confrontación, cómo se incrementa la incertidumbre, mientras los problemas se siguen acumulando y no se construyen soluciones.

A esto hay que sumarle la incapacidad de algunos actores políticos quienes conforman alianzas que van contra su historia, contra su ideología y hasta contra su identidad. Alianzas que, por lo general, terminan minando más la credibilidad del propio sistema democrático.

Abundan los ejemplos de esta dura realidad que viven nuestros países. Frente a ella lo más aconsejable es construir acuerdos nacionales de largo plazo. Basta un mínimo de voluntad para comprender que nuestras acciones, si no son responsables, hacen fracasar a los gobiernos e incluso a nuestros Estados.

Pero aún, con estos peligros, hay quienes piensan que es más importante producir el desgaste político del adversario que mirar las necesidades de nuestros conciudadanos.

Le niegan incluso toda posibilidad a tímidas reformas fiscales para poder brindar servicios básicos, como salud, educación, infraestructuras o mejorar la seguridad de una población que cada día vive más atemorizada, y que, en consecuencia, pierde más libertad.

En algunos de nuestros países, los medios de comunicación quedan atrapados en la paradoja de definir si defienden el Estado de Derecho y las libertades, que algunos han hecho, o si optan por defender sus propios intereses.

En ocasiones los dueños de medios tienen intereses económicos tan diversos y concretos que resultan vulnerables y conviven con un debilitamiento del sistema democrático. O también ocurre que optan por ser parte activa de una compleja realidad política, que al final termina por convertirlos en actores políticos más que en informadores.

Los ciudadanos muchas veces no logran enterarse por sí mismos de lo complejo del entramado del que forman parte algunos de los medios de comunicación, pero reciben información, en ocasiones, que pueden ser sesgada o condicionada.

Por otra parte, ciertos regímenes llegan a pensar que sus mandatos serán eternos. Por lo cual, acumulan poder de forma arbitraria y no tardan en controlar el sistema judicial, al ministerio público, a los congresos y los demás órganos de balance y control, poniéndolos al servicio de sus intenciones e intereses.

Y lo hacen dentro de un espacio que estaba más preparado para enfrentar Golpes de Estado militares que para enfrentar las sutilezas de la nueva realidad política.

Solo agregaría un ingrediente más: al debilitarse la institucionalidad democrática mediante la arbitrariedad, se tienden a culpar de las fallas al sistema democrático,

y no a quienes tomamos las decisiones o fracasamos en establecer políticas públicas que mejoren la calidad de vida en nuestros pueblos.

Como ven, el reto y la responsabilidad es enorme, para todos los que aspiramos a vivir en países democráticos, estables y capaces de hacerle frente a los momentos cruciales que vive América Latina y el mundo.

Por eso hay que estar claros de que, más que un reto individual, esto es un reto colectivo. Un reto que exige desprendimiento, comprensión y unidad en nuestros objetivos. Solo así seremos capaces de representar una nueva esperanza y robustecer nuestras instituciones. Solo así seremos capaces de demostrar, en mi caso como político, que hacer política sin políticos es prácticamente imposible; que no es como vender café sin cafeína, o tomar leche sin lactosa.

La sociedad sin política, y la política sin políticos no es lo más saludable, no importa como esto se mire.

Reemergencia del Estado y la Política Pública

La recesión que aun vive gran parte del mundo demostró que cuando las naciones entran en crisis los partidos, la política y los políticos sí contamos.

No hubo excepción: el mercado y la sociedad volvieron sus miradas en busca del Estado para que este vuelva a hacerse presente.

Los críticos dejaron de minimizar el papel del Estado, dejaron de ignorar a los partidos y a sus líderes, para pedirles que intervinieran, que volviéramos a regular y encauzar los mercados, para corregir los enredos de un mundo que, por faltar regulaciones financieras en los países desarrollados, arrojó a millones de personas a la incertidumbre, la pobreza y el desempleo.

Esta revalorización del papel del Estado y de la política nos obliga a reflexionar, particularmente, a garantizar que forjemos mejores organizaciones políticas y que trabajemos en fortalecer nuestra institucionalidad.

Ahora tenemos la oportunidad de construir un mundo con nuevas reglas encaminadas a la preservación del bien común, puesto que ya el mercado demostró que sólo, o auto-regulado, es incapaz de resolverlo todo.

Que, además, la individualidad aconsejada por la avaricia es capaz de desarrollar una creatividad peligrosa, cuyos resultados igualmente han afectado la convivencia democrática.

Ya que al viejo problema de la inequidad en nuestra América Latina, ahora se le suma la crueldad de la violencia engendrada por el narcotráfico, y a eso se le agrega un ejército de jóvenes desempleados, que han crecido ante el ejemplo del dinero fácil y no ven en el trabajo y la educación los mejores medios de movilidad social.

Todo esto sucede en un momento donde los gobiernos cuentan con menos recursos para hacerle frente a este enorme desafío económico, social y político, que ha puesto a prueba a nuestra frágil institucionalidad, y que ha facilitado que el crimen organizado

y sus recursos también entren en la política y sean capaces de desafiar hasta la subsistencia de los Estados.

Aún así soy de los que confían en que estos retos serán superados. Prevalecerá nuestra capacidad de adaptación y nuestro instinto de preservación.

Que, de una actitud autodestructiva y egoísta en la política, nacerá la capacidad para reformas políticas, económicas y sociales profundas.

Seremos capaces de identificar e implementar las reformas necesarias para reconstruir y relanzar un sistema político y administrativo que ya da signos de agotamiento, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la institucionalidad democrática.

Debemos rehacer o refundar las instituciones para que la democracia recobre vigor y cumpla sus tareas, para dejar atrás el clientelismo que ha deformado a órganos del Estado, para contar con instituciones capaces de recuperar la credibilidad de nuestros compatriotas y sumar a este esfuerzo a las organizaciones sociales, y a las organizaciones no gubernamentales, que al calor de las deficiencias manifiestas han contribuido a enrumbar las preocupaciones ciudadanas, que en muchas ocasiones han sido minimizadas por quienes hemos tenido la responsabilidad de gobernar.

Soy un convencido que dentro de una democracia pluralista hay espacio para todos. El continente no tiene porque dividirse según signos ideológicos, sino más bien unirse en el afán de superar las adversidades comunes, donde podremos encontrar más espacios para la convergencia que para la divergencia.

A todos nos conviene y tenemos la corresponsabilidad de promover una América Latina donde impere el Estado de derecho, se respeten los derechos humanos, donde la esperanza de una región auto sostenible sea más que un anhelo, donde la institucionalidad funcione por encima de los individuos, donde la democracia se fortalezca con la aplicación de verdaderos métodos democráticos.

Donde se comprenda que la globalización y los cambios tecnológicos han demostrado que ya no hay terreno exclusivo para nadie y menos en la participación política. De allí que a mis colegas de la tribu política les digo que debemos estar preparados para ganar esta batalla con honestidad, para demostrar que efectivamente nuestros países y su institucionalidad democrática están más seguros en las manos de políticos con capacidad, sensibilidad y profesionalismo, que en manos de aventureros capaces de anteponer sus intereses al bien común.

Y sobre todo hagámoslo con una gran capacidad para ser autocríticos ya que, sin duda, en muchos de nuestros países la política no transitaba, ni transita todavía, por un mar de virtudes.

Por eso insisto en que nuestras discusiones y análisis, no deben reducirse a la búsqueda de culpables, requerimos enfocarnos en conocer de manera científica, profesional, técnica y fundamentada las nuevas inquietudes y demandas de nuestras sociedades. Nuestra preocupación ha de ser el desarrollar un conjunto de propuestas, priorizar las más adecuadas y factibles para resolver las demandas fundamentales de nuestras naciones y pueblos.

Por eso el dilema en el fortalecimiento de la institucionalidad política es readecuarnos y renovarnos, o perder relevancia y desaparecer ante otras opciones.

Algunas que ponen en riesgo la convivencia democrática. Tanto es así, que no pocas veces ganar puede ser más fácil que gobernar. Después sin embargo se constata que gobernar sin claridad de rumbo es más costoso que perder. Porque eso hace de la victoria electoral un acto que deteriora la confianza en las organizaciones políticas y en nuestra capacidad de liderazgo. Eso crea decepciones que se suman a los injustos cuestionamientos a la democracia.

Recordemos que la democracia no es por definición solo lo contrario a las dictaduras o al autoritarismo. La democracia debe facilitar a nuestros pueblos escoger a quienes ellos piensen que tienen un proyecto de país justo y con oportunidades para todos. Asimismo facilitarles la oportunidad de castigarnos cuando los defraudamos.

Por último, debemos estar atentos para que las instituciones que administran nuestras democracias no se anquilosen ni pierdan su razón de ser.

Con cierta frecuencia, ciertas instituciones caen en la rutina de velar más por los intereses de sus integrantes y los de quienes las administran, que por cumplir con las responsabilidades sociales para las cuales fueron creadas. De allí que es fácil asociar corrupción y burocracia a los mal llamados males de la democracia.

En breve, a los viejos retos de nuestros sistemas democráticos se le han sumado nuevos motivos de preocupación, que demandan nuestra reflexión y nuestra acción.

No hay duda de que en el siglo XX los avances democráticos fueron enormes. Este nuevo siglo nos demanda a que todos estemos a la altura de lo que las circunstancias demanden, a fin de asegurar que seguiremos viviendo en paz, en libertad y en progreso, bajo regímenes democráticos comprometidos con las mejores causas sociales.

Los latinoamericanos – sus dirigentes políticos – seremos capaces de emprender una renovación que impregne a todo el tejido social de optimismo, y así estimular a los actores sociales, para que en sintonía con las nuevas formas de hacer política, jueguen su rol, también renovado, en beneficio de nuestras democracias y de nuestros pueblos.

¿Es posible consolidar democracia y desarrollo en América Latina con la desigualdad social y la pobreza prevalecientes?

Arturo Núñez Jiménez¹

América Latina se encuentra en una encrucijada. Ha logrado avances sustanciales respecto de la instauración de regímenes democráticos basados en una mejor promoción y defensa de los derechos humanos así como en elecciones libres y auténticas conforme al paradigma universal. También, en algunos países de la región, se han construido bases sólidas para el crecimiento económico sostenido con equidad social.

No obstante todo ello, se presentan déficit importantes en el conjunto latinoamericano sobre diversos aspectos de su desarrollo, los cuales ya han sido expuestos en estudios y documentos especializados, particularmente en el Informe sobre la Democracia en América Latina, en sus dos versiones sucesivas, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Es obligado advertir que aún cuando existen tendencias regionales derivadas de situaciones con ciertas similitudes en nuestros diferentes países, también es indispensable considerar las especificidades nacionales ya que, como para diseños institucionales en el ámbito político lo ha planteado Dieter Nohlen, “el contexto hace la diferencia”.

La pregunta que da título a este artículo nos remonta, en el plano teórico, a las tensiones que surgen de una contradicción fundamental: la existente entre la aplicación, de una parte, del principio de la igualdad jurídica-política que sustenta el ideal democrático expresado mediante la universalidad del sufragio, y de otra parte, de la desigualdad económica y social que surge de mercados imperfectos, los cuales, en el mejor de los casos, sirven para fijar precios pero no para resolver problemas de distribución inequitativa de los resultados de los esfuerzos colectivos.

La dicotomía igualdad política- desigualdad socioeconómica estuvo en la base del ancestral debate entre democracia burguesa o formal y democracia social o sustancial, en virtud de lo cual muchas veces se pospuso indebidamente la democracia política en tanto “se creaban las condiciones materiales de vida” para que pudiera florecer.

1 Vicepresidente de la Mesa Directiva del Senado de México.

De algún modo también dicha dicotomía justificó el voto censitario que antes de la conquista del sufragio universal se otorgaba solamente a quienes acreditaban ciertos niveles de rentas o ingresos económicos y/o cierto grado de instrucción o escolaridad.

Ya en 1959, en su libro clásico "El hombre político. Las bases sociales de la política", Seymour Martin Lipset indagaba sobre las condiciones necesarias para el orden democrático y advertía desde entonces que la estabilidad de la democracia depende del desarrollo económico y social tanto como de la legitimidad y eficacia del sistema político.

Hoy se vuelve a abordar una cuestión esencial para la sustentabilidad de la democracia, que se sintetiza en buscar respuestas a las preguntas expresadas en términos de ¿cuánta pobreza y desigualdad socioeconómica resiste la democracia? y ¿cómo puede la cohesión social acrecentar democracia y seguridad ciudadana?

Entre los déficit de gobernabilidad democrática que se registran en buena parte de América Latina, es de mencionarse la preeminencia de poderes fácticos sobre los poderes públicos formales, propios de la institucionalidad asociada al Estado democrático de derecho. Dichos poderes fácticos buscan capturar el poder del Estado mismo para ponerlo al servicio de intereses privados legítimos e ilegítimos, destacando entre estos últimos los que promueven las organizaciones delictivas del narcotráfico con su secuela de transgresión de la ley, violencia y creciente inseguridad ciudadana.

Los poderes de algunos grupos sociales derivan de las estructuras monopólicas y oligopólicas que han venido estructurando en las economías nacionales, contribuyendo decididamente a la grave desigualdad social y a la pobreza imperantes, así como al riesgo de que la democracia devenga en plutocracia, en la cual el voto sea crecientemente comprado y no decidido libremente por la voluntad de los ciudadanos, y las elecciones no sirvan para formar ciudadanía sino clientelas.

Para fortalecer la cohesión social resulta prioritario superar los déficit que experimentan los países de la región: institucional, de gobernabilidad democrática, de participación y representación políticas, de desarrollo económico y bienestar social, de prevención y combate eficaces a la delincuencia y de cultura democrática.

A riesgo de ser esquemático y un tanto reduccionista, por el espacio disponible, hago referencia a continuación a la situación prevaleciente en mi país, México, donde el narcotráfico y la estrategia gubernamental seguida para enfrentarlo, han contribuido a enrarecer la convivencia nacional, con grandes y graves riesgos para la consolidación entre nosotros del régimen democrático.

Sin eludir responsabilidades nacionales propias de los mexicanos, es necesario tomar como punto de partida el hecho de que con 3 mil 185 kilómetros de frontera terrestre con el principal mercado de consumo de drogas en el continente, proveedor de armas y centro de operaciones financieras encubiertas, los cárteles vinculados a esta modalidad de la delincuencia organizada han crecido vertiginosamente y ampliado sus operaciones a casi todo el territorio del país.

El Estado mexicano ha venido enfrentando esta patología social con todo tipo de acciones, entre las cuales destacan las siguientes: establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar las acciones de los tres órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- en la lucha contra el delito; integración de la Policía Federal Preventiva; inclusión en la Ley de Coordinación Fiscal del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; creación de la Secretaría de Seguridad Pública como parte de la Administración Pública Federal; adopción de la denominada Iniciativa Mérida para la cooperación en la materia sobre la base de la corresponsabilidad con el Gobierno de los Estados Unidos de América; así como reformas constitucionales y legales sucesivas para dotar a las autoridades competentes de mejores instrumentos en la lucha que libran, incorporando elementos tomados de las experiencias de otros países que han abierto brecha en la legislación sobre seguridad nacional, delincuencia organizada, antisequestros, incremento de penas en los delitos asociados, lavado de dinero, extinción de dominio, arraigo domiciliario y otras más.

Mención especial merece la controvertida decisión gubernamental, tomada a inicios de la actual administración federal mexicana, para emprender una “guerra frontal contra la delincuencia organizada”, basada en la incorporación generalizada de las fuerzas armadas, ejército y marina, en funciones de policía. Si bien, en condiciones excepcionales, tal incorporación podría entenderse a la luz de la infiltración de los cuerpos policíacos por los narcotraficantes para ponerlos a su servicio y no de la sociedad, lo que no es aceptable es que tal participación no sea en apoyo sino en sustitución de las autoridades civiles involucradas y tenga un carácter permanente y no temporal con fechas precisas de retorno de las tropas a sus cuarteles.

A pesar de todos esos esfuerzos, el delito no cesa. En los 4 años y medio que han transcurrido del actual período sexenal de gobierno, la guerra contra el narcotráfico reporta ya más de 34 mil muertos a la fecha según cifras oficiales. Algunas ciudades y entidades federativas de la República mexicana viven hace ya algún tiempo una verdadera pesadilla. En un artículo publicado en la revista Nexos de enero de 2011, titulado “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, con base en información oficial el investigador del Colegio de México, Fernando Escalante Gonzalbo “... comprueba con rigor que las muertes crecieron especialmente en los lugares donde hubo grandes operativos militares y policíacos”, al decir del editor.

El narco avanza en México, a veces en etapas sucesivas, y otras de manera simultánea, en su embestida contra el Estado, al cual enfrenta, infiltra y pretende capturar, siempre para ponerlo al servicio de sus intereses ilegales.

La estrategia basada sólo en la “lucha entre policías y ladrones” –para decirlo coloquialmente-, elude la causa profunda del problema, el cual tiene que ver con el hecho de que se acentúan la desigualdad social y la pobreza en el país, así como la condición transnacional del delito al que no se le puede declarar la guerra únicamente en uno de los eslabones de la cadena en la que se concreta.

Por lo que se refiere a la causa profunda, si bien diversos estudios en la materia no permiten establecer una relación directa del tipo causa-efecto entre pobreza y delito,

sin embargo tampoco se puede negar del todo que las condiciones generalizadas de precariedad en las que viven amplios grupos sociales (por debajo de la línea de bienestar mínimo), inciden decisivamente en comportamientos ilícitos.

Más allá del debate ideológico entre Estado y mercado, que a estas alturas del devenir histórico de la humanidad ya existe suficiente evidencia empírica sobre lo que se puede esperar de uno y otro, los resultados de la política económica neoliberal aplicada a la mexicana, son graves. El mayor de todos se concreta en la pobreza y desigualdad social que se han acentuado en el país. Sin menoscabo de reconocer los logros alcanzados en relación con los necesarios equilibrios macroeconómicos, hay que decir que han sido en detrimento de la calidad de vida y el bienestar de millones de mexicanos.

Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) –institución a cargo de la medición oficial de la pobreza-, en su Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008, 47 millones 190 mil personas -el 44.2% de la población total- vivían en pobreza multidimensional (por ingresos y carencias sociales) y 51 millones 970 mil -el 48.7% del total de habitantes- se encontraban en una situación de ingreso inferior a la línea de bienestar.

De otra parte, si es de creerle a la revista Forbes en cuanto a sus fuentes de información y metodología, en el año 2010 hubo 11 mexicanos entre los multimillonarios del mundo, uno de ellos el número uno de los primeros cien.

Es claro que una desigualdad tal contribuye a erosionar la cohesión social en México. Si el análisis se centra en la población joven, la situación se advierte aún más dramática. El año pasado, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Dr. José Narro Robles, dio a conocer que con base en la Encuesta Nacional de la Juventud 2005, había en México entre los 12 y los 29 años de edad 7 millones 500 mil jóvenes “ninis” (aquellos que de acuerdo con la terminología acuñada en España “ni estudian ni trabajan”)

Vista en conjunto la cobertura del sistema educativo nacional, incluidas escuelas públicas y privadas, semeja una pirámide conforme se avanza en los niveles que lo integran, en relación con la población potencial a atender de acuerdo con las edades que en cada caso corresponden. Así, dicha cobertura es de 97% en primaria, 88% en secundaria, 58% en media superior y 27% en el nivel superior. En esta circunstancia, los exámenes de admisión para acceder al nivel inmediato siguiente, más que evaluar a los alumnos sirven de filtro para reducir la demanda total de servicios educativos al tamaño de la oferta concretada en la capacidad instalada para atenderla.

Los jóvenes rechazados por las universidades y otras instituciones de educación superior pretenden en más de una ocasión acceder a estudios profesionales o técnicos, sin lograrlo nunca muchos de ellos, quienes desisten de seguir intentándolo. Entonces acuden al mercado laboral en busca de empleo sin encontrarlo, lo que con frecuencia también les ocurre aún a los jóvenes que sí pudieron culminar sus estudios.

Algunos de los jóvenes “ninis” pueden seguir desenvolviéndose en el ámbito familiar, pero para otros, muchos más, sus opciones se pueden reducir a: 1) autoemplearse

en la economía informal, con bajas remuneraciones, para formar parte de los 12 millones 800 mil personas (el 28,8% de la población ocupada) que ahí laboran, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2009; 2) irse a “la aventura americana”, como emigrante para buscar empleo en territorio estadounidense con todos los riesgos que ello entraña, sumándose a los 902 mil mexicanos que lo hicieron en 2007 o los 557 mil en 2009, conforme a las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); y 3) ser reclutado por las redes de la delincuencia organizada (si sólo lo hiciera el 1% del total de “ninis” serían 75 mil jóvenes)

Ese no puede ni debe ser el destino para una buena parte de las nuevas generaciones de mexicanos. Aunque los programas sociales buscan superar esta realidad social, en la práctica sólo mitigan las duras condiciones de vida a la que conducen la marginación y la pobreza.

Para que en México se consoliden la democracia y el desarrollo, se requiere de ajustes en la política económica, no para regresar a excesos del pasado ni mucho menos a tentaciones populistas; sí para recuperar la senda que permita armonizar estabilidad macroeconómica y crecimiento con equidad social. De lo que se trata es de renovar las expectativas y garantizar el bienestar de millones de mexicanos.

Pero en el replanteamiento de fondo que necesita México también hay que cuidarse de quienes descalifican de antemano las propuestas diferentes a la supuesta única vía. Son los mismos que se oponen a la intervención del Estado en la economía pero son los primeros en exigirla para salvar a los bancos y otras instituciones financieras, lo que denominan rescate bancario, considerando en cambio como populismo cualquier medida orientada a atemperar la pobreza y la desigualdad social.

Este último objetivo debe ser prioritario en bien de todos. No puede haber, ni en México ni en ningún otro país de América Latina, islotes de riqueza en medio de un mar de pobreza. El asunto no es sólo un imperativo ético; es también una condición de viabilidad para la democracia, de eficiencia económica y de supervivencia social.

Tengamos presente con Leonardo Morlino, el gran estudioso italiano sobre el cambio político en nuestro tiempo, que la ineficacia gubernamental para generar bienestar a la población es una de las condiciones para transitar a la democracia, pero que también lo es, combinada con otras causas, para la restauración autoritaria.

Estado y políticas públicas para un desarrollo democrático en América Latina

Jeannette Sánchez ¹

América Latina no es la misma región que aquella de hace dos décadas. Aunque de manera heterogénea, los países latinoamericanos han avanzado mucho en institucionalidad y en algunas buenas prácticas de política pública. Estos factores, sumados a una economía en crecimiento, hicieron que el desempeño social de la región en la última década se aleje de aquel de la década perdida,² y que la región salga relativamente bien librada de la crisis económica reciente. En términos generales, se observan mejoras en dimensiones importantes como educación, salud y niveles de pobreza.³ Sin embargo, y pese a que mejoraron también los indicadores de desigualdad, sus niveles -aún altos- siguen siendo una espada de Damocles para gran parte de los países de la región. La alta desigualdad y exclusión impiden la consolidación de una democracia real y la cohesión social necesaria para una corresponsabilidad indispensable hacia el desarrollo sostenible, siendo además una sombra para la estabilidad de los gobiernos, la paz social y las posibilidades reales de integración en la región.

Es por ello que este artículo plantea un necesario debate sobre la igualdad y ensaya lineamientos para una propuesta general de políticas públicas que den un rol activo al Estado y la sociedad para avanzar en democracia. La propuesta pretende aportar sobre todo a los países de menor desarrollo relativo en la región.

La cuestión de la igualdad

La desigualdad, el exceso de poder y riqueza, junto a la exclusión han preocupado históricamente a las distintas sociedades, tanto por razones éticas como por necesidades de desarrollo, por la pérdida de energía social; y por sostenibilidad política, debido a la ruptura del contrato social y la confianza indispensables para construir sociedad.⁴ A Latinoamérica, que es la región más desigual del mundo, le calza ciertamente esta preocupación.

1 Ministra de Coordinación de Desarrollo Social de la República del Ecuador

2 CEPAL (2010a). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL; CEPAL (2010b). *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL

3 CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina 2009*. Santiago: Naciones Unidas-CEPAL

4 Sánchez-Parga, José (2007). "Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento", en *Ecuador Debate*, No. 70: 49-86

¿Pero qué igualdad buscamos? Desde las ciencias sociales, hay un gran debate tanto sobre la igualdad, como sobre su aplicación práctica: la justa igualdad, o la igualdad factible. Este artículo parte de un entendimiento y posición mínima al respecto: la igualdad y la libertad están vinculadas, no se contraponen con la justicia; y la justicia se realiza a su vez con la equidad. Estos principios y normas posibilitan la interacción entre los individuos y su realización personal y social, en un contexto determinado con una historia, unas tendencias, un presente y unas expectativas de futuro. Una sociedad donde sus miembros no sienten tener algo en común, o donde existen grupos que no se sienten parte, o sienten que no son tratados como iguales, no puede ser una sociedad viable en el largo plazo, al menos en democracia. La igualdad considerada en este artículo, por tanto, es un tipo de igualdad que debe ser definida en democracia y legitimada por el consenso de los ciudadanos.

La igualdad considerada como deseable con fines prácticos para la región es una igualdad vista en varias dimensiones: los derechos de los ciudadanos, que implica la garantía de acceso a bienes y servicios básicos independientemente de las características y logros individuales (educación, salud, vivienda y servicios básicos, seguridad social); que reconozca y valore las diversidades de manera equitativa; que provea a todos las oportunidades de desarrollar sus proyectos de vida individual y familiar en un sistema social que promueva el Buen Vivir (armonía interna, armonía con la comunidad, y armonía con el ambiente); que ponga umbrales de desigualdad tolerables (dotaciones, resultados); y, que cierre brechas, confrontando los procesos de exclusión y empobrecimiento, entre otros.

En esta dirección, se toma una postura teórica más bien ecléctica, pero coherente, tomando aquello que permite orientar el campo normativo y práctico, que es el que interesa desarrollar en este trabajo. Así, el análisis apunta a contenidos, distancias y procesos de la desigualdad concreta, histórica, actual y proyectada en nuestras sociedades, buscando una salida en un contexto que se considera muy propicio para avanzar hacia sociedades más justas e igualitarias en la región, que posibiliten no solo la cohesión interna sino regional, tan necesaria para una integración que nos fortalezca en democracia.

La desigualdad en América Latina, una preocupación compartida

La desigualdad en América Latina se expresa en varias dimensiones como las de clase, etnia, género, edad, territorio, entre otras, y, responde a un complejo de factores histórico-estructurales y coyunturales. Por una parte, se explica por la historia de discriminación, sobre todo racial, étnica y de género, que viene de una herencia del coloniaje y de sistemas patriarcales. Por otra parte, se explica por los distintos modelos de desarrollo que han provocado exclusiones sociales y territoriales. Finalmente, se explica por la misma aplicación de políticas públicas fiscalistas minimalistas sobre todo en las décadas de los ochentas y noventas, que exacerbaban las brechas históricas, con Estados débiles de escasa capacidad de regulación y redistribución,⁵ y/o con gobiernos sin voluntad política para provocar cambios profundos.

5 Filgueira, Fernando, Errandonea, Fernando y Katzman Rubén (2008). *Las Metas del Milenio y sus enemigos: La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. Avance de investigación No. 24. Madrid: Fundación Carolina

Las desigualdades y exclusiones propias de la región, se manifiestan además en estos momentos de mayor incertidumbre social, económica y ambiental; profunda volatilidad económica a nivel global; y, una transición demográfica que requieren de respuestas más rápidas y contundentes. La población latinoamericana empieza a envejecer, como en el resto del mundo, y se requiere de una profunda preparación para evitar una exacerbación de las brechas socioeconómicas y la viabilidad misma de nuestras sociedades, sobre todo de aquellas sociedades con grandes poblaciones en situación de necesidad y desigualdad. Esta transición opera en estructuras demográficas regionales que, de partida, recargan la reproducción biológica sobre todo en las familias pobres. Si no se atiende con oportunidad a la población desde el comienzo de la vida biológica y económica, y su entorno de desarrollo, será dinámicamente insostenible atender el peso de una población crecientemente empobrecida en la vejez.

Los movimientos sociales, por su parte, siempre han expresado a lo largo de la historia los reclamos sobre esta situación, sin embargo, las respuestas del Estado y de los gobiernos de turno, han sido históricamente desiguales, y, en varios países, limitadas e ineficaces, pese a los avances de la última década. Si bien, son los países que más tempranamente avanzaron en el desarrollo de sus economías y Estados de Bienestar, al menos en América del Sur, los que mejor desempeño social muestran, en general, como Uruguay, Argentina, Chile, Brasil, no necesariamente todos han confrontado de la misma manera los problemas de desigualdad, y sus resultados en esta dimensión son disímiles, como lo son en la subregión andina con puntos de partida más precarios en su institucionalidad y sus indicadores sociales (Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia).

De todos modos, existe un aprendizaje, y éste será quizá uno de las potenciales más grandes de la región: el reconocimiento de que se requieren políticas y regulaciones decididas y deliberadas de Estado para confrontar la desigualdad. Sin tales políticas se perpetúa la distribución asimétrica del poder económico y político, limitando así los pactos mínimos requeridos para una adecuada redistribución que posibilite financiar bienes y servicios básicos universales, y permita manejar los riesgos y vulnerabilidades sociales.⁶

En una reciente Cumbre de la UNASUR (28 de Julio de 2011), en Perú, los presidentes de la región suramericana se comprometieron a reducir las brechas económicas y lograr mayor inclusión social en la región, firmando para ello la “Declaración del 28 de Julio: compromiso de la UNASUR contra la desigualdad.” El plan será aprobado en la siguiente Cumbre de la UNASUR en el 2012. América Latina, por otro lado, testifica la emergencia de gobiernos que han triunfado en base a propuestas políticas que buscan una mayor igualdad y justicia. Más allá de la simpatía que provoquen sus presidentes, está la voluntad política de los pueblos. En general, la región evidencia un clima favorable para el debate y las propuestas para enfrentar la desigualdad. Las agendas de investigación y recomendaciones de política de los organismos de cooperación multilateral, en el 2010, como aquellas de la CEPAL, el PNUD y la CAF⁷ por ejemplo,

6 *Ibid.*

7 Cepal (2010a) *Op Cit*; PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe, 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Costa Rica: Editorama, S.A; CAF (2010). *Políticas Sociales para promover ciudadanía y cohesión social*. CAF.

dieron particular atención a los temas de desigualdad. Finalmente, también han proliferado intensos debates académicos sobre los temas distributivos y sobre la desigualdad y la efectividad de las propuestas para su reducción en América Latina,⁸ categorizando grupos de países y emitiendo conclusiones sujetas a mayor discusión.

Así la coyuntura política, económica, social y académica es claramente propicia para enfrentar en serio los problemas de desigualdad en América Latina y aprender de la experiencia intra e inter regional. Las lecciones más generales de la experiencia plantean al menos tres grandes criterios: 1) la necesidad de políticas públicas deliberadas hacia la igualdad, 2) la necesidad de que estas políticas sean integrales: socio-económicas y ambientales, y, 3) la necesidad de construir pactos y corresponsabilidades sociales en un mundo con mayores incertidumbres y cambios.

Sobre el rol del Estado y las políticas

Si bien, como se argumenta en este artículo, la sensibilidad social y política para confrontar la desigualdad se siente y se vive en toda la región, es indispensable un catalizador, un factor que promueva activamente la igualdad, en base a un contrato social dinámico, con acuerdos sobre el bien común para la reproducción y desarrollo de toda la sociedad, y una articulación virtuosa entre mayor igualdad y desarrollo transformador que favorezca a todos, para que sea sostenible.

En esta dirección el Estado juega un rol clave. Bustelo⁹ advierte que el Estado no es una simple abstracción sino un espacio real de negociaciones y luchas, que define políticas, reglas, asignaciones de recursos y tiene capacidad de provocar redistribuciones y afectar la distribución primaria, entre otros. Por tanto, el Estado puede y debe apoyar la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Pero un Estado con esa capacidad tiene que ser un Estado fuerte, que no es sinónimo de burocrático o autoritario, sino un Estado libre de intereses privados, moderno, flexible, democrático, con instituciones, legitimidad, y recursos para producir los cambios. La contraparte necesaria a este tipo de Estado, por supuesto, es una mejor sociedad, una sociedad fuerte, organizada, participativa y corresponsable. Así, lo que se necesita en el fondo es la construcción dialéctica de estas dos dimensiones que provoquen un círculo virtuoso, donde mejoren ambos: Estado y sociedad conjuntamente.¹⁰

Las políticas hacia la igualdad por su parte, deben incidir sobre las varias dimensiones donde operan los procesos y factores que determinan y reproducen la desigualdad: en

8 Lustig, Nora; López-Calva, Luis; y, Eduardo Ortiz-Juarez (2011). *The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why*. Tulaine Economics Working Paper 1118. April 2011. Tulaine University; Andrea Cornia, Giovanni (2010) *Income Distribution under Latin America's New Left Regimes*. Journal of Human Development and Capabilities, 11:1, 85-114; Birdsall, Nancy; Lustin, Nora y McLeod, Darryl (2011). *Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics*. Working Paper 251, May 2011. Washington, DC: Center for global Development; Arnson, Cynthia; Jara, José; y, Escobar, Natalia, compiladores (2009). *Pobreza y Desigualdad y la "Nueva Izquierda"*. América Latina, Gobernabilidad Democrática y la "Nueva Izquierda" No 6. Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson, International Center for Scholars en Washington, D.C., y FLACSO-Chile; entre otros.

9 Bustelo, Eduardo (2009). *La política social sin política*. En MIES, INNFA, UASB. Políticas sociales e institucionalidad pública. Quito: Corporación Editora Nacional

10 Sánchez, Jeannette (2011). *La política social y el principio de igualdad: algunas reflexiones para el caso ecuatoriano*. Por publicar

el ciclo de reproducción de la vida; en la producción, distribución primaria y consumo de bienes materiales; la redistribución de ingresos y recursos; el reconocimiento del otro y la valoración de la diversidad cultural; el sistema político; el manejo del riesgo; y, las capacidades y oportunidades de desarrollo.

Las políticas sociales y económicas son particularmente claves para promover la igualdad.

Las políticas sociales deben permitir una adecuada redistribución del ingreso: ingresos basados en impuestos progresivos y contribuciones con lógica de solidaridad deben financiar la igualdad en el acceso a servicios clave de calidad como educación, salud, vivienda y servicios básicos, protección y seguridad social, entre otros, que aseguren el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y el sentido de pertenencia de todos los ciudadanos a la sociedad, alentando el aporte de todos al bien común. Se requiere además políticas de acción afirmativa, para compensar las brechas históricas y favorecer no solo la equidad vertical (de clase) sino la equidad horizontal (género, etnia, región, condición de salud, etc.). No son menos importantes las políticas de reconocimiento y valoración de las diversas culturas y de todos los ciudadanos, sin discriminaciones; que pongan, además, límites claros a las desigualdades que violen los derechos de las personas y los pueblos a no ser sometidos y discriminados, entre otras formas de exclusión. Las políticas sociales, por otra parte, deben considerar el ciclo de vida y el ciclo económico de las personas: hay desigualdades que tienen prioridad ética y estratégica y deben ser atendidas por sobre todo, como la desigualdad al comienzo de la vida y, luego, al comienzo de la actividad laboral, pues éstas marcan la desigualdad futura y pueden ser irreversibles (como por ejemplo la desnutrición crónica infantil).

Si bien estas políticas basadas en la redistribución y reconocimiento son importantes, no son de ningún modo suficientes, es fundamental complementarlas con políticas de inclusión económica, pues éstas favorecen la base sustantiva de la democracia, que es la democracia económica, cuyo eje básico es el trabajo. El trabajo permite la independencia y el desarrollo con dignidad de las personas y sus hogares, así las políticas laborales y salariales para mejorar las condiciones de entrada y permanencia de la población en los mercados laborales, sin discriminación de ningún tipo, son indispensables, pues evitan la precarización laboral sin desincentivar la productividad. Aparte, existe trabajo independiente y asociado, gran parte del cual corresponde a lo que varios autores denominan economía popular y solidaria, muy común en la realidad de muchos países latinoamericanos con una alta heterogeneidad en los mercados laborales. Los desafíos aquí son enormes, pues las políticas públicas en este campo han avanzado poco y requieren de mayor madurez y escala.

El otro componente indispensable de las políticas hacia la igualdad es la política económica. Estas políticas deben empezar por marcar la cancha a los actores económicos para que actúen razonablemente con el mercado, pero centrados en un desarrollo incluyente, humano y democrático, para resolver las necesidades y aspiraciones legítimas de todos, de las generaciones presentes y futuras, en armonía con la naturaleza y con respeto a las diversidades. El campo de aplicación en esta arena es vasto, y se requiere mayor innovación. En todo caso las políticas deben al

menos considerar: limitaciones a la concentración excesiva de recursos y mercados; a la explotación y contaminación irresponsable de la naturaleza; dar oportunidad a más actores económicos con estrategias cooperativas de mayor sostenibilidad y mejor distribución; regulaciones adecuadas y políticas macroeconómicas, fiscales, crediticias y comerciales consecuentes con una distribución más adecuada, promoviendo una mayor democratización en el acceso a activos, a mercados, entre otros; promover el desarrollo de los sectores económicos más incluyentes y generadores de trabajo digno; gestionar políticas de gasto e inversión pública pro-igualdad, con enfoque inter-generacional lo que supone un manejo responsable de los recursos humanos y del ambiente; y promover políticas para un desarrollo territorial equilibrado, entre otros¹¹.

En suma, más allá de estas políticas y muchas otras en el campo socio-económico, lo que se requiere es de una acción política transformadora que minimice no solo las brechas sociales, sino los desequilibrios territoriales y la heterogeneidad estructural, que defina deliberadamente las bases para un modelo de desarrollo más democrático e incluyente, afectando el modo de producción y distribución, y no solo el modo de consumo. Ello supone una firme voluntad política, tanto de los gobiernos como de la sociedad, e instituciones sólidas y eficientes, que apunten a la transformación no sólo de resultados sino de los procesos desencadenantes de las desigualdades. Una acción integrada e integral sobre todas estas dimensiones nos ayudará a construir una sociedad igualitaria, cohesionada con una valorada diversidad cultural, con comunidades y ciudadanos inteligentes, libres, dignos, creativos, que aporten al bien común. América Latina está preparada, sus sociedades esperan cambios, los gobiernos han tenido que incorporar en sus discursos y prácticas la necesidad de caminar hacia sociedades más justas y viables democráticamente, las condiciones económicas son adecuadas y hemos avanzado en instituciones y prácticas. En definitiva ha llegado a la región, como diría la CEPAL, "la hora de la igualdad," confiemos y actuemos en su consolidación.

11 *Ibid.*

El Estado que América Latina necesita

Sergio Bitar¹

Esta década 2011- 2020 asoma promisorio para América Latina. Dirigentes políticos y economistas anticipan que puede ser una gran década. Esta aspiración no se cumplirá con pura inercia, ni con más de lo mismo. ¿Qué cambios deben impulsar los países latinoamericanos?

El principal, y que sirve de basamento a los demás, es la profundización de la democracia, el fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil. Las importantes reformas económicas que deberán materializarse para crecer podrían frustrarse sin mayor solidez de las instituciones y de la cultura democrática de los ciudadanos.

En estas breves líneas señalaré cuales son, a mi juicio, esas reformas políticas democráticas necesarias para hacer de esta década una de mas bienestar para todos.

Tres procesos fundamentales vienen desplegándose con ímpetu en el mundo e impactaran a cada país latinoamericano: la participación democrática, la globalización económica y la inclusión social.

Sugeriría a todo dirigente político concebir un plan para asumir esos tres grandes desafíos. Analizaré cada uno y señalaré algunas reformas, medidas y acciones que considero útiles y viables.

La participación democrática

La democracia latinoamericana ha progresado notoriamente luego del término de las dictaduras, que en los años 70 y 80, asolaron la región. Los acontecimientos del Medio Oriente permiten, por contraste, valorar lo alcanzado tras largos y difíciles años de luchas democráticas.

América Latina está iniciando una nueva etapa de su democracia, cuya germinación es más compleja que la implantación de elecciones libres. Una de las debilidades más patentes es la ausencia de espacios organizados de participación ciudadana. Hay un evidente agotamiento de las fórmulas únicamente representativas de la democracia. y los partidos políticos sufren de la indiferencia, sino menosprecio, y padecen de falta de programas y de arraigo entre los jóvenes.

1 Chileno, Ministro de Obras Públicas (2008-2010); Senador (1994-2002). Fue Presidente del Partido por la Democracia.

Una juventud más educada, y el conocimiento de otras experiencias al instante gracias a las tecnologías de comunicación, han ampliado el horizonte de las libertades y el deseo de incidir en las decisiones. No es posible ya despachar leyes, materializar proyectos, decidir políticas de envergadura sin consulta ciudadana. El país que no abra espacios sufrirá de efervescencia social o de apatía en los asuntos públicos. La inexistencia de espacios formales llevará a expresiones callejeras con daño a la gobernabilidad.

Estos procesos, a ratos desconcertantes, deben ser analizados a fondo para comprenderlos y buscar las formas de canalización constructiva. Los gobiernos necesitan ser más sensibles a las nuevas aspiraciones ciudadanas y más ágiles para materializar lo que prometen. Por otro lado, quienes promueven movimientos ciudadanos deben contribuir a dar un sentido, transmitir un mensaje, buscar soluciones. No sirven las manifestaciones espasmódicas, sin líderes y sin continuidad, solo para despertar la reacción de los gobernantes. Saber articular los movimientos sociales con los partidos políticos es un enorme desafío, que también exige reformas para abrir, democratizar y financiar el desarrollo de los partidos políticos.

Menciono algunas directrices que pueden guiar algunas reformas:

- Descentralización de autoridad y recursos a nivel local y municipal. Allí se vierte la creatividad ciudadana en temas que inciden en la vida cotidiana. Plebiscitos, consultas, cuerpos colegiados en materias de interés general, son una prioridad. Países como Suiza y Estados Unidos tienen una vasta y a veces intensa participación de los ciudadanos, no ocurre así en los latinoamericanos.
- Trasladar poder del centro a las regiones, poder político a través de autoridades elegidas por la región, poder financiero para su gestión descentralizada y capital humano para su administración.
- Asentar las instituciones, mejorar los sistemas regulatorios, garantizar transparencia y la rendición de cuentas, son requisitos para la legitimidad. Estamos aún lejos de ello. Poderes presidenciales desproporcionados debilitan las instituciones autónomas. Las reelecciones excesivas pueden ser germen de autoritarismo y populismo. Concentra aun más el poder. Los gobiernos elegidos democráticamente deben gobernar democráticamente.
- Fortalecer al Estado para garantizar la seguridad ciudadana, combatir el crimen organizado que socava las instituciones. México, América Central, y también Colombia, han sufrido los embates del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo. La violencia es una de las heridas lacerantes en muchos países de América Latina. Los Estados habrán de acrecentar su capacidad operacional y fortalecer instituciones para dar la seguridad que los ciudadanos demandan a una democracia efectiva.
- Las normas democráticas y las consiguientes sanciones a quien las irrespete han de reforzarse. La Organización de los Estados Americanos (OEA) puede ser el espacio para acentuar su protección por todos los países, así como defender los derechos humanos, a través del papel crucial que juegan la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Una revisión de la Carta Democrática es necesaria, reforzando las acciones para actuar en casos como Honduras.

- Ampliar y crear nuevas instancias de participación, para recoger opiniones y propuestas, y explorar consensos en materias que se tornarán más acuciantes, como el medio ambiente y el cuidado de la naturaleza.
- Abrir más espacios a la participación juvenil en temas sociales y de interés público, y así cultivar los valores republicanos.

Globalización económica

La globalización económica avanza exponencialmente. La última crisis financiera internacional, nacida en los países desarrollados, sacudió las fundaciones de la economía mundial. Solo una intervención colectiva y masiva pudo contener un desastre, y los coletazos prosiguen. La emergencia de China, seguida de India, cambió en poco tiempo la distribución de poder económico internacional, abrió nuevas oportunidades para unos y riesgos para otros. A su vez, los temas planetarios del cambio climático, energía, agua, recursos naturales y alimentos claman por una mayor coordinación entre los Estados. Lo que vendrá será más veloz, extenso y sorprendente. Para encarar lo que viene no sirve el Estado Subsidiario ni la regulación automática del mercado. Las crisis internacionales son el mejor mentís.

¿Cómo prepararse y qué reformas de Estado realizar para aprovechar oportunidades y reducir riesgos?

La cuestión central es la relación entre globalización y gobernabilidad democrática o, mejor dicho, cómo organizarse para que las decisiones globales, que tanto afectan a cada país, no escapen al control de la democracia. Como la democracia se ejerce en los Estados nacionales, estos deben fortalecerse y participar activamente en las decisiones mayores. Así, paradójicamente, para aprovechar la globalización se necesita más Estado, no menos Estado.

- El mundo es y será más multipolar. Ya no existe una potencia hegemónica. Estados Unidos será dominante, más no hegemónico. Los Estados latinoamericanos deberán organizarse para coordinar una presencia en los espacios globales. Ello significa modificar la composición de los principales organismos internacionales léase Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial del Comercio y Banco Mundial, y ver formas de coordinar a los llamados países emergentes para hacer más gobernable el planeta (G20 y otras organizaciones). Habrá alianzas regionales que negociarán entre ellas la gobernabilidad global.
- América Latina deberá acrecentar su unidad política y económica. La integración latinoamericana, tan esquiva, deberá tomar nuevo impulso. La región expandirá su mercado interno, y crecerán sus clases medias. La integración comercial, de infraestructura, energía y las inversiones internacionales de empresas nacionales pueden ser más potentes si se acuerdan reformas institucionales y cambios de normas intralatinoamericanas. Los múltiples acuerdos de libre comercio pueden converger. En la actualidad las condiciones son favorables, aranceles promedio bajos, y es más fácil ir estandarizando progresivamente los Tratados de Libre Comercio en el marco de una Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) reformada.
- En los temas de cambio climático, huella de carbono, crecimiento verde, cuidado de las aguas y bosques los gobiernos deberán crear nuevas instancias de

consulta, información y decisión. Quien no lo haga arriesgará su gobernabilidad y legitimidad. También los Estados deben organizarse mejor para enfrentar los desastres naturales, consecuencia del cambio climático y de un desarrollo urbano descontrolado que daña a los más pobres de la sociedad.

- Para encarar el desafío de una globalización exponencial, alimentada por las tecnologías de las comunicaciones, los países latinoamericanos deberán efectuar cambios en sus estrategias de desarrollo. El éxito de esas estrategias dependerán de variados factores, pero uno de ellos es esencial: regular el sistema financiero internacional, cuya dinámica descontrolada ocasiona graves daños a la democracia y a un desarrollo equitativo. Protegerse con buenas políticas domésticas es esencial.
- Nuevas estrategias de desarrollo exigirán nuevas reformas del Estado. Los gobiernos que busquen neutralizar los efectos negativos y aprovechar los positivos de esa globalización ineluctable deberán crear órganos capaces de operar eficazmente. Es cierto que América Latina enfrenta el futuro en condiciones más favorables que en el pasado. La política macroeconómica ha sido generalmente eficaz y responsable, los precios de recursos naturales generan nuevos recursos financieros, al igual que el sustancial ingreso de capitales extranjeros.

Pero nada está asegurado si se actúa con complacencia o populismo.

Hay riesgos de inflación y de despilfarro de recursos financieros. Evitar el descontrol fiscal y las presiones inflacionarias y una tasa de cambio revaluada que perjudique las exportaciones no tradicionales requerirá mecanismos e instituciones económicas fuertes y regulaciones financieras y controladores autónomos. No todos tienen los mecanismos adecuados.

- Pero el tema más promisorio es diseñar una estrategia ambiciosa que acorte distancias en educación, infraestructura, energías verdes, ciencia y tecnología e incremente la productividad. Particularmente importante será la acción público privada para emprender proyectos de especialización, nuevos productos e inversiones al exterior. Se deben crear mecanismos para concesiones en infraestructura, acuerdos sectoriales, en línea con exitosas políticas de países como Corea del Sur, en políticas industriales.

El mercado sin conducción estratégica, no cambiará la estructura productiva, por el contrario, puede terminar concentrando en commodities y aumentando la desigualdad.

- ¿Cuentan los Estados con las instituciones, recursos humanos y materiales para extender la red de banda ancha y dar acceso a todos los hogares, ejecutar un plan masivo de formación de profesores, apoyar la formalización de las pequeñas empresas e incorporarlas al circuito exportador? ¿existen organizaciones con gente adiestrada para llevar a cabo proyectos de investigación en áreas claves, energía solar, biotecnología? En general, el Estado no está preparado. Allí hay que volcar voluntad política para ser competitivos en la economía global. Particularmente importante será la acción conjunta público privada para emprender tareas de envergadura en sectores de especialización, innovación, infraestructura, investigación, nuevos productos, inversiones al exterior.
- La implementación de una estrategia exitosa exige superar una tremenda debilidad: la ausencia de planificación estratégica, mirada larga, estudios de tendencias

futuras. Los Estados deberán crear entidades encargadas de reflexionar y elaborar una estrategia y un plan de largo plazo, como lo han hecho con éxito varios países asiáticos.

La Inclusión social

Además de las razones éticas, suficientes por si solas para actuar y reducir la pobreza y la desigualdad, hay razones políticas, económicas y culturales que anticipan la creciente relevancia que adquirirán las políticas sociales.

En democracia se tornará imperioso incluir a todos, y esa inclusión, a su vez, fortalecerá la democracia. A medida que se extiende la educación y se superan los niveles de subsistencia, la ciudadanía, y los jóvenes en particular, demandarán bienes públicos que consoliden la protección social y provean una plataforma de apoyo para emprender y adquirir autonomía. La satisfacción ciudadana y su apreciación del bienestar dice relación con dos variables: su propio nivel de vida y la diferencia con los otros. Los estudios sobre “felicidad” así lo reconocen a través de diversas mediciones. Por tanto, se acrecentará la presión política y la gente y los partidos políticos exigirán políticas resueltas para reducir la desigualdad.

En el plano económico, la inclusión es un factor potente de impulsión del crecimiento. Las estrategias de desarrollo de las década 2011-2020 deben priorizar los elementos que contribuyan a la productividad. La capacitación y preparación de los trabajadores es uno de esos elementos. Especialmente relevante será la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado y formal. Para que ello ocurra, los gobiernos han de crear más salas cunas y jardines infantiles para el cuidado y formación de los niños de las familias modestas, y en hogares encabezados por mujeres. El éxito económico futuro dependerá del talento de los habitantes, el capital humano. La exclusión desperdicia ese talento, de allí la importancia de igualar la cancha y dotar a las personas de condiciones materiales básicas que los habiliten para desplegar ese talento.

Los países más poblados, al intensificar las políticas de inclusión, ganan también por el crecimiento de los estratos medios y la expansión de la demanda interna, motores del crecimiento.

La inclusión compromete también la cultura. Muchas barreras de acceso son invisibles. El color de la piel, la etnia, el apellido, el barrio de proveniencia, el género son factores que aun juegan un papel importante para excluir y dañar la autoestima de amplios sectores sociales. Es indispensable una arremetida que despierte la conciencia de cada persona para combatir el elitismo, el clasismo y el racismo, aun latente en los países latinoamericanos.

Los obstáculos son sustanciales. Tener éxito en la meta de la igualdad exigirá resolución política y reformas importantes. Veamos algunas de las políticas necesarias:

- Fortalecer el Estado para disponer de instituciones capaces de aplicar políticas de subsidio focalizado a las familias más modestas, en servicios públicos, sistemas educacionales eficaces, atención masiva de salud y provisión de vivienda. Las políticas sociales a menudo fracasan por falta de recursos, pero también por la incapacidad de montar y operar sistemas que funcionen, garanticen calidad y controlen la corrupción. Esta situación deslegitima la democracia.

- Creación de órganos de coordinación y participación, como consejos económico sociales, que integren a empresarios y trabajadores, con la presencia del Estado, para convenir medidas que mejoren rentas y eficacia.
- Cambios legales que mejoren la capacidad de negociación y organización de los trabajadores, junto a planes macizos de capacitación, para generar trabajos de calidad y condiciones seguras y armónicas.
- Medidas que faciliten e incentiven la formalización de pequeñas empresas y apoyo financiero y tecnológico a las mismas, a fin de impulsar el emprendimiento, compensar las tendencias a la concentración y democratizar la actividad económica
- Completar cobertura desde preescolar hasta universitaria, mejorando aprendizajes de niños, formación continua de maestros.
- Reformar sistemas previsionales a fin de dar un piso básico a los adultos mayores de bajos ingresos, cuyo número va en aumento
- Extender en breve plazo la banda ancha a todos los sectores de la sociedad, subsidiar su acceso a los hogares más pobres y facilitar equipos a todos los niños que no posean.
- Conectividad por tierra, aire o agua a todos los rincones de cada país, para mejorar la actividad productiva y el empleo.
- Llevar a cabo reformas tributarias y combatir la evasión para juntar recursos que permitan llevar a cabo estas políticas de inclusión. Esta tarea, esencial, requiere de importantes reformas de los sistemas tributarios e instituciones encargadas de recolectar.

En suma, en esta década America Latina se asoma al desarrollo con mejores perspectivas que nunca. Se puede alcanzar un nivel superior de bienestar humano en plazos más breves. Así lo constatan los notables éxitos de algunos países del Asia, que debemos estudiar y aprender de ellos.

El liderazgo se probará llevando a cabo las reformas del Estado que permitan encarar con éxito los tres procesos mencionados: la mayor participación de los ciudadanos para ingresar a una nueva etapa democrática; la globalización económica que abre oportunidades para forjar nuevas estrategias de desarrollo, y la inclusión social que proporcionará la unidad interna. Siguiendo este camino se puede lograr una gobernabilidad capaz de encauzar la participación y navegar en la globalización, con identidad y unidad, con creatividad tecnológica y eficiencia productiva. Las proyecciones optimistas de los economistas solamente serán alcanzables con una institucionalidad democrática más sólida que la que existe en la actualidad. Queremos de más y mejor democracia.

Una evaluación optimista del futuro de las economías latinoamericanas

Alejandro Foxley ¹

Un pronóstico que muchos comparten es que los próximos años serán los años de las economías emergentes. Las proyecciones para 2011 y 2012 es que estos países crecerán a más de 6% al año, doblando el promedio de la economía mundial.

¿Cuánto de este impulso dinámico de las economías emergentes se quedará en América Latina? ¿Serán los países latinoamericanos capaces de agarrar esta buena ola, como deberían hacerlo los buenos surfistas? Asia ya está arriba de la ola. Estoy convencido de que un grupo de países de América Latina está en condiciones de alcanzar en los próximos 10 a 20 años la meta de convertirse en “economías avanzadas”, según la definición del Fondo Monetario Internacional (FMI).

De hecho, si uno proyecta hacia el futuro en las tasas de crecimiento que el FMI proyecta hasta 2015, tanto Uruguay como Chile deberían lograr esta meta en los próximos 15 años. Brasil, México, Argentina y, probablemente, Colombia, también podrían convertirse en economías avanzadas en los próximos 20 años. Es más, si se superan las tasas de crecimiento proyectadas por el FMI, varias de estas economías se unirán a Uruguay y Chile para convertirse en el primer grupo de países latinoamericanos en alcanzar un ingreso per cápita de US\$ 23.000 o más (en dólares de 2008 y PPA) en la próxima década y media. Esto fue lo que Portugal logró en 2008, pero ojalá ocurra sin los desequilibrios financieros que actualmente enfrenta ese país y otras economías del sur de Europa.

¿Cuáles son las razones para un pronóstico tan optimista? El primer conjunto de factores positivos se refiere al buen manejo macroeconómico que mostraron la mayoría de los países latinoamericanos durante la actual crisis financiera global. A diferencia del pasado, no se presentaron grandes desequilibrios fiscales o en la cuenta corriente. La deuda pública es moderada si se compara con las economías desarrolladas y, ciertamente, manejable. La regulación financiera mejoró significativamente durante la última década. La integración a la economía mundial ha sido acompañada por una diversificación comercial, en especial hacia los mercados asiáticos. La pobreza se ha reducido sustancialmente e incluso la históricamente alta inequidad en los ingresos ha comenzado a descender.

1 Ministro de Relaciones Exteriores de Chile (2006-2009), Senador de la República de Chile (1998-2006) y Ministro de Hacienda de Chile (1990-1994)

Un segundo conjunto de factores positivos se relaciona con las condiciones políticas que prevalecen en la región. De hecho, la presencia de una masa crítica de democracias consolidadas, con economías de mercado y con políticas sociales activas, es un componente clave del escenario post crisis.

Esto ha sido posible porque tanto gobiernos de centroizquierda como de centroderecha han convergido de-facto hacia el centro político y hacia políticas sociales progresivas. Los casos de Brasil, Chile y Uruguay fueron ejemplos claros de ello durante los años 90, a los que más recientemente les han seguido Paraguay, El Salvador, República Dominicana y otros países que han evolucionado de la izquierda hacia el centro.

Los gobiernos de Juan Manuel Santos en Colombia y de Sebastián Piñera en Chile son ejemplos recientes de la centroderecha moviéndose hacia el centro político en términos de políticas económicas y sociales.

Esto es un buen augurio en cuanto a la estabilidad política y podría ser un “factor de arrastre” que induzca a otros países a seguir por un sendero similar en el futuro. Si uno le agrega a esto que la influencia de los regímenes populistas, y su tendencia a tomar decisiones erráticas, está en declive, hay razones para sostener el optimismo.

¿Será tan fácil o automático alcanzar estos resultados positivos? Hay muchos desafíos difíciles por delante. La pregunta pertinente, por lo tanto, es cómo aumentar las probabilidades para este escenario positivo frente a un hecho que se ha conocido como la “trampa del ingreso medio” que afecta a países con un nivel de desarrollo intermedio.

Las economías latinoamericanas enfrentan varios riesgos de caer en la trampa de los ingresos medios.

El primer riesgo es que los países de la región se conviertan en víctimas de su propio éxito. El positivo pronóstico de crecimiento y el buen manejo de la crisis han vuelto a las economías emergentes muy atractivas para el capital extranjero. La tendencia ya es una realidad. Las economías de Brasil, Chile, Colombia, Perú y otras, están experimentando un fuerte ingreso de capitales, acompañado de una apreciación cambiaria, pérdida de competitividad para algunos sectores manufactureros, consumo excesivo y un potencial sobre endeudamiento de los hogares.

Este escenario se puede volver aún más riesgoso para los exportadores de commodities. Estos son propensos a la “maldición de los recursos naturales”: los altos precios de los commodities agregan aún más presión a la apreciación del tipo de cambio y contribuyen a una sobre expansión cíclica de la demanda.

Desde luego, una ventaja relativa de estos países es que aprendieron de los errores cometidos en el pasado. Pero se necesitarán nuevas respuestas de políticas públicas en otras áreas. Una se refiere a los ingresos de capitales. Probablemente sea necesaria una gestión contra cíclica en la cuenta de capital. Algunos países ya han aumentado sus requerimientos de reservas y han aplicado controles de capital, y probablemente se necesitarán otras medidas similares.

La importancia de acumular reservas adicionales generadas por el boom en los precios de los commodities a través de fondos soberanos es otro ejemplo de los desafíos en este ámbito si se quiere evitar la trampa del ingreso medio.

Un segundo escenario de riesgo es perder competitividad frente a otras economías emergentes, principalmente las asiáticas. México y Centroamérica ya lo experimentan con China en la parte baja de la cadena tecnológica, como textiles y manufactura liviana. En el sector de alta tecnología, Corea del Sur, Japón, Taiwán e incluso India y China representan una amenaza para la meta de Brasil y Argentina de transformarse en competidores globales en algunas áreas de manufactura avanzada.

Colombia, Uruguay, Chile y Perú están en un lugar intermedio. Sin embargo, las pocas inversiones en líneas de producción que sean intensivas en el uso de conocimientos y la baja calidad de la educación son restricciones serias a la hora de aumentar la productividad y competitividad de todas las economías latinoamericanas.

Una pregunta relacionada y relevante es por qué los países de América Latina no han sido capaces de aprender del Este Asiático. La experiencia asiática muestra que un proceso de integración de abajo hacia arriba, que comience primero al nivel de las empresas creando cadenas de suministro e infraestructura regional, funciona mejor para aumentar la competitividad que el enfoque de arriba hacia abajo que históricamente se ha utilizado en América Latina. En nuestra región existe la tendencia de firmar decenas de acuerdos, que crean estructuras institucionales que se sobrepone unas a otras, pero que tienen un impacto muy limitado a la hora de lograr una efectiva integración y una mayor competitividad de sus estructuras productivas.

Una tercera fuente de riesgo que puede llevar a la trampa de los ingresos medios es la dispareja calidad de las instituciones en las democracias latinoamericanas. Un ámbito obvio para mejorar es la calidad de la administración del sector público. El rescate de los mineros en Chile es un excelente ejemplo de una sobresaliente capacidad de gestión en un ámbito del sector público. Pero también es verdad que otras áreas del sector público chileno demostraron ser altamente ineficientes al enfrentar, pocas semanas después del rescate minero, una emergencia como el incendio en una cárcel en Santiago que se originó por un disturbio y que dejó 80 muertos.

Un segundo y severo déficit institucional es el de la seguridad para enfrentar graves problemas de crímenes y violencia. Algunas áreas urbanas en las grandes ciudades son verdaderos “Estados fallidos” dentro del Estado, zonas donde pandillas y mafias conectadas a la droga prevalecen sobre la policía y el sistema judicial. Esta debe ser la más alta prioridad para varios países en la región si quieren crear las condiciones para atraer las inversiones locales y extranjeras de alta calidad que se requieren para evitar la trampa del ingreso medio.

El reto final es mejorar la calidad de la política en las democracias latinoamericanas. No es un desafío exclusivo de la región. Se ha convertido en un problema cada vez mayor en países desarrollados como Estados Unidos. La fragmentación política y los grupos de intereses especiales con una influencia excesiva sobre las decisiones políticas llevan a que las reformas necesarias para impulsar un crecimiento más alto y una mayor competitividad tengan menos posibilidades de ser exitosas.

En una democracia, el populismo deteriora la calidad de la política. Ha tenido una presencia histórica en América Latina, aunque actualmente se reduzca sólo a un puñado de países. El populismo suele llevar a un deterioro económico, a la ineficiencia, y a la toma de decisiones erráticas en las políticas públicas así como a reglas inestables.

Tal vez la prueba de fuego para las democracias latinoamericanas que comparten el objetivo de convertirse en economías y sociedades maduras y avanzadas en las próximas dos décadas sea mostrar el coraje de erradicar el populismo en todas sus formas.

Lo que se necesita es un verdadero rigor democrático al definir reglas e instituciones adecuadas que cuenten con un amplio respaldo de todo el espectro político. Y después hay que atenerse a las reglas concordadas, resistiéndose a la tentación de cambiarlas cuando se presentan ventajas políticas transitorias.

Lo que estoy argumentando es que la credibilidad de las instituciones democráticas debería ser en el futuro cercano una de las principales fuentes de la competitividad internacional. Esto marcará la diferencia que permitirá a los países de América Latina pasar el umbral y convertirse en economías avanzadas y democracias maduras o, por el contrario, quedar permanentemente atrapados en la “trampa de los ingresos medios”.

Estado desarrollo y democracia, acortando brechas de desigualdad

Aura Bolaños de Aguilera ¹

Consideramos de sumo interés para América Latina el reconocer que en nuestros países aún existen grandes desigualdades, una de ellas la exclusión de los Pueblos Indígenas, pueblos que son mayoritarios en países como Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala y el Sur de México.

En estos países adquieren cada vez mayor importancia en la Agenda Política la ampliación y el fortalecimiento de la ciudadanía, a partir de la creación de nuevas políticas en campos como las relaciones de género, la identidad de etnias y Pueblos Indígenas, la conservación del medio ambiente, la gestión local y regional así como el acceso a la comunicación a distancia, lo que requiere cambios institucionales importantes. “Actualmente las desigualdades en materia de educación, protección social y productividad se nutren a partir de las diferencias históricas por razones de raza, etnia, género y territorialidad.” ²

Este trabajo analiza experiencias de combate a la exclusión y desigualdad poniendo énfasis en Guatemala. Se incluyen análisis sobre programas de cohesión social, el Convenio 169 de la OIT como medio de inclusión de los pueblos indígenas, las políticas de salud para mujeres indígenas y la defensa que los pueblos indígenas hacen de los recursos naturales.

La Política de desarrollo democrático del Gobierno de Guatemala reconoce como esencial la construcción de ciudadanía, igualdad, justicia social y solidaridad. Implica el fortalecimiento de las capacidades en el proceso de integración al trabajo digno, a la educación de calidad a la información y el conocimiento para la toma de decisiones respeta sus derechos, incidencia y participación efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones. Impulsa la reducción de los desequilibrios socio-económicos, la discriminación, el racismo u otras formas de exclusión.

1 Ex viceministra de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, y Ex Directora de la Mesa Directiva de la Mujer, CEPAL

2 CEPAL. (2011) *La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL/CEPLAN, Lima, Perú. pp. 46

Según el concepto de CEPAL “Una sociedad más integrada es condición para una sociedad más productiva y con mayor convergencia productiva. En efecto la competitividad auténtica, basada en mayores capacidades humanas, con mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad rinde mayores réditos en cuanto a crecimiento sostenido de largo plazo.”³ Actualmente el Estado tiene un papel en la provisión de Servicios que permitan promover una mayor igualdad a través del Consejo de Cohesión Social.

Con relación a la Agenda Legislativa de la administración de gobierno, su objetivo estratégico es la formulación de un conjunto de iniciativas de ley de beneficio social e incidencia ciudadana, para sentar las bases económicas, políticas y sociales del cambio. Se trata de transitar en la transformación de una sociedad más justa; que propicie la auténtica realización del bien común, creando condiciones para que prevalezca el interés social sobre el particular. Se oriente a obtener legislación que defienda los derechos y la generación de oportunidades para las mayorías, históricamente ignoradas.

En el debate político y la Agenda pública adquieren cada vez mayor visibilidad las diferencias entre grupos definidos por género, Etnia, territorio y edad (movimiento de mujeres, movimiento de Pobladores, movimiento de pueblos indígenas), son organizaciones con diversas identidades, que demandan sus derechos específicos y sus respectivos proyectos colectivos. En este caso la Agenda de la Igualdad debe incluir, como complemento, la agenda de la diferencia para avanzar hacia una mayor igualdad entre desiguales.

La política de desarrollo Social del Gobierno de Guatemala se basa en los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), en sus distintos componentes temáticos: pobreza, hambre, salud infantil y materna, equidad de género, educación, cuidado y manejo del agua. Junto con los Acuerdos de Paz y la ley de Desarrollo social, constituyen una Agenda cuya implementación representa la oportunidad para continuar con la construcción de los cimientos de un país más democrático.

Consejo de Cohesión Social

Esta política se ha materializado a través de la estrategia de coordinación del Consejo de Cohesión Social, que articula acciones de los programas presidenciales como una modalidad de intervención distributiva del Estado; se caracterizan por invertir en capital humano y social, promoviendo a la vez, la coordinación intersectorial (Ministerios de Salud y Educación, entre los principales) y la Articulación entre programas sociales para propiciar la complementariedad de acciones.

1. Mi Familia Progresa

Dado su carácter de inversión en capital humano, este programa se constituye en un mecanismo que viabiliza la asistencia social en áreas estratégicas de educación, salud, nutrición y protección social. A través de acciones focalizadas que buscan mejorar las condiciones de vida de los más pobres e incidir en el desarrollo humano de las

familias. Se entrega una transferencia monetaria a los hogares con niños de 0 a 15 años de edad para coadyuvar, en el mediano y largo plazo, mediante prestaciones y transferencias focalizadas, especialmente en el área rural y urbano marginal.

Las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC): Entrega el apoyo económico a las mujeres madres o cuidadoras del hogar, con el objetivo de empoderarlas para la toma de decisiones en función del uso y destino de los recursos de la Unidad doméstica, lo que conlleva al fortalecimiento de su ciudadanía, con importantes impactos en su autoestima. Adicionalmente, el documento de identidad que deben obtener para recibir el apoyo, viabiliza su ejercicio ciudadano.

2. Bolsas Solidarias

La estrategia específica es: garantizar un nivel básico de nutrición a la población guatemalteca, particularmente a madres y niños en situación de pobreza y pobreza extrema en áreas rurales y urbano marginales. Son alimentos complementarios a la dieta básica y se entrega mensualmente a las familias beneficiarias. A cambio se les invita a participar en capacitaciones sobre desarrollo comunitario, factores de riesgo y vulnerabilidad social a los que se encuentra sometida la población en pobreza y pobreza extrema.

3. Comedores Solidarios

Atiende con prioridad a población en situación de inseguridad alimentaria: Adultos mayores de extrema pobreza, niños y niñas que trabajan en la calle, personas indigentes. Los Comedores solidarios ubicados en lugares accesibles a estas poblaciones para obtener uno o dos tiempos de alimentación nutritiva, digna e higiénica cuyos precios son bajos. A ello se suman clínicas médicas y farmacias que pueden facilitar el cuidado de la salud de los usuarios del programa, un servicio social integral.

4. Escuelas Abiertas

Utiliza el tiempo libre de los jóvenes, niños y adolescentes, durante los fines de semana, en procesos de educación integral a través de actividades artísticas, deportivas y culturales, involucrándose en actividades de servicio y asistencia social comunitaria, fortaleciendo el tejido social en las comunidades, contrarrestando prácticas nocivas como la drogadicción y la violencia. Los talleristas, los miembros de los consejos juveniles y personal administrativo de las Escuelas participaron en procesos de capacitación para garantizar los niveles de calidad pedagógica y organizativa, así como parte del proceso de certificación de las Escuelas Abiertas que se lleva a cabo con el acompañamiento del Ministerio de Educación y la Universidad Rafael Landívar.

5. Becas Solidarias

Tiene como objetivo apoyar a personas en pobreza y pobreza extrema residentes en los municipios priorizados, para que puedan continuar con su educación o facilitar su inserción laboral y contribuir a la productividad del país. Promueve dos tipos de becas; becas escolarizadas para inicio, continuación o culminación de estudio a nivel medio, o para educación superior.

6. Becas empleo

Para culminar estudios en carreras técnicas o para hacer pasantías laborales con apoyo del gobierno, en coordinación con la iniciativa privada; y para perfeccionamiento del idioma Inglés. Actualmente hay 14,117 beneficiarios a nivel nacional, de los cuales el 52% son mujeres, promoviendo así la equidad de género. Ha contribuido a facilitar el acceso a la educación para el trabajo y la formación de capital humano. Además se otorgaron 18 créditos educativos con una inversión aproximada de Q1.8 millones para estudios universitarios en países como Estados Unidos, México, España, Alemania y Chile.

“La educación y el conocimiento son fundamentales para colocar la Igualdad en el filo entre aporte productivo y desarrollo social. Pero en la igualdad de derechos es muy importante el rol redistributivo del Estado. Hay que tener crecimiento con igualdad, pero a ello se llega por la vía de igualdad para el crecimiento”. (CEPAL)

7. Todos Listos Ya

Promueve habilidades artísticas en torno a la música, completa las iniciativas de apoyar integralmente a la niñez y juventud del país. El modelo se nutre de voces y sonidos propios de la riqueza multicultural de nuestro país.

8. Agua Fuente de Paz

Está basado en el Plan Nacional de Servicios Públicos de Agua potable y Saneamiento para el desarrollo Humano. Ejecutándose a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia social, como ente rector, y el instituto de Fomento Municipal como entidad ejecutora. Es congruente con el ODM 7: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, sus metas específicas: fortalecer la ejecución de proyectos de agua potable y saneamiento, en enero 2010, el Gobierno de la República suscribió el Convenio de Financiamiento no reembolsable de Inversión del fondo Español de cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe.

Evaluación externa de MI FAMILIA PROGRESA realizado por INSP y BID. Reporte final - 7 de Julio de 2011

Considera que el programa tiene la misión de aportar recursos económicos a familias viviendo en pobreza extrema para que estas, a su vez, inviertan en el capital humano de los niños por nacer y de los adolescentes de 15 años o menos. Está dirigido a hacer contribuciones significativas en la nutrición, salud y educación del hogar.

Para llevar a cabo el diseño de MIFAPRO, el Gobierno de Guatemala se ha basado en la evidencia generada durante la última década por los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TCM) de países como Brasil, Colombia, Honduras, México, Nicaragua y el Salvador. En general, este tipo de intervenciones en América Latina ha mostrado resultados satisfactorios en el incremento de tasas de inscripción y asistencia escolar entre los niños y adolescentes beneficiarios.

Como resultado de la evaluación se dan las siguientes conclusiones:

- El programa tiene un efecto positivo y significativo en los años de escolaridad, la tasa de inscripción y reprobación. También reduce el rezago escolar.
- Los incrementos en la tasa de inscripción son mayores para primer ingreso y para los primeros años de educación primaria.
- El efecto en años de escolaridad y el abatimiento al rezago son mayores a medida que la edad avanza.
- Hay un efecto positivo y significativo en el gasto dedicado a uniforme, cuotas y artículos escolares. Este efecto es mayor, a medida que aumenta la edad de los alumnos
- Tomando el monto limitado de recursos que el programa otorga por familia (Alrededor de 3,600 quetzales por familia), el impacto que está logrando es relativamente alto.
- Los hallazgos identificados hasta el momento en materia educativa, son un indicio de que MIFARRO está siendo recibido por las familias más necesitadas de estos apoyos.
- El programa está haciendo una contribución significativa para alumnos en nivel primaria. Sin embargo, también existe un potencial de impacto igual o mayor magnitud para estudiantes de secundaria. Vale la pena reflexionar sobre esta posibilidad.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA GUATEMALA DE HOY

Hablar del pasado reciente en Guatemala nos remite a una larga historia marcada por grandes desigualdades y múltiples exclusiones. A quince años de la firma de los Acuerdos de Paz, que en 1996 pusieron fin al conflicto armado que duro 36 años y en el cual murieron más de 200.000 personas, los pueblos indígenas mayoritarios en el país siguen manteniendo los índices más elevados de pobreza y marginación.

El convenio 169 de Pueblos Indígenas

Para contribuir a cerrar brechas de desigualdad, a partir del reforzamiento del marco legal de protección a los trabajadores, se acordó dar a conocer y realizar un proceso de consulta nacional sobre el convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales aprobado por la OIT; el gobierno de Guatemala de esa época apoyó la iniciativa de dirigentes indígenas que solicitaron se diera el trámite respectivo, de acuerdo con el procedimiento de la OIT, las leyes laborales del país y la Constitución de la República de Guatemala establecen para la aprobación de los convenios de trabajo, habiéndose aprobado en 1996 por el Congreso de la República.

Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI)

Con la firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) en Marzo de 1995, se refuerza y amplía una serie de medidas políticas y legales que parecían dirigidas a superar siglos de exclusión y marginación, es importante señalar que, con el reconocimiento de derechos específicos de los Pueblos Indígenas, se ha hecho visible su situación. Según un estudio del Banco Mundial realizado en el Marco del decenio de los Pueblos Indígenas, el 74% de los indígenas de este país, viven en la pobreza vs 38% de los no indígenas⁴. En casi todos los indicadores básicos el pueblo indígena presenta los peores resultados.

Sólo el 5% de ellos tiene cobertura en salud, en comparación al 18% de los no indígenas. En términos de educación, el panorama no difiere, los indígenas cuentan con un promedio de sólo 3.5 años de escolaridad, vs. 6.3% para los otros. Con la firma de los Acuerdos de Paz, el 29 de diciembre de 1996, entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca no sólo termina una de las etapas más cruentas de la historia del país; sino son el punto de partida de muchas transformaciones en la estructura de las relaciones sociales, políticas, económicas, culturales y legales que se desarrollan en la actualidad.

Otro importante componente de los Acuerdos de Paz es el "Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación Agraria" de 1996, el cual en el tema "Democratización y Desarrollo Participativo" incluyó los compromisos de: A. Participación y concertación social y B. Participación de la Mujer en el Desarrollo Económico y social.

En cumplimiento de este compromiso, a finales de 1997, se conformó el "Foro Nacional de la Mujer por el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz". Se convocó a los diversos sectores de mujeres del país. A representantes mujeres de los 23 pueblos indígenas, delegadas de las comunidades en resistencia, 3 Diputadas representantes del Congreso de la República, 2 representantes de la Secretaría de Gobierno, 2 representante de la Secretaría de la Paz, 2 representantes de URNG, con apoyo Técnico del PNUD. Y respaldo Institucional de la Secretaría de la Paz.

Derivado de los mandatos en el marco de los acuerdos de Paz, se tomaron decisiones en el foro Nacional de la Mujer respecto al diseño y funcionamiento a nivel Nacional:

- 1) La Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). Se nombró la Defensora de la Mujer Indígena.
- 2) La Secretaría de la Mujer (SEPREM). Se nombró Secretaria de la Mujer.

Ambas instituciones continúan sus programas para velar por el cumplimiento de los derechos de la mujer, cuentan con financiamiento y apoyo del gobierno y ONG. Prestan servicios tomando en cuenta el enfoque de la Interculturalidad, planteando que la sociedad intercultural es aquella en la que hay respeto, mutuo conocimiento y diálogo entre las culturas, enfatizando los elementos de convergencia. Los principios

4 Banco Mundial: *Pueblos Indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina. 1994-2004*
www.bancomundial.org

de la Interculturalidad y el de Ciudadanía, contemplan la igualdad de derechos, El enfoque de pertinencia cultural se deriva precisamente del principio de “derecho a la diferencia”; significando “Adecuado a la cultura”; en el caso de su aplicación a la prestación de servicios.

¿Cómo se aplica la pertinencia cultural en la conceptualización de los servicios públicos?

Se presta el servicio público desde los valores de la cosmovisión de los pueblos. En el Caso de Guatemala los tres Pueblos Indígenas, Maya, Garífuna y Xinca; comparten precisamente tres valores, la búsqueda de la armonía con la naturaleza, la generación de equidad social a partir de visión comunitaria y la búsqueda del equilibrio espiritual.

En 2011, en Perú, se realizó un Foro sobre Salud Reproductiva Intercultural para mujeres Indígenas de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú organizadas alrededor del tema:

“Ninguna Mujer debe Morir al dar vida”:

Se estudió el desarrollo de modelos de atención en salud reproductiva intercultural que combinen las buenas prácticas del cuidado y atención del parto de la cultura indígena y de la medicina occidental, lo que es clave para enfrentar la mortalidad materna. Se busca ir cerrando brechas de equidad para avanzar hacia el Acceso Universal de la Salud reproductiva en 13 países, dado que, cerca del 70% de las muertes maternas ocurren en mujeres indígenas. (UNPF)

En este encuentro participó la defensora de la Mujer Indígena, el Ministro y la Viceministra de Salud de Guatemala; conjuntamente con delegadas indígenas y no indígenas, parteras, comadronas. El Objetivo 5 “Mejorar la salud materna, con relación a los niveles de 1990, busca la reducción de tres cuartas partes de la mortalidad materna y el acceso universal de la salud reproductiva para el año 2015.” Se ha ido implementando. Guatemala es uno de los tres países en donde se “han desarrollado normas de atención intercultural en salud sexual y reproductiva, con el Ministerio de Salud y los socios estratégicos” analizó UNFPA-AECID

Preocupación por el deterioro del medio ambiente

Actualmente existen organizaciones de los Pueblos Indígenas como la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) y otras respaldadas en el convenio 169 de la OIT, las cuales vienen organizando una serie de protestas y consultas locales en temas que afectan las condiciones de vida de los pueblos indígenas especialmente la denuncia del deterioro de los recursos del medio ambiente, en relación a la explotación minera.

En respuesta a su llamado de solidaridad, se han dado muestras de apoyo una de ellas, es de la Unión Europea, los Euro diputados y las Euro diputadas se dirigieron a la Alta Representante de la Unión Europea para apoyar las iniciativas nacionales destinadas a hacer reconocer y respetar los derechos de los Pueblos Indígenas.

Conclusión:

La Reforma del Estado guatemalteco es el resultado de una guerra interna, dado que sectores del país consideraban como una amenaza a sus privilegios la inclusión, el respeto de los derechos humanos de los pueblos Indígenas y las mujeres, así como fortalecer el rol redistributivo del Estado. El proceso de paz que puso fin al conflicto permitió la transformación del sistema Jurídico e institucional, proceso que ha ido avanzando mediante la formación de consensos en base al diálogo y la negociación entre gobierno y sociedad civil representativa. Esa transformación ha sido posible mediante cambios normativos, como la adopción del Convenio 169 y procesos sociales, como Cohesión Social.

Transformación del Estado y desarrollo

Julia Olmo ¹

La transformación del Estado y el desarrollo son dos conceptos inseparables, que se nutren y se alimentan mutuamente y que, para ser eficaces, han de situar al desarrollo humano como objetivo que oriente y permee el conjunto del proceso de transformación, desde su diseño hasta su puesta en marcha. La transformación del Estado no es entonces un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un desarrollo sin exclusiones a escala humana.

Es indudable que ello nos sitúa ante un enorme abanico de posibilidades y de amplios conceptos, tanto en el terreno teórico como en el concreto, ante ideas que suscitan múltiples y variadas interpretaciones y que dan lugar a una multitud de fórmulas académicas y/o políticas.

Hay que recordar que durante muchos años el debate internacional se produjo en torno al tamaño del Estado y en consecuencia en torno a las ventajas o desventajas que su dimensión tendría para avanzar en el crecimiento/ desarrollo. Resulta obvio que hoy no es ese el camino, sino que el debate debe girar en torno a la definición del ámbito de acción del Estado y de la calidad misma de esa acción.

Actualmente el concepto Estado, ligado al bienestar y a la búsqueda de una sociedad inclusiva e incluyente, viene dado por su capacidad para representar a todos e incluir a los sectores tradicionalmente excluidos u olvidados, por su interés en incorporar en su accionar a una sociedad civil fuerte y organizada, por su voluntad de establecer canales de diálogo fluido, por su capacidad para generar consensos y su habilidad para transmitir el necesario entusiasmo colectivo para hacer a todos los ciudadanos partícipes de su propio desarrollo.

Con todo ello, el Estado ha de perseguir un desarrollo sostenible, fomentando la representatividad, la modernización, la eficiencia y la transparencia para hacer de la persona el eje de sus políticas.

1 Directora de Cooperación para América Latina y el Caribe, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Un Estado que debe convertirse en motor de desarrollo del país, quizá no el único, pero sí el que mejores resultados ha mostrado en términos de haber sido capaz de construir un objetivo común y colectivo. Estos objetivos se han de elaborar conjuntamente con la sociedad civil, con los sindicatos, con las organizaciones empresariales y con la academia, de modo que todos, sin excepción, sientan como propia la tarea de construir o reconstruir su propia nación.

De hecho este proceso de construcción de la Nación se halla en el origen de las independencias cuyos bicentenarios en América Latina sitúan este debate con plena actualidad. Se trata por tanto de Naciones soberanas, inclusivas, diversas y solidarias sobre la base del reconocimiento de derechos individuales y colectivos.

Por otra parte, este proceso de construcción o de reconstrucción del Estado requiere de enormes dosis de valentía y de voluntad política. Y ello a pesar de que estas políticas de desarrollo, que hoy debemos fomentar en Iberoamérica, no persiguen otra cosa que mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, contribuir a un crecimiento sostenible y equitativo y consolidar la convivencia en el respeto a los Derechos Humanos y el medioambiente. Estas políticas deben centrarse en un desarrollo sostenido y sostenible que, focalizando acciones y recursos, incrementando sus ingresos y su distribución equitativa, mediante reformas sociales progresivas, aumentando la inversión social, reduzca los niveles de pobreza, los desequilibrios regionales y territoriales, las asimetrías sociales, de género o de etnia y la preocupante vulnerabilidad social que podría dar al traste con los avances conseguidos.

El Estado, como administrador del bien público nacional y de los llamados bienes públicos globales, ha de hacer suyo este enfoque de derechos. Un enfoque que ha de permear al conjunto de la Administración, su principal herramienta, mediante la adopción, como ya se ha avanzado, de políticas públicas orientadas al progreso social. Ello requiere lógicamente construir o fortalecer una Administración para todos, eficiente y eficaz, que actúe con transparencia y legitimidad; que sea capaz de concretar intereses entre lo privado y lo público, entre lo central y lo local y, que, como consecuencia de todo ello, asuma como propia la rendición de cuentas. Es decir, un sistema que haga de esa “ingeniería social” el eje de su accionar.

Para alcanzarlo ninguna medida por sí sola será útil. Tan sólo el empleo simultáneo de todas ellas permitirá dar resultados positivos. De este modo cabe pensar en:

- Mejorar la calidad del gasto público y de la inversión pública, modernizando su gestión.
- Hacer más transparente y eficaz el gasto corriente fomentando la carrera administrativa y buscando su profesionalización
- Descentralizar la toma de decisiones y el acceso a los servicios.
- Mejorar los sistemas de control y fiscalización

La lista podría ser más larga, pero puede resumirse en la adopción de políticas públicas que garanticen, entre otras cuestiones, el acceso universal a los servicios sociales básicos y a sistemas de protección social sostenibles, justos y solidarios.

Para ello el Estado no puede actuar sólo con su entramado institucional, sino que ha de establecer una alianza con el sector privado y liderar esa concertación público-privada en pos de una transformación productiva igualmente necesaria que, con un enfoque integral y mediante la innovación y la adaptación tecnológica, contribuya a construir sociedades más equitativas.

Después de veinte años ha llegado quizá el momento de que la Comunidad Iberoamericana analice todas estas cuestiones, especialmente en la coyuntura internacional actual.

En 2010 Iberoamérica fue capaz de adoptar las Metas 2021. Una hoja de ruta muy bien diseñada que hace de la educación una herramienta básica para el desarrollo. Es indudable que sin una administración capaz de gerenciar esas políticas educativas, el esfuerzo no dará los resultados esperados. En este sentido quizá haya llegado el momento de empezar a pensar en que la Comunidad Iberoamericana esboce conjuntamente unas líneas maestras que guíen esa transformación del Estado tan deseada por el conjunto de los ciudadanos. Una guía de conceptos básicos y aceptados por todos que quizá pueda llegar a constituir en el futuro una Carta Iberoamericana de la Transformación del Estado en función del Desarrollo.

Nuestra comunidad, este espacio iberoamericano, aún cuando no aspira a ser un instrumento de integración, sí ha venido consolidando instrumentos a favor del desarrollo. Buena muestra de ello es el acervo creado a partir de las sucesivas Declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno y los contenidos y desarrollos concretos de los Planes de Acción. Planes que poco a poco han ido consolidando un sistema iberoamericano de cooperación original y específico, de carácter irreversible y que cada año consolida su accionar y focaliza sus objetivos.

Debemos pues continuar en esta senda, cimentada con esfuerzo sobre la base del respeto a la pluralidad y la diversidad, las soberanías nacionales y un amplio y valioso conjunto de valores comunes.

La Cooperación española trabaja desde hace 25 años en América Latina y va a seguir haciéndolo. A lo largo de todo este tiempo ha ido adaptándose al contexto e introduciendo nuevos instrumentos y programas junto a cada país al objeto de resultar más eficaz.

En la actualidad como cooperantes, como socios privilegiados, la Cooperación Española pretende contribuir a consolidar los logros en materia de desarrollo y, al mismo tiempo, a reducir inequidades y desequilibrios sociales, económicos y territoriales.

En esta línea su primer objetivo es consolidar la gobernabilidad democrática mediante el fortalecimiento institucional. Partiendo de la multiplicidad de dimensiones que componen la gobernabilidad –desarrollo institucional, participación ciudadana, promoción de la igualdad y de la cohesión social, rendición de cuentas- y teniendo muy presente que la reducción de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no se conseguirán si no se avanza decididamente en el ámbito

de la gobernabilidad democrática, la Cooperación española se apoya en dos pilares esenciales:

1. Fortalecimiento de las instituciones democráticas: buscando la calidad democrática; el crecimiento económico distributivo; la reforma, consolidación y estabilidad del empleo público; la transparencia y la rendición de cuentas públicas y la creación de los sistemas de protección social.
2. Fortalecimiento de la sociedad civil: en este punto hay que tener presente que la globalización ha potenciado el papel de lo local, lo que debe llevar a reforzar el tejido social asociativo local y el establecimiento de marcos legales e institucionales para garantizar y regular los procesos de descentralización, la redistribución territorial del ingreso y el gasto fiscal.

Según cifras oficiales, la Cooperación Española en 2009 en América Latina supuso en Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) 1.154.00 Meuros, y de ellos algo más del 15% se dedicó a la gobernabilidad democrática, dentro del cual, algo más del 70% se consagró al fortalecimiento de las Administraciones Públicas mediante la utilización de múltiples instrumentos bilaterales y multilaterales.

En todo caso la Cooperación Española no trabaja unilateralmente pues está plenamente convencida de que la eficacia de sus acciones pasa no sólo por respetar las prioridades de desarrollo que cada país ha establecido, sino también por alinearse con ellas, armonizando las intervenciones, buscando sinergias y coherencias para alcanzar resultados visibles de desarrollo.

Ello implica por último un aprendizaje. Un aprendizaje entre iguales o entre pares, sobre el que hay que profundizar. De hecho la Cooperación Española está empeñada en avanzar en esta línea, convencida del interés y de las potencialidades que tiene el Programa Iberoamericano de Cooperación Sur- Sur y la propia cooperación triangular que desde la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) está empeñada en potenciar en el continente. Se trata de esquemas novedosos de cooperación que se quiere acompañar de un proceso de reflexión para modernizar y reorientar los esfuerzos de esta cooperación en materia de formación de capacidades, y para los que se espera contar no sólo con los conocimientos derivados de la propia experiencia española, sino también con los aportes de aquellas instancias públicas y organizaciones que desde América Latina han venido produciendo resultados de desarrollo nada desdeñables.

Un Estado para la Igualdad

Alicia Bárcena ¹

El año pasado, en junio del 2010, en Brasil, la CEPAL presentó a la región su propuesta titulada “La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar caminos por abrir” en dicha oportunidad avanzamos varios conceptos sobre una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo.

Los Estados que hoy tenemos enfrentan un gran déficit. Son el reflejo de nuestras contradicciones, de nuestra heterogeneidad estructural, de nuestra larga historia de desigualdades e inequidades, de nuestras azarosas trayectorias políticas, de nuestras inconclusas reformas fiscales. No tienen la suficiente credibilidad ni como proveedores de bienes públicos, ni como recaudadores fiscales, ni como garantes de la protección social, ni como promotores de la productividad y el empleo.

Sin embargo, desde nuestras calles surge un creciente clamor que demanda un rol cada vez mas central para el Estado. La ecuación entre mercado, Estado y sociedad que prevaleció desde hace tres décadas se ha mostrado incapaz de responder a los desafíos globales de hoy y de mañana. El desafío es, entonces, colocar al Estado en el lugar que le cabe de cara al futuro.

Pensamos que, después de la crisis financiera mundial se ha producido una inflexión que abre sendas para repensar el desarrollo, con mayor protagonismo de los actores sociales y con ello restituir la centralidad de tres valores esenciales:

En primer lugar, el valor del interés general y de la provisión de bienes públicos.

Cuando la sociedad queda reducida a un entramado de relaciones privadas y la acción pública pierde todo propósito social, el Estado se desprestigia y sus funciones se reducen ya no a proveer bienestar, sino a exigir obediencia de sus ciudadanos.

Cuando los derechos económicos, sociales y culturales mutan de derechos humanos a simples derechos al consumidor los derechos civiles y políticos se vacían de

1 Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (CEPAL)

contenido. Cuando la acción política no cambia nada importante en la sociedad, surge la indignación de unos y la perplejidad de otros.

Por ello la importancia de recuperar la idea del interés general. Esta vieja idea que nos remite a la creación y provisión de bienes públicos por parte del Estado y que van en beneficio de toda la sociedad.

Dichos bienes públicos requieren de inversiones de largo plazo y por ello acuerdos societales con visión de futuro que le den sustento. Son bienes públicos la educación y la salud, la infraestructura productiva, los transportes, las comunicaciones, la energía, el medio ambiente, la inversión en ciencia y tecnología, la paz social tanto interna como externa, la administración de justicia, las elecciones democráticas, la seguridad pública.

Junto a estos bienes públicos tradicionales, los Estados deben ser capaces de participar en el concierto internacional con responsabilidad para proveer bienes públicos globales, como la estabilidad financiera, el control de las pandemias y la seguridad climática global.

Estamos convencidos que se requiere de una nueva arquitectura estatal que permita que el Estado sea más protagonista en el aseguramiento del bienestar general y en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países, más allá de sus funciones de “subsidiaridad” definidas por el paradigma neoliberal.

En segundo lugar, el valor de la visión estratégica concertada.

Las sociedades tienen memoria y construyen futuro. Para pensar y actuar sobre el desarrollo hay que aprender de la experiencia del pasado para pensar el futuro con visión estratégica.

Tal como en la vida de las personas, el futuro de las sociedades se construye a lo largo del tiempo: una sociedad que no se educa, que no invierte en cohesión social, que no innova, que no construye acuerdos ni instituciones sólidas y estables, tiene pocas posibilidades de prosperar.

En este marco, el Estado debe ser capaz de proveer una gestión estratégica con mirada de largo plazo, tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo nacional. Esto exige tomar en cuenta que la acción estatal se desenvuelve en un escenario de poder compartido, por lo que la negociación y la construcción de consensos nacionales estratégicos son, a la vez, medio y fin.

Por lo mismo, el Estado debe tener la capacidad de promover un diálogo que le provea mayor legitimidad para arbitrar los distintos intereses con claridad de objetivos socioeconómicos mediante la regulación. Lo que implica mejorar las competencias regulatorias del propio Estado.

En tercer lugar, el valor de la política.

El modelo “neoliberal” ha puesto énfasis desmedido en la figura del consumidor en desmedro de la figura del ciudadano, así como también ha puesto un énfasis

desmedido en la neutralidad política de los criterios técnicos. Trocando los derechos sociales por consumo privado, en donde el derecho mudaba en acceso al crédito y en donde la inclusión en el mercado del crédito terminó siendo una forma de “inclusión social”. De ahí que no todos los consumidores son iguales frente al mercado, y en cuanto consumidores los define la desigualdad de acceso y poder. En contraste, en una sociedad democrática los ciudadanos son iguales en derechos y deberes, y el voto no depende de la capacidad de consumo. La democracia, en último término, es el mecanismo, el procedimiento de decisión de los ciudadanos respecto de cuáles deben ser los bienes públicos que se deben garantizar a toda la población, y en qué magnitud se han de entregar. Es la voluntad ciudadana quien toma esas decisiones a través de las instituciones de la democracia. Y esa misma voluntad ciudadana debe ser construida y preservada como bien común que debe ser cuidado por las instituciones del Estado.

En fin, se trata de retomar lo público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no sólo del gobierno o el Estado.

Estos tres valores reclaman un nuevo rol del Estado y una plena vigencia de la democracia. Solo sobre la base de la lógica democrática del ciudadano el Estado puede volver a poner al centro la noción de interés general, re-posicionar el sentido del bien común, invertir en la generación y provisión de bienes públicos, y recuperar la vocación de construcción de futuro.

Esta nueva arquitectura estatal deberá posicionar al Estado en el rol que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de nuestros países, más allá de la “subsidiaridad” pregonada por el paradigma neoliberal. Para ello debemos ser capaces, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, de perfilar su rol, dotarlo de las herramientas suficientes y encontrar su lugar preciso y en equilibrio con el mercado y el ciudadano y encontrar el balance óptimo de esta trilogía en la dinámica del desarrollo.

Para ello debemos sortear supuestos que la evidencia histórica cuestiona hoy, y que en su momento demonizaron, pendularmente, ora al mercado, ora al Estado. La calidad y eficiencia de nuestros mercados dependerá, en importante medida, de la calidad y probidad de nuestros Estados para regularlos con mecanismos apropiados de control, de incentivos y de orientación. Y sobre todo, es claro que hay funciones cuya responsabilidad atañe al Estado, velando por el bien común y la cohesión social.

El mercado no produce por sí solo ni igualdad, ni bienes públicos, ni se ocupa del largo plazo. Esto no implica negar la utilidad de mecanismos de mercado, y adecuadas combinaciones público-privadas, para la asignación de recursos y la provisión de servicios. En este sentido, postular una función más protagónica del Estado no significa negar la importancia de las funciones del mercado.

Los pilares que “La Hora de la Igualdad” ha planteado como centrales para la futura agenda del desarrollo en la región abren grandes desafíos de políticas de Estado que concurren en dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo e institucionalidad

laboral, y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. Pero esto requiere de una visión de largo plazo, articulado a un arduo trabajo político, social y técnico con continuidad burocrática, política y financiera. Visión que debe estar fundamentada por el consentimiento ciudadano construido por pactos sociales nacionales y regionales.

¿Cuáles son, en síntesis, los desafíos de la nueva arquitectura estatal de cara a estos pilares del desarrollo que planteamos?

En primer lugar, un Estado que garantice un entorno macroeconómico adecuado para prevenir y enfrentar la volatilidad, y hacer las economías más vigorosas mediante el uso de instrumentos disponibles (financieros, fiscales y cambiarios) y con ello promover un patrón de crecimiento hacia mayor dinamismo productivo con empleo de calidad, es decir con derechos.

En segundo lugar, el Estado debe jugar un rol activo en promover cambios en la matriz productiva hacia mayor incorporación de progreso técnico y, complementariamente, impulsar políticas decididas para reducir las brechas de productividad entre los distintos sectores y niveles de la estructura productiva.

En tercer lugar, el Estado debe jugar un rol activo para reducir las disparidades territoriales tanto en capacidades productivas, en articulación con mercados ampliados, en mayor convergencia en acceso a servicios y en menores desigualdades en niveles de bienestar. La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial hacen imperativo avanzar en pactos de cohesión territorial que permitan concertar esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo. Revertir la desigualdad territorial es, también, remontar la madeja de la desigualdad general. De allí la importancia de contar con políticas públicas de Estado, respaldadas por pactos entre actores de los distintos niveles de desagregación territorial, orientadas a promover mayor igualdad territorial.

En cuarto lugar, el Estado debe impulsar políticas activas y pasivas en el ámbito del empleo, a fin de proteger frente al desempleo, cerrar brechas de ingresos laborales como mecanismo clave de promoción de la igualdad, incrementar las tasas de participación y las tasas de empleo. Se requieren políticas activas del Estado para mejorar la calidad del empleo y las capacidades de la fuerza de trabajo, políticas de salario mínimo, de apoyo productivo y de protección del sector informal.

En quinto lugar, el Estado debe intervenir de manera más decidida en el ámbito social para garantizar mayor acceso al bienestar y mayor desarrollo de capacidades de quienes se encuentran en situación de mayor rezago y vulnerabilidad, lo que contribuye sustancialmente a cerrar las brechas sociales. En materia social el rol de Estado es clave en los pilares de protección y promoción sociales. Se propone el diseño e implementación de un sistema de protección social básico universal (seguridad de ingresos y salud básicos). Para ello, el Estado debe generar o potenciar los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, ampliar la oferta de programas asistenciales, conciliar trabajo remunerado y no remunerado y facilitar el ingreso de las mujeres al mercado laboral.

Todo lo anterior interroga especialmente acerca del nivel de recursos con que cuentan nuestras administraciones gubernamentales. El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países. La tributación constituye, en este sentido, el espacio de política decisivo para incrementar la capacidad financiera del Estado a fin de que pueda cumplir su rol proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social que se ha planteado en las páginas precedentes.

También aquí hay preguntas importantes que plantearse sobre la gobernabilidad de los recursos naturales. Si al menos, para el caso de los países sudamericanos el auge de las materias primas parece ser una tendencia, es ineludible abrir al debate social el uso de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales.

Finalmente, en el ámbito político el Estado juega un rol protagónico al cual no puede renunciar. Se trata, aquí, de velar por más democracia, y más igualdad, dos caras de la misma moneda. Del lado de la democracia, el Estado debe apostar por mejorar la calidad de la política en sus procedimientos, por agendas estratégicas reflejen la deliberación de un amplio espectro de actores, y por una voluntad popular que se traduzca en pactos que provean legitimidad política y garanticen políticas en el mediano y largo plazo. En materia de igualdad el Estado debe ocuparse por incrementar la participación de los sectores excluidos y vulnerables en los beneficios del crecimiento. Para ello es la igualdad de ciudadanía –de derechos, de voz pública, de sujetos plenos– el vínculo en que la política se eslabona con la igualdad social.

Es aquí donde la democracia debe mostrar sus progresos, su acumulación de aprendizajes. Importan los pactos sociales para no supeditar las políticas a los ritmos electorales y los cambios de gobierno. Importa calibrar la viabilidad fiscal con el enfoque de derechos ciudadanos, sobre todo derechos sociales. Importa orientar el crecimiento de tal modo que se traduzca en más y mejor empleo. Importa plasmar los cambios de género y de generación en una nueva arquitectura que armonice la economía del cuidado con la participación laboral, las ventanas de oportunidades que ofrece la transición demográfica y la previsión de riesgos de esa transición.

Construir pactos sociales reclama cambios en la política y un Estado más proactivo. El pacto, más que un resultado, es un proceso. En este proceso son necesarios los debates y acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común. Se trata de legitimar nuevamente la política, y en ese intento se juegan tanto la democracia hacia adentro como una inserción más equitativa hacia afuera en un mundo cada vez más globalizado.

El desarrollo, tal como lo vivimos, lo pensamos o lo hemos padecido, llega a un punto de inflexión. La crisis financiera y sus efectos sociales, así como la amenaza del cambio climático, han puesto un gran signo de interrogación sobre el alcance de los paradigmas productivo y económico que predominaron en las décadas precedentes. Ante ello, los ciudadanos buscan refugio y guía en sus Estados y en un ordenamiento internacional más justo. Sin una nueva arquitectura estatal que se haga cargo del nuevo contexto, de las nuevas realidades que surgen de la crisis, de los imperativos que plantea la agenda de igualdad de derechos y de los desafíos que representa el cambio climático, no habrá futuro.

He aquí el desafío mayor para nuestra generación, ampliar libertades, construir igualdad, profundizar la democracia, rearmar solidaridad entre las clases medias y las populares, crear esperanza con visión de futuro, con claridad intergeneracional, y todo ello a partir del aprendizaje y avance civilizatorio acumulado en el largo siglo XX pero con las herramientas, transparencia y velocidades que demanda el siglo XXI.

Estado, Desarrollo y Democracia en la Comunidad Andina. Contribuciones de la integración subregional

Adalid Contreras Baspineiro ¹

La mayoría de nuestros países andinos y latinoamericanos se encuentra conmemorando el bicentenario de sus independencias. Dos siglos atrás, los protagonistas que forjaron este proceso dejaron plasmadas en sus memorias y proclamas una visión que era compartida por todos, la de la integración. El pensamiento de Bolívar bajo la consigna de “una sola debe ser la patria de los americanos”, entiende que la guerra emancipadora y el proceso de la confederación, resultan inseparables.

Además del pasado cultural común en el Tawantinsuyu y el Abya Yala, antecedentes originarios de la integración andina y de la Patria Grande, la integración territorial, económica y social es un anhelo que ha estado ligado desde su génesis a la evolución pluricultural de nuestros Estados, y que en los albores de esta segunda década del siglo XXI se ha visto reflejado con el fortalecimiento del diálogo político y la tendencia acentuada a una convergencia de los diversos mecanismos regionales y subregionales hacia estadios más ampliados.

Aparte de los vínculos naturales que forjan sus fronteras, los países andinos han tejido valores, aspiraciones y circunstancias comunes que han propiciado su proceso de integración, con el propósito primordial de “procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión”.

Teniendo en cuenta estas consideraciones iniciales, la invitación de la FLACSO para participar en este espacio de reflexión se constituye en una excelente oportunidad para analizar cómo el proceso de integración andino ha aportado y complementado los modelos de desarrollo de sus países miembros y al fortalecimiento de sus democracias. Para entenderlo, se propone una sucinta revisión histórica del proceso de integración, remarcando los aspectos más relevantes frente al tema.

Integración andina: palanca del desarrollo económico

Durante las tres primeras décadas del proceso de integración andino, institucionalizado el año 1969 como Pacto Andino, el crecimiento económico se constituía en un axioma

1 Secretario General a.i. de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

del desarrollo para los Países Miembros. Resultaba fundamental fortalecer mediante mecanismos regionales aquellos factores que permitieran el robustecimiento de sus economías. Si bien con el pasar de los años evolucionaron los preceptos y concepciones sobre los modelos económicos -dando lugar a dos paradigmas casi antagónicos, el del desarrollo endógeno (1969 - 1988) y el del regionalismo abierto (1989 - 2010)-, las motivaciones de los procesos de integración como un vector de desarrollo quedaron circunscritas principalmente al espectro económico inicialmente con dedicación a aspectos productivos y luego eminentemente comercial.

Sobre la primera fase, la del desarrollo endógeno, es necesario tener en cuenta que la concepción de desarrollo en los albores del proceso andino de integración se basó en las teorías cepalinas y presbicianas de la sustitución de importaciones. En este modelo la integración cobró un valor agregado para los países andinos en la medida en que generó posibilidades de establecer una política industrial conjunta que buscaba una inserción equitativa en los mercados internacionales tradicionalmente desiguales y promotores de factores de dependencia, así como la generación de un mercado regional ampliado. Para ello, el principal instrumento del entonces Pacto Andino fueron los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), implementados en los sectores de metalmecánica, petroquímica y automotriz.

En esta misma fase, el mercado era concebido como un agente importante pero insuficiente para promover el desarrollo equitativo de las industrias y del comercio. Era necesario que el Estado actuase como el planificador y programador de la economía de manera proteccionista, y con economías de escala, lo que llevó a que el Acuerdo de Cartagena estableciera desde su origen la adopción de un programa de liberación comercial que se puede calificar como cauteloso en los primeros años del proceso.

En los años 80s, acuñados como la "Década Perdida" por la crisis de la deuda externa que afectó a toda la región, se presentó un freno al avance del proceso de integración andino, lo que se reflejó en el descenso brusco del intercambio comercial y en el aumento de las restricciones de todo tipo al comercio. Esta situación crítica motivó a que en 1987 se suscribiera el Protocolo de Quito, cuya finalidad fue la de adoptar medidas más laxas en cuanto a la adopción del arancel externo común, el mismo que quedó sin plazo definido y sujeto a las decisiones de la Comisión compuesta por las máximas autoridades de comercio de los Países Miembros de la CAN. Se trató de la primera reforma estructural al proceso de integración subregional y marcó un compás de espera mientras las economías andinas respondían a las necesidades urgentes derivadas de la crisis.

En esta coyuntura se generó un serio cuestionamiento sobre la correlación entre proteccionismo y desarrollo; los Países Miembros optaron por la adaptación de nuevos esquemas basados en los Programas de Ajuste Estructural y es así como alinearon sus políticas económicas a los preceptos del Consenso de Washington, lo que implicó que el grupo se acoplara a las nuevas demandas de una fase de integración asentada en las concepciones económicas del regionalismo abierto.

Varias definiciones sobre el regionalismo abierto han sido propuestas; sin embargo, según Germánico Salgado² para el caso en estudio, la definición de la CEPAL como un (*“proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación”*)³ es la que mejor se adapta a la posición adoptada por los Países Andinos.

Para dar paso a esta transformación, en 1989 se decidió formular un nuevo diseño estratégico, el mismo que fue presentado por la Junta del Acuerdo de Cartagena en Galápagos a finales del mismo año; la propuesta focalizó sus prioridades en el alcance de una unión aduanera mediante el aceleramiento de la integración económica. Una vez que ésta fue aprobada, se avanzó en la liberalización del intercambio hasta conformar en 1992 una zona de libre comercio y en el otorgamiento de preferencias regionales combinada con una protección no extrema ante terceros, un sistema de franjas de precios para los principales productos agropecuarios, y la adopción de un arancel externo común moderado que reemplazó las elevadas protecciones desarrolladas en la época del auge del modelo de sustitución de importaciones.

El nuevo modelo apuntaba hacia una concepción del desarrollo basada en la apertura comercial ante la cual el Acuerdo de Cartagena resultaba poco flexible. Conscientes de esta situación, en 1997 los Presidentes andinos decidieron, a través del Protocolo de Trujillo, introducir reformas en el Acuerdo de Cartagena para adaptarlo a los cambios en el escenario internacional. Esta reforma permitió que la conducción del proceso pase a manos de los Presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores formen parte de la estructura institucional decisoria junto con la Comisión. Se creó la Comunidad Andina en reemplazo del Pacto Andino, institucionalizando el Sistema Andino de Integración compuesto por diversos órganos (Secretaría General, Tribunal Andino, Parlamento Andino) e instituciones.

Nuevas realidades, nuevos paradigmas

Con estas reformas y apoyados en la voluntad política de intensificar el comercio sobrevino una etapa en la que la Comunidad Andina se vio impregnada por un alto dinamismo en el ámbito comercial, reflejado en un crecimiento sostenido de las exportaciones intrarregionales.

Es pertinente afirmar que el proceso de integración subregional estuvo inspirado en el modelo de la Unión Europea (UE) por la concepción de etapas ordenadas en los estadios de la integración, es decir el ideal de transitar de una Zona de Libre Comercio (ZLC) a una Unión Aduanera, y de allí a un Mercado Común, para luego perfeccionarse en una Unión Económica; sin embargo, en el caso de la CAN esto no ha sido posible, debido a las condiciones inherentes a nuestros países como son el predominio del comercio extra-regional frente al intrarregional, la limitada coordinación de políticas macroeconómicas y la ausencia de una verdadera política comercial común⁴.

2 Ex Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1969 – 1976)

3 CEPAL. (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

4 Rueda Junquera, Fernando (2008) “Las debilidades de la integración subregional en América Latina” en *Del regionalismo latinoamericano a la integración intrarregional*. Editorial Siglo XXI, España.

Hasta este punto, se puede considerar que fue precisamente esta dinámica comercial la que mayores aportes le generó la CAN en términos de desarrollo económico, generación de empleos, y estabilidad jurídica gracias a la aplicación del principio de supranacionalidad de las normas andinas que permite que la adopción de sus Decisiones automáticamente quede incorporado dentro de la legislación de cada país.

Con el transcurrir de los primeros años del siglo XXI surgen nuevos enfoques en las democracias de los Países Miembros que transforman el escenario de las políticas nacionales y los de la integración, prevaleciendo dos tendencias: una en la que el Estado asume un rol más preponderante en la administración de sus recursos y en la promoción del desarrollo -compartida por Ecuador y Bolivia-, y otra con un Estado regulador pero con un enfoque de integración económica liderado por las fuerzas del mercado y más afín al regionalismo abierto -en cuyo ámbito se puede ubicar a Perú y Colombia-.

También aparecen factores externos que han incidido directa e indirectamente en las dinámicas del proceso de integración andino y en la forma que cada país privilegió para asumir su inserción en el escenario internacional, como son: el fracaso de las negociaciones para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que conllevó al rompimiento de un esquema de negociación en bloque y la adopción de acuerdos bilaterales de libre comercio; los ataques del 11/S en los Estados Unidos y sus consecuencias en el relacionamiento de la potencia hemisférica con los países de América Latina mediada por concepciones centradas en políticas de seguridad; y, la emergencia de China como potencia económica y su eventual ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Con la nueva coyuntura, estas bondades de la integración subregional fueron puestas en duda. Sin embargo, durante este mismo período se avanzó en el reconocimiento de que si bien el comercio había sido el motor principal de la integración existían también otros ámbitos igualmente importantes y por lo tanto, para algunas concepciones complementarios, y para otras centrales, para alcanzar niveles mayores de bienestar.

Un hito fundamental para la incorporación práctica de una concepción más amplia de la integración, es la Declaración de Tarija, en la que los Presidentes andinos sugieren promover una “integración integral” que implica “una integración más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales, y el logro de unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de sus pueblos y de la armonía con la naturaleza”.

Con este mandato se fortalece una agenda multidimensional, que involucra temas como: la preservación de los recursos naturales compartidos; la defensa de la biodiversidad y de las cuencas hídricas; la infraestructura; la interconexión energética y el aprovechamiento de energías renovables; el turismo; la seguridad alimentaria; la cooperación en la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas y sus delitos conexos; el desarrollo social, la salud; la apertura de espacios de diálogo ciudadano; el reconocimiento de identidades y el apoyo a las redes subregionales, el desarrollo rural territorial, el desarrollo interfronterizo, el desarrollo de las industrias culturales, entre muchos otros.

Estos temas hacen parte del paradigma de la integración integral, que además de su carácter temático multidimensional, tiene como elementos característicos la valoración y respeto de las diferencias, la inclusión ciudadana, la superación de las asimetrías, la construcción de estadios superiores de integración regional y el reconocimiento de la vida en armonía como el fin último de la integración.

Con base en estos postulados, los Países Miembros decidieron darle un renovado impulso a la CAN mediante la adopción de una Agenda Estratégica Andina en la que –asumiendo con realismo y oportunidad histórica las virtudes y límites del proceso andino de integración y preservando su patrimonio común- llegaron a un consenso sobre los temas en los cuales era posible continuar unidos en la diversidad.

Se asumió la existencia de visiones pluralistas, no necesariamente coincidentes; pero también se consideró que ello no debería constituir un obstáculo para avanzar en la profundización de la integración ahora basada en la búsqueda de complementariedades desde modelos de desarrollo distintos. En este sentido, la integración se debe fortalecer recuperando los grados de afinidad, de cohesión y de tolerancia, para optar desde ellos por los abordajes adecuados en acuerdos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales, entre otros.

El reto que se nos presenta es el de articular una agenda interna asociada a superar la pobreza, las desigualdades, la brecha social histórica y los problemas ambientales -agenda del desarrollo sostenible-, con el ámbito externo de las negociaciones comerciales internacionales, la sociedad de la información y la competitividad - es decir, la agenda de la globalización-.

Los compromisos asumidos en la nueva Agenda Estratégica Andina –que enmarca el rumbo de la CAN hacia el año 2019 cuando se cumplirán los 50 años del Acuerdo de Cartagena- permitirán una mayor sensibilización sobre las diferentes formas de desigualdad económica, social y territorial, y coadyuvarán a promover el reconocimiento de los derechos básicos de todo ciudadano a vivir dignamente, participar en la sociedad en igualdad de condiciones y oportunidades, y articular esfuerzos locales, nacionales y subregionales, públicos y de la sociedad civil para reducir las asimetrías en la lucha contra la pobreza.

En el área del desarrollo social se han presentado avances destacables, como por ejemplo la aprobación de los Objetivos Andinos de Desarrollo Social (OANDES) y la Estrategia Andina de Cohesión Económica Social (EACES), por parte de los Ministros de Desarrollo Social de los Países Miembros, que ha marcado un nuevo hito en la historia del proceso de integración, toda vez que establecen un marco que articula las acciones que potencializará su capacidad para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, al asumirlos, profundizarlos y complementarlos, teniendo en cuenta que se basan en las realidades concretas de la subregión.

Así mismo, con la declaración del año 2011 como el Año Andino de la Integración Social se ha querido impulsar y difundir políticas, planes y programas de igualdad, cohesión e integración social de la subregión acorde a las prioridades de cada uno de los Países Miembros.

De otra parte, encontramos el ámbito de la participación ciudadana que podría considerarse como una de las herramientas más importantes para contribuir al fortalecimiento de la democracia en nuestros países.

Los espacios de diálogo entre nuestros ciudadanos constituyen todo un universo de posibilidades, desde el fortalecimiento de identidades hasta la reivindicación y generación de derechos en un marco armónico y supranacional.

Los mecanismos de participación ciudadana, que en la CAN están representados en sus Consejos Consultivos (Empresarial, Laboral, Indígena, y pronto el de Afrodescendientes), aún requieren de una mayor institucionalidad y reconocimiento en su potencial como representantes y canalizadores de iniciativas ciudadanas.

A manera de conclusión

Lo que a grandes rasgos se ha descrito en este ensayo no corresponde un fenómeno exclusivo de los países andinos; una evolución similar se está presentado en otros grupos subregionales unido a un auge del multilateralismo suramericano y latinoamericano –que se evidencia en nuevos escenarios de diálogo político como lo es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la iniciativa para la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)-, lo que sugiere que estamos consolidando una tercera ola de la integración regional, la de la “*integración integral*”; y, segundo, que los países andinos, suramericanos, latinoamericanos y del Caribe han encontrado un modelo propio de integración forjado por el discurso y el compromiso de sus propios líderes.

El proceso de integración andino desde su gestación hasta la actualidad no ha sido ajeno a las transformaciones ocurridas en las concepciones de desarrollo de los Estados Miembros, al contrario se ha nutrido y permeado de las mismas.

En la medida en que el concepto de desarrollo se ha tornado multidimensional, la CAN ha enriquecido su agenda con temas sociales, políticos, ambientales, que vislumbran la construcción de una ciudadanía andina inclusiva, participativa y respetuosa de las diversidades, lo que sin duda alguna es su mayor aporte al fortalecimiento de la democracia.

Temas como el empleo, la pobreza, las políticas migratorias, la falta de alimentos, en suma la superación de la pobreza y de la exclusión diferenciadora, no son circunstancias lejanas a nuestra realidad, una realidad que compartimos aún más entre países vecinos, con una historia, circunstancias, problemáticas y futuro comunes. En estos contextos, procesos de integración como la Comunidad Andina tienen un gran desafío y una gran oportunidad.

América Latina 2040: La necesidad de una agenda renovada de desarrollo integral

Enrique García ¹

El futuro ya no es lo que era antes. En efecto, en la última década la región experimentó importantes transformaciones en todos sus órdenes –político, institucional, económico, social y cultural- en un contexto de cambio en el ámbito internacional. La coyuntura, ahora en permanente cambio, nos ha colocado en otro contexto global y en otra región que, con un nuevo futuro pleno de desafíos, requiere una agenda renovada de desarrollo integral, que no sólo vea el pasado y el presente sino que se proyecte al futuro buscando asegurar un desarrollo sostenible de calidad. Esta debe compatibilizar objetivos de estabilidad, eficiencia, equidad y equilibrio ambiental, dentro de una visión compartida de largo plazo, en la que sean partícipes y se identifiquen todos los sectores de la sociedad.

I.- Una región en movimiento en un contexto en transformación

América Latina recibió el nuevo siglo buscando reestructurar la matriz de relaciones entre el Estado y la sociedad, con cambios político-institucionales de envergadura que han propiciado la reconceptualización de las nociones de democracia y desarrollo.

En cuanto a la democracia, que se ha expandido y consolidado en la región como nunca antes, muestra nuevos liderazgos y contenidos, una creciente densidad de demandas, cambios “subjetivos” en valores y aspiraciones de inclusión social, y el fortalecimiento de la ciudadanía. Estos cambios políticos estuvieron acompañados de una rápida e intensa expansión económica, debido entre otros factores a una muy buena gestión macroeconómica, una elevada demanda de productos regionales primarios que implicó un sustancial mejoramiento de los términos de intercambio y un acceso creciente a fuentes externas de financiamiento.

El incremento de los ingresos públicos permitió, a su vez, asignar un creciente monto de recursos destinados a infraestructura y programas sociales, lo cual produjo una importante disminución de la pobreza y una leve mejoría en la distribución del ingreso.

1 Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF)

Los cambios en la situación social de la región han sido, igualmente, determinantes para la incorporación de nuevos ciudadanos y actores en el ejercicio de la política que ahora exigen un desarrollo más estable e incluyente.

En el escenario actual, la sociedad latinoamericana se define menos en su tradición de responder a crisis coyunturales, y más en la búsqueda de modelos de desarrollo que garanticen un crecimiento sostenido de calidad para el logro de la igualdad e inclusión social en plazos más perentorios.

Estos procesos y acontecimientos de proyección histórica, que le confieren una cualidad de "excepcionalidad" a la región, por la combinación virtuosa de crecimiento económico y procesos democráticos, tuvieron lugar en un contexto de dramáticas transformaciones en los planos internacional y hemisférico.

También desde hace más de una década existe un intenso proceso de acomodos geopolíticos globales y reestructuración de los ejes de desarrollo mundial que ha desplazado el eje dinámico de la economía internacional hacia la región Asia-Pacífico, propiciando una gravitación internacional de China e India, inimaginable una década atrás. Este proceso, que se aceleró luego de la crisis económica-financiera de 2008-2010, cuyos resultados son aún inciertos, tiene expresiones en la demografía, la geopolítica y la economía con efectos de diverso tipo no sólo en el desarrollo económico, sino también en los mecanismos de inserción internacional de América Latina.

Por su parte, las dinámicas internas de los Estados Unidos y la Unión Europea y los cambios institucionales en el Oriente Medio añaden a este tiempo de transición nuevas incertidumbres. Nos encontramos, así pues, en un universo económico cada vez más globalizado y cambiante y, por ello, con mayores desafíos para conservar la estabilidad del sistema internacional.

Todas estas dinámicas tienen influencia, además, en los nuevos mecanismos que busca la región para su inserción internacional, entre los cuales se destacan las diversas iniciativas que surgen en materia de integración regional.

En la actual coyuntura, los diversos procesos vinculados al contexto internacional, al desarrollo económico y a la democracia política y social, surgen simultáneamente y se encuentran interrelacionados. Los países latinoamericanos se dirigen, al mismo tiempo, aunque en diferentes procesos y a varias velocidades, a nuevas formas, estructuras políticas y patrones de gobernanza que se encuentran íntimamente ligados a las transformaciones observadas en sus economías y sociedades. Viniendo de un mismo pasado, América Latina se encuentra frente a un nuevo futuro.

II.- Algunos de los problemas recurrentes de América Latina

La presencia de grandes reservas energéticas, de minerales, de recursos renovables, de biodiversidad, la constitución de un gran mercado interno de consumo, la ausencia de graves conflictos de frontera, la gran diversidad cultural y la estabilidad democrática, son elementos auspiciosos que permiten una inserción cada vez más importante de América Latina en el plano internacional. La incorporación de millones de ciudadanos

a la economía formal y al bienestar social ha sido una importante conquista en la última década.

Sin embargo y a pesar de un contexto favorable, la región no debe sucumbir al pragmatismo del “canto de sirena” del auge de las materias primas y de un crecimiento basado más en la re-primarización de las estructuras de exportación que en procesos económicos de mayor agregación de valor.

En el plano económico, históricamente el crecimiento de la región ha sido lento y volátil en comparación con otras regiones en desarrollo. En efecto, en las últimas dos décadas se ha ampliado la brecha entre la región y los países industrializados y, más aún, las economías asiáticas han tomado un denotado liderazgo que ha conducido al rezago de América Latina en varios frentes. Además de la elevada concentración en materias primas, la región muestra insuficientes niveles de ahorro, inversión, productividad y tributación, así como bajos índices de competitividad, lo que influye en que su crecimiento sea menor que el requerido para aumentar su relevancia en la economía mundial y resolver de forma sostenible sus problemas de pobreza y exclusión. A un nivel más específico, América Latina está rezagada en temas críticos para impulsar el desarrollo como son infraestructura, educación, tecnología y calidad institucional.

Por otra parte y en términos de los desafíos históricos, la región tiene la mayor desigualdad en el mundo, según el índice de Gini. Esta desigualdad es ahora más visible – sólo el 20% de la población concentra el 57% de la riqueza - y menos tolerada por los avances experimentados en materia de ciudadanía y democracia. Según el último informe del estado regional de los ODM de la Organización de las Naciones Unidas, el progreso social observado en la última década no ha logrado extenderse a quienes están en más desventaja. No obstante los progresos alcanzados en reducción del hambre, mortalidad infantil y diferencias de género, se observan rezagos importantes en la reducción de la pobreza extrema.

III. Nuevos desafíos a enfrentar

Hoy América Latina debe abordar simultáneamente los retos del pasado, aún pendientes de solucionar, y los desafíos del futuro, producto de los cambios estructurales – tanto internos como internacionales-, en los que ha estado inmersa.

Por ejemplo, en el proceso de búsqueda de igualdad e inclusión hay que tomar en cuenta la vulnerabilidad de las clases medias emergentes, nuevo problema que se añade al tradicional de la desigualdad. En la región, especialmente en la última década, crecieron tanto el número de hogares de la clase media como su ingreso promedio, lo que propició un cambio en el consumo y en los estilos de vida de millones de personas en América Latina. Sin embargo, esta población mantiene una inserción laboral precaria, con ingresos muy reducidos y baja cobertura de seguridad social, lo que la convierte en una población en riesgo permanente de volver a caer en la pobreza. El desafío estriba en la implementación de políticas que fortalezcan la movilidad social ascendente, que mantengan a esa población en los ingresos medios, además de aquellas políticas requeridas para garantizar la igualdad e inclusión social.

Por su parte, las consecuencias que tendrá el movimiento del eje de la economía internacional hacia Asia es otro ejemplo de la complejidad de los nuevos desafíos que debe encarar la región. En efecto, el surgimiento de China en los últimos veinte años ha modificado considerablemente el balance internacional de poder. Es por ello que América Latina debe repensar cómo podría recuperar una presencia más activa en el escenario internacional y enfrentar de manera activa el proceso de re-primarización de sus economías, el desplazamiento de algunas de sus actividades productivas, el deterioro de sus índices de competitividad y de su participación en los flujos mundiales de comercio e inversión. En otras palabras, el reto actual es insertarse inteligentemente en una economía global que cada vez más está liderada por una economía en desarrollo.

Ante este nuevo contexto y la pérdida de importancia relativa en los temas económicos y comerciales, un proceso sólido de integración regional es imperativo. No obstante, al día de hoy dicho proceso muestra una serie de vulnerabilidades que están relacionadas principalmente con las desigualdades dentro de cada país, las asimetrías entre países y territorios y la infraestructura poco desarrollada y escasamente integrada. Los límites que el excesivo pragmatismo actual le impone al proceso de integración regional, afecta las posibilidades de creación de instituciones que garanticen el avance de la integración productiva y financiera entre los países, que contribuya a reducir las asimetrías y combatir regionalmente las desigualdades.

A estos nuevos desafíos, se le suman otros: el problema de la trampa de los países de ingresos medios, el de la complejidad creciente del proceso de urbanización y expansión de las ciudades, los derivados de la situación medioambiental y demográfica, el de la energía, el de la sociedad del conocimiento, el del impacto de las migraciones internas y externas, el de la inseguridad ciudadana y el crimen organizado.

IV.- Hacia una agenda renovada de desarrollo integral. América Latina 2040: más democracia, un mejor desarrollo, más igualdad, mayor integración, y creciente visibilidad e inserción internacional

La conjugación entre los viejos y nuevos desafíos demanda la construcción de agendas integrales con una visión de largo plazo que le permitan a la región compatibilizar un mayor desarrollo económico con una mayor igualdad y bienestar social.

Ello requiere un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad: alto para comenzar a corregir la brecha de desarrollo con respecto a países de altos ingresos; sostenido para evitar que el crecimiento sea errático y volátil como lo ha sido en las últimas décadas y para asegurar la continuidad del progreso económico y del bienestar social; sostenible en sus dimensiones ambientales y sociales, para asegurar la viabilidad intergeneracional del capital natural, respetar la diversidad cultural y sustentar la gobernabilidad democrática en la región; y de calidad, lo que implica que el crecimiento debe ser inclusivo, de tal manera que reduzca la inequidad y la pobreza en la región. Para lograr estos objetivos, el crecimiento debe ser cada vez menos dependiente de las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, y más bien debe sustentarse en una transformación de sus economías que mejore su productividad, agregando valor a las ventajas comparativas nacionales, y aumente

la inversión en todas las formas de capital: el humano, el social, el natural, el físico, el productivo y el financiero.

Es crítico impulsar dentro de dicha agenda la transformación productiva con el fin de alcanzar el desarrollo de actividades con un mayor valor agregado, especialmente en países ricos en recursos naturales. Cómo lograr imprimirle un mayor valor agregado a este tipo de producción y cómo hacer que la innovación y creatividad sean ejes centrales de las economías, son factores decisivos en un proceso que busque transitar de economías basadas en ventajas comparativas a economías dinamizadas por ventajas competitivas.

Desde luego, la agenda debe poner énfasis en la inclusión social como sustento para la participación de la mayoría de los ciudadanos de los beneficios que trae consigo el progreso. Son elementos esenciales la adecuación de los sistemas educativos para mejorar tanto su cobertura como especialmente su calidad, y el mejoramiento de las condiciones de salud.

Más allá del papel crítico del Estado en impulsar inversiones en áreas estratégicas para el desarrollo, así como para la creación de condiciones apropiadas de estabilidad y de institucionalidad, es necesario una activa participación de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, que permita el logro de metas de crecimiento más ambiciosas y estables que las que se han mostrado en el pasado.

Adicionalmente, es indispensable retomar las banderas de la integración regional, con sentido de realidad. Es innegable que los procesos de integración de América Latina atraviesan una situación difícil y que ninguno de los esquemas de integración tradicionales funciona en la forma en que fue concebido. Han surgido nuevas iniciativas, pero no se vislumbra una convergencia hacia un proyecto común.

En esta compleja situación, resulta fundamental que todos los actores retomemos la concepción de que la integración no es un lujo, sino una necesidad, si queremos alcanzar una verdadera presencia internacional y actuar como un jugador global con el peso que se requiere. En tal sentido, se debe buscar conciliar las diferencias de enfoque existentes en materia de integración para lograr proyectarnos hacia el futuro.

V. Comentarios finales

América Latina se encuentra en un momento de inflexión importante, en el que se le ha abierto una ventana de oportunidad para dar un salto cualitativo, que le exige desarrollar una visión de largo plazo pragmática, que tome en cuenta que el desarrollo no sólo es estabilidad, crecimiento, equidad, inclusión social, calidad institucional y sostenibilidad ambiental, sino la combinación de todos esos factores.

Para llegar a un destino feliz es indispensable que todos los actores de la sociedad - gobierno, oposición, partidos políticos, organizaciones sociales, empresarios, trabajadores -, tomen conciencia de que el esfuerzo comienza por casa, que lo que no hagamos nosotros mismos no lo harán otros, pero que al mismo tiempo solos, sin abrirnos y mirar al mundo, no podremos lograr los resultados que anhelamos.

En conclusión, para el nuevo futuro al que debemos llegar en el 2040, requerimos cumplir cinco objetivos que se entrelazan entre sí: más democracia, mejor desarrollo, más igualdad, más integración, creciente visibilidad e inserción internacional. Sólo así, el futuro será menos distante y más nuestro.

Las políticas públicas de juventud en Iberoamérica: Un desafío en construcción progresiva a partir de la conjugación de roles entre Estado, democracia y desarrollo ¹

Alejo Ramírez ²

Las lecturas sobre los diferentes enfoques en el funcionamiento y tamaño del Estado han sido siempre uno de los epicentros más dinámicos del juego político. Las estructuras que detentan el poder, así como los grupos conformados para materializar las múltiples incidencias asociadas a él, confrontan sus tesis –incluso– de forma superpuesta, haciendo pendular los conceptos que encierra la lógica del rol estatal en la perspectiva de la consideración de lo público y de las respuestas formuladas ante los asuntos socialmente relevantes.

La identificación de una síntesis compartida que resulte de la abstracción de los planteamientos esgrimidos por los partidos políticos, la sociedad civil y los grupos de interés ha sido siempre una tarea complicada para los Gobiernos en la coyuntura de la formación de su expresión más sincrética: la política pública. Al propio tiempo, para los analistas de la política esas diferentes acepciones respecto de los roles y funciones del Estado y del encuentro de los puntos de inflexión entre actores también son un desafío permanente que no se agota en el contexto de las mayorías electorales y funcionales de la democracia.

Ciertamente y en suma, el devenir de la historia nos ha contado que el Estado, desde un principio, ha sido sujeto de valoraciones contradictorias; sin embargo, en un contexto que instala a América Latina como la región más inequitativa del mundo con el agravante de tener al 47% de su población por debajo de la línea de pobreza, que manifiesta un escenario para la península ibérica fuertemente estrangulado por la crisis económica global y perfilando extremos de desempleo galopante y ausencia de un modelo productivo que revitalice su economía, es notable y –al propio tiempo– casi que imperativo que el Estado sea el garante de la eliminación de la vulnerabilidad, de la protección de los derechos humanos y de la dignificación de los colectivos excluidos

1 Algunas de estas ideas hacen parte de la exposición argumentativa del Plan Regional de la Organización Iberoamericana de Juventud 2012 – 2017 que será presentado en la XLVII Reunión del Consejo Directivo de la OIJ, en diciembre de 2011 en Brasilia.

2 Secretario General de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)

por un sistema que privilegió a la economía por encima de la función social de la política.

Por lo tanto, es clave –desde la óptica de la cohesión– que las confrontaciones a propósito del Estado se libren fuera de un núcleo de naturaleza irrenunciable: el deber estatal de construir el desarrollo con inclusión social, ponderando en la acción política prioridades señaladas en virtud de los segmentos sociales más vulnerables. El Estado es el actor protagónico y la política pública el instrumento gubernamental fundamental para la dignificación humana, para la sustentabilidad de la democracia, entendida no como una metodología electoral sino más bien como un sistema de ordenación social donde derechos y libertades confluyen de modo irreductible. Pensar en un rol y funciones distintas es apelar a una dimensión acotada, limitada y desvirtuada del principio fundador del contrato social y del concepto primigenio de las políticas públicas.

En este contexto, los y las jóvenes de Iberoamérica constituyen un actor clave y un foco de especial atención por parte de los actores involucrados en la reflexión y construcción del desarrollo, ya que son un colectivo que si bien experimenta con mayor dramatismo las profundas erosiones de los derechos políticos, económicos y sociales, es al mismo tiempo un grupo determinante para construir y consolidar el cambio que nuestra región precisa. Esto le da una mayor dimensión al desafío.

Los indicadores que perfilan la situación de la juventud iberoamericana engloban enormes dificultades: dentro de un total aproximado de 135 millones de jóvenes entre 15 y 29 años de edad, poco más del 35% están afectados por la pobreza (47,5 millones) y un 11,4% vive en situación de indigencia, cifra equivalente a más de 11 millones de jóvenes; al propio tiempo el desempleo juvenil es en promedio regional para ambos sexos 2,73 veces mayor que el de los adultos; la deserción y abandono escolar en secundaria es directamente proporcional al nivel de ingresos del núcleo familiar de los y las jóvenes y su riesgo de muerte por causas externas es ostensiblemente superior al de otros segmentos poblacionales.

Los extremos que marcan el perfil de la juventud iberoamericana encierran riesgos enormes para la configuración de un sistema social cohesionado y de protección de derechos, de modo que las urgencias en términos de política pública son acuciantes e inexorablemente exigentes en un marco institucional que debe ser fortalecido para que funcione de forma eficiente, maximizando recursos, mejorando capacidades y aplicando respuestas integrales, transversales e intersectoriales.

La política pública de juventud debe ser el resultado de una síntesis institucional de la atención directa y diferenciada que tienda a la supresión de los riesgos y amenazas que se ciernen sobre el desarrollo juvenil, teniendo en cuenta el relevamiento de la potencialidad que tienen las y los jóvenes por su peso demográfico y por su creciente acumulación de capital social.

En perspectiva iberoamericana, la vigencia de la juventud es sustantiva en relación con el discurso político de los gobiernos, máxime cuando venimos de un Año Iberoamericano de la Juventud (2008) y nos encontramos en el eclipse de un Año Internacional declarado por las Naciones Unidas (2010/11). Sin embargo, la praxis institucional es pobre y periférica, hasta el punto de que los grandes temas que comprometen el desarrollo regional (el cambio climático, el equilibrio energético, la distribución del ingreso, el acceso libre a la información y la tecnología, entre otros) pasan muy lejos de la formulación de la política pública de juventud. Su construcción sigue siendo endémica y autoreferenciada y por ello su enfoque es muchas veces obsoleto y, a veces, autocomplaciente. Esto debe alterarse y modificarse de tal suerte que la política de juventud se reflexione y se implemente como parte de la política de desarrollo y no como una simple política de población con lógica generacional. El difícil –y tal vez por eso demorado– paso de la “visibilización” a la “articulación” de las políticas públicas debe ser el Norte a seguir, teniendo en cuenta por supuesto las particularidades de cada país y bajo la lógica de un cambio gradual y concertado. Todo esto, bajo la clara noción de que la política de juventud es estratégica para el aprovechamiento de los principales activos iberoamericanos y no puede quedar relegada a un espacio determinado del Estado, sino que debe ser atendida transversalmente.

Sobre todo en el momento que vivimos: América Latina atraviesa una coyuntura inmejorable, podría decirse incluso que su comportamiento en el contexto de la crisis internacional ha sido cuando menos ejemplificante. La responsabilidad en el manejo financiero, fiscal y comercial dio sus frutos. Su crecimiento ha sido sostenido, prácticamente a lo largo y ancho de toda su geografía, y eso se debe no sólo al beneficio del comportamiento del mercado internacional de las materias primas. No obstante, los problemas derivados de la concentración de la riqueza están lejos de desaparecer. Es verdad que la desigualdad ha disminuido prácticamente en todos los países aunque es una realidad que sigue estando lejos de escenarios inclusivos para su población mayoritariamente excluida. Además, el fantasma de las burbujas económicas levita en buena parte de su sistema de acumulación de capitales, asuntos como el vertiginoso aumento del mercado inmobiliario resultan de enorme gravedad para la diversificación del sistema productivo, basta con analizar los tiempos que corren al otro lado del Atlántico para evidenciar lo corrosivo que puede llegar a ser este tipo de desenvolvimientos para promover un modelo económico que pueda leerse en clave de inclusión y justicia social.

Es fundamental aplicar los extremos más relevantes de las lecciones aprendidas en el mismo entorno iberoamericano y en esa dirección la política de juventud puede entenderse también como una herramienta útil y eficaz para aprovechar las buenas perspectivas y catalizar derechos políticos, económicos y sociales en el momento económico que vive América Latina. Por supuesto, es importante también relevar el concepto de la cooperación iberoamericana como un instrumento que coadyuva a comprender que la lógica de trabajo compartido compromete a las dos orillas del océano en un proyecto común, recíproco, solidario e inspirado en la eliminación de

las vulnerabilidades acontecidas por la pobreza y la deshumanización de la economía. Los Gobiernos iberoamericanos, en la perspectiva de la acción estatal, deben formular políticas responsables con los vacíos y necesidades de la población sistemáticamente excluida, aplicando metodologías que integren las expresiones de la estructura societal mediante dispositivos democráticos que iguallen derechos y libertades, y marginen privilegios. La política social es un deber irrenunciable del Estado y su formulación y desarrollo debe nuclearse con participación activa de las y los ciudadanos, y llevarse a cabo en el seno donde vive la necesidad, esto es en el territorio. Al tiempo que no debe permitirse que se privaticen los derechos y mucho menos que los caprichos de la economía perviertan los deberes y obligaciones de los gobiernos democráticos.

En ese contexto, la apertura y transparencia de la acción pública (lo que muchos denominan “gobierno abierto”) es una alternativa transversal para modernizar el funcionamiento y ejercicio del poder político y las políticas públicas. Es un camino que puede traer consigo importantes beneficios en términos del mejoramiento en la lectura de las realidades sociales y en la inserción de la participación ciudadana como una herramienta de gestión que aproxima las decisiones públicas al epicentro de la demandas social.

Los organismos gubernamentales y –fundamentalmente– la juventud tienen un rol fundamental para el despliegue de este tipo de procedimientos, en la medida en que poseen la versatilidad de comunicar de forma eficiente y volumétrica los diferentes aspectos que atañen a la transformación de entornos adversos a través del uso y la aplicación de redes sociales, que tienen hoy la capacidad de conectar a millones de jóvenes a propósito de un tema vinculado con su realidad en espacios muy reducidos de tiempo, aunque sin olvidar que la exclusión social y económica de las y los jóvenes también es digital. Pero efectivamente los jóvenes protagonizan un cambio monumental por más que allí no estén todos ellos.

Es por ello que la apertura de los gobiernos puede sustentarse en una política social de participación juvenil como un inicio de grandes transformaciones donde –entendemos– la cooperación internacional juega un papel enormemente relevante.

Los desafíos de América Latina y el Caribe en la década latinoamericana¹

José Miguel Insulza²

Las referencias a la América Latina en estos días tiene un tono mucho más positivo de lo que ha sido habitual sobre la región en las últimas tres décadas. En septiembre del año pasado, un número de revista *The Economist* proclamaba (ilustrado con un mapa de América al revés, con el sur arriba y el norte abajo) “No más patio trasero. El alza de América Latina”. El título interno del artículo era algo más cuidadoso, preguntándose por ¿“La Década de América Latina”? Aparecieron varios títulos similares, en los mismos días, alguno del mismísimo Banco Mundial. Ello puso de moda la pregunta que ha seguido transformando el debate en la región.

Viniendo después de una depresión mundial, en la que se habían pronosticado consecuencias graves, que incluían una gran pérdida de empleos, hasta un retorno bajo la línea de la pobreza de 9 millones de personas, el cambio de tono es más que bienvenido. Y aunque muchos han manifestado al respecto dudas o abierto pesimismo, la verdad es que existen numerosas razones para manifestar cuidadoso optimismo.

La mayoría de las economías de la región han comenzado a crecer vigorosamente. Todavía es un crecimiento bastante menor que el de China o la India. Pero comparado, por otra parte, con la propia región es un éxito esperanzador, más aún cuando él se debe, en parte, a mayores destrezas en el manejo de la economía, la presencia de sistemas financieros sólidos, un mayor orden en las finanzas públicas y mayores reservas de divisas en nuestros países.

Por cierto, ello acompaña el importante papel que han jugado dos factores que todos mencionan: el alto precio de las materias primas y la mayor disponibilidad de fondos en los organismos financieros internacionales.

1 Documento síntesis de las ideas expresadas por el Secretario General, José Miguel Insulza, en el Seminario Inaugural *La década latinoamericana: Visiones de desarrollo e inserción global*, organizado por la Secretaría General de FLACSO. 26 de abril 2011. San José, Costa Rica

2 Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

El buen enfrentamiento de la crisis por parte de nuestra región está en la calidad de las políticas macroeconómicas desarrolladas por nuestros gobiernos antes de y durante la recesión.

Esto genera, en parte, el optimismo reinante. Muestra que, con todas las debilidades de nuestros Estados su acción no sólo es indispensable, sino que también puede ser eficaz para enfrentar los desafíos que se avecinan. El gobierno puede, esta vez ser parte de la solución.

La reciente revisión de los Objetivos del Milenio realizada por un conjunto de agencias de Naciones Unidas, coordinadas por CEPAL, revela que en la mayor parte de los indicadores ha existido un progreso importante, aunque algunos países parecen irse quedando atrás.

Por cierto que los obstáculos que quedan por superar son aún inmensos para poder decir que América Latina y el Caribe han emprendido un camino cierto hacia el desarrollo. Parte importante del crecimiento ha sido provocado por un aumento sustantivo en la exportación de materias primas, mientras aún son insuficientes los avances en materia educativa y en el desarrollo científico tecnológico. Tampoco se ha incrementado el ahorro y la inversión. La creación de empleos es aún insuficiente. Las exportaciones han crecido enormemente en el último período; sin embargo la inserción de América Latina en la economía mundial es aún menor de lo esperado y los procesos de integración económica subregional parecen haberse estancado en la última década.

También en el plano social los avances pueden contrastarse con las muchas carencias. Un número muy grande de sus habitantes sigue siendo pobre, en cantidades mayores de las que cabe esperar en un continente con nuestro nivel de crecimiento. Falta trabajo y educación para muchos jóvenes, los “ni-ni”, llamados así porque ni estudian ni trabajan. Se mantiene un enorme flujo migratorio hacia Estados Unidos y Europa. También, cantidades importantes, desde los países más pobres hacia los más ricos al interior de una misma subregión. Subsiste la discriminación hacia los indígenas y afroamericanos; aún existe un número desproporcionado de hogares pobres encabezados por mujeres.

Estos y otros males van además de la mano con un alarmante incremento de la violencia y la criminalidad. El narcotráfico, el crimen organizado, los secuestros, el tráfico de personas, el tráfico de armas y las pandillas juveniles son parte integral del panorama de la región.

En suma, los desafíos siguen siendo inmensos. La oportunidad de superarlos está ahí y también el optimismo que muchos muestran ante la actual situación. Los próximos años dirán si esta fue efectivamente la década de América Latina y el Caribe o si el ímpetu del crecimiento se hará efímero una vez más y, en cambio, se harán más fuertes los conflictos sociales producto de la pobreza, el desempleo, el crimen y la desigualdad.

El crecimiento económico es clave en este aspecto. No es la primera vez que la región experimenta un crecimiento importante marcado por el auge de sus exportaciones

de materias primas y alimentos. Lo que se omite recordar es que los latinoamericanos se gastaron esa riqueza, sin invertir en mejorar su producción y, sobre todo, en mejorar la capacidad de sus trabajadores, condenados por lo general a generaciones sucesivas de explotación agrícola o extractiva.

Política y Democracia

Parte importante de estos desafíos tienen también que ver con la política. Tomar las decisiones que modifiquen las políticas de desarrollo, generen educación de calidad, aumenten la generación de empleos productivos, reduzcan los costos de la energía, etc. no es algo que pueda dejarse exclusivamente al mercado.

En términos más modernos, ni el mejoramiento del acceso y la calidad de la educación, ni la innovación productiva, ni la asignación de recursos a los sectores productivos de manera de ampliar las posibilidades de empleo, se producirán de manera mágica, por el funcionamiento del mercado. La pregunta es, en realidad, si decidirán los que, en razón de su riqueza y su control del proceso, tendrán más información para hacerlo, o si se hará por vía democrática, a través del Estado democrático.

Esta oportunidad se presenta en un período en que la democracia ha crecido en nuestro continente, pero aún está lejos de generar suficiente confianza en los ciudadanos para hacerse cargo de esos procesos con total legitimidad.

El primer requisito indispensable de la democracia, sin el cual los demás carecen de sentido, es que los gobiernos tengan su origen y deriven su legitimidad de la voluntad popular. La democracia es elecciones y ejercicio democrático por parte de autoridades electas. Y en estos últimos años, a pesar de la crisis vivida en Honduras, que esperamos superar pronto, ese requisito esencial se ha cumplido. Puedo decirlo con conocimiento de causa: en los últimos seis años la OEA ha observado más de 60 procesos electorales de todo tipo en distintos países de la región y todos ellos han reunido con creces los requisitos de una elección democrática. Por cierto han tenido defectos importantes, pero han sido procesos limpios, con voto secreto y masivo y con resultados ajustados a la realidad del voto.

Si la idea de democracia se reduce a la generación del poder, podemos afirmar que América es, junto a Europa, el otro continente democrático del mundo. Esto constituye en sí el mayor logro histórico de las últimas décadas. La propia extensión del ideal democrático ha dado al concepto un contenido más amplio que incluye también un conjunto de valores que abarcan la organización del Estado, los derechos de la ciudadanía y distinguen entre la democracia de origen y la democracia de ejercicio. Tal ha sido la tendencia en el Continente americano desde la adopción, en 1991, de la Declaración de Santiago de Chile por parte de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos hasta la firma, por todos los países miembros, de la Carta Democrática Interamericana, en Lima, Perú, el 11 de Septiembre de 2001. La democracia es tanto de origen como de ejercicio y, para llamarse democrático, un gobierno no debe solamente ser elegido democráticamente, sino gobernar democráticamente.

Los problemas y preguntas sobre la democracia en la región empiezan desde esta sólida realidad. Hay una generación democrática del poder; pero también existen algunos otros rasgos de una verdadera democracia. La democracia en las Américas tiene una definición mucho más exigente que lo puramente electoral.

Al aprobar la Carta Democrática Interamericana, nuestros Estados, a través de sus gobiernos, dijeron claramente que lo que se llama la democracia de origen, es solamente un aspecto de la democracia. Existe también aquello que se llama la democracia de ejercicio o ejercicio democrático. Desde ese punto de vista yo creo que las democracias de América Latina siguen enfrentando un conjunto de problemas, algunos de los cuales van en un tren de mejoría y otros van retrocediendo. Los más graves, que de no ser resueltos, pueden hacer retroceder la democracia y la confianza de los ciudadanos.

La pobreza des-democratiza

Un primer problema, como lo ha señalado Charles Tilly, es hablar de democracia cuando en ella el lugar de los individuos está relativamente predeterminado, como en la sociedad de castas; la democracia no es compatible con un sistema en que el lugar de los individuos en la sociedad está predeterminado desde su nacimiento. Por lo tanto, en América Latina tenemos un primer gran factor des-democratizador, que está conformado por la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Por cierto, siempre podrá haber una cierta movilidad, pero en nuestra región esa movilidad es escasa: se es pobre o rico desde el nacimiento. No podemos cerrar los ojos: en este continente las poblaciones afroamericanas son mucho más pobres que el conjunto de la población. Las poblaciones indígenas también lo son. También hay una mayoría de hogares pobres que son mono parentales y encabezados por una mujer. Cuando uno trata de separar pobreza y desigualdad o pobreza y discriminación, la realidad nos da en la cara: la pobreza tiene raza y tiene género.

En este primer problema, en todo caso, se podría argumentar que hemos avanzado en la última década. Tal vez por haber sido una década de crecimiento económico mayor que las dos anteriores juntas, a pesar de la crisis, dejó como resultado una disminución de 8 puntos en la pobreza: en el año 2002 hubo un peak que fue de más de 40% y hoy día debe andar en los 32%. Sin embargo, un tercio de los ciudadanos de América Latina son pobres, pero con el crecimiento económico y el desarrollo que este Continente muestra, no deberíamos tener un tercio de pobres, es demasiado.

A veces estas comparaciones son malas, porque así como no me gustan las comparaciones de crecimiento económico entre Chile y la India, tampoco serían buenas en este caso. Hasta hace poco, un 40% o 45% de las personas en extrema pobreza en el mundo estaban en la India, entonces no podemos comparar una cosa con la otra. Pero, en nuestra región - cuyo ingreso per cápita corresponde más o menos con el promedio mundial- no tenemos por qué tener una situación de discriminación y de pobreza tan numerosa como la que tenemos. Hemos progresado pero tenemos mucho que avanzar todavía.

La des- democratización por el crimen organizado

El segundo es el crimen organizado, un problema estructural de las democracias latinoamericanas del que ya hemos hablado. Cuando hablamos del crimen en América Latina y el Caribe no hablamos solamente del número de crímenes que se cometen; lo que es un peligro para la democracia es el crimen organizado que tiene su corazón, su núcleo básico en el narcotráfico, aunque también se exprese en el tráfico de personas, en el lavado de dinero, en el tráfico de armas, en la piratería, en el tráfico de órganos y para que seguir. Toda empresa por criminal que sea tiende a expandirse y a convertirse en un conglomerado finalmente cuando tiene éxito. En este problema, a diferencia del anterior, hemos ido para atrás no para adelante. Este problema es hoy día un factor de des-democratización mayor de lo que era hace 20 años atrás.

Por desgracia, no se conocen éxitos en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en las últimas décadas y por el contrario, esto constituye una amenaza a la democracia. Tampoco es una democracia aquella en la cual hay algunos individuos que se ponen claramente al margen de la legalidad, no aceptan las normas comunes que rigen a toda la sociedad, y se rigen por sus propias normas. Pero además, el crimen organizado tiende a meterse dentro de los temas políticos.

Lo dijo alguien hace algunos años atrás: primero en muchos pueblos de nuestros países se compraba o se amenazaba a los gobernantes. Ahora ni se compran ni se amenazan simplemente se ponen a los propios a gobernar. Eso está ocurriendo en nuestra región, el crimen organizado se va metiendo en la política de nuestros países y crea una necesidad fundamental de transparencia en nuestros sistemas políticos para evitar que, sobre todo en los países más pequeños, puedan llegar prácticamente a dominar el conjunto de la sociedad.

La des- democratización por ingobernabilidad

El tercer problema es el tema de la gobernabilidad democrática, que es lo que hace que el Economist Intelligence Unit en un reciente informe califique a la mayor parte de nuestras democracias, como imperfectas, flawed democracies.

No quiero entrar en todos los temas, pero creo indispensable ilustrar algunos:

- (1) La existencia de una debilidad de las instituciones es muy fuerte y está marcada por crecientes tendencias a lo que se denomina el cesarismo. En nuestros países se tiende a cambiar todavía demasiado el gobierno de las repúblicas, el gobierno de las leyes, el gobierno colectivo por gobiernos individuales. Tenemos en nuestra región, una conocida inclinación hacia las reelecciones sucesivas.
- (2) También vemos una tendencia a debilitar las instituciones que ejercen el control dentro de la sociedad. Los poderes judiciales en muchas partes no son independientes, y cuando se habla de separación y equilibrio de poderes –hay, sobre todo en los sistemas presidenciales un equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo que nunca ha existido mucho- pero yo diría que el tema clave en una sociedad democrática es la independencia y autonomía del poder judicial y su

fortaleza. Ahí tenemos una dificultad grande tanto en los poderes judiciales, como en los poderes fiscalizadores y los poderes constitucionales, para que realmente rijan, de manera independiente, el imperio de la ley y el Estado de Derecho.

- (3) En tercer lugar tenemos algunas dificultades en el ejercicio de la soberanía civil y el derecho de las personas. No hay democracia sin plena libertad de expresión. En realidad no hay política sin libertad de expresión, porque la libertad de expresión en las dictaduras no es necesaria. El dictador parte de la base que todos piensan igual que él y que no se necesita que se expresen los demás. Y no solamente la democracia, la política, sino que también la democracia imperfecta requieren libertad de expresión. Sin embargo, tenemos distintos tipos de amenaza a la libertad de expresión; siempre he condenado que en la búsqueda de limitar la libertad de expresión por la vía burocrática, de normas estatales, de represión etc., hay un primer problema con los intentos legislativos en esa materia. Pero también hay una excesiva concentración de los medios de comunicación en pocas manos en nuestra región. Tenemos una cosa mucho más brutal que es la violencia que se ejerce sobre la libertad de expresión por parte de los mismos grupos criminales de los cuales hablábamos con anterioridad. Los temas de los derechos de las personas, de la libertad de asociación y de expresión no están plenamente garantizados todavía en la región.

En suma, la institucionalidad democrática en la mayor parte de nuestros países es aún frágil para aprovechar plenamente las oportunidades que la nueva realidad internacional le ofrece, para alcanzar un crecimiento económico sostenido y sustentable, proporcionar seguridad a sus ciudadanos y desarrollar sociedades más justas e igualitarias. Estos desafíos no esperan. Del fortalecimiento efectivo de la gobernanza democrática depende que esta sea realmente la “década de América Latina”.

Democracia, Trabajo y la reformulación ineludible de la justicia social.

Juan Somavía ¹

Si la preocupación sobre la transformación del Estado y el Desarrollo constituye un tema central en la reformulación política del siglo XXI – y en tal sentido es una opción oportuna para la próxima Cumbre Iberoamericana -, cuando nos interrogamos sobre la vinculación entre Democracia y Trabajo vamos al corazón del tema.

Democracia es una palabra que a veces remite a una mirada teórica sobre la relación entre gobernantes y gobernados, entre ciudadanía y poder. Hoy mismo, se multiplican los análisis de lo que significa democracia en medio de procesos donde la gente ha tomado las calles en distintas geografías y por diversas razones. Hay una crisis de representación que obliga a una revisión en profundidad de lo que significan los partidos políticos en tanto correas de transmisión de las demandas sociales, cuando esas demandas han tomado cauces más allá de la institucionalidad clásica.

Ello vale igualmente para el funcionamiento de nuestros sistemas políticos y el rol respectivo de Gobiernos y Parlamentos, como también de las mayorías y la oposición. A veces siento que se diluye el sentido del interés nacional compartido y sobre todo, el que nuestros sistemas políticos deben tener como objetivo prioritario responder a las necesidades y legítimas demandas de los ciudadanos, sus familias, sus comunidades. O sea, la política al servicio de la gente.

En suma, este es un momento donde están emergiendo cambios profundos y donde la propia democracia se interroga a si misma por sus eficiencias, sus carencias y sus perspectivas.

Pero lo principal, a nuestro juicio, es recordar que democracia y ciudadanía no son abstracciones conceptuales sino seres humanos, personas de carne y hueso con memoria, con experiencias diarias por tratar de vivir sus vidas lo mejor posible. Son

1 Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

hombres y mujeres que ubican sus esperanzas en un momento histórico y político, donde les cabe manejar la interacción entre derechos y deberes. No siempre miramos el tema desde esa perspectiva que, a nuestro juicio, es fundamental.

La Organización Internacional del Trabajo, la OIT, es una institución con una larga historia y una configuración muy especial en el mundo de las entidades internacionales. Desde su fundación en 1919, es un organismo tripartido, donde concurren en igualdad de condiciones los representantes de los gobiernos, de los empleadores y los trabajadores. Es por eso, un espacio singular donde las cuestiones concretas de la "economía real", la economía ligada a inversiones productivas, a empresas sustentables y a trabajo de calidad se abordan con franqueza y se busca superar los conflictos de intereses por la vía del diálogo. Es una interacción entre actores de la economía real que no se da en otros organismos internacionales.

Y porque tenemos el respaldo de esa práctica en todas sus dimensiones – políticas, culturales, geográficas y sociales – es que podemos hacer afirmaciones que pueden resultar fuertes, pero son consecuencias de esa singular caja de resonancia. Por eso hemos dicho recientemente en la Conferencia Internacional de la OIT – la Centésima conferencia de nuestra institución - que el actual modelo de desarrollo, progresivamente instaurado desde comienzos de los años 80, se ha tornado económicamente ineficiente, socialmente inestable, ambientalmente nocivo y políticamente insostenible.

En el mundo hay más de 200 millones de desempleados. Entre ellos, 80 millones son jóvenes que buscan su primer trabajo. Ambas cifras se ubican en máximos históricos, pero son sólo la punta del iceberg. Hay 1.500 millones de trabajadores vulnerables, alrededor de la mitad de la fuerza laboral mundial, mientras 1.200 millones de personas trabajan pero sobreviven con menos de 2 dólares diarios.

¿Qué consecuencia ha traído todo esto? La principal es que el descontento social y de la juventud alcanza niveles peligrosos para la legitimidad de la Democracia. En tres cuartos de 82 países donde existen datos, la mayoría de las personas se sienten más pesimistas sobre su calidad y nivel de vida futura. Estamos frente a una creciente frustración ante la falta de empleos y de trabajo decente. Y es allí donde la dimensión democrática – especialmente en países como los que integran la comunidad iberoamericana – no se convalida a sí misma sólo con la convocatoria a elecciones y la libertad de expresión de las diversas corrientes políticas y dentro de la sociedad. Es bueno tener el derecho a elegir y vivir en espacios de libertad política, pero ello no basta cuando las otras dimensiones de la vida y el ser humano se ven fuertemente menoscabadas.

Un modelo en crisis

Estamos ante el nacimiento de una nueva era. Somos testigos del colapso de importantes dogmas teóricos como el Consenso de Washington. Sin embargo, muchas políticas, particularmente de los países desarrollados siguen aplicando estos dogmas. Es el caso de la deuda soberana en Europa.

Durante las últimas décadas la globalización fue perdiendo su brújula ética y fue quedando a merced de un sistema financiero guiado por sus propios objetivos que terminó dominando la economía real. El resultado ha sido la peor crisis económica y de empleo a nivel mundial desde la Gran Depresión.

El modelo de crecimiento ha perdido legitimidad porque se fue tornando demasiado desigual. La gente exige, y con razón, mayor justicia en todos los aspectos de su vida. Esto sin duda es una causa de las revueltas populares registradas a comienzos de año en el mundo árabe. Pero a lo largo de este año – a veces de manera sorpresiva e inesperada – han irrumpido la gente y los jóvenes en la calle con demandas urgentes que tensionan también a países industrializados y poderosos y desde luego también al mundo iberoamericano.

Sin embargo, como todo período de cambio, de transición, el camino aún no está claramente delineado. Estamos construyendo el camino y, por lo mismo, en esta etapa es importante no equivocarse pues nuestros yerros generan dolor, frustración, inestabilidad.

La gente está cansada de que le hablen de crecimiento si ese crecimiento no significa mejores condiciones de vida y trabajo para ellos y sus familias. Por el contrario, vieron crecer la desigualdad y la precariedad en el empleo. Sus reclamos pueden variar de país a país, pero en el fondo transmiten un mismo mensaje: queremos un nuevo modelo de crecimiento sostenible cuyo objetivo último sea nuestro bienestar. Es decir, un modelo de globalización donde la búsqueda de la justicia social no se supedita a la lógica del mercado, porque “el trabajo no es una mercancía”, como reza la Constitución de la OIT.

¿Dónde están los cuellos de botella esenciales que la crisis y los riesgos de una recaída han hecho evidentes? A nuestro juicio, en tres cuestiones claves:

- a) La falta de oportunidades de trabajo para el mundo joven, especialmente cuando se evalúa no sólo la existencia de un lugar de trabajo sino la calidad del mismo. A la injusta penitencia de buscar trabajo sin obtener respuesta, se agrega el peso de la frustración cuando ese trabajo está muy por debajo de la preparación que se adquirió.
- b) La persistencia de políticas donde la desigualdad se refuerza y, como consecuencia, las aspiraciones de una verdadera justicia social quedan postergadas o con respuestas parciales. En América Latina, aunque la pobreza ha disminuido, han aumentado las condiciones de falta de equidad que afectan directamente a la cohesión social y la gobernabilidad.
- c) La desmedida influencia de los operadores financieros sobre la economía mundial dejando en segundo plano las necesidades de la economía real que genera inversiones productivas y empleo. El resultado es un sistema financiero inestable que transmite inseguridad y reduce el espacio para la expansión de las empresas productivas.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ayudaron a establecer un cierto foco – combatir la pobreza - y un mecanismo para medir los avances en ese ámbito. Es evidente que hay avances importantes y en los países de este continente ello es medible de manera clara. Habrá que llegar a 2015 para ver hasta donde esos objetivos se han alcanzado, pero es evidente que la tendencia es positiva.

Pero la cuestión de fondo va más allá de aquellos objetivos. Desde 2009 ya vemos como se han desplegado nuevas demandas por parte de segmentos de la sociedad que la crisis dejó en descampado: pérdidas de viviendas por incapacidad de pagos, educación cara y sin resultados a la hora de la inserción laboral, costos crecientes en todo aquello que debieran ser bienes públicos como es la salud o el medio ambiente sano. Y, por sobre todo, la sensación de que la brecha social, la brecha de oportunidades se ensancha y la desigualdad aumenta.

Hay una cifra contundente al respecto: en el mundo existen 61 millones de personas cuya riqueza es igual en su acumulación a la que logran juntar 3.500 millones otros seres humanos.

En América Latina, a pesar del crecimiento registrado con anterioridad a la crisis, la rápida recuperación después, y la reducción de la pobreza, los indicadores de desigualdad no progresaron en igual medida. Ello porque la reducción en los niveles de la pobreza se sustentó en gran medida en la generación de empleo informal y en políticas de protección social. El mercado de trabajo siguió siendo el espacio donde la desigualdad se reproduce y es donde hay que actuar para revertir de una vez por todas esa condición dominante. Desigualdad, trabajo precario y salarios bajos son temas que ya no pueden quedar al margen de las estrategias de crecimiento: por allí pasa el rescate de la justicia social en una democracia para la gente.

Con todo, puede decirse que América Latina ha aprendido de sus errores. Al estallar la crisis, a finales del 2007, la mayoría de los países optaron por implementar políticas anti-cíclicas en vez de políticas de ajuste, como había sucedido en crisis anteriores con consecuencias sociales y económicas desastrosas. Al mismo tiempo, la región se encontraba en una situación macroeconómica relativamente favorable. Estos factores llevaron a que hoy en día la región experimente una sólida recuperación económica y que el desempleo (urbano), luego de alcanzar 8,1% en 2009, haya descendido al nivel anterior a la crisis (7,3%).

Sin embargo, restan desafíos importantísimos en material laboral y social. Indicadores como el desempleo juvenil, el trabajo en la economía informal y los bajos niveles de ingreso y una clase media que enfrenta crecientes dificultades. Todavía existen índices sumamente preocupantes. Baste algunas cifras para ilustrar la magnitud del fenómeno:

- en 2010, alrededor del 44% del total de la población ocupada no tenía acceso a ningún tipo de seguridad social;
- más de la mitad de los trabajadores se desempeñan en la economía informal
- la cuarta parte de los trabajadores en la región son considerados pobres.
- de las mujeres trabajadoras, el 58% sólo logra un empleo informal

Trabajo Decente y tareas de futuro

Todo esto lleva a una constatación. Como nunca la agenda de Trabajo Decente es una prioridad Iberoamericana. Este ha sido un concepto central levantado por la OIT. Ello responde a la demanda profunda que cruza todas las sociedades, en Oriente y Occidente, en el Norte y el Sur. En esencia se trata de una política con cuatro grandes objetivos estratégicos: a) asegurar la vigencia de una economía productiva con condiciones de crear empresas sostenibles y trabajo de calidad y no guiada por los operadores financieros; b) garantizar los derechos de los trabajadores a través de la institucionalidad y legislaciones respectivas; c) extender la protección social de hombres y mujeres, impulsando políticas que incrementen la inclusión social; d) promoción del diálogo social, en el cual empleadores y trabajadores articulen, a través de organizaciones sólidas e independientes, las condiciones de sus vínculos sociales y productivos.

En diversas instancias, a nivel nacional y regional, el concepto de Trabajo Decente ha encontrado decidido respaldo político. Ahora mismo en Brasil se ha iniciado un trascendental proceso de seminarios y conferencias en municipios, regiones y estados. Serán más de 3.000 reuniones, las cuales culminarán en mayo 2012 en una Cumbre Nacional sobre Empleo y Trabajo Decente, una conferencia paradigmática para todo el resto de la región. En la misma dirección se desarrolla en Uruguay el Diálogo Nacional por el Empleo. Existen múltiples otros ejemplos regionales. Pero si la definición la tenemos, también tenemos un fuerte déficit en su aplicación.

Uno de los ejemplos más desafiantes se da en el desempleo juvenil. Las cifras muestran un leve descenso en 2010 comparado con los peores años de la crisis. Sin embargo persiste un problema estructural: el desempleo juvenil duplica el desempleo general y triplica el de los adultos. Además, 20% de los jóvenes de Latinoamérica no estudia ni trabaja. Por más que la economía y el empleo crezcan, la tendencia no varía. Esto es una bomba de tiempo que ha comenzado a estallar, no sólo en la región sino en el mundo. Recientemente, en una de las tantas manifestaciones sociales alrededor del mundo, un joven vestía una camisa que decía: “Sin casa, sin trabajo, sin pensión, sin miedo”. El mensaje no puede ser más claro.

Ante este panorama, surge la pregunta mayor: ¿y qué hacemos ahora? A partir de la validez que supone la mirada tripartita de la OIT podemos mencionar algunas acciones pero para su implementación se requiere de voluntad y coraje político. Entre ellas:

- 1) impulsar una nueva combinación de políticas que genere mayores niveles de inversión en la economía real, en particular, en las pequeñas empresas, y no en productos financieros que no generan valor ni muchos empleos y si mucha inestabilidad;
- 2) producir un crecimiento basado en ingresos reales y no en niveles excesivos de endeudamiento tanto para individuos, empresas y gobiernos.
- 3) definir una relación más justa entre los incrementos de productividad y los salarios;

- 4) lograr un mejor equilibrio entre las estrategias basadas en las exportaciones y la expansión de la demanda interna;
- 5) asegurar que la calidad de la educación y la capacitación a lo largo de la vida permita ingresar en igualdad de condiciones al mercado laboral como una responsabilidad del Estado y no esté supeditada a las posibilidades financieras de cada cual. Este es un elemento esencial para asegurar la igualdad de oportunidades, cuya carencia es una de las mayores fuentes de frustración de los jóvenes a través de la región.
- 6) garantizar un Piso de Protección Social que promueva y facilite el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales para aquellos sectores más vulnerables de la sociedad durante todo el ciclo vital de estas personas.
- 7) colocar los derechos laborales y el diálogo social en el centro de las decisiones de las empresas y de la formulación de políticas nacionales.
- 8) lograr que la transición hacia una economía medioambientalmente sustentable que ocurrirá dentro de las empresas se fundamente en el Diálogo Social y la protección de los trabajadores en aquellos sectores afectados por el cambio en los modelos productivos y de consumo.

Se trata de aplicar un concepto del crecimiento donde los objetivos ineludibles de mayor inversión en la economía real, innovación, productividad y competitividad se traduzcan también en mayores oportunidades de trabajo decente y mayor equidad.

Se trata de considerar al trabajador no solo como un costo de producción como todavía lo etiquetan ciertos empresarios, ni tampoco solo como "sujeto consumidor" como esencialmente quiere verle el mercado, sino como un ser humano para quien el trabajo debe ser fuente de dignidad personal, de estabilidad familiar y de paz en la comunidad.

Se trata de poner el empleo productivo al centro de las estrategias de salida de la crisis. Una visión empresarial de siglo XXI debe llevarnos a entender que la dignidad del trabajo - el mismo que reclaman para sí los sectores más pudientes de nuestras sociedades - y el respeto por el derecho de los trabajadores son factores de cohesión social, de estabilidad de la familia, de paz en la comunidad y sobre todo de sociedades donde la Democracia trabaja para la gente.

Se trata que la tarea de la POLITICA sea hacer converger las políticas económicas, sociales y medioambientales con el objetivo de compartir los beneficios de la globalización equitativamente en un contexto en donde florezca un bienestar compartido, la participación ciudadana y una democracia moderna.

Se trata que los sistemas políticos sean capaces de pensar a largo plazo, de generar consensos en cuestiones nacionales e internacionales centrales y dar garantías a los ciudadanos que ellos son prioritarios para quienes formulan las políticas.

Hoy, liderazgo político supone liderazgo de ideas dentro de un marco ético. Significa volver a conectarse día a día con las necesidades de la gente. Este es el gran desafío de la democracia del Siglo XXI. De lo contrario, corremos el riesgo que progresivamente

la gente y los jóvenes continúen desentendiéndose y desvinculándose de nuestros sistemas de gobernanza y de quienes ejercen la autoridad para buscar por otras vías el cambio urgente que requieren nuestras sociedades.

Y en este gran desafío que tiene la democracia, el trabajo pasa a ser centro y corazón de una democracia fortalecida. Una democracia que se ha transfigurado en la calle, en el resurgimiento con fuerza de las demandas populares, en una nueva interacción horizontal y en el rescate de la ética. Es allí donde la cohesión y la estabilidad social dependen de una palabra clave: “trabajo”. Pero digámoslo con claridad: no cualquier trabajo. Si no expandimos el “trabajo decente” – aquel donde la dignidad, la protección y la productividad se fortalecen – la democracia seguirá avanzando por caminos precarios.

Esta mirada de la OIT sobre la vida de las sociedades está en el corazón de su razón de ser. La necesidad de crear la OIT en 1919 surge de las muy fuertes luchas sociales de fines del S.XIX y comienzos del S.XX. Y ese vínculo con los altos y bajos de la realidad social sigue hasta ahora. En América Latina, las dictaduras constituyeron un enorme retroceso social y por eso queremos sostener y acompañar a las democracias contemporáneas para que avancen por el camino de trabajo decente.

Para finalizar, conviene resaltar que todas las políticas propuestas en este artículo son técnicamente posibles. Siempre se aspira a que sea el liderato político que asuma y refleje la voluntad de cambio. En nuestros días será también necesario la movilización social y la expresión organizada de las vertientes de la sociedad civil para ayudar a nuestros sistemas políticos a encontrar los acuerdos que respondan a las demandas populares.

Seguridad Alimentaria y Desarrollo Humano¹

Jaime Vallauré²

En todos los confines de la Comunidad Iberoamericana, promover el desarrollo humano es una preocupación fundamental. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano está dirigido a “garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses.” El eje central del desarrollo humano es, por tanto, el individuo. Como lo expuso en su momento el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos, el desarrollo humano implica “la ampliación creciente de las libertades, de las posibilidades y de los derechos de las personas.”

En septiembre de 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuyo propósito es maximizar las posibilidades de desarrollo humano en todos los pueblos del mundo. El primero de dichos objetivos vincula al desarrollo con la erradicación de la extrema pobreza y el hambre. No es posible, pues, hablar de desarrollo humano sin referirnos a la seguridad alimentaria, el antídoto contra el hambre. De acuerdo con la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996): “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.”

En América Latina y el Caribe, sin embargo, el hambre impide al menos al 10 por ciento de la población ejercer las más elementales libertades, posibilidades y derechos inherentes al desarrollo humano. Según cálculos efectuados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), aproximadamente 53 millones de personas en la región carecen de alimentos suficientes para cubrir sus necesidades

1 Director Regional Adjunto de la Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos para América Latina y el Caribe.

alimentarias. Si esta cifra en sí no es suficientemente alarmante, los indicadores referidos a la población infantil menor de cinco años en América Latina y el Caribe son aún más reveladores: para su edad, 7 por ciento de los menores tiene bajo peso (desnutrición global) y 15 por ciento presenta baja talla (desnutrición crónica). Erradicar el hambre es, en consecuencia, un primer y fundamental paso en el camino al desarrollo humano en la Comunidad Iberoamericana.

Las estadísticas globales del hambre en América Latina y el Caribe encubren grandes variaciones entre —y dentro de— los países del área. Chile, por un lado, ha logrado reducir la desnutrición crónica a los niveles más bajos de la región: 1.5 por ciento en 2003. En el otro extremo, en Guatemala la proporción de niñas y niños menores de cinco años que tienen baja talla para su edad, que se acercaba al 46 por ciento en 2002, alcanza en la actualidad casi el 50 por ciento de la población en ese grupo etario.

Dentro de los países también existen grandes disparidades, que se vinculan a las desigualdades socioeconómicas características de América Latina y el Caribe. Como lo sugiere, en su aporte a este compendio, el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, estas desigualdades han sido ampliamente reconocidas como uno de los factores que más restringe las posibilidades de desarrollo humano en la región. En Perú, por ejemplo, mientras que en el Departamento de Tacna la desnutrición crónica entre menores de cinco años en 2009 fue del 2 por ciento, en Huancavelica la cifra correspondiente era del 43 por ciento.

Varios son los factores que confluyen para causar hambre. En la región, el fenómeno está estrechamente vinculado a la pobreza, que afecta a la tercera parte de los habitantes de América Latina y el Caribe. Tanto el hambre como la pobreza, a su vez, pueden atribuirse, en gran medida, a la desigualdad en la distribución del ingreso y del consumo de las personas. La pobreza y la desigualdad menoscaban la seguridad alimentaria de millones de individuos en la región, particularmente entre los sectores más vulnerables: los indígenas y afro-descendientes, los campesinos, las niñas y niños, las mujeres. Suele decirse, en efecto, que en América Latina y el Caribe el hambre tiene rostro de mujer.

Los desastres naturales también contribuyen a impedir el acceso a los alimentos en cantidades suficientes para garantizar el desarrollo humano. Terremotos, aludes, inundaciones, sequías, huracanes y otras catástrofes naturales impactan muy negativamente en la disponibilidad y el suministro de los alimentos, afectando con mayor dureza a quienes menos recursos poseen.

La incidencia de los eventos de este tipo ha aumentado en años recientes como consecuencia del cambio climático e impacta particularmente a zonas montañosas, costeras o insulares, tales como los Andes, Centroamérica y las islas del Caribe, donde de por sí ya existen grandes bolsones de hambre y pobreza. Según un informe del Observatorio de la Sostenibilidad—Red Latinoamericana, en tan solo nueve años el cambio climático podría causar una hambruna en América Central, que afectaría a unas 2.5 millones de personas en esa región de la Comunidad Iberoamericana.

La violencia es otro factor que debe tomarse en cuenta a la hora de examinar las causas del hambre en América y el Caribe. Como resultado de los enfrentamientos armados entre grupos delictivos y organizaciones radicales, por una parte y los Estados, por otra, muchos individuos han sido desplazados de sus lugares de residencia y afectados en sus posibilidades de obtener alimentos suficientes para sobrevivir. Por ejemplo, en Colombia, que hace décadas sufre los embates de este tipo de conflagración, el número de desplazados oscila entre 3.6 y 5.2 millones de personas, muchas de las cuales padecen, además, de inseguridad alimentaria y nutricional. Guatemala, México y Perú son otros países de la región donde la violencia es causa de desplazamiento interno que, a su vez, genera hambre entre las personas expulsadas de sus sitios de origen.

Existen también variables económicas, normalmente ajenas a la región, que aumentan la inseguridad alimentaria entre los grupos marginados. Tan solo en los tres últimos años—2008 a 2011—los precios mundiales de los alimentos han registrado alzas abruptas y vertiginosas en dos ocasiones. El aumento en dichos precios ha estado vinculado, entre otros factores, al alza en el costo de los combustibles, que ha incrementado considerablemente. El Banco Mundial ha calculado que el alza más reciente en los precios de los alimentos ha llevado a la pobreza a aproximadamente 44 millones de personas en todo el mundo. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que, en América Latina y el Caribe, los países centroamericanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua son los más vulnerables a la inseguridad alimentaria ocasionada por el aumento en el costo de los alimentos.

El hambre es más que un acontecimiento que vulnera los criterios éticos de la Comunidad Iberoamericana. Por cuanto atenta directamente contra las personas, tiene, además, efectos que inciden directamente en el desarrollo humano en los países de América Latina y el Caribe. Un estudio sobre el costo del hambre para los Estados de Centroamérica y la República Dominicana, preparado por CEPAL y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA)², explica cómo la falta de una adecuada nutrición priva a las niñas y niños de los elementos necesarios para su desarrollo en la etapa más crucial de su crecimiento. Esta etapa, según es ampliamente conocido, comprende el período entre la gestación y los dos años de edad: la llamada “ventana de los mil días”, durante la cual el impacto de la desnutrición es irreversible.

Una niña o niño desnutrido tiene mayores probabilidades de morir. Si sobrevive, su vulnerabilidad a adquirir enfermedades que disminuyen su potencial evolutivo es mayor que las de las niñas o niños bien nutridos. El hambre reduce el desarrollo cognoscitivo, deteriora la capacidad de aprendizaje y reduce las facultades para adquirir destrezas que permiten a los individuos insertarse productiva y

2 Martínez, Rodrigo y Fernández, Andrés. (2007) *El costo del hambre: Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y la República Dominicana*. Santiago de Chile: CEPAL y PMA

provechosamente en la sociedad. Si sobrevive al hambre, una niña o niño desnutrido tiene grandes posibilidades de vivir como adulto subempleado o desempleado y marginado. Con hambre no puede haber desarrollo humano, porque una población hambrienta no puede producir lo necesario para alcanzar ese desarrollo. Con razón se dice, entonces, que la nutrición materno-infantil es un factor determinante detrás de la productividad de los países.

El hambre atenta contra el capital humano, afectando sus dos componentes fundamentales: la salud y la educación. Además, es un fenómeno social con impactos inter-generacionales: las hijas e hijos de una madre desnutrida probablemente también padecerán insuficiencias alimentarias y nutricionales.

En tanto que menoscaba su productividad y competitividad y ocasiona cargas onerosas para los sistemas de salubridad, el hambre produce consecuencias económicas muy negativas para los pueblos iberoamericanos. El citado estudio para Centroamérica y la República Dominicana concluyó que tan solo en 2004, el hambre costó a esos países 6.7 mil millones de dólares, principalmente en términos de pérdida de productividad—sobre todo por mayor mortalidad y menor escolaridad—y en términos de salud, principalmente por casos adicionales de enfermedades diarreicas agudas, infecciones respiratorias agudas, anemia y tratamientos propios de la desnutrición.

Un compromiso con la transformación del Estado hacia la promoción del desarrollo humano debe, en consecuencia, atender prioritariamente la seguridad alimentaria de cada individuo en la Comunidad Iberoamericana. Garantizar el acceso universal a los alimentos, en cantidad y calidad suficientes, es un desafío grande, aunque de ninguna manera inalcanzable. La región de América Latina y el Caribe tiene potencial para producir suficientes alimentos a fin de cubrir las necesidades energéticas de todos sus habitantes. Evidentemente, para alcanzar ese objetivo es necesario mejorar la producción y comercialización de los productos de primera necesidad, pero también es fundamental asegurar el acceso de todas las personas—especialmente las más vulnerables—en todo momento, a los alimentos que necesitan para garantizar un adecuado desarrollo personal y una vida digna.

El crecimiento económico sostenido y la reforma social son medios que pueden contribuir a mejorar las condiciones alimentarias y nutricionales en la Comunidad Iberoamericana. Mientras los efectos de estas medidas logran su cometido, hay políticas públicas que ayudarían a superar el hambre y la desnutrición, que para muchos sectores de la región constituyen el mayor obstáculo en la ruta al desarrollo humano.

El éxito de las redes de protección social en la lucha contra el hambre ha sido comprobado en muchos países, incluyendo varios Estados de América Latina y el Caribe, como Chile, Brasil, Cuba y México, entre otros. Dichas redes incluyen programas como los de salud materno-infantil, alimentación escolar, alimentos por trabajo o por dinero y fomento a la agricultura familiar y tradicional. Estos sistemas

de protección social comprenden también mecanismos tales como las transferencias monetarias condicionadas, que entregan a los beneficiarios dinero o cupones para la adquisición de alimentos, a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones como, por ejemplo, la asistencia continua de niñas y niños a clases y a controles sanitarios en los centros de salud.

La racionalización e institucionalización de las redes de protección social, a fin de asegurar su estabilidad y mejores rendimientos posibles, es un reto que atañe directamente a la transformación de los Estados para procurar un desarrollo humano adecuado. Aún cuando la mayoría de los países de la región han instituido amplios programas sociales, no todos priorizan el aspecto nutricional. Algunos tienen baja cobertura y dejan fuera a las poblaciones más vulnerables. En algunos sistemas hay duplicación de servicios y carencia de personal idóneo. Ciertos programas funcionan sólo parcialmente —durante algunos meses del año— y carecen de insumos adecuados, tales como suplementos nutricionales y materiales educativos. Otros carecen de sostenibilidad financiera o legal.

Es preciso, por tanto, fortalecer el compromiso político de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los sistemas de protección social encaminados a erradicar el hambre. Dicho compromiso constituye una variable fundamental en la lucha contra la desnutrición y así lo demuestran las experiencias más exitosas registradas en la región, como el caso de Chile. Por ejemplo, una reciente investigación encargada por CARE al Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (Reino Unido) encontró que en Perú, la significativa reducción de cinco puntos en la tasa de desnutrición crónica entre 2005 y 2010 —de 23 a 18 por ciento— se debe, en gran medida, a “los esfuerzos del Estado para crear estructuras de coordinación nacional en los ministerios, focalizar el gasto público para promover mejoras en la nutrición y alinear las iniciativas de reducción de pobreza” con la Estrategia Nacional de Intervención Articulada de Lucha contra la Pobreza y la Desnutrición Crónica Infantil (CRECER).³

El problema del hambre ha adquirido, en años recientes, mayor visibilidad y la importancia de luchar contra este flagelo ha sido reconocida por muchos sectores políticos en la región. El éxito en esta lucha requiere que tanto Gobiernos como el sector privado y la sociedad civil sigan concienciándose al respecto de las enormes implicaciones del hambre para las personas y las sociedades, así como del amplio alcance de sus efectos. En la búsqueda de un auténtico desarrollo humano para cada uno de los millones de integrantes de la Comunidad Iberoamericana, generar un mayor compromiso político para transformar el Estado, de forma tal que pueda promover, con eficacia, la seguridad alimentaria de la población, constituye una necesidad impostergable.

3 Mejía Acosta, Andrés. (2011) *Análisis del éxito de la lucha contra la desnutrición en el Perú: Estudio de caso preparado para CARE*. Lima: CARE Perú

Retos y riesgos globales y su expresión e impacto en América Latina¹

Rebeca Grynspar ²

Al reflexionar sobre América Latina en el contexto actual, se puede afirmar que la región capeó muy hábilmente la crisis financiera y económica que ha sufrido especialmente EEUU y Europa, incluso superando las expectativas iniciales. Los efectos de la crisis sobre la región se transmitieron especialmente a través del sector externo pero no a través del sector financiero, lo que permitió una recuperación rápida. A inicios de la década parecía que la región estaba mejor preparada en lo económico, y la preocupación mayor radicaba en el ámbito social. Los especialistas pusieron mucho énfasis en las fortalezas económicas pero no se sabía si efectivamente los sistemas de asistencia y protección social tenían la cobertura y fortaleza necesarias para aminorar de manera significativa el impacto de la crisis sobre los sectores vulnerables. En efecto, debido en parte a la recuperación del crecimiento durante la década pasada, pero también a la expansión y mejora de los programas sociales, la incidencia de la pobreza monetaria disminuyó de forma importante al pasar de casi 50 a 32 por ciento entre 1990 y 2010. Si bien la crisis tuvo un impacto especialmente sobre la pobreza extrema (ver figura 1) este también fue menor al observado en crisis anteriores, más importante aún si se compara el impacto de esta crisis en fenómenos de más largo plazo como la deserción escolar, la desnutrición infantil y la mortalidad materna, entre otros, se observa que el impacto también fue menor con respecto a crisis anteriores. Sin duda se presentaron diferencias importantes entre países, el sur de América Latina sufrió menos que el norte de la región más ligado a la economía estadounidense, entre estos últimos el más afectado fue México donde según cifras de la CEPAL la pobreza creció en 3.1 puntos porcentuales al pasar de 31.7 a 34.8 por ciento entre 2006 y 2008 (las cifras oficiales de la pobreza en el país sugieren también un pequeño aumento entre 2008 y 2010).

1 Presentación en el Seminario Internacional *Desarrollo en América Latina: Visiones y Coincidencias*, organizado por FLACSO con el auspicio de la AECID, el 31 de mayo de 2011 en Buenos Aires, Argentina.

2 Consejera a Título Individual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Administradora Asociada del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD)

Actualmente el crecimiento de la región sigue siendo dinámico, si bien no al ritmo de los países asiáticos, pero nada despreciable. De acuerdo con la CEPAL, el crecimiento de América Latina en 2010 rondó el 5.7% y se espera que en 2011 sea cerca de 4.7%. Asimismo la proyección para 2012 es de un crecimiento mayor a 4%.

La región muestra tendencias alentadoras no solo en la baja de la pobreza sino también en la baja de la desigualdad. Estudios del PNUD muestran que al menos en 12 de los 17 países analizados la desigualdad se había reducido antes de la crisis. Sin embargo, a pesar de los avances, Latinoamérica sigue mostrando excesivos niveles de pobreza y desigualdad para su nivel de desarrollo económico. En total en América Latina y el Caribe viven más de 180 millones de pobres, de los cuales 71 millones son indigentes.

Los factores para un mejor desempeño regional frente a la crisis internacional son varios. En primer lugar, la calidad de las instituciones democráticas y económicas latinoamericanas mejoró en la década de 1990 y en la primera del siglo XXI. En ocasiones se deja de lado el hecho de que hubo una mejora importante en la calidad y fortalecimiento institucional, tanto de las instituciones democráticas como las económicas y sociales. Esta construcción institucional permitió aplicar políticas anti cíclicas más efectivas, y abordar la crisis de un modo más heterodoxo. Otro elemento que contribuyó a abrir el espacio a las políticas anti cíclicas fue el que las mismas fueron impulsadas por las instituciones financieras internacionales en el mundo desarrollado a diferencia de lo que pasó en la crisis de la década de 1980.

Un segundo factor que pesó positivamente en el manejo de la crisis fue la existencia de programas sociales sobre los cuales se podía actuar rápidamente para expandir la respuesta. Dentro de esta gama resaltan los programas de transferencias condicionadas pero también otros programas de protección social como los programas que expandieron las pensiones a la población rural, las políticas de salarios mínimos, de capacitación laboral y apoyo a las familias con hijos.

Por último, cabe volver a señalar que existe una gran diferencia entre el sur y el norte de la región. Mientras el sur crece rápidamente, Centroamérica y México lo hacen a un ritmo más lento y enfrentan problemas distintos. La tasa anual de crecimiento en el periodo 2003-2010 fue de 5.4% en América del Sur, de 4.7% en Centroamérica y de 2.4% en México. El déficit en cuenta corriente en el año 2008, fue de -9.1% en Centroamérica y de -1.5% en México, mientras que en América del Sur hubo un superávit de 0.1%. Por último si bien las finanzas públicas mejoraron en toda la región, el balance fiscal primario en 2008 fue de 2.8% en América del Sur, de 2.4% en América Central y de 0.8% en México.³

Riesgos hacia el futuro

El primer riesgo que veo es que la crisis en el mundo desarrollado no se ha detenido y su evolución todavía puede afectar a los países de la región. Algunos analistas piensan que el crecimiento en los países en desarrollo no necesariamente va a ser sostenible. Los optimistas señalan una recuperación débil, pero basada en la demanda privada y no pública, lo que permitiría una relativa sostenibilidad del crecimiento que no

depende sólo de la intervención y la expansión del Estado. Sin embargo, otros especialistas consideran que este crecimiento no será sostenible si la consolidación fiscal se hace de manera muy acelerada o prematura.

También debe tomarse en cuenta el problema de sobreendeudamiento de los llamados PIIGS (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España), la persistente tasa de desempleo, y el recorte fiscal en Europa, que si no se maneja adecuadamente puede aletargar aún más la recuperación. Hasta el momento la respuesta europea a este problema ha sido insuficiente. A todo esto también hay que sumar que si bien China sigue creciendo a tasas muy elevadas se espera que estas sean menores que en años anteriores.

Un segundo desafío es el de los flujos de capital. La revaluación cambiaria que se ha dado en América Latina en los últimos años se debe a una entrada masiva de estos flujos. Por ejemplo, en 2010 entraron a la región 203 billones de dólares estadounidenses, esto significa un 38% más que en 2009. Con estas magnitudes es muy difícil, a pesar de los esfuerzos de las autoridades económicas, evitar la revaluación cambiaria, con el consecuente aumento en el déficit en la balanza comercial externa especialmente por el efecto negativo que la apreciación cambiaria tiene en el mediano plazo en las exportaciones y el efecto inmediato en las importaciones en un continente con una alta elasticidad a las importaciones.

Al mismo tiempo se vislumbran repuntes de inflación provocados por el impacto del aumento de precios en los alimentos (aunque pareciera haberse estabilizado) y aumento en los precios del petróleo. El balance entre ambos fenómenos hace muy complicada la política económica que debe equilibrar, por un lado, el objetivo de contener la inflación, y por el otro, las consecuencias de corto y largo plazo de la apreciación cambiaria en las exportaciones y la estructura productiva (según CEPAL hay evidencias de que la revaluación ha presionado aún más la tendencia a la re primarización de la producción, lo que reduce el componente de valor agregado de ésta). Para algunos analistas esta situación no es un fenómeno coyuntural sino estructural por lo que debemos prepararnos para enfrentarlo de una manera más permanente. Las razones que se esgrimen para esta afirmación es que la cartera de los inversionistas externos ya tiene un porcentaje muy importante de valores latinoamericanos y de los mercados emergentes que tenderán a mantenerse aun cuando se recuperen los países desarrollados y parte de los capitales regresen hacia estos destinos.

Una mirada a los desequilibrios globales permite comprender mejor el entorno internacional actual. Países como China, Alemania, Japón, los de Oriente Medio y el norte de África (países productores de petróleo), y las nuevas economías industrializadas de Asia, son economías superavitarias, y ahí es donde están gran parte de las reservas. Mientras tanto Estados Unidos, Europa central y del este, España, Italia, Grecia y Portugal, son países deficitarios. Si se comparan las cuentas corrientes de estos grupos de países (superavitarios y deficitarios) se observa que en el año 2008 estas eran prácticamente iguales; sin embargo, en 2011 el superávit de los países del primer grupo es significativamente mayor que el déficit de cuenta corriente de los países del segundo grupo. Es decir que hay un excedente importante que necesita fluir a otros destinos para ser reinvertidos.

La ineficiencia del sistema de gobernabilidad económica y financiera global ha sido por tanto puesta de manifiesto. Ante esto, América Latina está pagando, y continuará pagando un precio por un problema que no ha contribuido a crear. La región ya “contribuye” con cierto déficit externo pero se le está exigiendo un déficit mayor junto a otros mercados emergentes ya que el origen de los desequilibrios globales no ha sido abordado.

Un tercer desafío es el cambio climático. La vulnerabilidad de muchos países de la región hacia los efectos del cambio climático es importante. Las presiones de adaptación que impone, la vulnerabilidad a los desastres, el aumento de las pérdidas asociadas, y los cambios en la estructura productiva y de consumo que se avecinan, son todos temas que afectan el crecimiento de la región. Por otro lado, en el campo de los beneficios, América Latina deberá identificar las oportunidades que esto puede traerle en la construcción de una economía y una sociedad más verde.

Tareas pendientes

En este panorama es necesario preguntarse ¿cuáles son las tareas pendientes?

En primer lugar, una gran pregunta es si ¿vamos a poder sostener el crecimiento con equidad que por primera vez ha caracterizado a la región de América Latina durante este periodo? Es un gran reto que requerirá una segunda generación de políticas y de intervención del Estado. Lo realizado hasta el momento será insuficiente para mantener esta tendencia en la próxima década, en la que se espera que se mantengan los altos precios de las materias primas y de los alimentos. ¿Vamos a poder seguir creciendo con equidad? Hay presiones globales que empujan en la dirección contraria. Por un lado el premio del mercado a la educación en la parte alta de la escala salarial es muy grande, y por otro hay un piso, establecido por China, para la mano de obra no calificada en la parte baja de la escalera salarial. Es decir, hay presiones para una mayor inequidad lo cual a su vez puede profundizar la división entre el mercado de trabajo formal e informal.

Si bien la bonanza que hemos tenido en estos años ha sido utilizada para la inversión social, aún quedan al menos tres tareas por delante que deben asumirse:

- 1.- La primera es mejorar la calidad de los servicios que hemos expandido y han ayudado a disminuir la pobreza en la región. El acceso ha mejorado pero persisten brechas de acceso y la calidad de los servicios a los que tiene acceso el 20% más pobre de la población sigue siendo muy deficiente. Hay grandes brechas en la calidad educativa y en los servicios de salud.

En promedio en América Latina sólo un 1% del 20% más pobre de la población concluye la educación universitaria y sólo 25% termina la educación secundaria; además, un 25% de jóvenes no estudian ni trabajan. Sin embargo, el tema de la calidad se convierte en un elemento fundamental para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Porque hasta el momento sí se ha reducido la pobreza pero desconocemos si hemos logrado romper la transmisión intergeneracional. Esto porque no sabemos si ese mayor acceso a la educación que están recibiendo los niños más pobres es suficiente para poder tener una mejor inserción en el mercado laboral

que logre que la nueva generación salga de la pobreza. Esto se debe tanto a las brechas de calidad como a las oportunidades de empleo. Las transferencias condicionadas han ayudado mucho pero las políticas sectoriales que buscan mejorar la calidad de los servicios han sido más débiles.

Otra gran pregunta es ¿cómo se van a generar los empleos de calidad para darle oportunidades económicas a los jóvenes que van a tener más educación? ¿De dónde vendrá la oferta de empleos de calidad para las nuevas generaciones?

América Latina ha sido mucho más exitosa en la implementación e innovación de políticas pre-mercado (servicios sociales) que en la implementación de políticas EN el mercado. Ahora hay que preguntarse cuáles son las intervenciones y las mejores prácticas que ha habido EN el mercado en la experiencia de otros países y qué se hará para desarrollar empleos de calidad y mayores oportunidades para las pequeñas y medianas empresas. Es importante estudiar los casos de los programas de empleo desarrollados en Argentina, Chile y Brasil pero también las mejores prácticas para incentivar la innovación, el emprendedurismo y una mayor democratización del acceso a activos y a la inversión privada.

Las políticas sociales del lado de la educación y de la salud han sido más estudiadas, sistematizadas y socializadas que aquéllas dirigidas al mercado laboral, las cuales deberían constituirse en la segunda generación de políticas que se van a necesitar para el futuro.

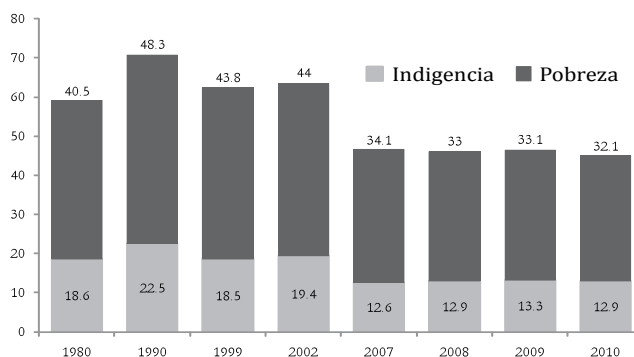
- 2.- Un segundo tema remite al hecho de que estos empleos de calidad van a depender de cuánto se invierta en ciencia y tecnología e innovación. En este campo América Latina sigue rezagada especialmente al compararse con Asia, en indicadores como el número de patentes, montos de inversión en innovación y la relación entre la inversión privada y sus sistemas de innovación con la educación terciaria y la investigación universitaria. Poner más énfasis en temas como biotecnología, energías limpias y renovables será un elemento fundamental de un crecimiento dinámico en el futuro. En estas áreas, los países de la región podrían hacer un aporte importante en términos de la nueva economía verde y una senda de desarrollo con bajas emisiones de carbono. Es decir, la pregunta clave es cómo se va a insertar América Latina en esa nueva ola de innovación y de inversión y en las nuevas estructuras de producción y de consumo.
- 3.- Una tercera tarea pendiente tiene que ver con la universalidad de los sistemas de protección en América Latina, que continúa siendo un Talón de Aquiles en la región y que tiene que ver con los temas de cohesión social con los sectores pobres y medios vulnerables, que en su mayoría padecen altos grados de desprotección social. Esto lleva a la necesidad de terminar con la tarea de universalizar los sistemas de protección y seguridad social en la región, tomando en cuenta que se trata de respuestas que deben ser prioritarias para los sectores pobres, pero sin dejar de lado a los sectores medios que también sufren de vulnerabilidad y que además tienen una importante voz política dentro de la región. Sobre esto, no debe olvidarse la atención a los grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad como los jóvenes y las mujeres.

4. Una cuarta tarea es la conciliación familia-trabajo que debe ser el centro de la nueva política pública y es fundamental para el crecimiento con equidad y se trata de un tema transversal que demanda atención y propuestas reales de inclusión, equidad e igualdad para el desarrollo político, social y económico de los países. Las mujeres se han incorporado masivamente al mercado de trabajo, sin embargo las políticas públicas están rezagadas en brindar los servicios necesarios para que esta participación laboral de las mujeres, que es un elemento fundamental para la superación de la pobreza, permita al mismo tiempo el desarrollo de familias estables y servicios de cuidado adecuados.
5. El último reto es el reto de la seguridad ciudadana y la violencia social. No elaboraré sobre el particular porque ya lo hizo magistralmente Francisco Rojas. Pero no hay duda de que esta es una necesidad urgente que amenaza la estabilidad y la gobernabilidad democrática de la región, que requieren de una respuesta regional, que no se está produciendo con la fuerza que se requeriría.

Para todas estas tareas pendientes es central comprender que se van a necesitar políticas públicas de alta calidad y sofisticación, y por lo tanto de un Estado mucho más sofisticado, más eficaz, más eficiente, más exigente consigo mismo, con mucha capacidad política, más concertador y capaz de formar alianzas con los distintos sectores de la sociedad y con el sector privado. Mucho de lo que se pueda hacer en el futuro dependerá de la calidad de las políticas públicas que se apliquen en el presente y de la calidad del Estado que las implementa y gestione.

Por último, claramente no se puede lograr mucho si no hay dinero. El tema de la presión fiscal sigue siendo un desafío importante (a pesar que hay algunos países que lo han mejorado como Argentina y Brasil). El promedio regional ronda el 17% que sin duda no es suficiente para financiar adecuadamente las tareas de hoy que nos permitirán competir eficazmente mañana y construir sociedades más prósperas, equitativas y cohesionadas.

Figura 1: Evolución de la pobreza y la indigencia en ALC, 1980-2010/a



Fuente: CEPAL (2010)

/a Las estimaciones correspondan a 18 países de América Latina y Haití. Los números por encima de las barras representan el porcentaje de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

Estado de Ciudadanía: Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el Siglo XXI

Heraldo Muñoz ¹

El Estado está de regreso en el centro del debate político y en la agenda gubernamental de América Latina. En nuestra región se busca más Estado, así como más y mejor gasto público. El impacto comparativamente más limitado de la crisis global en Latinoamérica se debió, en buena medida, a la regulación estatal de la banca y a la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas.

En general, constatamos que Gobiernos tanto de izquierda como de derecha reafirman la necesidad de un Estado activo, ya sea en la lucha contra la criminalidad y la inseguridad, o bien en el combate a la pobreza.

El Estado es también preocupación central en la agenda de los organismos internacionales.

Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo estamos haciendo desde la perspectiva de la gobernabilidad y el desarrollo humano. Hemos realizado distintos estudios nacionales sobre la Estatalidad, y ahora estamos haciendo uno sobre la situación de la Ciudadanía Social y Política en América Latina en la primera década del siglo XXI. Quisiera adelantar algunos elementos centrales.

Constatamos la existencia de tres fenómenos en evolución, que impactan el desarrollo de los países de la región, y que a la vez constituyen sus principales desafíos:

1. El surgimiento de lo que podría denominarse un Estado de Ciudadanía, que se orienta a garantizar el respeto a los derechos ciudadanos, incluidos los derechos económicos y sociales.
2. El retorno y preeminencia de lo político en la orientación del desarrollo.
3. La emergencia de aspiraciones y demandas masivas propias de una Democracia Ciudadana, acentuadamente participativa.

1 Subsecretario General de las Naciones Unidas y Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Estas constataciones permiten afirmar que la región ha entrado en una nueva fase, dejando atrás las décadas de hegemonía de la consigna Estado mínimo-mercado máximo, característica del neo-liberalismo.

De hecho, durante la última década se ha creado en América Latina un cierto consenso sobre cuatro principios:

1. El acceso equitativo a derechos sociales, en términos de un universalismo efectivo aunque gradual.
2. La solidaridad en el financiamiento de las políticas sociales.
3. La efectividad, en términos de un fortalecimiento o renovación de la institucionalidad política y pública.
4. La participación y un mayor control ciudadano.

A la vez, el Estado deseable y posible es visto en íntima asociación con la construcción de lo que podríamos denominar una Democracia Ciudadana.

Los datos del Latinobarómetro 2010, muestran una demanda por más Estado. Se lo ve como la entidad capaz, y a la vez responsable, de proveer seguridad en la calle, en el empleo, en la educación, en la salud.

Una mayoría de los latinoamericanos percibe Democracia y Estado como dos caras de la misma moneda. Los mismos resultados de los procesos electorales así lo demuestran. Las elites políticas electas reciben mandatos de aplicar políticas públicas activas, especialmente en materia social.

Emerge un concepto de Ciudadanía Social que no sólo se asocia con bienestar material, sino también con dignidad humana, justicia social y libertades positivas orientadas al desarrollo de las personas.

La evidencia empírica otorga además una sólida base a la proposición de que es posible un Estado mucho más protagonista en el esfuerzo por expandir tanto la ciudadanía social como la política.

No es un objetivo voluntarista o una idea utópica. Es una posibilidad real, junto a ser una idea y demanda difundida en la opinión pública de la Región.

De hecho, aunque con diferencias entre países, se están dando pasos importantes durante esta primera década del siglo XXI, que muestran procesos en marcha:

- Los Gobiernos están adoptando compromisos en materia de ciudadanía social; por ejemplo, a través de decisiones orientadas a proteger la garantía efectiva de los derechos frente a la dinámica propia de los mercados.
- Los Gobiernos están asumiendo las preocupaciones sociales emergentes en torno a temas de ciudadanía política, sus deficiencias y la necesidad de su expansión.

La evidencia demuestra que el Estado en construcción no es un Estado asistencialista. Es más bien un Estado de Ciudadanía, en el marco de políticas e instituciones de carácter estructural y con un fuerte componente de garantías a los derechos ciudadanos.

En apoyo de esta proposición, cabe destacar:

i. En materia social

- La ampliación de la cobertura de las políticas públicas de protección y activación social, y de subsidios.
- El crecimiento de las transferencias condicionadas para la superación de la pobreza.
- La implementación de sistemas innovadores en cuanto a la calidad y cobertura de la seguridad social (para la infancia, la tercera edad y las mujeres).
- El desarrollo de redes de seguridad para sectores importantes de la fuerza de trabajo.
- El establecimiento y desarrollo de instituciones estatales y públicas de concertación y diálogo social.

ii. En materia política

- Experiencias participativas con avances para el desarrollo de una cultura ciudadana en sentido amplio.
- Cambios relevantes en el rol e imagen pública del Estado, en algunos aspectos revertiendo la década de hegemonía del pensamiento centrado en el mercado.
- Activismo político, retorno del debate y la participación política, al mismo tiempo que continúa la desconfianza y el desapego respecto de las instituciones políticas, los partidos, y modalidades de representación tradicional.

Se asiste así a un retorno de lo político, conjuntamente con una todavía no resuelta crisis de legitimidad y desvalorización de la política.

Para lograr un mayor avance hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, es necesario que los países de la región cuenten con Estados capaces, eficaces, incluyentes y, por supuesto, democráticos.

En este estudio sostenemos que un problema recurrente es que cuánto mayores son los problemas de exclusión política y social, menores son las capacidades estatales para enfrentarlos.

Al respecto, hemos desarrollado una medida cuantitativa innovadora, el *Índice de Ciudadanía Social (ICS)*, el cual incluye mediciones respecto al acceso al empleo decente, a la seguridad social, a los niveles de equidad distributiva y de equidad de género, que refleja una imagen de progreso en la región.

Si bien estamos en la etapa de verificación y validación, los resultados obtenidos arrojan que todos los países experimentaron un importante incremento en su ICS durante el periodo analizado.

El ranking de países es similar al que se obtiene con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), donde los mejor calificados son los del Cono Sur: Uruguay, Chile, y Argentina, más Costa Rica. Los países que dieron un salto mayor en los valores de su ICS fueron

Venezuela y Perú, escalando varias posiciones. Los siguen Bolivia, Nicaragua y Paraguay.

La gran mayoría de los países presenta un relativo mejor comportamiento en salud y educación –variables consideradas por el IDH-- que en el ejercicio del resto de los derechos.

En comparaciones internacionales se constata que América Latina está relativamente mejor que sus pares de otras regiones en desarrollo en materia de acceso a la educación y salud, y más atrasada en materia de equidad y empleo decente.

Poner atención en empleo y equidad --dos variables relacionadas-- parece ser el reto de la Región, especialmente en los países con un menor ICS.

La histórica heterogeneidad estructural de la región y la alta informalidad del empleo están en la raíz de sus problemas de ciudadanía social e inequidad distributiva.

Enfrentar este problema, como los otros de Ciudadanía Social, requiere seguir fortaleciendo -en recursos y efectividad- las instituciones y políticas públicas de la región. Para ello es necesario un nuevo Contrato Social que permita hacer las reformas institucionales requeridas para enfrentar con éxito las nuevas tensiones/presiones sobre el Estado que genera la demanda por derechos sociales y económicos garantizados.

Dicho Contrato Social debe tener como contenido básico un “Pacto Fiscal y de Reforma del Estado”; esto es, definir los recursos e instituciones que aseguren efectividad y transparencia a las reformas requeridas. Particularmente aquellas requeridas para aumentar la cantidad y calidad de los empleos en la Región.

Alcanzar este Contrato Social requiere construir una mayoría social y política cuyo requisito indispensable es fortalecer la “voz” de los actores que se beneficiarán de las reformas.

Respecto a la Ciudadanía Política, constatamos que América Latina atraviesa por un proceso acelerado de expansión, tanto por el más efectivo ejercicio de derechos políticos existentes, como por la generación de nuevos derechos.

Pero, el proceso de expansión de ciudadanía política no es, sin embargo, lineal.

Los datos sobre participación electoral, percepciones sobre democracia, actores e instituciones políticas muestran una tensión subyacente:

(i) Se constata que “la política” ha vuelto a la agenda pública en América Latina –tanto por su impacto instrumental en la redefinición de políticas sociales y económicas, como por su valor intrínseco en la reconstrucción o revalorización de la democracia; pero, (ii), persiste una profunda desconfianza sobre los actores e instituciones democráticas, fenómeno que se manifiesta de distintas maneras: desde la apatía electoral o institucional, hasta la movilización en las calles y/o el llamado a la refundación de constituciones políticas.

El análisis del Estado que hacemos en este estudio nos lleva a concluir que si queremos dar respuestas a los principales desafíos de la Democracia de Ciudadanía -es decir ampliar la ciudadanía social, mejorar la política y enfrentar la inseguridad ciudadana-, tendremos que construir un Estado de Ciudadanía.

Un Estado de Derecho, y de Derechos.

Nuestro estudio demuestra que los cimientos de este objetivo -un Estado de Ciudadanía- parecen estar ya establecidos.

La transformación del Estado en la Década Latinoamericana

Enrique Iglesias ²

Vivimos en tiempos de cambio en un contexto global que se transformó trastocando todos los aspectos coyunturales. De él derivan aprendizajes para todas las regiones del mundo. En América Latina la crisis económica global ha sido encarada de una manera ejemplar. En esta década que iniciamos se abren grandes oportunidades para la región: un contexto que le puede permitir disponer de varios años de crecimiento sostenido.

Dentro de este contexto global - que ha sido muy dramático y que aún aguarda cambios sustanciales - se encuentran las claves que definirán el futuro. Quizá por primera vez, podemos considerar a fondo cómo responder a las exigencias del cambio cualitativo en el crecimiento a la región, cómo dar salida a nuestros profundos déficits sociales, cómo integrar a aquellos a quienes la historia y la injusticia postergó.

Claramente estamos en un momento muy particular en América Latina, no en todos los países por igual, pero en general es un momento donde se acostumbra hablar mucho de la gran oportunidad, de la gran década de América Latina, la década del 2010 para adelante.

América Latina e Iberoamérica deben saber aprovechar estas oportunidades. Para ello se requiere enfrentar diversos retos históricos y tomar decisiones cruciales. Es preciso incidir en políticas y reformas estructurales que hagan reales todas las oportunidades.

Nuestros gobiernos, desde diferentes órbitas políticas, están animando a sus sociedades en el camino de la modernidad y el desarrollo y en bajar de forma efectiva los niveles de pobreza y de desigualdad.

1 Alguna de estas ideas fueron presentadas por el Secretario General, Enrique Iglesias, para el Seminario Inaugural *La década latinoamericana: Visiones de Desarrollo e inserción Global* organizado por la Secretaría General de FLACSO. 26 de abril 2011. San José, Costa Rica; así como también en el Boletín de la Secretaría General Iberoamericana del primer trimestre de 2011.

2 Secretario General Iberoamericano.

América Latina aprendió de su pasado

En la crisis sistémica, nuestros países se han sostenido con enorme dignidad. Son tiempos de preguntas complejas, de respuestas sinceras y hechos responsables, de valorar lo que sucedió, de analizar lo que falló, pero sólo en la medida que sirva para prepararnos para el futuro, y no repetir las cosas que no nos hicieron bien.

Realmente se podría apostar a que las cosas en América Latina, aunque un poco desiguales según los países, están yendo mejor y eso tiene mucho que ver, en algunos casos, con los vientos positivos que nos vienen de países como los asiáticos. También, y debemos destacarlo, con el hecho de que hemos sabido cómo hacer las cosas. En términos generales, América Latina ha aprendido a manejar su economía y esto, combinado con esta coyuntura favorable que tenemos con respecto a las materias primas, se suma para darnos una perspectiva de crecimiento, especialmente desde Panamá hacia el Sur, donde se augura continuar esta buena oportunidad de cara al futuro.

Con todo, esta realidad tiene riesgos y desafíos. Los riesgos son los que están viniendo en parte de la propia coyuntura internacional. Vivimos en un mundo que tiene muchos problemas, políticos, económicos, sociales que nos sorprenden todos los días y por tanto el hecho de que el mundo nos siga sonriendo, especialmente en el área de las materias primas y del flujo de inversiones, es muy importante, pero pueden haber involuciones que nos deben preocupar.

De modo que lo primero a tener en cuenta es que buena parte de que esa década se haga realidad está dependiendo de que el mundo no nos haga una mala pasada y sobre todo que el fenómeno asiático se mantenga con el dinamismo que se ha mantenido en estos últimos tiempos. También es importante que el ciclo americano se vigorice porque de alguna manera los vientos que más conmueven a la región mesoamericana y caribeña son los vientos que nos vienen de los Estados Unidos. Este país está reaccionando pero también dista bastante de haber consolidado su ritmo de crecimiento y de garantizar que ese ritmo se mantenga. En síntesis, el primer gran riesgo nos puede venir de afuera, por lo que debemos estar alerta.

Además, nos enfrentamos a algunos riesgos más concretos que también nos llegan del exterior y que son, por una parte, la llamada valorización de las monedas nacionales y locales, tema que se ha agudizado en algunos países en particular, y que ciertamente compromete el volumen y la diversificación de exportaciones. Por otra, tenemos además el tema de las burbujas que están apareciendo en algunos países, por ejemplo las burbujas inmobiliarias que se han ido creando por la gran afluencia de capitales buscando rentabilidad. Así también en algunos países existe el peligro de la inflación, algunos de ellos ya están reaccionando frente a ello. De igual forma tenemos el problema de los alimentos que es un tema que para muchos países de América Latina, y América Central en particular, tiene un impacto social muy importante.

De manera que riesgos hay y no podemos ignorar que administrarlos no es fácil. No hay soluciones sencillas para tratar el tema de la depreciación de las monedas, no se han inventado todavía, hay que manejarse con mucho pragmatismo pero sobre todo teniendo en cuenta que en este momento más que nunca se deben tener buenos

balances macroeconómicos, buenas estabilidades en lo posible hasta el máximo, y una presencia muy activa de las políticas públicas para hacerle frente a estos riesgos que nos vienen desde afuera.

Algunos de los grandes desafíos al desarrollo

Adicionalmente a los riesgos también existen desafíos para que esta década se convierta en una realidad. Desafíos que parten, en primer término, de los grandes temas sociales que siguen afectando a la América Latina. Todos sabemos que existen grandes bolsones de pobreza, que la desigualdad comienza a decrecer pero de forma muy lenta con respecto a lo que sería deseable. Tenemos una gran violencia, en muchas dimensiones en nuestras sociedades con efectos negativos y altos costos. Se trata de desafíos muy concretos, que ciertamente en algo hemos mejorado en la respuesta regional, pero que debemos hacerlo a un ritmo mucho mayor.

Asimismo sabemos que tiene que haber muchas inversiones. No hay crecimiento sostenido si no aumenta la tasa de inversión. Debemos comprender también que junto a las inversiones tenemos que aumentar la productividad de la economía. Las economías de América Latina aún son de muy baja productividad con respecto a las economías centrales, y esto implica un desafío que compromete a la tecnología, a la innovación y a la infraestructura.

Reconocemos también que tenemos un desafío formidable en la educación. Se trata de la calidad de la educación, no solamente de ir a la escuela, al liceo o a la universidad, sino de la calidad de la educación que dista mucho de estar en los niveles que serían necesarios y sobre todo deseables para avanzar en la senda del desarrollo.

Demos alinear varios frentes: educación de calidad, estabilidad democrática, innovación tecnológica y modernización institucional. Con ellos la región puede proponerse objetivos ambiciosos de crecimiento económico, y avanzar en la resolución de las exclusiones de todo tipo y las grandes desigualdades sociales que aún permanecen vivas entre nosotros.

Y por supuesto, tenemos también que pensar que junto con estos elementos que forman parte de la capacidad de crecimiento económico y social, tenemos que tener instituciones adecuadas. Es ahí donde viene el tema de este año de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y Gobierno donde se va a trabajar precisamente sobre “Transformación del Estado y Desarrollo”, con la vista puesta en conseguir un círculo virtuoso de democracia, cohesión y ciudadanía, en aspectos tales como la búsqueda de calidad de la gestión pública, la orientación al desarrollo, la aplicación de los principios de mérito y capacidad en la selección y carrera administrativa de los funcionarios y el gobierno electrónico en el marco de la sociedad de la información.

La modernización del Estado

El tema de la modernización del Estado no es un tema fácil. Los latinoamericanos hemos tenido ese tema permanentemente en nuestras sociedades y en nuestros debates. Directamente todos conocimos las diferentes etapas de los Estados. Tuvimos una etapa de un Estado omnipresente, de un Estado además muy ambicioso,

maximalista en cuanto a los objetivos y capturable por intereses de distinto tipo. Ese Estado nos acompañó muchas décadas, sobre todo después de la guerra cuando realmente había una gran desconfianza entre los Estados. Ese Estado maximalista y omnipresente continuó a lo largo de varias décadas. El pensamiento cepalino asumió también una presencia importante de ese Estado.

En los años 80 tuvimos la gran crisis de la deuda y la culminación, y el fracaso de muchas de esas políticas, y en los años 90 entramos en el otro tipo de Estado: el Estado minimalista. Es decir el Estado que entre más pequeño mejor.

En la actualidad, las crisis dentro de América Latina que vinieron a principios de la década de 2000, y sobre todo la gran crisis mundial, nos obligan a hacernos la pregunta sobre ¿qué Estado precisa hoy América Latina para que esa década; y que esa gran oportunidad sea una realidad? Ciertamente esa pregunta no tendrá respuestas uniformes. Una de las respuestas que generalmente ha captado el debate ha sido el tema del tamaño “adecuado” del Estado. Considero que este tamaño es una definición que cada país le debe dar a su manera. Lo importante es reconocer que se trata de una visión y de propuestas un poco más pragmáticas. El tema no es tanto sobre la propiedad para hacer políticas por parte del Estado, es el tema del control. Esto está enfrentando, en este momento, el debate en toda la región.

Cualquiera sea la opinión o la aproximación que tengamos respecto al tamaño del Estado debemos abordar ciertos temas que son uniformes a los países de la región. Por ejemplo, el papel fundamental de la fiscalidad. América Latina tiene todos los márgenes posibles, desde países que tienen un fiscalidad del 9% o 10% del ingreso hasta otros que tienen el 35%. El problema de la fiscalidad hay que enfrentarlo con mucho coraje, mucho realismo y realmente forma un núcleo central del que no puede escapar ningún país de América Latina.

Otro tema central es el del servicio civil, de las personas que se ocupan del Estado -que ha sido muchas veces producto de clientelismo y de corruptelas- generando problemas. El asunto es cómo la meritocracia se establece como base de un Estado que pueda realmente atender al interés general por encima de los intereses particulares. Es decir, en términos generales se trata de la eficiencia del Estado, tanto desde la eficiencia económica a la eficiencia local. También está el tema de la descentralización del Estado.

En fin, hay una serie de elementos que ciertamente van a estar en el debate y que de alguna forma tienden a trascender lo que tradicionalmente quedaba atrapado en el debate a lo largo de las décadas, que es el tamaño. Insisto, el tamaño del Estado no es el gran tema, el gran tema fundamentalmente es la eficiencia del Estado y esa eficiencia tiene que reconocer pragmáticamente que el tema no es tanto la propiedad para ejercer las políticas públicas, sino también es el tema de los controles y ahí entramos en toda una temática muy interesante que ciertamente va a formar parte del debate que van a hacer los Jefes y Jefas de Estado en la XXI Cumbre “Transformación del Estado y Desarrollo”, y en las que ciertamente instituciones como FLACSO pueden efectuar grandes contribuciones, aportar ideas, sugerencias y recomendaciones.

Inserción internacional de América Latina

Mi última reflexión comentario es respecto a que la inserción internacional latinoamericana está en marcha, estamos avanzando. Sin embargo, es fundamental en este campo repensar sobre las nuevas bases de la integración en la región.

Pertenezco a una generación que creyó mucho en la integración, hace 50 años, con la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Todos soñamos que al día de hoy esto hubiese sido una realidad un poco más avanzada, un poco más vigorosa, que la que tenemos en materia de integración actualmente. Sin embargo considero que así como la integración fue importante para expandir los mercados, hoy diría que la integración es fundamental para la inserción internacional de América Latina.

Los mercados ampliados, sólidos y eficientes son fundamentales para competir en un mundo tremendamente competitivo y expuesto a riesgos. Se requiere de una América Latina integrada pragmáticamente. No de la integración formal tradicional, si no de la cooperación en todos los planos y en las más diversas áreas y campos. Esa visión de la cooperación y de la integración en el mundo internacional es una de las cosas más importantes que tenemos que abordar con criterios pragmáticos, pero también con una gran decisión para llevar adelante algo que va a ser fundamental en las décadas que vendrán. Una América Latina integrada será una América Latina que puede navegar con mucha más seguridad en un mundo turbulento como el que nos espera.

Señalé en mi última intervención ante los Jefes y Jefas de Estado Iberoamericanos que nunca perdimos la esperanza de que todo fuera a mejor, y merecemos que todo nos vaya mejor. Merecemos la ilusión y las oportunidades. Para ello serán necesarios la certeza, el compromiso y la responsabilidad. Estamos seguros que un futuro promisorio nos espera, en la medida que continuemos con determinación el camino hacia lo que queremos construir.

Desarrollo y Democracia: Desafíos para el SICA

Juan Daniel Alemán¹

Han transcurrido casi sesenta años desde la suscripción de la Carta de San Salvador que dio vida a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en la cual Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua manifestaban ser una comunidad económico-política, con aspiraciones de alcanzar la integración de Centroamérica.

Este trascendental paso fue seguido por la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960. El Tratado General introdujo cambios significativos en la vida de la región: Las cifras de intercambio se multiplicaron extraordinariamente, al entrar en vigencia importantes instrumentos para el desarrollo industrial de la región y comenzó a consolidarse un sólido aparato institucional.

Los años ochenta conocieron una de las crisis más graves en la historia reciente de la región centroamericana. Los conflictos internos, aunados a las tensiones de la “guerra fría”, complicaron el cuadro interno e internacional de nuestros países, al extremo de inclinarnos a una conflagración casi generalizada. Todo pareció frustrarse en torno al proyecto de integración y las armas pretendían ser la forma de resolver las diferencias.

En tan turbulentas condiciones, los mandatarios de la región buscaron el camino del diálogo y es así como surge el Acuerdo de Paz de Esquipulas, paso fundamental en la pacificación de la región.

El esquema de integración, lejos de salir disminuido o vulnerado de la crítica situación, emergió en los años noventa con nuevos bríos, para entrar en una fase de mayor profundidad. Esto demuestra que la integración centroamericana no es simple imitación de concepciones foráneas, sino un esquema de concepción propia, para satisfacer necesidades tangibles de nuestros pueblos. Nos integramos porque lo necesitamos, porque nuestros caminos tienen un destino más prometedor a escala regional, sin perder por ello las diferencias que nos complementan.

1 Secretario General del Sistema de Integración Centroamericana. (SICA)

El Protocolo a la Carta de la ODECA de 1991, conocido Protocolo de Tegucigalpa, fue la respuesta institucional al ciclo de Esquipulas. Condensó en su normativa la nueva visión de los gobiernos y estableció el carácter sistémico del proceso. Así, se puso en funcionamiento el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y se inicia la etapa actual de la integración centroamericana, a la que se han adherido Belice, Panamá y la República Dominicana, está última como Miembro Asociado.

Actualmente la integración centroamericana se caracteriza por ser multidimensional, al abarcar los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, y promover el desarrollo en forma armónica y equilibrada. Sus objetivos fundamentales son: “la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.”, tal y como lo plantea el Protocolo de Tegucigalpa. La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), suscrita en 1994, una propuesta estratégica de avanzada, que reconoce el carácter integral intrínseco al desarrollo, se convirtió en su “norte”.

Se trata de un cambio radical, de la transformación de una organización creada principalmente para promover el comercio intra-regional y para facilitar los esfuerzos de cooperación internacional de sus miembros, a un sistema de integración mediante el cual, de manera gradual y progresiva, las entidades nacionales soberanas, se apoyan en organismos, instituciones e instancias regionales, para tratar temas desde una perspectiva que reconoce el valor agregado de la dimensión regional.

La integración deja de ser parcialmente sectorial, con un eje mayor si no exclusivo, y enriquece su contenido con nuevos campos: lo político, lo económico, lo social, lo ambiental y lo cultural. Surge así un enfoque sistémico; un conjunto de subsistemas crecientemente interdependientes, en campos específicos que configuran un todo, llamado a producir resultados de importantes repercusiones tanto a nivel nacional, como regional e internacional.

Es importante destacar que esta nueva etapa también involucra la participación activa de la sociedad civil a través del Comité Consultivo del SICA, que incluye a los sectores académicos, empresariales y laborales, entre otros. Asimismo, se pretende avivar una conciencia regional para despertar un sentido de pertenencia a una zona con características propias y exclusivas, como lo indica el Protocolo de Tegucigalpa.

El Protocolo deja de manifiesto la importancia de la democracia y la libertad, como dos variables interdependientes. No puede haber libertad sin democracia ni ésta existir sin libertad. Uno de los principales propósitos del Sistema de Integración es:

“Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.”

La libertad exige erradicar de nuestras sociedades toda forma de opresión; la democracia requiere la participación de todos sin exclusiones ni discriminaciones. Es así, como el valor agregado de la integración debe ser en definitiva conceder a nuestra gente mayor libertad y más democracia, y por consiguiente, proporcionarles más oportunidades de desarrollo.

La integración tiene una de sus metas fundamentales la posibilidad de conformar o crear las condiciones políticas y sociales que lleven a nuestros Estados al convencimiento de que es la vía productiva y expedita para hacer frente a los desafíos internos y externos en estos momentos de grandes aperturas comerciales y espacios económicos integrados; y para encajar nuestro proyecto regional, en la estructura de un sistema económico mundial caracterizado por su creciente globalización y encarnizada competencia.

Sin embargo, aún son muchas las tareas por realizar y los desafíos por superar para alcanzar el anhelado desarrollo.

Pese a que dejamos atrás la era de los conflictos armados, la violencia sigue presente y día a día deja su huella en la región. Fenómenos como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico de armas y las pandillas juveniles hacen sentir sus consecuencias en nuestras economías y lo que es más importante en nuestras poblaciones. Su naturaleza, dimensiones y recursos trascienden más allá del ámbito nacional, por lo que la única forma de enfrentarlos es de manera conjunta.

Es por esto que hemos diseñado una Estrategia de Seguridad de Centroamérica, instrumento que complementa por la vía del accionar programático regional, las acciones que cada país miembro del SICA adopta nacionalmente.

Recientemente celebramos la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia, con el objetivo principal de generar un espacio en donde la comunidad internacional -naciones amigas y entidades multilaterales- y los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) lograron desarrollar un dialogo franco y al nivel más alto centrado en la búsqueda de una seguridad duradera y sostenible para la región. La Conferencia tuvo un resonado éxito, pues se logró el objetivo de captar el interés colectivo de la comunidad internacional, por un tema que por su importancia, se centra en Centro América pero la trasciende. De ella emanó un espíritu traducido a un acompañamiento estratégico a los esfuerzos centroamericanos por parte de la Comunidad Internacional, que ya empieza a despuntar y dejar sus frutos. Tenemos fe en con el esfuerzo propio y el apoyo ofrecido, la Seguridad en democracias y con pleno respeto a los Derechos Humanos en su plena dimensión, es posible.

Si bien es cierto que la región ha sido favorecida por una privilegiada ubicación geográfica, también es cierto que somos víctimas frecuentes de las inclemencias de la naturaleza y del cambio climático, lo que repercute negativamente en nuestro desarrollo. Esto obliga a que la prevención, manejo y mitigación de los desastres naturales, ocupe un lugar primordial en la agenda regional. Debemos procurar un desarrollo social y económico que sea amigable con el medio ambiente, promoviendo su conservación y la gestión responsable de nuestras riquezas naturales e hídricas. En eso estamos trabajando, como parte integral del modelo de Seguridad Democrática.

Es doloroso reconocer que en la región aún viven millones de habitantes que se debaten en la pobreza extrema; muchos no cuentan con los recursos mínimos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sufren severas deficiencias nutricionales.

Éste es uno de los grandes retos para Centroamérica y el SICA, ya que solamente mediante el trabajo conjunto y la solidaridad regional e internacional, podremos

revertir esta tendencia y crear condiciones para un futuro mejor para las nuevas generaciones. En ese contexto y sin olvidar la necesidad de que logremos desarrollar a nivel internacional modelos de relacionamiento cada vez más equitativos integralmente, otorgamos un papel fundamental al desarrollo de la micro, pequeña y la mediana empresa, promoviendo a su vez, encadenamientos justos entre ellas y la empresas de mayor tamaño. Es por eso que debemos orientar nuestros esfuerzos a que las MIPyMEs cuenten con el ambiente y las condiciones propicias que permitan su crecimiento y multiplicación, de manera que no solo distribuyan riqueza, sino bienestar y la posibilidad de Bien Ser.

Es por razones como las anteriores, que los países miembros del SICA han visualizado la integración económica, como el instrumento clave para generar las economías de escala que faciliten el progreso sostenido hacia el desarrollo. Dentro de ese contexto, planteo la siguiente visión fundamentada en el Protocolo de Tegucigalpa y en instrumentos de éste derivados, para que oriente nuestra misión:

"Una Región Centroamericana con la República Dominicana incluida, que haya alcanzado un nivel de desarrollo económico y social equitativo, aceptable y sostenible, que se traduzca en bienestar para sus pueblos y crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, que eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de la región, en el contexto internacional".

La fe de los gobiernos centroamericanos en la integración regional, ha rendido y seguirá rindiendo frutos. La integración tiene una clara vinculación e interacción entre la paz, la democracia y el desarrollo sostenible, como pilares fundamentales y triangulo virtuoso permanente de la acción política, en la consecución de las aspiraciones legítimas de desarrollo económico y justicia social de nuestros pueblos. Es una integración regional abierta al mundo, que se cimienta en la convicción de que a pesar de su reducido tamaño, la Zona SICA tiene un papel que jugar, en el escenario Regional y Mundial.

Un nuevo humanismo para el desarrollo

Irina Bokova ¹

Tiempos turbulentos

El concepto y la práctica del desarrollo siempre han sido objeto de controversias. ¿Qué objetivos deberían orientar el desarrollo? ¿Quiénes deberían ser sus principales beneficiarios? ¿Cómo debería medirse? ¿Qué parámetros éticos deberían guiarlo? En esos debates han intervenido académicos y activistas junto con encargados de la formulación de políticas, movidos por la voluntad de encontrar maneras eficaces de satisfacer a las necesidades humanas y formular orientaciones para un futuro más sostenible. El periodo de turbulencia que atraviesa nuestro mundo hoy en día ha reavivado estos debates y ha planteado la cuestión del desarrollo humano en el siglo XXI.

Los tiempos que vivimos exigen un replanteamiento. Los cambios acontecen a una velocidad vertiginosa en todo el mundo. La volatilidad de los precios de los alimentos y de la energía, el cambio climático y la pérdida de diversidad biológica están afectando a pueblos y sociedades de todos los países. Se ha hecho patente que, si no protegemos la diversidad biológica no podrá satisfacerse a largo plazo ninguna necesidad humana. La equidad en el acceso y el uso de la diversidad biológica es un imperativo moral que va cobrando más y más importancia para las generaciones actuales y venideras. Uno de los principales retos de la Conferencia Río+20 de 2012 sobre desarrollo sostenible consistirá en definir políticas mundiales que permitan avanzar en esta dirección. La crisis económica que empezó en 2008 se está haciendo sentir con contundencia en todos los continentes, con efectos más devastadores sobre las comunidades más pobres del planeta. El mundo ha entrado en una época en que ya no puede soslayarse la adopción de decisiones difíciles.

En un mundo globalizado, la política cobra formas nuevas, tanto en el plano nacional como internacional. Los acontecimientos ocurridos en Oriente Medio han demostrado

1 Directora General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

el poder de las aspiraciones a los derechos humanos y la dignidad cuando van de la mano de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. La gente está más interconectada que nunca. La revolución en las tecnologías de la información y las comunicaciones está abriendo nuevas oportunidades de intercambio. Está facilitando nuevas formas de diálogo y cooperación a través de las fronteras. Al mismo tiempo, no todos los pueblos y culturas pesan lo mismo en la balanza de la globalización. Los valores, las tradiciones, las costumbres y las expresiones culturales han pasado a ocupar un lugar destacado en las políticas nacionales y las tendencias globales. Puede que el multiculturalismo sea una realidad para la mayoría de los países, pero se han expresado dudas sobre su carácter de política. Se están planteando nuevos interrogantes acerca de cómo gestionar la diversidad en el seno de sociedades cada vez más urbanas y complejas.

Estos desafíos se están desplegando a un nivel general, pero resultan palpables para individuos (hombres, mujeres y niños) de todo el mundo. Todavía hay más de mil millones de personas que viven sumidas en la pobreza extrema. Muchas personas de todo el mundo no tienen acceso a la educación ni a la atención médica básicas. Más de ocho millones de niños mueren cada año antes de cumplir los cinco años (lo cual representa 22.000 muertes diarias). El analfabetismo afecta a unos 800 millones de adultos (alrededor del 16 % de la población mundial).

Ante tal turbulencia, algunos analistas han sostenido que el mundo ha entrado en una "larga crisis de globalización". La afirmación es discutible, pero no cabe duda de que el orden internacional ha experimentado duros golpes (derivados, en particular, de la crisis económica mundial). El mundo también está padeciendo la escasez cada vez mayor de bienes básicos y recursos estratégicos. Los desafíos actuales han llevado también a algunas personas a cuestionar el significado de los conceptos de "progreso" y "modernización" en los albores del siglo XXI, en un contexto que exige equilibrar el desarrollo social, económico y ambiental. El aumento de las catástrofes naturales en la última década ha destacado la fragilidad de nuestras sociedades y la necesidad de cimientos más sólidos para lograr un desarrollo más resistente.

Este horizonte de cambio plantea interrogantes acerca de la naturaleza del orden internacional y la capacidad de actuación de los Estados. Los nuevos desafíos han llevado a los Estados a desarrollar nuevas formas de cooperación internacional (como el G20, por ejemplo), en busca de mecanismos idóneos para responder a los tiempos de crisis. Se ponen en tela de juicio a diario las viejas certidumbres relativas al papel de los gobiernos, al peso de los movimientos financieros internacionales, etc. A la luz de todo esto, también se están formulando preguntas muy radicales sobre la naturaleza del desarrollo en el siglo XXI y sobre la definición de "progreso". En una época de dificultades económicas crecientes, cambio climático cada vez más acentuado y cambios de poder en el plano internacional, ¿qué significa en verdad "desarrollo"? ¿Cuáles son hoy en día los parámetros éticos del desarrollo?

Principios básicos

En el 2000, la comunidad internacional acordó un ambicioso conjunto de objetivos cuya fecha de consecución se fijó en el 2015. Estos objetivos de desarrollo acordados internacionalmente empiezan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio e incluyen los objetivos de la iniciativa Educación para Todos. Considerados conjuntamente, estos objetivos definen los parámetros para lograr un siglo XXI más pacífico y justo. Buscan promover los derechos fundamentales de las personas en todo el mundo, corregir desigualdades básicas en el acceso a la salud y la educación y dotar a los individuos de la capacidad necesaria para sacar el máximo partido de su potencial. En resumidas cuentas, los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente buscan satisfacer las necesidades humanas, a la vez que encarnan una aspiración colectiva a una mayor justicia.

Muchos países han avanzado hacia la consecución de esos objetivos, pero todavía queda una ardua tarea por realizar antes de la fecha tope de 2015. En tiempos turbulentos, es fundamental que los países sigan siendo fieles a estos compromisos. También es esencial recordar la base ética que los sustenta. Debemos reconsiderar el paradigma de desarrollo para el siglo XXI, pero tenemos que hacerlo sin traicionar los principios básicos, principios éstos que debemos restablecer como parte fundamental de la acción internacional.

A la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) comprende desempeñar al respecto un papel fundamental. El papel de la UNESCO consiste en movilizar a la comunidad internacional para que cumpla con sus compromisos. Consiste asimismo en recordar a todas las partes interesadas la base ética del desarrollo.

La UNESCO se creó tras la Segunda Guerra Mundial con la convicción de que se necesitaban nuevas formas de hacer avanzar los objetivos de “paz internacional y de bienestar general de la humanidad”. Nuestra Constitución de 1945 establece que esos objetivos deben basarse en “la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”. La paz y el bienestar no pueden depender únicamente de los acuerdos políticos y económicos entre gobiernos, que se consideran insuficientes para obtener el “apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos”. El punto de partida de la UNESCO es tan simple como radical: nuestra Constitución declara que, si las guerras nacen en las “mentes de los hombres”, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz. Los valores comunes constituyen la piedra angular de esos baluartes, plasmados en los principios democráticos de dignidad, igualdad y respeto mutuo. Las ideas expuestas en la Constitución de la UNESCO contribuyeron a sentar las bases de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Esta visión del bienestar y la paz internacionales se basa en la necesidad de proteger la dignidad inherente a cada persona, dignidad que debe fomentarse mediante el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y que debe traducirse en la libre capacidad de cada individuo de desarrollarse, expresarse y realizarse como persona, en el contexto de una sostenibilidad social, económica y ambiental. A la luz de

los lineamientos del desarrollo en el siglo XXI, este humanismo esencial debe guiar la política internacional. Tal es el fundamento ético del desarrollo sostenible. Las raíces de la dignidad y el desarrollo son más profundas que las de los bienes económicos, financieros o materiales. La dignidad significa que todas las personas deben tener derecho a participar en los avances locales y mundiales y poseer competencias para expresar sus puntos de vista. Significa trabajar con miras a la consecución de un equilibrio entre los imperativos del desarrollo social, económico y ambiental.

Las ideas que impulsan esta visión tienen siglos de antigüedad, pero el contexto de su aplicación es nuevo. Este nuevo humanismo constituye la brújula que orienta todas las actividades de la UNESCO. Guía nuestra labor encaminada a lograr una educación de calidad para todas las niñas y todos los niños. Inspira nuestros esfuerzos para dar a mujeres y hombres igualdad de acceso al conocimiento y al poder. Sustenta la cooperación que promovemos para que el desarrollo científico redunde en beneficio del bien público. Orienta nuestro apoyo a las sociedades ante el cambio climático. Guía nuestros esfuerzos por proteger la diversidad cultural y el patrimonio de la humanidad.

Los nuevos tiempos exigen nuevas formas de pensamiento. Sin embargo, el desafío fundamental sigue siendo edificar una sola comunidad humana en todo el mundo, donde todos gocemos de las mismas posibilidades de vivir con dignidad y respeto. Los cimientos del desarrollo sostenible para el siglo XXI deben residir en la capacidad de todas las personas de imaginar un mundo mejor y de conformar la realidad siguiendo ese rumbo. La capacidad humana es la energía renovable primordial y buena parte de ella permanece hoy bloqueada y sin explotar. Estos principios fundamentales se expresaron en la Constitución de la UNESCO de 1945; nunca antes han sido tan pertinentes como lo son hoy en día.

Humanismo en acción

La UNESCO lleva sesenta y cinco años promoviendo la cooperación en la educación, la ciencia y la comunicación para fomentar la capacidad y la dignidad humanas como bases de paz y el bienestar internacionales. Basándose en su mandato único, la Organización encabeza en el plano internacional la promoción de una reflexión internacional sobre la ética del desarrollo humano, desempeñando un papel de vanguardia en el fomento del diálogo y la reflexión en torno a la ética de la ciencia y la tecnología, que abarca nuevos temas tales como el cambio climático y la bioética. El Comité Internacional de Bioética de la UNESCO y nuestra Comisión Mundial de Ética del Conocimiento Científico y la Tecnología son la punta de lanza del debate intelectual. Desempeñamos un papel pionero en el establecimiento de instrumentos normativos, mediante la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos de 1997, la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos de 2003 y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de 2005. El Observatorio Mundial de Ética de la UNESCO actúa como centro de intercambio de información sobre programas, expertos, legislación y códigos de conducta de todo el mundo. Asimismo, reforzamos las infraestructuras nacionales en materia de cuestiones éticas

en el seno de nuestros Estados Miembros a través de programas educativos sobre ética, entre otros. Además de esta labor específica, la acción de la UNESCO en los ámbitos de la educación y la cultura ilustra nuestro compromiso más amplio en favor de un desarrollo ético.

Los valores constituyen la esencia misma de la educación. La educación fomenta el respeto de las libertades fundamentales y los derechos humanos y ofrece los elementos constitutivos de una sociedad sana. Es también una de las mejores maneras de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Informe de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano de 2010 muestra que los países que han experimentado un desarrollo más rápido a lo largo de los últimos cuarenta años son los que han invertido en educación y salud. Un año más de escolarización puede aumentar los ingresos de un individuo hasta en un 10%; un año más de escolarización de toda la población de un país puede aumentar su PIB medio anual en un 0,37%. Se estima que 171 millones de personas podrían salir de la pobreza si los estudiantes de los países de renta baja salieran de la escuela habiendo adquirido aptitudes básicas de lectura (lo cual equivaldría a reducir la pobreza mundial en un 12%).

La educación actúa asimismo como motor de la equidad, especialmente en lo relativo a la igualdad entre hombres y mujeres. El nivel de educación de una mujer influye sobre su condición económica y social y en la nutrición y la educación de sus hijos. Las mujeres que han cursado estudios más allá de la educación primaria tienen cinco veces más posibilidades de tener conocimientos sobre el VIH/SIDA que las analfabetas. Los hijos de madres que saben leer tienen un 50% más de posibilidades de sobrevivir después de los cinco años.

La posición de la UNESCO es clara: la educación aporta sostenibilidad al desarrollo, es fuente de dignidad para las personas y acelerador de la innovación y además una manera fundamental de responder al cambio climático y adaptarse a sus consecuencias. La UNESCO lleva adelante esta visión aportando los datos y análisis necesarios para que gobiernos y otras organizaciones internacionales elaboren políticas eficaces en la materia. Brindamos el apoyo preliminar preciso para construir sistemas educativos fuertes, y trabajamos sobre el terreno para crear marcos sectoriales eficaces.

Todo el mundo debería beneficiarse de una educación que permita adquirir los valores, competencias, conocimientos y aptitudes necesarios para forjar el futuro en sintonía con las exigencias del desarrollo sostenible. Cuando la comunidad internacional se reúna el año que viene en Río de Janeiro para evaluar los adelantos realizados en la consecución del desarrollo sostenible y el rumbo hacia una economía verde, deberá tomarse debidamente en cuenta la Educación para el Desarrollo Sostenible. La UNESCO participa plenamente en la organización de esta conferencia y uno de sus mensajes principales es que la educación para el desarrollo sostenible constituye un previo requisito indispensable para sentar los cimientos de sociedades más inclusivas y verdes.

La UNESCO lidera la iniciativa mundial encaminada a alcanzar la Educación para Todos de calidad en 2015. Se han registrado adelantos, pero el mundo no avanza como debería. En 2008, unos 67 millones de niños seguían sin escolarizar. En el África subsahariana, diez millones de niños abandonan la enseñanza primaria cada año. Todavía demasiados estudiantes salen de la escuela habiendo adquirido apenas unas aptitudes mínimas. La crisis económica está siendo muy perjudicial para los presupuestos de educación de muchos países. La asistencia al desarrollo destinada a la educación básica está estancada desde 2008.

Estos problemas se ven exacerbados en las zonas de conflicto. Ese es el mensaje que destaca el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011 de la UNESCO, que este año lleva por título "Una crisis encubierta: conflictos armados y educación". Entre 1998 y 2008, unos dos millones de niños fueron muertos en conflictos y seis millones quedaron discapacitados. Alrededor de 300.000 niños están siendo explotados como soldados. Asimismo, a lo largo de la última década se ha registrado un aumento de los atentados perpetrados contra escuelas. Todo ello constituye tanto una crisis inmediata de derechos humanos como una catástrofe de desarrollo a largo plazo. Se debe dar mayor prioridad a la educación en el programa de consolidación de la paz de la comunidad internacional. La educación debe integrarse en la política internacional desde el principio y actuar como pasarela entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo. La labor de la UNESCO contribuyó a preparar el terreno para la adopción en julio de 2011 de una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas destinada a proteger mejor los establecimientos escolares en situaciones de conflicto.

La UNESCO está actuando asimismo donde las necesidades son más acuciantes. En Pakistán, la UNESCO ha ayudado a restablecer la enseñanza secundaria y en educación no formal en las zonas damnificadas por inundaciones, centrándose en la alfabetización de las niñas y mujeres. En Afganistán, nos dirigimos a unos 600.000 alumnos de 18 provincias, dando prioridad a las mujeres y niñas.

La igualdad entre hombres y mujeres plantea cuestiones esenciales para la dignidad humana y el desarrollo. En general, es más probable que sean las niñas y no los niños quienes nunca llegan a asistir a la escuela primaria, y las mujeres todavía representan dos tercios de la población analfabeta del mundo. La desigualdad cuesta vidas, a causa de la mortalidad infantil. Condena a los individuos a la pobreza y socava las oportunidades de crecimiento. Es mucho lo que está en juego, ya que la igualdad entre hombres y mujeres constituye uno de los motores más potentes para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de los objetivos de la Educación para Todos. Con este fin, la UNESCO puso en marcha en mayo de 2011 una nueva Alianza Mundial para la Educación de las Niñas y Mujeres, con apoyo del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, y la Secretaria de Estado estadounidense, Hillary Rodham Clinton, así como de la Primera Ministra de Bangladesh, Sheikhha Hasina y la Primera Ministra de Mali, Cissé Mariam Sidibe Kaidama. La Alianza Mundial se centra en la enseñanza secundaria de las niñas y en la alfabetización de las mujeres y aún a esfuerzos con grandes empresas del sector privado.

En toda esta labor, la UNESCO está guiada por la convicción de que invertir en educación es una de las maneras más seguras de promover los derechos humanos y la dignidad y de fomentar la innovación y la capacidad de adaptación que necesitan las sociedades para alcanzar un desarrollo sostenible.

Las mismas metas orientan nuestra labor en el campo de la cultura. La cultura plantea cuestiones estratégicas para el desarrollo sostenible hoy en día. Los contactos, el comercio y los intercambios entre sociedades y pueblos están ganando en profundidad. Surgen nuevas formas de diálogo y de expresión, junto con nuevos canales de intercambio. Al mismo tiempo, la convivencia se ha convertido en un reto más acuciante en sociedades que son ahora más diversas que nunca.

La UNESCO promueve la cultura entendida como fuerza dinámica que renueva la humanidad y amplía las oportunidades de los individuos. Actuamos estableciendo normas mundiales, consagradas en convenciones internacionales innovadoras sobre numerosos aspectos diversos del patrimonio cultural, entre ellos el patrimonio subacuático, el material y el inmaterial. La Convención del Patrimonio Mundial, que salvaguarda casi un millar de sitios de “valor universal excepcional” de todo el mundo, tiene un carácter emblemático. En enero de 2011, por ejemplo, firmé un acuerdo con el Primer Ministro de la República Democrática del Congo para fortalecer la protección de la excepcional diversidad biológica de ese país, en particular, los Parques Nacionales de Garamba, Kahuzi-Biega, Salonga y Virunga y la Reserva de fauna y flora silvestres de Okapi. La importancia de este hito llega mucho más allá de las fronteras de la República Democrática del Congo. El establecimiento de vínculos entre la protección de la diversidad biológica y de la diversidad cultural es esencial para el desarrollo sostenible hoy en día.

El patrimonio cultural es un recurso para las generaciones futuras; también es un instrumento para la reconciliación en el mundo actual. La cultura, que a menudo es una de las principales víctimas de la guerra, puede contribuir a reconstituir los vínculos rotos. Estas inquietudes han guiado nuestros esfuerzos encaminados a proteger el patrimonio cultural de Túnez, Egipto y Libia. Asimismo, esta labor está asociada a nuestra promoción de la diversidad cultural entendida como base para la profundización en el entendimiento y el fomento del diálogo. Este cometido llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a pedir a la UNESCO que liderara el Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo (2001-2010) y el Año Internacional de Acercamiento de las Culturas (2010), iniciativas mundiales que movilizaron un impresionante abanico de agentes, desde jóvenes hasta jefes de Estado.

La cultura es también un recurso para el desarrollo. En 2009, la cultura generó puestos de trabajo e ingresos por un valor estimado de US \$1,3 billones. Las industrias culturales están creciendo en todo el mundo, pero necesitan apoyo. Esta meta guía la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005 y sustenta la labor que realiza la UNESCO con la Unión Europea para apoyar las industrias culturales de 63 países en desarrollo. En

este sentido, resultó importante el documento final de la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en septiembre de 2010, ya que señaló la necesidad de alentar “la cooperación internacional en la esfera de la cultura, encaminada a la consecución de los objetivos de desarrollo”. La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre cultura y desarrollo, aprobada el 20 de diciembre de 2010, representó otro paso importante en el reconocimiento de los vínculos entre cultura y desarrollo.

A través de todo lo dicho, la UNESCO mantiene su compromiso con la promoción de valores compartidos. Todas las culturas son diferentes, pero la humanidad permanece unida en torno a los derechos humanos y las libertades fundamentales, que tienen un carácter universal, aunque no siempre gocen de una aceptación universal. Respaldo a los individuos y las sociedades en este sentido es uno de los principales cometidos de la gobernanza mundial de hoy en día.

Renovar el desarrollo ético

En tiempos de cambio e incertidumbre, debemos mantenernos fieles a los principios básicos para renovar el fundamento ético del desarrollo. La brújula que debe guiar cualquier política debe ser la dignidad inherente a la persona, consagrada en los derechos humanos y en las libertades fundamentales. Este humanismo requiere una solidaridad que va más allá de los vínculos de parentesco, etnia y nación y abarca a la humanidad como una sola comunidad basada en principios y valores compartidos. Ello requiere un modelo de desarrollo que sea respetuoso de las distintas sociedades y pertinente desde un punto de vista cultural. Requiere un desarrollo ético que esté arraigado en la realidad de una interdependencia mundial y, al mismo tiempo, anclado en situaciones locales y condiciones medioambientales, y que ofrezca a todos justicia, inclusión y participación. Esta visión del desarrollo rechaza como claramente falsa la idea de que se debe escoger entre el desarrollo económico y el desarrollo social, entre las necesidades humanas y la sostenibilidad ambiental. El desarrollo solo puede entenderse como un todo que equilibra la sociedad, la economía y el medio ambiente, lo que supone fomentar el pensamiento crítico y la acción ética sobre las nuevas cuestiones que plantea el desarrollo. Requiere establecer vínculos entre educación, cultura y desarrollo. Estas prioridades de la UNESCO constituyen los lineamientos del desarrollo ético en el siglo XXI.

XXI Cumbre Iberoamericana “Transformación del Estado y Desarrollo” Desarrollo del Lema: Ideas Preliminares

Estefanía Laterza¹

El rol clave que juega el Estado como promotor del bienestar económico, gestor de la protección social y garante de los derechos ciudadanos es hoy de consenso global. El correcto desempeño de tales papeles obliga al Estado a albergar estructuras eficientes, eficaces y efectivas, así como a obrar en consecuencia, impulsando las transformaciones que puedan ser necesarias, cuando tales atributos dejan de caracterizar a la gestión pública y a las instituciones a cargo de ésta.

El momento actual sorprende a la región iberoamericana inserta en un proceso revisionista. Este se impone tras el debilitamiento de los sistemas basados en la ecuación Estado mínimo / altas dosis de libre mercado y gestión de agentes privados poco regulada, que ha logrado imponerse de manera extendida, como fórmula magistral apta para generar riqueza y acelerar el desarrollo en el mundo interconectado y globalizado, característico de nuestros días.

Los modelos ensamblados sobre la base de la lógica enunciada, tendieron a desdibujarse en los últimos años, conforme sus flaquezas, de golpe, quedaron desnudas con la crisis desatada en el 2008 y que, en mayor o menor medida, fustigó fuertemente a las economías de la región y del mundo entero, creando pobreza y desconcierto.

En este punto crucial, no solo se evidenció la ineficacia del modelo en términos de creación de riqueza estable y duradera, sino también su ineptitud frente a la urgente y perentoria obligación de promover el desarrollo y, todavía más importante, de reducir la pobreza (y con ella el hambre y la falta de acceso a la educación, la salud y a otros derechos fundamentales) y la desigualdad en el acceso a las oportunidades.

A la luz de las limitaciones mencionadas, y de los renovados consensos respecto al papel de Estado como agente proactivo legítimo para la promoción de la transformación productiva y el desarrollo socio-económico, es conveniente analizar cuáles son

1 Coordinadora Nacional Adjunta de la Conferencia Iberoamericana 2011. Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay.

los cambios que se están produciendo en el accionar estatal y los que deberían ser impulsados.

De igual manera, se impone repensar el Estado desde nuevas plataformas, cuyos contornos son aún difusos pero que, en definitiva, además de englobar conceptos como los de sociedad inclusiva e incluyente y políticas centradas en el colectivo humano multisectorial, deben apuntar a la superación de las asimetrías y de la segmentación en el acceso al empleo y a la protección social, mediante la promoción uniforme de una vida digna que asegure oportunidades para toda la ciudadanía, evitando el acrecentamiento de las brechas que en nuestros días constituyen una muestra patente de la incapacidad del Estado de cumplir con sus compromisos institucionales.

La igualdad social y el dinamismo económico, como bien menciona la CEPAL, no tienen por qué estar reñidos entre sí. “De lo que se trata es de encontrar la sinergia entre ambas categorías”,² teniendo como norte el objetivo de construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales.³

El Paraguay ve en la Conferencia Iberoamericana un instrumento útil al servicio del bienestar de la región. Dicho foro, que ha venido fortaleciéndose gracias al constante apoyo proporcionado por los Jefes de Estado y de Gobierno, así como por otras autoridades, ha servido de plataforma para discusiones e intercambios relacionados con asuntos cuya relevancia no se limita a espacios intrafronterizos, ni a la retórica pura. De esta suerte, del dicho hemos sido capaces de pasar al hecho mediante la elaboración de proyectos diversos, circunscritos a una infinidad de áreas, que hoy gozan de plena salud, para beneficio de los hombres y mujeres de Iberoamérica.

Por lo dicho, el Paraguay ha ofrecido aportar espacios, trabajo y recursos de diversa índole para la organización de la XXI Cumbre Iberoamericana y las demás reuniones y eventos vinculados a la Conferencia a lo largo del año 2011. También ha analizado profundamente el escenario local e iberoamericano con miras a identificar el lema apropiado.

La citada labor no ha sido objeto de una aproximación banal o despreocupada. Por el contrario, se han hecho esfuerzos multisectoriales importantes de cara a la escogencia de un tema que tuviera similar relevancia para todos los países iberoamericanos y que sea capaz de alimentar debates de envergadura y decisiones cuya materialización contribuya a hacer del nuestro, un espacio donde el desarrollo progresivo y armónico con justicia social sea la constante.

Es sabido que varios componentes irremediamente ligados al Estado, sus instituciones, sus gestiones y, sobre todo, a la relación entre éste y el desarrollo, han sido objeto de debate, e incluso, de decisiones tomadas en numerosas reuniones sectoriales y Cumbres Iberoamericanas celebradas anteriormente. El aporte de este

2 CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar; caminos por abrir* Naciones Unidas Santiago

3 CLAD (2010) *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*. Documento aprobado por el Consejo Directivo del CLAD

nuevo capítulo consistirá en abordar la cuestión de manera integral, aunque desde una base erigida a partir de contenidos conceptuales y de paradigmas que hagan posible traducir un debate al más alto nivel, en orientaciones y políticas, particularmente circunscritas a áreas claves del devenir nacional, como lo son las que se apunta seguido.

a. Institucionalidad, calidad de la gestión pública y profesionalización constante del servicio civil

En este ámbito las reflexiones deben necesariamente ocuparse de temas claves como lo son democratización de la gestión pública, la calidad de los servicios públicos y la erradicación de prácticas reñidas con ésta (clientelismo, corrupción, por citar algunas), la construcción de una nueva cultura de lo público, a través de la institucionalización de las estructuras y la profesionalización del funcionario, la implementación de tecnologías de la información y la comunicación (gobierno electrónico) al gerenciamiento de los asuntos públicos y la prestación de servicios, con diseminación del conocimiento en materia de uso de tecnologías, por citar algunos.

b. Pacto fiscal

En este marco, no puede pasarse por alto el tratamiento de cuestiones tales como la individualización de elementos que convenga integrar a las políticas fiscales y, particularmente, medidas que tengan un impacto redistributivo importante y extendido en la sociedad, dando cabida a Estados fortalecidos cuya intervención y gestión se sienta en ámbitos en los que el capital privado no puede o no tiene interés en intervenir, así como en otros donde, por motivos de interés nacional, convenga reservar a la acción estatal para potenciar el empleo, así como el bienestar presente y futuro de la población.

c. Participación de la ciudadanía en la agenda pública

En este ámbito es necesario identificar buenas prácticas que tiendan a promover el acercamiento entre el Estado y la población. Para ello se debe apuntar a generar confianza en las instituciones y a establecer mecanismos que faciliten tanto la circulación de información destinada a la población, como a llevar al seno mismo del Estado, las demandas ciudadanas. No se debe perder de vista que la colectividad debe permanecer siempre en el centro de los esfuerzos públicos, y no solo como destinataria, sino también como actor fundamental en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, sea a través de representantes legalmente constituidos o mediante su directa participación.

d. Alianzas público-privadas

Éstas han demostrado ser una herramienta interesante para avanzar en procesos destinados al mejoramiento de la calidad de los servicios, particularmente en áreas como las de infraestructura, energía o telecomunicaciones, por lo que se torna conveniente examinar las bases teórico – jurídicas que han permitido a determinados Estados forjar alianzas de esta naturaleza para emprender negocios del interés de los sectores público y privado y de los usuarios finales. No se debe perder de vista,

además, la necesidad de circunscribir las alianzas y pactos a marcos regulatorios que determinen las responsabilidades y obligaciones a cargo de cada una de las partes, pues la mala ejecución de iniciativas de esta naturaleza crea desconfianza no solo en el sector público, sino igualmente en segmentos del privado. Dichos marcos, por lo demás, deben tender a asegurar la protección del consumidor y el control del adecuado cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada parte.

e. Inclusión social y promoción de la igualdad.

La creación de sociedades pluralistas e inclusivas, que hayan superado asimetrías tales como las de carácter étnico, etario, de género y cualquier otra naturaleza, incluidas las derivadas de algún tipo de discapacidad, representa el fin último de todo Estado de Derecho. Un grupo tradicionalmente excluido de los beneficios materiales del progreso social es el compuesto por migrantes. Por ello, los mecanismos que permiten brindar oportunidades a la población no solo nacional, sino también migrante se van haciendo cada vez más necesarios, para asegurar un trato indiscriminado, al menos en cuanto a la protección de sus derechos fundamentales. Se han hecho algunos avances en dicho campo, pero es necesario profundizar en cuanto a la toma de medidas que evite la exclusión social de grupos vulnerables, como lo es el citado.

g. Gestión por resultados, transparencia y rendición de cuentas.

La eficiencia y eficacia de la gestión pública solo logra alcanzarse cuando es conducida dentro de un marco de transparencia, donde existen controles y atribución de responsabilidad a los actores gubernamentales a cargo y cuando cada trámite apunta a objetivos concretos, evitando la burocracia desprovista de finalidad específica. En este sentido, es deseable la identificación de políticas y buenas prácticas, así como de procedimientos orientados a tornar visibles el accionar público y a ejercer controles que lleven a la atribución de responsabilidades y a la aplicación de sanciones reparadoras cuando se producen actos lesivos a los intereses del Estado o de los particulares. La preservación de la transparencia, además, debe estar dirigida a erradicar antiguas y nefastas prácticas, como lo son el clientelismo y la corrupción. Tal atributo, así como el control, son fundamentales para generar altos niveles de confianza y credibilidad en el Estado y en los funcionarios públicos.

h. Seguridad pública y justicia.

La ejecución de acciones puntuales y políticas para enfrentar el crimen organizado, aumentar la seguridad vial y tender a la recuperación para la ciudadanía de los espacios públicos, es materia pendiente para varios países de la región. Lo mismo puede decirse del acceso a una justicia independiente y accesible. Toda experiencia positiva generada en dicho campo debería ser objeto de análisis y, eventualmente, de réplica cuando ello es factible.

Agotada la lista enunciativa previa, cabe resaltar que la transformación del Estado es concebida aquí como un proceso evolutivo continuo, que incide en las estructuras públicas, en las relaciones de poder y en las vinculaciones con la ciudadanía, adaptando sus contenidos a los cambios producidos en el espectro social, para lograr una conducción de los asuntos públicos consistente con el desarrollo armónico e

igualitario. Debe agregarse que cada Estado ha pasado por procesos singulares de evolución, por lo que la “transformación” de ninguna manera puede ser tomada como un común denominador aplicable a todas las realidades. Cada Estado, desde luego, debe realizar su propia introspección para definir las áreas en las que necesita fortalecer su presencia o mejorar la gestión de sus administraciones, y solo tras lo anterior, estudiar las recetas que puedan emanar de fuentes diversas, considerando su aplicación cuando esta es conveniente desde el punto de vista de sus fines institucionales.

La decisión del Gobierno del Paraguay de traer a la mesa de debate, una vez más, la transformación del Estado y la interrelación entre las estructuras públicas y el desarrollo ha sido producto de una profunda reflexión inserta en un momento histórico en el que, con la alternancia producida en el poder, luego de 61 años de gobierno de un mismo partido, la historia democrática de la citada nación sudamericana inauguró un nuevo capítulo.

Entre las acciones encaradas por la administración del Presidente Fernando Lugo, aquellas encaminadas a la transformación del Estado se han situado en el núcleo de la agenda política nacional.

A este hecho se sumó el crecimiento del 14,5% experimentado por la economía paraguaya en el año 2010 y el debate que se generó, en consecuencia, sobre la necesidad de transformar la bonanza económica en desarrollo, entendido éste como la evolución hacia mejores niveles de vida del entramado social en su conjunto.

La coyuntura descrita, que se introduce a un escenario enmarcado en la celebración del bicentenario de la independencia paraguaya, condujo irremediablemente al análisis de la capacidad del Estado de cumplir con su rol primario: el de satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

El Gobierno del Paraguay ha creído que la Conferencia Iberoamericana es un espacio particularmente propicio para generar un debate inclusivo y de alcance amplio, proclive a contribuir a la identificación de cursos de acción que puedan propiciar respuestas a las demandas que se generan a lo interno de las fronteras de cada país de la región.

Existe plena consciencia respecto a la dificultad de trabajar el lema dada su complejidad y amplitud. Ahora bien, de ninguna manera se pretende encarar su tratamiento desde la perspectiva del tamaño del Estado o desde planteamientos de corte ideológico, como se ha hecho en otros tiempos con resultados poco alentadores. Se busca aquí, más bien, tender a la articulación de políticas, procedimientos y tendencias que den lugar a un Estado fortalecido, centrado en el ser humano y su bienestar. Para esto se cree necesario elaborar, como base, una lista de cuestiones que sean del interés de todos los países de la Conferencia.

El ejercicio anterior permitirá la construcción de un piso común sobre el cual se podrá avanzar, sobre coincidencias y consensos, para propiciar políticas públicas capaces de generar una integración real del espacio iberoamericano.

En síntesis, anhelamos, a través de los procesos que confluyen en la XXI Cumbre Iberoamericana, identificar ámbitos donde se pueda trabajar en pos del logro de los ideales nacionales cuidadosamente delineados, mediante la puesta en marcha de prácticas eficaces e innovadoras que formen parte de una agenda impulsada conjuntamente con la empresa y la sociedad y que, apoyada en una función pública bien formada y dotada de herramientas adecuadas, haga de Iberoamérica asiento de un colectivo humano que progresa aceleradamente, según las necesidades y las condiciones imperantes en cada país.

Negocios Sosteniblemente Responsables: Estrategias Integradas Público-Privadas

Georgina Núñez ¹

I. Introducción

Existen muchas definiciones de responsabilidad social empresarial (RSE). Sin embargo todas ellas incorporan dos elementos centrales: por una parte, se trata de una forma nueva de hacer negocios que considera los impactos económicos, sociales y ambientales de la actividad empresarial; y por otra, que este proceso supone la adopción, por parte de las empresas, de nuevas reglas de conducta en su relación con la sociedad que van más allá de sus obligaciones legales. La RSE es, por cierto, una forma de hacer negocios que incorpora, como todas, la creación de valor, el manejo de riesgo y la innovación tecnológica, pero también incorpora valores éticos en el accionar de la empresa y responde a los intereses de otros grupos más allá de la empresa que están relacionados con ella (los grupos de interés o stakeholders), incluyendo a proveedores y consumidores.

La RSE es, por lo tanto, un “compromiso de la empresa con el desarrollo sostenible a través del buen desempeño económico, en colaboración con otros actores como: las autoridades, los trabajadores, las universidades, la comunidad, los consumidores, los proveedores, etc. Es el trato ético y responsable hacia los stakeholders dentro y fuera de la empresa”. Según Tracey Keys, Thomas W. Malnight & Kees van der Graaf ² “podemos empezar desarrollando una idea donde la RSE se base en un doble objetivo: beneficiar el negocio y a la sociedad”.

En la nueva situación económica global, abierta a partir de una crisis de la cual las potencias económicas desarrolladas han demorado en salir, muchas empresas de América Latina y el Caribe han visto surgir oportunidades que deben aprovechar para enfrentar las transformaciones que se espera ocurran en los mercados globales,

1 Oficial de asuntos económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Oficina Washington DC.

2 Keys, Tracey; Malnight, Thomas W. y van der Graaf, Kees. (2009). *Making the most of corporate social responsibility*. McKinsey Quarterly. December.

producto de una recuperación global impulsada por las economías emergentes, donde el motor de crecimiento será la reactivación de la demanda interna. La inversión extranjera directa y el comercio internacional serán los principales impulsores del crecimiento de las economías emergentes;³ pero los más beneficiados de la recuperación serán los países emergentes que sepan aprovechar esta oportunidad. Y entre ellos estarán los países de América Latina que se encuentren mejor preparados para enfrentar el desafío.

El objetivo de este documento es mostrar que la incorporación del concepto de responsabilidad sostenible en la gestión de las PYMES en América Latina, puede conllevar enormes beneficios económico-financieros, sociales y ambientales, al incrementar la competitividad de las empresas, especialmente cuando este proceso se realiza en base a alianzas público-privadas. Una nueva forma de cooperación público - privada que incluya la responsabilidad social empresarial puede favorecer un mejor crecimiento y, a la vez, ayudar a reducir la pobreza a través de una mejor distribución de sus beneficios.

II. Escenario global de las Pymes y su apuesta a la sostenibilidad.

Cuando se habla de crear negocios sostenibles competitivos en América Latina se deben tomar en cuenta al menos seis características que han permanecido como una constante en la situación de la región a lo largo de los años: las bajas tasas de crecimiento, la alta volatilidad, la distribución desigual del ingreso, la elevada desigualdad territorial, la creciente ocurrencia de desastres naturales, que muchos atribuyen al cambio climático (lo que aumenta los costos al obligar a los países a generar políticas y asignar recursos a la mitigación) y una baja interacción público-privada.

Esta realidad se refleja especialmente en las PYMES, que sin embargo son claves en el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, ya que representan una amplia gama de actividades productivas, contribuyen significativamente al PIB, generan la mayor parte del empleo y son, en muchos casos, claves en el estímulo a la innovación y el emprendimiento, considerado éste como una de las principales fuentes de creatividad. Por otra parte, mucha de la actividad de las PYMES tiene impactos sociales y ambientales importantes fundamentalmente por su cercanía con las localidades donde operan y por su impacto sobre los ecosistemas donde realizan su principal actividad productiva.

Incorporar la responsabilidad social (RS) en empresas, en especial en las PYMES, implica cambiar la forma de hacer las cosas y, por tanto, cambiar la cultura de la organización, lo cual algunas veces puede resultar una tarea difícil por su estructura y forma de operar. El cambio necesariamente involucra al proceso de toma de decisiones en las empresas (gobernanza corporativa) y especialmente la forma de interacción entre el mercado y la sociedad, al convertir a los actores sociales en elementos a considerar en el proceso decisorio.

Es importante partir de la base de que cada empresa es distinta una de la otra y por ende su proceso de aprendizaje sobre una nueva forma de relación entre empresa y sociedad es único. No obstante hay elementos comunes al momento de considerar incorporar exitosamente la RS por ejemplo al definir la visión, misión y valores de la empresa; las políticas, procedimientos e indicadores de RS; la construcción de una gobernanza corporativa acorde con la rendición de cuentas (accountability) que se requiere para aumentar la confianza en la sociedad; y por último, pero no menos importante, la identificación de los impactos o efectos de la actividad de la empresa sobre los públicos interesados (stakeholders).

En 2009 la CEPAL, en conjunto con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Fundación de Jóvenes Emprendedores de las Américas (más conocida por su sigla en inglés, YABT), elaboró un instrumento (cuestionario) cuyo objetivo era medir la disponibilidad al cambio de las empresas hacia la sostenibilidad. La medición se hizo en base a 5 dimensiones de la empresa: la visión del dueño/gerente; las relaciones con sus clientes, la gestión interna, las relaciones con el entorno (autoridades, otras empresas del sector o localidad) para el intercambio de información y la colaboración, y, por último, la cultura participativa interna.⁴

Entre los principales resultados que se han podido recoger de la aplicación del instrumento, está el hecho de que dependiendo de la etapa en la curva de aprendizaje de la estrategia de RSE así será el tiempo que le toma a una empresa el cambio hacia la sostenibilidad responsable. El grado de involucramiento de sus directorios, ejecutivos, empleados, proveedores, consumidores, etc. en el proceso de cambio de la empresa hacia una nueva cultura organizacional, también va a ser determinante en el tiempo que tarde la transformación.

Si examinamos el proceso de aprendizaje constante de la mayoría de las empresas, este pasa por cuatro etapas principales: en la primera, se produce una posición más defensiva que no considera las externalidades de la empresa como parte de su ámbito. Aquí, la empresa concentra sus esfuerzos sólo en reducir riesgos para cumplir con la ley y no le interesa ir más allá hacia la sostenibilidad. En la segunda etapa, se reconoce la posibilidad de ahorro y eficiencia, aunque la gestión ambiental se considera un tema más bien técnico de seguimiento de procesos. En la tercera, ya se entiende la ventaja estratégica de incorporar el concepto de responsabilidad, como una fuente de ventaja competitiva que estimula la innovación. En la última etapa, la empresa ha logrado una posición de mercado ventajosa gracias a su esfuerzo hacia la sostenibilidad, lo que repercute en mejores condiciones de operación de mercado en su conjunto.⁵

En efecto, la incorporación de consideraciones ambientales y sociales en la gestión de empresas exitosas puede repercutir en el incremento de su valor económico-financiero. Los buenos resultados financieros pueden generar ventajas competitivas importantes ya que se desarrollan productos o servicios innovadores, se aprovechan

4 *Ibid*

5 *Ibid*

nichos de mercado, se mejoran los modelos de negocio y por ende su posición competitiva. La eficiencia en los procesos puede reducir los impactos ambientales y el rediseño de productos puede llegar a un segmento nuevo de consumidores que privilegian el tema ambiental. Lo importante es que los propios gestores de la empresa sean los que identifiquen dichas ventajas competitivas y las áreas con mayor potencial, así como los niveles razonables de riesgo en que puede incurrir la empresa.

Resulta difícil saber si una empresa realiza cambios en su gestión debido a una preocupación por la sostenibilidad responsable o si su cambio se debe a un tema de imagen o cosmética. Conceptos como el de “valor compartido” (“Shared Value”) permiten identificar si los cambios son parte de la estrategia de la empresa y si estos están dirigidos a la creación de valor para la sociedad. Esta visión, por lo demás, facilita la integración de programas e iniciativas de RSE avanzada a la gestión de la empresa.⁶ En contraste con la definición convencional de RSE, el concepto de valor compartido pretende ampliar las posibilidades de creación de valor, a través de reconectar el éxito de la compañía con el progreso social.⁷ En palabras de Porter “será una de las fuerzas más poderosas que conduzca al crecimiento en la economía global”.

De manera similar, Keys, Malnight y Van der Graaf⁸ plantean el concepto de “smart partnering” (asociación inteligente). Una manera de crear valor tanto para la empresa como para la sociedad simultáneamente. Los proyectos insertos en el concepto de “smart partnering” requieren de una clara determinación de las empresas para canalizar los recursos, con una perspectiva de largo plazo. Al mismo tiempo los beneficios potenciales de los proyectos serán mayores en comparación con programas puntuales de RSE. En este sentido, el marco propuesto por la OEA, la CEPAL y el YABT busca avanzar e ir más allá de lo conceptos de shared value y de smart partnering, llegando hasta lo que hemos denominado una propuesta de responsabilidad social empresarial avanzada, que incluye a aquellas empresas que desde su origen ya producen bienes y servicios sostenibles, dentro de un proceso público-privado.

Según Porter,⁹ las empresas pueden crear valor económico creando valor social, y hay tres formas de hacerlo: aprovechando productos y mercados nuevos; redefiniendo productividad en la cadena de valor; y construyendo apoyo a clusters industriales instalados a los alrededores de la empresa. Uno de los efectos de estos tres factores es que motivan a los clientes a adquirir productos y servicios que crean beneficios sociales en el mercado, como alimentos saludables y productos ambientalmente amigables, generando con ello un círculo virtuoso.

III El factor público en una alianza con las empresas

Existe una brecha en el ‘mercado de la RSE’ entre las grandes empresas y las de menor tamaño. Son estas últimas las que constituyen el mayor número de empresas (y por

6 Porter, Michael y Kramer, Mark. (2011) “*The Big Idea: Creating Shared Value*”. Harvard Business Review. February

7 *Ibid*

8 Keys, Malnight y van der Graaf. *Op Cit*

9 Porter y Karamer. *Op Cit*

cierto requieren la mayor atención por parte del Estado), más del 99% en América Latina si incluimos las microempresas y más del 60% si solo incluimos las PYMES.¹⁰ Estas cifras nos plantean la necesidad de diseñar políticas públicas para el grueso de las empresas, que incluyan incentivos poderosos para una conducta empresarial responsable.

La incorporación del rol del Estado en un esquema de RSE avanzado es clave para garantizar las condiciones adecuadas de mercado, asegurando la institucionalidad y el marco regulatorio apropiados que estimulen un desarrollo empresarial creativo, que respondan a las necesidades de las comunidades locales, que garanticen estándares mínimos y que eliminen las posibilidades de hacer negocios con altos costos para la sociedad.

La presencia del sector público puede asegurar la permanencia de las políticas de RSE y garantizar los beneficios sociales de las mismas. Una regulación adecuada tendría que estar acorde con el concepto de creación de valor de los proyectos económicos, lo que ayudaría a estimular la innovación y el emprendimiento, definiendo metas y reglas claras que faciliten su logro.

De las políticas derivadas de las alianzas entre el sector público y el privado se pueden beneficiar ampliamente los emprendedores socialmente responsables. El desarrollo de negocios sostenibles requiere del crecimiento de la capacidad industrial, científica y tecnológica de los países, lo que naturalmente mejora y estimula la innovación y la competitividad sistémica.

Dado que una de las fuentes del emprendimiento surge en los lugares de trabajo, este se convierte en un factor crítico para la creatividad, la innovación y en definitiva para el desarrollo. Sin duda el desempleo e incluso el subempleo no contribuyen a fomentar el emprendimiento en la sociedad. Las políticas públicas dirigidas a estimular y crear empleo deben tener en cuenta los distintos efectos sobre el desarrollo productivo del país. En este sentido, la discusión de una estrategia de desarrollo global es un proceso concertado entre los distintos actores de la sociedad que debe emanar de un proceso de diálogo y acción público – privado.

Dentro del ámbito de las políticas públicas para la responsabilidad sostenible de la empresa, el Estado debe ejercer su acción en al menos cinco planos: regular adecuadamente el entorno macroeconómico y de negocios; representar adecuadamente a la sociedad en su conjunto; construir la capacidad institucional estatal necesaria para supervisar y controlar la evolución de las empresas; fomentar prácticas empresariales responsables que promuevan el conocimiento y educación a través del fomento de asociaciones de empresas privadas; y velar, finalmente, por una sociedad más justa y equitativa.

Como reflexión final, es importante insistir en que para lograr una política de desarrollo sostenible responsable y exitosa se requiere de un compromiso concertado de los

10 Vives, Antonio. (2010) *La responsabilidad social de las empresas: Enfoques ante la crisis*. Fundación Carolina, España, Julio .

distintos actores de la sociedad. A través de la participación será posible detectar no solo las necesidades de los distintos grupos de interés, sino también los límites y también las potencialidades para avanzar hacia economías más competitivas, justas y equitativas.

Institucionalidad participativa para modernizar la gestión pública

Francisco Javier Estévez V. ¹

La participación ciudadana es un valor de la democracia

El fundamento de la ética democrática de la participación es el reconocimiento de que todas las personas tienen derechos humanos, y que el Estado, al reconocerlos, posibilita que ellos se ejerzan como derechos ciudadanos. Para una democracia de calidad, la primera tarea de los gobiernos iberoamericanos es el perfeccionamiento del sistema representativo, como expresión del principio que les asiste a las y los ciudadanos de elegir autoridades o de ser elegidos como tales. Las mayorías y las minorías, así como los diferentes territorios o autonomías del país, deben quedar representados en el sistema político, al tiempo de asegurar el acceso de las mujeres a una representación de género equilibrada en las instituciones del orden democrático.

Complementariamente, el Estado reconoce a la ciudadanía otro principio democrático: el derecho de participación en la gestión pública. En prácticamente todos los países de la región iberoamericana se están llevando adelante procesos participativos que comprometen tanto a la administración gubernamental como la implementación de las políticas públicas. El liderazgo de los gobiernos en esta materia adquiere una fuerza transformadora mayor cuando se vincula de manera proactiva a los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil en el desafío de afrontar el desarrollo de los países desde una responsabilidad compartida en las políticas de bien común.

Un nueva mirada de la gestión pública democrática apunta a conciliar la administración de los recursos, tecnología y burocracia del Estado con el creciente interés de las y los ciudadanos de estar informados, de ser escuchados y de incidir en las decisiones públicas que les afectan, y de hacerse parte de la construcción de acuerdos estratégicos para el desarrollo.

Desde luego este interés social de participar en la gestión pública, junto al compromiso de los gobiernos de reconocer ampliamente el ejercicio de este derecho, le otorgan

1 Círculo de Políticas Participativas, CPP-Chile

a los países iberoamericanos la extraordinaria oportunidad de que sus activos ciudadanos se integren en las dinámicas modernizadoras de sus administraciones y se comprometan directamente en el diseño, ejecución, seguimiento y sistematización de las políticas públicas, según sectores sociales y áreas territoriales.

Con todo, este especial momento de oportunidades para la participación ciudadana en gobiernos de calidad requiere que esa disposición y apertura se institucionalicen como normas, procesos y estructuras adecuadas para que se consoliden no solo como buenas prácticas sino como una forma nueva de administrar el Estado en el siglo XXI. La prioridad es clara: los Estados deben avanzar en la institucionalización de la participación ciudadana, en cuanto componente orgánico de sus sistemas de toma de decisiones y en cuanto componente programático de sus políticas públicas, de una manera que les reporte la ventaja sustantiva de obtener resultados coherentes con sus estrategias de desarrollo.

Componentes institucionales de una gestión pública moderna y participativa

En la última década, desde la particularidad de sus procesos políticos, los países iberoamericanos han coincidido en la adopción de reformas orientadas a obtener un involucramiento mayor de la ciudadanía en la gestión pública, de acuerdo a estándares de administración definidos por la calidad técnica de sus servicios, la innovación de las tecnologías informáticas y la apertura al diálogo social. De esta manera es posible señalar cuáles son las tendencias principales que se advierten en la incorporación de los componentes participativos en las políticas públicas de la región.

a. El derecho a la participación ciudadana en la gestión pública como principio constitucional, y deber legal exigible ante la administración del Estado.

El reconocimiento constitucional del derecho a la participación ciudadana en la gestión pública representa el mayor avance de la exigibilidad legal de este derecho en los países iberoamericanos. Las reformas consagradas en las cartas fundamentales de los países de la región han buscado consolidar el derecho a informarse de la gestión administrativa del Estado y a la consulta ciudadana en los asuntos públicos más relevantes. En otros casos, la enunciación de este derecho ha quedado confiada a leyes específicas que regulan las bases y procedimientos administrativos de la gestión pública, o en las atribuciones propias del gobierno municipal, provincial o regional, o bien en legislaciones específicas sobre participación social, decisiones ambientales, derechos laborales y derechos del consumidor. La exigibilidad legal del derecho a participar en la gestión de las políticas públicas se asienta en recursos judiciales que pueden ser accionados en cada caso según las materias concernidas.

b. El respeto a la diversidad y no discriminación arbitraria en la participación ciudadana.

Un gobierno de calidad orientado al desarrollo requiere de una administración pública que permita a cualquier persona, individualmente considerada, tener la oportunidad de informarse de las decisiones que puedan afectar o favorecer sus derechos económicos, sociales y culturales, y estar en conocimiento de cuáles son los mecanismos vigentes de participación ciudadana.

Le corresponde al Estado una especial preocupación en que el derecho de participación ciudadana pueda ser efectivamente ejercido por las personas que por su condición socioeconómica, su edad, su género, su orientación sexual, su religión, su región o país de origen, sus capacidades físicas o mentales o su identidad étnica puedan verse menoscabados en el acceso a las oportunidades sociales de desarrollo que brinda una gestión pública participativa. Cuando se trata de grupos comunitarios o sectores de la población que han sido por generaciones vulnerados en sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales es de suyo evidente que sus potencialidades de participación ciudadana son más precarias. Las políticas de protección social de los Estados iberoamericanos, superando el esquema asistencialista, se orientan a garantizar un enfoque de derechos con empoderamiento ciudadano de los sectores destinatarios de los programas y servicios públicos.

c. El vínculo democrático entre responsabilidad pública y responsabilización.

En los países iberoamericanos, el espacio de lo público se ha abierto a nuevas dimensiones sociales. El esquema clásico que circunscribe la esfera pública solo al ámbito estatal no puede sostenerse en la actualidad. El estado sigue siendo el lugar donde se concentra con mayor amplitud y densidad la actividad pública de la sociedad, pero no ya de una manera monopólica como en el pasado. La primera década de este siglo confirma que, junto a la estatal, otras dinámicas institucionales asumen roles relevantes en los asuntos públicos de cada país, como ocurre con los medios de comunicación social, las corporaciones empresariales, las asociaciones sin fines de lucro, las comunidades indígenas o de afrodescendientes, las entidades universitarias, las organizaciones comunitarias y los movimientos sociales.

Este nuevo escenario exige a la administración del Estado fortalecer sus habilidades de diálogo con todos los actores que representan el interés público. La responsabilidad de gobernar la tienen los gobiernos, puesto que tal obligación les ha sido confiada por la voluntad soberana del pueblo al elegir sus autoridades representativas. Pero la responsabilidad de colaborar o incidir en el gobierno de las materias públicas por parte de la ciudadanía no se pierde entre elección y elección. Las administraciones deben establecer mecanismos de participación institucional que posibiliten el ejercicio de esta responsabilidad compartida, entre autoridades y ciudadanos, cada cual en el campo de sus atribuciones, sobre los grandes desafíos que plantea el desarrollo.

Desde luego, las implicancias de esta responsabilidad ampliada sobre lo público no deben percibirse como una limitación para las funciones administrativas del Estado o para el cumplimiento de sus políticas programáticas. Por el contrario, los gobiernos tienen a su alcance la oportunidad de contar con un apoyo proactivo de los diferentes actores que comparten un interés público sobre el desarrollo del país. Las políticas de Estado, convertidas así en políticas públicas, en el sentido más amplio de la responsabilidad democrática, ganan una sustentabilidad ciudadana que garantiza su viabilidad y eficiencia social.

En el paradigma de una nueva ética de la responsabilidad pública se inscribe el deber de la responsabilización que tienen los organismos administrativos del Estado y sus autoridades. La tarea de gobernar obliga a las autoridades a responder por sus actos de gobierno, y considera que las y los ciudadanos pidan una cuenta programática y presupuestaria de la labor realizada por los organismos públicos.

d. La transparencia de los actos administrativos y el acceso a la información pública. Hay una significativa coincidencia en los gobiernos iberoamericanos sobre la importancia clave que para modernizar la gestión pública tienen las normas de transparencia y acceso a la información. La entrada en vigencia de nuevos cuerpos legales en esta materia decisiva para el buen gobierno ha exigido la implementación de una serie de ajustes en los modos de respuesta de los organismos públicos ante las solicitudes de información y transparencia, toda vez que su denegación o cumplimiento insuficiente puede dar pie a recursos administrativos que deriven en sanciones funcionarias, y de daño para la imagen institucional. Las atribuciones normativas que en esta materia tienen las entidades públicas encargadas de velar por la correcta aplicación de las leyes de transparencia han permitido reforzar los mecanismos de vigilancia administrativa de los organismos contralores del Estado.

En los países iberoamericanos se comparte el convencimiento de que una cultura de transparencia administrativa, reforzada por el control social de los actos de gobierno, contribuye resueltamente a valorar la ética de la integridad en la gestión pública. Por cierto ello es válido para enfrentar toda forma de corrupción en el uso de los recursos financieros de los organismos públicos o el manejo de los programas sociales como prebendas clientelares del favor o la arbitrariedad. Pero también es pertinente para valorar la dignidad de la función pública, y mejorar los códigos de calidad en la selección, capacitación y carrera profesional o técnica de las y los funcionarios de la administración del Estado.

El acceso a la información pública es la llave que abre la puerta a la participación ciudadana en el ámbito administrativo del Estado, particularmente en lo que respecta a la distribución equitativa de las oportunidades sociales del desarrollo. Las políticas públicas deben ser conocidas por la sociedad, especialmente por quienes son sus destinatarios, tanto en el acceso a la oferta de los servicios institucionales como en las garantías de protección social que el Estado debe, sin exclusiones, a todas las personas, y en especial a los sectores sociales que han sido más vulnerados en sus derechos.

e. El gobierno electrónico y las redes sociales como nuevas plataformas de una gestión pública participativa. Un desafío mayor para las políticas comunicacionales del Estado y el acceso informático a la administración pública es que estos cambios tecnológicos no traigan como consecuencia una segregación social de las oportunidades del desarrollo. Para impedir que ocurra este efecto no deseado, los organismos públicos deben incorporar en los programas de protección social y superación de la pobreza el acceso a las nuevas tecnologías.

La modernización del Estado en el uso de las tecnologías electrónicas lejos de detenerse continuará expandiéndose, y a la vez la participación ciudadana a través de estas herramientas virtuales se acrecentará con el tiempo. Por ello conserva toda su importancia estratégica, cuando se piensa en la adecuación del Estado a los nuevos requerimientos de la participación ciudadana, el postulado que la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico busca asegurar: el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus gobiernos y administraciones públicas.

Es en este marco conceptual donde los gobiernos debieran situar una respuesta administrativa adecuada y oportuna ante la emergencia del fenómeno de las redes sociales. Por lo pronto ello supone relacionarse con dos procesos vinculados entre sí: de una parte, las comunicaciones en tiempo real que irán ganando un espacio cada vez mayor en la interlocución electrónica entre los servicios públicos y sus usuarios, y de otra, el empoderamiento ciudadano que va asociado a estas nuevas redes de comunicación social llevará necesariamente a renovar las formas y contenidos de una gestión pública participativa.

f. El fortalecimiento de las organizaciones sociales de interés público y la preservación de su autonomía ciudadana. En toda la región iberoamericana se destaca una presencia organizada de la sociedad civil y movimientos ciudadanos que contribuyen al desarrollo de nuestros países con un trabajo dedicado y responsable. Se ha dicho, con razón, que representan el capital social de la democracia.

Un Estado moderno puede y debe apoyarse en las organizaciones sociales y redes ciudadanas para formular y llevar adelante las políticas públicas. Cuando esta base organizada del mundo social no existe, o es muy débil, los logros de las políticas públicas son precarios.

Los gobiernos saben que el deterioro de las condiciones de convivencia social genera conflictos que afectan la calidad de vida de las personas, que se manifiestan en los preocupantes indicadores de violencia delictual y violencia intrafamiliar, la insolidaridad para con las personas mayores, la discriminación de las personas con discapacidad, el rechazo a los migrantes, el abuso sexual infantil o el daño de la droga y el alcoholismo en las y los jóvenes.

Los activos ciudadanos, con sus organizaciones sociales y no gubernamentales, aportan, especialmente en los sectores más carenciados, una base de cohesión y expresión de la diversidad, de modo que su rol es decisivo a la hora de implementar políticas públicas orientadas a favorecer la integración social. En concreto ello implica considerar, en la planificación presupuestaria de las políticas públicas, fondos de inversión social que estén destinados a fortalecer el asociacionismo en las diferentes áreas de desarrollo del país, toda vez que sus resultados en la eficiencia, eficacia y viabilidad de los programas estatales pueden medirse como un factor de rentabilidad y economía del gasto público.

La voluntad institucional de abrirse a la participación ciudadana

La participación ciudadana en la administración implica necesariamente el concurso simultáneo de dos voluntades para que tenga lugar: una voluntad democratizadora y una voluntad modernizadora. En síntesis, ella expresa, cuando se realiza, o una visión moderna del Estado democrático o una visión democrática del Estado moderno.

La falta de una gestión pública participativa, o los obstáculos que impiden su ejercicio como derecho ciudadano, se explican finalmente por carencias más generales de los procesos de democratización y modernización de los Estados. Asimismo, cuando en la sociedad prevalecen formas de relacionamiento social no participativas, con una impronta autoritaria o excluyente, ello inevitablemente se traduce en limitaciones para la participación ciudadana en las decisiones que adoptan los organismos públicos.

La participación ciudadana no se define por el conflicto sino por la construcción social de acuerdos para el desarrollo en un proceso regulado institucionalmente. El diálogo social y la incidencia en las decisiones de interés público representan la alternativa que da la democracia de participar en una gestión responsable del desarrollo. En una gestión pública participativa los actores ciudadanos toman la palabra y son escuchados. Su incidencia será determinante si las autoridades de la administración están dispuestas a vincular el momento deliberativo con la ciudadanía al momento decisional de las políticas públicas.

Cada una de las dimensiones del buen gobierno incluye, o debiera hacerlo, la participación ciudadana. La incidencia de la ciudadanía en los procesos de decisión referidos a las políticas públicas, así como la transparencia y control social de los organismos de la administración, debe considerarse ahora como de la esencia de cómo se gobierna el Estado moderno.

La cohesión social como estrategia de desarrollo en la Década Latinoamericana¹

Antonio Fernández Poyato ²

Una visión de desarrollo en la década de América Latina: un sugerente título desde el otro lado del Atlántico. Permítanme que pueda enfocar esa mirada desde Europa y lo que el espacio euro-latinoamericano supone para la construcción de una agenda compartida y una visión común en la era de la globalización.

Nuestra mirada queremos hacerla desde Europa a América Latina, porque la FIIAPP es una institución española y europea, somos un actor europeo que sitúa a España como nexo entre ambas regiones. Por ello, nuestra vocación y nuestra acción es contribuir a la articulación de una agenda de trabajo, una agenda que pase de la cooperación a la asociación; una agenda que intensifique el diálogo político entre ambas regiones y atienda a medio plazo los ámbitos de las relaciones de la Unión Europea con los países de América Latina. Establecer una agenda de trabajo que sea pragmática y con un enfoque de progreso; una agenda que potencie nuevos nexos de interés y ganancia mutua en ámbitos donde la cooperación aporta un alto valor añadido como el medio ambiente, las infraestructuras, la energía, las migraciones, la seguridad y por último, pero no menos importante, la disminución de los desequilibrios y de las desigualdades.

Porque ese es, a nuestro juicio, el principal desafío al que se enfrenta América Latina en esta década: la lucha contra la desigualdad social. Hace años el reto era la apuesta por la democracia; al día de hoy, la democracia está aquí para quedarse. A excepción de algún caso aislado, no se cuestiona el sistema democrático en nuestros países, lo que se cuestiona es la desigualdad y la capacidad que tiene la democracia y la política para hacer frente a este reto.

Podemos y debemos luchar conjuntamente contra las desigualdades, porque la desigualdad es una lacra que corrompe a las sociedades, amenaza la calidad de la democracia y limita el crecimiento económico. La desigualdad es crítica para la

1 Position paper preparado para el Seminario Internacional *La década latinoamericana: Visiones de desarrollo e inserción global*, organizado por la Secretaría General de FLACSO. 26 de abril 2011. San José, Costa Rica.

2 Director de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

percepción de los ciudadanos sobre la política y la sociedad. Erosiona la confianza interpersonal y mina la confianza en las instituciones.

En tiempos en que los países de América Latina celebran el bicentenario, el desafío al que se enfrenta la región es el de hacer compatible un crecimiento sostenido con avances en materia de redistribución de la riqueza, de reducción de la desigualdad, y de fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Para ello, desde la FIIAPP y desde nuestra mirada europea, apostamos por la promoción de la cohesión social; es un principio orientador en el que se sostiene la democracia. Si el objetivo es construir ciudadanía, necesitamos además de igualdad política, una igualdad económica y social. Europa ha basado gran parte de su proceso de integración en la cohesión social; desde la FIIAPP creemos que hay que aprender de los errores, y poner en valor sus éxitos, compartir en esencia con América Latina su experiencia. Y es que Europa es algo más que la suma de los intereses nacionales de sus Estados Miembros: es un espacio que añade valor; un espacio donde se compite pero sobre todo donde se coopera: "la competencia que estimula, la cooperación que refuerza y la solidaridad que une", como dijo Jacques Delors.

En los últimos años, la cohesión social ha sido el eje prioritario de la relación Unión Europea y América Latina y el Caribe. Es preciso consolidar estos avances, que pueden llegar a convertirse en la aportación euro-latinoamericana a la agenda social de la globalización. El contexto internacional actual nos obliga a conformar alianzas sólidas y a cooperar con aquellos países con los que nos unen valores, intereses y una misma visión del mundo. América Latina y Europa pueden y deben ser socios en un mundo globalizado; como decíamos antes, reforzar las relaciones entre ambas regiones sólo puede reportar beneficios a ambas.

Nuestra mirada, nuestra visión es que la cohesión social puede ser una buena estrategia de desarrollo para la década latinoamericana: ayuda a construir una ciudadanía plena al garantizar el ejercicio efectivo de los derechos civiles, económicos y sociales y mejora, al mismo tiempo, la calidad de la democracia. El concepto de cohesión social que propone la CEPAL permite establecer sinergias entre equidad social y legitimidad política: la cohesión social como estrategia de desarrollo...y como fundamento para la democracia. En este sentido la cohesión social constituye a la vez un fin (como objetivo de las políticas públicas que apunten a que todos los miembros de una sociedad se sientan parte activa de ésta), y un medio (pues las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades requieren de un pacto social).

Para reducir la desigualdad es necesario construir un modelo de desarrollo inclusivo que asegure la cohesión social y contribuya a romper los eslabones de inequidad que atenazan la libertad y las aspiraciones de millones de personas para lograr una vida mejor. La cohesión social facilita la creación de ciudadanía y la ciudadanía se construye traduciendo derechos en vida cotidiana. Esto significa no sólo el reconocimiento de derechos sociales sino también de políticas públicas que el Estado debe adoptar para cumplir con sus obligaciones.

Para superar las brechas y las desigualdades existentes en cualquier país es necesaria la conciliación entre crecimiento y equidad —que son las dos caras del desarrollo—. Dicha conciliación sólo es posible con economías que tengan una estructura productiva estable y vigorosa, pero que a la vez busquen incorporar a la mayoría de la población a los frutos del crecimiento económico.

Para avanzar en mayores cotas de cohesión social es necesario que el Estado garantice la ampliación y el disfrute efectivo de sus derechos a toda la ciudadanía. La cohesión social y el desarrollo sostenible no serán posibles sin la participación ciudadana, sin que los ciudadanos se sientan parte de una comunidad. Sólo así los ciudadanos, que están demandando un mejor Estado, una mejor institucionalidad y que funcione mejor la justicia-, se comprometerán con el mantenimiento y la profundización de la democracia. Para ello es necesario que se produzcan transferencias solidarias de unos sectores a otros, que se tienda hacia la universalización de los niveles de protección social y que se fortalezcan las capacidades y oportunidades de todas y todos los ciudadanos.

Esta visión ha marcado las relaciones entre Europa y América Latina: la relevancia y pertinencia del enfoque de la cohesión social ha sido reconocida por los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones, reunidos en las diferentes Cumbres birregionales que se han venido celebrando desde 2004. De los mandatos de estas Cumbres nace EUROsociAL, un programa de cooperación cuyo principal objetivo es contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina.

En mi opinión EUROsociAL ha marcado un antes y un después en la relación birregional y ha fortalecido, desde un enfoque muy pragmático, el espacio euro-latinoamericano. Más que un simple programa de cooperación técnica, se trata de una verdadera herramienta de cambio, de un catalizador de reformas de políticas públicas en América Latina. EUROsociAL conlleva una visión de desarrollo, y en cierto modo constituye un nuevo paradigma para la cooperación europea, orientado hacia la cohesión social y no solamente hacia la reducción de la pobreza. Esta visión es precisamente la que hemos asumido desde la FIIAPP, y que hemos consolidado en gran parte gracias a nuestra experiencia como coordinadores del programa.

Para entender lo que significa EUROsociAL para la relación birregional, conviene señalar algunos de los principales aportes de la primera fase (2004-2009). En primer lugar ha definido un marco conceptual sólido, centrando las actuaciones del programa en tres sectores: el acceso a servicios públicos de calidad con igualdad de oportunidades, el fortalecimiento del Estado para promover el bienestar al conjunto de la población, y la construcción de una ciudadanía activa con sentimiento de pertenencia. Estos pilares de la cohesión social están hoy en día comunemente aceptados y marcan la agenda regional. En segundo lugar, EUROsociAL se ha concebido, desde el inicio, como un programa regional y en gran medida intersectorial. Este enfoque ha permitido dar un salto cualitativo, pasando de una lógica de proyectos a una lógica de programas, buscando impulsar procesos de reformas y alcanzar impactos a largo plazo. Pero la importancia de EUROsociAL no sólo ha radicado en su pertinencia temática y

conceptual, sino también en la puesta en práctica de mecanismos de cooperación acordes con la realidad de países de renta media. Ha sistematizado la metodología de intercambio de experiencias entre instituciones públicas, creando cauces de diálogo y proponiendo “cajas de herramientas” a disposición de los gobiernos. En total se han acompañado más de 160 procesos de políticas públicas, movilizado a 12.506 personas de 41 países, y han participado 2.320 instituciones públicas europeas y latinoamericanas. Estos son resultados tangibles, que demuestran que se puede actuar desde y para lo público, a favor de la cohesión social y, en definitiva, de los ciudadanos.

No obstante aún queda un largo camino por recorrer. Los resultados alcanzados en los últimos años son importantes, pero no son suficientes. Ahora **el reto es pasar de programas a reformas de políticas**; impulsar la construcción de pactos sociales y sobre todo asegurar su sostenibilidad en el tiempo. La cohesión social tiene que estar en la agenda de Estado, no solamente en la de Gobierno.

Desde la FIIAPP acabamos de asumir la coordinación de la segunda fase de EUROsociAL, junto con otras 6 instituciones (3 europeas y 3 latinoamericanas), tras un intenso y fructuoso ejercicio de lecciones aprendidas. Este proceso ha sentado las bases del nuevo programa. En particular ha puesto en evidencia que un objetivo tan amplio y complejo como la cohesión social exige un alto grado de apropiación, una voluntad política y un compromiso institucional al más alto nivel por parte de los destinatarios. EUROsociAL I, si bien ha conseguido resultados notables entre los gestores públicos, ha tenido una incidencia política limitada. EUROsociAL II se propone actuar desde el más alto nivel, guiándose por las prioridades de los gobiernos y acompañando reformas políticas en marcha. Aquí me parece fundamental resaltar el papel de los líderes políticos. Un programa como EUROsociAL, que pretende aumentar la cohesión social desde las instituciones y las políticas públicas, no tiene sentido si no involucra al liderazgo político. Es la pieza clave para el éxito (o el fracaso) de cualquier reforma.

Es un buen momento para revalorizar la política como instrumento para la acción; como una herramienta capaz de transformar socialmente la vida de los pueblos. La política debe estar al servicio de la ciudadanía y tiene que abrir espacios de diálogo y concertación para la formulación de una nueva agenda pública que sitúe la cohesión social en el centro. Es un buen momento para impulsar un liderazgo político que apueste por las cuestiones sociales en la agenda política latinoamericana y que nos lleve a repensar la acción política bajo nuevos códigos que se traduzcan en estrategias nacionales, en la construcción de agendas país. Nunca como ahora este tema había estado tan presente en el discurso político de la región. Pero para ello, es necesario realizar cambios; hacer más de lo mismo no permitirá enfrentar los riesgos sociales que existen en la región y que requieren de respuestas innovadoras; respuestas que no pueden venir solamente de la economía, las respuestas tienen que venir fundamentalmente de la política. Debemos aprovechar, entonces, esta coyuntura y empezar a definir una nueva agenda de desarrollo con la mirada puesta en el largo plazo.

Y esta es la visión de la FIIAPP: la economía ya está globalizada y toca globalizar la política. Por supuesto, no hay recetas únicas ni soluciones mágicas, cada país debe buscar su propio camino y construir sus propios pactos, pero la puesta en común de soluciones y de experiencias es una clave para el éxito y ello sólo se consigue mediante el diálogo, la cooperación y el intercambio de experiencias. Queremos seguir contribuyendo a la generación de espacios de debate, de diálogo; espacios que contribuyan al fortalecimiento de la democracia y a acompañar a los liderazgos que permitan construir una nueva agenda en la región.

Un liderazgo político en la región que sitúe la cohesión social en el centro de la agenda pública: un liderazgo democrático, transparente, que rinda cuentas; que sea sensible a las demandas ciudadanas; que sepa comunicar; que ponga en marcha estrategias cooperativas (no de suma-cero) y pueda crear alianzas y fomentar la participación en la adopción de decisiones públicas; en definitiva, un liderazgo que sea capaz de hacer sentir a la ciudadanía parte de los procesos políticos y recupere su confianza. Ese es el desafío de la región en la próxima década: el liderazgo, hombres y mujeres, capaces de impulsar procesos de cambio, de dotar de un nuevo valor la acción pública y de articular estrategias que mejoren la calidad de vida de su comunidad y amplíen los derechos de la ciudadanía.

En definitiva, un liderazgo para la cohesión social que permita garantizar el acceso a servicios públicos de calidad con igualdad de oportunidades y sin discriminación; fortalecer el papel del Estado para hacer efectivo el ejercicio de los derechos civiles, económicos y sociales; y promover la construcción de una ciudadanía activa que genere confianza y pertenencia.

Esto implica entender el liderazgo como parte del capital social de una comunidad, asumido por personas que recogen y articulan la agenda de la ciudadanía, la movilizan, construyen redes y la transforman en un proyecto político. América Latina no necesita liderazgos salvadores, ni paternalistas, ni transformadores, ni revolucionarios; necesita liderazgos innovadores. Debemos abandonar la idea de que el liderazgo consiste en delegar a alguien la construcción del futuro y la gestión del presente. Ejercer el liderazgo implica un proyecto compartido, redes de apoyo, agendas claras y procedimientos concretos de ejecución de tareas.

Desde la FIIAPP queremos plantear **ese reto para esta década: ocuparnos de la política**. Es nuestra voluntad impulsar una Iniciativa para el Liderazgo y la Calidad de la Democracia en América Latina- LIDERA- que junto con instituciones públicas y privadas, y mediante desde alianzas estratégicas, nos permita sumar las capacidades instaladas. Somos una institución pequeña que trabaja por grandes metas. Somos una institución joven que lucha por viejas aspiraciones. Somos una institución que no olvida las viejas demandas pero que enfrenta los nuevos riesgos sociales. En definitiva, somos una institución conformada por un grupo de hombres y mujeres que creemos en lo que hacemos y que conscientes de nuestras responsabilidades cívicas queremos poner nuestro trabajo al servicio de todos. Sólo así, podemos hacer frente al reto y al desafío que la década latinoamericana nos sitúa ante nosotros. Sólo así podemos,

conjuntamente, contribuir y trabajar por mejorar la calidad de vida de la gente: objetivo último de nuestro trabajo. Los desafíos actuales nos imponen, ahora más que nunca, construir juntos el mundo del mañana. Si nuestras dos regiones trabajan juntas, será más fácil enfrentarnos a los desafíos globales. Tenemos capacidades para lograrlo.

Se dan las circunstancias favorables para que una nueva generación de políticos latinoamericanos trate de presentar a los ciudadanos programas que busquen el interés general y la creación de una sociedad cohesionada, una sociedad que deje de estar escindida entre ganadores y perdedores, o amenazada por la nueva pobreza. Como ha dicho el Presidente Lula da Silva, “Es la hora de la política, llegó el momento de la igualdad”.

Migraciones internacionales y democracia: nuevos desafíos para una ciudadanía inclusiva en América Latina

Gioconda Herrera¹

América Latina ha sido históricamente un continente migrante. Si bien por varios siglos fue un destino importante para la población europea, la tendencia a la consolidación de las migraciones Sur-Norte de los últimos cincuenta años a nivel global, profundizó el carácter emisor del continente por encima de su condición de receptor. De acuerdo a la CEPAL, por cada inmigrante que llega al continente hay cuatro latinoamericanos emigrados². La historia de la migración europea en América muestra que a pesar de los orígenes humildes y los niveles educativos bajos, los inmigrantes alcanzaron procesos de movilidad social ascendente. Hoy, por el contrario, se observa que los migrantes latinoamericanos en el Norte, Europa y Estados Unidos, no siempre logran acceder a situaciones de movilidad social; sus proyectos migratorios se establecen en contextos laborales precarios y con escenarios políticos adversos a su presencia. Los Estados latinoamericanos han comenzado tímidamente a actuar frente a sus migrantes, no siempre de manera conjunta y muchas veces con agendas contradictorias que levantan al mismo tiempo posiciones que privilegian al Estado por sobre los derechos de las personas extranjeras en sus territorios y la defensa y protección de sus diásporas en el exterior. Por ello es necesario repensar a las migraciones a la luz de sus impactos económicos y culturales y sus vínculos con el desarrollo, pero sobre todo en relación a los desafíos políticos y de construcción ciudadana que presentan para los Estados y las sociedades latinoamericanas.

Actualmente, podemos hablar del surgimiento de un nuevo mapa migratorio en América Latina, caracterizado por un vertiginoso aumento de la emigración de los países andinos al Sur de Europa, especialmente España y en menor medida Italia; por un crecimiento y diversificación de las migraciones intra-regionales y especialmente transfronterizas; por la presencia todavía muy importante de personas que se dirigen a Estados Unidos a pesar del endurecimiento de su política migratoria; y, por la selección de nuevos destinos como Japón u otros países asiáticos. Es decir hemos asistido

1 Investigadora de la Sede Académica de FLACSO Ecuador.

2 CELADE-CEPAL (2006) *Migración internacional, Derechos Humanos y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Síntesis y Conclusiones. Washington, D.C.

rápida a una globalización de los flujos. Además, estos flujos se han diversificado en sus orígenes, destinos, modalidades y perfiles. Los y las latinoamericanos migrantes son predominantemente jóvenes, aunque también hay adultos mayores, cada vez son más mujeres, se adscriben a distintos grupos étnicos, provienen de distintos niveles educativos y las causas que motivan su migración no son únicamente económicas sino también culturales, por discriminación étnica, violencia política, entre otros. Esta heterogeneidad, sin embargo, se desvanece al mirar su integración económico- social en los países de destino: los nichos y condiciones laborales en las que se insertan están todavía marcadas por la precariedad y vulnerabilidad social, además de enfrentar con cada vez más frecuencia situaciones de xenofobia. Su diversidad no es reconocida y más bien se traduce en estigma.

Las reformas atribuidas a la liberalización de las economías durante las dos últimas décadas del siglo XX y el fracaso de su modelo de desarrollo son parte de la explicación del crecimiento vertiginoso de esta migración: la flexibilización del mercado laboral, el desmonte del sistema de protecciones del ya precario Estado de bienestar en América Latina y la reducción del tamaño del Estado crearon obvias presiones sobre la oferta laboral en los países latinoamericanos. A esto se suma la vulnerabilidad de las economías basadas en la exportación de bienes primarios o con muy poco valor agregado. Detrás de todas las olas migratorias latinoamericanas siempre hubo un detonante económico perfectamente identificable.³ Ahora, si bien los motivos de salida de los y las latinoamericanos/as son diversos, tienen en común una crisis general de reproducción social que se traduce principalmente en una crisis de expectativas frente a la reproducción intergeneracional, el descrédito frente a las políticas económicas de sus países y la necesidad de dejar atrás discriminaciones de diverso tipo.

De acuerdo a la CEPAL el número de migrantes de Latinoamérica y el Caribe alcanzó un total estimado de 21 millones de personas en el 2000 y estimaciones hablan de casi 25 millones en 2005, éstos representan el 13 % de los migrantes en el mundo y el 4,1% de la población en la región. De los 25 millones, 9 millones corresponden a México, seguido por los países de la Comunidad del Caribe, Colombia y algunos países andinos como Bolivia y Ecuador que exceden el millón y medio de personas. De acuerdo a Canales (2006) uno de cada dos migrantes en Estados Unidos proviene de América Latina. La emigración desde América Latina coincide con el crecimiento exponencial de la inmigración en Europa y Estados Unidos desde otros continentes. La Europa unitaria nace precisamente cuando los flujos inmigrantes de otros continentes se hacen cada vez más presentes y cuando empieza a sonar cada vez más en el discurso político la necesidad de pensarse como naciones multiculturales.⁴

En las últimas dos décadas las remesas enviadas hacia América Latina se han incrementado diez veces. Paralelamente, ha crecido el interés por el impacto de estos

3 Es el caso de la crisis financiera ecuatoriana del año 2000, del colapso boliviano durante el segundo gobierno de Sanchez de Lozada, del ajuste peruano con Fujimori y de Centroamérica a finales de los años noventa y de la crisis argentina de 2001.

4 Ver Herrera Gioconda e Isabel Yépez, (2007) "Introducción". *Nuevas migraciones latinoamericanas a Europa. Balances y desafíos*. Quito: FLACSO Ecuador - UCL UB. OBREAL.

flujos en el desarrollo económico de los países receptores. Según el Banco Mundial (2007) y el BID (2007)⁵ la región encabeza el ranking mundial de receptores de remesas. No obstante, los efectos de las remesas varían de acuerdo a la magnitud de las mismas y al tamaño de la economía nacional. Por ejemplo, en el 2004 las remesas representaron el 16% del Producto Interno Bruto (PIB) de Honduras y el 15% de El Salvador. En los países más grandes, que son lo que perciben un mayor volumen de remesas, estas representan menos del 5% del PIB nacional. En el caso de México, suponen sólo el 1,6% del PIB, mientras en Brasil corresponden al 0,4% del PIB.

A pesar de su importante crecimiento, su impacto en la inversión y el crecimiento económico ha sido relativamente pequeño. Se trata más bien de transferencias directas a nivel micro, en el marco de las estrategias económicas familiares. En efecto, la mayor parte de las remesas que llegan a América Latina son utilizadas en gasto corriente o diario tanto en los casos de migración antigua, como la mexicana, o de migración recientes, como la ecuatoriana. Por otra parte, se conocen muy pocas experiencias en las cuales las remesas han apoyado al desarrollo local. Los casos más notorios tienen relación con el envío de remesas colectivas impulsadas por organizaciones de migrantes para fomentar proyectos comunitarios, pero las experiencias de este tipo en la región son contadas, las más exitosas se dan en México y Centroamérica.

El vínculo entre migración y desarrollo ha sido motivo de reflexiones por parte de algunos Estados, organizaciones sociales y organismos internacionales. Se ha tratado de mirar tanto los costos de la salida de tanta gente en términos del desarrollo humano pero también se ha ensayado en buscar alternativas para canalizar o viabilizar la experiencia migratoria hacia la potenciación de las capacidades de las personas migrantes como potenciales agentes de desarrollo. En general, diversas experiencias han demostrado que ni las remesas por sí mismas ayudan a combatir los niveles de pobreza y desigualdad de donde provienen muchos de los y las migrantes - de hecho en muchos casos más bien las acentúan-, ni los migrantes como actores transnacionales de desarrollo pueden remplazar el ineludible rol de los Estados frente a la disminución de la desigualdad, la innovación productiva y tecnológica y el acceso a los recursos productivos. No obstante, puesto que el movimiento de personas va acompañado de flujos de información, recursos y saberes, es necesario reconocer y actuar sobre las transformaciones económicas y sociales que se producen en las localidades con altos índices migratorios con el fin de propiciar formas de desarrollo endógeno, siendo la migración parte, de entre muchas más, de las dinámicas económicas y sociales de cada vez más localidades en el continente.

Si bien la migración Sur-Norte marca la pauta de la realidad migratoria de los y las latinoamericanos/as, no hay que olvidar la existencia y crecimiento en los últimos años de flujos al interior de la Región, sobre todo, pero no exclusivamente, transfronterizos que marcan nuevos desafíos para la región. De acuerdo a CELADE⁶

5 Banco Mundial (2007) *Cerca de casa: el impacto de las remesas en América Latina*. Washington, DC. Banco Mundial y BID-FOMIN (2007) *Remesas 2006. Remesas y Desarrollo*, Washington, DC, Marzo.

6 CELADE-CEPAL (2006) *Op Cit*

los migrantes intra regionales totalizan cerca de 3 millones de personas, existiendo cuatro países de la región que presentan porcentajes altos de población nacida en el extranjero: Costa Rica (7,5%), Belice (7,1%), Argentina (4,2%) y Venezuela (4,2%). Pero además, en los inicios del siglo XXI, América del Sur, específicamente la subregión Andina y Centroamericana, es escenario de movimientos de desplazados/as internos y refugiados/as. Colombia es el país de origen con mayor número de población en movimiento por migración forzada en América Latina. En menor proporción le siguen Perú, El Salvador y Guatemala. El refugio y el desplazamiento son condiciones cada vez más frecuentes y complejas en el continente. Además de la violencia y el conflicto armado la movilidad de las personas asume cada día una cara diferente: ya sea por desastres naturales, la construcción de mega proyectos de infraestructura y el reclutamiento forzado, inclusive por causas ambientales.

Sin embargo, el mayor desafío de las migraciones internacionales es político y esto quiere decir varias cosas: por un lado, en cómo adelantar derechos políticos a los y las migrantes que garanticen el desarrollo de sus capacidades, sus deberes y derechos en los distintos territorios por los que transitan y habitan. Por otro lado, tiene que ver con las diversas respuestas que los Estados deben encontrar de cara a las relaciones de interdependencia para contrarrestar las tendencias securitizadoras que predominan cada vez más a nivel global. En efecto, las respuestas de los gobiernos al fenómeno migratorio y sus diversos rostros han variado dependiendo del origen de los migrantes y de la composición política de las instancias de decisión de los gobiernos de destino. Pero, en el Norte, sobre todo a partir de los últimos diez años, el tema ha ido generando, en forma gradual, políticas cada vez más restrictivas y en muchos casos contaminándose con una visión securitizadora antes que social y económica. Es evidente la asimetría en términos de capacidades políticas entre los países de América Latina y los principales destinos de sus migrantes. De ahí que aunque la migración suponga una relación significativa de interdependencias, la influencia latinoamericana en las decisiones europeas o estadounidense, los dos destinos más importantes para América Latina, es muy limitada por lo que la conducta de los Estados de la región es generalmente reactiva frente a las decisiones que se toman con autonomía casi absoluta de las opiniones latinoamericanas en Bruselas, Washington y otras capitales. El proceso político internacional tiende a construirse sobre las percepciones del Norte en la materia, y la posibilidad de representación de los intereses de las poblaciones que han inmigrado se canaliza débilmente en la interacción gubernamental entre Sur y Norte. La visión que ha predominado desde 2001, año del atentado contra las torres gemelas en Nueva York, es aquella que construye a las migraciones como una amenaza a la seguridad de los Estados, las instituciones o las sociedades. Esta construcción no es eficiente y no lo ha sido en el registro contemporáneo de las interdependencias entre América Latina y el norte industrializado ningún intento por procesar con instrumentos de seguridad fenómenos que tienen un origen societal o económico. Al contrario, la experiencia de Estados y regímenes internacionales procesando temas de sociedad global como si fueran regulables por herramientas de seguridad nacional ha sido desastrosa. Uno de los ejemplos más gráficos del fracaso de procesos de securitización sobre temas

de agenda social en América latina ha sido el del narcotráfico. Por ello, la idea de que el fenómeno migratorio amenaza a la existencia de sociedades o individuos no da cuenta de evidencia factual, sino de percepciones ideológicas enraizadas en discursos identitarios que suponen estar orientados a la protección de valores o sistemas de comportamiento, anécdotas cotidianas y tradiciones.

La particularidad del discurso político antimigratorio se encuentra situada en la intersección de distintos elementos que aluden al proceso histórico de la reciente globalización y a la naturaleza de los procesos políticos domésticos. La inseguridad frente a las migraciones no es producida por ella, sino que alude a otras dimensiones que tienen que ver con la capacidad de las economías y de la política de satisfacer las expectativas de sus ciudadanos, las mismas que se cruzan con los prejuicios y los valores de exclusión arraigados desde siglos; y por ello precisamente los fenómenos requieren diferenciarse y justo por eso mismo, el discurso de la seguridad no identifica los problemas, y los instrumentos políticos que despliega no van a solucionar los conflictos ni a neutralizar el fenómeno. Más bien nos encontramos en el terreno de la construcción de la ciudadanía y la pertenencia.

En efecto, la presencia de la inmigración tanto en nuestros territorios como la de nuestros ciudadanos en el Norte se convierte en un espejo para interrogar la forma en que estamos construyendo ciudadanía en nuestro continente. Esta imagen en el espejo se encarna en prácticas cotidianas que tienen que ver, por un lado, con procesos políticos de construcción de bloques e identidades regionales y por otro, con el crecimiento de ciudades cada vez más interculturales en las cuales la misma identificación de nacionalidad y ciudadanía necesita ser interrogada.⁷ ¿Como pensar las reglas del juego democrático, de la convivencia social, del “estar juntos” cuando el sentido de pertenencia, el lugar de residencia y el territorio ya no son uno sólo? ¿De qué manera definen los migrantes sus derechos y obligaciones frente a dos o más sociedades y Estados? ¿De qué manera encontramos políticas inclusivas y de integración social que den cuenta de estas realidades bivalentes? Estos son algunos desafíos que los Estados y las sociedades latinoamericanas enfrentan de cara a construir procesos políticos que trasciendan las visiones Estado- centristas y coloquen a las personas en su diversidad en el centro de sus políticas.

7 Alejandro, Grimson. (2011). “Doce equívocos sobre las migraciones”, en *Revista Nueva Sociedad* No. 233. Mayo-Junio. ppg-34-43.

Nacionalismo, estado, democracia y desarrollo: Conceptos para una discusión a la luz de la XXI Cumbre Iberoamericana

Beatriz Zepeda ¹

En una discusión dominada por intelectuales y académicos europeos, es poco lo que se dice sobre Iberoamérica como la región que vio surgir la primera gran ola de nacionalismo en el mundo. Si bien es cierto que el nacionalismo “moderno”, aquél que fusionaría el pueblo con la nación y haría de ésta la fuente de la soberanía, encuentra sus orígenes en la Francia revolucionaria de finales del siglo XVIII, también lo es que, antes de expandirse por Europa, esa forma moderna de nacionalismo cruzó el Atlántico y animó y justificó el surgimiento de los múltiples Estados que sucedieron a la disolución del imperio español en América.

El nacionalismo iberoamericano, particularmente el hispanoamericano, tiene, sin embargo, un doble carácter de pionero. Si por un lado, constituye el primer caso de amplia expansión del nacionalismo burgués a la hechura francesa, por otro lado es un nacionalismo que, a lo largo de las luchas independentistas, se fue configurando en contraposición a la dominación colonial, lo que lo convierte, a la vez, en la primera manifestación del nacionalismo anticolonial en la historia. Estas dos fuerzas, republicanism y anticolonialismo, han estado presentes y han convivido, unas veces en armonía, otras en evidente tensión, en el nacionalismo hispanoamericano desde las primeras décadas del siglo XIX.

Lo interesante, en cualquier caso, es que, ya sea en su veta republicana, ya en la anticolonial, el nacionalismo en Hispanoamérica rara vez ha puesto en duda la legitimidad de los Estados existentes, cuyos territorios fueron definidos ya desde la década de los treinta del siglo XIX. No sólo eso, sino que, además, en buena parte de los casos, lejos de haber sido abandonado en su contra, el nacionalismo ha sido promovido por y desde el Estado mismo. En este sentido, el nacionalismo en Hispanoamérica se inscribe plenamente dentro de lo que John Breuilly ha denominado “nacionalismo reformista”, que alude a los movimientos políticos que tienen como objetivo la renovación de la nación desde el Estado, alentados, ya sea desde el poder establecido,

1 Coordinadora del Programa de Relaciones Internacionales de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador.

o por grupos que aspiran a hacerse de su poder, un Estado, cuyas fronteras y legitimidad no se cuestionan.

Una breve mirada al desarrollo del nacionalismo en esta parte del mundo ayuda a evidenciar el rol central que el Estado ha desempeñado como promotor y referente del nacionalismo.

El nacionalismo latinoamericano: una periodización

El punto de partida es claro. El período 1809-1830 fue la etapa de disolución del imperio español en América y el inicio de la conformación del nuevo mapa político al sur del Río Bravo, que vería surgir una decena de nuevos Estados en las antiguas demarcaciones administrativas de la corona. Surgía así el estado territorial y soberano en la América hispana, al que, de acuerdo con el espíritu de la época, sería necesario dotar de contenido cultural, de autenticidad y de los elementos que justificaran su existencia como encarnación de una nación. Esta tarea estaría a cargo del Estado mismo.

Las guerras civiles, las guerras interestatales y las no pocas intervenciones extranjeras en los nuevos Estados que caracterizaron el siglo XIX, si bien pudieron haber contribuido al surgimiento de una conciencia nacional entre la población de los Estados hispanoamericanos, mantuvieron a los aún débiles Estados alejados de los esfuerzos deliberados de construcción nacional. En la mayoría de los casos, no sería sino hasta principios del siglo XX, cuando la consolidación política y la modernización económica dotarían a los Estados de los recursos necesarios para emprender procesos amplios de construcción nacional.

Por otra parte, la entrada del siglo XX marcó también la incorporación de los países de la región como actores visibles en la escena internacional (en particular, dado su carácter de exportadores de materias primas). No es de sorprender, entonces, que a partir de ese momento, el nacionalismo hispanoamericano se hubiera articulado y manifestado más abiertamente, por una parte, en torno a la situación interna de los Estados respectivos; y por la otra, como reacción a los desarrollos en el sistema internacional. En este contexto, se distinguen dos períodos; unos comprendido entre 1900 y 1930, caracterizado por el proceso de modernización material y la cimentación del capitalismo industrial y otro entre 1930 y 1970, en el que el nacionalismo hispanoamericano se destaca, en lo interno, por la presencia de gobiernos populistas y la concomitante irrupción –no necesariamente democrática– de las masas en la vida política y, en lo externo, por el proteccionismo industrial, la nacionalización de los recursos naturales, particularmente los del subsuelo y el antiimperialismo de matices antinorteamericanos. Este antinorteamericanismo se nutriría, a su vez, del anticolonialismo que durante la década de los cincuenta y sesenta, y como efecto del proceso de descolonización posterior a la segunda guerra mundial, dominaría la discusión en el mundo en desarrollo.

La década de los setenta vio la retirada de la ola anticolonialista y la intensificación de la tendencia, que venía manifestándose con cierta intermitencia desde los años

cincuenta, de las fuerzas armadas a asumir el control de la política. Una a una, las democracias iberoamericanas sucumbieron ante las presiones del mundo bipolar de la guerra fría y vieron instaurarse en el poder regímenes militares que se concebían como “tutelares de la patria”. Si bien el acceso de los militares al poder implicó el abandono de la retórica anticolonialista, no ocurrió lo mismo con el proyecto desarrollista. Antes bien, los gobiernos militares, amparados en una visión propia y de larga data acerca de su papel como forjadores y garantes de la nación, retomaron e intensificaron los esfuerzos desarrollistas en la certeza de que la mejor manera de construir nación era, en efecto, desarrollarla.

El retorno a la democracia estuvo seguido, en la mayor parte de los países, por un período de ajuste estructural, durante el cual, a todo lo largo de la región, los gobiernos, en sus esfuerzos por insertar a sus países exitosamente en el mercado global, tratarían de despojar al nacionalismo de su asociación con la conducción estatal de la economía, relegando por completo el nacionalismo económico. Al mismo tiempo, el discurso nacionalista se matizó y en gran parte, en respuesta a fuertes demandas sociales, se vio surgir con más fuerza el discurso liberal sobre el multiculturalismo y la pluriétnicidad.

La última década del siglo XX y la primera del siglo XXI marcan el inicio del nuevo período en el nacionalismo hispanoamericano. El agotamiento del modelo neoliberal y las tensiones sociales generadas por las políticas de ajuste estructural desembocaron en profundas crisis políticas en buena parte de los países de la región, que al inicio del nuevo milenio habrían despejado el camino para el acceso al poder de gobiernos de corte populista. Por otra parte, el concepto de Estado-nación que, pese a ser cada vez más cuestionado desde la academia, seguía siendo aceptado de buena gana por las poblaciones “nacionales”, hubo de enfrentar el enorme desafío de los movimientos indígenas que sacudieron los cimientos mismos del nacionalismo en varios países, al poner en entredicho la identidad entre el Estado y la nación. Finalmente, en el ámbito internacional, el desinterés de Washington en la región, abrió espacio para el surgimiento de liderazgos regionales que se articularon, siempre, como alternativa a la influencia de Estados Unidos, y en ocasiones, en franca oposición a ella, lo que posibilitó el surgimiento de un renovado antinorteamericanismo, que ahora tiene mayor espacio para expresarse y que ha acompañado al nacionalismo en política exterior, y de manera particular, a nuevas políticas de propiedad de los recursos naturales que ponen al Estado nuevamente en un rol protagónico.

Esta -por necesidad- brevísima revisión del desarrollo del nacionalismo en la región evidencia el importante papel que, tradicionalmente, el Estado ha desempeñado en Hispanoamérica, tanto como motor del nacionalismo, cuanto como propulsor de proyectos de construcción nacional. Ahora bien, ante el desafío planteado por los movimientos sociales, particularmente los indígenas, respecto de la representatividad de las “naciones” actuales, surge la pregunta acerca del rol del nacionalismo en nuestros días. En lo que sigue, propongo, más que respuestas, algunas reflexiones en torno a este tema.

Estado y nacionalismo

Si bien el Estado y el nacionalismo en América Latina han sido buenos compañeros y, en la mayoría de los países de la región –si no es que en todos—, la nación fue creada desde el Estado, ha llegado la hora de replantearse la relación entre el Estado y la nación, entendida esta última como única y en términos culturales.

Los movimientos indígenas de fines del siglo XX y de principios del XXI en México, Ecuador y Bolivia echaron luz sobre los límites de la concepción del Estado uninacional, en tanto evidenciaron que cualquier narrativa de nación única excluye, por definición, a las minorías, a veces numerosas, otras veces pequeñas, pero múltiples, que también habitan el territorio del Estado y que no se ven representadas en la visión oficial de la nación.

Reconocer y honrar el derecho de autodeterminación de los pueblos y/o de las naciones implica no solamente garantizar los derechos de la mayoría que en un inicio se proclamara nación, y que se encuentra en casa en los confines de la narrativa uninacional, sino también de aquellos otros pueblos que hasta muy recientemente han sido invisibilizados por dicha narrativa. En este contexto, la nación debe reconceptualizarse en su diversidad y apelar, no a valores culturales que inevitablemente resultan excluyentes, sino a valores políticos que permitan la autodeterminación, la realización individual y colectiva y la cohesión alrededor de valores de convivencia.

De la misma manera, si lo que se desea es la supervivencia de esas colectividades que hasta ahora se han reconocido como naciones, el nacionalismo debe dejar de ver al pasado y debe proyectarse hacia el futuro, reconocer la diversidad y la fuerza de otras identidades, cuyo surgimiento y fortalecimiento ha hecho posible la globalización y constituir una alternativa viable a partir de su posibilidad de fungir como aglutinador de las voluntades individuales en la proyección de la comunidad política.

Democracia y nacionalismo

Es evidente que una reconceptualización de la nación como la que se propone arriba pasa por y depende de la existencia de estructuras democráticas fuertes y consolidadas. Si la autodeterminación individual y colectiva ha de verificarse, los mecanismos para que eso ocurra deben existir y ser plenamente operativos.

La autodeterminación no es una facultad que cese con la independencia y el establecimiento de un Estado. Es, por el contrario, una tarea y una responsabilidad que debe ejercerse continuamente y que, por lo tanto, requiere de mecanismos y canales adecuados. La democracia representativa es el sistema que, pese a todos sus defectos, garantiza la existencia y el funcionamiento de dichos mecanismos.

La tradición liberal ha querido hacer de la nación la fuente y depositaria de la soberanía. Por otra parte, presentarse como encarnación misma de la nación ha permitido al Estado legitimar su poder y autoridad. En ausencia de una nación única a la cual encarnar y de la cual derivar su autoridad, el Estado se enfrenta al desafío

de legitimarse. En esas circunstancias, el ejercicio democrático y la representación, no sólo de la mayoría, sino también de las minorías, se constituye en una poderosa forma de legitimación, en tanto permite remitir el poder y la autoridad al ejercicio de la autodeterminación de la colectividad a través de los individuos que la componen. La nación, entendida ya no como comunidad cultural, sino como comunidad política, se ve así realizada.

Desarrollo y nacionalismo

El desarrollo ha sido una preocupación constante de los Estados postcoloniales, particularmente de aquéllos surgidos tras la disolución de los imperios británico, francés y holandés que siguió a la segunda guerra mundial. Herederos de territorios que difícilmente se compadecían con la realidad sociodemográfica y cultural de los grupos humanos que pasaron a constituir su población, los Estados postcoloniales tuvieron que encontrar fuentes de legitimación alternativas a la representación de una comunidad nacional. El desarrollo económico se constituyó entonces, como lo hace ahora, en una aspiración y, a la vez, un medio para legitimar las pretensiones de autoridad estatal.

El caso de Iberoamérica es distinto, en la medida que durante el primer siglo de vida independiente el “desarrollo” como tal no ocupó ningún lugar en las consideraciones de los nuevos Estados. Más allá del anacronismo que implica pensar el siglo XIX y la primera mitad del XX en términos de “desarrollo”, lo cierto es que, durante estos años, el bienestar económico de la población no fue prioritario para los Estados latinoamericanos.

La irrupción del nacionalismo tercermundista durante la década de los cincuenta y sesenta del siglo XX, con su énfasis anticolonial tuvo un fuerte impacto en los Estados de Iberoamérica quienes, como se mencionó ya, haciéndose eco de los movimientos anticoloniales en Asia y África, emprendieron una nueva campaña de emancipación, esta vez vista desde la economía, en la que el desarrollo impulsado por el Estado asumió un papel preponderante.

Las estrategias aplicadas entonces no trajeron los resultados deseados y la ola neoliberal con la que concluyó el siglo XX trajo enorme descrédito a la intervención estatal en la economía como motor del desarrollo. La segunda década del siglo XXI nos confronta, sin embargo, con la misma pregunta. ¿Qué papel desempeña la economía y su relación con el Estado en el nacionalismo en el siglo XXI?

El retorno del Estado, bajo argumentos similares a los esgrimidos en la década de 1960 y 1970 es una realidad en gran parte de los países de América Latina. En otros países de la región, no obstante, el Estado ha dado un paso a un lado y se ha erigido más que como motor del desarrollo, como mediador de las disparidades que éste genera. En este contexto, conviene identificar nuevamente la encrucijada en la que se encuentra el Estado contemporáneo: ante la mermada capacidad de legitimar la autoridad estatal, que una visión de nación cultural única entraña, el Estado debe derivar su legitimidad de fuentes alternativas. Una de ellas, ya se dijo, es la verificación

de la autodeterminación que la democracia posibilita. La otra es la procuración y la garantía del bienestar de la colectividad que se constituye en la comunidad política que ese Estado encarna.

En un mundo y una época en los que la nación ha perdido su fuerza de apelación, y donde la contingencia de las fronteras estatales no puede ponerse en duda, la consecución del bienestar a través de la autodeterminación democrática es lo que puede asegurar la lealtad de las y los ciudadanos al Estado. El reto que el Estado iberoamericano actual enfrenta no es, entonces, otro que asegurar el bienestar de la ciudadanía para legitimar el poder y la autoridad que debe ejercer en nombre de una colectividad plural e incluyente.

Democracia y desarrollo en América Latina: oportunidades y desafíos

Daniel Zovatto ¹

América Latina presenta una situación única en el escenario mundial en materia de democracia y desarrollo, pues combina, por un lado, países que cuentan en su casi totalidad con regímenes políticos democráticos, pero que al mismo tiempo tienen amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de pobreza (cerca a 33%), con la distribución del ingreso más desigual del mundo y con una de las tasas de homicidios más altas a nivel mundial.

Un análisis de la realidad latinoamericana evidencia que existen razones tanto para la esperanza como para la frustración. Hay razones para ver el vaso medio lleno, pero también para verlo medio vacío.

No cabe duda alguna de que el avance logrado en estos años en materia de elecciones libres y justas, en la vigencia y respeto de los derechos humanos y la democratización es significativo, es un activo que tenemos que reconocer y valorar. Sin embargo, nuestras democracias acusan déficits importantes, como también grados diversos de fragilidad e importantes desafíos, entre los que destacan los problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes, el funcionamiento de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como los graves problemas de inseguridad ciudadana.

Sin embargo, y sin querer de modo alguno desconocer o subestimar el monto y gravedad de los déficits y desafíos que tenemos por delante, en estas tres largas décadas que han pasado desde el inicio de la Tercera Ola Democrática, hemos logrado no sólo recuperar la democracia y hacerla sostenible sino también, y al mismo tiempo, dotarla de un importante piso de apoyo ciudadano.

Crece el apoyo a la democracia

Según datos del Latinobarómetro 2010, el apoyo a la democracia en América Latina ha vuelto a crecer (61%) de la mano de la recuperación económica. Desde 2007 el

1 Director Regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

apoyo a la democracia experimenta un crecimiento sostenido, no de manera abrupta sino mediante aumentos graduales año tras año. Desde que Latinobarómetro empezó a medir este importante indicador, ésta es la primera vez que se produce un aumento sostenido durante cuatro años consecutivos. Por su parte, la satisfacción con la democracia se mantiene en un porcentaje igual al del año pasado: 44%.

En materia de apoyo a la democracia, Venezuela (84%), Uruguay (75%) y Costa Rica (72%) son los tres países cuyos índices de apoyo son más altos. Sin embargo, sólo alrededor de la mitad de los encuestados en México y Brasil, los dos países más poblados de la región, son demócratas convencidos, lo que produce una baja de la media regional.

La seguridad como prioridad

El nivel de violencia delictiva en América Latina es de los más altos del mundo. Con sólo 8,5% de la población mundial, concentra cerca de 27% de los homicidios dolosos a nivel global. Cada año cerca de 200 millones de latinoamericanos y caribeños —un tercio de la población total de la región— son víctimas directas, o su núcleo familiar, de algún acto delictivo. En lo que va de la presente década más de 1,2 millones de personas han perdido la vida como resultado de este tipo de violencia, gran parte de ella ligada a actividades criminales transnacionales. Particularmente grave es la situación de la violencia en los países de Centro América. Entre 2003 y 2008 se produjeron en esta región casi 80.000 muertes violentas, circulan tres millones de armas de fuego, la mayoría ilegales, y la lucha contra la criminalidad, aun en su impotencia, consume el 8% del PIB, según datos del Banco Mundial. Por todo ello no debe extrañarnos que los latinoamericanos estemos más preocupados por la delincuencia (27%) que por el desempleo (19%).

La reelección en aumento

Una mirada al mapa político latinoamericano muestra que la ola reeleccionista va tomando fuerza. Nos encontramos ante una fiebre reeleccionista que no constituye una buena noticia para una zona que se caracteriza por la debilidad institucional, la creciente personalización de la política y el hiperpresidencialismo.

Durante los últimos quince años, América Latina pasó de ser antirreeleccionista a ser pro reelección, entendida ésta como “el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo: titular del Ejecutivo”.

Hoy, la reelección está permitida en 14 de 18 países, y sólo cuatro la prohíben: Guatemala, Honduras, México y Paraguay. La normativa presenta variaciones. En Venezuela se autoriza la reelección indefinida. En Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, República Dominicana y Colombia la reelección consecutiva está permitida pero no de manera indefinida. En otros siete casos sólo es posible después de transcurrido al menos un mandato presidencial (Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay). Sin embargo, en Nicaragua una reciente y polémica sentencia de la

Corte Suprema ha permitido al presidente Daniel Ortega postularse para intentar su reelección, de manera consecutiva, en los comicios de noviembre de 2011.

La libertad de prensa comprometida

En varios países de la región, la relación entre medios de comunicación y poder público atraviesa por una etapa de tensión creciente ocasionada, entre otros factores, por trabas burocráticas que limitan e incluso hacen nugatorio el derecho a la información: presiones de poderes fácticos —entre los que destaca el crimen organizado— y el hecho de que en algunos casos la alternancia política no necesariamente se ha traducido en mayor apertura y facilidades para el ejercicio del periodismo, sino en la constancia de pugnas entre informadores y funcionarios que conciben la exigencia de apertura como presión a sus administraciones e incluso como amenaza a la seguridad nacional.

La libertad de expresión enfrenta, asimismo, desafíos importantes en la región: autoridades reacias o abiertamente opuestas a la transparencia y la rendición de cuentas; coacción de grupos de poder económico y político, así como de bandas del crimen organizado; marcos legales restrictivos y ausencia de instancias sólidas que protejan a los informadores y hagan efectivo el derecho a la información, además de las limitaciones de los propios medios para profesionalizarse, desarrollar investigación y estrechar vínculos con su público y la academia.

No es extraño entonces observar que varios gobiernos latinoamericanos consideren a los medios, y no a las fuerzas políticas opositoras, como la verdadera oposición y que, a como dé lugar, traten por lo tanto de controlarlos, sea sancionando decretos o leyes con el propósito de influir en el contenido de las noticias, sea creando cadenas de medios para utilizarlos como mecanismos de propaganda de los propios gobiernos, sea valiéndose de la publicidad oficial como una forma de censura indirecta.

Celebrar los éxitos pero evitar la autocomplacencia

La ocasión para llevar adelante un balance sobre la situación actual e intentar definir la nueva agenda de la presente década no podría ser más oportuna. La reciente celebración de los 30 años del inicio de la Tercera Ola Democrática en la región, la celebración del Bicentenario y el optimismo que recorre la región, en particular en los países de América del Sur, ha llevado incluso a algunos a hablar de la Década de América Latina.

La región ha demostrado, asimismo, un acertado manejo macroeconómico frente a la crisis internacional. Durante la última década, a excepción de unos pocos años, la región ha tenido las tasas de crecimiento más elevadas de los últimos 40 años. Consecuencia de ellas, y de políticas sociales eficaces, más de 40 millones de latinoamericanos han salido de la pobreza, y se calcula que alrededor de 60% de la población de América Latina (cercana ya a los 600 millones de habitantes) puede ser considerada clase media. Somos mayoritariamente países de ingreso medio.

Estas buenas noticias no deben empero llevarnos a pecar de autocomplacientes. Como bien han afirmado Cardoso y Foxley, en una obra conjunta, en materia de desarrollo, nuestra región se encuentra a medio camino. Pese a los importantes avances, subsisten desafíos significativos.

En el terreno económico comienzan a encenderse luces amarillas (inflación, recalentamiento de ciertas economías, sobrevaloración de ciertas divisas latinoamericanas, entre otras) que nos advierten sobre el peligro de los aplausos prematuros. Un reciente documento interno del Fondo Monetario Internacional titulado “Manejando la abundancia en América Latina para evitar la crisis”, empieza con un diagnóstico sombrío: expone que la región está en una etapa de “doble viento a favor persistente, con riesgo de un fin abrupto”. Explica que gran parte de la actual prosperidad de la región se basa en dos circunstancias externas extraordinarias —una abundante liquidez global, que resulta en una gran entrada de capitales a la región, y un aumento en los precios mundiales de las materias primas gracias a la demanda de China— que posiblemente no duren mucho. Y agrega, “La intensidad inusual de estas condiciones externas favorables puede dar lugar a la acumulación de vulnerabilidades y a un mayor riesgo de una reversión repentina”.

Las debilidades en infraestructura, la baja inversión en investigación y desarrollo, la falta de competitividad, y los preocupantes niveles en relación con la calidad de nuestra educación son algunas debilidades adicionales que no podemos ignorar.

En lo social, y pese a los notables avances registrados, uno de cada tres latinoamericanos vive en la pobreza; pese a ciertos avances registrados en los últimos años, los niveles de desigualdad son aún muy elevados. Otro problema que demanda nuestra atención es el de los jóvenes que ni trabajan ni estudian, fenómeno que tiene grandes consecuencias en términos de gobernabilidad y democracia en todos los países. Según nuevos datos de la Organización Internacional del Trabajo, existen 20 millones de jóvenes en América Latina que ni trabajan ni estudian. De este total de ni-ni, 16 millones ni siquiera están buscando trabajo, en muchos casos porque han perdido toda esperanza de hallarlo.

La nueva agenda

Hoy, a diferencia del pasado, el debate principal en América Latina no radica entre democracia o autoritarismo, entre democracia formal y democracia real. El debate central es, por el contrario, sobre la calidad de la democracia, cómo construir más y mejor ciudadanía, cómo pasar de una democracia electoral a una de ciudadanos y de instituciones, cómo conciliar democracia con desarrollo en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género, cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre Estado y sociedad, cómo lograr que la democracia dé respuestas a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más urbanas, cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado; temas todos ellos que, como podemos observar, constituyen problemas de la democracia, que deben discutirse en democracia y cuya solución debe ser encontrada de manera democrática.

En el ámbito político, en mi opinión, es fundamental mejorar la calidad de la política y de la democracia así como la eficacia del Estado, particularmente en lo que refiere al fortalecimiento de sus instituciones, a la seguridad jurídica y al combate del crimen organizado y del narcotráfico. Es imperativo mejorar la calidad institucional democrática, sobre todo en los partidos políticos y los parlamentos, complementándola con liderazgos responsables, tanto desde el gobierno como desde la oposición. Hay que avanzar de manera concomitante tanto en materia de legitimidad de origen (acceso al poder) como de ejercicio, y de resultados. En otras palabras, como bien lo expresa la Carta Democrática Interamericana (artículo 3), el reto pasa (*no sólo por ser electo democráticamente sino también por la necesidad de gobernar igualmente de manera democrática*). Necesitamos un “Estado políticamente legítimo, fiscalmente responsable y técnicamente competente, que pueda actuar en cooperación y de forma complementaria con las organizaciones y movimientos de la sociedad civil y el sector privado”. Urge, asimismo, reformar el sistema tributario y de transferencias, con el objetivo de generar una mayor capacidad fiscal y colocar a la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. Para escapar de la “miopía estratégica” que nos mantiene atrapados desde hace tiempo, es necesario, además, contar con visiones de país de largo plazo y con políticas de Estado asentadas en amplios consensos. El hiperpresidencialismo, el fenómeno creciente de la reelección y de la personalización del poder, la relación del dinero con la política, incluido el tema de la penetración del dinero del narcotráfico y del crimen organizado, la compleja aunque vital relación entre medios de comunicación y poder político, así como el peligro de los “golpes desde el Estado”, son algunas de las cuestiones que demandan atención prioritaria.

Igualmente prioritario es disminuir los aún muy altos niveles de pobreza y de desigualdad. Como correctamente ponen de manifiesto los recientes informes de la CEPAL y el PNUD, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Según el PNUD 10 de los 15 países más desiguales del mundo se encuentran en nuestra región, al tiempo que “el coeficiente de Gini del ingreso en la región es 65% más elevado que el de los países de ingreso alto, 36% más alto que el de los países del este asiático y 18% más alto que el de África Subsahariana”. Y lo que es peor, la persistencia de la desigualdad, acompañada de una baja movilidad social, ha llevado a la región a caer en una “trampa de desigualdad”, en virtud de la cual ésta se transmite intergeneracionalmente.

Ante tal desconcierto, la buena noticia es que la elevada desigualdad disminuyó ligeramente durante los últimos años en la mayoría de los países, como consecuencia del crecimiento económico de la región; la mejoría en la incidencia del gasto social a través de la implementación de programas específicos; la reducción de la desigualdad de los ingresos no laborales, y una distribución más equitativa del logro educativo.

Lo anterior me lleva al siguiente punto: la necesidad urgente y prioritaria de mejorar la calidad de la educación. Según el citado Informe del PNUD, la reducción de la desigualdad que ha tenido lugar en varios países de la región podría frenarse en los próximos años si no se mejora, entre otros factores, la calidad de la educación. Por ello, sólo con educación de calidad y con una fuerte inversión en conocimiento,

tecnología e innovación, dirigida a la formación de capital humano podremos lograr, en lo interno, construir sociedades más democráticas e igualitarias, y en lo externo, una inserción estratégica basada en mayores niveles de competitividad.

Reflexión final

Las perspectivas de crecimiento, desarrollo y liderazgo de América Latina en el escenario internacional han cambiado considerablemente, y lo han hecho para bien en los últimos años. Nuestra región vive un momento esperanzador, aunque al mismo tiempo, persisten importantes riesgos y desafíos.

Por todo ello el debate central en el futuro próximo debe girar en torno al ejercicio y los fines de la democracia, el valor e importancia de la política (que afortunadamente está de vuelta) y la calidad de las instituciones políticas para la democracia, el desarrollo, la cohesión social y la seguridad. Asimismo, en cómo diseñar y poner en marcha opciones político-institucionales democráticas capaces de resolver las nuevas demandas ciudadanas (políticas, económicas, sociales y culturales), sobre todo las que guardan relación con la pobreza y la equidad, en un contexto de acelerada y compleja globalización. Todo ello en una América Latina caracterizada por una diversidad estructural heterogénea cada vez mayor, atravesada por importantes diferencias ideológicas, que sigue experimentando dificultades para avanzar en materia de integración y que aún es incapaz de actuar en el plano internacional con una sola voz en defensa de sus intereses.

Que ésta sea la década de América Latina depende de varios factores, entre ellos de la evolución de la economía internacional, sobre todo de lo que pase con Asia, en especial con China e India, pero también de lo que hagamos o dejemos de hacer como región. Saber aprovechar esta inédita ventana de oportunidad que nos ofrece el actual contexto internacional depende, en gran medida, de nosotros mismos. Como decía Celso Furtado, hay momentos en la historia en que la sociedad debe ser capaz de tomar conciencia de “las opciones que tiene delante de sí, aprendiendo que el destino también depende de ellas”. Hoy, como nunca, el destino de América Latina está en nuestras manos.

El desarrollo de América Latina y el reto fundamental de la reducción de la desigualdad¹

Luiza Carvalho ²

El desarrollo de América Latina y el reto fundamental de la reducción de la desigualdad

La intensidad de los cambios verificados en las últimas dos décadas, y las formas específicas como América Latina ha respondido a estos acontecimientos, han llevado a analistas de todo el mundo a poner sus ojos sobre esta región. Sucintamente hablando, podemos identificar tres grandes tendencias que marcan nuestro proceso de desarrollo en las últimas dos décadas y seguirán marcándolo en el futuro próximo:

1. Una región donde se destaca la estabilidad democrática y donde la democracia electoral se ha constituido en el único medio legítimo de acceso y sucesión en el poder, con una única excepción en los últimos años.
2. La segunda tendencia ha sido el crecimiento económico. A pesar de las variaciones en el ritmo y de los diferentes perfiles económicos de los países de la región, el retorno al crecimiento a inicios de la década de 2000 es una realidad.
3. La tercera es que estas dos tendencias positivas coexisten con la expansión de los índices de criminalidad e inseguridad ciudadana a niveles nunca antes vistos, con pruebas empíricas consistentes que evidencian la relación directa entre inseguridad y desigualdad social y económica.

El informe *Nuestra Democracia*, elaborado por el PNUD y la Organización de Estados Americanos, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo reconoce que, a pesar de los importantes logros democráticos de la región -diversificación de tendencias políticas, elecciones más transparentes y mayor control de los mecanismos de rendición de cuentas por la ciudadanía, los medios de comunicación y otros actores organizados-, persisten déficits significativos y

1 Position paper preparado para el Seminario Internacional *La década latinoamericana: Visiones de desarrollo e inserción global* organizado por la Secretaría General de FLACSO. 26 de abril 2011. San José, Costa Rica.

2 Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Costa Rica.

se constata la frustración ciudadana ante la desigualdad de la riqueza y el poder. Persisten también la escasa participación popular en los asuntos públicos, la corrupción pública y privada y la creciente inseguridad ciudadana. Evidentemente estas tendencias deben evidentemente marcar las pautas de las políticas del desarrollo de la región en los años futuros.

La democracia en la región

Con base en el análisis de las democracias de 18 países latinoamericanos, el informe Nuestra Democracia resalta el déficit de estatalidad, la ineficiencia de las instituciones republicanas y la necesidad de cambiar los principales instrumentos democráticos de transformación social: la política, los partidos políticos y el propio Estado. El informe señala las necesidades urgentes de:

1. Reformar el Estado para la presente etapa política, en pos de su correcta dimensión para la promoción de mecanismos justos de inclusión social y económica, y de su debido financiamiento por medio de una política fiscal progresiva. Una democracia incapaz de asegurar el ejercicio pleno de derechos sociales y económicos termina por crear condiciones que favorecen la generación de la violencia, la cual a su vez la debilita.
2. El consenso como instrumento fundamental para gobernar. Un Estado y gobiernos con visión compartida en temas básicos -como las expectativas ciudadanas y la protección de derechos-, que haga eco de las aspiraciones comunes y eche mano de diversos métodos para alcanzarlas, capaces de reunirse para gobernar y de dar sentido y continuidad al cambio.
3. Finalmente, el informe identifica tres áreas críticas para la consolidación de la democracia en América Latina: dar sostenibilidad al financiamiento del Estado, mejorar la cohesión social y fortalecer la seguridad ciudadana. Estas tres áreas son señaladas como prioritarias para las políticas públicas en el camino para el fortalecimiento de la democracia en la región, y demuestran que las principales amenazas a los regímenes democráticos y sus soluciones no están situadas en el dominio de los instrumentos normativos del régimen democrático en estricto sentido, sino en la justicia social y económica y, consecuentemente, política, que las democracias deberían generar pero no lo están logrando con la rapidez y la cobertura esperadas.

Por lo tanto, aunque la democracia en la región muestre una vigorosa actividad, con más de 20 elecciones presidenciales libres y directas entre el 2009 y el 2011, sus amenazas están claramente ancladas en la incapacidad de los gobernantes y de los sectores económicos para atender las expectativas ciudadanas y promover un mayor acceso y distribución de los beneficios del desarrollo, evitando que la exclusión social genere las condiciones ideales para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia de toda naturaleza, que subvierten el orden y los valores mismos de la democracia.

Crecimiento económico y los cambios en la desigualdad

La segunda tendencia identificada en las últimas dos décadas es un significativo crecimiento económico. El repunte del crecimiento entre los años 2003 y 2008, con

un crecimiento promedio del PIB de 5,5 % anual, produjo impactos muy diferentes a los de periodos anteriores de bonanza económica.³ A diferencia de lo acontecido en el pasado, esta vez el crecimiento fue acompañado por una disminución en la desigualdad (si bien no en todos los países, en la mayoría de ellos), en virtud de las políticas implementadas durante el periodo de bonanza, y en algunos casos más vigorosamente aún durante el periodo de la crisis financiera del 2008.⁴ La crisis del 2008-2010 afectó el ritmo del crecimiento en la región pero no parece haber alterado la implementación de un conjunto de políticas sociales inclusivas, como por ejemplo los programas de transferencias monetarias condicionadas, implementadas por gran parte de los países.⁵ Crecer económicamente no ha sido episódico en América Latina, pero combatir la desigualdad mientras se crece es notoriamente novedoso en la región considerada la más desigual, con 10 de los 15 países más desiguales del mundo.⁶

Uno de los principales y más evidentes cambios de este periodo de crecimiento es la sustitución de políticas macro económicas pro-cíclicas usualmente adoptadas durante los periodos de contexto externo favorable, por políticas fiscales y económicas contra cíclicas, seguidas por casi todos los países de la región en el último periodo. Como resultado, varios países presentaron en 2007 una reducción significativa en el déficit fiscal público o inclusive un superávit, esto a pesar del aumento en la inversión social. Uno de los ejemplos más notorios es Chile, que llegó a generar reservas para enfrentar los momentos de menor crecimiento económico.⁷

Además de la implementación de políticas contra cíclicas y de un nivel importante de gasto social, el aumento en el empleo y en el valor real de los salarios mínimos, terminó provocando un efecto equalizador en la economía con un impacto decisivo en la reducción de la desigualdad.⁸ El crecimiento experimentado entre el 2002 y 2008 generó un efecto positivo en la creación de empleos formales y en la distribución de los ingresos derivados de salarios. En este periodo más de 5,3 millones de nuevos empleos fueron generados por año y la mayoría fueron ocupados por la población de bajos ingresos.⁹

También ha resultado de gran importancia la expansión de la cobertura de la educación y el aumento en los niveles de escolarización de la población. Por ejemplo, la probabilidad de un niño o niña del más bajo decil de completar la educación secundaria en relación a un escolar del decil más alto creció del 36% al 50% entre 1995 y el 2006.¹⁰

3 Cornia, Giovanni Andrea y Bruno Martorano (2010). *Policies for Reducing Income Inequality: Latin America during the Last Decade*. Social and Economic Policy Working Paper, UNICEF, New York. p1

4 *Ibid.* p1

5 *Ibid.* p31

6 PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, Costa Rica: PNUD

7 Cornia, Giovanni Andrea y Bruno Martorano (2010). *Op Cit.* p14

8 López-Calva, Luis F. y Nora Lustig (2010). *Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy*. En: López-Calva, L.F. y N. Lustig (Ed.). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, UNDP

9 Cornia, Giovanni Andrea y Bruno Martorano (2010). *Op Cit.* p9

10. *Ibid.* p10

Persiste, sin embargo, el desafío de que los puestos de trabajo ganen en calidad. Economías de mercados muy jerarquizados y desiguales como las latinoamericanas, y significativamente orientadas hacia las exportaciones, presentan débiles tendencias de inversiones en capital humano. El perfil de las exportaciones de muchos países de América Latina depende de bajos niveles de calificación. Hay ausencia de incentivos y de presión para invertir en capital humano y para el mejoramiento de la productividad de las actividades económicas. Las bajas inversiones en capital humano no son exclusivas de los niveles más básicos de escolaridad o de perfiles básicos de empleo, sino también de la escolarización terciaria y de las inversiones en Ciencia y Tecnología, que todavía no llega al promedio de 1% del PIB de la región, mientras que Japón invierte el 3,33%, los Estados Unidos 2,66%, Europa 1,69% en promedio y China 1,34%.¹¹

La capacidad del Estado de financiar el desarrollo está en función de su capacidad de recaudar ingresos. Durante el período de bonanza económica, muchos países de la región lograron aumentar su recaudación fiscal, expandiéndose, en promedio, de 15% del PIB en 1990 hasta el 20,2% en el 2007.¹² Este fue un incremento importante, pero en la región es urgente lograr consensos para una reforma tributaria que asegure a los Estados ingresos estables y generados de manera justa para responder a las demandas sociales. América Latina todavía cuenta con una baja capacidad fiscal y con una estructura tributaria regresiva, basada en la recaudación de impuestos al consumo e impuestos indirectos.

La región evidencia una sobre dependencia de los recursos llamados de fácil recaudación. La recaudación no tributaria, altamente relacionada con la extracción y comercialización de materias primas, constituye en promedio más de un cuarto de los ingresos corrientes. Asimismo, los ingresos tributarios indirectos representan casi el 30% del total de ingresos corrientes. Los impuestos directos representan en América Latina solo un 17,7% de los ingresos corrientes, en promedio.¹³ Además de esta estructura, todavía existe una deficiente competencia técnica del Estado para prevenir y castigar la evasión, y para recaudar y gastar eficientemente los recursos públicos. La región necesita de pactos políticos para reformar la estructura tributaria y mejorar su competencia técnica en materia de recaudación y uso eficiente de los recursos.

El rol de la seguridad en la estabilidad y desarrollo.

La tercera tendencia en la región es el crecimiento de la inseguridad ciudadana y la necesidad de una respuesta efectiva de los Estados, así como también a nivel subregional y regional. La región cuenta con la tasa más alta de homicidios del mundo, situación particularmente preocupante en América Central y México.¹⁴ Coexisten altas cifras de expresiones de violencia común con otras tales como secuestros,

11 Albornoz in www.caicyt.gov.ar/noticias/1-Albornoz.ppt

12 Cornia, Giovanni Andrea y Bruno Martorano (2010). *Op Cit.* p14

13 Muñoz, Herald. "Los retos de la democracia en América Latina". Artículo publicado en El País, 15 de abril del 2011

14 PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia: PNUD

narcotráfico, crimen organizado, maras, tráfico de armas y de personas. La debilidad de las respuestas de las fuerzas legítimas de seguridad y de las instituciones llamadas a actuar sobre estos fenómenos, abre espacios para que otros actores tiendan a asumir roles protagónicos y a ganar preponderancia y autonomía indebidas frente a los poderes civiles, con consecuencias contraproducentes para la democracia.

Las razones para insistir en un enfoque integral de prevención y respuesta de la violencia abundan. Se debe superar el tono actual de la discusión sobre la inseguridad para dar cabida a un abordaje integral capaz de hacer retroceder los planteamientos de “mano dura” que, aunque mediática y políticamente atractivos, no ofrecen soluciones estables y eficaces.¹⁵

No es poca la evidencia internacional que sugiere un vínculo entre el aumento de la inseguridad ciudadana y la desigualdad, estos dos rasgos caracterizan la realidad de la mayoría de los países latinoamericanos. Igualmente, las tasas de victimización en América Latina y el Caribe son de las más altas del mundo.¹⁶ Guatemala y Honduras son probablemente el ejemplo más elocuente del vínculo entre desigualdad e inseguridad. De acuerdo con la CEPAL, ambos países presentan altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso así como elevadas tasas de homicidio intencional por 100.000 habitantes (46 y 58 respectivamente, según datos disponibles por UNOCD.¹⁷

No obstante, se impone la necesidad de examinar las situaciones nacionales con mayor detenimiento, para discernir lo específico de cada país y, particularmente, para entender interconexiones menos obvias. En esta dirección se ha encaminado recientemente el PNUD, al elaborar datos de desigualdad que permitan comprender mejor las dinámicas asociadas a ella. El índice de desarrollo humano corregido por desigualdad es un buen ejemplo, pues nos ofrece datos que capturan con mayor precisión las dinámicas que explican la desigualdad y, a la vez, ofrece un piso más adecuado para formular preguntas sobre la relación entre ésta y otros fenómenos como la inseguridad ciudadana. Más allá de la necesidad de conocer mejor el fenómeno y las causas de la inseguridad, es preciso aumentar el consenso sobre la necesidad de un enfoque integral para combatirla, que incluya el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad del Estado, mejor acceso a la justicia y formas más ágiles de atención, una mayor inclusión social de los jóvenes, así como también una actuación responsable de los medios de comunicación.

El futuro de América Latina está en el combate a la desigualdad

Destacando estas tres tendencias, hemos querido ilustrar y argumentar que hay una agenda prioritaria en el desarrollo de América Latina que pasa por la superación de los niveles inaceptables de desigualdad. Es evidente que siendo la región más desigual del mundo, América Latina estará siempre amenazada en su estabilidad política y en su seguridad, más aún si los procesos de desarrollo en curso excluyen a algunos ciudadanos y agravan las brechas existentes. Nada supera el equilibrio

15 Muñoz, Heraldo. (2011) *Op Cit.*

16 PNUD. (2009) *Op Cit.*

17 CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago: Cepal

que genera una sociedad atendida en sus necesidades básicas y una ciudadanía con posibilidad de proyectar su futuro en una perspectiva de ganancia y mejorías. En América Latina persisten desigualdades económicas, sociales, de género, étnicas y territoriales severas, no generadas pero agudizadas por las crisis económicas recientes. Por tanto, es prioritario ir más allá del combate a la pobreza y avanzar en la reducción de la desigualdad.

En el 2010 el Informe de Desarrollo Humano cumplió 20 años. Si bien todos los índices sufren por su reduccionismo, el índice de Desarrollo Humano, a pesar de ser un índice, ha sido muy efectivo en medir nuestro bienestar y en establecer pautas de políticas. Ahora evidencia cierto agotamiento en su capacidad de medir dichos avances, por la naturaleza misma de la agenda pública de la región que se ha centrado de manera bastante consistente en la universalización de la educación básica y el acceso a la salud. Por ello el PNUD de América Latina ha propuesto que el Índice de Desarrollo Humano se ajuste por desigualdad en la región. Esto demostraría una vez más el importante impacto que tiene la desigualdad en Latinoamérica para la consecución del desarrollo humano y ayudaría a los países a progresar más rápidamente en la adopción de políticas equitativas e inclusivas.

Gracias a las muestras de determinación política y compromiso ofrecidas en las últimas décadas por parte de su ciudadanía, los países latinoamericanos tienen plena capacidad para superar los importantes retos que hemos enumerado. El mejoramiento de nuestras democracias, economías, niveles de bienestar y seguridad, son desafíos que no admiten retraso. Pasadas las décadas del ajuste estructural, nuestro empeño fue recuperar el camino al desarrollo. Ahora es preciso continuar la tarea pendiente atendiendo a los retos de las próximas décadas de hacer de este desarrollo uno más sostenible e inclusivo.

Democracia, Desarrollo y Estabilidad en América Latina

Juan Rial¹

El desarrollo se puede percibir por el crecimiento económico, y es una de las formas preferidas por las élites para demostrar que el país va en el buen camino. Se suele medir por crecimiento del producto, pero, nuevas formas que se han abierto camino hablan del desarrollo humano, de la capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población, como la mejor forma de poder hablar de un real cambio en la sociedad. Así se mide la esperanza de vida, el nivel de educación, por la vía de la tasa de alfabetización, y ahora también de cobertura del sistema, además del ingreso per cápita medido por el poder de compra. Se complementa con otras medidas desarrolladas también por el PNUD, tales como los índices de pobreza. Las medidas se refinan constantemente y se trata de evitar la simple constatación de las mismas, sino ver si también tienen continuidad en el tiempo, de modo de poder constatar si son sostenibles.

La comunidad iberoamericana muestra distintos comportamientos. Los dos países europeos, están en pleno proceso de enfrentar una crisis financiera, tratando de no afectar los altos niveles de protección social alcanzados por su población, mientras que enfrentan la necesidad de aceptar durísimos programas de ajuste, que entre otras consecuencias supone lidiar con altos niveles de desempleo.

México, es uno de los países donde se puede ver claramente la contradicción entre intereses económicos y comerciales con lo que es su herencia cultural. Es cierto que su corazón indica que es un país latinoamericano, pero sus intereses indican que es parte de una América del Norte unificada por el NAFTA. Más del 80% del comercio exportador e importador de México tiene por destino o lugar de origen el norte. El mayor conflicto percibido también refiere a esa frontera norte. La llamada “guerra contra las drogas”, difícil propósito, pues las guerras son contra actores político –sociales, no contra sustancias o conductas, también tiene un escenario y contexto norteamericano.

América Central depende en gran medida de lo que ocurre en los EEUU. Es su referencia comercial y también cultural, siendo Miami, una suerte de centro informal de la región,

1 Miembro de la Junta Directiva de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) y Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

escapándose sólo a esa situación Panamá, por el peso propio de sus actividades financieras, lugar que comienza a compartir con República Dominicana, en el Caribe.

El Caribe es la zona de las fuertes disparidades, pues allí se encuentra junto al avasallante ritmo de crecimiento de República Dominicana, el país más pobre de la región, Haití, cuyo futuro parece todavía poco auspicioso, y Cuba la sede del fracasado experimento de una revolución socialista que siguió el patrón tradicional creado en la fenecida URSS.

Centroamérica junto al Caribe anglo - francés y holandés conforma una zona donde las disparidades de crecimiento son fuertes y los problemas sociales agudos.

América del Sur muestra un panorama distinto. Gran parte de la región tiene por referencia a China, como mercado comprador de sus materias primas y también como inversor, camino que está comenzando a recorrer también la India. Es una zona donde los intereses comerciales y financieros de EEUU han bajado en intensidad. Aunque para España la región latinoamericana es relevante en este campo, esto no se traduce en importancia política o influencia en la política exterior. La falta de una elite ibérica que entienda cual es el desafío de América Latina e Iberoamérica influye mucho. Se nota en la actitud puramente mercantil de los representantes empresariales y en la forma poco eficaz como actúan los organismos de cooperación en la región.

En toda América Latina las políticas sociales tienen una importancia sustancial. Las demandas sociales crecen y he ahí donde aparecen riesgos para la estabilidad democrática. La exportación de commodities ha permitido la acumulación de recursos y la implantación de políticas redistributivas importantes en muchos de los países de América del Sur, pero los sectores populares subalternos y los estratos medios reclaman más. No poder atenderlos implica un riesgo.

Estas demandas también se presentan en América Central, México y el Caribe, donde la crisis de los EEUU, el principal referente, golpea sobre la maquila, las remesas y el turismo y además cierra la válvula de escape migratoria. En relación a esto el problema mayor es atender situaciones críticas. Estas continuarán más allá del éxito y la mejora que se percibe en muchos de los estratos populares de la población al sur del Río Bravo.

El riesgo asociado a la expansión necesaria del sistema educativo es sustancial. Hay una generación "ni-ni", de jóvenes que no trabajan ni estudian, muchos de los cuales ni siquiera han culminado el ciclo secundario, que considera que los saberes transmitidos son inútiles. Además devienen "inempleables". Muchos de estos "ni-ni" en realidad son parte de un estrato marginal, "lumpen consumidor", que espera que lo atiendan, y que no tiene posibilidades, ni iniciativa, ni ganas de ascender socialmente. La creciente existencia de una cultura parasitaria, que espera que organismos estatales produzcan subsidios y ayudas mediante transferencias constantes, constituye otro de los riesgos para la estabilidad. Se asocia también este problema con el contexto de la inseguridad reinante en las ciudades de la región, donde vive la mayoría de la población de toda la región.

La clave de la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana apunta a la estabilidad. En la actualidad, ella depende del manejo de los efectos de la ampliación de los conceptos de ciudadanía y participación que han encontrado como actor a una masa de ciudadanos, que es difícil de clasificar o encasillar en las categorías clásicas. Este actor se expresa de diversos modos, sea en manifestaciones en la calle tradicionales, o en forma de actos relámpago, descentralizados, cortes de vías de comunicación, etc., a los que se

concorre por convocatoria que utilizan las redes sociales digitales como Facebook o Twitter. Buscan crear un clima propicio para promover sus reivindicaciones, promueven nuevas formas de expresión y de compartir espacios de poder. En la práctica se expresan en muy diversas formas, acorde con el contexto de cada país. Pueden ser los piqueteros de Argentina, presentes desde 2001, con muy diversas reivindicaciones, que van desde la obtención de subsidios, la ocupación de tierras urbanas o la protesta, cuyo rango es muy amplio. Puede ir desde lo que consideran agresiones al medio ambiente, a la manifestación contra la inseguridad urbana imperante.

Como resultado vemos nuevos experimentos de ingeniería institucional. Bolivia ha comenzado a recorrer el camino de un Estado conformado por multinaciones y multiculturas, que se solapan en el mismo territorio y debe incluir pautas de acción político institucional y cultural contradictorias.

En Ecuador se promueve una “revolución ciudadana”, que está encarnada en la figura de su líder que también apuntó a un modelo de refundación, cuyo resultado, por el momento supone el predominio del poder ejecutivo sobre los restantes poderes. En lugar de construir una democracia con garantías para todos los sectores (una poliarquía), se busca imponer el principio de la mayoría popular que se supone que líder logra expresar.

En Venezuela, una nueva institucionalidad, se centra también en la figura de su líder y presidente. Basada en la renta petrolera, las políticas públicas apuntan a tratar de imponer un nuevo tipo de “revolución socialista”, cuyos contenidos son borrosos. Por el momento sólo se ha visto la consolidación del poder del líder, pero no se sabe cuanto puede durar esta situación que, institucionalmente, es bastante inestable y conlleva gérmenes de desestabilización.

En una región como la latinoamericana donde quedan pocos sistemas de partidos, donde los Congresos tienen poco poder efectivo y es escasa la confianza de la ciudadanía, sólo los éxitos económicos, permiten ver con optimismo el futuro. La gran crisis mundial, iniciada en el 2008, tuvo escaso impacto en el sur, dividiendo claramente a la región en dos partes.

La posibilidad de que el riesgo de desestabilización vuelva a parecer está siempre latente. Sin embargo, con optimismo se ha visto la multiplicación en la creación de foros e instancias de discusión, que han permitido desactivar conflictos entre Estados, haciendo que la principal preocupación pase por las escenas domésticas.

Allí el gran punto es cómo controlar los grados de inseguridad pública. Dos grandes líneas se contraponen. Una apela a la participación ciudadana, a la expansión de políticas preventivas, pero tiene como contrapartida la necesidad de atender ingentes problemas -que van desde las políticas demográficas al acondicionamiento urbano; pasando por el empleo y la educación-, que hacen y vuelven borroso el objetivo concreto de alcanzar los niveles de seguridad que demanda la democracia en la región.

Otra visión, es macerada, pero asimismo peligrosa, que se resume en las ideas de “mano dura” o aún “mano súper dura”, de escaso éxito. Un tema que no abandonará la agenda de discusión por largo tiempo. De igual forma, también acompañarán a América Latina de forma prolongada los riesgos de desestabilización, de erosión de la democracia y la cohesión social, que supone uno de los mayores desafíos a la gobernabilidad. Abordar los desafíos reseñados desde la política es esencial para el desarrollo y la democracia.

Desarrollo: Medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática¹

Josette Altmann ²

La gobernabilidad se entiende como una articulación de intereses. No es técnica, es política. Es gestión de conflictos. No sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de éstos con el sistema político.³

El Estado es el principal responsable en la consecución de la gobernabilidad democrática, sin embargo, la acción de las instituciones gubernamentales debe ser reforzada por una sólida vigilancia y participación de la sociedad civil. Dentro de toda la gama de actores e instituciones que contribuyen con la gobernabilidad, cabe señalar algunos que juegan un papel relevante.

Actores principales en la construcción de la gobernabilidad y la convivencia democrática

- *Órganos de rendición de cuentas / accountability*

Estos órganos funcionan como un sistema de frenos y contrapesos con respecto a otras instituciones gubernamentales, además potencian una mayor participación de la sociedad civil al exigir de ésta una actitud de vigilancia con respecto a las autoridades públicas. A su vez contribuyen con la gobernabilidad a través de la promoción de la transparencia en las instituciones públicas y la generación de confianza, pues brindan suficientes mecanismos para probar la fiabilidad o no de confiar en determinada institución.

Existen tres tipos de “accountability”: 1) Horizontal: la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales en relación con actos

1 Documento preparado para el Seminario Teórico sobre Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina. FLACSO-Argentina, Buenos Aires, Argentina, 24 y 25 de febrero de 2011.

2 Coordinadora Regional de Cooperación Internacional, FLACSO-Secretaría General.

3 Rojas Aravena, Francisco. (2004) “*Democracia y gobernabilidad en América Latina.*” En: *Papeles* No. 86, p. 110.

u omisiones de otros agentes del Estado; 2) Vertical electoral: elecciones libres y justas; y 3) Societal-vertical: mecanismo no electoral de control, que descansa en las acciones de un conjunto de asociaciones y movimientos.

- *Sociedad civil fortalecida*

Beneficia la gobernabilidad por la mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación y a confiar en las instituciones. Se genera un mayor sentido de pertenencia con la comunidad y mayor solidaridad con los grupos excluidos, lo que facilita la suscripción de los pactos sociales.⁴

Los principales avances en esta área se han manifestado en la emergencia de nuevos movimientos sociales, tales como los movimientos de jóvenes, mujeres, ambientalistas, indígenas y personas con orientaciones sexuales diversas.

- *Medios de comunicación de masas*

Contribuyen con la gobernabilidad por su actitud de vigilancia y de denuncia de los actos de corrupción y otras acciones indebidas cometidas por oficiales de gobierno, así como de los diferentes estamentos de la sociedad (Iglesia, sindicatos, empresas, etc). Un avance de los medios ha sido el fortalecimiento de su actividad investigativa, pues han expuesto a la luz pública varios escándalos de corrupción en la última década.

También sirven como canal de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Además de ser los depositarios de una gran confianza por parte de la ciudadanía, se han constituido en el medio más utilizado por las personas para ser escuchadas por las autoridades.

Aspectos que intervienen en el desarrollo de la institucionalidad democrática

- *Desarrollo humano*

Por sí mismo crecimiento económico no se traduce en desarrollo. El problema es que los modelos de desarrollo en América Latina se han caracterizado por⁵: a) la desigualdad del modelo; b) mal ajuste externo permanente del modelo; y c) la explotación histórica de los recursos naturales. Un cambio de paradigma se hace necesario en la región que logre el salto del paradigma terminal al paradigma germinal.

El concepto de desarrollo entró en crisis al no proveer bienestar e inclusión social para el mayor número de personas. De ahí surge el nuevo concepto de “desarrollo humano”. Su objetivo es la generación de políticas públicas centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos. Ahora requiere agregársele las nuevas tecnologías y la innovación para que las brechas sociales disminuyan.

4 CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, CEPAL/AECI/SEGIB, 2007, p. 17.

5 Cecilia López cit. p. Altmann, Josette, (1998) Costa Rica en América Latina. *Historia Inmediata*. San José, Costa Rica, Flacso, 1998, p. 23. (1998)

- *Cohesión social*

Surge como noción integral y multidimensional que trasciende los temas de reducción de la pobreza como mera satisfacción de necesidades básicas y materiales, tomando en cuenta aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y étnicos en cada sociedad.⁶

Como concepto es complejo al tener una vertiente objetiva y otra subjetiva. La primera se refiere a la eficacia de los mecanismos de inclusión social como son el empleo, la educación, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los elementos subjetivos se basan en las percepciones de las y los miembros de una sociedad y se derivan del grado de confianza en las instituciones, la percepción de poseer una titularidad efectiva de los derechos ciudadanos y de sentir que pueden participar y formar parte de las instancias deliberativas.⁷

- *Capital social*

El capital social hace referencia a la construcción de redes y marcos amplios de cooperación. Los stocks de capital social se refuerzan a sí mismos y hacen que el capital social sea un recurso acumulable. Esto significa que la experiencia exitosa de asociación y cooperación en unas esferas después se pueden extender a relaciones de cooperación en otro tipo de actividades.

La adopción de este concepto vino a romper con el énfasis otorgado en las últimas décadas a los determinantes socio-económicos en la consolidación de las democracias. Renovó la importancia a lo que ocurre en la esfera política y visibilizó la importancia de la esfera cultural, pues la participación en asociaciones culturales también se empezó a mirar como fundamento importante de la democracia.

- *Confianza*

La confianza es el fundamento de toda relación social que no esté sustentada en la fuerza. Aumenta la complejidad social porque amplía las posibilidades de cooperación más allá del establecimiento de relaciones con personas conocidas, pero al mismo tiempo la reduce en la toma de decisiones dado que disminuye los costos de transacción y agiliza la toma de decisiones. También puede considerarse el punto de partida para la derivación de reglas para la conducta apropiada.⁸

- *Respeto a la diversidad*

Uno de los objetivos de la gobernabilidad es la convivencia democrática. La satisfactoria vida en comunidad contribuye con la cohesión social, la tolerancia, el buen vivir, la consolidación del sentido de pertenencia a redes más amplias, y al

6 Altmann, Josette. Comp (2009). *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito, Ecuador, FLACSO/Fundación Carolina, p. 12.

7 CEPAL, *Op. Cit.*, p. 17.

8 Luhmann, Niklas. (1996) *Confianza*. Barcelona, España, Editorial Anthropos/Universidad Iberoamericana de México DF/ Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, p. 154.

Estado en general. La convivencia social contribuye con la estabilidad socio-política, con la construcción de capital social y con la consecución de metas nacionales y regionales. No hay convivencia social sin respeto a la diversidad.

El problema en América Latina es que diversidad (principalmente diversidad étnica) y desigualdad han marchado juntas desde la época colonial. Las minorías socio-culturales (indígenas, afrodescendientes, mujeres, jóvenes, personas con orientación sexual diversa, minorías religiosas y migrantes) son escasamente reconocidas en el sistema político y en el proceso de toma de decisiones.

Desafíos y riesgos en la gobernabilidad y en la convivencia democrática en la región

• *Altos niveles de desigualdad, pobreza y desempleo*

El cumplimiento de los derechos económicos y sociales representa uno de los principales desafíos para la gobernabilidad democrática en la región. En promedio la mayoría de los países pueden ser considerados de renta media, no todos los ciudadanos gozan de una mínima calidad de vida debido a las persistentes inequidades. Las asimetrías a lo interno y entre los países de América Latina señalan diferencias en relación con el porcentaje de pobreza. Es así como Uruguay aparece como el país con el menor porcentaje con un 10,4%, mientras que Nicaragua y Honduras aparecen con las cifras más altas con un 61,9% y un 68,9% respectivamente.⁹

• *Bajos niveles de confianza*

En América Latina la confianza en las instituciones es baja. La Iglesia es la mayor depositaria de confianza (67% en 2010). Las otras instituciones privadas (empresa, bancos, medios de comunicación) gozan de mayor confianza que las instituciones públicas. Los medios de comunicación están en segundo lugar. En las instituciones públicas, la mayor confianza está depositada en las Fuerzas Armadas (45% en 2009) y la menor confianza, donde alcanza niveles bajos, está depositada en los Congresos y los partidos políticos (34% y 23% respectivamente en 2010).¹⁰

• *Discurso integracionista, fragmentación en la práctica*

Amenazas transnacionales como el crimen organizado, el cambio climático, las crisis financiera, alimentaria y energética y las pandemias como la de VIH/SIDA y AH1N1 repercuten negativamente sobre la gobernabilidad. Los Estados no están en capacidad de hacerle frente a estos desafíos de manera aislada. El mayor desafío que enfrenta la integración es poder convertirse en un proyecto básico más amplio, que busque consensos de largo plazo, establezca visión más latinoamericana con sociedades menos fragmentadas, cuente con la voluntad política de fortalecer

9 CEPAL. (2011) *Anuario estadístico de América Latina 2010*. Santiago, Chile, CEPAL. Disponible en: www.eclac.org.

10 Corporación Latinobarómetro. *Informes Latinobarómetro 2001-2010*. Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2001-2010. Disponibles en: www.latinobarometro.org.

la institucionalidad y en el que la supranacionalidad se afiance en un espacio comunitario que logre establecer vínculos sólidos entre desarrollo económico y cohesión social que se traduzcan en una gradual disminución de las asimetrías tanto a lo interno como entre los países de la región.¹¹

Gobernabilidad desde la perspectiva del desarrollo

El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no es el único factor en el desarrollo. La historia de América Latina ha evidenciado la necesidad de lograr de manera complementaria el desarrollo económico, el crecimiento y la productividad con el desarrollo social, la distribución de la riqueza y un mercado laboral con justicia social.

La política social no puede estar en aislamiento ni subordinación a la política económica. El desarrollo social no debe ser ya visto como residual al desarrollo económico. A través de las políticas sociales se debe potenciar el capital social y el capital humano.

Las políticas universales en torno a la educación, la salud, la seguridad social y la promoción del empleo son claves. Los ingresos recibidos a través del empleo son los que más contribuyen con la disminución de la pobreza, sin embargo cabe destacar que las políticas dirigidas hacia determinados grupos son necesarias, pues siempre habrá grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad que otros. En América Latina la vulnerabilidad tiene cara de mujer, de joven, de indígena o de afrodescendiente.

Estas políticas de corte universal se deben complementar adecuadamente con las políticas selectivas. Antes separadas, ahora se busca que ambas políticas sean parte de una misma estrategia, que permita que la acción de las políticas selectivas facilite el “enganche” de sus beneficiarios a las políticas universales.¹²

Según el ex diputado y el ex Ministro de Hacienda costarricense, Guillermo Zuñiga, “la economía de mercado es quizá el invento más eficiente que el hombre ha construido para producir riqueza, pero no para repartirla. Más aún, la economía de mercado, que tiene su lógica para acumular el capital en ese proceso de crecer y crear riqueza sacrifica enormes espacios de la sociedad, de la economía, de los recursos, incluido el ser humano, con tal de acumularla”.¹³ De ahí que se debe superar la falsa antinomia Estado vs mercado y se debe optar por la aplicación del concepto de desarrollo humano.

11 Altmann, Josette (2009) “*América Latina: ¿una región dividida o integrada?*”. En Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco Eds. *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?* Quito, Ecuador, FLACSO Ecuador/Ministerio de Cultura/Fundación Carolina, p.129

12 Rojas Aravena, Francisco y Altmann, Josette. Coord. “Efectos sociales de la crisis financiera en América Latina y el Caribe”. Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica, FLACSO/AECID, p. 27. Disponible en: www.flacso.org.

13 Zuñiga, Guillermo. (2009) “Políticas públicas y cohesión social. La política fiscal en Costa Rica.” En: Altmann, Josette. Comp. *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Quito, Ecuador, FLACSO/Fundación Carolina, p. 124.

El objetivo de un desarrollo humano adecuado es la generación de políticas públicas que estén centradas en las personas y no sólo en los indicadores económicos. Debe buscar el incremento de las potencialidades de elección, así como de las posibilidades de realización del individuo en sociedad a través de la satisfacción de necesidades materiales, acceso a oportunidades culturales y educacionales, goce pleno de libertades y derechos cívicos y amparo a su integridad física y a su dignidad individual.¹⁴

A este concepto cabe agregar el concepto de “desarrollo humano sustentable”. Este reconoce que el desarrollo está condicionado por las necesidades de crecimiento del sistema económico mundial determinado por las potencias, pero ha incorporado los retos de los problemas ambientales.¹⁵

Una gobernabilidad para el desarrollo depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales.¹⁶ Primero, el fortalecimiento político institucional. La capacidad de un Estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales; el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para implementar políticas eficaces. El segundo elemento es la búsqueda del desarrollo socio-económico y la integración social, es decir la generación de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas de la población. Finalmente, se debe promover un clima internacional que privilegie la resolución pacífica y negociada de conflictos. Lo anterior implica el fortalecimiento de los regímenes internacionales construidos sobre la base del multilateralismo cooperativo y la preeminencia del Derecho Internacional.

En suma, cualquier debate sobre gobernabilidad requiere una discusión sobre el concepto de “desarrollo” y el rol de las políticas económicas y sociales en la consecución del nuevo paradigma del desarrollo que se requiere para enfrentar los desafíos del nuevo siglo.

14 *Ibid.*, p. 189.

15 *Ibid.*, p. 188.

16 FLACSO-Chile (2004). *(Gobernabilidad en América Latina. Informe regional (2004))*. Santiago, Chile, FLACSO-Chile, pp. 14-15 y Rojas Aravena, Francisco. (2005) *La Gobernabilidad en América Latina: Balance reciente y las tendencias a futuro*. I Informe del Secretario General. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General, pp. 9-10.

Estado y desarrollo en Centroamérica¹

Luis Guillermo Solís Rivera ²

Estado Nación y sistema político: el predominio de los “poderes fácticos”.

Si bien casi todas las repúblicas centroamericanas tienen un origen común en la época colonial (excepciones hechas de Belice y Panamá), desde antes de la independencia ya se perfilaban especificidades muy marcadas en los Estados de la Capitanía General y sus estructuras de poder. Con la temprana república tales diferencias se profundizaron y, tras el período de guerras civiles que siguió a la ruptura política con España, produjeron un entorno que se fragmentó con relativa rapidez a partir de 1838 pese a los numerosos pero también infructuosos intentos de recrear la Federación.³

El producto resultante de este devenir, fue un conjunto de Estados Nación estructuralmente débiles, dominados por oligarquías mineras y agro exportadoras –primero vinculadas a la explotación de tintes naturales y después del café– que hipotecaron el manejo del gobierno a los militares. Esta circunstancia produjo una temprana diferenciación entre “los que mandaban” y los que “gobernaban”, excepción hecha de Costa Rica en donde unos y otros eran los mismos, algo probablemente asociado con la escasez de factores de producción y la temprana asociación de la economía del país al mercado mundial.⁴ No fue sino hasta el proceso de normalización política y democratización de los años 1990, que este patrón cambió de manera perceptible.

Hay que hacer notar a este respecto, por lo tanto, que el Estado Nación en Centroamérica nace asociado a grupos de interés que, desde “afuera”, se las ingeniaron siempre para controlar las instituciones claves del gobierno o bien para incidir en ellas de manera directa a favor de sus intereses particulares. Ello explica, con la posible excepción del caso costarricense, la debilidad de la estructura

1 Position paper preparado para el Seminario Internacional *La década latinoamericana: Visiones de desarrollo e inserción global*, organizado por la Secretaría General de FLACSO. 26 de abril 2011. San José, Costa Rica

2 Profesor Catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

3 Lee Ralph Woodward Jr. (1990), *Central America: a Nation Divided*, New York: Bantam Books

4 Stone Samuel (1993), *El legado de los conquistadores*, San José: EUNED

institucional de los Estados centroamericanos, siempre presa de los poderes fácticos más interesados en la protección de sus intereses económicos y la salvaguarda de su predominio político, que el “bien común” proclamado por las teorías republicanas tan en boga en Europa o los EEUU a lo largo del siglo XIX.⁵

La influencia de los poderes fácticos en el Estado centroamericano vino acompañada de tres factores concomitantes que los potenciaron. El primero es el centralismo, heredado de España pero promovido y profundizado por los militares en un esfuerzo por aumentar su poder y control sobre la población. El segundo – subproducto del primero – es el autoritarismo, que se manifiesta en la represión y el uso indiscriminado de la violencia contra la población con saña singular. El tercero es la corrupción, fenómeno de múltiples facetas, grados y expresiones que ha tenido como eje articulador el uso de los recursos públicos con fines de ganancia privada y que en última instancia facilita la cooptación del Estado y sus funcionarios por los grupos de interés y de presión.

Este desafío histórico no se superó tras la firma de los acuerdos de paz bajo el espíritu de Esquipulas. El advenimiento “democrático” no sólo no fue capaz de modificar siglos de influencias fácticas sobre el Estado. Tampoco las evitó y más bien terminó asumiéndolas como parte de la gestión de la cosa pública. Quizá no haya ejemplo más elocuente –y también más perverso aunque no único– de esta tendencia que el accionar del crimen organizado en la región. Pocas veces es posible ver con tanta claridad los límites del Estado Nación frente a un fenómeno ilegal tan potente. La debilidad del Estado, su anomia sistémica, su incapacidad de controlar el territorio y de ejercer sobre éste el uso legítimo de la fuerza, y sobre todo su vulnerabilidad frente a la penetración (primero) y el control (después) de crecientes espacios públicos por parte de las organizaciones criminales, son todas disfunciones que reflejan una larga historia de atropellos institucionales que finalmente le han hecho colapsar.

En ese contexto histórico de Estados hiper autoritarios pero débiles en lo estructural y altamente vulnerables frente a las fuerzas de los mercados internacionales, los procesos de desarrollo regional terminaron siendo también muy limitados, frágiles y dependientes.

Estado Nación y modelos de desarrollo.

Desde la época colonial hasta el presente, la pequeñez de los países del Istmo así como su estructura productiva impidieron tanto el desarrollo de amplios mercados locales (que sí pudieron potenciarse en México o Colombia) como la aparición de un sector industrial vigoroso y relativamente autónomo. A ello se sumaron los tipos de productos de exportación predominantes una vez terminada la fase extractiva de oro y plata –siempre en cantidades pequeñas comparadas con las de otras regiones– los cuales terminaron convirtiéndose en monocultivos agrícolas: primero el tabaco y los tintes naturales, después el café y la caña de azúcar, y finalmente el banano.⁶

5 Fonseca Elizabeth (1995), *Centroamérica: su historia*, San José: FLACSO

6 Pérez-Brignoli Héctor (2003), *Breve historia de Centroamérica*, Madrid: TECNOS

Esta dependencia agudizó el sometimiento de los países del área a los poderes externos, y particularmente a finales del siglo XIX a los intereses y visiones de los EEUU, potencia hemisférica en ascenso que desplazaría definitivamente a los británicos y se convertiría en la fuerza internacional hegemónica en la zona a partir de entonces y hasta nuestros días.

La dependencia económica, comercial y financiera de Centroamérica por lo tanto la convierte en una región altamente condicionada por los vaivenes de las corrientes internacionales, y por lo tanto sujeta a ciclos de prosperidad y crisis recurrentes que en ocasiones producen consecuencias funestas para los sistemas productivos locales.

Conviene recordar a este respecto cómo la globalización y la consolidación del libre comercio (fenómenos ambos que pueden ejemplificarse en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Centroamérica, la República Dominicana y los EEUU), ha terminado por afianzar esta condición histórica de dependencia y vulnerabilidad. Hoy, la región entera se ve atada a un mercado enfermo cuya recuperación, previsible aunque lenta en el mediano plazo, no está asegurada en el largo.⁷ Más allá de lo que esto significa en términos de los intercambios comerciales, que en estos momentos son lentos y se encuentran muy afectados por fenómenos no necesariamente vinculados al estado de la economía estadounidense, el dilema que a Centroamérica le plantea el TLC es abrirse todavía más, valga decir, diversificar sus vínculos comerciales y económicos de manera tal que los riesgos asociados a la mono dependencia con los EEUU, puedan matizarse y, de esa forma, reducir la posibilidad de una recesión más permanente.⁸

Pero la dependencia no es sólo comercial. También lo es financiera, alimentaria, energética. Esta condición por lo tanto afecta a una multitud de sectores productivos y sociales, desde los consumidores de tortillas y pan (que han tenido que pagar los altos precios del trigo y el maíz importado y que incluyen a los sectores más pobres de los pobres de Centroamérica), hasta los exportadores agrícolas afectados por la abrumadora liquidez en los bancos que es usada para promover el consumo pero no para asegurar la inversión productiva. Semejante contexto se ve agravado por el elevado costo del petróleo y su directo impacto en la calidad de vida de países que todavía dependen enteramente de importaciones de crudo, algunos de los cuales también lo usan como principal fuente de generación eléctrica.

Evidentemente la región ha atravesado por ensayos “autonomistas” de diverso cuño, desde los esfuerzos realizados al calor de la doctrina de sustitución de importaciones en los años 1960 (que resultó bastante exitosa durante una década al promover procesos de urbanización y modernización política que se malograron posteriormente, tras una década de auspiciosos indicadores de crecimiento regional), pasando por la generalizada presencia de las maquilas textiles (consideradas el primer paso hacia la constitución de economías mucho más dinámicas según la experiencia de la India y los “Tigres” del Sudeste Asiático) hasta la generalización

7 Dierckxens et al Wim (2010), *Siglo XXI: crisis de una civilización*, San José: DEI.

8 Estrada María Flores y Hernández Gerardo (eds.) (2004), *TLC con los EEUU: contribuciones para el debate*, San Pedro: UCR

de propuestas de diversificación agropecuaria que prevalecieron en un marco de promoción de las exportaciones, a lo largo de los años 1990. Fueron precisamente esos experimentos, especialmente los últimos que se produjeron en un marco de creciente normalidad política, los que hicieron despertar una vez más la esperanza de una Centroamérica enganchada al carro del progreso que preludiaba la Paz de Esquipulas. La presencia de la planta de microprocesadores de INTEL en Costa Rica, el anuncio de la expansión del Canal de Panamá, el impacto evidente de los inmensos flujos de remesas de centroamericanos en el exterior y la prometedora oleada de inversiones extranjeras directas en las economías del área, fueron todos elementos que alimentaron esa ilusión.

No obstante ello, el peso de la globalización pudo más que dichos factores positivos, en especial porque la apertura no contó con un referente institucional lo suficientemente fuerte y desarrollado que pudiera ordenarlo al interior de cada país. Desprovistos de una estructura estatal solvente y eficaz, carentes de recursos humanos bien capacitados y disponibles para asumir las tareas mejor remuneradas que ofrecía la incipiente industria de servicios, con sistemas políticos dominados por la corrupción y los innumerables conflictos de intereses entre lo público y lo privado, los países del área pronto se vieron superados por su contexto. Fue así como se produjo uno de los resultados más paradójicos en la historia reciente de Centroamérica: si bien los índices de pobreza pudieron reducirse a lo largo de una década de crecimiento sostenido, no ocurrió lo mismo con los de la desigualdad, la cual alcanzó umbrales sin precedentes incluso en los países más insospechados del área, como lo son Costa Rica y Panamá.⁹

Lo que sí ha quedado claro en estos últimos veinte años, empero, es que las élites empresariales del Istmo, originalmente ancladas en el sector agro exportador, sufrieron una notable mutación como parte del proceso de apertura. En efecto, diversificadas y fortalecidas por la expansión de la industria inmobiliaria, el consumismo de nuevas clases medias y el advenimiento de un vigoroso mercado financiero regional, los antiguos terratenientes no sólo volcaron su histórico patrimonio en el sector de los servicios sino que hicieron de toda la región –ya no sólo de sus espacios nacionales- su ámbito de trabajo e inversión. Ello produjo nuevas dinámicas económicas y productivas al tiempo que alteró el perfil empresarial centroamericano convirtiéndolo en lo que en su momento alguien llamó la fuente de “la integración real” de Centroamérica.¹⁰

Para concluir, conviene entonces indicar que Centroamérica es hoy una de las regiones más abiertas del mundo (en términos comerciales y financieros), y por lo tanto también una en donde la transnacionalización se ha convertido en uno de las características más predominantes de la economía del área. La consecuencia inmediata de este fenómeno, además de una desregulación acelerada que tiene su máxima expresión contemporánea en Panamá, es el aumento de la vulnerabilidad de todo el Istmo ante la especulación financiera en los mercados internacionales.

9 Programa Estado de la Nación (2008). *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación

10 Segovia Alexander (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*, San José: Fundación Friedrich Ebert

Especulación que, como ya se mencionó arriba, tiene expresiones directas en la vida cotidiana de las personas de menor ingreso en todos los países del área.

En suma y para todos los efectos, Centroamérica continúa maniatada por la dependencia externa y, por esa razón, sujeta a fenómenos que no siendo producidos por ella igual terminan afectándola de manera dramática e incontrastable.

En conclusión: Estado, modelo de desarrollo y democracia en Centroamérica.

Al igual que en el resto de América Latina, el Estado centroamericano, excepción hecha de Costa Rica por las razones ya apuntadas, ha sido por lo general débil y se ha visto recurrentemente sometido a la influencia de poderes fácticos los cuales, desde el exterior, le han condicionado. El resultado neto de esta condición explica por qué la mayoría de las instituciones públicas son tan poco desarrolladas y carecen de la legitimidad, capacidad de convocatoria y de la solvencia técnica necesarias para gestionar de manera exitosa los procesos de toma de decisiones. Si a ello se suman los diversos modelos de desarrollo que se han implementado durante el último medio siglo, por lo general excluyentes y promotores de la desigualdad, se tiene como resultado una democracia deficiente, “de baja intensidad”, poco capaz de promover un salto cualitativo como el que Centroamérica requiere para colocarse en una posición de crecimiento económico irreversible.

Lo dicho anteriormente no desmerece, ni mucho menos, el enorme esfuerzo que durante las últimas dos décadas han realizado los diversos gobiernos centroamericanos para normalizar la situación política y estabilizar a sus países en el plano social. Centroamérica es hoy, con todas sus debilidades, violencias y asimetrías, mejor de lo que era a mediados de la década de 1980, en momentos en que tres países del área experimentaban insoportables conflictos armados internos. Ese es un patrimonio valioso que no debe subvalorarse. Sin embargo, tras veinte años de paz y de democracia electoral, la pregunta que todavía cabe hacerse es si ése estado de cosas es suficiente para hacer avances sustantivos en aras de desarrollar al Istmo de manera sostenible.

A ese respecto, y habida cuenta de los enormes desafíos que Centroamérica enfrenta tanto en el orden natural (desastres y sus consecuencias, por ejemplo), como en el social (inseguridad y violencia) o en el económico (superar la dependencia a un mercado “casi” único, el de los EEUU), pareciera que se necesitarán mucho más que elecciones libres y transparentes, respeto a la libertad de expresión, y alternabilidad en el ejercicio del poder para lograr el gran salto hacia el desarrollo como en su momento lo hicieron los llamados “Tigres de Asia”. Ello, por cierto, será impensable sin la ampliación y consolidación de las “clases medias” de la región que pese a los avances en el nivel de ingresos de los segundos y terceros quintiles de la mayoría de los países del área, siguen siendo pequeñas y débiles; obligadas como están a cargar con la mayor parte del peso tributario y apenas con acceso limitado a las oportunidades de educación, salud y crédito que resultan esenciales para su progreso social.

De allí la importancia de continuar señalando a la desigualdad como el mayor problema que la región centroamericana enfrenta. Desigualdad en el plano

económico y financiero, social y político pero también cultural, ambiental, y en otros derechos que son violentados cotidianamente por la discriminación etaria, étnica o de género. Eliminar o al menos reducir esa desigualdad, que con más o menos pobreza inhibe la posibilidad de acceder a una vida libre del temor y de la necesidad –como en su momento proclamó Boutros Gali- será la verdadera marca de la mayoría de edad de las sociedades centroamericanas de nuestro tiempo.

Presidentes

Laura Chinchilla
Fernando Lugo

Vicepresidentes

Danilo Astori

Ex presidentes

Carlos Mesa
Michelle Bachelet
Ricardo Lagos
Eduardo Frei
Ernesto Samper
Oscar Arias
José María Figueres
Rodrigo Carazo
Rodrigo Borja
Vinicio Cerezo
Martín Torrijos

Senadores

Arturo Núñez Jiménez

Ministros

Jeannette Sánchez

Exministros

Sergio Bitar
Alejandro Foxley
Aura Bolaños

**Presidentes y Secretarios Generales
de Organismos Internacionales**

Julia Olmo
Alicia Bárcena
Adalid Contreras
Enrique García
Alejo Ramírez
José Miguel Insulza
Juan Somavía
Jaime Vallauré
Rebeca Grynspan
Heraldo Muñoz
Enrique Iglesias
Juan Daniel Alemán
Irina Bokova

**Funcionarios de gobiernos
de organismos internacionales
y académicos**

Estefanía Laterza
Georgina Núñez
Francisco Estévez
Antonio Fernández
Gioconda Herrera
Beatriz Zepeda
Daniel Zovatto
Luiza Carvalho
Juan Rial
Josette Altmann
Luis Guillermo Solís

Francisco Rojas Aravena
Coordinador



FLACSO

**Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales**

Tel.: 506+2253-0082

Fax: 506+2234-6696

Apdo. Postal 5429-1000
San José, Costa Rica

www.flacso.org

