

La nueva agenda de desarrollo de América Latina

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

La nueva agenda de desarrollo de América Latina

Coordinación

Ugo Pipitone

Centro de Investigación y
Docencia Económicas (CIDE), México

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de
Estudios Internacionales (ICEI), Madrid

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO



De esta edición

AECI (Agencia Española de Cooperación Iberoamericana)
Fundación Carolina

De los textos

sus autores

Diseño: Alberto Corazón / Investigación Gráfica s.a.

Maquetación: Macarena Guerrero / Investigación Gráfica s.a.

Imprime: Nombre de la imprenta

NIPO:

Depósito Legal:

ISSN:

Consejo Asesor

Victoria Abellán. Universidad de Barcelona – España. **Manuel Alcántara.** Universidad de Salamanca – España. **José Antonio Alonso.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Judith Astelarra.** Universidad Autónoma de Barcelona – España. **Alicia Bárcena.** Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas. **Juana Bengoa.** Plataforma 2015 y más – España. **Fernando H. Cardoso.** Instituto Fernando Henrique Cardoso – Brasil. **Adela Cortina.** Universidad de Valencia – España. **Celestino del Arenal.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Ligia Elizondo.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Joaquín Estefanía.** Universidad Autónoma de Madrid – España. **Rebeca Grynspar.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Enrique Iglesias.** Secretaría General Iberoamericana. **José Miguel Insulza.** Organización de los Estados Americanos. **Ricardo Lagos.** Fundación Democracia y Desarrollo – Chile. **Nora Lustig.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Otilia Lux de Coti.** Foro Indígena de la Organización de las Naciones Unidas – Guatemala. **José Luis Machinea.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Chile. **José Antonio Ocampo.** Vicesecretaría General de la Organización de las Naciones Unidas. **Francisco Rojas Aravena.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Costa Rica. **Virginia Vargas.** Fundación Flora Tristán – Perú

Consejo de Redacción

Joaquín Arango. Universidad Complutense de Madrid – Instituto Universitario Ortega y Gasset – España. **Marta Arias.** Miembro del Consejo de Cooperación – España. **Miguel Barroso.** Casa de América – España. **Aurora Díaz-Rato.** Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI – España. **Soledad Gallego.** Diario “El País” – España. **Néstor García Canclini.** Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa – México. **Milagros Hemando.** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – España. **Mónica Hirst.** Universidad Torcuato Luca di Tella – Argentina. **Marcela Lagarde.** Universidad Nacional Autónoma de México. **Alfons Martinell.** Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI – España. **José M^a Medina.** Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo – España. **Alfredo Moreno.** Fundación Carolina – España. **Ludolfo Paramio.** Consejo Superior de Investigaciones Científicas – España. **Teresa Rodríguez.** Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – México. **Liliana Rojas.** Center for Global Development - USA. **Amelia Valcárcel.** Universidad Nacional de Educación a Distancia – España.

Directores

Rosa Conde. *Fundación Carolina*

Juan Pablo de Laiglesia. *AECI*

Secretario del Consejo de Redacción

Ignacio Soletó. *CeALCI – Fundación Carolina*

Coordinador Técnico

Alfonso Gamo. *CeALCI – Fundación Carolina*

Índice

Presentación

Rosa Conde y Juan Pablo de Laiglesia.
Directores, Pensamiento Iberoamericano _____ 13

Introducción

Ugo Pipitone y José Antonio Sanahuja _____ 19

PRIMERA PARTE: LA AGENDA DEL DESARROLLO

1. Salir del atraso en América Latina. **Ugo Pipitone**
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México D.F. _____ 25
2. Ideas para una agenda de desarrollo. **José Luis Machinea**
*Comisión Económica para América Latina y el Caribe
de Naciones Unidas (CEPAL), Santiago de Chile* _____ 41
3. Regionalismo e integración en América Latina:
balance y perspectivas. **José Antonio Sanahuja**
Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid _____ 75
4. Pobreza, desigualdad y cohesión social:
más allá de los Objetivos del Milenio. **Anna Ayuso**
Fundación CIDOB, Barcelona _____ 107
5. Género, desarrollo y feminismo en América Latina. **Marta Lamas**
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México D.F. _____ 133

6. Migración y desarrollo en América Latina:
¿círculo vicioso o círculo virtuoso? **Erika Ruíz Sandoval**
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México D.F. _____ **153**
7. Seguridad ciudadana en América Latina:
un bien público cada vez más escaso. **Fernando Carrillo-Flórez**
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Representación en Europa, París _____ **181**
8. Los desafíos del desarrollo sostenible
en las economías abiertas de América Latina y el Caribe. **Marianne Schaper**
*Comisión Económica para América Latina y el Caribe
de Naciones Unidas (CEPAL), Santiago de Chile* _____ **199**

SEGUNDA PARTE: PERSPECTIVAS NACIONALES

9. A Integração sudamericana e a Agenda Brasileira de Acordos Preferenciais
de Comércio: Avaliação e Perspectivas. **Lia Valls Pereira**
Instituto Brasileiro de Economia, (FGV), Rio de Janeiro _____ **217**
10. Democracia y desarrollo en Chile:
el aprendizaje institucional de las reformas. **Esther del Campo**
Universidad Complutense de Madrid (UCM) _____ **237**
11. Energía y desarrollo en Sudamérica:
opciones para Bolivia y Venezuela. **Susana Beltrán y Esther Zapater**
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) _____ **265**

RESEÑAS

- A. Aníbal Pinto, por *Carlos Fredes* _____ **287**
- B. Declaración de Salamanca _____ **295**
- De autores _____ **305**

Rosa Conde Juan Pablo de Laiglesia

En el año 1982 apareció la revista *Pensamiento Iberoamericano* para tratar la actualidad de América Latina desde una perspectiva de economía política, tarea que se realizó durante quince años. Ahora, dos décadas y media después del nacimiento de su cabecera y tras ocho de silencio, vuelve a editarse *Pensamiento Iberoamericano* con el objetivo de abordar los asuntos más trascendentes del desarrollo a un lado y otro del Atlántico, esta vez desde una visión de economía política complementada por otras perspectivas de análisis, que entendemos demandan los tiempos que vivimos actualmente.

El primer número de la revista se tituló “El retorno de la ortodoxia” y el tema era significativo del momento que estaba viviendo entonces América Latina. Se acababa el ciclo expansivo del crédito internacional, los años del dinero barato y abundante llegando a la región, y era el primer momento de la crisis de la deuda, que marcó la década de los ochenta. Se entraba en una etapa de austeridad económica y ajustes en los aparatos públicos de países sobreendeudados y que habían vivido, dadas las facilidades ofrecidas por el desordenado mercado del crédito privado, años de abundancia de financiación internacional.

Los años ochenta transcurrieron a la búsqueda de la ortodoxia que *Pensamiento Iberoamericano* esbozaba en su primer número, en una situación que bordeaba la depresión económica y que llevó a hablar de la década perdida del desarrollo. Al final de los ochenta se había alcanzado la meta de una macroeconomía más sana, pero se vivieron años también de estancamiento económico, aumento de la pobreza y una sensible disminución en la provisión de servicios

públicos. Época esta en la que se produjo una sobresaliente transferencia neta de capital hacia el exterior que desfinanció a América Latina, pero no redujo la magnitud del endeudamiento exterior, que se duplicó. En los ochenta se concedió, además, una especial prioridad a la reducción de los aparatos estatales y administrativos, tras lo que se entendió como una etapa de hipertrofia, y se dio un fuerte impulso a la inserción de América Latina en la economía global, promoviendo la liberalización financiera, cambiaria y comercial.

El balance de la década, negativo pese a la estabilización, planteaba la cuestión de la posible compatibilidad entre ajuste, apertura externa, austeridad fiscal y reducción del tamaño del estado, por un lado, y crecimiento económico y desarrollo social por otro. Por su parte, la CEPAL, coeditora de la revista durante la mayor parte de su andadura, lanzó su propuesta de transformación productiva con equidad. Ya en la década del noventa, resultó relevante la aparición del primer Informe sobre Desarrollo Humano, elaborado por el PNUD, y que planteaba con la mayor claridad la importancia de hacer compatibles el crecimiento económico con mayores cotas de desarrollo social.

Desde un punto de vista estrictamente económico, la gestión de las relaciones con los mercados internacionales pasó en los noventa a un primer plano, y la inversión extranjera directa fue entendida como el factor clave para el desarrollo. El retorno de un ciclo alto de la economía global trajo de nuevo recursos a la región, esta vez en forma preferente de inversión extranjera, pero también de crédito, y de manera mucho más selectiva y concentrada geográficamente.

Hasta el último tercio de la década no comenzaron a ser claros los síntomas de agotamiento de ese nuevo ciclo de financiación internacional, y para entonces la dependencia de los mismos ya era notable en los países de América Latina. Aparecieron también los primeros avisos en forma de crisis de los problemas que la alta volatilidad de los modernizados mercados de capitales iba a traer a la región. México, igual que sucediera en 1982 con la crisis de la deuda, dio el primer aviso en 1994.

La revista dejó de aparecer en 1998, cuando las perspectivas económicas seguían siendo positivas, pese a los riesgos de las crisis financieras. *Pensamiento Iberoamericano* editó un último volumen extraordinario en 1998, recogiendo las conferencias y comentarios de la Conferencia del Banco Interamericano de Desarrollo de aquel año, titulado "América Latina después de las reformas". El número realiza una revisión de los resultados alcanzados por las reformas económicas acometidas en la región desde los años ochenta, ofreciendo un balance desigual, con una recuperación del crecimiento económico que, sin embargo, era menor que el

de otras regiones e insuficiente para permitir alcanzar las necesarias metas sociales de reducción de la pobreza y la desigualdad. Unos resultados que se tratan también analizando qué habría pasado sin las reformas, con la conclusión principal de que la situación habría sido peor aún.

Desde 1998 muchas cosas han sucedido. Notables cambios políticos y también acontecimientos económicos muy relevantes. Desde entonces, la región pasó por su más profundo ciclo de transferencias netas negativas del crédito internacional. Los ciclos parecen haberse acortado sensiblemente, y tras una fase de declive entre 1997 y 2002, en las que se vivieron entre otras las crisis financieras de Brasil, Uruguay, Ecuador o Argentina, desde 2003 hasta la actualidad hay un nuevo ciclo de bonanza económica relativa que en 2006 parecería estar llegando a su fin, a falta de conocer con claridad, entre otras cosas, las perspectivas del mercado energético en la región y en el mundo. Un ciclo que, nuevamente, no ha venido acompañado de logros tangibles en términos de reducción de la pobreza o de la desigualdad.

En estos años han avanzado las negociaciones de liberalización comercial sin resultados demasiado alentadores. Desde el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), hoy postergado, pasando por el acuerdo para Centro y Norteamérica (CAFTA) suscrito en 2005, o los tratados de libre comercio bilaterales suscritos o en negociación por algunos países con los EEUU o la UE. Además, un factor económico ha entrado en juego con redoblada fuerza: la llegada de remesas a la región, que desde 1998 hasta el presente casi se han triplicado, superando ya los 42.000 millones de dólares. Un aumento derivado de las crecientes migraciones latinoamericanas, que se han dirigido significativamente a España, además de su tradicional destino de los EEUU, y de los lazos de dependencia familiares, más fuertes en etapas de incertidumbre como la actual.

Pero desde un punto de vista político, el malestar instalado de manera mayoritaria en las sociedades latinoamericanas por el funcionamiento de sus democracias y por el limitado alcance, en términos de cambio social, de las fases de progreso económico, ha dado lugar a un nuevo escenario. Los partidos tradicionales han dilapidado la confianza popular, y el continente está viviendo un giro a la izquierda, a veces desde plataformas políticas más tradicionales, y otras, desde movimientos sin estructuras de partido o a partir únicamente de liderazgos personales.

En el mencionado número de *Pensamiento Iberoamericano* de 1998 ya se señalaba la importancia de fortalecer las instituciones, en el sentido de Douglas North, para alcanzar logros en materia de desarrollo y hacer compatibles el crecimiento económico con el progreso social. Ese elemento, que no fue considerado parte del Consenso de Washington, es hoy elemento central en los diagnósticos y recomendaciones del propio Banco Interamericano de Desarrollo, que

le ha dedicado su informe anual de 2006, o del Banco Mundial. También en 1998 se hacía referencia en *Pensamiento Iberoamericano* a la capital importancia de la educación, por una parte, y de las políticas fiscales por otra, elementos que no han perdido, ni mucho menos, actualidad.

Una de las conclusiones más claras que pueden extraerse es que hay una extendida preocupación por la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad como piedras angulares de un desarrollo económico y social tanto tiempo postergado en la región, y que es necesario entonces alcanzar mayores cotas de crecimiento económico y una mejor distribución de la riqueza.

Ello invita a que la nueva etapa que ahora se abre en *Pensamiento Iberoamericano* mantenga su énfasis en la economía política, pero pretenda incorporar otras perspectivas de análisis de la realidad, sociológicas y culturales. Parece conveniente que el primer ejercicio que se proponga la revista en su nueva época sea revisar la agenda de desarrollo de la región en el presente, transcurridos estos años. Una agenda donde persisten temas antiguos –integración regional, financiación internacional, pobreza o desigualdad– pero aparecen con fuerza otros nuevos, como las migraciones, las instituciones o la cuestión energética.

Desde hoy *Pensamiento Iberoamericano* será una revista de la Agencia Española de Cooperación Internacional editada desde la Fundación Carolina. Será codirigida, en consecuencia, por el Secretario General de la AECl, Juan Pablo de Laiglesia, y por Rosa Conde, directora de la Fundación Carolina. Y contará con un Consejo de Redacción y un Consejo Asesor integrados por personas de reconocido prestigio que nos permitan abordar los temas del desarrollo en Iberoamérica desde diferentes disciplinas y perspectivas.

Confiamos en que, con el esfuerzo de todos, *Pensamiento Iberoamericano* se constituya de nuevo en un foro de análisis y pensamiento creativo para entender mejor la realidad iberoamericana y plantear las propuestas y discusiones más pertinentes para la necesaria transformación económica y social de la región.

Ugo Pipitone
José Antonio Sanahuja

México D.F. y Madrid
diciembre de 2006

Mientras nos vamos acercando a los dos siglos de vida independiente en gran parte de América Latina, resulta evidente que la región sigue estando lejos de alcanzar los niveles de bienestar propios de las áreas más desarrolladas del mundo. Los cambios estructurales de las últimas dos décadas han sido ciertamente importantes, sobre todo en las orientaciones de la política económica, pero aún están por verse sus efectos sobre el crecimiento y la cohesión social. En una perspectiva histórica de larga duración —la *longue durée* de F. Braudel— se han sucedido distintos ciclos de modernización, unos a otros, en “larga duración” sin que ninguno de ellos haya logrado que la región deje atrás las fuerzas centrípetas de un atraso que ha cambiado sus formas, pero ha conservado gran parte de la sustancia. Una mezcla cambiante de los mismos factores, y en particular, la baja calidad de las instituciones, la elevada segmentación social, la vulnerabilidad ante el cambiante contexto internacional, la aguda heterogeneidad productiva, la escasa capacidad de ahorro, la fragilidad democrática y las grandes masas de personas condenadas a la pobreza. América Latina es un “Lejano Occidente” cíclicamente atravesado por cambios que, sin embargo, no alteran un cuadro general del que los rasgos señalados son los trazos esenciales.

Los procesos de desarrollo parecen, en parte, indescifrables. No hay fórmulas fijas, y dependen del equilibrio variable de factores que se ajustan en contextos históricos cambiantes. Por ello, es difícil determinar por qué América Latina, a pesar de registrar avances en varios ámbitos, se resiste a emprender la andadura que conduce a la elusiva meta del desarrollo. Si se observa la región con perspectiva histórica, encontramos aceleraciones y frenazos bruscos, en distintos

ciclos políticos, y dificultades para establecer rumbos firmes de convergencia interna e internacional. Pareciera que los cambios no pudieran inducir un circuito de retroalimentación capaz de establecer y consolidar mecánicas, automatismos y “círculos virtuosos” de naturaleza endógena. En ese escenario destacan dos continuidades en estrecha relación simbiótica: la baja calidad institucional y la aguda segmentación social, antes primordialmente rural, ahora crecientemente urbana ¿Cuál es la variable independiente? ¿Existe un “primum mobile” en el que se pueda incidir para eliminar los obstáculos que se han interpuesto históricamente al crecimiento sostenido, a la cohesión social y a la sostenibilidad ambiental? En tal caso, ¿cuál es? Tal vez no exista ninguno, sino una maraña de concausas que, con el tiempo, se han hecho más resistentes al cambio.

Una cosa es cierta: el pasado sigue gravitando sobre el presente como recordatorio de tareas incumplidas o cumplidas de manera no satisfactoria. En la segunda mitad del siglo XIX la región protagoniza un prolongado ciclo de consolidación institucional conservando estructuras económicas semicoloniales; en las décadas centrales del siglo XX se activa una brusca aceleración industrial sobre bases agrarias quebradizas y, desde hace dos décadas, se enfrenta al reto de acelerar procesos de regionalización en un contexto global en el cual el estado nacional pierde centralidad, al mismo tiempo en que, sin embargo, ese mismo estado aún no es capaz de cumplir la tarea de la integración nacional. En otros términos, pareciera que América Latina es empujada cíclicamente a dar nuevos pasos adelante, sin haber consolidado los pasos previos. Una historia antigua que sigue actual.

Esta reflexión ha estado presente en la preparación de este primer número de la nueva época de *Pensamiento Iberoamericano*, que pretende realizar una radiografía del presente a través de temas que establecen al mismo tiempo cuestiones críticas no resueltas y retos para el futuro inmediato. El momento parece oportuno. Quedaron atrás paradigmas que, a menudo, fueron elevados a la categoría de dogmas, como el “Consenso de Washington”. Éste pudo corregir excesos monetarios o fiscales de la etapa anterior, pero no resolvió, y en algunos casos agravó, los problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, ahora en un escenario de globalización más exigente. Sin embargo, no ha aparecido ningún modelo dominante, lo que abre oportunidades para enfoques más pragmáticos y que respondan en mayor medida a las condiciones de la región. Es un momento de agendas abiertas y no de consensos cerrados.

Lo que pretende este número es analizar, de manera abierta, la agenda del desarrollo. Esa agenda se ha ampliado al incorporar cuestiones como la seguridad ciudadana o los flujos migra-

torios, que expresan cómo América latina se inserta en las complejas dinámicas de la globalización. Entre las aportaciones que se incluyen se encuentra el ensayo sobre el presente económico de la región y sus perspectivas en un contexto de reformas estructurales que quedan en la espera (J.L. Machinea) y un ensayo sobre el presente regional en la óptica de las experiencias más exitosas de salida del atraso en otras partes del mundo (U. Pipitone). También se aborda el regionalismo y su papel como estrategia de desarrollo y de mejora de la inserción internacional, del TLC de América del Norte al Mercosur (J.A. Sanahuja y L. Valls). Siguen contribuciones sobre un abanico de aspectos críticos del presente regional, que van de la pobreza (A. Ayuso) a los procesos migratorios (E. Ruiz), de la condición de la mujer (M. Lamas) a los problemas de la seguridad ciudadana (F. Carrillo-Flórez). Hace falta mencionar el artículo sobre uno de los casos latinoamericanos más interesantes en años recientes tanto en términos de crecimiento económico como de consolidación institucional, el de Chile (E. del Campo).

El número ha incluido las cuestiones del medio ambiente y de la energía (M. Schaper, S. Beltrán y E. Zapater), que plantean el desafío crítico del desarrollo sostenible, y la necesidad de establecer redes energéticas capaces de alimentar un nuevo ciclo de crecimiento económico.

Que esta número pueda ver la luz se debe a la colaboración de los autores y autoras que, con distintas procedencias dentro del mundo iberoamericano, han contribuido con su esfuerzo y reflexión, que los coordinadores quieren agradecer. Ese agradecimiento también se extiende a los co-directores de la nueva etapa de Pensamiento Iberoamericano, Rosa Conde y Juan Pablo de Laiglesia, y a Ignacio Soletto y Alfonso Gamo, del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, por su invitación a asumir esta tarea, y su apoyo entusiasta en todo el proceso.

Confiamos que este número inaugural de la revista pueda ser un instrumento útil para un nuevo ciclo de reflexiones sobre la realidad y las perspectivas de una región del mundo que no puede dejar de tener el desarrollo, la lucha contra la pobreza, la conservación del medio ambiente y la gobernanza democrática como cuestiones centrales de su presente y futuro inmediato.

Primera parte:
La agenda del desarrollo

Salir del atraso en América Latina.

Este ensayo es una reflexión sobre la situación latinoamericana en contraste con las experiencias exitosas de salida del atraso ocurridas en Europa occidental en la segunda mitad del siglo XIX y en Asia oriental en la segunda mitad del siglo XX. Entre las diferencias críticas más importantes se señalan aquí el retardo estructural de la agricultura, la pobre calidad institucional, el débil sentido de urgencia política y una persistente y aguda segmentación social.

Palabras clave:

Desarrollo económico, atraso, crecimiento, América Latina

This essay presents a reflection on the Latin-American situation in contrast with the successful progress experiences in Western Europe during the second half of XIX century and in Eastern Asia during the second half of XX century. Amongst the most critical differences we underscore the structural agricultural gap, the poor institutional efficiency, the low political priority and a dramatic social segmentation.

Keywords:

Development, backwardness, economic growth, Latin America

Un riesgo sistémico

El atraso no es sólo una persistente distancia frente a los países que se encuentran en la *frontera* tecnológica y de bienestar, es una construcción histórica de vínculos cruzados entre baja productividad, escasa calidad institucional y pobreza difundida. Un organismo social en que los avances de productividad (cuando ocurren) no pueden empujar corrientes sostenibles de homologación social o, por lo menos, no en la medida necesaria para retroalimentar la productividad en el largo plazo. En el otro extremo, los países que se encuentran en la frontera son aquellos donde,

durante largos ciclos históricos, la dinámica de la productividad se tradujo en creciente homologación vía mecanismos de mercado y de presión política y social. Pensando en el presente a través de Kondratief y Kuznets, apuntemos que las actuales tendencias contrarias a la homologación son propias de las fases iniciales de nuevos paradigmas tecnológicos con su dislocación de recursos materiales y humanos¹. Sinteticemos: en el “atraso”, la segmentación social es un no superado vicio de origen; en el “desarrollo”, una amenaza latente de retroceso.

Salir del atraso significa encontrar-construir la elusiva mezcla de factores y circunstan-

cias capaz de sostener en el largo plazo una espiral virtuosa entre productividad, calidad institucional y convergencia social. En el entretanto retículo de sus relaciones recíprocas, la debilidad de cualquiera de estos factores puede no ser compensada por la (eventual) sobrecarga funcional de los otros. ¿Es posible un alto bienestar con una baja productividad media o buenas instituciones entre agudas segmentaciones sociales o eficiencia productiva en frágiles contextos institucionales? Salir del atraso es *ensamblar* un organismo colectivo que sólo puede crecer en la medida en que refuerza, al mismo tiempo, las tres dimensiones. Una operación que ha resultado históricamente más ardua de lo previsto.

En el prólogo al primer tomo de *El Capital*, Marx sostenía en 1867: “El país que está más adelantado, proporciona al que lo está menos una imagen de su futuro”. Casi una apología del capitalismo como sistema global de progreso. Un siglo después, Gerschenkron contestaba escuetamente: “El desarrollo de un país atrasado puede diferir fundamentalmente del seguido por un país avanzado”². En efecto, si alguna homologación internacional ha ocurrido en el amplio horizonte contemporáneo, ha ocurrido siguiendo caminos parcialmente inexplorados. La salida del atraso no es nunca una “réplica”; el contexto nunca es el mismo.

Intentemos una mirada de conjunto del siglo XX. ¿Qué podemos decir de haber aprendido sobre el atraso? Tres observaciones.

1.

Las fórmulas ideológicas relucientes no han dado gran prueba de sí mismas. Una historia que va del primer plan quinquenal soviético de final de los 20 (planificación centralizada, industrialización acelerada y partido único), al Consenso de Washington³ a fines de los 80 (apertura al comercio exterior, liberalización de los mercados financieros y estado como vigilante de equilibrios macroeconómicos). En el segundo caso la idea subyacente es: la racionalidad de los mercados termina por imponerse, *naturalmente*, en cualquier contexto. Lo que (siguiendo a Marx) podría incluso admitirse, con precisiones y cautelas, sin por ello admitir lo que no está demostrado, o sea que en la operación de los mercados haya un dispositivo capaz de conducir *necesariamente* fuera del atraso.

A pesar de las promesas, al final del camino nos encontramos, de una parte, con Cuba y Corea del norte, como embarazosas supervivencias de una apuesta perdida que no supo (con la excepción china) “reciclarse” en la marcha y, por la otra, con múltiples países en desarrollo cuyo acatamiento en las últimas décadas de la ortodoxia financiera del FMI tampoco produjo resultados asombrosos y sí miserias locales y turbulencias globales evitables⁴. Viene la tentación de pensar que cuanto mayor haya sido y sea la fidelidad a algún canon de segura eficacia, tanto mayores las posibilidades de fracaso. ¿Solidez ideológica como esclerosis pragmática?

¿Como legitimación “ética” del no aprender? El hecho es que las grandes promesas quedaron incumplidas y las experiencias de salida del atraso ocurrieron en lugares imprevistos y en formas, en gran medida, novedosas respecto a los cánones establecidos.

2.

Los casos de salida del atraso a lo largo del siglo (pocos y localizados, como veremos) han surgido al interior de discontinuidades de regímenes o de políticas. Fueron necesarios actos de inteligencia estratégica, consistencia política y maquinarias institucionales no inicialmente ruinosas para que enteras sociedades comenzaran a generar en su seno nuevas energías y comportamientos. El progreso —entendido como aliento indeliberado que conduce a los países más allá del atraso— no dio muestras de su existencia o de su eficacia. Lo que, naturalmente, no significa que el atraso constituya un molde uniforme e impermeable al tiempo sino que sus cambios fisiológicos no son suficientes a su superación. Así que, si África, América Latina y Asia central no encontraron en el siglo pasado un camino cierto más allá del atraso, no hay razones, que no tengan sus raíces en alguna metahistoria consoladora, para suponer que esto ocurra necesariamente en el siguiente siglo o en el sucesivo.

3.

Hubo un tiempo en que el atraso era un problema exclusivo de los países interesados (obvian-

do aquí las responsabilidades históricas del colonialismo y otras más recientes), sin embargo, ese tiempo se ha ido o se está yendo rápidamente. Con su estela de fragilidad político-institucional, oleadas migratorias y exasperación latente de religiosidades e ideologismos mesiánicos, en sus formas más agudas, el atraso se ha vuelto un factor crítico de inestabilidad global. Ha ocurrido un salto de calidad: de la solidaridad internacional como expresión ética de minorías ilustradas (países o individuos) al reconocimiento (incumplido) de una necesidad sistémica insatisfecha. Si globalización es mayor dependencia recíproca, ¿cómo limitarla a los mercados? Los dolores ajenos comienzan a revelarse como dolencias propias.

¿Por qué América Latina?

Porque viven aquí más de 500 millones de personas de las cuales algo menos de la mitad en condiciones de pobreza. La CEPAL estima para 2005, 213 millones de pobres, 41 por ciento de la población⁵. En 1980 la pobreza latinoamericana abarcaba 136 millones de personas y el peso específico de pobres urbanos y rurales era similar. Un cuarto de siglo después hay en la región 140 millones de pobres urbanos y 75 rurales; dos a uno.

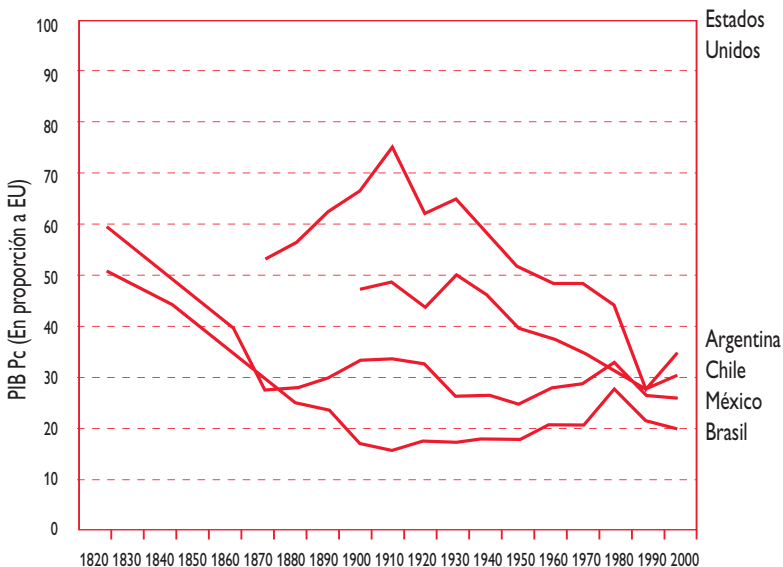
La otra razón es que América Latina sigue siendo una promesa incumplida. Un área del

mundo menos lejana que otras (en estructura económica y herencia cultural) de los países más avanzados y que, sin embargo, ve cíclicamente frustrados sus intentos de acortar distancias y de sustituir una fisiología hecha de exclusiones que se renuevan y estados de quebradiza legitimación social. Para tener una idea aproximada del largo plazo involucrado en el retardo de productividad y bienestar, midamos con el PIB per capita –puesto igual a 100 el de Estados Unidos– la distancia entre este país y cuatro economías de América Latina: México, Brasil, Argentina y Chile, que, con 62 por ciento de la población, representan hoy 76 por ciento del PIB regional.

Obviemos las dificultades asociadas a la comparabilidad de datos que abarcan un tiempo tan dilatado (dos siglos) y estructuras socioeconómicas tan diferentes. Digamos que si un extraterrestre observara la gráfica que sigue, podría imaginar una prolongada decadencia latinoamericana. Obviamente ni es ni ha sido así. A pesar de la mayor extensión demográfica del malestar y la exclusión, no es comparable el México de la hacienda porfiriana con el México industrial-exportador de la actualidad, así como no lo es la vieja república brasileña con sus poderosas oligarquías terratenientes con una república que tiene hoy como presidente a un ex sindicalista. Pero, a pesar de los avances, es

Gráfico 1

PIB per capita (1820-2000) (EU=100)



Fuente: Elaboraciones a partir de datos de Angus Maddison, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París 2003.

estadísticamente evidente que van dos siglos (para México y Brasil) y un siglo (para Argentina y Chile) que la región experimenta una ampliación progresiva de sus distancias respecto a Estados Unidos. ¿Cómo no percibir en estas tendencias un burdo registro secular de la dificultad latinoamericana para salir del atraso? Como se verá más adelante, salir del atraso significa (entre otras cosas) rebasar el ritmo de crecimiento de las economías avanzadas de la época. En el largo plazo, nada similar ha ocurrido en estas partes del mundo. Ha habido largos ciclos de crecimiento pero ningún curso firme capaz de volver escaso el trabajo, asegurar ingresos medios crecientes a la mayoría de la población, establecer instituciones de amplia legitimación social y consolidar estructuras productivas dinámicas.

México presenta dos períodos en los cuales parecería esbozarse un rumbo de reducción de su distancia frente a Estados Unidos. El primero (*grosso modo* 1870-1900) corresponde a la edad porfiriana, el segundo (1950-1980), a la fase más dinámica (con ingresos petroleros y amplios créditos internacionales) de un prolongado régimen nacional-revolucionario. Y ambos períodos terminaron con prolongados retrocesos. Moraleja sumaria: ni la hacienda porfiriana ni la industrialización sustitutiva (con el añadido del petróleo) pudieron sostenerse en el tiempo como instrumentos de salida del atraso. En Argentina y Chile el deslizamiento de largo plazo relativa-

mente a Estados Unidos, que parece iniciarse con el siglo XX, apenas da señas de revertirse en los años 90. Registremos un elemento común a los cuatro países mencionados: la convergencia a la baja. A comienzos del siglo XX el abanico del PIB per capita oscilaba entre el 67 por ciento de Argentina y el 17 por ciento de Brasil, a fines del siglo se ha cerrado entre valores de 35 por ciento en el primer país y 20 por ciento en el segundo.

¿Qué implica en el presente no haber podido encontrar un camino fuera del atraso? Contestemos a esta pregunta con un dato: el porcentaje de población que vive con menos de dos dólares diarios a paridad de poder de compra. O sea, los más pobres entre los pobres. En Corea del Sur, Singapur, Portugal y Grecia, países en los cuales la salida del atraso es historia reciente, la proporción de población que vive con menos de dos dólares es inferior a 2 por ciento. El mejor escenario latinoamericano es el de Chile y Argentina (entre 10 y 14 por ciento respectivamente), en el otro extremo están Venezuela y Bolivia (32 y 34 por ciento) y en posición intermedia Brasil y México (22 y 26 por ciento)⁶.

Experiencias exitosas

Si salir del atraso supone construir compatibilidades dinámicas entre productividad, convergencia social y eficacia institucional capaces de

guiar los últimos llegados a niveles de eficiencia productiva y de bienestar comparables con los países más avanzados, en siglo y medio hemos asistido a tres ciclos que pueden calificarse como exitosos en distintas partes del mundo. El primero, protagonizado por Suecia, Dinamarca, Alemania, Japón y, en menor grado, Italia entre fines del siglo XIX y comienzos del XX. El segundo, por Corea del sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong en la segunda mitad del siglo XX. Y el tercero, por España, Portugal, Grecia e Irlanda en el mismo período. En lo que sigue nos referiremos fundamentalmente a los primeros dos ciclos, aunque algunas de las observaciones que haremos podrían extenderse (con diversas salvedades) al tercer grupo de países mencionados.

Comparemos las experiencias de salida del atraso ocurridas en Europa hace más de un siglo con las experiencias similares en el Asia de las últimas décadas. En Europa, un espacio que va de Escandinavia a Italia pasando por Alemania; en Asia oriental, otro que, por gran parte, bordea la costa china, de Corea del sur a Singapur pasando por Taiwán y Hong Kong. Registremos una regla y una excepción. La regla es que en ambos ciclos las experiencias exitosas emergen en contextos regionales dinámicos; la excepción es el Japón Meiji que define sus nuevas estructuras económicas e institucionales en un Asia oriental sin antecedentes que pudieran funcionar como referencia y estímulo. Desde fines del

siglo XIX tenemos aquí el primer injerto capitalista exitoso en un área culturalmente no europea. Y Japón será un arquetipo y un objeto imitativo para generaciones de dirigentes asiáticos que verán en esta experiencia una ruta maestra hacia la tarea de —según la fórmula Meiji— “imitar a Occidente para defenderse de Occidente”.

La democracia en Europa occidental y los regímenes autoritarios en Asia oriental mostraron éxitos comparables. En ambas regiones, a través de regímenes políticos diferentes, fue posible arraigar instituciones eficaces y socialmente legitimadas⁷. En el caso asiático, la legitimación que no pudo venir del respeto a reglas de democracia y pluralismo político, vino, dicho sea brutalmente, del creciente bienestar. Instituciones capaces de remover inercias y segmentaciones antiguas (sobre el modelo del decreto imperial japonés de reforma agraria en 1868) y alentar compromisos estratégicos con diversos agentes productivos. Sin embargo, añadamos, a pesar de sus inicios autoritarios, Corea del sur y Taiwán (bastante menos, hasta ahora, Singapur)⁸, muestran, desde la década pasada, claros procesos de democratización. El cambio económico y el mayor bienestar parecen orientar aquí hacia una democracia política que completa, sin haber guiado, la salida del atraso. En contraste, en la mayor parte de las experiencias europeas de desarrollo tardío desde la segunda mitad del siglo XIX (Suecia, Dinamarca, Italia,

etc.), la ampliación inicial del horizonte democrático es el contexto en que se despliega generalmente el *rattrapage* frente a las economías y sociedades europeas más avanzadas de la época.

Implícita o explícitamente, en lo que sigue pondremos a América Latina frente al telón de fondo de estas experiencias (europeas y asiáticas) exitosas. Que el tema no sea académico resulta claro si se considera que entre 1950 y 2000 el PIB per capita de las principales economías latinoamericanas creció alrededor de tres veces, mientras lo hizo 18 veces en las economías emergentes de Asia oriental. Partiendo de niveles inferiores a Brasil y México, Taiwán y Corea del sur alcanzan estos países a comienzos de los años 80 para, sucesivamente, dejarlos claramente atrás.

Una nota al margen sobre homologación social. Usemos como medidor el índice de Gini de distribución del ingreso. Corea y Taiwán presentan actualmente valores que oscilan alrededor de 30, en la media de los países más avanzados, mientras México y Brasil muestran valores entre 55 y 59: máximos de desigualdad a escala mundial. Decía Celso Furtado: “En la industrialización periférica el excedente de mano de obra se mantuvo, o incluso tendió a crecer. Esa incapacidad para alcanzar la segunda fase del desarrollo capitalista —fase en que las estructuras sociales tienden a homogeneizarse— es lo que configura el subdesarrollo actual”⁹.

Rasgos comunes

¿Cómo equiparar el liberalismo comercial danés a fines del siglo XIX con la contemporánea apertura selectiva japonesa o el dirigismo económico de la Alemania bismarckiana con las políticas de Hong Kong en las últimas décadas? La historia es siempre un dolor de cabeza para las ideologías económicas. Pero, reconocer la originalidad de cada experiencia no significa desconocer sus rasgos comunes. Intentemos mostrar cómo los casos exitosos de emancipación del atraso (en Asia como en Europa), presentan importantes similitudes a pesar de las distancias en el tiempo y la geografía. Sin olvidar que cada rasgo se manifiesta en forma original dando lugar a un entramado único de compatibilidades con los otros elementos en juego. Concentremos la atención en seis aspectos.

1. Rapidez.

La aceleración del crecimiento económico es un primer rasgo común. Obviemos aquí la mayor exposición al comercio y las tecnologías globales y el hecho de que la reducción de la pobreza (factor crítico del éxito) no está asociada exclusivamente al crecimiento sino también, y en forma crítica, a la mejora en la distribución del ingreso¹⁰. Sin embargo, sin ser suficiente, la aceleración del crecimiento es imprescindible no sólo para ampliar las fronteras del bienestar sino para atenuar la resistencia al cambio

proveniente de los privilegios afectados y de los empleos sectorialmente perdidos.

Entre 1863 y 1913, el PIB per capita crece en Suecia a una tasa media anual de 2.4 por ciento, frente a Inglaterra que se limita a 1.6 por ciento. En ese período, en el conjunto de los países europeos, el mismo indicador se incrementa en 1 por ciento mientras en Dinamarca lo hace en más de 2 por ciento. En esos años Japón comienza a mostrarse como una de las economías de mayor crecimiento mundial¹¹. El presente latinoamericano se expresa sintéticamente en el hecho de que entre 1980 y 2005 el PIB per capita regional se incrementó por debajo de 1 por ciento frente a 2 por ciento en Estados Unidos y entre 5 y 6 por ciento en las economías emergentes de Asia oriental.

Pasando por Dinamarca, Suecia, Alemania y Japón (en la segunda mitad del siglo XIX) a Taiwán, Singapur, Hong Kong y Corea del sur (en la segunda mitad del siglo XX), el proceso de salida del atraso no duró más de dos generaciones desde el momento de la inicial aceleración del crecimiento al momento en que los países en cuestión alcanzaron niveles de productividad y bienestar comparables con las realidades internacionales más avanzadas en cada ciclo histórico. A juzgar por la experiencia, el atraso no es castillo que cae por sitio, sólo se rinde bajo asalto: se sale del atraso rápidamente (cuatro o cinco décadas) o no se sale. Los motores han de ser poderosos para

salvar las fuerzas centrípetas. Las esperanzas proyectadas a un muy largo plazo son formas de renuncia.

2. Urgencia política.

En prácticamente todos los casos señalados es visible un sentido de urgencia política con diferentes rasgos: una percepción de amenaza exterior, de fragilidad institucional interna o de retardo dinámico frente a vecinos que aceleran el paso. Sentirse en peligro es condición para emprender iniciativas inéditas; la autocomplacencia política es un lastre. Nada peor que una visión de sustancial normalidad para anestesiar un sentido de urgencia sin el cual la salida del atraso es, para decir lo menos, improbable. Dinamarca comienza a acelerar sus ritmos en la ola de la pérdida del Schleswig-Holstein a manos de Prusia en 1864. Bajo una aguda sensación de fragilidad política interna, corrupción e ineficacia, Park Chung Hee da el golpe de estado en 1961 que será el preludio del "milagro coreano". ¿Cómo no asociar el crecimiento acelerado alemán con una unificación nacional tardía que se proyecta a la competencia frente a Inglaterra? Malasia (un país que no puede decirse haya salido del atraso pero al que, de seguir el ritmo actual, no le faltará mucho), inaugura su nueva política económica después de los graves disturbios sociales de 1969. Para no mencionar al Japón Meiji que, derrumbando el antiguo régimen Tokugawa, establece un re-comienzo institucional para enfrentar el reto

occidental. Y así podría seguirse, pero el punto está claro. No se sale del atraso donde la política no percibe amenazas o presiones que la obliguen a buscar nuevos caminos.

3. En grupo.

El salto más allá del atraso ocurre en contextos regionales específicos y no por casos nacionales aleatoriamente distribuidos en el mundo. Como se dijo, la mayor excepción es el Japón de fines del siglo XIX que se enfrenta en soledad a la tarea de su propia modernización inicial. ¿Qué pudo haber *compensado* aquí la ausencia de aliento regional? Tal vez una mezcla de orgullo insular, pragmatismo y capacidad de aprendizaje de parte de un grupo dirigente con un fuerte control social y decidido a superar a marchas forzadas la fragilidad económica y militar frente a Estados Unidos.

Pero, excluyendo al Japón de las primeras fases, la *norma* parecería ser que las experiencias exitosas ocurren en contextos regionales donde el desarrollo del último llegado se inserta en redes regionales dinámicas de comercio, inversiones y contagios múltiples, incluido el pundonor nacional afectado por el éxito de los países contiguos. Sería suficiente mencionar las relaciones económicas entre Dinamarca e Inglaterra a fines del siglo XIX o entre Corea del sur y Taiwán con Japón a fines del siglo XX para tener una idea de la importancia del contexto regional. Parecería que del atraso salen las regiones (o partes de ellas)

más que las naciones individualmente consideradas. La nación ha sido hasta ahora el ámbito de las experiencias exitosas de desarrollo tardío, pero estas experiencias no ocurrieron *in vitro*. Esta es la historia que nos cuenta la Europa de hace más de un siglo y el Asia contemporánea, para no hablar del papel de la Unión Europea sobre la historia económica y política reciente de España, Portugal, Grecia e Irlanda. Frente a este escenario histórico, huelga decirlo, destaca un regionalismo latinoamericano que, a pesar de cercanías culturales y lingüísticas, sigue sin despegar no obstante los múltiples intentos y la plétora de buenas intenciones discursivas.

4. Centralidad rural.

Las experiencias exitosas se caracterizan desde sus inicios por profundos cambios agrarios con aumento de la productividad y una mejora de largo plazo en el bienestar de la población rural. No hay casos (excluyendo, por obvias razones, Hong Kong y Singapur) en que la aceleración del crecimiento haya ocurrido en un contexto agrario estancado productiva y estructuralmente. Una historia larga que viene de la Comisión Rural danesa de 1784 que impulsa a la pequeña propiedad independiente en contra de la antigua comunidad y del latifundio. Entre 1850 y 1905 las granjas familiares pasan en este país de 180 a 290 mil mientras el alquiler se reduce de 43 a 10 por ciento de las explotaciones. Un recorrido simi-

lar es el de Suecia y, en el caso de Japón, tenemos la ya recordada reforma agraria de 1868 (que se repetirá en 1946, al inicio de un nuevo ciclo de aceleración del crecimiento). Taiwán y Corea del sur emprenden sus reformas agrarias entre 1949 y 1953. Aunque China no sea aún un caso cumplido de tránsito más allá del atraso, se trata de la economía de mayor crecimiento mundial en el último cuarto de siglo y, a pesar de sus persistentes problemas rurales¹², sería difícil olvidar que desde fines de los años 70 se inaugura aquí un sistema de explotación familiar que supera la anterior estructura colectivista. Señas someras de una historia que se repite en diferentes formas en los casos que hemos llamado exitosos.

No estamos aquí frente a reformas agrarias como simples instrumentos de justicia social sino a necesidades de modernización productiva, abastecimiento alimentario, generación de ahorros y mayores ingresos fiscales. Sin considerar, en varios casos, la voluntad de evitar oleajes excesivos de urbanización. No se trata sólo de repartir tierra para obtener paz social. Si bien la aceleración del crecimiento depende sobre todo de las manufactureras (y del comercio exterior), en el largo plazo ningún proceso de salida del atraso ha sido sustentable sin cambios rurales importantes sobre todo en sus fases iniciales. Una *regularidad* histórica que permanece de importancia estratégica aunque, en la actualidad latinoamericana, los pobres urbanos sean ya el doble respecto a los rurales.

5. Reforma institucional.

La salida del atraso no ocurre sin reformas institucionales que mejoren la legitimación social del estado y consoliden burocracias eficaces. En versión democrática en Europa y en versión inicialmente autoritaria en Asia¹³. Pasando a través de la Alemania bismarckiana, el Japón Meiji, las monarquías democráticas de Dinamarca y Suecia, la Malasia de Mahatir Muhammad o el Singapur de Lee Kuan Yew, el escenario es, en sus trazos mayores, el mismo: formación de una administración pública profesional con un alto sentido institucional y libre, en gran medida, de vínculos oligárquicos y de prácticas fisiológicas de corrupción.

A este resultado —la formación de una maquinaria estatal razonablemente confiable y eficaz— se llegó a través de diferentes fórmulas: de la democracia escandinava al dirigismo autoritario (pero, ciertamente, no oligárquico) en gran parte de las experiencias asiáticas¹⁴. Lo que lleva a la hipótesis que la clave estratégica no sea el régimen político sino la calidad del estado (mezcla de eficacia y legitimación) que lo sostiene. En Europa las experiencias exitosas son casi todas democráticas (con la parcial excepción de la Alemania guillermina), mientras en Asia son casi todas autoritarias (con la parcial excepción de Hong Kong). Las regiones constituyen, evidentemente, contextos culturales de factibilidad. Al margen: sería suficiente echar una mirada a la

historia del sur de Italia (y en especial de Sicilia) después de la Unidad para percibir como una mala calidad institucional asociada con fuertes poderes económicos locales pueda transferirse generación tras generación descomponiendo cualquier intento de salida del atraso¹⁵.

6. Distribución del ingreso.

Si bien pueda registrarse inicialmente (y no en todos los casos) un empeoramiento en la distribución del ingreso, las experiencias exitosas se caracterizan por su capacidad de absorber la (lewisiana) oferta ilimitada de trabajo y mejorar en el largo plazo los indicadores de homologación social. Ningún proceso exitoso de salida del atraso se ha cumplido en realidades de elevada y persistente segmentación social. Como es sabido América Latina es la región del mundo con los mayores índices de polarización del ingreso. Con un simple ejercicio de secciones cruzadas resulta evidente que en los últimos cuarenta años no ha habido a escala mundial un solo caso de aceleración económica de largo plazo en situaciones de distribución del ingreso similares a América Latina¹⁶. Todos los países asiáticos de crecimiento acelerado muestran índices de Gini inferiores a los latinoamericanos. A juzgar por la experiencia, no se sale del atraso conservando áreas estructurales de desempleo y subempleo crónicos.

Entre la segunda mitad del siglo XIX y fines del sucesivo, los seis rasgos apuntados hasta aquí parecen ampliamente comunes a los casos exitosos de desarrollo tardío en Asia y Europa que recuperan el terreno en un lapso históricamente reducido. Dos generaciones, como se ha dicho. No resulta fácil creer que las similitudes señaladas pertenezcan al territorio del azar o de elucubraciones ideológicas *ex post*. Estamos frente a regularidades que requieren ser reconocidas y estudiadas.

Sin embargo, la mezcla de crecimiento acelerado, urgencia política, regionalismo, consolidación institucional, reforma agraria y menor desigualdad no constituye una *estrategia* de salida del atraso. Haría falta saber cómo se crea un clima de confianza interna (y externa) mientras se despiertan energías sociales capaces de sostener un largo ciclo de crecimiento con construcción de compatibilidades dinámicas entre sociedad, economía e instituciones. Sin embargo, la elusividad de las fórmulas correspondientes a cada tiempo-país no excluye regularidades que constituyen un entramado de requisitos conjuntamente ineludibles. Siempre existe al margen una posibilidad de compensaciones funcionales respecto a algún factor de menor dinamismo relativo, pero sólo al margen. Los seis rasgos mencionados parecen piezas ineludibles de cualquier experiencia de salida del atraso.

¿Cuánto podría faltar?

En el último medio siglo las economías latinoamericanas han pasado por dos fases. En la primera (*grosso modo* entre 1950 y 1982) hubo crecimiento acelerado con efectos cada vez menores sobre el empleo y la reproducción de agudas segmentaciones sociales reforzadas por la dinámica demográfica. En la sustancia la aceleración no pudo mantenerse por la escasa generación de ahorro y el elevado endeudamiento externo. En la segunda de los 80 a la actualidad los rasgos dominantes han sido una mayor apertura al comercio exterior y a los flujos de capitales además de las privatizaciones y una más estricta disciplina monetaria y de gasto. Sin embargo, la región en general (incluyendo México y Brasil, que constituyen dos terceras partes del PIB regional), no recupera el dinamismo económico de las décadas previas⁴⁷. En síntesis: de un crecimiento que no pudo sostenerse a reformas que, hasta ahora, no han activado un nuevo ciclo de aceleración económica. O sea, medio siglo entre un crecimiento elevado pero estructuralmente frágil y un crecimiento *sano* pero endeble. Y mirando al futuro inmediato (los próximos 25 años), un aumento de la población en 150 millones de personas, la mayoría de las cuales nacerán pobres.

Seamos razonablemente optimistas y supongamos que las reformas económicas de las últimas décadas hayan tenido tiempos de

maduración lentos y que en las décadas venideras comiencen a desplegar sus efectos positivos sobre el crecimiento de largo plazo. Si, concomitantemente, las economías latinoamericanas emprendieran rutas sostenibles de homologación social y de mejora en la eficacia y legitimación de sus instituciones —o sea, de acercarse la región a los rasgos dinámicos de las experiencias exitosas que hemos considerado en las páginas anteriores—, ¿cuánto tiempo podría faltar para que algún país de la región alcanzara un nivel de productividad y bienestar comparable con los países avanzados?

La respuesta depende de varios factores entrecruzados, pero, para definir una burda frontera temporal, nos limitaremos aquí a una sola variable, el PIB per capita, asumiendo (¿incautamente?) que las otras dos (homologación social y saneamiento institucional) se comporten en forma sistémicamente virtuosa. En los límites del PIB per capita, la respuesta depende de su nivel inicial, su tasa de crecimiento prevista y la definición de una frontera traspasada la cual sea razonable inferir que un país podría comenzar a emanciparse del atraso. Supongamos que este nivel mínimo sea el que corresponde actualmente a países como Portugal, Eslovenia, Grecia y República Checa, cuyo PIB per capita (a paridad de poder de compra) oscila alrededor de 20 mil dólares. Asumamos este nivel como umbral post-atraso y supongamos que en las décadas por venir el crecimiento del PIB per capita lati-

noamericano se sitúe alrededor de un 3 por ciento anual, *grosso modo* lo que ocurrió en la región entre 1950 y 1982. O sea, entre el 2 por ciento de Estados Unidos, el 2-3 por ciento de las mayores economías europeas y el 5-6 por ciento de Asia oriental en las últimas décadas. En estas condiciones ¿cuánto faltaría para salir del atraso? Veamos.

Cuadro 1
 PIB per capita (2006 y proyecciones)

	PIB pc / PPC	Años para lograr 20 mil dólares
Bolivia	2,880	66
Ecuador	4,466	51
Perú	6,289	40
Venezuela	6,467	38
Colombia	7,898	31
Brasil	8,964	28
México	10,604	22
Chile	12,737	15
Argentina	14,838	11

Fuente: Los datos de 2006 son estimaciones de FMI, *World Economic Outlook Database*, Abril 2006.

Haciendo a un lado el caso argentino, cuya sobrevaluación cambiaría probablemente no es suficientemente *neutralizada* por el criterio de la paridad de poder de compra, la salida del atraso podría ser *económicamente* viable entre los 15 años de Chile y los 66 de Bolivia. Un escenario, huelga decirlo, muy diferenciado. La construcción de consensos socio-políticos y la capacidad de mantener bajo control

variables económicas críticas son tareas de extraordinaria complejidad y de éxito incierto, pero cumplirlas a lo largo de tres generaciones no resulta fácilmente imaginable. Añadamos, sin embargo, que si las mayores economías regionales emprendieran un camino firme de salida del atraso (con incremento de los nexos económicos a escala regional), esto ciertamente acortaría los tiempos para un rumbo similar entre sus vecinos.

¿Por qué es este un escenario optimista? Porque suponemos que, de recuperarse el crecimiento en el largo periodo, podría abrirse una nueva posibilidad para mejorar los indicadores de calidad institucional y de homologación social. Si una futura reactivación económica no ocurriera con adecuados avances en estos dos terrenos, difícilmente la consecución de un determinado nivel de PIB per capita sería indicación confiable de una real salida del atraso.

Al margen de todo fatalismo ¿cuánto tiempo falta antes de que la desilusión sobre los éxitos sociales de la democracia active conflictos que la hagan insostenible y reencienda tentaciones populistas o autoritarias? El populismo, que ha comenzado a asomarse en el escenario regional, podría ser una forma para corregir (transitoria y marginalmente) una variable crítica (la segmentación social) y complicar las otras dos (crecimiento económico y consolidación institucional). Así como un liberalismo con escasa visión estratégica podría mejorar el desempeño económico sin avances sustanciales en las

otras dos variables. Y, como hemos dicho, no es fácil imaginar una economía dinámica en el largo plazo con instituciones de baja calidad y aguda segmentación social.

Que sólo en una generación (poco más o menos), Brasil, México, Chile y Argentina pudieran dejar atrás siglos de atraso, revertir las curvas que vimos al comienzo de este ensayo y emprender un nuevo rumbo de sus historias, es algo que la vida cotidiana en estos países no permite percibir con claridad. Sin embargo, eso indican los números. Es notable lo poco que ha penetrado en la conciencia de las clases dirigentes y las sociedades latinoamericanas esta posibilidad. Tan cerca y tan lejos. Junto con el escaso interés real en la integración económica regional, este retardo de conciencia es hoy, probablemente, uno de los principales obstáculos. Lo posible sólo lo es a condición de que sea un horizonte visible a través de proyectos y comportamientos concretos. Sin eso, lo que pudiera estar al alcance en 25 años podría requerir 75 o un tiempo tan largo que desde el presente asumiría el aspecto de las calendas griegas.

Notas

- ¹ James K. Galbraith, Travis Hale, *Income Distribution and Information Technology Bubble*, University of Texas Inequality Project, Working Paper 27, 2004, *passim* y Brian Goesling, *Changing Inequalities Within and Between Nations*, "American Sociological Review", n°5, 2001, p.756 quien registra como en las últimas dos décadas frente a una contracción de las diferencias de ingreso entre los países (debida sobre todo al dinamismo de Asia oriental) aumente la polarización en su interior.
- ² Alexander Gerschenkron, *El atraso económico en su perspectiva histórica* (1962), Ariel, Barcelona 1968, pp. 16-17.
- ³ John Williamson, "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus", *The World Bank Research Observer*, n°2, 2000, pp. 252-255.
- ⁴ Cfr. Joseph Stiglitz, *El malestar de la globalización*, Taurus, Madrid 2002, pp. 40-48 y Ziya Önis, "Varieties and Crises of Neoliberal Globalisation: Argentina, Turkey and the IMF", *Third World Quarterly*, n° 2, 2006, pp. 254s.
- ⁵ CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 2005.
- ⁶ Banco Mundial, *World Development Report*, 2006.
- ⁷ E.H. Bulte, R. Damania, R.T. Deacon, "Resource Intensity, Institutions, and Development", *World Development*, n°7, 2005, apuntan, sin considerar la dimensión regional, una correlación positiva entre intensidad de recursos naturales, mala calidad institucional y menores indicadores de desarrollo, p. 1038.
- ⁸ Ian Buruma, *Bad Elements*, Random House, New York 2001, pp. 126 y ss.
- ⁹ *Los vientos del cambio* (1991), FCE, México 1995, pp. 144-5.
- ¹⁰ V. Martin Ravallion, "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages", *World Development*, n° 11, 2001, pp. 1807-8.

- ¹¹ V. de quien escribe, *La salida del atraso*, FCE, México 1995, *passim*.
- ¹² Cfr. el notable coloquio entre He Qinglian y Cheng Xianong, "Rural Economy at a Dead End: A Dialogue on Rural China, Peasants and Agriculture", en *Modern China Studies* (Princeton), n° 3, 2001. www.uscc.gov/researchreports.
- ¹³ Acerca del debate sobre democracia y dictadura como ámbitos políticos para el desarrollo, v. A. Przeworski, M.E. Álvarez, J.A. Cheibub, F. Limongi, *Democracy and Development*, Cambridge University Press 2000, pp.106s.
- ¹⁴ Sigue siendo de gran interés el ensayo-entrevista de Stan Sesser, "A Nation of Contradiction", *The New Yorker*, 13 de enero 1992, en que se retrata a uno de los máximos iconos asiáticos de despotismo ilustrado: Lee Kuan Yew, de Singapur.
- ¹⁵ Dos textos recientes: Lucy Riall, *La Sicilia e l'unificazione italiana (politica liberale e potere locale, 1815-1866)*(1998), Einaudi, Torino 2004 y Peter Robb, *Medianoche en Sicilia*(1996), Océano, México D.F. 2005.
- ¹⁶ V. de este autor, *El temblor interminable*, CIDE, México 2006, p.110.
- ¹⁷ En los últimos tres años (2004-2006), el repunte del crecimiento en Chile, Venezuela y Argentina está asociado en diversa medida al aumento de los precios internacionales de varios productos básicos. CEPAL, *América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007*

Ideas para una agenda de desarrollo

El presente artículo plantea varias ideas y reflexiones para una agenda de desarrollo de América Latina y el Caribe. Dicha agenda ha sido elaborada a partir de las dificultades comunes que retardan el desarrollo de la región, más allá de las particularidades que le son propias a los distintos países que conforman una región que es muy heterogénea en diversos planos. A partir de una revisión de los desafíos que enfrenta América Latina y el Caribe en la actualidad, se plantean seis proposiciones que contienen los elementos esenciales a considerar en el diseño de una agenda renovada de desarrollo para la región. A modo de conclusión, se presentan también algunas reflexiones acerca del papel que corresponde al Estado y a la política en esta agenda de desarrollo.

Palabras clave:

Desarrollo, política económica, Estado, América Latina, Caribe

This article offers some thoughts and ideas for a development agenda for Latin America and the Caribbean. The agenda has been built in response to the common difficulties which hold back regional development, over and above specific issues particular to individual countries, within a region that is highly diverse in a number of respects. Having reviewed the challenges currently facing Latin America and the Caribbean, the article outlines six proposals containing the essential elements that must be taken into account in designing a renewed development agenda for the region. It concludes with some thoughts regarding the appropriate role to be played by the State and the political system in the development agenda.

Keywords:

Development, economic policy, State, Latin America, Caribbean

Introducción

En su primera época, la revista *Pensamiento Iberoamericano* fue un foro invaluable de análisis, debates y propuestas sobre la vida política, económica y social de la región. En esta tradición, el presente artículo tiene por objeto realizar una modesta contribución en el relanzamiento de la revista como espacio de debate, planteando una serie de ideas y reflexiones para la construcción de una nueva agenda de

desarrollo para América Latina y el Caribe.

Sin embargo, para hacer una reflexión de este tipo se impone una aclaración inicial: la región ostenta una gran heterogeneidad, tanto en términos de niveles de desarrollo como de dimensiones económicas y geográficas. En efecto, abarca un conjunto de economías que va desde Haití, cuyo producto por habitante en 2005 fue inferior a los 400 dólares, hasta varias economías latinoamericanas cuyo PIB oscila entre 6.000 y 8.000 dólares y algunas del

Caribe, cuyos niveles se acercan a los 10.000 dólares⁴. Asimismo, integran la región países de dimensión continental, como Brasil, junto con muy pequeños Estados insulares, como varios del Caribe. No obstante esa heterogeneidad, la mayoría de los países de la región sufre carencias estructurales similares. Por lo tanto, la agenda que se esboza más adelante se ha elaborado a partir de las dificultades comunes que enfrentan los países, sin desconocer las diferencias que los distinguen.

En segundo lugar, también es necesario señalar que, en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el entorno mundial incide notablemente en las estrategias de desarrollo nacional. La lógica de funcionamiento de las fuerzas económicas que son protagonistas del actual proceso de globalización es más mundial que regional o nacional. Esta reestructuración ha dado pie a un inusitado dinamismo de las corrientes financieras, de la inversión directa y del comercio internacional y ha tendido, al mismo tiempo, a desarticular las estructuras económicas y sociales de los países, aunque no de manera uniforme en todo el mundo. Por otra parte, este proceso de creciente internacionalización no ha estado acompañado de una renovación equivalente de la agenda internacional. De hecho, los resultados del proceso de globalización parecieran responder a una agenda incompleta y sesgada, que ha otorgado mucho más énfasis a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

También se ha hecho muy poco para superar las marcadas asimetrías productivas, tecnológicas, macroeconómicas, financieras y de movilidad de los factores de producción que caracterizan al mundo actual. En este contexto, aunque los países de América Latina y el Caribe tengan, individualmente, una influencia limitada en la configuración de la agenda internacional, pueden aprovechar el espacio regional para crear mecanismos colectivos que mejoren la calidad de las respuestas nacionales y les permitan incidir en el diseño de una mejor institucionalidad global mediante la convergencia hacia posiciones comunes (Grupo de Río, 2005).

Varios de estos temas ya han sido analizados extensivamente por la CEPAL en trabajos anteriores (CEPAL, 2002; Ocampo y Martín, 2004b). Por consiguiente, en esta ocasión, la atención se concentra en la agenda nacional, ya que es imperativo superar varias falencias en las respuestas de los países de la región al proceso de globalización. Estas falencias explican, en buena medida, los magros resultados económicos y sociales del último cuarto de siglo y han impedido aprovechar plenamente los frutos de los procesos de democratización, sin duda uno de los grandes logros en ese mismo período.

En concordancia con los objetivos enunciados, el artículo está compuesto de tres partes además de esta introducción. En la primera se presentan los desafíos que enfrenta la región en el actual contexto internacional. En la segunda parte, y en función de estos desafíos, se plantean seis proposiciones que contienen

los elementos principales que se han de considerar a la hora de diseñar una agenda de desarrollo para América Latina y el Caribe. Por último, en la tercera parte y a modo de conclusión, se invita a una breve reflexión acerca del papel que debieran desempeñar el Estado y la política en esta agenda de desarrollo.

Los desafíos de la región

Los países de América Latina y el Caribe, en su diversidad, sufren una serie de carencias estructurales similares, debido a las cuales enfrentan serios desafíos para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible. En las distintas reflexiones presentadas tanto en esta revista como en otros foros, así como en la producción intelectual pasada y presente de la CEPAL, se identifica un cúmulo de factores históricos, económicos, políticos y sociales

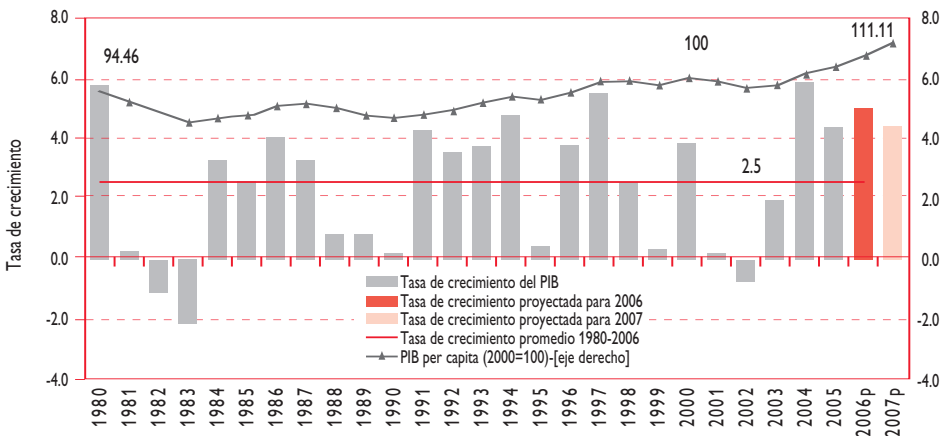
ligados al desarrollo y sus problemas. A riesgo de simplificar y siendo necesariamente selectivos, a continuación se analizan estos desafíos, agrupados en cuatro grandes categorías: aquellos ligados básicamente al insuficiente y volátil crecimiento económico, los relativos a la persistencia de elevados índices de inequidad y pobreza, los que imponen las dificultades para lograr la cohesión social y los relativos a la sostenibilidad ambiental y su efecto en la equidad intergeneracional.

1. El crecimiento económico

América Latina y el Caribe creció a un promedio anual cercano al 4,5% en los últimos cuatro años (2003-2006). Según las proyecciones de la CEPAL, en 2007 el producto crecería nuevamente a un ritmo del 4,5%, con lo que la región completaría una fase expansiva de cinco años consecutivos.

Gráfico 1

Evolución del PIB total y por habitante, 1980-2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). ^a Cifras proyectadas.

Estos cinco años de crecimiento sostenido constituyen, sin lugar a dudas, un hecho sin precedente en la historia económica reciente de la región y han permitido un aumento significativo del producto por habitante. En efecto, su tasa de crecimiento en 2003-2006 se estima en torno al 3% medio anual, cifra que representa un avance notable si se la compara con la evolución entre 1980 y 2002, cuando el producto por habitante creció a una tasa anual de solo un 0,1%. Este resultado es aún más significativo cuando la comparación se establece con el registro correspondiente a la llamada “década perdida”, en la que el producto por habitante decreció a un ritmo de un 1% anual². Vale la pena recordar que en el período 1950-1980 el producto se expandió a un ritmo del 5,5% anual, lo que representó una tasa de un 2,9% por habitante.

Un aspecto positivo de la evolución de los últimos años es que se trata de un crecimiento distinto, en especial en cuanto a su sostenibilidad, del registrado en el período 1991-1994, el único comparable de los últimos 25 años en términos de aumento de la actividad económica. Las diferencias entre ambos períodos se manifiestan, entre otros indicadores, en una mayor tasa de ahorro, un menor déficit fiscal, un superávit en la cuenta corriente y una reducción de la deuda externa y de la deuda pública, entre otros factores (CEPAL, 2006c).

Sin embargo, la menor vulnerabilidad que

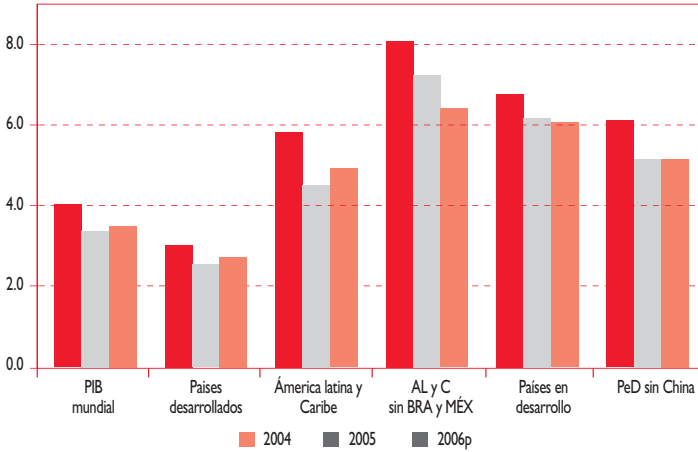
presenta la región respecto de otras fases de crecimiento no supone que los países no estén expuestos a los riesgos de cambios notorios en el contexto global. Si bien no se vislumbra una recesión mundial profunda, sino una corrección gradual de los desequilibrios de la economía mundial (es decir, mediante un “aterrizaje suave”), no puede descartarse el riesgo de una conmoción internacional de cierta magnitud (Machinea y Kacef, 2006a). Por consiguiente, las economías de la región deben mantener un manejo prudente de las cuentas públicas y los equilibrios externos.

De acuerdo con una concepción menos optimista de lo ocurrido en la región en los últimos años, aunque el crecimiento de la región superó el promedio del último cuarto de siglo, la situación externa fue especialmente favorable. En dicho contexto, su ritmo de crecimiento es inferior al del resto de las economías en desarrollo, incluso si se excluye a China de este grupo (véase el gráfico 2). Aunque podría aducirse que esto se debe al ritmo de crecimiento considerablemente inferior al promedio regional de Brasil y México, las economías más grandes, es evidente que la región continúa perdiendo terreno respecto del resto del mundo en desarrollo.

El crecimiento de la región no solo ha sido bajo durante los últimos 25 años, sino también extremadamente volátil (véase el gráfico 3). De hecho, la volatilidad del producto regional en ese período duplica con creces la del producto

Gráfico 2

Tasas de crecimiento del PIB, por regiones, 2004-2006



^a No incluye economías en transición. ^b Cifras proyectadas.

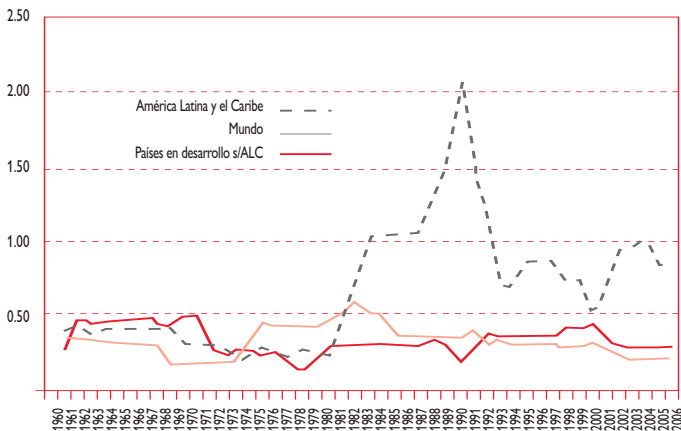
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2006, Washington, D.C., 2006.

global y es también mucho mayor que la de otros países en desarrollo. Esta elevada volatilidad, al generar incertidumbre respecto del nivel

de actividad, impacta negativamente sobre la inversión y, por lo tanto, el crecimiento. Asimismo, afecta en especial a los sectores de

Gráfico 3

Volatilidad del crecimiento, América Latina y el Caribe y el mundo, 1960-2006 (Coeficiente de variación a partir de promedios decenales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2006, Washington, D.C., 2006.

menores ingresos, dado que, además de sus desventajas en términos de ingreso, suelen contar con menos recursos (ahorros, capital) y mecanismos formales e informales para enfrentar las situaciones adversas.

En síntesis, pese al ciclo de expansión reciente, no debemos olvidar que en los últimos 25 años el crecimiento de la región ha sido extremadamente bajo y volátil. Por ende, el primer desafío consiste en crecer a tasas elevadas y de manera sostenida. Además, considerando que en un contexto externo favorable la región sigue perdiendo terreno respecto del resto del mundo en desarrollo, el segundo desafío en materia de crecimiento es no perder posiciones en el concierto global, hecho que fija un umbral de crecimiento bastante alto para la región.

Frente a este doble desafío, es preciso sentar las bases de un patrón de desarrollo productivo que, reconociendo la heterogeneidad estructural de cada país, sea capaz de agregar valor y conocimiento a los bienes que produce. En este sentido, cabe recordar que la fase de crecimiento actual, especialmente favorable para América del Sur, está ligada sobre todo a la producción y exportación de productos primarios, basados en recursos naturales, cuyos precios internacionales han aumentado considerablemente —en especial en el caso de los minerales metálicos e hidrocarburos— a causa de la presión que están ejerciendo sobre su demanda los procesos de industrialización de China e India.

Lo anterior constituye una bonanza que los

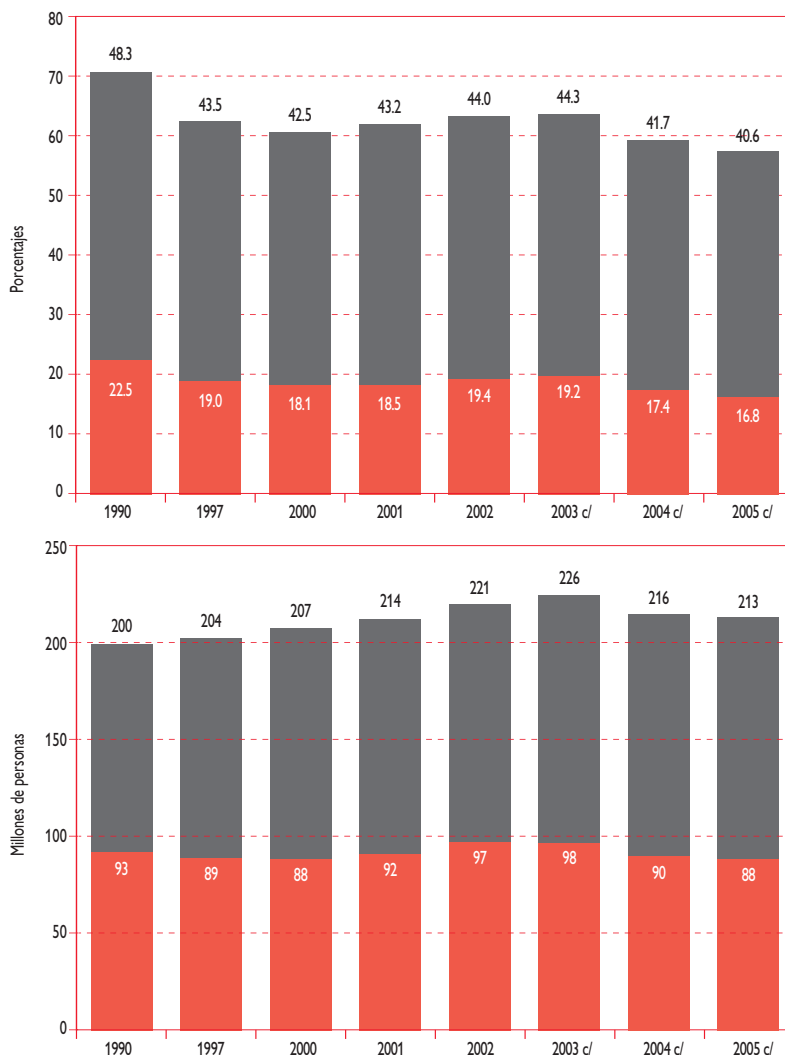
países de la región no deberían desaprovechar en esta ocasión. Varios países de América Latina y el Caribe ya conocieron un período de aumento de la demanda de las materias primas durante el período de internacionalización y apertura comercial entre 1870 y 1914, años en que Europa estaba industrializándose y compraba salitre, estaño, carnes y otros productos primarios, cuya demanda y precios aumentaban.

Los países de la región crecieron durante ese casi medio siglo sobre la base de un esquema de desarrollo que se ha denominado crecimiento hacia afuera o modelo monoexportador. Sin embargo, no supieron aprovechar este ciclo porque no agregaron más valor a sus exportaciones ni diversificaron su estructura productiva. De este modo, en vez de transformarse en un proceso de crecimiento sostenido, esa fase de expansión no fue más que un auge de recursos naturales, que finalmente se agotó. En el caso de Chile, esta oportunidad desaprovechada fue descrita por Aníbal Pinto (Pinto, 1956) hace 50 años como un ejemplo de desarrollo frustrado a partir del auge y ocaso del salitre. Además de varios otros estudios, vale también destacar el análisis del auge cafetalero y la formación de las clases rentistas surgidas a partir de los cultivos del grano, que Celso Furtado realizó en su libro sobre la economía de Brasil (Furtado, 1959). En consecuencia, el desafío actual es qué hacer, apoyados en esta coyuntura favorable, para agregar más valor y fundamentalmente más conocimiento a la estructura productiva.

A modo de recapitulación, cabe recalcar que entre 2003 y 2007 la región habrá crecido de manera más acelerada y sostenida que en el último cuarto de siglo y que este crecimiento ha ido acompañado de un manejo adecuado de la macroeconomía. No obstante, muchas las

Gráfico 4a y b

América latina (19 países): Evolución de la pobreza e indigencia, 1990-2005^a (En porcentajes y millones de personas)



^a Las cifras de pobreza incluyen a los indigentes. ^b Las cifras de 2005 son proyecciones en todos los casos; las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares en el de algunos países y proyecciones en el de otros.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los países.

transformaciones productivas resultan urgentes para consolidar este proceso a largo plazo. Esto, a su vez, es imprescindible para abordar el delicado panorama social que presenta la región, sobre todo en materia de pobreza e inequidad, los desafíos que se analizarán a continuación.

2. La pobreza y la desigualdad

Junto con la recuperación del crecimiento, se ha verificado una disminución de la pobreza desde 2003, aunque sus niveles relativos y absolutos siguen siendo muy elevados. Según las estimaciones de la CEPAL (2005a), los pobres en América Latina y el Caribe ascendían en 2005 a 213 millones de personas (un 40,6%

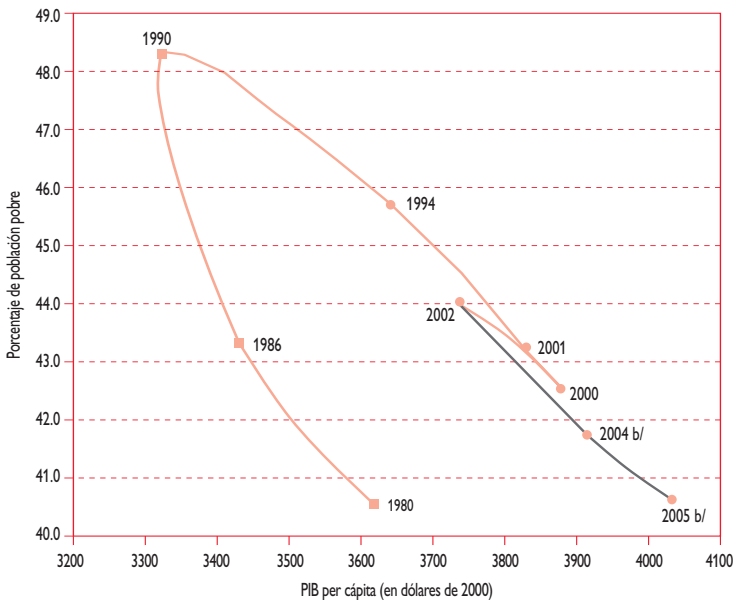
de la población total), en tanto que el número de indigentes alcanzaba los 88 millones (un 16,8%) (véase el gráfico 4).

Para enfrentar esta dura realidad social es imprescindible crecer a tasas altas y sostenidas. No obstante, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza, razón por la que a continuación se proponen medidas orientadas al logro de ese objetivo el fomento de la inclusión.

Como puede observarse en el gráfico 5, la relación entre crecimiento y pobreza es evidente. Sin embargo, esta relación no es unívoca, ya que el aumento de la pobreza en las fases recesivas no alcanza a verse compensado por su

Gráfico 5

América Latina: incidencia de la pobreza y PIB por habitante, 1980-2005



PIB per cápita (en dólares de 2000)

a Cifras proyectadas.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

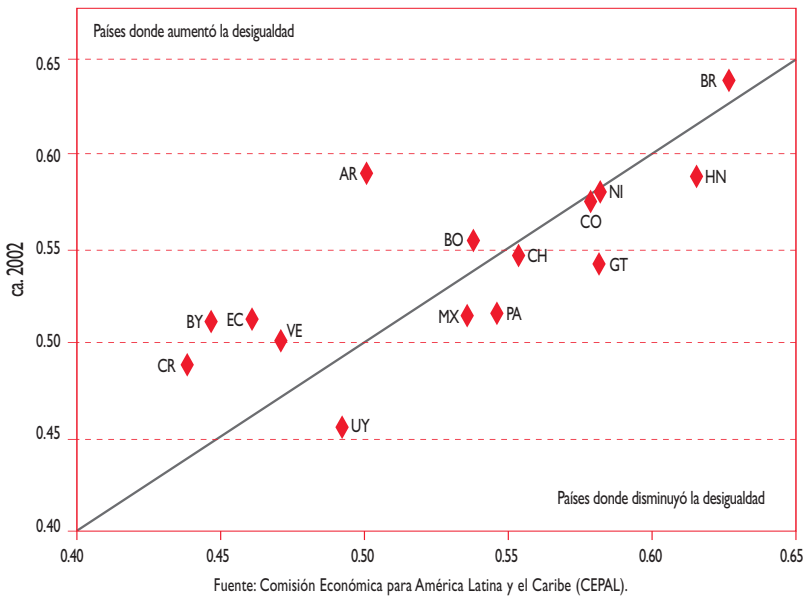
disminución en las fases de expansión. En la medida en que la frecuencia y la amplitud de estos ciclos sean elevadas, como es el caso de América Latina y el Caribe, se establece una tendencia hacia un deterioro sostenido de los sectores más vulnerables y postergados de la sociedad. Ello supone que, por ejemplo, para registrar hoy niveles relativos de pobreza similares a los de 1980 se requiera de un mayor producto por habitante. En efecto, aunque el nivel de pobreza relativa en 2005 es similar al de 1980, el producto por habitante creció un 15% entre esos años (véase el gráfico 5). Esto pone de manifiesto el mencionado efecto negativo que la volatilidad del producto tiene en el nivel de pobreza. Varios mecanismos que

contribuyen a este resultado, entre otros, la evolución del salario real, el desempleo y el gasto público social (Ocampo y Martín, 2004a).

Junto con la pobreza, la inequidad es un rasgo importante de la estructura social de América Latina y el Caribe: la región tiene el dudoso crédito de ser la más desigual del mundo, por lo menos en términos de la distribución del ingreso. Asimismo, tal como figura en el gráfico 6, esta situación no ha mejorado durante los últimos 15 años; en rigor el carácter inequitativo se ha mantenido y, en algunos casos, acentuado. Esta inequidad tiene, además, un alto correlato con desigualdades derivadas de las características sociodemográficas de la población, tales como el origen étnico-racial, el lugar

Gráfico 6

América Latina y organización de cooperación y desarrollo económicos: cambios en el coeficiente de Gini, 1990-2004



de residencia (urbano-rural) y el género, todas ellas con raíces históricas profundas (Machinea y Hopenhayn, 2005).

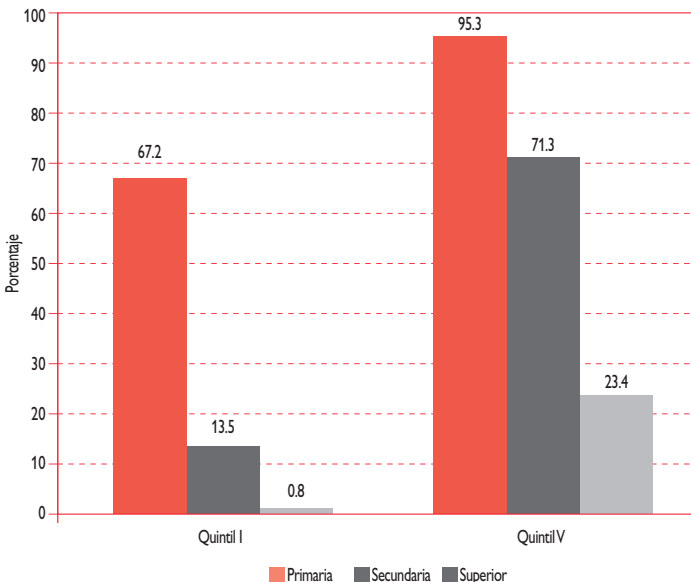
La inequidad en la distribución del ingreso es reflejo de profundas diferencias en el acceso a los diferentes activos generadores de ingreso y de movilidad social, como la educación y el conocimiento, la tecnología, el capital y la tierra. El gráfico 7 es ilustrativo de este hecho en el caso específico del acceso a la educación. Como allí se aprecia, el porcentaje de jóvenes pertenecientes al quintil más rico que completan cada ciclo educativo es sistemática y significativamente mayor que el de los pertenecientes al quintil más pobre. Por lo

tanto, la distribución regresiva del ingreso es una manifestación de una inequidad mucho más profunda en la distribución de los activos, que abarca desde el capital humano hasta distintas formas de capital físico y financiero.

No puede desconocerse, sin embargo, que ha habido un esfuerzo de los países de la región por incrementar el gasto social en distintas áreas. Medido en términos por habitante, este gasto aumentó en promedio un 40% entre 1991-1992 y 2002-2003, aunque cabe señalar que este ascenso apenas compensa la notable baja observada en la región durante los ajustes estructurales de la década de 1980 (Titelman y Cruces, 2006). El efecto positivo que esta elevación del

Gráfico 7

América latina (18 países): jóvenes de entre 25 y 29 años que culminaron ciclos educativos, según quintiles seleccionados de ingreso per cápita, 2002^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

gasto social puede haber tenido en la pobreza –y posiblemente en la distribución del ingreso– no se ha visto reflejado en los indicadores porque, entre otros factores, ese período coincidió con un aumento del desempleo y la informalidad en el mercado del trabajo. Sobre este tema se vuelve más adelante.

Por último, según estudios recientes, mientras que en la segunda posguerra, cuando comenzaba la reflexión sistemática sobre el desarrollo, el aumento de la desigualdad parecía casi un producto obligado del crecimiento³, en los últimos tiempos se ha abierto una nueva línea de pensamiento que considera la pobreza y la inequidad como un obstáculo para el desarrollo económico. En efecto, siguiendo una

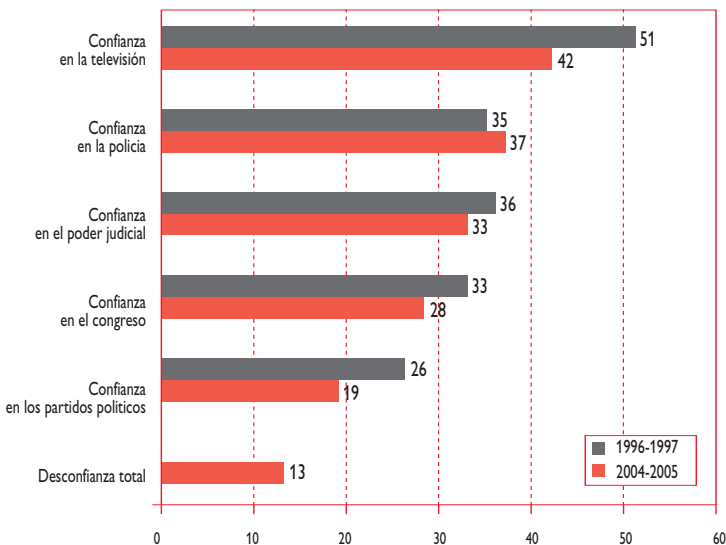
argumentación que tiende a centrarse en la desigualdad ex ante, es decir la desigualdad de oportunidades, Bourguignon y Walton (2006) postulan que la equidad es complementaria del crecimiento. Por ende, la inequidad ya no sería el precio de un mayor crecimiento, sino una de sus restricciones.

3. La falta de cohesión social

Es indudable que los altos niveles de pobreza e inequidad inciden en la exclusión social e impiden construir y consolidar la cohesión social, entendida como un “sentido de pertenencia” a un proyecto común e inclusivo de nación. Por lo tanto, es fundamental reducir la pobreza y las brechas entre los distintos sectores de la pobla-

Gráfico 8

América latina (17 países): confianza en las instituciones (En porcentajes de personas que expresan confianza)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales a partir de los microdatos de *Latinobarómetro*, 1996-2005.

ción, por ejemplo, potenciando la posibilidad de progresar socialmente gracias al acceso a distintos activos, entre los cuales la educación reviste especial importancia. Asimismo, hay mecanismos de protección social que reducen la incertidumbre ligada a la vejez, la enfermedad y la pobreza, y tienen también el potencial de incrementar la cohesión social y el sentimiento de pertenecer a un proyecto común.

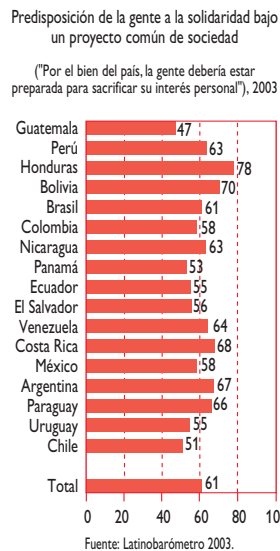
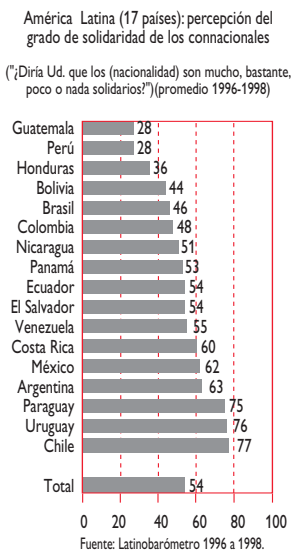
Además de estas brechas de carácter objetivo, existen otros factores que afectan a la cohesión social, como la percepción de la población respecto del funcionamiento de las principales instituciones de la democracia y, en particular, los niveles de corrupción. En este sentido, es motivo de preocupación que las

instituciones básicas de la democracia de la región tengan muy baja legitimidad en la ciudadanía. Las instituciones como el poder judicial, el parlamento y los partidos políticos no generan confianza en la población (véase el gráfico 8), lo que obedece a la falta de transparencia y a las sospechas de corrupción que acompañan a su funcionamiento. La información disponible al respecto es contundente (CEPAL, 2006a).

Es interesante observar que, a pesar de su percepción negativa respecto de las instituciones de la democracia, la población no es tan pesimista respecto de su percepción de la solidaridad de sus conciudadanos. Aunque una proporción mayoritaria de la población conside-

Gráfico 9

América latina (17 países): Percepciones sobre la solidaridad, 1996-1998 y 2003 (En porcentajes)



Fuente: Latinobarómetro

ra que sus compatriotas son solidarios, el mayor porcentaje de personas con una percepción negativa respecto del grado de solidaridad se registra, por lo general, en las sociedades más afectadas por la pobreza (véase el gráfico 9). Además, los países cuya población percibe mayor solidaridad son, en términos generales, aquellos cuyas instituciones de política social son más sólidas y en donde la lucha contra la pobreza ha sido más activa (CEPAL, 2006a).

La relativamente baja valoración de los ciudadanos de la democracia o, en otros términos, el insuficiente grado de satisfacción de las personas con la democracia de su país (PNUD, 2004), es otra señal de alerta respecto de las percepciones ciudadanas que influyen en la cohesión social de América Latina y el Caribe. Así pues, es necesario perfeccionar las instituciones del sistema político, ya que su calidad hace a la democracia más participativa e inclusiva y, por ende, más sólida y estable. No se trata, sin embargo, de que los mecanismos de participación ciudadana reemplacen a los que son propios de una democracia representativa. Es deseable que ambos mecanismos se refuercen recíprocamente, conservando sus respectivos ámbitos de actuación.

4. Sostenibilidad ambiental y equidad intergeneracional

Un significativo desafío que hay que considerar en el diagnóstico regional es la sostenibilidad ambiental y su relación con la equidad interge-

neracional. La necesidad actual de elevar y estabilizar las tasas de crecimiento de la región, como condición necesaria para la erradicación de la pobreza y la construcción de sociedades más equitativas, suscita de alguna u otra forma una presión sobre el uso de los recursos naturales.

El propósito no es generar crecimiento y equidad sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras. Esto supone corregir las externalidades que el proceso productivo ocasiona al medio ambiente y aplicar una política racional de explotación de los recursos naturales. Existe un amplio espacio, en el plano de las políticas públicas, para promover un patrón de desarrollo que conjugue crecimiento, equidad y sociedades con menor pobreza con estándares aceptables de calidad ambiental.

Por ejemplo, la mitigación de las externalidades ambientales, sobre todo en las ciudades, contribuye a evitar pérdidas de bienestar como las derivadas de las enfermedades, la congestión y la pérdida de calidad ambiental, que suelen afectar a muchos sectores productivos de manera simultánea. Estas externalidades se producen por fallas de mercado, de gobierno o de coordinación (CEPAL, 2005b) que pueden subsanarse mediante decisiones de política pública, ya sea por la vía normativa o mediante procesos graduales de cambio de precios relativos.

Además, la diversidad ecológica y biológica y su volumen, la extensión territorial de

América Latina y el Caribe y las grandes franjas climáticas, en general no extremas, conjugadas con esfuerzos sostenidos de investigación y adaptación tecnológica, ofrecen un potencial no solo para prevenir los daños vinculados al actual estilo de desarrollo, sino la posibilidad de concebir nuevas opciones de desarrollo económico y social basado en un manejo distinto de los recursos naturales de que dispone la región.

Cabe notar que, en las últimas décadas, gran parte de los mercados de exportación de bienes y servicios de la región han evidenciado preferencias que incluyen la dimensión ambiental o de salud, y que en el seno de sus sociedades estos mejores patrones de producción y consumo aún tienen gran espacio para desarrollarse.

Elementos para el diseño de una agenda regional de desarrollo

En función de las realidades que configuran el actual panorama regional, y de las que surgen los mayores desafíos, se analizan a continuación algunos elementos que debieran ser parte de una agenda de desarrollo para América Latina y el Caribe.

Reducir la volatilidad real: voluntad política e institucionalidad fiscal

Como se destacaba en las páginas anteriores,

la consolidación de los avances en materia de manejo macroeconómico en los últimos años ha permitido reducir la volatilidad nominal, pero sigue siendo imperativo reducir también la volatilidad real, fundamentalmente debido a sus efectos negativos en el crecimiento y la pobreza. Para ello, se requiere aplicar políticas contracíclicas, tanto en el ámbito monetario, cambiario y financiero, como en el fiscal.

Si bien en los últimos años la región ha entendido la necesidad de aplicar políticas más prudentes en la fase expansiva del ciclo, se está todavía lejos de haber logrado instrumentar políticas realmente contracíclicas en los distintos ámbitos de la política económica.

En particular, del análisis de la evolución macroeconómica reciente de la región surge la necesidad de acotar la volatilidad del tipo de cambio real y el excesivo endeudamiento privado —interno y externo— en las fases expansivas del ciclo. Más allá de las dificultades en el manejo de la política monetaria y cambiaria con que tropiezan los países de la región, en especial los de menor tamaño relativo, los bancos centrales deberían, además de perseguir un cierto objetivo inflacionario, evitar una excesiva apreciación del tipo de cambio real. Con tal fin pueden recurrir a distintos instrumentos: desde aplicar restricciones a las entradas de capital hasta mostrar “signos de preocupación” ante apreciaciones excesivas e intervenir en el mercado de cambio en ciertas circunstancias⁴. Asimismo, considerando la experiencia de la

región, los bancos centrales deben evitar establecer objetivos excesivamente ambiciosos de reducción de la inflación cuando esta es de un dígito, porque este hecho usualmente conduce a políticas monetarias muy restrictivas, con su consiguiente impacto en el mercado cambiario.

En lo que respecta a las políticas fiscales, la mayor prudencia en este ámbito que se ha observado en los últimos años ha estado basada casi exclusivamente en la existencia de cierto consenso en la materia que, sin embargo, no ha dado pie a instituciones fiscales suficientemente consolidadas para garantizar que estas políticas sean permanentes. Si bien la voluntad política es un elemento crucial, algunas mejoras en las instituciones fiscales contribuirían considerablemente a reducir la incertidumbre sobre la orientación de la política fiscal. La existencia de ciertas reglas (por ejemplo, el balance fiscal estructural o la conformación de un fondo de reserva vinculado al precio de los principales productos de exportación) permitiría conocer la verdadera situación fiscal del sector público, lo que contribuiría a la transparencia de las políticas públicas contracíclicas⁵.

Asimismo, la existencia de ciertas reglas fiscales mejoraría la economía política del proceso y la percepción de los mercados. La experiencia demuestra que es difícil explicar que un aumento de los ingresos públicos puede obedecer a una situación coyuntural que obliga a ser cauteloso con la expansión

del gasto público.⁶ Un ejemplo es lo que está pasando en América Latina y el Caribe en 2006 con el aumento del precio de los productos primarios que la región exporta. A su vez, en la fase contractiva del ciclo, sería más fácil explicar a los mercados (y en algunos casos a los organismos internacionales de crédito) que la expansión del déficit fiscal es la política adecuada para enfrentar esa fase.

Para aumentar la credibilidad, es conveniente que estas reglas se instrumenten en la fase expansiva del ciclo. Además, es importante entender que el propósito de estas medidas es facilitar la adopción de políticas fiscales contracíclicas y que, por lo tanto, no solo permiten una mayor flexibilidad en el manejo de la política monetaria, sino que además aumentan la capacidad de la política fiscal para responder a situaciones cambiantes. De esta manera se evita que la reducción del déficit fiscal se convierta, como ocurrió en gran parte de los años noventa, en la receta que se ha de aplicar en todo momento, independientemente de las circunstancias. En otras palabras, se trata de hacer política económica en función del ciclo económico, pero de una manera que reduzca la arbitrariedad y sea convincente no solo para los mercados sino fundamentalmente para el conjunto de los ciudadanos.

En síntesis, para profundizar las políticas contracíclicas y lograr que sus efectos sean permanentes, un primer tema de la agenda es perfeccionar la institucionalidad macroeconómica.

Políticas productivas para la equidad y el crecimiento

El segundo tema de la agenda tiene que ver con un concepto en el que la CEPAL ha insistido tradicionalmente: la necesidad de adoptar políticas orientadas a transformar la estructura productiva⁷. Al respecto deben subrayarse dos aspectos.

En primer lugar, para crecer se necesita diversificar la estructura productiva más allá del patrón exportador de la región, o sea, más allá de los productos primarios y sus manufacturas elementales, una industria maquiladora con poco valor agregado o una oferta de servicios, básicamente de turismo, sin suficientes encadenamientos con la estructura productiva. Agregarles valor y conocimiento a los bienes y servicios que produce y exporta la región por medio de encadenamientos productivos e innovación tecnológica debe ser una prioridad de la política productiva. Esto, por cierto, no significa dejar de lado dichas bases productivas, sino más bien definir qué se hace a partir de ellas. Este proceso no se da automáticamente, en especial cuando se trata de algunos productos primarios en los que la diferenciación del producto no es tan importante o cuando ciertas actividades manufactureras forman parte de cadenas de producción de empresas multinacionales⁸. Por consiguiente, se requiere de estrategias de desarrollo definidas en consulta con el sector privado y que se manifiesten en medidas de política por parte del sector públi-

co. De acuerdo con esta lógica, las iniciativas de crear fondos de desarrollo productivo, competitividad e innovación tecnológica financiados con cargo a impuestos sobre los recursos naturales no solo permiten la apropiación de parte de la renta de dichos recursos, sino que también facilitan el objetivo de diversificar la producción y agregarle más valor.

El segundo aspecto que hay que destacar es que, para que haya un crecimiento más armónico y equitativo, se requieren políticas en que se tome en cuenta el tamaño de las empresas y se incorporen los aspectos territoriales del desarrollo empresarial y la articulación de los encadenamientos productivos a nivel local. Considerar esta realidad significa instrumentar políticas destinadas a nivelar el campo de juego en términos de acceso, entre otros, al financiamiento, la tecnología y los mercados externos. Si no se logra reducir la concentración económica de la estructura productiva y de determinadas regiones, se corre el riesgo de que la política social se reduzca a rescatar permanentemente a los perjudicados por la política económica.

Por otra parte, en una región de elevada heterogeneidad estructural, poner en marcha mecanismos que faciliten la integración de las pequeñas y medianas empresas al proceso productivo tiene otras ventajas. Además de mejorar la equidad, se tiende a reducir las enormes diferencias de productividad entre sectores, lo que contribuye a incrementar la productividad media y, por lo tanto, el crecimiento.

Lo que aquí se plantea es una nueva concepción de las políticas de desarrollo productivo, que fueron intensamente criticadas durante los años noventa, cuando se dejó al mercado como mecanismo primordial de asignación de recursos. Para justificar estas recomendaciones, se citaron hasta el cansancio los innumerables errores (y a veces horrores) de algunas políticas productivas. Sin embargo, esta línea argumental omitió el hecho de que es virtualmente imposible documentar casos exitosos de crecimiento económico reciente en los que las políticas de desarrollo productivo no hayan estado presentes (Hausmann y Rodrik, 2002; CEPAL, 2004; Rodrik, 2004; Machinea y Vera, 2005). Ello no implica, por supuesto, que las nuevas políticas productivas en América Latina y el Caribe deban ser iguales a las del pasado. En primer lugar, porque el proceso de globalización exige economías más abiertas que antes, exigencia que, por otra parte, se manifiesta en acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales. En segundo lugar, porque las restricciones fiscales son mayores y se ha redoblado la competencia por recursos con las políticas sociales. Estas restricciones exigen, más que nunca, concentrar el esfuerzo, para lo que se requiere establecer prioridades, tanto en términos de áreas como de actividades y regiones. Asimismo, es indispensable que las políticas en este ámbito (como en otros) sean permanentemente controladas y evaluadas,

en especial al momento de la elaboración del presupuesto. Por último, la posibilidad de instrumentarlas y, sobre todo, su grado de sofisticación dependerán en gran medida de la capacidad institucional del sector público. En particular, sin un cuerpo estable de personal técnicamente idóneo, se corre el riesgo de que las políticas productivas sean simplemente una oportunidad para que el sector privado obtenga rentas excepcionales.

Inserción e integración al mundo

La creciente interdependencia de los países y las debilidades del sistema multilateral han llevado a un aumento explosivo de las negociaciones bilaterales en campos tan diversos como los temas financieros, las migraciones y, en particular, el comercio y la inversión. Esta realidad y la creciente importancia del contexto externo para el crecimiento de los países llevan a que la trayectoria de la inserción internacional sea cada día más importante para delinear una estrategia de crecimiento de los países en desarrollo.

El ámbito más favorable para debatir esa inserción es el multilateral, porque allí se potencia el poder de negociación de los países en desarrollo. Sin embargo, las negociaciones en la esfera multilateral siguen funcionando con grandes dificultades en lo que respecta a las migraciones, las finanzas o el comercio, entre otros muchos temas. La consecuencia es la proliferación de acuerdos bilaterales, en los

que los países desarrollados consiguen imponer con mayor facilidad sus agendas. Un ejemplo es lo que está sucediendo con la mayoría de los tratados de libre comercio de los países en desarrollo con los países industrializados. Mediante esos acuerdos, estos últimos están concretando una agenda que no consiguen imponer en las negociaciones multilaterales y que abarca la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios y la inversión extranjera, en un contexto de escasa liberalización del comercio agrícola. El efecto de estos tratados no ha sido suficientemente analizado, aunque de algunos estudios se desprende que los costos pueden ser considerables en ciertas áreas, entre otras en lo relativo a la propiedad intelectual (Díaz, 2006). A cambio, los países en desarrollo consiguen un mayor y más seguro acceso a los mercados de los países industrializados, lo que para muchos es una oportunidad interesante, en especial si se considera el tamaño de estos mercados y las ventajas que representa con respecto a otros países que no tienen el mismo acceso.

La consecuencia es la firma de un creciente número de acuerdos bilaterales de los países de la región con Estados Unidos y las negociaciones para celebrar similares convenios con Europa⁹. Asimismo, la dinámica económica de China está llevando a que crezca también el número de acuerdos dentro de Asia y aumente el interés de los países de América Latina y el Caribe por firmar acuerdos con esa región.

Contribuyen a este proceso los pocos avances que se han logrado en el marco de los acuerdos de integración subregionales en América del Sur. En efecto, mientras que en Centroamérica se tiende a consolidar —no sin dificultades— el proceso de integración, en América del Sur los progresos son mínimos y en algunos casos hay claros retrocesos, aun en lo referente al movimiento de bienes, el área en la que los progresos iniciales fueron mayores.

¿Qué hacer ante esa realidad? Una alternativa plausible es que los países opten por el regionalismo abierto (CEPAL, 1994; Devlin, 2000), es decir, el fortalecimiento de los acuerdos subregionales y la negociación, a partir de ellos, de la integración con el resto del mundo. Con o sin avances en el frente multilateral, esta inserción debe incluir negociaciones entre los bloques subregionales y los bloques o países desarrollados. Sin embargo, para que esto sea posible, la región debe pasar de la retórica a acciones concretas orientadas a profundizar la integración subregional.

En este sentido es necesario, entre otras cosas, estimular la convergencia entre los acuerdos comerciales suscritos en América del Sur, lo que requiere acelerar las desgravaciones arancelarias entre la CAN y el MERCOSUR y crear una zona de libre comercio en un lapso razonable. Además, es necesario homogeneizar las reglas de origen y las normas aduaneras, avanzando hacia la homogenización y acumulación de las normas de origen de todos

los acuerdos comerciales en América del Sur (CEPAL, 2006d)

Es fundamental mejorar la credibilidad de la integración, lo que exige reforzar su institucionalidad y los mecanismos de solución de controversias, con miras a poner en práctica un sistema único de solución de controversias en América del Sur, cuyos fallos tengan la misma capacidad vinculante que los de la Organización Mundial del Comercio¹⁰. Asimismo, se requiere avanzar en materia de facilitación de comercio, mediante el examen la aplicación en la subregión de las propuestas que los países latinoamericanos y caribeños han realizado en las negociaciones de la Ronda de Doha. Se trata de: asegurar que se cuente con la asistencia técnica necesaria para poner en práctica los acuerdos, considerando su relación con el trato especial y diferenciado; establecer el carácter vinculante de los compromisos, ligado a un financiamiento seguro y suficiente, y realzar la cooperación en las esferas de la infraestructura, los sistemas de información y la creación de capacidad, tanto humana como institucional. Debería concederse especial atención a las iniciativas orientadas a mejorar el tránsito y la logística, sobre todo en el caso de los países sin litoral marítimo.

En síntesis, ante la falta de avances en las negociaciones multilaterales, los países están intentando, en forma creciente, establecer acuerdos bilaterales con el mundo desarrolla-

do, ya no solo para lograr el acceso a un determinado mercado, sino para evitar perderlo a causa de la cantidad de preferencias resultantes de los acuerdos bilaterales con otros países. Esta vía, si bien es comprensible desde el punto de vista del interés particular de cada país, tenderá, si no se adoptan algunas de las medidas mencionadas en los párrafos precedentes, a debilitar los acuerdos regionales hasta tornarlos irrelevantes. Ello sería una pérdida con implicancias no sólo económicas sino también políticas.

Políticas públicas orientadas a mejorar la cohesión social

Como se señaló, las mejoras en términos de la cohesión social en los países de la región requieren iniciativas en distintas áreas. Entre ellas, se analizan a continuación las políticas sociales, la institucionalidad social, la protección social y el empleo.

Políticas sociales. Las políticas sociales son un elemento crucial para reducir los altos niveles de exclusión que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Tal como se mencionó, estas tendrán un efecto limitado si no se dan en el marco de políticas productivas que reduzcan la heterogeneidad estructural que caracteriza a la región.

En términos normativos, podría considerarse que el objetivo principal en la región debe ser romper el círculo vicioso que vincula un bajo

crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social. Esto permitiría orientar la política social a la consecución de una ciudadanía económica y social plena por parte de todos los habitantes de un Estado. En la práctica, este objetivo general debe adaptarse a las características y el nivel de desarrollo de cada país y reflejar las necesidades de las sociedades y no la inercia presupuestaria o la presión de los grupos de interés. En efecto, como se argumenta en CEPAL (2006b), pueden plantearse principios relativamente universales pero no “recetas” únicas. Dado que los derechos sociales deben ser el horizonte normativo y las desigualdades y restricciones presupuestarias las limitaciones que es necesario enfrentar, y teniendo en cuenta que estas difieren entre países, cada sociedad debe fijar sus prioridades en términos del cumplimiento de esos derechos, pero incrementando su exigibilidad a través del tiempo.

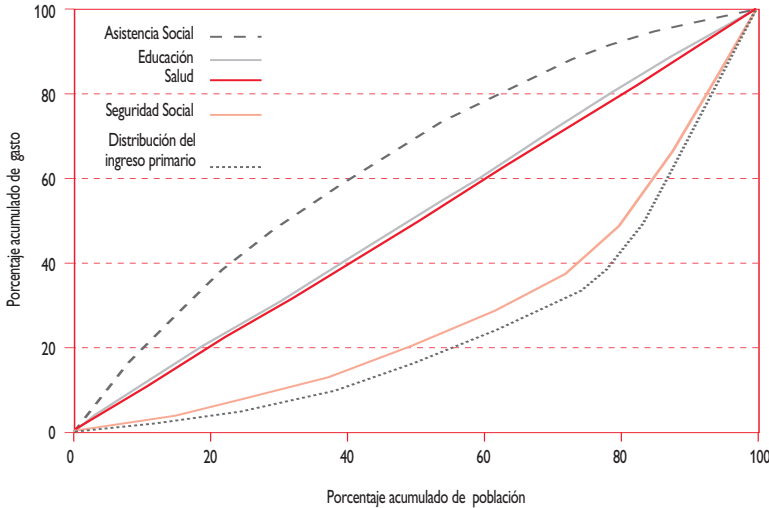
Las políticas sociales son el producto de complejas estructuras políticas, históricas e institucionales propias de cada país¹¹. En este contexto, un factor digno de mención es que durante los últimos años se ha observado un considerable incremento del gasto social y en la mayoría de los países se han desarrollado iniciativas de diversa índole¹². Esto refleja no solo que los gobiernos reconocen implícitamente la multidimensionalidad de la pobreza y la exclusión, sino también la presencia de crecientes capacidades específicas para el diseño y la instrumentación de políticas sociales.

Como se desprende de diversos estudios, hay una serie de factores que limitan la eficacia de la política social en la región¹³. En primer lugar, los elementos del contexto económico descrito condicionan en gran medida los resultados positivos de las políticas públicas en el área social. En segundo lugar, los efectos del gasto social no se materializan necesariamente a corto plazo y la continuidad de las iniciativas se dificulta. En tercer lugar, subsisten debilidades endémicas a la intervención pública en la región, como la falta de objetivos claros, la baja eficiencia, la falta de articulación entre entidades públicas y el clientelismo político, entre otras. Por último, la profusión de iniciativas a la que se ha aludido también tiene matices negativos, ya que puede conducir a la superposición de programas, agentes y entidades gubernamentales a cargo de su ejecución.

Más allá de todas estas dificultades, de la información disponible surge que el gasto social mejora la distribución del ingreso, sobre la base de tres de sus principales componentes: educación, salud y asistencia social. En los dos primeros casos, de acuerdo con los datos de la región, el gasto tiende a distribuirse en forma proporcional entre los distintos estratos de ingreso, lo que mejora considerablemente la distribución primaria del ingreso (véase el gráfico 10). Por su parte, el gasto en asistencia social es progresivo, es decir, beneficia principalmente a los sectores de menores ingresos.

Gráfico 10

América latina y el Caribe: distribución del ingreso primario y de los componentes del gasto social (En porcentajes)



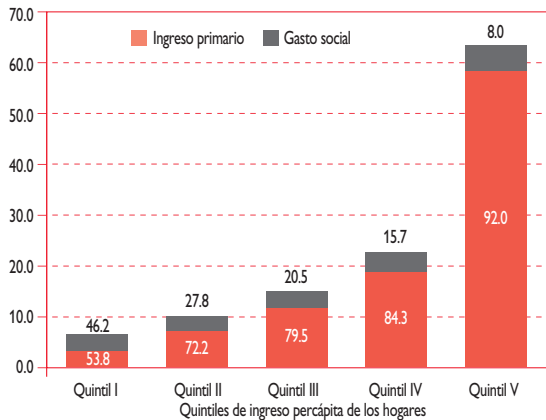
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El otro componente del gasto, la seguridad social, tiende a reproducir la distribución primaria del ingreso, ya que en general las perso-

nas que reciben pensiones son aquellas que a lo largo de su vida han tenido empleo de manera estable y en sectores formales, que no

Gráfico 11

América Latina (promedio simple de 9 países): efecto del gasto social en el incremento de los ingresos primarios, según quintiles de ingreso primario per cápita de los hogares^a (Ingreso primario total=100 y porcentajes)



a No incluye gastos en vivienda, agua y alcantarillado.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios nacionales proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

es el caso de los grupos de menores ingresos (CEPAL, 2005a).

Más allá de la necesidad de realzar la universalidad y solidaridad de la protección social, es evidente que el gasto social mejora más el ingreso de los sectores de menores ingresos y, por lo tanto, contribuye a romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y la inequidad (véase el gráfico 11).

La educación, por cuanto constituye el medio más eficaz de superar el círculo vicioso de la pobreza, merece un comentario particular¹⁴. En esta área, se requiere una intervención en al menos tres ámbitos. En primer término, es preciso impulsar una mayor equidad en materia de acceso a una educación de calidad, encaminada a evitar la reproducción de desigualdades respecto de las oportunidades de empleo, el acceso a los activos y la participación cultural y ciudadana, así como a garantizar que la sociedad perciba un orden más justo y meritocrático, que motive un claro sentido de pertenencia. Con tal propósito, hay que mejorar el nivel de la educación pública, para evitar el creciente dualismo en términos de calidad que caracteriza a la región. En segundo lugar, es necesario reducir la distancia entre el mundo de la educación y el del trabajo, para garantizar una mayor fluidez en su interacción, que constituye el principal eslabón de la integración social. Además de lograr la cobertura universal hasta el final de la educación secundaria, se requiere, entre

otras cosas, una utilización creciente de las tecnologías de la información y, sobre todo, un proceso de aprendizaje orientado a la identificación y resolución de los problemas (Ocampo y Martín, 2004c). En tercer lugar, se deben contrarrestar ciertas formas de discriminación ligadas las dinámicas de socialización y que se transmiten por la vía educativa, para permitir que la educación sea una experiencia de aprendizaje del respeto a la diversidad y la reciprocidad en el plano de los derechos.

Institucionalidad social. Las políticas sociales pueden ser insuficientes para romper el círculo vicioso de la pobreza y desigualdad si no se llevan a cabo en ciertas condiciones que garanticen su eficiencia. Para este fin, es fundamental construir una institucionalidad de carácter intermedio eficaz, dotada de ciertos atributos que sirvan de base a la intervención del Estado. Entre estas características es necesario incluir la continuidad de ciertos programas sociales; la transparencia y la realización de evaluaciones; la articulación y la coordinación; la participación de la sociedad civil local y nacional y la presentación de reclamos por parte de esta, la descentralización (bajo ciertas condiciones), y la capacidad de regulación cuando los servicios sociales son prestados por el sector privado (Machinea y Cruces, 2006).

Protección social y presión tributaria. Las dificultades del mercado de trabajo para convertirse

en el vehículo de acceso a la protección social han signado la historia de América Latina y el Caribe. Las reformas de los años noventa, orientadas a generar incentivos, supusieron una reducción de la solidaridad y fueron incapaces de cambiar esta realidad. Las consecuencias son que la región sigue presentando bajos niveles de cobertura de la seguridad social contributiva, alrededor de un 40% en promedio, y que los sistemas se han vuelto, en muchos casos, menos solidarios que en el pasado, con la consiguiente ampliación de las brechas en la distribución de los beneficios. Se requiere, por lo tanto, reformar los criterios que han regido la protección social en los últimos tiempos. Para ello es necesario pronunciarse en torno a cuatro elementos esenciales: la identificación de los derechos explícitos, garantizables y exigibles en términos del acceso a las prestaciones sociales; los niveles y las fuentes del financiamiento contributivo y no contributivo; la magnitud de la solidaridad en el financiamiento, y el desarrollo de una institucionalidad social que permita una gestión eficiente de la política de oferta de prestaciones.

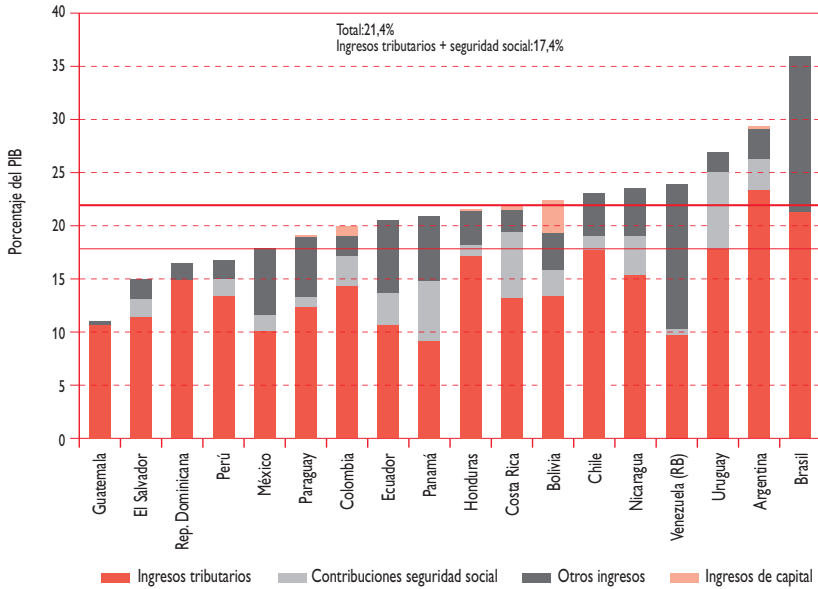
Estos elementos han sido analizados extensamente en CEPAL (2006b). En el presente documento, cabe destacar solo dos cuestiones. En primer lugar, dadas las particularidades del mercado de trabajo, es preciso mencionar la necesidad de modificar el diseño de los sistemas de protección social para rescatar, al menos respecto de ciertos umbrales de prestaciones, la perspectiva de universalidad, que

está en consonancia con el enfoque de derechos. Con tal propósito, se requiere incorporar el financiamiento no contributivo como un elemento crucial de la protección social. En segundo lugar, figura la introducción de un componente de solidaridad —que debe ser definido en cada país— en el financiamiento contributivo, de acuerdo con el principio según el cual la participación en el financiamiento y el acceso a los servicios y la protección social no tienen que estar unívocamente ligados. Por ejemplo, en el sector de la salud, el financiamiento debería depender de la capacidad económica para hacer los aportes exigidos, mientras que el acceso a los servicios debería estar en función solamente de la necesidad.

En términos más generales, la solidaridad se instrumenta de múltiples maneras, especialmente a través de programas de gasto público, sistemas de subsidios cruzados en la seguridad social y de la tributación. Respecto de este último factor, es relevante señalar que la presión tributaria de los países de la región es baja con respecto a los niveles de producto por habitante según las comparaciones internacionales, de manera que puede resultar en una insuficiente disponibilidad de recursos para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la inequidad. Por ende, se plantea que es posible y necesario, en muchos países de la región, propiciar un aumento paulatino de los recursos tributarios (CEPAL, 2006b; Titelman y Cruces, 2006). Sin embargo, como se desprende del gráfico 12,

Gráfico 12

América Latina (19 países): estructura de la carga tributaria, 2004 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

la presión impositiva (y la estructura tributaria) es muy heterogénea entre los países, por lo que no existe una fórmula única que pueda aplicarse a todos los Estados de la región.

Por lo tanto, la conformación de un consenso sobre el grado de solidaridad en el financiamiento del gasto social, que incluya subsidios cruzados y un cierto aumento de la presión tributaria, debe ser parte de la agenda conducente a reducir la exclusión social en la región. Claro está que el incremento de la presión tributaria no puede realizarse de cualquier manera, porque ello podría atentar contra el crecimiento y, por ende, contra la propia inclusión social. La conclusión es obvia: además de

la estructura y las tasas impositivas, es necesario reducir los gastos tributarios (exenciones) y mejorar la administración tributaria.

Empleo. Los desafíos que plantean los mercados laborales en la región presentan una variada gama de aspectos relevantes. En primer lugar, cabe resaltar el papel central del crecimiento, aunque la experiencia reciente demuestra que este no es factor suficiente para lograr empleos de calidad. Como se señaló, la función de las pequeñas y medianas empresas en la estructura productiva es de suma importancia, como lo son la formación profesional y la necesidad de reducir las fallas de informa-

ción existentes en este mercado (Tokman, 2004 y 2006). En este contexto, puede ser de utilidad una estrategia de “flexiseguridad”, que ya ha sido incorporada en algunos países desarrollados. Esta consiste en ampliar la flexibilidad del mercado de trabajo, lo que constituye una necesidad en economías más abiertas y competitivas, pero brindar al mismo tiempo la seguridad necesaria para compensar los costos que el ajuste económico entraña, lo cual requiere, entre otras cosas, evitar flexibilizar los mecanismos de protección social.

La flexiseguridad es coherente con una concepción actualizada de la cohesión social, que no debe vincularse a la rigidez en las instituciones, sino a una combinación entre márgenes aceptables de seguridad, por una parte y una flexibilidad oportuna para enfrentarse a nuevos contextos, por otra. Lo segundo sin lo primero equivale a precarización y afecta negativamente a la cohesión entre los agentes. Lo primero sin lo segundo torna muy difícil la adaptación de la organización productiva a los nuevos retos de la globalización y, por lo tanto, obstaculiza la generación de empleo. Para que la combinación resulte eficaz, es imprescindible que las organizaciones de los trabajadores participen, por medio de negociaciones colectivas, en la introducción de estos mecanismos y, por consiguiente, en la mejora de la productividad.

Por último, además de reducir las brechas económicas y sociales, es necesario también

invertir en fortalecer las instituciones de la democracia. Sin una dirigencia política confiable —tanto en los poderes ejecutivo y legislativo como en los partidos políticos— y una justicia que tenga una mínima credibilidad es casi imposible pensar en cohesión social y, en especial, en un ingrediente crucial de esta como es la solidaridad. Más allá de las reformas políticas que sea necesario hacer, y que dependen de la realidad de cada país, será preciso un notable esfuerzo en materia de transparencia y rendición de cuentas, de manera que los recursos sean fiscalizables, las actividades eficaces y las oportunidades para la corrupción sean cada vez menores. Instituciones sólidas, eficaces y transparentes son la base de la cohesión social.

Políticas públicas relativas a la sostenibilidad ambiental y la equidad intergeneracional

Como en otros ámbitos, se requiere de una variedad de medidas y políticas que contribuyan gradualmente a una mayor sostenibilidad y equidad intergeneracional. Incorporar la problemática de la sostenibilidad ambiental en el diseño de las políticas públicas exige un gran esfuerzo de información y persuasión de los encargados de adoptar las decisiones. Así como se han logrado importantes avances en lo que respecta a la comprensión de los problemas de equidad y a su creciente reconocimiento en el diseño de las políticas públicas, es necesario que los ciudadanos y los gobiernos tomen conciencia de la inequidad intergeneracional que

resulta de la ausencia de políticas que velen por la sostenibilidad ambiental.

Por lo tanto, una primera tarea consiste en establecer foros de debate que faciliten el conocimiento por parte de los ciudadanos de las consecuencias de no incorporar en las políticas públicas pertinentes los impactos ambientales de ciertas actividades. Es necesario enriquecer gradualmente los mensajes para pasar de la alerta, generalmente ligada al conocimiento científico, a las propuestas, que exigen un profundo estudio de las consecuencias biofísicas, geofísicas, sociales y económicas de las medidas concretas. En la relación entre economía y ambiente queda mucho por hacer, especialmente en términos de la persuasión y sensibilización de los encargados de adoptar las decisiones económicas. En la región, la antinomia ambiente y desarrollo es aún parte de las decisiones cotidianas de inversión.

La agenda que es necesario elaborar o fortalecer con el fin de garantizar estándares elevados de calidad ambiental y disponibilidad de recursos naturales —y, por tanto, de medios de producción— a las generaciones futuras debe contemplar políticas públicas en áreas tales como:

1. El manejo integrado del territorio y los ecosistemas. El desarrollo de instrumentos más poderosos para orientar la ocupación del territorio es un mecanismo para evitar daños y pérdidas en sectores productivos y localida-

des, así como para mantener la productividad de los ecosistemas (en lo relativo a las descargas y la capacidad de autolimpieza, así como a la provisión de materiales y energía).

2. La gestión responsable de los recursos hídricos, la provisión de agua potable y el funcionamiento de los sectores de obras sanitarias.

3. La integración entre las políticas ambiental y urbana y de desarrollo territorial y la consideración de modelos de ciudades que hagan un uso menos intensivos de la energía y sean más seguras y funcionales (CEPAL 2001).

4. La coordinación de las políticas fiscal y ambiental, a través de instrumentos correctores de externalidades (CEPAL 2005b).

5. La articulación de las políticas de desarrollo productivo y ambiental. La experiencia ha demostrado que países cuyo desarrollo se fundó en los recursos naturales, al asumir los costos ambientales han logrado avances tecnológicos y de diversificación productiva basados en parte en el manejo ambiental.

6. Políticas para aumentar la eficiencia energética de las economías y acelerar la diversificación de las matrices de generación eléctrica y de la oferta de combustibles para el transporte.

Estas y otras políticas deben aplicarse en forma gradual pero persistente, de manera de sentar las bases de un crecimiento sostenible desde el punto de vista ambiental que preserve el patrimonio natural para las generaciones futuras.

Desarrollo institucional fundado en el logro de consensos

A lo largo de este artículo se ha destacado varias veces la necesidad de contar con instituciones que ayuden a mejorar la eficacia de distintas políticas. Su importancia fue mencionada respecto de las políticas macroeconómicas, productivas y sociales. A diferencia de lo que se destacaba a comienzos de los años noventa, y tal como se ha argumentado recientemente (Rodrik y Subramanian, 2003), las instituciones relevantes para el funcionamiento de una sociedad no son solo la ley y el orden y el establecimiento de claros principios respecto de los derechos de propiedad (públicos y privados). También se requiere de instituciones de regulación, de carácter macroeconómico y de legitimación social, cuya importancia ha sido analizada en las secciones anteriores.

La importancia de las instituciones en el desarrollo económico ha motivado una numerosa cantidad de estudios en los que se ha intentado medir el grado en que la calidad de estas explica las diferencias en términos de crecimiento y del ingreso por habitante entre los países. Más allá de las dificultades de medición (Kaufmann y Kraay, 2003), parece existir una correlación entre desarrollo institucional y el nivel de ingreso por habitante. Sin embargo, la relación de causalidad no siempre es evidente: así como mejores instituciones tienen efectos positivos en lo que respecta al desarrollo, las

instituciones también tienden a mejorar con un ascenso del ingreso per cápita.

Tal como se ha puesto de relieve en repetidas oportunidades (CEPAL, 2004), las instituciones deben reformarse a partir de la historia y del contexto económico y político de cada país. De ahí las reservas acerca de las respuestas únicas, tan en boga a comienzos de los años noventa, inspiradas en modelos cuya abstracción impide recoger los elementos relevantes propios de las realidades nacionales. Consecuentemente, si bien los casos de otras latitudes siempre brindan enseñanzas útiles, no puede pensarse que el desarrollo institucional consista en copiar instituciones de países exitosos; como señala North (1994), las instituciones “viajan mal”.

Cabe agregar que las instituciones que se crean por la aprobación de leyes en coyunturas políticas favorables pero sin un debate sólido y conclusivo están generalmente condenadas al fracaso: lo que realmente fortalece el desarrollo institucional es la generación de consensos políticos y sociales amplios. En materia de diseño institucional, importan más los procesos que los modelos y los instrumentos legales (Payne y otros, 2005). No se trata, por lo tanto, de que un parlamento apruebe ciertas leyes en un momento determinado, porque estas pueden ser reemplazadas o modificadas tres o cuatro años más tarde por nuevas mayorías o administraciones. Se trata de que esas leyes sean el resultado de un con-

senso sólido, acordado por los agentes involucrados en su generación. Aunque se trata por definición de un acuerdo fundamentalmente político, es esencial también que refleje ciertos consensos sociales básicos. Cuando la gobernabilidad no está garantizada y resulta difícil armonizar las perspectivas contrapuestas de distintos grupos de interés, las instituciones y las políticas públicas estarán sometidas a un permanente cuestionamiento y a la posibilidad de un cambio radical en el curso trazado (CEPAL, 2004)

En síntesis, la dificultad más importante para impulsar la modernización de las instituciones no es la carencia de conocimientos sino la necesidad de establecer consensos políticos y sociales, no necesariamente explícitos, pero que requieren el apoyo, en temas de trascendencia, de una parte importante de los representantes sociales y políticos. Más allá de los obstáculos, se desea subrayar que sin instituciones que permitan mejorar la eficiencia y transparencia de las políticas públicas será difícil mejorar el sentido de pertenencia de los ciudadanos con respecto a un proyecto común. En particular, la solidaridad corre el riesgo de convertirse en un deseo con poco arraigo entre la población.

Conclusión: Estado, política y desarrollo

En este documento se identificó una serie de desafíos para América Latina y el Caribe en materia de crecimiento, pobreza, desigualdad y exclusión social y se esbozó un conjunto de ideas y medidas para superarlos. Estas ideas y medidas para una nueva agenda de desarrollo para la región están centradas en la reducción de la volatilidad real, las políticas productivas, las modalidades de integración e inserción en el mundo, la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo institucional. A todas luces, estos elementos responden a una perspectiva fundamentalmente económica y, por ello, constituyen únicamente un punto de partida, necesariamente parcial, para el debate de una agenda más amplia y abarcadora.

En este sentido, los dos factores comunes y subyacentes a todos los elementos planteados son la necesidad de contar con un nuevo Estado, más sólido y versátil y con capacidad de intervenir en los múltiples frentes identificados, por una parte, y con los consensos políticos necesarios tanto para creación de este nuevo Estado como para lograr un acuerdo sobre los detalles sobre la agenda esbozada, por otra.

El Estado es el ámbito natural para articular y canalizar las actividades del conjunto de los agentes sociales en pos del desarrollo económico y social y, en términos generales, el bienestar común. Sin embargo, la inconformidad con los

resultados de las reformas de los años noventa en materia de crecimiento económico y equidad social fue dando pie a una concepción alternativa a la del comienzo de ese decenio respecto del papel del Estado. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito desde un enfoque que pregona “más mercado y menos Estado” hacia otro que, reconociendo la importancia del mercado, revaloriza la necesidad de un mejor Estado, es decir, de intervenciones públicas de mayor calidad. Por cierto, un Estado débil, ineficiente y captado por intereses particulares, tendrá serias limitaciones para cumplir ese papel, aun cuando sea el candidato idóneo para ello. Desde luego, esto no supone desconocer la existencia de importantes “fallas de gobierno” que han llevado a cuestionar la intervención pública en diversos ámbitos, pero atacar la enfermedad eliminando al paciente es, a todas luces, una victoria pírrica. De ahí la importancia de reconstruir el Estado, poniéndolo en sintonía con los desafíos, internos y externos, del mundo contemporáneo.

Por último, los temas de gobernabilidad y construcción de políticas definirán el rumbo y la eficacia de las políticas públicas en los años venideros. La vida en comunidad no puede concebirse sin conflictos ni diferencias. Pero los conflictos no son siempre los mismos, ni se expresan de igual forma. Algunos persisten, se superan, se transforman y otros se crean (Prats i Catalá, 2005). Por consiguiente, se hace necesario identificar los principales conflictos

actuales (distributivos, territoriales, étnicos y políticos, entre otros), la forma en que se desenvuelven (capacidades y mecanismos de resolución institucional) y sus dimensiones (local, nacional, regional e internacional). Una vez determinados los conflictos, se puede elaborar sobre la capacidad de la organización social para procesarlos, así como para crear los principales proyectos y consensos que permitan transformarlos en oportunidades y nuevas situaciones. Asimismo, el logro de acuerdos entre las fuerzas políticas que tienen la posibilidad de alternarse en el poder sobre aspectos centrales de la dirección del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones constituye el camino más eficiente para enfrentar ambas tareas y mejorar así la gobernabilidad del sistema (Martín, 2005).

Por ende, América Latina y el Caribe debe reclamar y recuperar la capacidad de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades, incluyendo en este proceso las riquezas de una interacción fecunda de los distintos agentes sociales en torno a proyectos comparados e inclusivos. No es posible una democracia eficaz si se deja fuera de la agenda pública a los temas importantes de la organización económica y social. Catalizar este debate es tarea primordial del sistema político, que debe ofrecer a la ciudadanía opciones plurales al respecto. Se abre así un espacio significativo para el aprendizaje institucional y, sobre todo, para el ejercicio de la democracia.

Referencias bibliográficas

- Acosta, Olga y Juan Carlos Ramírez (2004), "Las redes de protección social: modelo incompleto", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 141 (LC/L.2067-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baker, Judy L. (1997), "Poverty reduction and human development in the Caribbean: a cross-country study", *World Bank Discussion Paper*, N° 366, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Baglini, Raúl (2005), comentarios en el seminario conjunto CEPAL- FMI, "La creación de prosperidad en América Latina y el Caribe: prioridades en el ámbito de las reformas y la macroeconomía", Santiago de Chile, mayo.
- Bourgignon, François y Michael Walton (2006), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- CARIBANK (Banco de Desarrollo del Caribe) (2005), *Social Protection and Poverty Reduction in the Caribbean*, Social and Economic Research Unit.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), "Hacia un contrato de cohesión social en los países de la región", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2006b), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- (2006c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006* (LC/G.2314-P/E), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- (2006d), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- (2005a), *Panorama social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- (2005b), "Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común", *serie Libros de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2274-P), Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.140.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- (2001), "El espacio regional: hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe", *serie Libros de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.2116/Rev.1-P/E), Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.68.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801(SES.25/4)/E), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación con equidad*, (LC/G.1702/Rev.2-P/E), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- (CEPAL), Siglo Veintiuno Editores.
- Devlin, Robert (2000), *The free trade area of the Americas and MERCOSUR-European Union free trade processes: can they learn something from each other?*. BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Díaz, Álvaro (2006), "TLC y propiedad intelectual: desafíos de la política pública", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 58 (LC/G.1916-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Leonardo Villar (2005), "Estabilidad macroeconómica real y la cuenta de capitales en Chile y Colombia", *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Mayol Ediciones, abril.
- Furtado, Celso (1959), *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Grupo de Río (2005), *O Grupo do Rio e a globalização. Grupo de Reflexão de Alto Nível*, Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrik (2002), "Economic development as self-discovery", *NBER Working Paper*, N° 8952, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 46 (LC/L.2521-P/E), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.48.
- Kaufmann, Daniel. y Aart. Kraay (2003), *Growth without Governance*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.
- Kuznetz, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *American Economic Review*, vol. 45, N°1.
- Lewis, W. A. (1954), "Economic development with unlimited supplies of labor", Manchester School of Economics, mayo.
- Machinea, José Luis y Osvaldo Kacef (2006a), "La coyuntura económica de América Latina: ¿hay lugar para optimismo?", documento presentado en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de octubre.
- (2006b), "Growth and equity: in search of the 'empty box'", *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera (2005), "Comercio, inversión directa y políticas productivas", *serie Informes y estudios especiales*, N°16 (LC/L.2469-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.216..
- Machinea, José Luis y Guillermo Cruces (2006), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos", *serie Informes y estudios especiales*, N° 17 (LC/L.2573-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.104.
- Machinea, José Luis y Martin Hopenhayn (2005), "La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética", *serie Informes y estudios especiales*, N°14 (LC/L.2414-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.158.
- Martín, Juan (2005), "Funciones básicas de la

- planificación económica y social”, serie *Gestión pública*, N° 51 (LC/L.2363-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martner, Ricardo y Varinia Tromben (2003), “La sostenibilidad de la deuda pública”, *Revista de la CEPAL*, N° 84, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.
- North, Douglass (1994), “Economic performance through time”, *American Economic Review*, vol. 84, N°3, junio.
- Ocampo, José Antonio (2003), “Capital accounts and counter-cyclical prudential regulations in developing countries”, serie *Informes y estudios especiales*, N° 6 (LC/L.1820-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.23.
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín (2004a), *A Decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s* (LC/G.2205-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.79.
- (2004b), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- (2004c), *América Latina y el Caribe en la era global*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires. Alfaomega..
- Pardo, Marcia (2003), “Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina”, serie *Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 20 (LC/L.1906-P-E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Payne, John Mark y otros (2005), “Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas”, *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, informe 2006*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- Pinto, Aníbal (1956), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Prats i Catalá, Joan (2005), “Las bases de un consenso político nacional de largo plazo”, *Las visiones de país importan, lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, Banco Mundial/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Washington, D.C.
- Repetto, Fabián y Juan Sanguinetti (2001), “Inventario de programas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación”, *Documento de trabajo*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Universidad de San Andrés, Argentina.
- Rodrik, Dani (2004), *Industrial Policy for the Twenty-first Century*, Boston, Kennedy School of Government.
- Rodrik, Dani y Arvind Subramanian (2003), “The primacy of institutions (and what this does and does not mean)”, *Finance and Development*, vol. 40, N° 2, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Serrano, Claudia (2005), “La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social”, serie *Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L.2364-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Titelman, Daniel y Guillermo Cruces (2006), “Protección social en América Latina:

cobertura, fuentes de financiamiento y organización de los sistemas”, documento presentado en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de octubre.

Tokman, Víctor (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

—(2004), “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”, *serie Financiamiento del desarrollo*, VN° 150 (LC/L.2187-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Notas

- ¹ A precios de 2000.
- ² El término “década perdida” se refiere a los avances escasos o retrocesos en el plano económico y social. Cabe destacar, sin embargo, que no fue una “década perdida” en otros ámbitos, ya que en esos años la mayoría de los países de la región recuperó la institucionalidad democrática y el imperio de la ley, un logro significativo y duradero (Baglini, 2005).
- ³ Esta manera de pensar la relación entre equidad y crecimiento quedó plasmada en el trabajo pionero de Lewis (1954) y en la popular y polémica regularidad empírica encontrada por Kuznets (1955). Véase un análisis del tema en Machinea y Kacef (2006b).
- ⁴ Las restricciones a las entradas de capitales de corto plazo, como las aplicadas en Colombia y Chile en los noventa (véase French-Davis y Villar, 2005), hoy parecen ser menos eficaces que durante ese período debido a la menor relevancia de las corrientes financieras en el proceso de apreciación cambiaria que se están observando en algunos países de la región. Sin embargo, no deben excluirse del instrumental de políticas que pueden utilizarse en ciertas circunstancias.
- ⁵ Véase un análisis de las políticas fiscales contracíclicas en la región en Martner y Tromben (2003) y Jiménez y Tromben (2006).
- ⁶ La dificultad no solo es del gobierno ante la demanda de distintos sectores, sino también de las autoridades responsables del área de presupuesto o hacienda ante sus pares del gabinete.
- ⁷ El último de estos análisis es el documento presentado en el trigésimo período de sesiones de la Comisión en 2004 (CEPAL, 2004).
- ⁸ De manera creciente la diferenciación de productos ha comenzado a ser una característica de muchos bienes primarios y, al mismo tiempo, la irrupción de la biotecnología ha aumentado el contenido tecnológico asociado a la producción

de esos bienes. Ambos factores explican una mayor importancia de la tecnología en los productos primarios que la que tenía hace escasas dos décadas

- ⁹ La gran diferencia entre Europa y Estados Unidos es que la Unión Europea ha decidido no negociar con países individuales que pertenezcan a un bloque, lo que tiende a fortalecer los acuerdos subregionales.
- ¹⁰ Ello permitirá, además, reducir el desgaste de los presidentes que en la actualidad deben participar en todos los conflictos comerciales por falta de una adecuada institucionalidad.
- ¹¹ Franco (1996) y Serrano (2005) presentan reseñas acerca de los orígenes y evolución de la política social en la región.
- ¹² El gasto social por habitante aumentó un 40% entre 1991-1992 y 2002-2003, aunque la diferencia entre países es considerable (Machinea y Cruces, 2006 y CEPAL, 2006b)
- ¹³ El examen exhaustivo de la política social en América Latina y el Caribe supera el alcance y los objetivos del presente documento. En relación con los programas sociales de lucha contra la pobreza en América Latina, véanse Repetto y Sanguinetti (2001), Pardo (2003), Villatoro (2005) y CEPAL (2006b), así como Baker (1997) y, en lo que respecta al Caribe, CARIBANK (2005). Cohen y Franco (2005) presentan un análisis detallado de la política social en general y sus desafíos en la región, y Acosta y Ramírez (2004) se concentran en las redes de protección social.
- ¹⁴ Al respecto, véase CEPAL/UNESCO (1992).

Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas

Este artículo aborda el surgimiento y las características del “nuevo regionalismo” como estrategia de integración para promover el desarrollo y mejorar la inserción internacional de América Latina en un mundo globalizado. Desde comienzos de los noventa, la región ha adoptado el “regionalismo abierto” como una estrategia de desarrollo, con el objeto de mejorar su competitividad internacional, y mejorar la coordinación de políticas entre los miembros de los grupos regionales. Quince años más tarde, la integración regional ha alcanzado resultados significativos en materia de liberalización comercial, y comercio intrarregional, pero aún persisten barreras significativas, que perjudican los beneficios potenciales de una integración más profunda. El artículo también discute los beneficios y costes potenciales de la actual oleada de acuerdos “Sur-Norte” que varios países latinoamericanos están negociando con Estados Unidos y la Unión Europea, así como las perspectivas de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Palabras clave:

Integración regional, nuevo regionalismo, política exterior, América Latina, Estados Unidos, Unión Europea

This article deals with the surge and features of “new regionalism” as strategy of integration to foster development and to improve the international position of Latin America in a globalized world. From the early nineties, the region has adopted “open regionalism” as an development strategy, in order to improve international competitiveness and to achieve better policy coordination among members of regional groupings. Fifteen years later, regional integration has achieved significant results in the realm of trade liberalization and intra-regional trade, but significant barriers still remains, harming the potential gains of a deeper integration. The article also discusses the potential benefits and costs of the current wave of “North-South” agreements that several Latin American countries are negotiating with the European Union and the United States, and the prospects of the South American Community of Nations.

Keywords:

Regional integration, new regionalism, foreign policy, Latin America, United States, European Union

El surgimiento del nuevo regionalismo latinoamericano

América Latina, que ya fue pionera en los procesos de integración regional en el periodo de expansión de posguerra, también ha sido un

partícipe activo de la nueva oleada de acuerdos regionales y de regionalismo económico y político de la posguerra fría. Aunque con distintos enfoques y opciones nacionales, se ha asentado la idea de que el regionalismo constituye una estrategia adecuada para mejorar la inserción

internacional de los países de la región; para incrementar la influencia en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales; para promover una gestión más eficaz de las interdependencias regionales, y por todo ello, se ha configurado como un componente esencial de la agenda de desarrollo, particularmente apto para países de renta intermedia.

Ese consenso fue propiciado por distintos factores, y en particular, por el nuevo contexto internacional de la posguerra fría. Superados los condicionantes geopolíticos del mundo bipolar, el escenario estratégico pasó a estar dominado por la competencia de la "Tríada" y las dinámicas de la globalización, y el consiguiente riesgo de marginación de regiones que, como América latina, perdían importancia estratégica al desaparecer la dinámica de bloques. Esas percepciones fueron alentadas por acontecimientos más inmediatos. Entre ellos cabe destacar el estancamiento, a principios de los noventa, de las negociaciones comerciales de la "ronda Uruguay" del GATT, y, en relación con ello, el viraje estratégico de la política comercial de Estados Unidos, que lanzó en 1990 la "Iniciativa de las Américas" —precedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—, que mostraba que ese país optaba por acuerdos regionales en América Latina, aunque sin abandonar la opción multilateral. Otro factor de gran relevancia fue la construcción del

mercado interior europeo, desde 1986, y la aparición de la Unión Europea en 1992. A la larga, el temor a una "Europa fortaleza" se mostró infundado, pero la profundización de la construcción europea motivó una amplia reflexión teórica y práctica, que tuvo cierto eco en América Latina, sobre los efectos dinámicos de la integración y su papel para promover la transformación productiva y la competitividad internacional. Ello proporcionaría buena parte de los fundamentos teóricos del llamado "nuevo regionalismo" (Robson 1993; 1998: 277). En esa reflexión destacan documentos tan relevantes como el "Libro Blanco" de 1985 y el "Plan Delors" sobre el mercado interior, el "Informe Cecchini" sobre "los costes de la no-Europa" de 1988, o el "Informe Monti" de 1996, que evaluó los efectos iniciales del Mercado Interior Europeo.

A la aparición del "nuevo regionalismo" latinoamericano también coadyuvaron factores endógenos. En el plano político, se basa en las dinámicas de concertación de la década anterior —Contadora, Esquipulas, Grupo de Río...—, lo que contribuyó a que los nuevos acuerdos se caracterizaran por una notable ampliación de la agenda respecto a las anteriores experiencias de integración, limitadas al ámbito económico. Aunque con desigual énfasis y resultados, el nuevo regionalismo latinoamericano de los noventa ha promovido la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguri-

dad regional, y aspectos sociales, como la circulación de personas. Con todo ello, el “nuevo regionalismo” es un concepto más amplio y difuso que el de integración económica. Alude a las “cuatro libertades” clásicas de la integración económica, pero también a dinámicas políticas de concertación y cooperación, y a la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en ámbitos muy variados.

En el plano económico, la aplicación de las políticas del “Consenso de Washington”, y en particular la liberalización comercial unilateral, suponían una notable reducción de los costes de la apertura entre socios, haciendo que la integración regional fuera más factible. De hecho, se optó por un modelo de “regionalismo abierto” caracterizado por bajos niveles de protección externa, que contribuirían a maximizar las ganancias de eficiencia y atenuar los posibles efectos discriminatorios de la integración para los no socios. El “Consenso de Washington” había rechazado el “viejo” regionalismo latinoamericano, al considerarlo como mera ampliación regional del proteccionismo, mostrando una clara preferencia por la liberalización comercial unilateral o en el marco multilateral. Sin embargo, en 1996 el “regionalismo abierto” se presentaba como parte de las reformas “de segunda generación” previstas por John Williamson (1998) en su “Consenso revisado” de 1996, y había sido asumido por instituciones como el Banco Mundial (Burki *et al.* 1998)

Por otra parte, el nuevo modelo de creci-

miento impulsado por las exportaciones (*export-led growth*) del “Consenso de Washington” también suponía mayor vulnerabilidad externa ante la volatilidad de la economía internacional, en particular la posible evolución adversa de las negociaciones comerciales externas. La viabilidad de ese nuevo modelo radicaba, en parte, en obtener acceso estable y seguro a los mercados de los países industrializados, haciendo frente a su proteccionismo. En ese contexto, la integración regional se configuraba como opción atractiva para promover la competitividad internacional de los países miembros, aumentar su peso negociador frente a los países industrializados, y, si esas negociaciones fallaban, por lo menos se contaría con un mercado regional ampliado. En otras palabras, en el “nuevo regionalismo” latinoamericano han tenido mucha importancia los condicionantes externos, y por ello, se trata de una estrategia de marcado carácter defensivo ante los riesgos de la globalización (Sanahuja 1998: 13-20; Ibáñez 2000). Según la Comisión Económica para América latina (CEPAL, 1994: 8), el “regionalismo abierto” podría definirse como “... *el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la*

medida de los posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales”.

El “regionalismo abierto” y la agenda de desarrollo

Una formulación detallada de una estrategia de “regionalismo abierto” orientada a la mejora de la inserción internacional y desarrollo de la región fue planteada por CEPAL en 1994, en el marco de la propuesta más amplia de “transformación productiva con equidad”. Se trataría de conformar mercados regionales relativamente abiertos —aunque manteniendo un margen preferencial para los socios—, basados en una liberalización amplia en términos de sectores y de países, en la estabilidad macroeconómica, y con políticas activas y marcos reguladores que promovieran una “competitividad auténtica”, basada en la transformación productiva y la incorporación del progreso técnico, y no en una “falsa competitividad” derivada de los bajos costes laborales, la externalización de costes ambientales, o las bajas cargas fiscales. Como ha señaló Robson (1998: 278), en el “regionalismo abierto” siguen vigentes los objetivos clásicos de

la integración económica, definidos en términos de efectos estáticos —ganancias de bienestar derivadas de la creación de comercio, la mayor eficiencia derivada de la reestructuración productiva—, pero ya no son el objetivo principal. Se trataría, por el contrario, de alentar los efectos dinámicos derivados de la eliminación de costes de transacción y de otros costes administrativos. Ello exige modalidades de integración más profundas, que cubran la liberalización de los servicios y los capitales, la supresión de las barreras no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales, y de otra índole, que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, ya que tienen importantes efectos en términos de costes y, por ende, en la competitividad (Burki *et al.*, 1998: 3-11; Banco Interamericano de Desarrollo 2002: 3). Estos efectos podrían lograrse incluso si la integración no conduce a un incremento importante del comercio intrarregional e intrafirma, por lo que éste, aun siendo un indicador importante, no tiene la misma relevancia que el pasado a la hora de evaluar el impacto de la integración.

Para alcanzar estos objetivos, la estrategia de CEPAL planteó diversas exigencias. Sin ánimo de exhaustividad, las más relevantes serían las siguientes: primero, los acuerdos deben contemplar una liberalización amplia, lo que implica eliminar las barreras arancelarias y, sobre todo, las no arancelarias y de otra índole en los ámbitos antes señalados. Ello no impide que existan excepciones limitadas y periodos

transitorios para sectores “sensibles”, especialmente allí donde existen asimetrías pronunciadas. Garantizar la libre circulación supone la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardas, propiedad intelectual, o contratación pública. Segundo, aunque el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, es esencial que la apertura a terceros no impida la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se desee promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración. Para evitar la necesidad de contar con normas de origen muy estrictas, y que estas puedan obstaculizar la liberalización comercial, puede ser más eficiente la adopción de aranceles externos comunes, avanzando hacia uniones aduaneras. Tercero, debería existir una política de competencia que asegure mercados eficientes y transparentes; Cuarto, ha de establecerse una política comercial común —o, al menos, coordinada— ante terceros, para evitar que los múltiples compromisos adquiridos por los estados miembros generen un entramado de compromisos excesivamente complejos, e incluso contradictorios. Quinto, en aras de la estabilidad macroeconómica, debe darse una convergencia paulatina en este ámbito, en particular en lo referido a los equilibrios internos y externos, y la política fiscal y monetaria. Sexto, un proceso de integración que pretenda favorecer la incorporación de progreso técnico, la transformación productiva,

o la reducción de determinados costes u obstáculos no comerciales a la integración, requerirá políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados. Sexto, puede ser necesario establecer instrumentos de distinta índole, incluyendo políticas activas, para reducir las asimetrías entre los socios y mejorar —o, por lo menos, no empeorar— la cohesión social y territorial. Finalmente, todo ello demandará un marco institucional y normativo que permita gobernar el proceso de manera eficaz, y democrática. Cada estadio de la integración plantea distintos requerimientos al respecto. Como sugiere la experiencia europea, y señaló CEPAL (1994: 19), una zona de libre comercio puede subsistir con modestas instituciones intergubernamentales, pero éstas no permiten sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos políticos no vinculantes o por la “regla de la unanimidad” propias del ínter gubernamentalismo, a la hora de armonizar normas, enfrentarse a distintas barreras no arancelarias, definir políticas comunes, y resolver las controversias. En estos casos se requiere que los Estados miembros atribuyan competencias a los órganos comunes, que éstos tengan la capacidad de generar un ordenamiento jurídico común, y que exista un órgano jurisdiccional eficaz. En otras palabras, de contar con un marco supranacional adecuado.

La necesidad de reforzar la dimensión política e institucional de la integración no responde únicamente a consideraciones de eficacia. También alude a la legitimidad democrática del proceso. Como se ha indicado, el nuevo regionalismo latinoamericano desborda el ámbito económico. Constituye una respuesta a las dinámicas de la globalización, y en particular, a la necesidad de asegurar la viabilidad de las políticas estatales mediante marcos de cooperación regional más estables y permanentes, por lo que se trata de un proceso de naturaleza esencialmente política. En cierta forma, puede ser concebido como un proceso de “reapropiación” y redefinición de la soberanía a escala regional, a través de la creación de entidades supranacionales basadas en una soberanía compartida o mancomunada. Esas instituciones también deberán tener carácter representativo y legitimidad democrática, lo que alude, entre otras cuestiones, a los parlamentos regionales, y a mecanismos institucionalizados de participación y consulta con la sociedad civil. El regionalismo constituiría, desde esta perspectiva, una estrategia para promover la gobernanza democrática de la globalización, tanto al interior de unos Estados que ven cómo ese proceso debilita sus capacidades de gobierno, como en el marco de las relaciones internacionales, a través de una cooperación interregional más intensa (Söderbaum y Shaw, 2003:13)

Obviamente, se trata de una agenda muy ambiciosa, pero no lo es tanto si se consideran los beneficios potenciales de la integración, y las elevadas expectativas que el “nuevo regionalismo” ha suscitado en América Latina en los últimos quince años. Sin embargo, muchos de esos beneficios no han podido materializarse debido a las dificultades que comporta una integración económica efectiva, unidas a la resistencia ofrecida por distintos intereses económicos, así como grupos políticos y sociales que se consideran perjudicados por el proceso. Finalmente, no hay que olvidar la cultura política de muchos países latinoamericanos, marcadamente nacionalista, que se resiste a aceptar marcos supranacionales y rechaza el concepto de soberanía compartida, y las ideas “postwestfalianas” de democracia y de participación social más allá del marco del Estado.

“Nuevo regionalismo” e integración latinoamericana: entre la crisis y la renovación

Percepciones y debates: entre el escepticismo y la expectativa

Quince años después, la integración regional parece seguir siendo un imperativo para el desarrollo y la inserción internacional de América Latina, si se atiende a las palabras del Presidente “Lula” da Silva en la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones,

celebrada en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006: *“Tenemos que integrarnos ya, porque no vamos a perder el siglo XXI. Ya perdimos la década de los ochenta, de los noventa, el siglo XX, y sabemos que lo que pase en este siglo va a depender de nuestras capacidades”*,¹ Algunas de las razones que han impulsado la integración desde 1990 siguen vigentes, o se han vuelto más perentorias. El panorama de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio es probablemente más complejo e incierto que a principios de esa década, y el surgimiento de China o la India significa mayores exigencias en términos de transformación productiva y de competitividad para la región. De igual manera, la aceleración de la globalización y el carácter marcadamente multipolar del sistema internacional, que el 11-S y la “guerra global contra el terrorismo” han hecho más visibles, supone mayores demandas de gobernanza en el marco internacional y un fortalecimiento del sistema multilateral, para las que son necesarias regiones fuertes, con capacidad de actuar en esos ámbitos.

Sin embargo, la agenda se ha vuelto más compleja, debido al estancamiento del ALCA, a la proliferación de acuerdos bilaterales o plurilaterales y, en particular, a la importancia creciente de los acuerdos “Sur-Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea, a la crisis de los esquemas de integración, como el Mercosur y la Comunidad Andina de naciones (CAN), y al

surgimiento de nuevas propuestas, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), o las nuevas iniciativas para la integración en materia de energía e infraestructura.

A lo largo de la región, esta realidad se ha traducido en percepciones y planteamiento muy dispares, y a menudo contradictorios, respecto a la integración regional y su futuro. En algunos sectores existen grandes expectativas sobre la CSN, o sobre otros proyectos con impronta “bolivariana”. También se afirma que a mediano plazo Mercosur puede superar su crisis y dotarse de instituciones de carácter supranacional y normas vinculantes; que reconstruirá la unión aduanera y avanzará hacia un verdadero mercado común, con políticas comunes; que establecerá mecanismos para afrontar asimetrías y promover la cohesión social y territorial; y que arrastrará a los países andinos, mediante distintas formas de vinculación, a la formación de un potente bloque económico y político sudamericano. Expresión de ello sería la adhesión de Venezuela a Mercosur, que supone el cambio más importante en las cartografías de la integración latinoamericana vigente en los últimos quince años.

Otros actores muestran una visión dominada por el escepticismo y la desesperanza². Esa percepción, más amplia, subraya la falta concreción de las propuestas de la CSN y las visibles diferencias entre Brasil y Venezuela respecto a este proyecto. También se resalta la

ruptura de la CAN, que se debate entre el ser y el no ser como resultado de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos por parte de Perú, Colombia y Ecuador, el abandono de Venezuela, y las dudas de Bolivia tras el cambio de Gobierno de 2006. De igual manera se valora la crisis de Mercosur, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando como resultado de medidas unilaterales que responden, a menudo, a la primacía de intereses domésticos, y a las convulsiones financieras que han afectado a la subregión. Al tiempo, se expresan dudas razonables sobre el verdadero interés de Brasil en ese grupo, y otros miembros, como Uruguay, se plantean la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Finalmente, tanto el proyecto sudamericano, como el creciente “anclaje” de México y Centroamérica en un área económica de América del Norte parecen estar ahondando la fractura política y económica entre el norte y el sur de Latinoamérica, y a menudo se afirma que éste es un proceso irreversible³.

Que algunos esquemas estén en abierta crisis, y al mismo tiempo se planteen nuevos modelos y cartografías de la integración, puede ser interpretado como expresión de una “huída hacia delante” por parte de los gobiernos, incapaces de hacer frente a problemas bilaterales que están minando los esquemas de integración —sea el conflicto de las papeleras entre Uruguay y Argentina, las disputas por el suministro de gas entre Argentina y Chile, o la pugna

en torno a los activos de Petrobras entre Bolivia y Brasil—, o como una renovada muestra de que “América Latina, como región, ha vuelto a fracasar”, y la retórica integracionista, que no debe ser tomada en serio, vuelve a ser una mala tapadera de la realidad⁴.

Sin embargo, esta paradoja es sólo aparente. La crisis es real, pero también refleja un proceso de redefinición de los “mapas” y los “modelos” de integración que se relaciona directamente con cambios en el contexto internacional y regional, como la nueva estrategia de acuerdos bilaterales de Estados Unidos y la Unión Europea, y en particular con los procesos de cambio político que experimenta América Latina, y su visible “giro a la izquierda”. En el marco de este debate, a menudo muy polarizado ideológicamente, se ha planteado abiertamente el agotamiento del modelo de integración basado en el “regionalismo abierto”, y aparecen nuevos “ejes” de integración, como la energía, que están motivando importantes realineamientos estratégicos en la región.

Mercados, normas, instituciones y políticas: las luces y sombras de la integración

El balance de estos quince años de experiencia de la integración regional y del “nuevo regionalismo” es más complejo, y un examen de los diferentes esquemas subregionales, atendiendo a distintas variables, presenta tanto luces como sombras⁵. Lo mismo puede afirmarse de

la experiencia de integración “Sur-Norte” de México, que se examina más adelante.

En primer lugar, todos los esquemas han logrado establecer zonas de libre comercio muy amplias, aunque en algunos casos persisten importantes excepciones, como el azúcar y los automóviles en Mercosur, o algunos bienes agrícolas y en el rubro bebidas en Centroamérica. Sin embargo, en todos los grupos existen importantes trabas al comercio intrarregional derivadas de barreras no arancelarias. Tan sólo Centroamérica ha realizado algunos progresos en materia de armonización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. En materia de libre circulación de servicios, Mercosur acordó una liberalización parcial en 1998, pero ha sido en 2005 cuando ha comenzado a aplicarse. Centroamérica y el área andina cuentan con normas comunes en este ámbito.

Los avances hacia uniones aduaneras son también desiguales. Centroamérica es el esquema más avanzado. En este último el arancel externo común (AEC) abarca el 96% de los bienes y hay un plan de acción ya aprobado para establecer el territorio aduanero común. No obstante, la normativa del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (CAFTA-RD) puede chocar con la eliminación del régimen de origen y provocar la ruptura del AEC en determinados rubros. CARICOM, por su parte, planea un mercado único para 2008, aunque las normas no se han incorporado al

ordenamiento jurídico nacional. En Mercosur, que técnicamente es una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta, el AEC cubre el 85% de los bienes y se espera establecer el territorio aduanero común en 2008, pero se mantienen numerosos regímenes de excepción que “perforan” el AEC. La CAN ha llegado a establecer el AEC en el 60% de los bienes, pero hay reclamaciones constantes por violaciones al mismo, y después de varios retrasos, este grupo ha abandonado el objetivo de la unión aduanera para hacer posibles los acuerdos bilaterales de libre comercio de Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos

Más rezagados se encuentran todos los grupos en materia de armonización macroeconómica, más allá de la que pueda haberse dado indirectamente a partir de la aplicación de las políticas más o menos ortodoxas del “Consenso de Washington”. La CAN, Mercosur y Centroamérica han fijado una serie de metas macroeconómicas, y estos dos últimos han acordado indicadores comunes, pero no existen programas de convergencia. Los acuerdos adoptados por Mercosur tras la crisis brasileña de 1998 para establecer lo que se denominó un “mini-Maastricht” y avanzar hacia la unión monetaria, se han encontrado con escollos como la crisis argentina y, sobre todo, la evidente falta de voluntad política al respecto.

En cuanto a las reglas sobre propiedad intelectual, inversiones, compras públicas, o

defensa comercial, la CAN es posiblemente el grupo más avanzado. El Mercosur ha adoptado una serie de protocolos, pero no se aplican; no hay normativa común sobre propiedad intelectual, ni consenso en lo relativo a normas de defensa comercial. En el Mercado Común del Caribe las normas comunes sólo se aplican en algunos países. En Centroamérica, la negociación del CAFTA-RD ha alentado la adopción de disciplinas comunes en esas áreas.

En materia de políticas sectoriales —con la salvedad, y sólo en parte, de la política de competencia— el potencial de la integración ha sido ampliamente desaprovechado. Este hecho supone un importante rezago en materia de políticas de innovación, ciencia y tecnología; de infraestructura, o de energía, en las que una cooperación más amplia puede suponer un importante “valor añadido”, y que pueden tener importantes efectos en términos de la transformación productiva y la competitividad de la región.

El tratamiento de las asimetrías también forma parte de las políticas del “nuevo regionalismo” —en particular, si se trata de acuerdos Sur-Norte—, pero a lo largo del periodo 1990-2005 ha estado, en la práctica, fuera de la agenda. Ello no quiere decir que no exista una “agenda social” de la integración Centroamérica cuenta desde mediados de los noventa con un Tratado de Integración Social, con los órganos decisorios correspondientes, Mercosur ha asumido una agenda de cooperación de cierta entidad

en el ámbito sociolaboral, y desde 2004 la CAN cuenta con un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), que han creado una dinámica regional propia en este campo. Sin embargo, Esos marcos de cooperación no se ha dirigido, ni en los objetivos ni en los medios, a hacer frente a las asimetrías sociales, territoriales, sectoriales, o de niveles de desarrollo, que de forma explícita o implícita se han dejado en manos de las políticas nacionales, o de la convergencia “natural” que se derivaría del libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, en una iniciativa novedosa, Mercosur decidió en 2005 establecer un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) con un aporte inicial de 100 millones de dólares, que aunque modesto en tamaño está basado en principios de progresividad tanto en las aportaciones como en los desembolsos.

Las exigencias de la integración en materia de coordinación de políticas y de adopción de normas comunes se han visto obstaculizadas por el escaso desarrollo institucional que se observa en la mayor parte de los grupos subregionales. La resistencia a crear instituciones supranacionales y atribuir las competencias necesarias, manteniendo esquemas puramente intergubernamentales, así como la debilidad del ordenamiento jurídico común, se han convertido en lugares comunes en el debate. Es frecuente escuchar en las cancillerías latinoamericanas la frase “no queremos crear una burocracia como la de Bruselas”. La experiencia de la región, sin embargo, sugiere que hay algo peor que esa

burocracia, y es no tenerla; o crear burocracias más prolijas como la “bruselense”, pero sin atribuirle competencias efectivas. En general, la ausencia de órganos supranacionales y de un ordenamiento jurídico autónomo, con efecto directo y primacía respecto a las normas nacionales, unida a la debilidad de los mecanismos de resolución de controversias, sigue siendo un lastre de la integración, limitando seriamente su eficacia. A mediados de los noventa, un estudio sobre la integración centroamericana mostraba la necesidad, aún vigente, de racionalizar las 34 instituciones y órganos creados por ese grupo en distintos periodos (CEPAL 1997; CEPAL/BID 1998). Mercosur cuenta con más de 1.700 instrumentos jurídicos, pero a pesar de la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) siguen existiendo problemas de aplicación derivados de la incompatibilidad entre las normas comunes y las nacionales⁶. Se estima que en este grupo sólo un 50% de las normas adoptadas han sido incorporadas en los órdenes jurídicos nacionales y han entrado en vigor (Durán y Maldonado, 2005). La excepción es la CAN, cuyo Sistema Andino de Integración (SAI) combina órganos intergubernamentales y supranacionales, y en aquellos ámbitos en los que estos últimos son competentes, existe una normativa comunitaria caracterizada por la primacía y el efecto directo. No obstante, la debilidad institucional de algunos miembros de este grupo provoca que las decisiones no siempre se apliquen en el nivel nacional.

En la concertación de las políticas exteriores también se acusa esa falta de eficacia. La influencia de América Latina y de las distintas subregiones en los foros internacionales se resiente del escaso grado de concertación política y la ausencia de mecanismos estructurados, más allá del Grupo de Río o la OEA. Este último, en todo caso, tiene alcance hemisférico, y su agenda se centra en la consolidación democrática y la seguridad regional.

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La “doble crisis” de Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustra estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se adoptan medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen. El resultado de esa “huida hacia adelante” es generar incertidumbre, y

dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos ante esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

El examen de los instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar su legitimidad y “calidad” democrática. Desde un punto de vista político se suele subrayar la “doble legitimidad” que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita, por un lado, representantes de la rama ejecutiva de gobiernos democráticamente electos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, cuyos miembros se eligen por sufragio universal y directo. Es el caso del Parlamento Centroamericano (Parlacen), si bien Costa Rica no es Estado parte, y del Parlamento Andino (Parlandino) aunque de momento sólo existe elección directa en tres de los Estados miembros. Al finalizar 2006 se constituirá el Parlamento del Mercosur, en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que inicialmente estará integrado por representantes de los parlamentos nacionales de ese grupo. Si existe atribución de competencias a órganos comunes y un proceso decisorio conducente a un ordenamiento jurídico común, la necesidad de parlamentos de la integración debiera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio. En un marco puramente intergubernamental, su papel es, por definición, muy limitado, lo que a la postre se ha traducido en

serios problemas de legitimidad e imagen para algunos de estos órganos.

¿Que conclusión cabe extraer de este balance sumario? La liberalización comercial intrarregional es probablemente uno de los activos más importantes logrados por la región. En materia arancelaria, se han liberalizado o se han asumido compromisos de desgravación para la mayor parte de los intercambios de bienes, y a ello se le añaden diversos acuerdos adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que liberalizan de manera progresiva el comercio entre los distintos grupos y países. Los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos, y entre 2000 y 2004 se situaron entre el 16% y el 20% del comercio total de la región (ver cuadro 1), por debajo de los máximos alcanzados a mediados de los noventa, pero en términos absolutos el comercio intrarregional ha experimentado una clara tendencia ascendente, y se ha multiplicado por cinco entre 1990 y 2005, llegando a superar los 100.000 millones de dólares. Ese comercio intrarregional, además, favorece en mayor medida los encadenamientos productivos y la diversificación exportadora, beneficia más a las pymes, y genera más valor agregado que las exportaciones dirigidas al resto del mundo. También contribuye a generar economías de escala y de aprendizaje que mejoran el desempeño exportador, aunque en este ámbito son necesarios más estudios empíricos (Devlin y Ffrench-Davis 1998).

Que el comercio intrarregional como proporción del total siga siendo bajo se debe a factores coyunturales, como el fuerte crecimiento de las exportaciones de bienes primarios a los mercados de Asia, pero también responde a la estructura de las economías de la región, a obvias carencias en materia de integración física, transporte y comunicaciones, que siguen fragmentando el mercado, e imponen sobrecostos muy elevados, y, finalmente, se puede afirmar que también responden a las carencias ya descritas del modelo vigente de integración, (CEPAL, 2005: 81, 93-98; Durán y Maldonado, 2005: 19-26).

Proliferación de acuerdos: la necesidad de convergencia

El escenario de incertidumbre que ha dominado las negociaciones comerciales internacionales, las dificultades para la profundización de la integración regional, y las estrategias de Estados Unidos y la Unión Europea, han contribuido a la aparición de marcos de negociación bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en los que aparecen opciones contradictorias que pueden debilitar los objetivos de integración de medio y largo plazo. De hecho, se han acumulado numerosos compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrifugas, en desmedro de la atención que requieren las carencias internas de cada grupo. Esta proliferación de acuerdos puede dar lugar a nuevas prácticas discriminatorias, y generar un entra-

mado de normas — un “spaghetti bowl”, en la conocida expresión de Jagdish Baghwatti— muy complejo, que termine dificultando la convergencia de grupos regionales, como la CAN y Mercosur, que ya han dado pasos relevantes para liberalizar el comercio recíproco. Esa convergencia, que puede llevar a la conformación de un área de libre comercio latinoamericana, está relativamente avanzada aunque son necesarios mayores esfuerzos, como ponen de manifiesto los estudios realizados por la Comunidad Sudamericana de Naciones a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), la CAN y Mercosur (CSN; 2006). Como se indicará, una cuestión de particular importancia es el diferente nivel de compromiso requerido por los acuerdos “Sur-Norte”, mucho más exigentes que los acuerdos “Sur-sur”, por lo que suponen riesgos importantes para la integración latinoamericana.

Un balance preliminar del “nuevo regionalismo” latinoamericano

En un análisis de la experiencia de integración en Europa, Fritz Scharpf (1999: 59) utilizaba la distinción clásica de Tinbergen entre la integración “negativa”, referida a la eliminación de barreras al comercio, favorable a la creación de mercados ampliados, y la integración “positiva”, que alude a las intervenciones para regular y establecer mecanismos de corrección —social, laboral, ambiental...— a la acción de esos mercados más allá del nivel estatal. En el

análisis de Scharpf, se muestra cuán poderosas son las instituciones y las normas supranacionales para favorecer la integración negativa —en el caso europeo, la acción de la Comisión y las sentencias del Tribunal de Justicia—, mientras que la integración positiva requiere, además, del consenso de los Estados miembros y de la acción correctora de los Parlamentos, que exige acuerdos políticos básicos de carácter intergubernamental y juegos de suma positiva que permiten mejoras comunes, preferibles al status quo, que a menudo no son fáciles de alcanzar.

Esta distinción puede ayudar a explicar los frenos que ha encontrado el “nuevo regionalismo” latinoamericano en esta década y media de andadura. En primer lugar, se ha configurado un regionalismo “ligero”, que rechaza la construcción de instituciones fuertes y la idea de supranacionalidad, lo que ha impedido progresar en la integración “negativa”, y en mayor medida en ámbitos de integración “positiva” en los que existen intereses particulares que tratan de mantener la capacidad regulatoria en el nivel estatal. En segundo lugar, un “regionalismo selectivo”, fuertemente orientado a la liberalización de los mercados. En relación al modelo comprehensivo de “regionalismo abierto” propuesto por CEPAL en 1994 se ha avanzado sólo en algunas áreas de política, en especial en materia de eliminación de aranceles, pero en general esa experiencia de regionalismo presenta resultados

muy limitados en otras áreas. En tercer lugar, se trata de un regionalismo “elitista”, puesto que no tiene apoyo en buena parte de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, en la que ha de basarse todo proceso regionalista. Finalmente, se trata de un regionalismo “disperso”, que se diluye en diversos compromisos externos y no presta atención a sus propias necesidades de profundización.

En la medida que se liberalizan los mercados, en una lógica que no se desvía mucho de las prescripciones del Consenso de Washington —sea en su versión original o revisada—, este modelo de regionalismo puede ser funcional a las lógicas que erosionan y reducen la capacidad de los Gobiernos para resolver los problemas de la ciudadanía, en ámbitos de soberanía que están cerca del núcleo de la legitimidad democrática, en vez de tener el efecto contrario. Como se indicó, el “nuevo regionalismo” ofrece oportunidades para la integración positiva, y la regulación más allá de cada Gobierno. Si no se avanza en esa dirección, el proceso puede detenerse o fracasar, ante demandas de regulación que las fuerzas sociales plantearán preferentemente el nivel nacional, y que pueden llegar a suponer retrocesos o la ruptura del proceso.

Con todo ello, se ha gestado un consenso relativamente amplio respecto al agotamiento del actual modelo de integración, y la necesidad de una estrategia que promueva las capacidades institucionales; la convergencia de

políticas macroeconómicas; la armonización de ciertas políticas sectoriales; la integración física y de la infraestructura; la participación de las sociedades como actores y sujetos; un tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales (CEPAL, 2004: 83).

Los dilemas de los acuerdos Sur-Norte y la integración latinoamericana

Como se indicó, en la agenda del regionalismo latinoamericano han surgido dilemas difíciles de sortear, entre la profundización de la integración regional entre países latinoamericanos (“Sur-Sur”) y las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea (“Sur-Norte”). Este último tipo de acuerdos se ha vuelto más frecuente. Hasta 2001, se habían suscrito 61 acuerdos que otorgaban preferencias arancelarias intrarregionales, y tan solo se habían firmado cinco tratados de libre comercio con países desarrollados; cuatro de ellos suscritos por México —entre ellos el TLCAN, con la Unión Europea y con Israel. En último quinquenio (2001-2006), los acuerdos extrarregionales concretados superaron a los intrarregionales. De un total de 68 acuerdos vigentes o en proceso de entrar en vigor hasta mayo de 2006, 51 eran intrarregionales y 17 extrarregionales (CEPAL 2006: 106)

La firma de estos acuerdos tiene sentido si se considera el elevado porcentaje de las expor-

taciones que se dirige a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, la incertidumbre que caracteriza a la preferencias unilaterales y no recíprocas otorgadas por esos países —finalización de las preferencias andinas otorgadas por Estados Unidos en 2007, demandas del SPG-drogas europeo ante la OMC...—, y los beneficios que pueden suponer en términos de inversión, ya que estos acuerdos suponen mayor estabilidad, y por ende reputación e imagen, al situar las políticas nacionales en un marco de disciplinas vinculantes. Sin embargo, hay riesgos y costes que sopesar cuidadosamente. En primer lugar, este tipo de acuerdos pueden generar obvios efectos de desviación de comercio, incluso con socios de tratados de integración latinoamericana, y condicionar el marco multilateral. En segundo lugar, la asimetría entre las partes, mayor que en cualquier acuerdo Sur-Sur, se traduce en una negociación muy desigual; en el riesgo de que los costes del ajuste sean muy elevados, acentuando la polarización económica, social y territorial que ya caracteriza a la mayor parte de los países de América Latina; y en una notable reducción del margen de autonomía para la adopción de políticas de desarrollo. Esos riesgos derivan también del contenido y el alcance de los acuerdos. Caracterizados como “OMC-plus”, suponen una integración económica profunda, son más amplios en términos de liberalización, normas y disciplinas que la integración “Sur-Sur”; también son más vinculantes, y generan más certi-

dumbre y seguridad jurídica. Todo ello puede tornar irrelevante el marco normativo de la integración regional, más débil y con menos capacidad de generar seguridad jurídica, y puede tener efectos negativos para los flujos de comercio e inversión entre los propios países de la región (CEPAL, 2005: 82). A continuación se exponen, brevemente, el caso del TLCAN y de los tratados de libre comercio que afectan a los países andinos y centroamericanos.

Diez años de libre comercio en Norteamérica: las decepciones del TLCAN

La experiencia del TLCAN ha contribuido a sembrar el escepticismo sobre los acuerdos de libre comercio, y en especial, a deslustrar el proyecto del ALCA. Con motivo de su décimo aniversario se dieron a conocer distintas evaluaciones sobre su impacto en México. En el mejor de los casos, los resultados son desiguales, y en materia de desarrollo social, y cohesión territorial, se pueden calificar como decepcionantes⁷.

La valoración del impacto del TLCAN depende de las expectativas y motivaciones de las partes, que eran muy diferentes. Para México, se trataba de institucionalizar su “integración de hecho” en el mercado norteamericano, mejorando las condiciones de acceso a través de un régimen contractual basado en la reciprocidad, que evitara el riesgo de sanciones unilaterales.

En la evaluación, es importante establecer

dos niveles de análisis. En primer lugar, se han de considerar los resultados concretos en el comercio, la inversión, el crecimiento y el empleo, que están bien documentados. Pero el TLCAN también ha sido un catalizador del cambio estructural que afecta a “intangibles” como las instituciones, la cultura política, y las reformas democráticas, cuestiones en las que el margen de interpretación es más amplio (Calle, 2003: 116). Por ello, el debate ha estado plagado de exageraciones, entre quienes consideran que el TLCAN es la solución a todos los males de México, y quienes lo ven como la antesala del desastre (Pastor, 2004: 118). Esos cambios, sin embargo, no deben desdeñarse. El TLCAN aceleró las reformas neoliberales emprendidas en los años ochenta, y a modo de “constitución externa”, les ha dado anclajes muy sólidos (Faux, 2004).

En el plano económico, el TLCAN ha cumplido con creces las expectativas de crecimiento del comercio y la inversión extranjera. El comercio entre México y Estados Unidos, dominado por las manufacturas, creció mucho más rápido que con otras regiones. Los flujos de IED también han crecido, aunque a ritmos inferiores al comercio. Respecto a los efectos dinámicos, ha aumentado la productividad en la manufactura. Pese al predominio de la maquila, comienzan a implantarse procesos industriales con mayor contenido tecnológico y valor agregado. Pero no hay que olvidar que el TLCAN es parte de un modelo exportador aún

basado en el uso intensivo de mano de obra barata y en bajas cargas fiscales, que genera poco valor agregado, no promueve cadenas productivas, y es vulnerable a la competencia “a la baja” de otros países con costes laborales aún más bajos, en particular China.

Los estudios de impacto revelan que el TLCAN y la estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones no ha logrado las tasas de crecimiento económico y de creación de empleo necesarias, incluso teniendo presente que el fuerte crecimiento de la economía estadounidense. A pesar del aumento de la productividad, los salarios reales son más bajos, en perjuicio de la convergencia real con Estados Unidos, aunque en parte ello es consecuencia de la caída de los salarios reales atribuible a la crisis de 1994-95⁸.

El TLCAN también ha sido el “gran catalizador” del cambio estructural en el agro mexicano, a pesar de que la liberalización, parcial en 2004 y total en 2008, aún no ha concluido. Los efectos del TLCAN en este sector pueden no ser la catástrofe que se anunció, pero desde luego son muy negativos. La agricultura mexicana se caracteriza por su baja productividad —con el 21% del empleo, genera sólo el 4,4% del PIB— y necesita modernizarse. La cuestión es si el mejor camino para ello es el que ofrece el TLCAN: la competencia, en términos desiguales, con el *agribusiness* de Estados Unidos y su régimen de subsidios, sin promover la adaptación de la agricultura mexicana. Pese a

los periodos transitorios, ello parece confirmar que el campo ha sido “abandonado” en la política de desarrollo. Ésta es una cuestión crucial, pues la crisis del agro se relaciona con los desequilibrios sociales y territoriales que originan las migraciones al exterior.

Quizás el TLCAN no podía resolver los problemas estructurales del agro, el empleo, la pobreza o el desarrollo territorial de México, pero el hecho es que en algún caso los ha agravado. No se ha producido una convergencia real entre México y Estados Unidos, ni entre el norte y el sur del país, cada vez más fracturado por las disparidades regionales de renta y desarrollo⁹. En este hecho incide el enfoque del gobierno mexicano hacia los acuerdos de libre comercio, basado en “negociar y olvidar”. Parte de una concepción neoliberal del Estado, como agente subsidiario que se limitaría a despejar el terreno de juego para las fuerzas de mercado, descartando de antemano la aplicación de políticas activas para favorecer el ajuste y promover la competitividad.

El Banco Mundial, que destaca que en los sectores más abiertos al comercio es en los que más aumentan los salarios, atribuye esa “convergencia incompleta” y los desequilibrios territoriales a factores institucionales: bajos niveles educativos, “mal gobierno”, corrupción y marcos reguladores inadecuados, carencias de infraestructura, y debilidad de la política de tecnología. Según el Banco, México habría estado peor sin el TLCAN. Pero eso no lo hace

bueno, y México hubiera progresado más con un acuerdo mejor. El problema de México, en suma, es que la firma de acuerdos de libre comercio ha sido el sustituto de la política de desarrollo. La enseñanza que ofrecería México es que para que los acuerdos sean instrumentos de desarrollo, se debe negociar mejor, y hay que adoptar políticas internas de reforma institucional y apoyo a la educación, la infraestructura, y la innovación, pues la “transferencia pasiva” de tecnología a través de la inversión extranjera no es suficiente. Y es necesario que los acuerdos incluyeran algún mecanismo de cohesión social y territorial, y de compensación de las asimetrías.

En este contexto, se ha planteado a ambos lados de la frontera la necesidad de “profundizar” el TLCAN y constituir una “Comunidad de América del Norte” que aborde cuestiones como la circulación de trabajadores, a través de un acuerdo migratorio, y una posible “política de cohesión” (Pastor y Bergsten, 2001; Pastor 2004: 111).

Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos: ¿disgregación o profundización de la integración?

El estancamiento del proyecto del ALCA ha llevado a Estados Unidos a la firma de tratados de libre comercio subregionales que tiene importantes efectos para el desarrollo socioeconómico y el futuro de la integración regional, pudiendo ser un importante factor de disgrega-

ción. No obstante, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD) y los Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos con algunos países andinos revela importantes diferencias.

En la CAN, Estados Unidos sólo ha negociado con tres países —Colombia, Ecuador y Perú—, en una estrategia que aísla a Bolivia y Venezuela, contribuye a hacerlos gravitar hacia Mercosur, y ha tenido ya importantes consecuencias para la integración andina. Al ser acuerdos bilaterales, los TLC forzaron a la CAN a abandonar el objetivo, asumido formalmente, de establecer la unión aduanera. La Secretaría General de la CAN trató de promover que los países implicados adoptaran posiciones comunes basadas en la normativa andina, pero los intereses y posiciones negociadoras eran muy diferentes. Con el pretexto de estos acuerdos, Venezuela, que ya había solicitado su adhesión a Mercosur, abandonó la CAN y alentó a Bolivia a seguir ese camino, lo que llevó a este grupo a una de sus peores crisis, proyectando una imagen de división que fue patente en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina, celebrada en Viena en mayo de 2006¹⁰. En las semanas posteriores a esa cumbre, tras una intensa actividad diplomática a la que no fueron ajenos actores como Chile, Brasil o la propia Unión Europea, se logró evitar la total ruptura de la CAN, pero este grupo ha salido muy malparado de esa crisis, y se enfrenta a dos escenarios posibles: por un

lado, la CAN podría mantenerse adecuando su normativa a los TLC, lo que plantearía problemas en la prevista convergencia de ese grupo con Mercosur. Ahora bien, en un segundo escenario los TLC no serían ratificados en Estados Unidos, lo que podría facilitar esa convergencia de la CAN y el Mercosur. Este escenario no debe descartarse, dado el resultado de las elecciones legislativas de 2006 en Estados Unidos —como precedente, recuérdese que el CAFTA-DR fue ratificado por 217 contra 215 votos— y de las elecciones presidenciales de 2006 en Ecuador. Por otro lado, en 2007 expira la *Trade Promotion Authority* por la que se autoriza al Gobierno a negociar acuerdos comerciales. Este proceso, en cualquier caso, pudiera reproducirse en Mercosur, grupo en el que Paraguay y Uruguay han planteado la posibilidad de entablar negociaciones bilaterales con Estados Unidos, lo que en parte se relaciona con el malestar de ambos países con el liderazgo de los otros socios.

En las negociaciones del CAFTA-DR, que ya ha sido ratificado en todos los países firmantes salvo Costa Rica, se observa una lógica distinta. Estados Unidos alentó la actuación concertada de los países centroamericanos con el objeto de establecer disciplinas comunes en materias como propiedad intelectual o armonización de normas. Ello ha contribuido a profundizar el proceso de integración, aunque en materia arancelaria el carácter bilateral de los acuerdos plantea algunos problemas de cara a la unión

aduanera. Puede afirmarse que CAFTA-DR ha sido el catalizador de un proceso de integración que, tras importantes avances entre 1990 y 1997, se había estancado. CAFTA-DR, sin embargo, define un marco normativo más amplio y exigente, y sus mecanismos de resolución de diferencias son más sólidos, por lo que la actividad empresarial tenderá a situarse bajo esas normas, y la integración centroamericana se verá abocada a adaptar su normativa a las disposiciones del CAFTA-DR.

Los acuerdos con la Unión Europea:

¿un “federador externo”?

La firma de “acuerdos de asociación”, que incluyen el establecimiento de áreas de libre comercio, se han convertido en un componente esencial de las relaciones entre la UE y América Latina; ya están en vigor los acuerdos UE-México, y UE-Chile, y existe la previsión de concluir los acuerdos birregionales UE-Mercosur, UE-CAN, y UE-Centroamérica. Se ha sugerido que la firma de estos acuerdos, en un escenario de convergencia de la integración latinoamericana, podría conducir a una zona de libre comercio euro-latinoamericana (Freres y Sanahuja, 2006: 90). Completar esa red de acuerdos comporta, no obstante, importantes obstáculos. Las negociaciones con Mercosur están estancadas debido a unas ofertas de acceso al mercado que ambas partes consideran insuficientes, debido a la resistencia europea a abrir su mercado agrícola, y a

la resistencia de Mercosur a una apertura amplia y relativamente rápida de los sectores industrial y de servicios. Además, como ha señalado reiteradamente la Comisión Europea, la firma de un acuerdo de libre comercio birregional —a diferencia de lo que ocurre con los acuerdos con México y Chile—, presupone la existencia de libre circulación efectiva en cada uno de los grupos. Como se ha señalado, ello sólo ocurre en parte. Con los países centroamericanos y andinos, en particular, en 2004 se acordó llevar a cabo un proceso de “evaluación conjunta” del proceso de integración. Además de identificar las principales carencias de ambos procesos, esa evaluación pretende alentar su resolución, condicionando la firma de los acuerdos de asociación a que exista un “grado suficiente” de integración. Para la Comisión, esto significa una unión aduanera efectiva. En el caso centroamericano, el proceso parece estar cumpliendo ese papel de “federador externo”, y por parte europea ya se ha aceptado iniciar las negociaciones. Con los países andinos, los resultados de ese ejercicio han sido más limitados, habiendo también “luz verde” para la negociación, ello ha permitido, al menos, que la Unión Europea jugara un papel positivo en la crisis sufrida por la CAN a mediados de 2006, contribuyendo a evitar su ruptura.

Por otra parte, estos acuerdos de asociación plantean dilemas difíciles de sortear en cuanto al tratamiento de las asimetrías y su

impacto en la cohesión social, debido al menor nivel de desarrollo de centroamericanos y andinos. Si la posición negociadora europea pretende obtener condiciones similares a las establecidas en el CAFTA-RD, para evitar que las empresas europeas estén en desventaja respecto a las estadounidenses —en el acuerdo con México se buscó la “paridad NAFTA”—, el diseño del acuerdo no va a ser muy distinto a los TLC impulsados por Estados Unidos, con todo lo que ello comporta, y la pretensión europea de ofrecer un “modelo” distinto de acuerdos no tendría fundamento. No obstante, si se privilegia la dimensión política y de cooperación de los mismos, hay margen para que estos tengan una orientación más marcada hacia el desarrollo y la cohesión social.

Acuerdos Sur-Norte, integración y desarrollo

¿Qué sugieren estas experiencias? Que los acuerdos sean beneficiosos o no, depende de su contenido, de las características estructurales de los socios, y de las políticas internas que éstos apliquen. Respecto a la primera de estas cuestiones, deben darse varias condiciones, que en modo alguno se producen de manera automática (Bouzas 2005: 10): se ha de asegurar la reciprocidad efectiva; debe existir un tratamiento adecuado de los costes de transición y ajuste; se han de afrontar las dinámicas de polarización con un tratamiento adecuado de las asimetrías; y asegurara que los efectos institucionales indirectos sean positivos, y

puedan ser asumidos adecuadamente por el socio de menor desarrollo. Las políticas internas son un factor clave. Deben estar guiadas por una estrategia de competitividad internacional guiada por la inversión en capital humano, la modernización de la infraestructura –verdadero “cuello de botella” en algunos países de la región, en los que la red viaria apenas ha mejorado en los últimos veinte años–, los incentivos para la diversificación y la modernización de la estructura productiva, el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación, las mejoras del marco regulador interno, y la provisión de ciertos bienes públicos.

¿Significan estos acuerdos el principio del fin de la integración latinoamericana? No necesariamente, aunque sí reclaman una reflexión respecto a su papel. Desde el punto de vista del “regionalismo abierto”, siguen siendo relevantes en la medida que contribuyan a establecer o reforzar esas estrategias de competitividad y de reducción de asimetrías, promoviendo una mayor cohesión social y territorial. La integración puede tener un papel muy destacado promoviendo el desarrollo y la competitividad de la región a través de la coordinación y armonización de políticas, incluyendo la concertación de sus políticas exteriores, y crear mecanismos para la provisión de bienes públicos regionales en diferentes ámbitos, como el medio ambiente, la gestión de flujos migratorios, o la seguridad regional.

La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la nueva cartografía de la integración latinoamericana

Nacida en la III Cumbre Presidencial Sudamericana, celebrada el 8 de diciembre de 2004 en Cusco (Perú), la creación de la CSN es la más reciente expresión del “nuevo regionalismo” latinoamericano. Surge de un proceso de Cumbres iniciado en 2000 con el objetivo de promover la convergencia de los acuerdos de integración en Sudamérica y promover un área de libre comercio regional integrada por Mercosur, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam. Sin embargo, la creación de la CSN da al proyecto una clara vocación política, inspirada en la UE¹¹. No obstante, desde el punto de vista jurídico e institucional, la CSN es una expresión de la “diplomacia de cumbres”, y también de la preferencia latinoamericana por un regionalismo “ligero”, de naturaleza intergubernamental. No tiene tratado constitutivo ni personalidad jurídica, y pretende estar basada en instituciones ya existentes. Se ha sugerido la posibilidad de crear una secretaría permanente, y darle una dimensión parlamentaria, integrando el Parlamento Andino y el Parlamento de Mercosur.

Según la Declaración de Cuzco, la CSN cuenta con tres pilares. El primero, de contenido político, pretende promover la consolidación democrática, la concertación de políticas exteriores, y la proyección internacional de Sudamérica,

en el marco de una visión multipolar del sistema internacional. El segundo pilar lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la CAN y el Mercosur. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones. La CSN también tiene entre sus objetivos la armonización de políticas en diferentes ámbitos.

Respecto a la concertación de políticas, en la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN se ha definido una “agenda prioritaria” que incluye el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros, las asimetrías, la cohesión social y las telecomunicaciones. Por iniciativa brasileña se celebró la I Cumbre América del Sur-países árabes (Brasilia, 10-11 de mayo de 2005), si bien ésta causó fricciones con Washington e Israel debido a las declaraciones de apoyo a Palestina. También está prevista una Cumbre con África.

Como espacio regional, la CSN pretende crear una gran zona de libre comercio sudamericana a través de acuerdos de complementación económica (ACE) adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La entrada en vigor de estos acuerdos supone que a partir de 2005 deber estar liberalizado el 80% del comercio entre Mercosur y la CAN, y el 20% restante lo hará en un periodo de 15 años. Estos acuerdos son instrumentos de especial relevancia para la integración, pues constituyen el pilar comercial de la CSN. Las ganancias comerciales, que pueden ser mayores

si se acelera el proceso, parecen más tangibles y realistas que las que pudieran derivarse de proyectos alternativos como el “Tratado Comercial de los Pueblos” (TCP) suscrito en mayo de 2006 entre Cuba, Venezuela y Bolivia, cuyo potencial económico es muy reducido si se excluyen los hidrocarburos y la tecnología y las inversiones en ese sector. La convergencia CAN- Mercosur, no obstante, se enfrenta a varios obstáculos y factores de riesgo. Entre ellos, el carácter altamente cíclico de los flujos comerciales entre ambas regiones; el déficit crónico de los países andinos respecto a Mercosur; y las asimetrías regionales, que la agenda de la CSN ha decidido analizar; también hay que señalar la necesidad de asegurar la convergencia o multilateralizar las reglas de los distintos ACE (Cienfuegos 2006).

En esta agenda destaca la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) del año 2000, y que a 10 años vista pretende crear 10 “Ejes de Integración y Desarrollo Sudamericano”, con más de 350 proyectos de interés regional. IIRSA cuenta, además, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Este elemento es importante para la integración regional, pues por primera vez se planifican infraestructuras con la perspectiva de la integración física (Tanzi 2005: 10). También se está planeando una red de gasoductos que enlazaría las reservas de gas de Bolivia y Perú, con países consumidores como

Brasil, Uruguay y Chile, con el objeto de promover la integración regional de la energía, lo que se detalla más adelante.

No obstante, existen diferentes perspectivas respecto a la naturaleza de la CSN su institucionalización, y su relación con otros esquemas de integración. Para Venezuela, la CSN está llamada a sustituir al Mercosur y la CAN y al modelo de integración basado en a apertura comercial que representan ambos esquemas. Argentina, Brasil y la propia Secretaría General de la CAN consideran que la CSN es compatible con los grupos existentes y se ha de avanzar gradualmente en su convergencia comercial. En la reunión extraordinaria de Presidentes de la CSN de diciembre de 2005 el Presidente Chávez se resistió a firmar el texto final, alegando que la CSN debería sustituir al Mercosur y la CAN, debido a su diseño “neoliberal”. Tampoco se logró un acuerdo sobre la futura zona de libre comercio y la propuesta de Chile de que se estableciera en 2010. Finalmente, se decidió crear una “Comisión Estratégica de Reflexión” sobre la integración sudamericana, integrada por 12 representantes de los países miembros de la CSN, que ha presentado su informe en la II Cumbre Presidencial de la CSN, celebrada en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006.

La CSN como plataforma de concertación política

La aparición de la CSN plantea obvias cuestiones respecto a la relevancia del Grupo de Río

(GRIO) como plataforma de concertación política regional. La CSN responde a un momento político dominado por gobiernos de izquierda, y a unos intereses de proyección internacional de los países sudamericanos y, en particular, de Brasil, que el GRIO no puede satisfacer. Este último agrupa a todos los países de la región, pero experimenta un visible proceso de debilitamiento, e integra a países, al norte y al sur de Latinoamérica, con diferentes vínculos y alineamientos internacionales. México, y en menor medida Centroamérica, tienen estrechos vínculos económicos y una amplia agenda de interdependencias con Estados Unidos, y su interés se centra más en formar una posible “Comunidad Norteamericana”, que en las relaciones con Sudamérica, a la que sin embargo están unidos por identidad, cultura, y visiones compartidas del orden internacional y el multilateralismo.

La CSN y la integración de la energía en Sudamérica

La integración en materia de energía se ha convertido en un asunto central de la agenda política de la CSN. En parte, ello es reflejo de la preocupación por el aumento de la demanda de petróleo y gas, la inestabilidad política en los países productores, y los efectos de la guerras en Afganistán y en Irak en la estabilidad de Oriente Próximo y en el mercado mundial del petróleo. En ese contexto, surge un renovado “nacionalismo petrolero” en el que los

países consumidores intentan reducir la vulnerabilidad y garantizar el acceso a la energía, y los productores tratan de asegurar el control sobre sus recursos energéticos y la riqueza que estos puedan generar, llegando a utilizar el petróleo y el gas como instrumentos de política exterior.

Aunque inmersa en la geopolítica mundial de la energía, en América Latina esta cuestión presenta rasgos propios. Coexisten grandes reservas de petróleo y gas, algunas de ellas apenas explotadas, en Bolivia, Perú o Venezuela, y países con crecientes demandas de energía que, de no ser satisfechas, ven amenazado su crecimiento económico, como Brasil, Chile o Uruguay. En 2003 la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) decidió promover la integración energética en América Latina, y esta cuestión se ha convertido en una de las prioridades de la integración latinoamericana y de la agenda política de la CSN. Hay tres cuestiones clave: la construcción de la infraestructura necesaria para conectar reservas y consumidores; las inversiones necesarias, y la existencia de marcos reguladores y de seguridad jurídica para los gobiernos y los operadores implicados, públicos y privados. La “no-integración” en materia de energía supone importantes riesgos y costes. Puede ser el “cuello de botella” del crecimiento económico, y alentar conflictos bilaterales, como los que se han producido en los dos últimos años entre Bolivia y Chile, y entre este último país y Argentina. En Chile, por ejemplo, se

podría considerar la opción nuclear, más arriesgada y costosa, si no se logra un acceso seguro a gas de otros países sudamericanos. Por el contrario, un enfoque regionalista de la cuestión energética puede promover la integración, el desarrollo, la estabilidad y la seguridad en el área sudamericana¹².

Existen distintas motivaciones en este ámbito. Venezuela tiende a ver esta cuestión en términos geopolíticos, y ve en la integración energética sudamericana la espina dorsal de un proyecto que busca la autonomía regional de América Latina, en particular frente a Estados Unidos, y afianzar el liderazgo regional de Venezuela. Brasil o Chile representarían otra visión, más pragmática, centrada en la seguridad energética y en evitar que esta cuestión sea una fuente de tensiones en sus relaciones de vecindad con Argentina, Bolivia o Perú. En todo caso, la voluntad mostrada por los gobiernos, el respaldo de instituciones como el BID o la CAF, y el interés de inversores privados permite albergar, en palabras de CEPAL (2005: 82), un “cauteloso optimismo”, sobre esta materia.

El papel de los liderazgos subregionales

Los cambios que registran los procesos de integración y, en particular, la conformación de un espacio sudamericano articulado en torno a Mercosur debe mucho al impulso de Brasil y al “giro” sudamericano de su política exterior desde el periodo presidencial de Fernando H. Cardoso. Entre los resultados de esa política

destaca la convocatoria de las Cumbres de Presidente sudamericanos y la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Ese liderazgo, según Sennes y Tomazini (2006: 44) se ha caracterizado por el protagonismo de la diplomacia y de actores gubernamentales, aunque otros actores empresariales, privados y públicos, tienen un papel destacado, como el Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) o la petrolera Petrobras. También ha preferido acuerdos poco institucionalizados y la cooperación intergubernamental; y en el ámbito económico, el libre comercio antes que una integración más profunda. Se trataría de una estrategia de “ampliación”, antes que de “profundización” del Mercosur y del espacio sudamericano.

Sin embargo, ese liderazgo se ha encontrado con la resistencia de otros actores. La visión de Sudamérica de Brasil y Venezuela presentan notables diferencias, que se han expresado abiertamente en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), aunque ello no ha impedido la colaboración de ambos países en materia de energía. Las actividades de Petrobras han sido criticadas por los grupos sociales que han llevado al poder al actual Presidente de Bolivia. En el Mercosur, la actuación del “eje” Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores. Tanto en Mercosur como en la CSN, se cuestiona un liderazgo que promueve el comercio, en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes eco-

nómicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías. Al respecto, cabe recordar que la actual afinidad política de los líderes coincide con uno de los momentos más bajos de las relaciones intragrupo (Soares de Lima y Hirst, 2006; Ayllón y Viola, 2006).

La participación de Brasil en las redes sudamericanas de transportes o el FOCEM, ya mencionado, irían en la dirección correcta, pero la integración sudamericana requiere más, y Brasil cuenta con la enorme ventaja de tener recursos para ello. Brasil necesita a los socios de Mercosur o de la CSN para lograr sus objetivos globales, pero a cambio ha de asumir sus demandas. El desafío es lograr un acuerdo básico que integre los intereses y el liderazgo de Brasil en un proyecto de integración más amplio que garantice a los demás países espacio políticos propios y les permita lograr beneficios económicos tangibles, promoviendo un “Brasil sudamericano”, ante que una poco factible “Sudamérica brasileña”.

La CSN y la integración latinoamericana: perspectivas futuras

Es difícil pronunciarse sobre el futuro de la CSN, por ser un proyecto incipiente. La historia de la integración latinoamericana de los últimos quince años no permite ser demasiado optimista. Este proyecto se sustenta en la CAN y Mercosur, y en gran medida sus fortalezas y

debilidades lo son también de la CSN. Pero como señala Cardona (2005: 84), en la CSN hay elementos prometedores, como es el hecho de que el 80% del comercio esté ya liberalizado y haya un calendario caro para establecer una zona sudamericana de libre comercio; que existan políticas definidas en el ámbito de la infraestructura y la energía, respaldadas por instituciones financieras con buena reputación; y que pese a las diferencias sobre su futuro, la CSN satisface intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que a través de relaciones bilaterales no serían factibles.

En general, la CSN puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática, y proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración latinoamericana. En cuanto a sus miembros concretos, Brasil lograría mercados ampliados para su industria, recursos energéticos, acceso al Pacífico, y más empuje para sus objetivos globales. Chile podría obtener un acceso seguro al gas, mercados ampliados, un marco multilateral para atenuar el potencial de conflicto de sus relaciones de vecindad, y un vínculo fuerte con Sudamérica, que en el ámbito comercial no sería posible. Bolivia puede mejorar su acceso al Pacífico, obtener mercados e inversiones para desarrollar su sector del gas, y un marco multilateral que contribuya a la gobernanza democrática y la estabilidad del país; Perú fortalecería su papel como puerto de acceso al Pacífico, especialmente en relación a Brasil. Venezuela podría

desarrollar su complementariedad económica con Brasil y ampliar su influencia política regional. Ecuador y Colombia, aun con menos intereses que otros países, también serían beneficiarios de la CSN, ya que ésta permite diversificar sus relaciones exteriores, hoy muy centradas en Estados Unidos (Cardona, 2005).

Sin embargo, en algunos países los consensos sobre la CSN están basados más en opciones ideológicas que en un análisis racional respecto a las estrategias e intereses nacionales y regionales, y la voluntad política que parece respaldar el proyecto pudiera ser un ejercicio voluntarista con bases frágiles (Sanguinetti, 2005: 12). Como se ha indicado, la consolidación de la CSN dependerá de un reajuste en el liderazgo brasileño y de consensos aún no logrados respecto al modelo institucional y la relación de la CSN con la CAN y Mercosur, dos grupos cuyas dificultades internas pueden minar la consolidación de ese proyecto. Finalmente, la CSN se enfrenta al desafío de armonizar y simplificar el “plato de spaghetti” de los diferentes marcos normativos que se superponen en el espacio sudamericano.

Conclusiones y perspectivas.

¿Una nueva etapa en el regionalismo latinoamericano?

Este rápido balance muestra que la integración regional es un hecho en América Latina, y ha sido incorporada a los consensos básicos sobre la

política exterior y la inserción internacional de la región en un mundo globalizado. Sin embargo, parece haberse cerrado un “ciclo” de alrededor de 15 años de integración caracterizada por una aplicación parcial y selectiva del “nuevo regionalismo”, en particular de las estrategias económicas y comerciales del llamado “regionalismo abierto”. Ese ciclo deja importantes experiencias y activos que no hay que ignorar, en particular, en materia de liberalización comercial, de interacciones institucionales entre burocracias nacionales, de proyección internacional de la región, y otras dinámicas de regionalización “desde abajo” que pueden cimentar ulteriores avances, y en particular la convergencia entre esquemas de integración en Sudamérica. Sin embargo, también son visibles las limitaciones de esta etapa. Instituciones débiles y con una eficacia limitada; normas poco imperativas, persistencia de barreras no arancelarias a la libre circulación, y en general un menor grado de avance en la construcción de las instituciones y las políticas que se ubicarían en el ámbito de la “integración positiva”. Los fracasos e incumplimientos de la integración regional han generado escepticismo dentro y fuera de la región, que se extiende a las nuevas propuestas, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). De todo ello puede inferirse que la “no-integración” supone importantes costes de oportunidad para Latinoamérica, en términos económicos, pero también en ámbitos políticos, sociales, ambientales y de imagen, credibilidad, y proyección externa.

La región, por otra parte, trata de definir nuevos modelos y cartografías de la integración, en particular en torno la vinculación más estrecha con Estados Unidos, la opción europea, y, sobre todo, el nuevo proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), aunque éstas se debate entre liderazgos con visiones contrapuestas sobre su futuro, y no termina de forjarse un consenso respecto a su vinculación con la CAN y Mercosur.

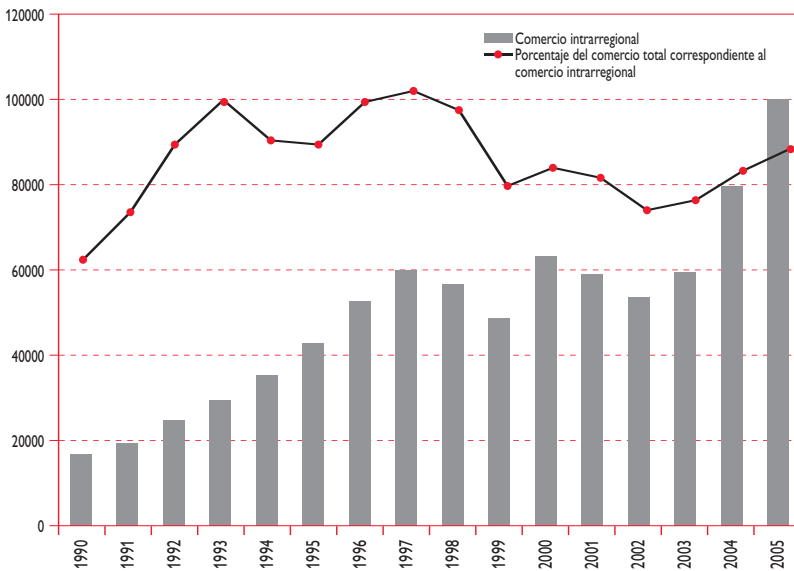
Los cada vez más numerosos acuerdos Sur-Norte son uno de los elementos más notables de este “cambio de ciclo” de la integración regional. Estos acuerdos pueden suponer beneficios, pero también costes y riesgos elevados. Frente a ellos, la integración subregional, además de su valor *per se*, puede contribuir a formular y sostener políticas eficaces para la transformación productiva y la mejora de la competitividad internacional. Para ello, parece necesaria una agenda renovada de la integración regional, con medidas en ámbitos muy variados: en primer lugar, el fortalecimiento institucional, en el que, en determinados aspectos, no parece válido el recurso al gradualismo que ha dominado los 15 años anteriores, y es necesario un salto cualitativo hacia la supranacionalidad, la generación de un ordenamiento jurídico más imperativo y eficaz, y un marco de resolución de controversias más efectivo. En segundo lugar, en políticas activas orientadas a la mejora de la competitividad, como la mejora de las

infraestructuras regionales, las políticas de innovación tecnológica, y la modernización del tejido productivo, en especial las pymes. En tercer lugar, en un adecuado tratamiento de las asimetrías, y el fomento de la cohesión social y territorial, en aquellos ámbitos en los que se justifique una acción regional. Se trata de una

agenda renovada, aunque podría alegarse que no se aleja demasiado de la visión más integral del “nuevo regionalismo” que se trazó a mediados de los noventa. ¿Una agenda ambiciosa, y difícil? Sin duda, pero también justificada por los beneficios que pueden lograrse en términos de desarrollo para la región.

Gráfico 1

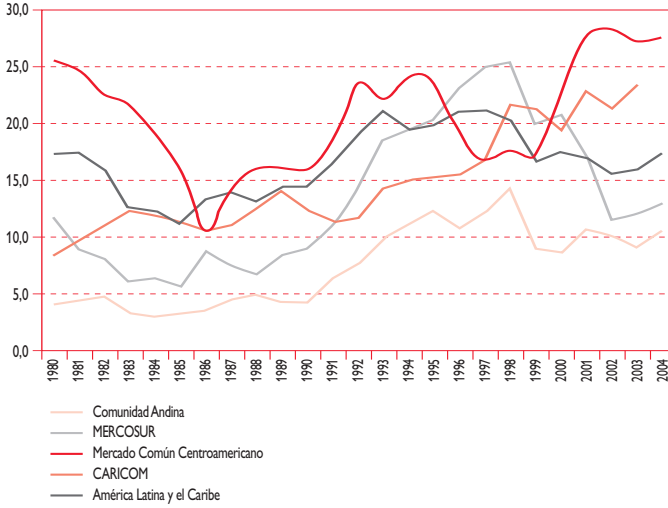
América Latina: evolución del comercio intrarregional, 1990-2005



Fuente: CEPAL, a partir de datos oficiales. Las cifras del comercio intrarregional total se expresan en millones de dólares.

Gráfico 2

Evolución del comercio interregional por áreas y subregiones, 1980-2004
(como proporción del comercio total)



Fuente: CEPAL, a partir de datos oficiales.

Referencias bibliográficas

- AUDLEY, John J. et al. (2003), *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace
- AYLLÓN, Bruno y Eduardo Viola (2006), "Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior", *Política Exterior* n° 113, septiembre/octubre, pp. 123-135.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002), *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. Report 2002*, Washington, BID, The Johns Hopkins University Press,
- BOUZAS, Roberto (2005), "El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas. Un enfoque menos indulgente", *Revista de la CEPAL* n° 85, abril de 2005, pp. 7-18
- BURKI, Shahid Javed, Guillermo E. Perry, y Sara Calvo (1998), *Trade: Towards open regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Washington, Banco Mundial
- CALLE, Luis de la (2003), "10 años del TLCAN: ¿El fin del acceso preferencial?", en Rafael Fernández de Castro (Coord.), *En la frontera del imperio. Anuario México en el mundo, 2003*, México, Ariel
- CARDONA, Diego (2005), "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?", *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, n° 5, pp. 84-92
- CAVANAGH, John y Sarah Anderson (2002), "A Bad Idea That Failed" ("Happily Ever NAFTA?") (Debate), en *Foreign Policy*, septiembre-octubre
- CIENFUEGOS, Manuel (2006), "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: ¿Una asociación (in)viabile?", VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Universidad del País Vasco
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801/Rev. 1-P
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997), *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana*. México: CEPAL, LC/MEX/R.581/ Rev. 1, 25 de febrero
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México, CEPAL
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2149-P/E
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2283-P/E
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2005-2006*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2310-P
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*, s.l., CSN, [<http://www.comunidadandina.org/csn/docum entoconvergencia.pdf>]
- DEVLIN, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998), *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, Buenos Aires, INTAL/BID, *working paper* n° 2
- DURÁN, José y Raúl Maldonado (2005), *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional n° 62, LC/L.2454-P, diciembre
- FAUX, Jeff (2004), "Economía y democracia en la

- ¿constitución? del TLCAN”, *Foreign Affairs en español* vol. 4, nº 1, pp. 91-105.
- FRERES, Christian, y José Antonio Sanahuja (Coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria
- HUFBAUER, Gary C., Diana Orejas, y Jeffrey J. Schott (Eds.) (2003), *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Washington, Institute for International Economics
- IBÁÑEZ, Josep (2000), “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid: B.O.E./Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330
- JAGUARIBE, Helio (2005), “El proyecto sudamericano”, *Foreign Affairs en español*, vol. 5, nº 2, pp. 80-83
- LEDERMAN, Daniel, William Maloney y Luis Servén (2003), *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, Banco Mundial, diciembre
- OPPENHEIMER, Andrés (2005), *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Suramericana
- PASTOR, Robert y Fred Bergsten (Eds.) (2001), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, Institute for International Economics
- PASTOR, Robert (2004), “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en Español* vol. 4, nº 1, enero-marzo
- REID, Michael (2006), “Time to wake up. A survey of México”, *The Economist*, 16 de noviembre
- ROBSON, Peter (1993) “The New Regionalism and Developing Countries”, *Journal of Common Market Studies* vol. 31, nº 3, pp. 329-348
- ROBSON, Peter (1998) *The Economics of International Integration*, Londres, Routledge (4ª edición)
- SANAHUJA, José Antonio (1998), “Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997”, en José A. Sanahuja y José Ángel Sotillo (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid, La Catarata, pp. 13-58
- SANGUINETTI, Julio María (2005), “Barajar y dar de nuevo”, *El País*, 19 de septiembre, p. 12
- SANGUINETTI, Julio María (2006), “El desparramo latinoamericano”, *El País*, 2 de junio, p. 15.
- SCHARPF, Fritz (1999), *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza Editorial
- SENNES, Ricardo y Carla Tomazini (2006), “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, nº 1, pp. 43-60
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y Mónica Hirst (2006), “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs* vol. 82, nº 1, pp. 21-4
- SÖDERBAUM, Fredrik y Timothy M. Shaw (eds.) (2003), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire Palgrave Macmillan
- TANZI, Vito (2005), *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires, BID/INTAL, abril
- WILLIAMSON, John (1998), “The Washington Consensus revisited”, en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*

Notas

- ¹ “Chávez: el Mercosur ha muerto. También la Comunidad Andina”, *El País* 10 de diciembre de 2006, p. 9.
- ² El ex-Presidente de Uruguay, Julio M. Sanguinetti (2006: 15), que responsabiliza a los nuevos gobiernos de izquierda de ese estado de cosas, ha llegado a hablar del “desparra-mo latinoamericano”.
- ³ Ver al respecto la interesante colección de ensayos publicada en enero de 2006 por *Foreign Affairs en español* bajo el título “¿Existe América Latina?”.
- ⁴ Esta percepción, aunque un tanto estereotipada, es muy común en la Unión Europea, como revela un estudio reciente basado, entre otras fuentes, en 260 entrevistas realizadas a actores de las relaciones birregionales (Freres y Sanahuja 2006).
- ⁵ Existe una bibliografía relativamente amplia respecto a los efectos y el alcance de la integración regional en América Latina. Ver, en particular, Devlin y Ffrench-Davis 1998; Durán y Maldonado 2005, y las sucesivas ediciones del *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe*, de CEPAL, en particular la edición 2005-2006. En el marco del proceso de “evaluación conjunta” con vistas a posibles acuerdos de asociación, realizada por la Unión Europea con la CAN, por un lado, y con Centroamérica, por otro, a lo largo de 2005 y 2006, se han elaborado diagnósticos detallados del estado de la integración en ambos grupos, aunque no son de carácter público.
- ⁶ Véanse los dos informes realizados por Mercosur desde 2005 sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales, disponibles en <http://www.mercosur.int>.
- ⁷ Ver, entre otros, Cavanagh y Anderson, 2002; Audley 2003; Lederman, Maloney y Servén 2003; y Hufbauer, Orejas, y Schott 2003.
- ⁸ “Ten Years of Nafta. Free Trade on Trial”, *The Economist*, 30 de diciembre de 2003.
- ⁹ Ver, entre otros, Reid 2006. *The Economist* (2000), *After the Revolution. A Survey of Mexico*, 28 de octubre; Celia W. Dugger, “Nafta criticized for failing to create Mexican job boom”, *The International Herald Tribune*, 20 de noviembre de 2003.
- ¹⁰ “La Europa paralizada chocó con la América dividida”, *El País*, 14 de mayo de 2006, p. 4.
- ¹¹ “Visions of unity”, *The Economist*, 9 de diciembre de 2004. Véase también Cardona 2005: 84.
- ¹² Véase el artículo de Esther Zapater y Susana Beltrán en éste mismo número de *Pensamiento Iberoamericano*. “Gas ring. Chile’s search for reliable suppliers”, *The Economist*, 18 de agosto de 2005; y “Energy in South America: The explosive nature of gas”, *The Economist*.

Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los objetivos del milenio.

La lucha contra la pobreza y la mejora de los niveles de cohesión social en América Latina se han convertido en prioridades centrales de las políticas de desarrollo. Sin embargo, pese a que la región ha experimentado significativos logros en muchas de las metas de los ODM, los niveles de pobreza están estancados. Las dinámicas de la desigualdad en Latinoamérica son persistentes y ahondan sus raíces en la discriminación y la exclusión social. Por ello las soluciones son complejas y es necesario buscar un equilibrio entre un enfoque holístico, que aborde las causas profundas, y la adaptación de las políticas públicas a las circunstancias específicas nacionales y regionales. Estabilidad económica, crecimiento, empleo digno, así como políticas sociales y fiscales redistributivas son elementos imprescindibles, pero precisan de la construcción de un consenso social basado en una ciudadanía participativa. Solo si algunos sectores de la sociedad renuncian a algunos de sus privilegios se podrá avanzar hacia un patrón de desarrollo más equitativo y remover la estructuras que perpetúan la pobreza y la desigualdad.

Palabras clave:

Desigualdad social, cohesión social, objetivos de desarrollo del milenio, desarrollo, América Latina

The fight against poverty and the improvement of the social cohesion levels in Latin America are nowadays considered high priorities for development policies. But despite the fact that remarkable advances had been reached in MDG indicators, poverty levels stay stagnant in the region. The inequity dynamics in Latin America are persistent and have their roots in discrimination and social exclusion. A complex response should be reached in an equilibrium between an holistic approach to the deep causes on one hand and the public policies adjustment to specific national and regional circumstances on the other. Economic stability and growth, decent work, and redistributive social and fiscal policies are essentials, however, to implement them a social consensus based in an inclusive citizenship is needed. Only if some social classes renounce to maintain some privileges, the way to an equitable development model will be clear and the current structures of perpetuating poverty could be removed.

Keywords:

Poverty, inequity and social cohesion, millennium development goals, Latin America

Introducción

Latinoamérica es una región de contrastes, donde conviven una mayoría de países de

renta media (PRM) e incluso media alta con algunos ejemplos de países menos avanzados (PMA). A su vez, dentro de cada país abundan grandes desequilibrios territoriales y sociales¹.

El pertinaz historial de desigualdad social que la región ostenta desde hace varias décadas se traduce, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para el año 2005, en un 40,6% de la población viviendo en situación de pobreza y hasta un 18% en la pobreza extrema², lo que acercaría a la cifra de los 100 millones de personas en situación de indigencia.

Además, los promedios que se utilizan para medir la pobreza difuminan las disparidades, tanto entre los territorios, como entre grupos étnicos y estratos sociales, y son precisamente aquellos países, territorios y poblaciones en peor situación los que menos avanzan en la reducción de la pobreza y la desigualdad³. Hoy, la lucha contra la pobreza y la mejora de los niveles de cohesión social en América Latina se han convertido en prioridades centrales reclamadas por la población y omnipresentes en el discurso de los dirigentes y las instituciones nacionales e internacionales, pero las dinámicas de la desigualdad son persistentes en toda la región y ahondan sus raíces en la discriminación y la exclusión social. (Pacheco; 2006: 145)

Mas allá de los Objetivos del Milenio: El reto frente a la pobreza y la desigualdad

Tras una década dominada por el debate sobre reformas económicas y el papel del libre

mercado como motor del crecimiento económico, el comienzo del siglo XXI fue acompañado por una renovación de alcance mundial del discurso sobre las metas de desarrollo y de lucha contra la pobreza⁴, que ha tenido su particular traducción en América Latina. Los desalentadores resultados de las políticas de ajuste y el descontento generado por sus consecuencias en las capas sociales más desfavorecidas reclamaban un nuevo enfoque que devolviera esperanza al continente. Se reconoce, sin embargo, que las soluciones son complejas y es necesario buscar un equilibrio entre un enfoque holístico, que aborde las causas profundas, y la adaptación de las políticas públicas a las circunstancias específicas nacionales y regionales. Por ello se ha abierto un nuevo escenario en el que la búsqueda de respuestas se centra en la construcción de un consenso social que permita llevar a término las políticas necesarias para remover la estructuras que perpetúan la pobreza y la desigualdad, y dificultan el desarrollo.

Un cambio de enfoque destacable respecto a décadas anteriores reside en la certeza de que no existen formulas genéricas que garanticen resultados en términos de desarrollo. Como se ha señalado, los mismos problemas en diferentes contextos requieren diferentes soluciones (RODRIK, 2006:6). Así, aunque pobreza y desigualdad sean un problema común en América Latina, ni las magnitudes, ni las condiciones en las que los diversos países

han de afrontar las dificultades son comparables en la mayor parte de los casos. Esta afirmación, *prima facie*, parece entrar en contradicción con el establecimiento de unas metas cuantitativas universales como las establecidas en los Objetivos del Milenio (ODM), y de hecho, la aplicación de éstos, tanto en general como en particular para América Latina, no ha estado exenta de polémica⁵.

Un problema específico lo encontramos en la medición de la línea de pobreza extrema, que la primera meta del milenio sitúa en menos de un dólar diario. Esta referencia no se ajusta al contexto económico y social de la mayoría de países latinoamericanos. Por ello, la CEPAL utiliza un método alternativo de definición de la pobreza extrema basado en el cálculo del coste de satisfacer las necesidades alimentarias mínimas en cada país⁶. Tampoco una buena parte de las metas basadas en índices de cobertura⁷ se adaptan a los principales retos que afronta la región ya que en muchos casos el problema está, sobre todo, en la calidad de los servicios y no tanto en el acceso. En cuanto a los indicadores sobre medio ambiente, su estrecha visión ha sido explícitamente reconocida, pues únicamente se atiende parcialmente a la reducción de los daños ambientales y no a una verdadera estrategia global de desarrollo sostenible (ONU 2005:178).

Por otra parte, no se puede obviar la estrecha interrelación entre los diferentes objetivos y metas, y de estos con el contexto,

por lo que una evaluación de los ODM por separado carece de la necesaria dimensión estratégica para afrontar las causas profundas de la pobreza y la desigualdad. Es cierto que se pueden obtener resultados positivos aplicando políticas focalizadas de lucha contra la pobreza centradas en las necesidades básicas. Sin embargo, también lo es que esos resultados se difuminan y no se sostienen en el tiempo si no van acompañados de mejoras en la estabilidad política de los Estados, la garantía de unas instituciones democráticas, la protección de los derechos humanos, las políticas sociales generales y también un clima de crecimiento económico sostenible que ofrezca oportunidades a los más pobres y reduzca la vulnerabilidad a las crisis⁸.

Para hacer diagnósticos más adecuados de la realidad de los países de América Latina se necesitan análisis e indicadores con un espectro más amplio⁹. No se trata de rechazar la incorporación de los ODM en las estrategias de desarrollo de los países de América Latina en la lucha contra la pobreza, sino de situarlos en la realidad nacional y regional atendiendo a los recursos y las potencialidades disponibles. La propia Declaración del Milenio reconoce que los ODM no consisten en un objetivo a conseguir de forma global, si no que deben aplicarse país por país atendiendo al punto de partida de cada uno. Igualmente el Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Anan, advirtió de los peligros de una interpretación

reduccionista de las metas y de la necesidad de “contemplar los ODM como parte de un programa de desarrollo aún más amplio”, como el que fue en buena parte debatido y recogido en las conferencias mundiales que se celebraron en la década de los noventa¹⁰. Así, el citado informe del Secretario General recomendó que las políticas deben adaptarse a las circunstancias particulares, especialmente en el caso de los PRM, pero sin perder la visión regional y en un marco global, buscando la complementariedad entre todos los niveles.

La pobreza: múltiples dimensiones para un combate desigual

La pobreza extrema en América Latina, en promedio, se sitúa en un punto de partida inferior al de otras regiones en desarrollo, pero sus progresos han sido decepcionantes y han estado condicionados por la inestabilidad económica y política. Mientras en la primera mitad de los noventa, con una coyuntura económica muy favorable se produjeron avances en su disminución, la segunda mitad conllevó un estancamiento e incluso retrocesos alarmantes, con muy pocas excepciones¹¹. En términos cuantitativos la pobreza se concentra en países de gran población, pero con mayor renta *per cápita*¹². Sin embargo, en términos relativos se observa que la incidencia de la indigencia fluctúa del más del 30% de la población en Bolivia,

Guatemala, Honduras, Nicaragua o Panamá, a menos del 10% en Chile, Costa Rica y Uruguay (ONU 2005:28). Esta diversidad de situaciones y de recursos necesarios para hacer frente al problema condiciona el enfoque de las políticas y los instrumentos disponibles. Así el índice sobre la brecha de la pobreza extrema¹³ muestra una alta correlación con el porcentaje de indigentes del país, y afecta sobre todo a los países con pocos recursos para programas de inversión social como Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Las diferencias se reproducen en el interior de los países de manera que la incidencia de la pobreza extrema es mayor en el campo (37%) que en las ciudades (17%) (ONU, 2005:27-30) donde vive el 75% de la población¹⁴. A su vez, estas proporciones, varían de manera considerable, no solo entre países, sino entre regiones de un mismo país, lo que dificulta el establecimiento de políticas de alcance nacional. También la dinámica es diversa; por ejemplo, hay una menor tendencia a la reducción de la pobreza en las áreas rurales, y las desigualdades aumentan si se toman en consideración la procedencia étnica, las diferencias de género y los grupos vulnerables, como niños y personas mayores o discapacitados. Estas diferencias no se dan sólo en términos de renta, sino que afectan de forma grave al acceso y calidad de los servicios para cubrir las necesidades básicas como agua potable, alimentación, educación o salud.

De esta manera, la pobreza tiene una multitud de manifestaciones que obedecen a diversas causas. Por ello, su reducción exige desarrollar estrategias integrales que aborden diferentes dimensiones y se adapten a las necesidades específicas de cada grupo o territorio, pero sin olvidar los efectos sistémicos. Es comúnmente aceptado que existen dos vías complementarias para la lucha contra la pobreza: una indirecta, que abordaría la mejora del entorno económico, y otra directa atendiendo a las situaciones individuales que se traduciría en políticas sociales. Ambas son interdependientes pues, por una parte, se ha comprobado que las reformas macroeconómicas y el crecimiento, por sí mismos, no son capaces de reducir de forma estable y suficiente la pobreza mientras se mantengan estructuras de distribución de la renta excluyentes. Pero, por otra parte, se reconoce la imposibilidad de mantener en el largo plazo políticas sociales re-distributivas sin tener una financiación suficiente basada en economías dinámicas y saneadas.

Aunque hoy ya no sea un valor absoluto, se sigue considerando que el crecimiento estable es un elemento imprescindible para la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida⁴⁵. Sin embargo, la lenta disminución de la pobreza en la región incluso en periodos de crecimiento económico como la primera mitad de los años noventa y, sobre todo, las consecuencias sociales de la gran

vulnerabilidad de las economías nacionales a las crisis financieras han hecho replantearse las estrategias. Hoy se busca un crecimiento que, al tiempo que fomenta las inversiones, genere tejido productivo, cree empleo y sea sostenible en el tiempo. Las privatizaciones y la liberalización de los años noventa consiguieron atraer grandes flujos de inversión extranjera directa (IED), pero en su mayoría no se destinaron a la industria productiva, se generó poco empleo, e incluso éste disminuyó, y se incrementó la volatilidad económica. A su vez, la inestabilidad conllevó un incremento de la informalidad que desplazó a la marginalidad a sectores con un gran potencial dinámico, y las crisis empujaron a la pobreza a las capas más vulnerables.

Para revertir esa dinámica hacia la exclusión por otra más incluyente será necesario establecer incentivos para la formalización y modernización económica de todos los sectores y especialmente los más débiles. Sin embargo, en la actualidad persiste un déficit de inversión en infraestructuras sociales y económicas que disminuyan los desequilibrios territoriales y permitan acceder en igualdad de oportunidades a los servicios y los activos productivos, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales. En estas últimas, es especialmente peligrosa la dualización entre un sector agrícola moderno enfocado a las exportaciones y dependiente de los precios de las materias primas, y una economía de subsis-

tencia sin acceso al mercado, con la que sobreviven las familias, a veces en condiciones de extrema pobreza. Por ello, una estrategia de desarrollo rural para combatir la pobreza precisa no solo de transferencias de recursos, si no también del fomento del tejido productivo local, de la ampliación del alcance de los programas, de fomentar el acceso a las tecnologías, de formación del capital humano, y que se garantice la sustentabilidad de las actividades económicas.

En general, un crecimiento que contribuya a la disminución de la pobreza debe dinamizar la pequeña y mediana empresa. Ésta es fundamental para fortalecer el tejido económico, diversificar la economía y hacerla menos dependiente de la inversión extranjera más volátil. La IED es imprescindible, pero debe acoplarse a la economía nacional y ajustarse a las condiciones del mercado nacional para contribuir a la estabilidad, recibiendo a cambio garantías de seguridad y transparencia. La articulación de todos los actores requerirá también adecuar el diseño y funcionamiento de las instituciones políticas reguladoras de los agentes económicos, tanto en los aspectos de estabilidad financiera, como en las políticas de competencia y la seguridad jurídica. En esta dirección, la transparencia requiere del establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación fiables.

La estabilidad económica es positiva para la lucha contra la pobreza, pero es necesario

que sean visibles los efectos sociales de las políticas económicas enfocadas hacia un desarrollo social. Uno de los principales mecanismos de acceso a la renta de los grupos sociales menos favorecidos es a través del trabajo remunerado y el incremento del empleo tiene una fuerte incidencia en la disminución de la pobreza. Tras la seguridad, el trabajo es la principal preocupación de la población en América Latina, sin embargo, la creación de empleo en condiciones dignas es, sin duda, una de las importantes asignaturas pendientes. Durante los años noventa, incluso en periodos de crecimiento, la creación de empleo fue insuficiente, éste se precarizó y su calidad cayó, en algunos casos, por debajo de los estándares mínimos. Al tiempo creció la economía informal, y con ello disminuyó la cobertura social de los trabajadores que quedaron fuera de aquellos sistemas de protección restringidos a los asalariados.

Los efectos de las reformas laborales en América Latina han sido poco efectivos. Se ha tendido a mantener la protección de pequeños núcleos pertenecientes a los sectores formales más consolidados, mientras la gran masa trabajadora quedaba excluida de los derechos básicos laborales y de la red de protección social, que responde a criterios retributivos. Esta inseguridad ante cualquier contingencia, reduce la integración y cohesión social y afecta a la salud democrática, por ello es necesario vincular la creación de empleo digno a las

políticas de desarrollo (ONU, 2005: 26) y a la defensa de los derechos políticos y sociales. Los problemas de precariedad e inseguridad en el empleo se agravan si se hace un análisis por sexos y grupos sociales. Persiste una división sexual del trabajo que apenas ha cambiado en la última década y que supone la falta de acceso a la economía formal. El empleo femenino se concentra en sectores con baja productividad y remuneración y en la informalidad, a pesar de que hay un continuo incremento del acceso al mercado de trabajo por parte de las mujeres. Eso se traduce en un desequilibrio de los ingresos (84% del de los hombres), que aumentan en los sectores de mayor educación (61,7% (ONU, 2005:128). La situación se agrava si se tiene en cuenta las dificultades de la conciliación del empleo con las cargas familiares, que suelen seguir recayendo mayoritariamente en las mujeres.

Otro grave problema es el desempleo juvenil (de 15 a 29 años); éste ha aumentado de un 12,8% en 1990 a 16,1% diez años más tarde, y es el doble que el de la tasa de desocupación promedio de los adultos (30 a 64 años.). Además, entre los grupos más desfavorecidos se incrementa hasta el (28,1%) (ONU 2005: 218). Peor es el panorama si se atiende a la calidad, ya que en los últimos años el empleo de los jóvenes se ha tomado más precario, parcial e informal a pesar de la mejora del nivel de educación. Esta situación supone un coste social enorme, en primer lugar, en

términos individuales, pero además por el despilfarro que supone de un valor fundamental para el desarrollo como es el capital humano necesario para el incremento de la productividad y el crecimiento económico.

El mismo efecto negativo tienen las altas tasas de emigración que se están dando en toda la región a causa de la falta de trabajo. Sin embargo, aunque es un fenómeno aún poco estudiado, han suscitado un gran interés los efectos que pueden tener las remesas financieras enviadas por los emigrantes en la reducción de la pobreza. En conjunto estos flujos financieros ya igualan la IED y superan varias veces la cooperación internacional. Los primeros estudios muestran que los efectos sobre la reducción de la pobreza son casi nulos en el nivel macro, pero en cambio son importantes en el nivel micro para las familias que las reciben¹⁶. La principal explicación que se da para este fenómeno es que estimulan el consumo privado, pero no el ahorro ni la inversión productiva. Otra de las características que relativizan su papel en la reducción de la pobreza es que, aunque llegan a bastantes hogares pobres no acostumbran a alcanzar a los más pobres.

A pesar de la importancia del crecimiento y el empleo en el medio y largo plazo, el método más directo de atacar la pobreza es a través de las políticas sociales, que a su vez actúan como mecanismos de redistribución de la renta. En las últimas décadas se ha producido un falso debate, ligado al del papel del

Estado, entre políticas sociales de corte universalista y políticas focalizadas a favor de la población más pobre. Es un dilema erróneo porque las políticas sociales deben atender a las diferentes situaciones y ser capaces de alcanzar un equilibrio entre el reto de la cobertura y el de la calidad. La efectividad de las políticas sociales en la lucha contra la pobreza requiere acabar con una visión compensatoria de las políticas de protección social, y contemplarlas como parte de la materialización de los derechos civiles y sociales.

Por una parte, la sociedad debe garantizar el acceso universal a unos recursos imprescindibles para poder participar plenamente en la misma, como la salud, la nutrición, la educación básica y una vivienda digna. Son sectores que forman el núcleo de los ODM, constituyen elementos esenciales de las necesidades básicas, y son parte sustancial de los derechos humanos fundamentales que deben ser protegidos. El acceso generalizado de la población pobre a los servicios públicos que amplían sus oportunidades es el que tiene mayores efectos a largo plazo en la lucha contra la pobreza. Ahora bien, las situaciones más graves no pueden esperar al largo plazo y por ello se deben arbitrar instrumentos de actuación focalizados que ataquen a las manifestaciones agudas como la malnutrición, la alta morbilidad y mortandad y la falta de escolarización¹⁷. Se trata de establecer una red de protección social que actúe de forma automática ante situaciones de riesgo,

pero diferenciando entre las diversas situaciones de necesidad.

Una de las manifestaciones más crudas de la pobreza extrema a la que se enfrenta la región es el hambre. Dado que América Latina produce suficientes alimentos para su población, se trata de un problema de acceso que va ligado a la desigualdad y asociado normalmente a la pobreza extrema. Ha habido una disminución de la subnutrición en el conjunto regional¹⁸ y el progreso hacia el cumplimiento de los ODM es bastante satisfactorio¹⁹, pero persiste en algunos países concretos y no necesariamente en los más pobres²⁰. Sobre todo se concentra en determinadas zonas y respecto a los grupos sociales excluidos a los que es más difícil llegar. En estos casos críticos se hace imprescindible proporcionar un acceso inmediato a los alimentos, pero la disminución de la pobreza de forma estable solo puede venir de una estrategia de seguridad alimentaria que garantice a toda la población la disponibilidad de alimentos a precios razonables. En esta línea, la erradicación del hambre con carácter permanente supone facilitar el acceso a la tierra y los insumos productivos y la educación alimentaria, además de compensar el déficit nutricional. En el caso de la infancia los programas de nutrición van asociados a la escolarización y la atención sanitaria, con el fin de enfrentar el problema de una manera más global.

La salud es un factor decisivo en el bienestar de las personas y por ello las metas de los ODM en materia de salud son las más numerosos. Sin

embargo el derecho a la salud es un fenómeno multidimensional, que solo puede abordarse si se actúa en diversos niveles y sectores. En conjunto es el ámbito en el cual, según los datos disponibles, la región ha registrado mayores progresos²¹, pero las disparidades siguen siendo grandes entre países, entre las zonas rurales donde no llegan los servicios públicos²² y sobre todo, respecto a determinados grupos sociales, como los pueblos indígenas. Para continuar avanzando será necesario reducir las inequidades en el acceso y garantizar y ampliar el nivel básico de atención como parte del estatuto de ciudadanía en salud. Aunque se pueden realizar algunas acciones focalizadas, la salud es un sector que exige aumentar los gastos y las inversiones públicas para solventar los graves problemas de precariedad de los medios y de las condiciones de trabajo del personal sanitario²³.

El acceso a la educación está unánimemente reconocido como uno de los factores fundamentales de la lucha contra la pobreza. La educación elemental, gratuita y obligatoria, juega papel protagonista en la distribución de oportunidades y su carencia supone un pasaporte a la exclusión social. En América Latina se han producido avances importantes en la tasa de analfabetismo y en el índice de matriculación en primaria²⁴, que es alto en los dos sexos, pero subsiste un déficit de permanencia hasta el final del primer ciclo(ONU, 2005:91) que se traduce en una gran diferencia entre grupos sociales²⁵. Sin embargo el mayor pro-

blema identificado parece ser el de la gran diferencia de calidad entre la enseñanza pública y la privada. Las consecuencias de ello se trasladan a la secundaria, mucho más significativa como factor de movilidad social y acceso al empleo, donde se incrementa la desigualdad entre grupos sociales²⁶.

Salvo excepciones, hay mayor acceso de las mujeres a la secundaria y está muy igualado en la universitaria, pero desciende en los grupos menos favorecidos y sobre todo en los indígenas. Además, las consecuencias del abandono de la educación en el futuro nivel de ingresos son peores para las mujeres en todos los casos. En el caso de los pueblos indígenas un factor añadido de exclusión es la ausencia, con pocas excepciones, de las lenguas indígenas en los sistemas educativos, lo que dificulta la calidad de su aprendizaje, además de contribuir a la desvalorización de la cultura tradicional.

Uno de los mayores problemas que enfrentan las políticas de protección social en América Latina es su precariedad financiera. Aunque, como se verá, en los últimos años hubo un ligero incremento de gasto social, éste fue a costa de sustituir el acceso universal por las mencionadas políticas focalizadas. Estas políticas se han financiado con recursos procedentes de diversas fuentes, incluida la cooperación internacional, y han tendido a ser demasiado dispersas y descoordinadas, a menudo temporales e insostenibles en el tiempo. En ocasiones incluso

forman parte de redes clientelistas y son poco transparentes. Existen, sin embargo ejemplos de programas exitosos²⁷ que combinan una ayuda a la renta familiar a corto plazo con una inversión a largo plazo en servicios sociales inclusivos que revierten en el fomento de las capacidades²⁸. No obstante, para el correcto funcionamiento de estos programas se requiere de algunos requisitos, como una correcta selección de los beneficiarios en base a buenas informaciones, una gestión transparente para evitar la corrupción, y la participación social para involucrar a las familias y las instituciones locales (Birdsall y De la Torre, 2001:15).

Como se deduce de las carencias señaladas en todos estos ámbitos, las políticas sociales en Latinoamérica están avanzando en los objetivos globales de reducción de la pobreza, aunque no lo hacen de forma adecuada y no están contribuyendo a reducir las diferencias entre los diferentes grupos sociales. Por el contrario, como analizaremos más adelante, el patrón del gasto público reproduce los mecanismos de desigualdad y exclusión tradicionales. Ello condiciona su eficacia y cuestiona su capacidad para alcanzar la metas sociales que corresponderían a su nivel de desarrollo económico.

La doble trampa de la desigualdad

La enorme desigualdad en la distribución de la renta entre el grupo más rico y el más pobre es

generalizada en la región²⁹, con el agravante de que presenta una gran rigidez a lo largo de la historia incluso ante los cambios de regímenes y de políticas económicas (Ferranti *et al.*, 2003b: p.4). En el último decenio América Latina, no solo no ha reducido la inequidad, sino que en algunos casos incluso se registra un deterioro en los índices del Coeficiente Gini³⁰. Los efectos nocivos de tal desigualdad se multiplican en una doble dirección: por una parte, la desigualdad dificulta los avances en la reducción de la pobreza. Por otra parte, existen numerosos estudios, incluso del propio Banco Mundial, reconociendo que la desigualdad del ingreso dificulta el crecimiento económico (World Bank 2001:56). La experiencia en algunos de los países de Asia que han experimentado mayores tasas de crecimiento sobre la base de políticas re-distributivas parece corroborarlo (ONU, 2005; p.9). Esta causalidad tiene efectos multiplicadores, pues cuanto más se reducen la pobreza y la desigualdad, mayor es la tasa de crecimiento, especialmente en los países de menor desarrollo.

La desigualdad no solo restringe el acceso de una parte de la población a oportunidades que mejorarían su nivel de vida, sino que les impide tener un papel productivo para la sociedad y pueden acabar volviéndose en su contra. La sensación de injusticia³¹ que provocan los altos índices de inequidad genera conflicto, violencia e inseguridad para el conjunto de la población, y mina la credibilidad de las

instituciones, pudiendo llegar a debilitar las bases de la democracia y el Estado de derecho. En la situación actual, parece evidente que sin un cambio en los parámetros de distribución actual en América Latina es imposible para muchos países alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza. Algunos de esos cambios solo podrán operar a medio o largo plazo, pero existen caminos para avanzar más rápidamente en algunos aspectos de la desigualdad.

Las razones del exceso de inequidad en América Latina tienen sus raíces históricas en la época de la colonización, pero hoy se presentan como una compleja trama de interacciones entre diversos factores económicos y sociológicos que es necesario abarcar en conjunto (Ferranti et al., 2003b:10). Por ello, para lograr una mejor redistribución de los recursos no basta una compensación a base de políticas sociales, es necesario incorporar la corrección de la desigualdad entre los objetivos estratégicos de las políticas públicas en general, incluyendo la educación y la salud, pero también el acceso a la propiedad, el desarrollo productivo y los cambios institucionales que impulsen la democratización del poder político y económico. Todos esos aspectos requieren de una acción decidida del Estado a través de políticas públicas, pero además precisa de la participación activa de los actores sociales privados, no sólo como objeto de las políticas, sino como activos protagonistas. Del conjunto de instrumentos de los que tradicio-

nalmente dispone el Estado para ejecutar políticas para hacer frente a la desigualdad nos detendremos en tres grandes vías complementarias: el papel de las políticas fiscales; la distribución del gasto público y el acceso a los bienes de producción y su protección jurídica.

Las *política fiscal*, es un instrumento esencial para que el Estado pueda llevar a término políticas de redistribución de la renta, ya que sin un volumen adecuado de ingresos fiscales es inviable el sostenimiento de las políticas sociales más importantes en el largo plazo (ONU, 2005; p.20). Por otra parte, tanto como el volumen de ingresos fiscales es importante la estructura del sistema tributario para poder valorar el carácter progresivo, neutro o regresivo respecto a la redistribución de la renta. Generalizando, se puede afirmar que la presión fiscal en América Latina suele ser baja en relación a sus índices de desarrollo, situándose para el año 2005 en una media del 15%, pero se dan diferencias notables entre países, que van de cerca del 35% en Brasil a próximo al 10% en México o Guatemala³². La tendencia en los últimos años ha sido hacia el incremento, pero únicamente en aquellos países que ya inicialmente tenían una mayor carga tributaria. Si se compara con los gastos públicos, durante los últimos 15 años ha habido un déficit generalizado que empezó a corregirse a partir del 2002, especialmente en los países más grandes (Gómez-Sabaini, 2006:5).

Respecto a la estructura tributaria, en toda la región los ingresos del Estado dependen mayormente de los impuestos al consumo, en lugar de los impuestos directos sobre la renta o la propiedad, lo cual tiene efectos regresivos (Birdsall y De la Torre, 2001:15). Esta tendencia se ha acentuado en los últimos años al tener que sustituir los ingresos procedentes de comercio exterior a causa de su liberalización, lo que ha conducido a un crecimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) hasta una media del 15% convirtiéndose en la principal fuente de recursos en la región. Además, mientras el nivel de imposición indirecta es cercano al de los países desarrollados, el nivel de presión directa está muy por debajo y recae sobre todo en la población asalariada y no en la propiedad. (Gómez-Sabaini, 2006:14-16). Por otra parte, el incremento de la informalidad ha dejado fuera del sistema impositivo a una buena parte de la actividad económica, no siempre clasificable como economía de subsistencia. Es cierto que, en gran medida, la actividad económica informal se corresponde a un nivel de ingresos bajo y normalmente exento de la tributación directa sobre la renta, pero no todos los informales son pobres. Por otra parte los asalariados de sector informal al quedarse al margen de la red de seguridad social dificultan la universalización del sistema y su viabilidad a largo plazo, al tiempo que quedan marginados de su cobertura.

La gran dependencia de los impuestos indirectos también genera que en épocas de

contracción económica, cuando el consumo se reduce, disminuyan las fuentes de ingresos. Esta volatilidad del ingreso se incrementa aún más en aquellos países en que los recursos fiscales son muy dependientes de las exportaciones de materias primas. Los casos más destacados son los relacionados con empresas públicas en Venezuela (PDVSA), México (PEMEX) o Chile (CODELCO), pero también en Ecuador (Petroecuador) y más recientemente se encamina Bolivia (YPFB). En esos casos, la capacidad recaudatoria del Estado está condicionada a las variaciones de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Estas deficiencias en los sistemas de financiación pública latinoamericanos sin duda afectan a los equilibrios fiscales, al alcance y desarrollo de las políticas públicas de lucha contra la desigualdad, y a su sustentabilidad. De esta manera los países con muy bajos ingresos o con ingresos irregulares e importantes necesidades dependerán de la financiación externa de sus políticas públicas.

En la otra cara de la moneda están los aspectos relacionados con el gasto público. En primer lugar hay que constatar el bajo nivel de gasto público social³³ como porcentaje del PIB, con una media del 13,8% en 2000-1 (superior al 10,1% de 90-91), pero con una variación muy grande, del 25,5% de Panamá al 4,2% de El Salvador. Aunque los países más pobres suelen tener menos recursos para gastar, el porcentaje no siempre está relacionado con el

nivel de desarrollo del país. Una característica generalizada, respecto al gasto público en América Latina es su carácter pro-cíclico, se gasta más cuando la economía va mejor y en cambio en los momentos de crisis, cuando las necesidades son mayores, el gasto se contrae. Esto es debido en parte, como se dijo, a que los ingresos disminuyen, pero también porque se desvían hacia el sector financiero con el fin de atenuar los efectos de la crisis financiera. Esto sería menos probable que ocurriera si existieran fondos sociales de reserva y si las políticas sociales fueran menos provisionales.

Si el problema de la cantidad es importante, más lo es el de la calidad. Es conocido que en la mayoría de los casos los servicios públicos llegan más a aquellos que menos dependen de ellos. Las razones de ello son de distinto orden. Una primera proviene de la falta de cobertura, pues algunos servicios públicos no llegan a determinados territorios o zonas habitadas, de ahí la necesidad de mejorar las infraestructuras sociales lo cual requiere mayor inversión³⁴ y mayor solidaridad interterritorial para mantenerlos. Se debería emprender una profunda reorganización de la distribución territorial de los recursos y para ello se necesita también una mayor participación de los entes locales en la planificación del gasto. Precisamente, uno de los objetivos de la descentralización que ya se está llevando a término en algunos países es la adecuación de los gastos a la situación de cada territorio.

Otro problema grave es la gran segmentación de los sistemas de protección social en América Latina. En la mayoría de países coexisten diferentes mecanismos de protección dependientes de diversos organismos con condiciones de acceso dispares en cada caso. Esta segmentación impide, por falta de recursos, el acceso de las clases más desfavorecidas a determinados servicios que, aunque muy subvencionados, exigen el pago de una tasa. Así, se dualiza entre un sector pobre que sólo tiene acceso a unos servicios mínimos de menor calidad y otro para clases medias o ricas, con el consiguiente efecto regresivo en el gasto. Esto es común tanto en el sector sanitario como en la educación media y superior. El incremento de la economía informal ha acentuado este problema, incrementando las desigualdades entre géneros, grupos étnicos y sociales.

Como resultado de la relación entre la estructura del impuesto y la del gasto social, la capacidad redistributiva de las políticas públicas en América Latina queda muy por debajo de la que tienen los países desarrollados, y además ha venido reduciéndose en los últimos tiempos como consecuencia de la estructura impositiva (Gómez-Sabaini, 2006:22). No obstante, también cabe advertir que los países con más gasto social son también los más progresivos (CEPAL 2006a). Por tanto, parece que tanto la cantidad, como la calidad importan. Obviamente, en la mayoría de países los niveles de tributación fiscal son insuficientes³⁵ e impiden incluso el gasto

público imprescindible para atender los servicios públicos básicos³⁶. La capacidad de incrementar la recaudación varía de uno a otro país en función del PIB, la estructura social y el esquema impositivo existente. Sin embargo, parece claro que el patrimonio y las rentas del sector financiero están infra-gravados en todos los países (Gómez-Sabaini, 2006:50).

Otro aspecto general a revisar es el del componente de las exenciones y bonificaciones. Aunque en los últimos años ha habido mejoras en la simplificación de la gestión tributaria todavía perviven un gran número de tratamientos específicos que muchas veces tienen efectos regresivos. Se deberían evitar los tratamientos preferenciales que benefician a los sectores de mayor ingreso y, en cambio, se podrían establecer exenciones para productos significativos para la canasta básica de las familias pobres. Finalmente, un componente fundamental para asegurar la eficacia del sistema tributario, aumentar su capacidad de recaudación y mejorar el efecto progresivo es asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, reduciendo la tasa de evasión fiscal y la fuga de capitales. En algunos países, únicamente haciendo disminuir el alcance del fraude fiscal se conseguiría un incremento importante de los recursos sin necesidad de incrementar la presión fiscal.

Fortalecer una administración tributaria eficaz y fiable que afronte la corrupción y el fraude es uno de los grandes retos que además tiene consecuencia en la credibilidad de las institucio-

nes. Precisamente, uno de los principales obstáculos a la consolidación de una cultura de responsabilidad fiscal entre la ciudadanía es la corrupción dentro de la propia Administración y en la clase política, por lo que el control y la rendición de cuentas se convierten en un elemento imprescindible de cualquier reforma fiscal. Complementariamente, también son necesarios ajustes fiscales para mejorar las infraestructuras de gestión de recursos y de los costes de los servicios con subsidios para que sean eficaces a favor de los sectores de menores ingresos.

Otro aspecto estrechamente relacionado con la inequidad es la desigualdad en el acceso y disfrute de la propiedad en general y especialmente de la tierra. Esta cuestión ha sido un tradicional índice de desigualdad que se perpetúa durante generaciones. Es por ello que la reforma agraria y la seguridad jurídica de los títulos de propiedad de los sectores más desfavorecidos ha sido constante objeto de reivindicaciones políticas. A pesar de la creciente urbanización de la población en América Latina, la distribución de la tierra sigue siendo muy importante para un sector pobre de la población rural (Ferranti *et al*, 2003b:12). La incidencia de la reforma agraria ha sido limitada y todavía hoy la inseguridad de los derechos de propiedad por carecer de títulos legales es un problema grave para los grupos más pobres ya que la precariedad les impide entre otras cosas el acceso al crédito. Esta situación de ausencia de titularidad es

especialmente grave en el caso de los pueblos indígenas tradicionales que practican un uso colectivo de la tierra.

En las zonas urbanas el problema de la titularidad está más ligado al de la vivienda, carecer de títulos en los asentamientos suele ser causa de degradación de la vivienda y falta de acceso a servicios de infraestructura básica. Proteger los derechos de todos estos grupos es un importante paso para su inclusión en los derechos de la ciudadanía. Pero además es necesario que los órganos del Estado garanticen el cumplimiento y pleno ejercicio de los derechos a fin de que sean exigibles. Por ello, se deben proveer los mecanismos necesarios para la exigencia de los derechos y facilitar el acceso a la administración de justicia cuando se haga necesario.(CEPAL, 2006b:14)

Construyendo ciudadanía como base de la cohesión social

La puesta en práctica de las políticas económicas y sociales tendentes a terminar con la pobreza y la desigualdad en América Latina requiere algo más que políticas públicas acertadas, demanda una institucionalidad adecuada y unos incentivos sociales que permitan llevarlas a término (Stein *et al*, 2006:256). El camino hacia una sociedad más inclusiva, democrática e igualitaria depende de la gestación de pactos sociales entre los diversos acto-

res del Estado y la sociedad civil y que estos se expresen en una reciprocidad de derechos y deberes para todos (CEPAL 2006b: 13). En este sentido, la cohesión social se expresaría en un conjunto de relaciones de cooperación entre diferentes grupos sociales con una comunidad de intereses que fomenta un equilibrio social incluyente. Esto es lo contrario de lo que ha venido ocurriendo en América Latina, donde una elite social ha mantenido sus privilegios, viviendo de espaldas a las necesidades de una gran mayoría de la población.

La aplicación de las políticas públicas de cohesión requiere de la creación de instituciones sociales participativas y su fortalecimiento. Estas son una condición indispensable para la construcción de un concepto de ciudadanía que incorpore la dignidad de las condiciones de vida, un mínimo de igualdad de oportunidades y la solidaridad como base de las políticas re-distributivas. Se trata de avanzar hacia la construcción de la “ciudadanía integral” según el concepto elaborado por el PNUD, considerando que “el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales y culturales y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado”³⁷ (PNUD, 2004:26). La consolidación de dichas instituciones no se consigue de un día para otro, sino que requiere de un diálogo social abierto que permita llegar a acuerdos asumidos por todos, y que estos se traduzcan en políticas. Para su eficacia se requiere además; una

visión de largo plazo; una puesta en práctica eficiente y transparente; una articulación institucional en todos los niveles; participación y control social; versatilidad territorial para adaptarse a las condiciones locales; mecanismos reguladores de la participación privada; y exigibilidad jurídica y efectiva de los derechos sociales (Machinea, 2004:6). Finalmente, la rendición de cuentas y la responsabilidad política son garantías necesarias para un control democrático de las instituciones.

Como se dijo, la pobreza y la desigualdad son fenómenos de carácter multidimensional y, aunque existen instrumentos específicos para afrontar sus diversas manifestaciones, estos no son eficaces si no se articulan de forma conjunta. La elaboración de las estrategias requiere de una visión global que opere en los diversos niveles de causalidad en la perpetuación de la desigualdad de oportunidades que van desde lo local a lo nacional, pero también incluyen la esfera regional y global. Se trata de pasar de un conjunto de políticas yuxtapuestas a un sistema integral de protección social que establezca sinergias entre sus distintos componentes³⁸.

El ámbito local es fundamental para la articulación territorial y su fortalecimiento es indispensable para combatir la desigualdad territorial tan extendida en América Latina. Los procesos de descentralización que con diferente intensidad se han puesto en práctica en la región muestran resultados diversos, pero en general hay una valoración positiva del acerca-

miento de las instituciones a los ciudadanos. Es importante, sin embargo, que la descentralización de las políticas sociales se acompañe con una transferencia de los recursos necesarios para cubrir las necesidades de la población y que atienda a los diversos grados de desarrollo, de otro modo los desequilibrios se acentúan. (Centragolo, 2006: 6). Otro reto importante para la elaboración de políticas más inclusivas en el ámbito local es el fortalecimiento de las capacidades de los grupos más desfavorecidos para ser capaces de defender sus intereses y de organizarse para participar en la elaboración de las políticas, en la asignación de los recursos (ONU, 2005; p.21) y en su control. En caso contrario, se corre el riesgo de caer en prácticas clientelares o de la captura por las elites locales de las instituciones y los recursos, perpetuando la exclusión de los grupos marginales. De ahí la importancia de construir redes de participación social amplias y de integrarlas en la elaboración de las políticas sociales y su aplicación.

Por más que las instituciones locales incrementen su papel en la aplicación y la elaboración de las políticas sociales adecuadas en cada contexto, es preciso un pacto de ámbito estatal que establezca las bases políticas y jurídicas de los derechos sociales, regule los mecanismos de solidaridad y establezca los instrumentos adecuados. Es al Estado, como tal, y al conjunto de sus instituciones al que corresponde garantizar el pleno ejercicio

de los derechos sociales desde un enfoque de desarrollo centrado en los derechos humanos. La configuración de unos derechos económicos y sociales básicos exigibles como parte del concepto de ciudadanía social es un pilar básico para su efectividad y para construir el pacto social que permita destinar los recursos necesarios para garantizar su disfrute (CEPAL, 2006b: 17-19). Para ello, habrá que buscar una articulación de los diferentes actores a través de la coordinación de políticas en diversos niveles.

Sin duda, no es fácil acordar cual es ese nivel básico exigible por cualquier ciudadano y probablemente el nivel de exigencia no pueda ser el mismo en todos los países debido al diverso grado de desarrollo (CEPAL:2006b: 40). Sin embargo, establecer una base mínima permite construir una red de protección básica sobre la cual avanzar de forma gradual, construyendo políticas sociales con efectos progresivos para un acceso más igualitario a las oportunidades y para una redistribución de la renta con patrones más equitativos. Eso implica que, al menos en las tres grandes áreas de servicios básicos se debería ampliar la cobertura universal (Filgueira, 2006: p 2). Para muchos países de América Latina eso significa un cambio radical en la estructura del gasto público y supone fortalecer la función redistribuidora e incrementar la participación (ONU, 2005: 172)

Frente a políticas de protección social dominadas por criterios retributivos, es decir,

en las que reciben más los que más pagan, el establecimiento de una red de protección básica de carácter universal enfocada hacia los más pobres supone elevar la proporción del elemento no contributivo lo que con seguridad redundará en una reducción de la intensidad de la cobertura para aquellos que pueden pagar (Goma y Jordana, 2004: 30). No se trata de eliminar totalmente el elemento retributivo, pues de otro modo se desincentivaría la contribución, pero sí de buscar un “equilibrio entre atención individual y la universalidad de la atención” (CEPAL, 2006b: 20), aunque ello, sin duda, contará con la oposición de los grupos que en la actualidad salen más beneficiados³⁹. Igualmente, las políticas de inclusión social destinadas a las situaciones de pobreza extrema, justifican una discriminación positiva a favor de determinados sectores a través de acciones focalizadas. Pero no pueden olvidarse los efectos sistémicos de esas acciones, que deberían estar vinculadas al fomento de la igualdad de oportunidades permitiendo que esos grupos marginales se incorporen a una ciudadanía plena.

Las actuales carencias de los sistemas tributarios en América Latina hacen necesario negociar un pacto fiscal que permita financiar el gasto público destinado a los servicios sociales. Un primer obstáculo para alcanzarlo es que aun no se ha establecido un consenso general en la región sobre una estructura tributaria aceptada socialmente (Gómez-Sabaini,, 2006:4). Establecer una

estructura impositiva más progresiva que atiende a las desigualdades de ingreso y eliminar la discriminación de oportunidades para los diversos sectores y grupos sociales, supondrá la renuncia de algunos grupos a mantener sus privilegios. Por ello, un aspecto fundamental para construir y mantener el pacto social es la mejora de las relaciones entre las instituciones y las fuerzas sociales. El diálogo y la transparencia son fundamentales, pero también la lucha contra la corrupción que genera una desconfianza en el sistema. La rendición pública de cuentas y la garantía de un acceso efectivo a una Administración de Justicia independiente son dos elementos para reforzar la confianza en las instituciones y afianzar la democracia.

Las políticas de protección social son fundamentalmente responsabilidad de los Estados, pero hoy no se puede obviar la participación de éstos en los procesos de integración regional. Esta ha generado algunas interdependencias de carácter social que deberían tenerse en cuenta en el diseño de las políticas de cohesión. A título de ejemplo se pueden mencionar los temas relacionados con: los desequilibrios territoriales en zonas limítrofes; el acceso a los servicios sociales de los trabajadores migrantes o la necesidad de una armonización tributaria que evite una distorsión de la libre competencia e impida la evasión fiscal. La reciente creación de los primeros fondos de cohesión regional como el FOCEM en MERCOSUR pone de manifiesto la necesidad de incrementar la

cooperación en dicho ámbito, que no debería limitarse a lo financiero, sino potenciar también una cooperación técnica que facilite la armonización de legislaciones.

Finalmente, aunque no sea el objeto central del presente análisis, es preciso mencionar las consecuencias que para la región tienen las asimetrías de un orden internacional, perpetuador de una enorme desigualdad entre países. Al igual que en el ámbito interno existen carencias institucionales, faltan instrumentos internacionales para afrontar los desafíos de una distribución más equitativa de los beneficios del proceso de globalización. El compromiso con los ODM es internacional y corresponde a los países deficitarios establecer políticas adecuadas a su consecución, pero también corresponde a aquellos países con más recursos contribuir con aquellos países que no disponen de las capacidades suficientes.

Cierto que la mayoría de países de América Latina no se cuentan entre los más pobres y que ello la sitúa en posición secundaria como región receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sin embargo, algunos países no disponen en el corto plazo de los recursos necesarios para hacer frente a las carencias. Es un hecho que se está produciendo una disminución de la aportación relativa de la AOD a la región, todavía ligera⁴⁰ pero presumiblemente en declive. En sentido contrario, se observan avances limitados en la calidad: por sectores ha habido un mayor desplazamiento hacia sectores de

infraestructura social, se observa una menor condicionalidad, un incremento del porcentaje de donaciones, y un mayor enfoque hacia los PMA concentrado en los países beneficiados por la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados (HIPC)⁴¹ (ONU, 2005: 1). Hay que enfatizar la necesidad de mantener esos flujos hacia los países más pobres de la región para que puedan implementar reformas sociales profundas, pues los efectos no se observarían más que a medio plazo.

Pero, más importante que esa ayuda es la necesidad de cooperar en los factores exógenos que causan mayores desequilibrios y dificultan el progreso económico y social: así, la mejora de la estabilidad de los mecanismos financieros y el reparto de la carga de las crisis financieras entre deudores y acreedores; las políticas de gestión de la deuda externa; la mejora de la regulación del comercio internacional que limite el proteccionismo agrícola, regule el trato especial y diferenciado y el derecho a establecer políticas de fomento de la exportación para una diversificación de la oferta; la regulación del acceso a la transferencia de tecnología y de la protección de la propiedad intelectual; la regulación de los procesos migratorios y las medidas de prevención para afrontar los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Estos son temas que forman parte de una agenda de cohesión global que también exigen un pacto y unas instituciones adecuadas para llevarla a término.

Conclusiones

La lucha contra la pobreza y la desigualdad está presente, hoy más que nunca, en la agenda del desarrollo de América Latina, y se están produciendo cambios a la hora de plantear las estrategias para su resolución. La diversidad de las manifestaciones de la pobreza en América Latina y la magnitud del problema de la región más desigual del mundo es tal que difícilmente se puede abarcar de una manera global. Sin embargo, un denominador común en América Latina es la persistencia de un patrón de desarrollo no equitativo que, en diferentes grados, perpetúa la desigualdad e impide la eliminación de la exclusión social. La desigualdad imperante, no sólo dificulta la disminución de la pobreza e impide su erradicación, sino que además lastra la potencialidad de desarrollo y crecimiento necesarios para incrementar el nivel de bienestar en América Latina.

Cambiar esa dinámica perversa demanda cambios estructurales que requieren un pacto social basado en el diálogo y la participación entre todos los actores en las instituciones democráticas. De éstas deberían surgir los acuerdos que determinen el alcance de los derechos sociales básicos, partiendo de su consideración como derechos humanos exigibles y también las vías para hacerlos efectivos, tanto en lo referente a los recursos necesarios para ponerlos en práctica, como a los canales de participación y exigencia de la titularidad. Pero

dicho acuerdo social sólo puede llegar si algunos sectores renuncian a sus privilegios y se eliminan los mecanismos de exclusión basados en prácticas discriminatorias. Latinoamérica globalmente avanza hacia la consecución de los ODM y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, pero menos de lo necesario y de lo que le correspondería dado su nivel de desarrollo relativo. La senda hacia el progreso, sin embargo, camina hacia una sociedad más equitativa y ésta es una exigencia ciudadana que no admite demora.

Referencias bibliográficas

- AGOSTIN, M *et alt* (2005) *Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica*, BID, Washington D.C.
- BIRDSALL, N. y A. de la TORRE (2001) "El Disenso de Washington. Políticas Económicas para la Equidad social en Latinoamérica" Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el diálogo Interamericano, pp.93
- BID (2003) *Hacia un desarrollo sostenible y Equitativo. Estrategias sectoriales para América Latina y el Caribe*, Washington D. C. pp. 248
- BONAL, X. (Editor) (2006) *Globalización, Educación y pobreza en América Latina. ¿Hacia una nueva agenda política?*. Colección Interrogar la Actualidad, Fundació CIDOB, Barcelona (en imprenta)
- BOUILLON, C.P. *et alt.* (2003) *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin América and the Caribbean: Implications for development* paper EC/IDB Seminar, Social Cohesion in Latin America and the Caribbean, Brusels, pp. 43.
- CENTRAGOLO, O. (2006) *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*, paper del Seminario Internacional Cohesión social en América Latina y el caribe: Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones, CEPAL, Ciudad de Panamá.
- CEPAL(2006a) *Panorama social de América Latina 2005*, Publicación de las Naciones Unidas, marzo 2006, pp.436
- CEPAL (2006b) *La protección social de cara al Futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Publicación de Naciones Unidad, marzo 2006, pp.193
- CEPAL(2003) *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Publicación de las Naciones Unidas, agosto 2003.
- DRAIBE, S. y M. RIESGO (2006) *Estado del bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, CEPAL, Estudios y Perspectivas 55, México, D.F. agosto 2006, pp. 60
- FERRANTI *et alt* (2003^a) *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?* Banco Mundial, Washington D.C,
- FERRANTI *et alt.* (2003b) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura de con la historia* Banco Mundial, Washington D.C. Resumen ejecutivo en español, pp. 24
- FILGEIRA, F. (2006) *Política social y de cohesión social en América Latina*, presentación del Seminario Internacional Cohesión social en América Latina y el caribe: Una revisión perentoria de alguna de sus dimensiones, CEPAL, Ciudad de Panamá.
- GOMA, R. y J. JORDANA (Eds)(2004) *Descentralización y políticas sociales en América Latina* Col. Interrogar la Actualidad, Serie América Latina, Fundació CIDOB, Barcelona, pp.348
- GOMEZ-SABAINI, J.C.(2006) *Cohesión social, Equidad y Tributación. Análisis y perspectivas para América Latina*, ponencia "Seminario Internacional Cohesión social en América Latina y el caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones" Panamá, julio 2006, pp 69.
- MACHINEA, J.L. (2004) *Institucionalización de la Política social para la reducción de la pobreza México DF*, 28 septiembre [http://www.eclac.cl/noticias/discursos/6/20346/Conferencia\]LM_México28sept.pdf](http://www.eclac.cl/noticias/discursos/6/20346/Conferencia]LM_México28sept.pdf).
- OLIVIE, I (2005) *Punto muerto para el Milenio+5* ARI n° 124/2005, Real Instituto Elcano, Madrid, pp.6
- ONU (2005) *Objetivos de Desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas, junio 2005, pp.333.
- PACHECO, K. (2006)"Los Abismos de la desigualdad en América Latina" *Papeles* n° 93, pp.141-147.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* . Publicación de las Naciones Unidas, pp. 287
- RODRIK, D.(2006) "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?" Paper preparado para elJournal of Economic Literatura, January 2006 pp. 29.
- SANCHO, F. y J. NUÑEZ (2000) *Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales*

¿Quién se benefició del gasto en los noventa?

CEPAL, Serie política fiscal 113, Santiago de Chile, junio 2000, pp.52

STEIN, E. *et al.* (2005) *The Politics of Policies. Economic and social progress in Latin America. 2006 Report* Inter-American Development Bank, Washington, pp. 290.

TANZI, V. (1987) "Quantitative Characteristics of the tax Systems of Developing Countries" en *The theory of taxation in Developing Countries* Newberry, D y Stern (Eds.) World Bank, Washington D.C.

WORLD BANK (2001) *World Bank Development Report 2001/2001. Attacking Poverty*, Washington D.C. World Bank.

Notas

- 1 El Informe de la ONU sobre el cumplimiento de los ODM en la región, preparatorio de la Cumbre de 2005, subrayó los efectos sociales perversos que este tiene para los sectores más vulnerables al señalar el "nivel de heterogeneidad sustancialmente superior al de otras regiones" de América Latina. (ONU, 2005; p. 7)
- 2 Proyecciones realizadas por la CEPAL basadas en el crecimiento económico de los países (CEPAL, 2006a; p. 21)
- 3 El mencionado informe regional sobre los ODM, al analizar los avances en la lucha contra la pobreza extrema muestra como los países con Desarrollo Humano alto y medio alto habían alcanzado un logro por encima del 75%, mientras los de Desarrollo humano medio y medio bajo estaban por debajo del 35%. En otros indicadores se mantienen las diferencias aunque varíen los porcentajes (ONU, 2005; 260-61)
- 4 La Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) en septiembre de 2000 al establecer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para los 15 años siguientes, situó, no por azar en el primer lugar la reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre para 2015.
- 5 De entrada, algunos estudios cuestionan la capacidad, con los instrumentos disponibles, de hacer una correcta medición y seguimiento de los indicadores cuantitativos propuestos por los ODM, aunque esa es una crítica extensible a cualquier sistema de medición de la pobreza y no solo a los ODM (OLIVIÉ, 2005:2)
- 6 El método se explica, por ejemplo, en el capítulo I de *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Publicado por CEPAL en agosto de 2003. Sin embargo, este parámetro tampoco es el más apropiado para aquellos países con índices de indigencia bajos, pero que enfrentan importantes retos de lucha contra la pobreza no extrema.

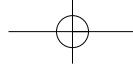
- 7 Algunos de estos indicadores básicos son, además de la proporción de población con menos de un dólar por día: población por debajo del consumo mínimo alimentario; desnutrición infantil de menores de 5 años, proporción de escolarización primaria; ratio de estudios primarios completados; proporción de niños y niñas en educación primaria y secundaria y superior; tasa de mortandad de menores de 5 años; tasa de mortandad materna, proporción de niños menores de 1 año vacunados contra enfermedades infecciosas; proporción de nacimientos atendidos por profesionales sanitarios cualificados; reducción de la propagación del VIH/SIDA; prevalencia de tuberculosis y paludismo; proporción de personas con acceso a agua potable.
- 8 Este puede ser un factor explicativo a la paradoja de que, pese a experimentar significativos logros en muchas de las metas de los ODM, la lucha contra la pobreza está estancada en AL (CEPAL, 2006b: p.30).
- 9 Por ejemplo diagnósticos más detallados para el seguimiento de los resultados de las políticas de desarrollo que podrían aplicarse a la medición de la reducción de la pobreza los ofrecen Informes de Desarrollo Humano (IDH) nacionales, regionales y locales del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- 10 Informe titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos" A/59/2005 de 21 de marzo.
- 11 Chile, es el único país que ya ha cumplido la meta; Brasil, México, Panamá y Uruguay han seguido progresos satisfactorios (ONU 2005²; p.37)
- 12 México y Brasil concentran el 39% de los indigentes en la región (ONU, 2005; p. 31)
- 13 Este indicador propuesto por la ONU vincula la magnitud de la pobreza extrema con el déficit promedio de recursos de la población en tal situación respecto a la línea de la indigencia.
- 14 Este porcentaje explica que en términos absolutos hay más pobres en las zonas urbanas, pero en menor porcentaje sobre el total de la población que en las rurales, aunque estas proporciones varían mucho de país a país.
- 15 La ONU en su informe regional sobre los ODM estimaba imprescindible un crecimiento sostenido entre el 2,9% y el 4,4% como promedio en la región para la reducción a la mitad de la pobreza extrema. (ONU,2005 :303)
- 16 No obstante tener escasos efectos en la reducción global de la pobreza, en algunos países las remesas han tenido un papel fundamental para financiar el déficit comercial,, incluso mayor que la inversión extranjera directa, con lo cual indirectamente contribuyen a mejorar el entorno económico.
- 17 En este sentido se ha señalado como aunque la focalización sirve para beneficiar a quienes se encuentran en situaciones más precarias "puede ser cuestionada cuando deja de ser un instrumento coyuntural y pasa a consagrarse como criterio establecido de política social" (CEPAL:2006b: 36)
- 18 Se ha pasado de un 13% de población subnutrida a comienzos de la década pasada a un 10% a comienzos de la presente década. (ONU, 2005: 66)
- 19 Solo Argentina, Costa Rica, Ecuador y Paraguay experimentamos retrocesos, aunque los tres primeros tienen un índice bajo de desnutrición. (ONU, 2005²: 74)
- 20 Según la FAO a comienzos de la presente década la mayor cantidad de personas si alimentos suficientes estaba en Brasil (15,6%), Colombia (5,7), México (4,3) y Haití (3,8), aunque el porcentaje sobre la población total es muy distinto. (Ibid)
- 21 Por ejemplo entre 1975 y 2005 la esperanza de vida pasó de 61,4 años a 72 y la mortalidad infantil de 80,8 por cada 1.000 nacidos vivos a 27,4 por mil (CEPAL:2006b: 29)
- 22 Por ejemplo el acceso a agua potable promedio es de 89% en 2002, pero en algunas zonas

- rurales de Brasil, Perú o Bolivia no llega al 35% (CEPAL:2006b: 29)
- ²³ La tasa de analfabetismo de mayores de 15 años en 2005 se redujo al 9,5%. En el 2001 la tasa de matriculación en primaria se situó en el 96%(CEPAL:2006b: 29)
- ²⁴ Una de cada 4 personas del quintil más pobre no logró terminar la educación primaria, mientras en el quintil superior no lo hizo 1 de cada 25 (CEPAL:2006b: 25)
- ²⁵ Mientras el promedio de escolarización en el quintil superior es de 11,4 años, en el quintil inferior es de 3,1. (CEPAL:2006b: 25)
- ²⁶ Algunos de los programas destacados como exitosos son; el programa *México Progres*a, que combina escolarización a cambio de alimentos para la familia y los programas brasileños, *Bolsa-escola*, que garantiza un salario mínimo a las familias pobres que envíen a sus hijos a la escuela o *Bolsa familia*, que ha contribuido a reducir en un 5% la pobreza en Brasil desde 2003 a 2006 (Economist.com, 28 septiembre 2006),. Un enfoque similar tiene algunos programas vinculados al empleo como “Trabajar en Argentina” o “A trabajar urbano” en Perú, pensados para situaciones de crisis.
- ²⁷ En este sentido “es importante que la focalización no implique confinar a los pobres a vivir de la ayuda estatal, manteniéndolos fuera de los circuitos de integración social” (CEPAL:2006b: 36). Un caso particular es el de los sistemas de pensiones de jubilación, en los que la focalización permanente puede estar justificada en función de la imposibilidad de garantizar una cobertura universal de carácter no contributivo. (ibid. 140)
- ²⁸ Uruguay, el país menos desigual en cuanto a distribución de renta en la región tiene una diferencia de cinco veces entre el quintil más rico y el más pobre, aun por encima de cualquier país de la OCDE o Europa Oriental.. Brasil llega a 20 veces y Bolivia a 26 veces.
- ²⁹ Argentina, Costa Rica Ecuador y Paraguay experimentaron deterioros a comienzos de la década actual.
- ³⁰ Según el Latinobarómetro, el rechazo de la población a la desigualdad en América Latinase sitúa entre el 80% y 90% de los encuestados.
- ³¹ La mayoría sin embargo se sitúa cerca de la media. Gomez-Sabaini (op. cit.)hace una clasificación en 3 grupos de países. En el I (Brasil, Uruguay y Argentina) la media en 2005 es de 28,6%, el II (Chile, Costa Rica, Honduras, Panama, Nicaragua, R. Dominicana, Perú, Colombia, Bolivia México, El Salvador) de 16,1%; el III (Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Haití) 11,5%.
- ³² Comprende los gastos en Salud, Educación, Vivienda, Seguridad y Asistencia social.
- ³³ Durante los años 90 la aplicación de las políticas de ajuste supuso una reducción importante de los gastos en infraestructura social, que tendieron a ser sustituidos por políticas focalizadas.
- ³⁴ El nivel de carga tributaria en la región es un tercio inferior al que debería ser según su renta *per cápita* (GOMEZ-SABAINI, 2006:64).
- ³⁵ Algunos estudios apuntan a que esos grados tan ínfimos de tributación son incluso un obstáculo para el crecimiento económico del país. Por ejemplo TANZI, V. (1987) y AGOSTIN, M *et al* (2005)
- ³⁶ Esta ciudadanía integral abarcaría la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.
- ³⁷ De los problemas de la falta de integración de las políticas sociales en Brasil de cuenta Bruno LAZAROTTI en “Relaciones intergubernamentales y desigualdad educativa en la enseñanza fundamental: el caso de FUNDEF en Minas Gerais” (BONAL. X., 2006: 217-246)
- ³⁸ Como se recoge en este informe en el ámbito social existen “grupos de interés que ejercen presión para obtener prebendas o mayores prestaciones, y que consiguen ventajas en relación a

otros grupos porque tienen mayor poder fáctico, mayor vinculación partidaria con el gobierno o mejores redes de contacto” (CEPAL, 2006b: 21)

³⁹ El porcentaje según las cifras del CAD solo ha descendido del 9% al 8% del total de AOD en el periodo 1990-2000.

⁴⁰ Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua)



Marta Lamas

Profesora del departamento de Ciencia Política del
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

Género, desarrollo y feminismo en América Latina

Este artículo ofrece una panorámica sobre algunos elementos seleccionados que inciden en el estatus de la mujer en América Latina. A pesar de que ha habido indudables avances, existen obstáculos significativos que se ven intensificados en contextos multiculturales como los que caracterizan a la mayoría de los países de la región. Un problema particular que genera dolor e injusticia es la maternidad forzada. La legislación restrictiva referida a la finalización de embarazos no deseados favorece la dinámica demográfica de la pobreza, que impide que muchas mujeres latinoamericanas puedan cruzar el umbral de la exclusión. La influencia de la jerarquía de la Iglesia Católica sobre los políticos es excepcional e incluso gobiernos democráticos y de izquierda ocultan sus cabezas en el suelo, como avestruces, sobre la cuestión del aborto. Este artículo reúne las estrategias implementadas por las feministas en diversos entornos, lo que permitió la articulación regional en la lucha por la libertad.

Palabras clave:

Mujer, género, feminismo, aborto, América Latina

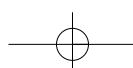
This essay offers a bird's eye view on selected elements that factor into the status of women in Latin America. Despite indubitable advances, significant impediments exist, which are intensified in multi-cultural contexts like those that characterize the majority of the region's countries. One particular problem that amasses pain and injustice is forced motherhood. Restrictive legislation regarding the termination of unwanted pregnancies favours the demographic dynamic of poverty, which impedes many Latin American women from crossing the threshold of exclusion. The influence of the Catholic Church hierarchy over politicians is exceptional and even democratic or left-leaning governments hide their heads in the sand, like ostriches, on the issue of abortion. This essay brings together strategies implemented by feminists in diverse environments, which has allowed for regional articulation in the struggle for freedom.

Keywords:

Woman, gender, feminism, abortion, Latin America

A mediados de los años 90, en consonancia con el paradigma de desarrollo humano elaborado por Naciones Unidas bajo la influencia de los aportes de Mahul Ul Haq y Amartya Sen, la igualdad de género pasó a ser considerada una premisa clave del nuevo enfoque del desarrollo y, por lo tanto, de una concepción para la que el derecho de hombres y mujeres a ejercer la libertad, antes que a producir o consumir más, es la clave de una sociedad libre para cada uno y justa para todos.

Liliana De Riz



Ser mujer en América Latina

En América Latina, la situación de las mujeres ha variado significativamente a lo largo de los últimos años, como resultado de un conjunto de factores económicos, políticos y culturales entre los que destacan las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal, la democratización de los sistemas políticos y el activismo feminista. De la mezcla entre los procesos de modernización y las costumbres existentes surgen nuevas combinaciones en el mandato cultural de lo que debe ser una mujer.

Una mirada a vuelo de pájaro sobre la región ofrece un panorama que es a la vez alentador y deprimente. Por un lado son indudables los avances en términos de acceso a la educación: en algunos países, por ejemplo, ya se advierte una brecha inversa de género, con mayor presencia y permanencia de las mujeres en el sistema educativo a niveles terciario y universitario. Por otro lado, en el núcleo duro de la equidad de género persisten desigualdades y se ha avanzado menos en los terrenos económico, político y en el sistema sexo/género (Grynspan, 2005). En el aspecto económico, si bien hay mayor equidad en la educación, en el mercado de trabajo persisten enormes desigualdades que aumentan a mayores niveles de educación de las mujeres (UNIFEM, 2005). Como señala CEPAL (2004), las mayores brechas salariales entre hombres y mujeres se producen en los niveles de educación más

altos. Por lo que se refiere a los estamentos de poder, la presencia de las mujeres en puestos directivos en la economía y en la política no mejora de manera sostenida faltando buenas leyes de discriminación positiva. Los países que no llevan a cabo acciones afirmativas no logran avanzar de manera sostenible en la representación de las mujeres en los ámbitos de elección popular o del ejecutivo. El tercer aspecto es la persistente división sexual del trabajo, cuyo sistema sexo/género sostiene la relación del ámbito productivo y reproductivo.

Las asimetrías que históricamente han regido la relación entre hombres y mujeres se agravan en contextos pluriétnicos, multiculturales y plurilingües como los que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina (Sichra, 2004). Por eso las naciones con mayor diversidad cultural presentan el cuadro más preocupante en materia de rezagos educativos y acceso al empleo. En países con una importante presencia indígena hay más mujeres analfabetas que hombres, mientras donde es menor esta población la proporción es similar.

La educación que se imparte a la niñez rural e indígena reproduce y perpetúa la exclusión social y las escuelas rurales concentran los índices más altos de repetición, extraedad y deserción (Oliart, 2004). La calidad de la educación en las escuelas rurales es generalmente pésima y, además, la vulnerabilidad educativa de las niñas es acentuada por sus responsabilidades familiares y su papel de género. La

subordinación de género se construye desde la infancia y empieza por la importancia determinante que se otorga a la maternidad y al cuidado del hogar como el destino esencial de las mujeres. Dado lo precario de la economía familiar en las áreas de alta densidad indígena, las niñas se vuelven un factor importante en el proceso de subsistencia. Por ello “las niñas indígenas concentran todas las desventajas de la pobreza: la subordinación generacional, la desigualdad de género y la discriminación étnica” (Bonfil, 2004).

Existe gran deserción escolar de las adolescentes, pues el aprendizaje de las múltiples habilidades que deben adquirir para atender un hogar –cocinar, tejer, cuidar el ganado, etc.– las distrae del aprendizaje formal. Y la llegada de la menstruación se vuelve, en muchas comunidades, un indicador de que las jóvenes deben permanecer en casa pues no sólo está mal visto en la comunidad que jovencitas caminen solas a la escuela, sino que con frecuencia puede ser peligroso (Oliart, 2004).

Pese a que el acceso de las mujeres al uso de anticonceptivos ha sido notable, en el grupo etario de menores de 20 años hay una tendencia creciente de la fecundidad. Si bien los índices de fecundidad han disminuido en todos los países de América Latina, la maternidad temprana se presenta a menudo en países con baja Tasa Global de Fecundidad (TGF). La maternidad temprana se circunscribe fundamentalmente a los estratos pobres (CEPAL, 2006), lo

cual coincide con el fenómeno de que a escala intranacional todavía hay grupos de población y zonas que mantienen, debido a rezagos sociales históricamente acumulados, una fecundidad muy superior al promedio nacional.

La maternidad temprana en la región es un determinante de exclusión, discriminación y violencia hacia las mujeres. En el estrato socioeconómico más bajo, el número de jóvenes de las zonas rurales que tienen hijos a los 17 años supera claramente al de jóvenes de esa edad que pertenecen a zonas urbanas. Menos del 5% de las jóvenes urbanas serán madres a dicha edad, en tanto en zonas rurales la incidencia varía entre el 20% y el 35%, dependiendo de los países (CEPAL, 2006). A los 22 años, entre el 20% y el 35% de las latinoamericanas urbanas son madres, en tanto en las zonas rurales se llega al 60% y en ciertos países al 80% (CEPAL 2006). Si bien el índice de fecundidad en la mayoría de las naciones latinoamericanas se encuentra por debajo de tres hijos por mujer, en aquellas donde hay más población indígena ese índice es más alto: en Bolivia y Paraguay alcanza hasta cuatro hijos, y en Guatemala supera esa cifra. Este último país, que tiene la TGF más alta de la región también es el que cuenta con mayor número de mujeres analfabetas. El círculo vicioso de maternidad precoz, número de hijos, falta de educación y menor capacitación laboral constituye una “estructura de desventaja” (CEPAL, 2006) que refuerza la pobreza, la desigualdad y la marginación.

La dinámica demográfica de la pobreza

La forma en que la procreación está imbricada con el trabajo no remunerado de cuidado humano establece la gran diferencia entre las vidas de mujeres y hombres. UNIFEM usa el término “trabajo no remunerado de cuidados” para evitar confusiones con “trabajo doméstico”, “trabajo reproductivo” o “trabajo domiciliario”. Pese a la diversidad cultural y a las diferencias de clase social, en América Latina el trabajo no remunerado de cuidado humano se asume como el destino “natural” de las mujeres. E ineludiblemente, la maternidad y los cuidados del hogar se constituyen en una barrera para la incorporación al mercado laboral o se vuelven una doble carga de trabajo. Esta situación tiene consecuencias en el caso de las mujeres jefas de hogar, responsables de un quinto a un tercio de los hogares de cada país. Añadamos que aproximadamente 36% de los hogares encabezados por mujeres se encuentra en condición de pobreza, proporción que en algunos casos alcanza el 50% (Arriagada 2005). La tendencia más relevante es el aumento de los hogares monoparentales femeninos. Ese crecimiento viene asociado a una mayor autonomía social y económica de las mujeres, derivada tanto del aumento de las separaciones y divorcios como de cuestiones socioculturales (la creciente participación económica de las mujeres) y del incremento de las

migraciones. La mayor incidencia de indigencia y pobreza en hogares de jefatura femenina se explica tanto por el menor número de aportantes económicos a la familia como por los ingresos menores que en promedio reciben las mujeres que trabajan (Arriagada 2005).

La participación de las mujeres en la población económicamente activa se ha incrementado en todo el mundo, pero el mayor aumento ha tenido lugar en América Latina, donde en 1980 las mujeres constituían algo más de un cuarto de la mano de obra, pasando a conformar, en 1997, un tercio en Centroamérica y casi dos quintos en Sudamérica (UNIFEM, 2005). Entre 1990 y 2002 la tasa de participación laboral femenina en las zonas urbanas de América Latina aumentó del 39% al 50% (CEPAL, 2004). Sin embargo, el ingreso global de las mujeres es, en todos los casos, menor al de los hombres, producto de discriminación y una inserción laboral más precaria. Las mujeres también se encuentran en peor posición respecto a la propiedad del capital y la actividad empresarial; ganan menos en promedio aún cuando estén más calificadas para el trabajo. La brecha de ingresos entre los sexos revela hasta qué punto, en Latinoamérica, sigue siendo importante la división social del trabajo por sexo, entre labores remuneradas y trabajo doméstico y de reproducción.

La discriminación nace con la división sexual del trabajo, que se ha convertido en un rasgo económico-cultural. El resto de las

evidencias discriminatorias son reflejos o complementos de esa desigualdad básica. El trabajo no remunerado de cuidado humano continúa siendo predominantemente una labor de mujeres y la riqueza se asienta sobre un *contrato* sexual que otorga gran valor simbólico a la maternidad y considera “natural” que las mujeres se hagan cargo del trabajo no remunerado de cuidado humano.

Pero de todos los problemas que enfrentan las latinoamericanas, el que concentra más dolor e injusticia es el de la maternidad forzada. El jurista italiano Luigi Ferrajoli sostiene que “la prohibición del aborto equivale a una obligación: la de convertirse en madre, soportar un embarazo, parir, criar un hijo” (1999:85). Para tener la oportunidad de cruzar el umbral de la pobreza y la exclusión es preciso que las mujeres no sólo reduzcan el número de hijos, sino que pospongan la edad de su primer embarazo. Esto supone que las jovencitas deberían tener educación sexual e información sobre anticonceptivos y ser capaces de ver la maternidad como decisión y no como destino “natural”. Pero la ignorancia, la violencia sexual y la ausencia de opciones vitales provocan millones de embarazos no deseados en la región. Y no sólo las jovencitas buscan interrumpir sus embarazos no deseados: también mujeres adultas, con dos o tres hijos, no se resignan a llevar a término un embarazo que significará otra boca que alimentar. Por eso CEPAL (2006) habla de “la

dinámica demográfica de la pobreza” que agudiza las desigualdades sociales iniciales.

Se requiere urgentemente, además de una política educativa y preventiva, un marco legal que permita reducir la frecuencia del embarazo no deseado. En América Latina no sólo no hay dicho marco sino que los gobiernos tienen gran dificultad para comprender la “estructura de desventaja” que implica la maternidad vivida no sólo como coerción a la autonomía personal sino también como restricción educativa y laboral.

Una ausencia en la agenda democrática: el aborto

Si, como dice Manuel A. Garretón (2001), “la democratización ha sido vivida en América Latina como un proceso que unificaba los principios éticos de igualdad y libertad”, no es de extrañar que las latinoamericanas persistan en plantear la despenalización del aborto como uno de los asuntos principales en la agenda democrática.

La interrupción voluntaria del embarazo sólo está plenamente garantizada en tres países (Cuba, Puerto Rico y Guyana), en el resto de la región tanto las jóvenes como las mujeres mayores enfrentan los graves riesgos de la clandestinidad del aborto. En cinco países –Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana– el aborto está absolu-

Género desarrollo y feminismo en América Latina

tamente prohibido por cualquier causa. Son pocas las naciones latinoamericanas que consideran otros supuestos, tales como las razones terapéuticas, las malformaciones del producto o las causas socioeconómicas. Anualmente en la región se practican 3.800.000 abortos en condiciones de riesgo (IPPF, 2006). Por eso, más de 5.000 mujeres mueren cada año debido a complicaciones relacionadas con abortos inseguros, cifra que corresponde al 21% de las muertes maternas a nivel mundial. La Organización Mundial de la Salud indica que el aborto es la causa primordial de mortalidad materna en Argentina, Chile, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú; la segunda causa de muerte en Costa Rica y la tercera en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua. La tragedia no acaba ahí. De todas las mujeres que se someten a un aborto en condiciones de riesgo, entre el 10% y el 50% necesitan atención médica para el tratamiento de las complicaciones. Muertes, complicaciones infecciosas y cárcel son los riesgos que corren las latinoamericanas al recurrir al aborto clandestino.

Es evidente aquí la existencia de un problema de justicia social, porque las mujeres con recursos abortan sin peligro en los consultorios privados de sus ginecólogos, mientras las demás arriesgan su salud y su vida. No obstante la gravedad de la situación, la decisión de despenalizar esta práctica continúa atorada, soterrada o negada por los gobiernos

de la región. A pesar del apoyo de un amplio sector de la ciudadanía, el catolicismo de políticos y legisladores ha obstaculizado hasta ahora un tratamiento racional del problema.

Pese a que desde principios del siglo XX varios países modernizaron sus códigos penales, permitiendo el aborto terapéutico para salvar la vida y el aborto compasivo o ético en caso de violación (Htun, 2003)¹, el Vaticano y los Estados Unidos, aliados en una “campana a favor de la vida”, han logrado hacer retroceder legislaciones y detener varios procesos liberalizadores. Un caso escandaloso es el de El Salvador, cuya legislación permitía el aborto cuando el embarazo era producto de una violación sexual, cuando la vida de la mujer estaba en riesgo y cuando se detectaba una malformación grave en el feto. En abril de 1997, por la presión del Vaticano y con la participación activa de grupos católicos de derecha, diputados de los partidos políticos ARENA y Partido Demócrata Cristiano (PDC) votaron un proyecto de ley que derogaba las excepciones al aborto del Código Penal (CRLP, 2000), aumentaba las sanciones por abortar e introducía el delito de “inducción o ayuda al aborto”.

Otro caso similar es el de Honduras, donde el aborto ocupa desde hace 25 años la segunda causa de egreso hospitalario. Desde 1997 se derogaron por decreto los artículos aprobados por el Parlamento que despenalizaban el aborto por razones terapéuticas, eugenésicas y jurídicas.

El 26 de octubre de 2006, a una semana de las elecciones presidenciales, fue aprobada en Nicaragua la cancelación del aborto terapéutico con el voto de 52 de los 90 diputados, ninguno en contra y cero abstenciones (el resto de los congresistas no asistió o se ausentó en el momento de votar). ¿Por qué si desde 1893 se permitía el aborto terapéutico, los legisladores nicaragüenses deciden hacer retroceder esa ley? Por la presión de la Iglesia católica. De nada sirvió el exhorto que diplomáticos de las Naciones Unidas y de la Unión Europea hicieron a los congresistas en una carta publicada el miércoles 25 de octubre y dirigida al presidente del Congreso, Eduardo Gómez. Estos integrantes de la comunidad diplomática, entre los que destacan la embajadora de Suecia, el representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la embajadora de Finlandia, la representante de la Comisión Europea, y el jefe de la cooperación de Canadá, solicitaron a los diputados una reunión para “dialogar y hacer una reflexión profunda y no apresurada sobre el aborto terapéutico, antes de la decisión final que vayan a tomar”. Huelga decir que el Congreso no les hizo caso.

Lamentablemente la influencia vaticana sobre los políticos latinoamericanos es impresionante. Un claro ejemplo es la celebración del “Día del no nacido”, fijada el 25 de marzo –día de la anunciación–, esta fecha ha sido declarada oficialmente en Argentina, Costa

Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana². En la región, las estrategias para la despenalización del aborto cambian de país a país, pues la búsqueda de eficacia política está acotada por las circunstancias concretas de cada país. En Chile, donde la Iglesia católica jugó un papel importante de defensa de los derechos humanos y protección de los perseguidos políticos durante la dictadura militar, las feministas se han sentido maniatadas para enfrentarse abiertamente a la jerarquía católica. Y eso que en 1989, durante las últimas semanas de la dictadura de Pinochet, fue eliminada la excepción del aborto terapéutico que había estado permitida por el Código de Salud desde 1931. En Argentina tampoco ha habido cambios, aunque en 2005 una amplia alianza de más de 250 organizaciones sociales y de mujeres lanzó la primera Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Impulsada por la Secretaría de Género de la Central de Trabajadores Argentinos, la Asociación de Madres de Plaza de Mayo y organizaciones feministas y de mujeres, la campaña culminó al entregar al Congreso Nacional un petitorio avalado por personalidades de distintos ámbitos, entre ellas el ministro de Salud de la Nación, único integrante del gabinete que ha expresado públicamente su posición a favor de la despenalización del aborto (Carbajal, 2006a). En Colombia, donde el aborto estaba totalmente prohibido, una abogada feminista

Género desarrollo y feminismo en América Latina

acaba de lograr con un litigio estratégico que las mujeres puedan abortar cuando un embarazo amenaza su vida o su salud, en casos de violación, y/o cuando se presenten malformaciones del feto. Considerando que la reforma constitucional de 1992 eliminó el concordato con el Vaticano, sentó las bases para plantear una acción de inconstitucionalidad (Roa, 2006).

Lo más desconcertante es que, incluso en sociedades con menos vínculos tradicionales con la Iglesia, los gobiernos democráticos y de izquierda siguen la política del avestruz. Tal es el caso de Uruguay, sociedad laica si las hay en América Latina. En 2002 la Bancada Femenina, integrada por diputadas de distintos partidos miembros de la Comisión de Género y Equidad, decidió presentar una iniciativa de despenalización del aborto a la Comisión de Salud con el apoyo de la Coordinación Nacional para la Defensa de la Salud Reproductiva, una alianza sin precedentes conformada por organizaciones feministas, sindicales, religiosas, profesionales, de derechos humanos, de diversidad sexual y de jóvenes, a la que se sumaron declaraciones públicas de adhesión de la Universidad de la República a través de su Consejo Directivo Central y del Sindicato Médico del Uruguay. (Carbajal, 2006b). El proyecto se aprobó en la Cámara de Diputados con una ajustada mayoría: 47 votos a favor y 40 en contra, pero se frenó en el Senado por 17 votos en contra y 13 a favor. En 2004 el triunfo de la izquierda en

las elecciones presidenciales despertó esperanzas entre las feministas uruguayas, pues el Partido Socialista sostenía una postura a favor de la despenalización. Sin embargo, la sorpresa resultó mayúscula cuando el socialista Tabaré Vázquez anunció que mientras él fuera presidente no pasaría dicha ley, y si el Parlamento la llegara a aprobar él la vetaría. Cuando en marzo de 2006 se dio a conocer que la Bancada Femenina y algunos legisladores varones insistirían con el tema, Tabaré Vázquez declaró que no sólo mantendría su decisión de veto, sino que, si el Parlamento levantara el veto presidencial, disolvería las cámaras. Sin comentarios.

Pese a que en América Latina cada vez hay más mujeres que ocupan cargos públicos y que tienen una mayor presencia política, todavía no representan una fuerza política sustantiva como para inclinar la balanza. Frente al creciente protagonismo político que van adquiriendo las latinoamericanas, no existe un espacio correspondiente de libertad sexual y reproductiva. No obstante, unas cuantas feministas han llegado a posiciones de poder y, al ser congruentes, desde ahí han impulsado reformas importantes. Tal es el caso de Rosario Robles, la gobernadora interina de Ciudad de México que en el 2000 impulsó una modificación sustantiva en el Código Penal en materia de aborto. Robles asumió la petición feminista de ampliar las causas de aborto no punible a salud y malformaciones del producto y de agilizar los procedimientos judiciales para el

acceso al aborto legal. Su partido (PRD) elaboró, junto con los grupos feministas, un proyecto de ley que, al contar con mayoría en la Asamblea de Representantes, se concretó en una reforma. El partido conservador (PAN) reaccionó planteando un recurso de inconstitucionalidad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, un año y meses después, que no había tal inconstitucionalidad, con lo cual legitimó la existencia de esas causas para interrumpir un embarazo (Lamas 2001).

Una vertiente distinta de intervención ha sido evitar lo legislativo y operar a través del personal de Salud, que es especialmente sensible al tema. Un ejemplo excepcional es el de Brasil. En 1998, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el Secretario de Salud brasileño expidió una norma técnica para el tratamiento de las víctimas de violencia sexual en todos los hospitales públicos, incluyendo el acceso al aborto. Hoy en día basta que una mujer diga que su embarazo es producto de la violencia para que sea atendida, sin que se le requiera la presentación de denuncia policial.

Pero, siendo que ningún partido desea enemistarse con la Iglesia católica asumiendo como legítima una demanda que atenta contra un dogma religioso, el panorama es decepcionante: la mayoría de los políticos rehuye comprometerse, incluso muchos que conceden legitimidad a esta demanda en privado, no están dispuestos a hacerlo en público. A esta situación se suma el hecho de que los

políticos progresistas latinoamericanos ponen tanto énfasis en que mujeres y hombres somos iguales que con frecuencia olvidan que somos diferentes en tanto sexos. La moda discursiva en torno al *género* ha logrado que se soslaye el concepto de *diferencia sexual*, con sus problemas diferenciados de sexualidad y reproducción. Si bien el movimiento feminista ha formulado la demanda de despenalización como parte esencial de la ciudadanía democrática, para que tenga repercusión hay que hacer más explícito el asunto de que se trata de un *derecho a la integridad física*, vinculándolo a la condición sexuada, pero inscribiéndolo dentro del principio más amplio de la autonomía corporal.

Las “cuotas”: una débil acción afirmativa

La resistencia de los gobiernos a despenalizar el aborto tiene una estrecha relación con la debilidad política de las mujeres. Por eso, pese a que tener cuerpo de mujer no garantiza un pensamiento de mujer ni un compromiso con las mujeres (Bocchetti:1996), es crucial que haya más mujeres en puestos de decisión política. Las feministas han buscado convertirse en una *masa crítica*, concepto que implica un número sustantivo que permita generar una situación de fuerza y unión. En ese sentido, el objetivo con que arrancaron los años

noventa fue el de conseguir mayor número de mujeres en puestos de decisión en las instituciones públicas.

Predomina en la mayoría de los países de la región una insuficiente representación de las mujeres en los cargos de responsabilidad en las diversas esferas de la vida profesional y pública. Pese a que las latinoamericanas paulatinamente están incorporándose a la función pública, no hay una transformación fundamental en su relación con el poder político. Sin embargo, la conciencia de la exclusión de las mujeres del poder permea cada vez más y ello ha incrementado los cambios legales destinados a impulsar acciones afirmativas y cuotas en el ámbito político. La implementación de cuotas constituye, sin duda, una importante medida estratégica. Argentina fue el primer país de América Latina que en 1991 estableció por ley un mínimo de "cupos" para las mujeres. Dicha ley permitió que el 42% de las bancas en el Senado de la Nación; el 33% en la Cámara de Diputados Nacional, y el 27% en las legislaturas provinciales fueran ocupadas por mujeres.

A partir de este caso, fueron adoptadas acciones similares por parte de diferentes países de la región. Además de en Argentina, formalmente hay cuotas para los cargos parlamentarios en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Sólo hay seis excepciones: Chile, Nicaragua, Colombia, Honduras, Uruguay y Venezuela (Bareiro *et al*, 2004). Las

cuotas varían entre el 20% y el 30% para su aplicación a las listas de candidaturas. En varios países la cuota es progresiva y tiende hacia un sistema paritario. En otros, obliga a poner a una mujer de cada tres candidatos en puestos titulares y no de suplencia. Pero no siempre estos avances formales se traducen en práctica concreta. Tal es el caso de Venezuela, donde en 1997 se estableció una cuota del 30% que fue derogada en 1998. En Honduras, la cuota mínima del 30% dispuesta por decreto legislativo no ha sido recogida en la normativa electoral ni aplicada. En Brasil la aplicación de las cuotas resulta controvertida y carece de eficacia, y pocas veces se sanciona a los partidos políticos por incumplirla. En Ecuador, a pesar de la Ley Electoral que establece una cuota del 30% para las mujeres en las listas, hay un bajo porcentaje de participación política de las mujeres y las disposiciones legales quedan incumplidas. El Código Electoral de Costa Rica establece cuotas mínimas del 40%, sin embargo, las disposiciones legales no han sido plenamente acatadas por los partidos políticos, aun cuando Costa Rica es, junto con Cuba, el país con mayor número de parlamentarias.

La participación de las mujeres no supera en promedio el 10% en la región en los ámbitos de poder local con República Dominicana con el 28% de mujeres en esos cargos, en un extremo y en el otro Uruguay, donde ninguna mujer ha ejercido el cargo de alcaldesa desde 1995 a 2003. (Valdés *et al*, 2004). República

Dominicana, Bolivia, Brasil y Ecuador cuentan con una legislación de cuotas para las elecciones municipales. No obstante, en estos países –con excepción de República Dominicana– el avance de las mujeres en los gobiernos locales ha sido limitado, alcanzando apenas el 6% del total de los municipios durante 2003. Por lo que respecta a la inclusión de mujeres en los gabinetes de ministros –ministras de Estado o secretarías ministeriales– queda en evidencia que la misma depende casi exclusivamente de la decisión del gobierno. En Uruguay la histórica designación de tres mujeres en cargos ministeriales durante 2004 quebró la tradición de este país de excluir a las mujeres de los altos cargo de gobierno. Las mayores inclusiones en este ámbito han tenido lugar en Chile y Colombia: durante 2000 y 2003 casi un tercio de sus ministros han sido mujeres. (Valdés *et al*, 2004). Aunque Colombia no tiene cuotas para cargos electivos, establece una cuota mínima de 30% de mujeres para las designaciones en cargos públicos de alto rango (Bareiro *et al*, 2004). Por eso era el país latinoamericano con más mujeres en cargos ministeriales, antes de la llegada de Michelle Bachelet a la presidencia chilena. Con Bachelet se instauró la paridad en los tres primeros niveles de gobierno: secretarías, subsecretarías e intendencias.

Aunque hay consenso de que las cuotas han contribuido de manera significativa a incrementar la representación política de las

mujeres en la región, es evidente que no son suficientes para garantizar la plena participación de las mujeres en la toma de decisión en todos los niveles de la vida política y social. De ahí lo imprescindible de la participación ciudadana. El activismo feminista ha desempeñado un papel crucial al filtrar a la conciencia de millones de mujeres el mensaje de que tienen derechos y al abrir cauces para una acción dirigida a obtenerlos. Pero es evidente que, en su conjunto, la región está lejos de alcanzar una presencia adecuada de la mujer en altos puestos políticos.

Excursus feminista latinoamericano

El feminismo se ha desarrollado en América Latina al abrigo de una vida política muy fértil y en ocasiones muy polarizada. De un lado estaban las mujeres que se radicalizaron en las luchas armadas de sus países: montoneras, tupamaras, sandinistas e integrantes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), M19, el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), etcétera. Como militantes revolucionarias, estas mujeres con frecuencia relegaron sus necesidades e intereses de género. De otro lado se hallaban las que formaron movimientos de derechos humanos, como los de madres de desaparecidos, surgidos a la sombra de las dictaduras militares que gobernaron a más de la mitad de los países de la región. En

Género desarrollo y feminismo en América Latina

medio de ambas, las feministas generaron una lucha política a partir de tres demandas incómodas que ningún grupo político quería asumir: la maternidad voluntaria (que implica el derecho a la educación sexual, al uso de anticonceptivos y al acceso legal al aborto voluntario); el alto a la violencia sexual y el respeto a la libre opción sexual. Con estas demandas, que se convirtieron en los ejes principales del activismo, los grupos feministas construyeron su impertinente presencia en el espacio público. Hoy en día la existencia de una heterogénea multitud de grupos feministas es una realidad en todo el continente (Morant 2005).

Una parte importante de la discusión política en el movimiento se ha llevado a cabo en los Encuentros Feministas Latinoamericanos y del Caribe. Escenarios simbólicos del feminismo latinoamericano, estos espacios son ejemplo de lo que Boaventura de Sousa Santos (1998) denomina *globalización contrahegemónica*: un proceso de organización transnacional surgido desde la base de grupos en defensa de sus intereses comunes. Los Encuentros Feministas se inauguran en 1981 y se han venido celebrando cada dos o tres años en diferentes países³. Los Encuentros han condensado los conflictos internos del movimiento. Durante su realización, las diversas posiciones confrontan sus distintos paradigmas políticos mientras que muchas activistas realizan sus *acting out*⁴. A los Encuentros asisten feministas de todos los colores y sabores,

mujeres de organizaciones políticas, activistas de los movimientos populares, madres de desaparecidos, cuadros de organizaciones campesinas y sindicales, cristianas de la teología de la liberación, grupos de exiladas y un número enorme de militantes de partidos provenientes de varios países. Toda iniciativa tiene cabida: desde el tema de las alianzas y las propuestas para generar una mayor presencia política hasta temas de identidad y cuerpo. En los Encuentros se planteó la necesidad de estrategias compartidas, conmemoración de fechas unitarias y campañas para articular acciones conjuntas. Así surgió el 25 de noviembre el “Día de Lucha contra la Violencia contra la Mujer” en el I Encuentro de Colombia en 1981 y, en 1990, durante el V Encuentro en Argentina, se fijó el 28 de septiembre como “Día por el Derecho al Aborto de las Mujeres de América Latina y el Caribe”. Poco después, en la reunión promovida por la *Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe (RSMLAC)* y coordinada por *Católicas por el Derecho a Decidir* fue creada la Coordinación Regional de la “Campaña 28 de septiembre por la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe”. Esta coordinación ha sido rotativa⁵.

Bajo los lemas *Anticonceptivos para no abortar. Aborto legal para no morir y Las mujeres deciden, la sociedad respeta, el Estado garantiza y la Iglesia no interviene*, la Campaña 28 de septiembre ha sido impulsada

por siete redes regionales de mujeres y organizaciones de 21 naciones. También los países coordinadores de la Campaña han organizado reuniones especiales con abogados y personal judicial (ministerios públicos, fiscales); con periodistas⁶ y parlamentarios, para sensibilizarlos hacia el tema del aborto⁷.

Frente a los usos y costumbres en materia de presión eclesiástica, las feministas sostienen que se requiere una acción más comprometida en defensa de la laicidad del Estado. Por eso durante la plenaria final de la reunión "El Aborto en América Latina y el Caribe – los derechos de las mujeres frente a la coyuntura mundial" (Río de Janeiro 2001), 98 mujeres representantes de grupos en 27 países y siete redes regionales aprobaron una declaración, la Carta de Guanabara, donde se afirma que: *Para que se consolide una vida social democrática es preciso que mujeres de todas las clases, razas y etnias, de todas las edades, de todas las culturas, con distintas religiones y diversas orientaciones sexuales, puedan controlar sus cuerpos y tomar decisiones que deben ser respaldadas por un Estado laico.* Por otra parte, en el Segundo Foro Social Mundial, en Porto Alegre (2002), las activistas de la Articulación Feminista Mercosur denunciaron la relación entre la agenda económica neoliberal y el fundamentalismo religioso para restringir los derechos humanos de las mujeres, subrayando la importancia creciente de la secularización para el continente latinoamericano.

Aunque el conjunto de las estrategias impulsadas por las feministas en ámbitos variados ha permitido el avance de la lucha regional, una clave de la resistencia gubernamental se encuentra en las creencias religiosas de parlamentarios y jueces. Para enfrentarlas ha sido crucial la labor de *Católicas por el Derecho a Decidir*. Esta organización ciudadana, que se creó en Uruguay desde 1989 y que actualmente cuenta con oficinas en Brasil, México, Bolivia, Colombia, Argentina y Chile⁸, discrepa de los planteamientos del Vaticano relativos al lugar de las mujeres en la Iglesia y rechaza sus prohibiciones en materia de sexualidad, reproducción y aborto. Su visión ha sido fundamental en la estrategia latinoamericana, sobre todo de cara a las mujeres de sectores populares, pues pese a que es precisamente ese sector el que más padece las consecuencias de la penalización del aborto, rara vez asume la demanda justamente porque el peso cultural de la Iglesia católica sigue siendo muy fuerte.

Mujeres indígenas, trabajo y migración

En América Latina, los cambios políticos desatados por el feminismo y por la modernización democrática han desembocado en la formación de organizaciones o instancias de mujeres que reivindican la equidad y defienden distintas

Género desarrollo y feminismo en América Latina

variantes del derecho a decidir. Existe, por un lado, una coordinación regional del movimiento feminista que ha ido extendiendo sus acciones a los más remotos confines del continente y, por el otro, la autoorganización de las mujeres indígenas y afroamericanas, que cada vez más articulan una triple lucha: de género, de clase y de etnia/raza. En ocasiones ambas ramas de esta movilización popular se encuentran, como fue el caso del X Encuentro Feminista en Brasil (2005), donde se criticó el uso de conceptos como diversidad y multiculturalidad para referirse a la cuestión racial, pues ambas expresiones constituyen peligrosas abstracciones que ocultan la relación entre el poder, la desigualdad racial y la discriminación. Al confrontar la manera en que el sistema capitalista se articula con el racismo y el sexismo, creando situaciones de opresión y dominación que es necesario quebrar, hubo señalamientos contrarios a las acciones afirmativas: la cuestión del racismo subyacente no debía darse por saldada. En dicho Encuentro surgió el término "afroindecisas", para referirse a aquellas mujeres que no terminan de reconocer sus raíces raciales africanas y que, como consecuencia del racismo dominante, niegan un aspecto de su identidad. Se destacó, asimismo, la relevancia de conocer la historia de las feministas negras que lucharon por sus derechos y los de sus pueblos desde los tiempos de la esclavitud en el continente americano.

Con mucha más fuerza y organización se

han manifestado las mujeres indígenas. Tres son sus cuestionamientos más importantes: a) la desvalorización de la mujer en sus usos y costumbres, b) su "invisibilidad" política ante las autoridades y c) las cargas exageradas de trabajo en las comunidades. Los esfuerzos más notables en el intento de hacerse visibles se han dado en espacios como los Encuentros Continentales de Mujeres Indígenas de las Américas (Ecuador 1994, México 1997, Panamá 2000 y Perú 2004), que dieron pie a la creación de comisiones específicas de mujeres dentro de las organizaciones indígenas mixtas. En la reunión de líderes de los pueblos indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela en mayo de 2006, presentaron 20 recomendaciones a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el marco de la consulta regional para la participación de las mujeres indígenas en ese organismo. Estas recomendaciones destacan la necesidad de hacer visible la participación de las mujeres indígenas en la Mesa Indígena.

El trabajo doméstico asalariado suele ser el peor pagado y es realizado en gran medida por mujeres de origen indígena. En países con gran población indígena, como Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú, las condiciones laborales de estas trabajadoras son precarias y el trato que reciben corresponde más a una relación de servidumbre (Peredo 2004). El surgimiento de sindicatos y organizaciones laborales de trabajadoras del hogar es un signo alentador hacia la protección jurídica y social (UNIFEM, 2005).

La Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (Conlactraho) acaba de celebrar su quinto seminario-congreso en Lima en 2006. Componen esta confederación grupos, sindicatos y federaciones en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú y República Dominicana. Además hay organizaciones de trabajadoras en Venezuela y Uruguay. Entre los logros de estas organizaciones se encuentran las recientes modificaciones a la legislación laboral en Perú y Bolivia; el diseño de políticas gubernamentales no asistencialistas sino de reconocimiento a las empleadas del hogar como ciudadanas con derechos en Brasil y Perú; y la inclusión de sus organizaciones como interlocutoras legítimas en agendas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y algunos gobiernos (Goldsmith, 2005). El país donde las trabajadoras del hogar tienen más fuerza es Bolivia, justamente donde casi la totalidad de esas trabajadoras son indígenas. La anterior secretaria general de Conlactraho, Casimira Rodríguez, es la actual ministra de Justicia de esa nación.

El nuevo patrón migratorio se caracteriza por la feminización de la migración, por la diversificación de espacios laborales y lugares de destino, y por el hecho de que numerosas comunidades de origen dependan exclusivamente de las remesas para su subsistencia. Aunque la emigración es una llaga dolorosa para muchas sociedades latinoamericanas, en

el caso de las mujeres obedece no sólo a la motivación económica compartida con los hombres sino que para ellas “una razón poderosa es también la posibilidad de liberarse de los controles inherentes a su condición de género” (Montaner 2006:21). Escapar al autoritarismo patriarcal, tener libertad de movimiento y disponer de dinero propio son algunos de los “nuevos impulsos” de las motivaciones femeninas para irse a otro país. Entre las migrantes tiene lugar un proceso de “integración” no sólo económica sino sociocultural y hay una transformación de los roles sociales y la vida cotidiana. La mayor equidad de género en Estados Unidos es un nuevo aliciente para muchas mujeres. Como señaló Josefina, una indígena mixe de 20 años: “allá los hombres no mandan, y le entran al trabajo de la casa”.

Género y “gramática” democrática

En América Latina el avance de las mujeres, aunque lento, ha ido en aumento, pero ha traído consigo un incremento de la violencia. Los hombres, como seres también marcados por el género, viven el conflicto entre ideales tradicionales y nuevas realidades. Muchos han pasado de la condición de proveedores a la de desempleados y la insatisfacción ha agudizado la violencia hacia las mujeres. Pese a las constantes denuncias, la violencia de género crece desbordada cobrando anualmente cientos de

Género desarrollo y feminismo en América Latina

vidas femeninas en países como Guatemala, México, Perú y Colombia. Sin embargo, la debilidad del Estado de derecho y la tradición cultural machista han impedido frenar estas agresiones criminales. Sorprendentemente, el lema feminista "Democracia en el país y en la casa" se ha filtrado en gran número de comunidades y la masculinidad autoritaria y patriarcal empieza a ser vista como injusta.

Los cambios macrosociales impactan no sólo la vida cotidiana de las personas sino también su subjetividad, en especial las identidades de género. Por eso, así como se requieren buenas leyes de discriminación positiva en el ámbito político para avanzar de manera sostenible en la afirmación de la presencia de la mujer en los ámbitos de elección popular y de gobierno, también hay necesidad de iniciativas que alienten una mayor participación masculina en el ámbito doméstico, lo que supone impulsar políticas de conciliación trabajo/familia. Pero en América Latina todavía no hay políticas de esta naturaleza y es casi inexistente el debate sobre la articulación sociedad, mercado y familia.

Al inicio del nuevo milenio las latinoamericanas avanzan hacia nuevos desempeños y formas de intervención política. Los espacios desde los que perfilan sus discursos y despliegan sus estrategias son variados: desde la sociedad civil, los sindicatos y los partidos, desde la academia y el mundo de la cultura. Y además de la intervención política desde el

lugar concreto que eligen, las mujeres tienden a reforzar sus otras identidades específicas como indígenas, negras, lesbianas o jóvenes. El eje del derecho a decidir sobre el propio cuerpo cruza de manera transversal muchas de las luchas y la no satisfacción de esta reivindicación nutre el desencanto de millones de latinoamericanas con el proceso democrático en sus diversos países de origen.

Es evidente que ha habido un avance de las latinoamericanas en varios campos. Encontramos una medida de ello en el hecho que la actual Secretaria de Justicia en Bolivia continúe asistiendo a las reuniones de empleadas del hogar, o que la presidenta chilena Michelle Bachelet haya nombrado un gobierno paritario, o que en una comunidad indígena de México las mujeres exijan un territorio aparte en el que ellas puedan mandar –y que se les conceda el terreno! (La Jornada 2006). Estas acciones, que muchas consideran apenas gestos simbólicos, contribuyen a empujar hacia delante la equidad de género en la región.

Sin embargo, también una medida simbólica del atraso en que siguen atoradas las latinoamericanas es la resistencia gubernamental a que las mujeres decidan sobre sus cuerpos. En ese sentido sorprende que gobiernos latinoamericanos dispuestos a modernizar varios aspectos de su funcionamiento no vean la libertad reproductiva de las mujeres como un elemento fundamental de modernidad democrática. Para que esta libertad de decisión

realmente pueda ser aceptada se requiere darle una dimensión política, vinculada a ejercer una plena ciudadanía. Es imprescindible “politizar” la experiencia reproductiva y así actualizar el contenido de autodeterminación del ejercicio de la ciudadanía. Por eso las feministas latinoamericanas plantean que limitar a las mujeres en su derecho a decidir si continuar o no un embarazo es limitarlas en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

El feminismo, como una de las expresiones de la conciencia democrática moderna, permite ver que lo que hoy se entiende por democratización está ligado no sólo a la racionalización progresiva de las estructuras políticas, sino a una concepción más libertaria del sujeto político ciudadano. Estas ciudadanas, que se piensan como socias en la construcción de una cultura de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía para promover un saneamiento democrático de la política, han jugado un importante papel en la difusión de las aspiraciones democráticas. Tal vez su logro más sonado ha sido la difusión de una actitud cívica que valora el respeto al pluralismo y aspira a instalar la transparencia y la rendición de cuentas en el accionar gubernamental.

Desde la perspectiva feminista, toda fórmula social excluyente y discriminatoria opera como un obstáculo a valores y espíritu democrático. De ahí la importancia de ampliar la mira y de defender el marco de laicismo y pluralidad que permite convivir de manera civili-

zada y pacífica, a pesar de la diversidad política, religiosa y cultural de las naciones de la región. Pietro Barcellona (1996) dice que “la democracia es una gramática común que funda la libertad individual”. Es hora ya de ponerse a “escribir” la historia de nuestros países con esa gramática.

Referencias bibliográficas

- Arriagada, Irma. (2005) "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina". Conferencia Magistral presentada en la: *VI Conferencia Iberoamericana sobre familia "Las familias y las culturas: hacia la reafirmación de la identidad cultural"*. La Habana, Cuba: Ver http://www.familis.org/conferencias/VIFamilia2005Cuba/lostrabajos/conferencia_magistral.pdf.
- Barcellona, Pietro. (1996). *El individualismo propietario*, Ed. Trotta, Madrid.
- Bareiro, L.; López, O. y otros. 2004. "Sistemas electorales y representación femenina en América Latina". CEPAL-Serie Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Bocchetti, Alessandra. (1996). *Lo que quiere una mujer*. Ediciones Cátedra. Madrid
- Bonfil, Paloma (2004). "Niñas e indígenas. Desigualdad en los sistemas de educación en México". *Género, etnicidad y educación en América Latina*, Inge Sichra, compiladora, Ediciones Morata, Madrid.
- Carbajal, Mariana (2006^a). "La situación del aborto en la Argentina. Un debate pendiente" en *debate feminista* número 34, octubre 2006
- Carbajal, Mariana. (2006b). "Una demanda ciudadana: la despenalización del aborto en Uruguay" en *debate feminista* número 34, octubre 2006.
- CEPAL (2004). *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 9^a Conferencia Regional sobre la Mujer de América y el Caribe, México, 10 al 12 junio de 2004.
- CEPAL (2006). *Panorama social de América Latina*. Edición 2005. Chile
- CRLP (2001). *Mujeres del mundo: leyes y políticas que afectan sus vidas reproductivas: América Latina y el Caribe: Suplemento 2000*. Center for Reproductive Law and Policy. New York.
- De Riz, Liliana (2003). "Perspectiva de género: un tema crucial para el Desarrollo Humano". Presentación en seminario taller *El uso de información con perspectiva de género para el apoyo a la gestión de las áreas mujer provinciales*. PNUD. Buenos Aires, 8 y 9 de mayo de 2003.
- De Sousa Santos, Boaventura (1998). *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad*, Siglo del Hombre Editores, Ediciones UNIANDES, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Ferrajoli, Luigi (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta, Madrid.
- Garretón, Manuel A. (2001). "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales" en *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Rolando Franco coordinador. CEPAL y Siglo XXI Editores. México
- Grynspar, Rebeca (2005). "Género, políticas conciliatorias y presupuesto público" en la *Reunión Internacional de Expertos/as sobre Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público: Una Mirada de Género*, UNFPA y GTZ, octubre de 2005. Conferencia a ser publicada en 2006.
- Goldsmith, Mary (2005). "El servicio doméstico en América Latina", Seminario internacional *Género, familia e trabalho em perspectiva comparada*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, marzo de 2005.
- Guanabara (2001). La Carta de Guanabara aparece en varios documentos de la Campaña. Ver www.agendadelasmujeres.com.ar/index2.php?id=3¬a=2465
- Htun, Mala (2003). *Sex and the State. Abortion, Divorce and the Family Under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge University Press, Massachusetts.
- IPPF (2006). *Death and Denial: Unsafe Abortion and Poverty*. International Planned Parenthood Federation, London, United Kingdom.
- La Jornada, (2006). Suplemento mensual Ojarasca,

- junio, México.
- Lamas, Marta (2001). *Política y reproducción. El aborto: la frontera del derecho a decidir*. Plaza y Janés, México.
- Montaner Mariliana (2006). *Mujeres que cruzan fronteras. Una mirada para reflexionar sobre la migración de mujeres centroamericanas y mexicanas a Estados Unidos*. Secretaría de Relaciones Exteriores y UNIFEM, México.
- Morant, Isabel directora. (2005) *Historia de las mujeres en España y América Latina*. Volumen III y IV Coordinado por Guadalupe Gómez-Ferrer, Gabriela Cano, Dora Barrancos y Asunción Lavrín, Cátedra, Madrid.
- Navarro, Marysa y Mejía, María Consuelo (2006). "La red latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir" en *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, coordinado por Nathalie Lebon y Elizabeth Maier. LASA y Editorial Siglo XXI. México.
- Oliart, Patricia (2004). "¿Para qué estudiar? La problemática educativa de niñas y mujeres en áreas rurales del Perú", en *Género, etnicidad y educación en América Latina*. Inge Sichra, compiladora, Ediciones Morata, Madrid.
- Organización Mundial de la Salud (1998). *Unsafe abortion: global and regional estimates of incidence of mortality due to unsafe abortion with a listing of available country data*. 3rd. ed. Geneve: WHO, 1998. 109 p.
- Organización Panamericana de la Salud (2005). *Género, salud y desarrollo en las Américas*. Indicadores básicos 2005. OPS, UNIFEM y UNFPA.
- Peredo Beltrán, Elizabeth (2004). "Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina". Serie Mujer y Desarrollo 53, CEPAL.
- Roa, Mónica (2006). "El proyecto LAICIA (Litigio de Alto Impacto en Colombia: la Inconstitucionalidad del Aborto) en *Realidades y coyunturas del aborto. Entre el derecho y la necesidad*. Susana Checa compiladora. Paidós, Buenos Aires. Toda la información del litigio LAICIA, texto completo de la demanda y comunicados de prensa de todo el procedimiento legal se pueden consultar en: http://www.womenslinkworldwide.org/jsp_proj_laicia.html
- Sichra, Inge (2004). "Introducción" en *Género, etnicidad y educación en América Latina*, Inge Sichra, compiladora, Ediciones Morata, Madrid.
- UNIFEM (2005). *El progreso de las mujeres en el mundo 2005. Mujeres, trabajo y pobreza*. Martha Chen, Joann Vanek, Francie Lund, James Heintz con Renata Jhabvala y Christine Bonner. UNIFEM, PNUD y OIT.
- Valdés, Teresa, Ana María Muñoz y Alina Donoso, coordinadoras (2004). *1995-2003 ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano*. FLACSO/Chile y UNIFEM.

Notas

- ¹ El primer país en llevar a cabo estas reformas fue Argentina, en 1922. Le siguieron Brasil, México, Uruguay y Cuba. Ver Htun 2003.
- ² Aunque en El Salvador se instituyó antes el Día del Derecho a Nacer, la fecha se generalizó como el Día del No Nacido cuando Menem, siendo presidente de Argentina, durante la IV Cumbre Iberoamericana en Cartagena propuso a los presidentes latinoamericanos firmar una condena al aborto. Esto fue en 1994, en la víspera de la Conferencia de Población y Desarrollo de la ONU. Al no lograr su objetivo, Menem instauró el Día del No Nacido. Según Htun (2003) recibió una carta del papa Karol Wojtyła agradeciéndole su iniciativa. La primera celebración oficial reunió en Argentina al arzobispo de Boston, cardenal Bernard Law (posteriormente acusado de proteger a los sacerdotes pederastas) y a monseñor Renato Martino, observador permanente de la Santa Sede ante Naciones Unidas. Ver <http://www.agea.org.es/content/view/297/41>.
- ³ I Encuentro Feminista en Bogotá, Colombia en 1987
 II Encuentro Feminista en Lima, Perú en 1983
 III Encuentro Feminista en Bertioga, Brasil en 1985
 IV Encuentro Feminista en Taxco, México en 1987
 V Encuentro Feminista en San Bernardo, Argentina en 1990
 VI Encuentro Feminista en El Salvador en 1993
 VII Encuentro Feminista en Cartagena, Chile en 1996
 VIII Encuentro Feminista en Juan Dolio, República Dominicana en 1999
 IX Encuentro Feminista en Playa Tambor, Costa Rica en 2002
 X Encuentro Feminista en Sao Paulo, Brasil, en 2005
 El próximo Encuentro está programado para llevarse a cabo en México en 2007
- ⁴ *Acting out* es un término psicoanalítico que denomina una forma de conducta, la mayor parte de las veces inconsciente, que se ofrece para que otra persona la descifre. Es una "actuación" que pone en escena cuestiones no asumidas.
- ⁵ La coordinación de la Campaña 28 de septiembre ha estado de:
 1993 - 1994 en Católicas por el Derecho a Decidir de Uruguay
 1994 - 1997 en el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) de México
 1997 - 1999 en el Centro de Investigación DEM (Bolivia)
 2000 - 2002 en la Rede Nacional Feminista de Saúde (Brasil)
 2003 - 2005 en el Centro de la Mujer Peruana "Flora Tristán" (Perú)
 2006- 2007 en el Movimiento de Mujeres de Nicaragua
- ⁶ La Campaña organizó en México en 1997 el Primer Encuentro Latinoamericano de Periodistas sobre Derechos Sexuales y Reproductivos.
- ⁷ Esa labor la hacen varias organizaciones localmente, pero la primera reunión regional, que juntó a parlamentarios de varios países con las feministas y el personal de salud fue la que se llevó a cabo en la Universidad Externado de Colombia, en 1998.
- ⁸ La fundan tres ex-monjas norteamericanas en 1973, el mismo año que la Suprema Corte de Estados Unidos despenalizó el aborto. Producto del feminismo y del Concilio Vaticano II, *Catholics for a Free Choice* reivindica la primacía de la conciencia y ha publicado muchísimos trabajos sobre la Iglesia católica y el aborto. Ver Navarro y Mejía 2006.

Érika Ruiz Sandoval

Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)¹

Migración y desarrollo en América Latina: ¿círculo vicioso o círculo virtuoso?

La migración y sus fenómenos asociados se han convertido en rasgos estructurales de la economía y la sociedad latinoamericanas y también, aunque con mayor gradualismo, del escenario político de la región, incluyendo sus relaciones exteriores, las cuales empiezan a considerar como destinatarios y aliados potenciales a las diásporas en los principales países de destino. Sin embargo, es difícil precisar en qué medida incide el fenómeno migratorio en el desarrollo de América Latina. Por un lado, puede decirse que la migración es producto del subdesarrollo y la desigualdad de la región y a la vez es uno de los factores que contribuyen a perpetuarlos, si se toman en cuenta costes como la pérdida de capital humano. Por otro, la migración es consecuencia del desarrollo –inconcluso y desigual– de sociedades en transformación estructural y actualmente es uno de los factores que contribuyen a subsanar las brechas en la modernización de los países de origen –las remesas y los proyectos de codesarrollo tienen un papel clave– y a crear sociedades más igualitarias por medio de, por ejemplo, la bancarización o el cambio en el papel de la mujer en las sociedades latinoamericanas, vinculado a la migración masculina o femenina.

Palabras clave:

Migración, desarrollo, América Latina, desigualdad, remesas, codesarrollo, fuga de cerebros, economía política, Estados Unidos, Unión Europea.

Migration and its associated phenomena have become structural features of Latin America's economy and society and also, although with more gradualism, of its political environment, including its external relations, which have begun to consider the diasporas in the main destination countries as targets and potential allies. However, it is difficult to give a precise response to the question of in what way and how much does migration impact development in Latin America. On the one hand, it can be said that migration is the product of the region's underdevelopment and inequality and, at the same time, it is one of the factors that contribute to perpetuate these conditions, if we take into account costs such as the infamous 'brain drain'. On the other, migration is a consequence of the –inconclusive and unequal– development of societies going through structural transformations and currently is one of the factors that contribute to close the gaps in the modernization process of home countries –remittances and co-development projects have a key role– and to create more egalitarian societies through developments such as bancarization or the change in the social role of women in Latin America, product of masculine or feminine migration.

Keywords:

Migration, development, Latin America, inequality, remittances, co-development, brain drain, political economy, United States, European Union.

La migración² y sus fenómenos asociados se han convertido en rasgos estructurales de la economía y la sociedad latinoamericanas y también, aunque con mayor gradualismo, del escenario político de la región, incluyendo sus relaciones exteriores, las cuales empiezan a considerar como destinatarios y aliados potenciales a las diásporas en los principales países de destino. En un principio, la región era receptora de flujos migratorios procedentes de Europa. Sin embargo, desde hace décadas, América Latina es una región de fuerte emigración hacia Estados Unidos y, más recientemente, hacia países de la Unión Europea (UE)³, particularmente España, aunque también Portugal, Italia y Grecia, amén de otros como Reino Unido, Alemania o Francia. De hecho, podría decirse que América Latina es la región que actualmente vive de manera más intensa el fenómeno migratorio mundial.

Sin embargo, es difícil precisar en qué medida incide el fenómeno migratorio en el desarrollo de América Latina. Tampoco es fácil saber si tiene más costes o más beneficios. Por un lado, puede decirse que la migración es producto del subdesarrollo y la desigualdad de la región y a la vez es uno de los factores que contribuyen a perpetuarlos, si se toman en cuenta costes como la pérdida de capital humano (la llamada “fuga de cerebros”) y, en algunos casos, incluso la puesta en riesgo de la viabilidad del Estado en cuestión por la pérdida de población.

Por otro, la migración es consecuencia del desarrollo —inconcluso y desigual— de sociedades en transformación estructural y actualmente es uno de los factores principales que contribuyen a subsanar las brechas en la modernización de los países de origen. Entre los beneficios —reales o supuestos— de la migración latinoamericana para los países de origen habitualmente se cuentan sobre todo las remesas, las cuales apuntalan a un buen número de economías en la región, pero también el cambio en los patrones de consumo, el aumento de la inversión y el comercio⁴, y la disminución de la pobreza, cambios que, en buena medida, pueden atribuirse a la bancarización alentada por flujos de remesas cada vez mayores. Pero la migración también está asociada a la difusión de nuevas ideas políticas y socioculturales acordes con niveles superiores de desarrollo, tales como la democracia, la rendición de cuentas en la actividad pública, la participación activa de la sociedad civil o el papel de la mujer en la sociedad. En aquellas instancias en que existen, las iniciativas de codesarrollo promovidas por países de origen y de acogida también pueden sumarse a los beneficios derivados de la migración. En consecuencia, la relación entre migración, por un lado, y desarrollo, igualdad y equidad, por otro, es compleja y, a veces, hasta contradictoria. Si se me permite la analogía, la migración es como el dios romano Jano, el dios de las puertas, de los principios y finales, que por tanto se representa con una

cabeza con dos caras, cada una viendo hacia direcciones opuestas⁵.

La dualidad del fenómeno hace que sea muy difícil elaborar políticas públicas que logren transformar el círculo vicioso de la migración en un círculo virtuoso de desarrollo en América Latina. Los pocos programas gubernamentales que se han implementado recientemente y que utilizan, por ejemplo, las remesas colectivas como detonadoras de obras públicas y apenas un puñado de proyectos productivos tienen muy poco tiempo en vigor como para saber con plena certeza cuáles son sus resultados en el mediano y largo plazos. Esta situación no sólo afecta a los gobiernos latinoamericanos, que se enfrentan a lo que cada vez más puede calificarse de “hemorragia poblacional”, sino también a los países de acogida en el mundo industrializado —sin descontar, por supuesto, a los países de acogida dentro de la propia región— quienes, aun si no siempre lo reconocen, también tienen parte de responsabilidad en este ir y venir de personas, y cuya estabilidad y desarrollo también dependen de la mano de obra migrante. En suma, no parece haberse encontrado la cuadratura al círculo migratorio o, más bien, cómo hacer de la migración un activo para el desarrollo de América Latina en vez de un obstáculo más.

Las siguientes secciones buscan dar respuesta a la pregunta general de cómo y en qué medida incide el fenómeno migratorio en el desarrollo de América Latina. Para ese fin, se

parte de una revisión crítica sobre las distintas teorías que buscan explicar el fenómeno migratorio actual, para luego entrar en aspectos específicos de la migración latinoamericana. Posteriormente se hace un análisis de los costes y beneficios de la migración para América Latina, a partir de tres grandes temas: remesas, pérdida de capital humano o “fuga de cerebros” y, por último, transformaciones de índole política y social atribuibles a la migración. En todos los casos se incluye una revisión de la literatura pertinente existente sobre los vínculos entre migración y desarrollo y se especifican costes y beneficios para América Latina cuando es posible hacerlo. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones de política pública basadas en las conclusiones que de este análisis se desprenden, entre las que destaca la necesidad de partir de una visión integral del fenómeno migratorio latinoamericano, algo que, a juzgar por las políticas migratorias existentes, por el momento no se tiene, y buscar la colaboración entre los principales países expulsores y los principales países receptores de migrantes latinoamericanos desde la perspectiva de la responsabilidad compartida.

El vínculo migración-desarrollo: una visión crítica⁶

La migración internacional no es en ningún caso un fenómeno de nuevo cuño. Sin embar-

go, hoy los flujos de personas que cruzan fronteras son más abundantes que nunca antes e involucran a cada vez más países. Esto se ha traducido en un interés sin precedente tanto de académicos cuanto de funcionarios gubernamentales e internacionales en el fenómeno migratorio y en sus implicaciones a todos los niveles y en todos los ámbitos, particularmente en aquéllos relacionados con el desarrollo⁷. Esto también ha dado lugar a visiones que buscan hacer de la migración un fenómeno que contribuya al desarrollo

Es evidente que hay una relación entre migración y desarrollo. Lo que no es tan claro es qué tipo de relación es ésa: ¿Cómo afecta la migración al desarrollo o el desarrollo a la migración? (Farrant *et al.*, 2006; Lowell y Martin, 2005; SEGIB, 2006; Sriskandarajah, 2005a, 2005b) Hasta ahora no se han encontrado respuestas únicas; sin embargo, puede decirse que migración y desarrollo no son variables independientes. La migración es una parte integral del desarrollo y la una no puede separarse realmente del otro (Skeldon, 1997). Aun así, no es fácil establecer correlaciones claras entre niveles de desarrollo y volúmenes o tipos particulares de flujos migratorios.

Históricamente, la migración generalmente aumenta cuando crece el Producto Interno Bruto (PIB), o cuando se alcanzan etapas superiores de desarrollo. Sin embargo, desde la arena de la política pública esto no suele verse así. En buena parte de las intervenciones

de esta naturaleza, la migración tanto interna cuanto internacional es vista como una aberración. En consecuencia, la lectura tiende a ser que si los niveles de desarrollo en el sector rural o en el mundo en desarrollo mejoraran, entonces la gente no tendría que emigrar a las ciudades o a países más desarrollados (Skeldon, 2004).

La mayoría de los políticos y de los ciudadanos en los países capitalistas desarrollados creen que saben por qué los migrantes quieren mudarse a su territorio. Los niveles de vida son bajos en las sociedades que pasan por periodos de transformación estructural y altos en el mundo capitalista desarrollado, y al mudarse de una región a otra los migrantes pueden esperar obtener una ganancia neta en su bienestar material. En términos prácticos, se asume que los migrantes hacen un cálculo coste-beneficio en el que sopesan los costes estimados de mudarse contra las ganancias —monetarias y de otro tipo— proyectadas de vivir y trabajar en un país desarrollado. Debido a que para la mayoría de la gente que no vive en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) las ganancias esperadas superan a los costes, la elección racional sería migrar (Castles, 2004). Sin embargo, la realidad es más complicada que lo que este escenario simplista sugiere, lo que significa que la mayoría de los formuladores de política en el mundo actualmente está basando sus accio-

nes en supuestos e ideas falsas (Massey, 2003; 2005).

Primero, contrario a la creencia popular, *la migración internacional no nace de la falta de crecimiento económico y desarrollo, sino del desarrollo mismo*. Así como la industrialización se extendió por Europa después de 1800 y su llegada detonó olas de migración en país tras país, hoy los países más pobres y menos desarrollados no son quienes expulsan a la mayoría de los migrantes internacionales. Los países que más población expulsan actualmente son todos países en vías de desarrollo, como México⁸, Afganistán, Bangladesh, las Filipinas, Pakistán, China, Vietnam y Colombia. Sin embargo, cabe destacar que, aunque los principales países expulsores pertenecen al mundo en desarrollo, las tasas y niveles de migración de esos países no están asociados con el crecimiento de la población o con la presión demográfica, y también que los migrantes no provienen de los lugares más pobres y menos desarrollados. Con excepción de algunas fuentes de refugiados, los migrantes internacionales tienden a ser originarios de países cuyas economías están creciendo rápidamente y en donde las tasas de fertilidad están decreciendo como resultado de su incorporación a las redes globales de comercio (Massey *et al.*, 1998). Ningún país que haya llevado a cabo la transición hacia una economía de mercado desarrollada lo ha hecho sin pasar por el desplazamiento masivo de perso-

nas de los modos de vida tradicionales (generalmente actividades relacionadas con el campo). La consecuencia es que, en numerosos casos, una gran parte de esta población termina migrando al exterior.

Segundo, *la migración es una consecuencia natural de procesos de integración sociales, políticos y económicos más amplios que tienen lugar a través de las fronteras internacionales*. Cuando aparecen las perturbaciones asociadas con la creación o apertura de mercados, aquellos que se adaptan a los cambios por medio de la migración no se dispersan al azar, ni tampoco se dirigen necesariamente a la sociedad rica *más próxima*. Más bien, van a lugares a los que *ya están vinculados* económica, social y políticamente. Los vínculos económicos reflejan relaciones de comercio e inversión más amplias. Los nexos políticos nacen de tratados formales o de historias coloniales⁹. Los vínculos sociales surgen de cualquier arreglo institucional que ponga a la gente en contacto entre sí regular y constantemente, como pueden ser los programas de intercambio de estudiantes, las misiones diplomáticas, el turismo, el comercio y las actividades de las corporaciones multinacionales¹⁰

Tercero, cuando llegan a los países capitalistas desarrollados, *los migrantes generalmente responden a una demanda fuerte y persistente que es intrínseca a la estructura de las economías post industriales*. Debido a los cambios en las tecnologías de la producción, el surgimiento del Estado de bienestar y la

inserción del mercado en estructuras sociales más amplias, los mercados laborales en los países desarrollados se han vuelto cada vez más segmentados, dividiéndose entre un sector primario en el que hay “buenos” trabajos que son atractivos para los ciudadanos locales y un sector secundario de “malos” trabajos que tienen sueldos pobres que desprecian los habitantes del país en cuestión. Para llenar estos puestos, los empleadores recurren a la mano de obra migrante, lo que frecuentemente se traduce en que son ellos quienes inician los flujos por medio del reclutamiento directo. Si no hubiera demanda por sus servicios, los migrantes, particularmente los indocumentados, no irían a esos países, pues no tendrían medios para mantenerse.

Un cuarto factor básico sobre la migración internacional que sorprende a mucha gente es que *los migrantes que entran a un país desarrollado por primera vez generalmente no pretenden establecerse ahí permanentemente*. Las intenciones de establecerse reflejan motivaciones subyacentes para migrar. La motivación que la mayoría de la gente imagina cuando piensa en los migrantes es su deseo de maximizar sus ganancias, lo que ciertamente incluye la reubicación permanente. Sin embargo, en la realidad, la mayoría de las decisiones migratorias está motivada por un deseo de superar las fallas en los mercados de capital, crédito y seguros de sus lugares de origen. Por tanto, la gente emigra para resolver los problemas económicos en

casa. Buscan trabajar en el exterior de manera *temporal* para generar ganancias que puedan repatriar para diversificar los riesgos, acumular efectivo y financiar la producción y el consumo locales¹¹.

Reconocer la diversidad de las motivaciones de los migrantes lleva a otra observación esencial: *que la migración internacional frecuentemente está menos influenciada por las condiciones en los mercados laborales que por aquellas presentes en otro tipo de mercados*. Hasta ahora, las políticas migratorias han asumido implícitamente que los migrantes van a los países desarrollados para maximizar sus ganancias y por eso las políticas han buscado influir en las condiciones de los mercados laborales. No obstante, si los migrantes se están mudando para auto asegurarse ante la falta de redes de protección social o de seguro de desempleo, adquirir capital ante la falta de créditos, o satisfacer personalmente sus necesidades de consumo, entonces reducir los sueldos esperados puede no eliminar o siquiera reducir el ímpetu migratorio.

La preponderancia de la evidencia recogida en todo el mundo sugiere que la diferencia en los salarios, el factor explicativo por excelencia de la economía neoclásica, justifica parte de la variación histórica y temporal de la migración internacional, pero las fallas de los mercados de capital, crédito, futuros y seguros —factores clave de las hipótesis de la nueva economía de la migración laboral— crean motivaciones incluso más poderosas para decidir

emigrar. En la teoría, la diferencia en los salarios no es ni necesaria ni suficiente para que ocurra la migración internacional. Aun con sueldos iguales en todos los mercados laborales, la gente puede tener un incentivo para migrar si otros mercados distintos al laboral son ineficientes o están subdesarrollados.

En la práctica, no obstante, el movimiento internacional de personas a gran escala raramente se observa en ausencia de una brecha salarial; pero la existencia de una diferencia en los salarios de todas formas no garantiza el movimiento internacional, ni su ausencia lo evita. En ese sentido, podría tenerse mayor impacto en las decisiones migratorias si se influye en otros mercados —de créditos al consumo y la producción, por ejemplo—, por medio de programas diseñados para mejorar su desempeño y cobertura en los países expulsores, algo que, incluso, puede ser más “sencillo” que producir los millones de empleos que anualmente se necesitarían en países latinoamericanos como México para reducir los flujos migratorios que en este caso ya alcanzan el medio millón de personas anualmente.

Sin importar cuáles sean las intenciones originales de los migrantes, una sexta observación fundamental es que *conforme los migrantes internacionales acumulan experiencia en el exterior, sus motivaciones cambian, generalmente en formas que promueven viajes adicionales de mayor duración, lo que hace más probable su establecimiento permanente en el*

país de acogida con el tiempo. Aunque la mayoría de los migrantes empieza teniendo en mente las ganancias que puede obtener, la experiencia migratoria cambia sus perspectivas originales. Vivir y trabajar en una economía post industrial avanzada los expone a una cultura de consumo que les inculca nuevos gustos y motivaciones que no podrán satisfacer por medio de las actividades económicas que realizaban en su lugar de origen. Conforme los migrantes pasan más tiempo en el exterior, adquieren vínculos sociales y económicos en el país de acogida y empiezan a solicitar la entrada de otros miembros de su familia. Con el tiempo, y con medidas como la reunificación familiar, los migrantes temporales se pueden convertir en residentes permanentes.

En este mismo sentido también hay que considerar que, conforme se dificultan las condiciones de entrada por medio de mayor vigilancia fronteriza, por ejemplo, los migrantes tenderán a establecerse permanentemente en el país de acogida ante el miedo de no poder volver a entrar si regresan temporalmente a sus lugares de origen. Esto es lo que se conoce como “circularidad de flujo” y generalmente se relaciona con actividades de temporada como la agricultura. Las restricciones transforman al flujo en elíptico en vez de circular hasta el punto en el que se vuelve unidireccional y todo migrante que entra lo hace para quedarse.

El séptimo hecho básico sobre la migración internacional es que *tiende a construir su propia infraestructura de apoyo con el tiempo.*

Como resultado, los flujos migratorios adquieren una fuerte inercia interna que los hace resistentes a la manipulación de las políticas públicas. Como han descubierto los políticos en país tras país, y muy a su pesar, la migración es mucho más fácil de iniciar que de detener. El mecanismo más importante que sostiene a la migración internacional es la expansión de las redes de migrantes, lo que ocurre automáticamente cuando un miembro de cualquier estructura social migra a un país de mayores salarios. La migración transforma los vínculos ordinarios tales como la familia o la amistad en una fuente potencial de capital social que los migrantes potenciales pueden usar para obtener acceso a un trabajo bien pagado en el exterior.

Finalmente, a pesar de las fuertes tendencias hacia la auto perpetuación y el establecimiento definitivo, *los flujos migratorios no duran para siempre —tienen una vida natural que puede ser más larga o más corta, pero necesariamente tienen una duración limitada.* Durante las fases iniciales de la migración de cualquier país expulsor, los efectos de la expansión y las fallas del mercado, las redes sociales y la causalidad acumulativa dominan en la explicación de los flujos, pero conforme el nivel de migración alcanza niveles más altos y los costes y riesgos del movimiento internacional disminuyen, la migración está cada vez más determinada por las diferencias en los salarios internacionales (economía

neoclásica) y la demanda de mano de obra (teoría del mercado laboral segmentado). Una vez que tiene lugar el crecimiento económico en las regiones expulsoras, la brecha salarial internacional gradualmente disminuye, aparecen mercados adecuados de capital, crédito, seguros y futuros y, progresivamente, se reducen los incentivos para emigrar. Si estas tendencias continúan, el país finalmente se integra en la economía internacional como una sociedad capitalista desarrollada y a partir de entonces sufre una transición migratoria: la emigración progresivamente cesa y el país se convierte en un importador neto de mano de obra. Esta transición migratoria sigue una trayectoria característica, lo que gráficamente se convierte en una curva en forma de “U” invertida, es decir la llamada “joroba migratoria”. Históricamente, esta transición tomaba ocho o nueve décadas, pero la evidencia reciente muestra que el proceso lleva ahora apenas tres o cuatro décadas.

Como se ha visto, los hallazgos científicos no apoyan la idea de que la migración es producto del subdesarrollo, sino que, por el contrario, sugieren que conforme un país se desarrolla, al menos inicialmente, hay que esperar niveles cada vez mayores de expulsión de población. Ésta es una parte integral del desarrollo bajo el modelo dominante actual de libre mercado y sistemas políticos basados en la democracia liberal. En consecuencia, hay que cuestionar los marcos con-

ceptuales básicos con los que tradicionalmente se ha pensado en la migración y en sus vínculos axiomáticos tanto con el desarrollo cuanto con la desigualdad (Phillips, 2006). Así pues, puede decirse gradualmente se está conformando una nueva economía política de la migración a escala mundial.

La realidad migratoria en América Latina

A grandes rasgos, durante la última década y media, la mayoría de los países latinoamericanos llevó a cabo cambios importantes al modelo económico que habían seguido desde la década de 1940, basado en la industrialización por sustitución de importaciones. Estos cambios estuvieron motivados por las repetidas crisis —particularmente la de la deuda— experimentadas en los países de la región durante los años ochenta. Más allá de las razones propias, también es cierto que, en comparación con otras regiones, en particular Asia del este, América Latina no había enfrentado los choques externos adecuadamente, fueran éstos los petroleros o los producidos por las alzas en las tasas de interés de los años setenta y ochenta, y había experimentado menor crecimiento y desarrollo en el largo plazo.

La ola de liberalización en materia comercial y de inversión, así como la privatización de empresas estatales, llevaron a insertar a la

región de lleno en la globalización y a vincularla con otros países y regiones. La mayoría de los países latinoamericanos ha conseguido mejoras significativas, tal y como lo revelan los grandes agregados macroeconómicos. No obstante, en general, los resultados de las reformas en la mayoría de los países dejan mucho que desear, particularmente si se les compara con las ambiciosas expectativas que se generaron antes de su implementación. Así, el crecimiento del PIB per cápita, aunque mejor si se le compara con las cifras de los años ochenta, ha sido modesto, sobre todo en términos comparativos con Asia del este¹².

Condiciones macroeconómicas de la región

Las perspectivas de crecimiento económico en América Latina son alentadoras. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se espera que el crecimiento en 2006 sea de 5% y que el PIB per cápita aumente en 3,5 puntos porcentuales. Las predicciones para 2007 también son halagüeñas, pues se espera que el crecimiento regional alcance el 4,5%¹³.

Sin embargo, esta recuperación tiene más que ver con un ambiente internacional favorable que con razones internas¹⁴. Pero, más importante aún, cabe subrayar que para el caso latinoamericano las cifras agregadas no siempre revelan la realidad de la región, particularmente en aquello que tiene que ver con el bienestar de la población. En ese sentido,

hay que tomar en consideración otros rasgos estructurales de las economías latinoamericanas que permiten decir que el desarrollo de la región es desigual y que aún quedan muchas cosas por resolver. Los dos retos más importantes son, quizá, la pobreza y la desigualdad (Serra, 2006)¹⁵.

Sin embargo, para el tema de estas reflexiones, es importante subrayar otros factores que se derivan o asocian con estos dos grandes problemas. En primer lugar, hay que decir que los trabajos en América Latina tienden a ser precarios y los mercados laborales son bastante inflexibles¹⁶. Las actividades agrícolas no productivas y el sector informal urbano absorben más de la mitad de la fuerza laboral de la región (Ruiz Sandoval, 2006a). Esta precariedad en el empleo latinoamericano es un factor importante de expulsión¹⁷. De igual forma, aunque América Latina es cada vez más urbana, aquellos que emigran del campo a la ciudad y no encuentran allí las condiciones para garantizar su supervivencia pueden decidir convertirse en migrantes internacionales.

En segundo lugar, el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina es también un factor a considerar cuando se habla de migración y desarrollo, particularmente porque el crecimiento económico tarda en reflejarse, o simplemente no lo hace nunca, en el bolsillo de la población¹⁸. A la desigualdad hay que agregar otros problemas como la corrupción o la falta de intervención estatal para

mitigar los efectos negativos del mercado. Si a esto se suman otras tendencias como el retorno del populismo, la polarización política, la fragilidad de las democracias y las instituciones, e incluso factores psicológicos que revelan la frustración generalizada de los latinoamericanos con sus modelos políticos, económicos y sociales, es fácil entender por qué América Latina experimenta una hemorragia poblacional y también por qué puede predecirse que la expulsión de población no disminuirá pronto¹⁹.

¿Quiénes emigran y cuántos son?

El número de migrantes latinoamericanos y caribeños ronda los 25 millones de personas según cifras de 2005, es decir un 13% de los migrantes internacionales en el mundo. De éstos, poco más de 9 millones son de origen mexicano (43% del total regional) y más de un millón de personas provienen de Centroamérica, el Caribe y Colombia. En consecuencia, puede decirse que la incidencia relativa de la migración sobre las poblaciones de origen oscila entre más del 20% (para el caso del Caribe) y el 8-15% (para países como Cuba, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay)²⁰.

En cuanto a su perfil demográfico, el migrante latinoamericano promedio tiende a ser cada vez más una mujer, pobre, que tiene entre 20 y 30 años de edad. Más mujeres emigran de las comunidades urbanas que de las rurales. Esto tiene que ver, en parte, con el nivel de escolaridad, pues sin duda hay una relación entre nivel de educación formal y migración.

Aunque pobre, el migrante no tiende a ser el más pobre de su comunidad, ya que migrar implica tener recursos para pagar al “coyote” o al “pollero” o, en el caso de los que van a Europa, para pagar el billete de avión. Los recursos también son necesarios para dejar a la familia en condiciones que le permitan subsistir mientras el migrante consigue empleo, y el migrante mismo necesita estos recursos para establecerse.

A pesar de lo anterior, el perfil del migrante latinoamericano empieza a cambiar. Si bien puede decirse que hasta ahora no han migrado los más pobres de la región, ahora hay que empezar a considerar que este segmento de la población también emigra, simplemente porque los otros ya emigraron. Así, los más pobres empiezan a ser parte de los flujos migratorios y emigran sin redes sociales, sin recursos y arriesgándolo todo. Éstos son los que no saben cómo cruzar hacia Estados Unidos o que no tienen idea de lo que les espera en Europa. En ese sentido, puede decirse que se empieza a transitar hacia una suerte de “darwinismo migratorio”.

¿A dónde van?

El destino tradicional y natural de la migración internacional latinoamericana es Estados Unidos²¹. Éste sigue siendo el caso a pesar del aumento y endurecimiento de las medidas de control fronterizo implementadas desde la década pasada y reforzadas tras los atentados del 11-S. Las reformas económicas basadas en

el Consenso de Washington llevadas a cabo en América Latina durante los años ochenta y noventa no sólo no han detenido el flujo de migrantes hacia Estados Unidos —el caso de México tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puede considerarse paradigmático en este sentido—, sino que quizá sean la causa misma de ese incremento en los flujos.

Dado el volumen y persistencia de los flujos provenientes de América Latina y el Caribe, sobre todo a partir de los años ochenta, el número de personas de origen latinoamericano —ciudadanos o no— que forman parte ya del panorama estadounidense es muy significativo (O’Neil *et al.*, 2005). Los llamados “latinos” o “hispanos” son ya la primera minoría en Estados Unidos y paulatinamente adquieren más poder político y económico, lo que sin duda tiene —y tendrá— un enorme impacto en lo que el gobierno estadounidense puede hacer en el ámbito de su política migratoria, la cual necesita urgentemente una reforma que le permita enfrentar las realidades del fenómeno de manera más adecuada. De igual forma, esto tiene un impacto en el espectro más amplio de las relaciones exteriores de Estados Unidos con sus vecinos del sur y constituye un conjunto de redes sociales que seguirán incentivando la migración, al menos en el mediano plazo.

En el caso de la migración latinoamericana que se dirige a Europa, estos flujos están motivados por dos razones fundamentales: Al igual

que en el caso de la migración con destino a Estados Unidos, la primera tiene que ver con el deterioro progresivo de las condiciones políticas, económicas y sociales —donde debe incluirse el aumento en los niveles de criminalidad y violencia— en los países de origen de la mayoría de estos migrantes, aunado a la falta de medidas paliativas o compensatorias que permitirían que enfrentaran la tempestad en su propio país. En segundo lugar, hay que mencionar el endurecimiento de la política migratoria estadounidense después del 11-S (Ruiz Sandoval, 2006b). Aunque menos densas, las redes sociales que facilitan la migración de latinoamericanos son cada vez más importantes en países europeos como España, donde el número de ecuatorianos, colombianos, bolivianos, peruanos y dominicanos establecidos, por ejemplo, permite prever la llegada de más migrantes de esas mismas nacionalidades en el corto y mediano plazos, por lo menos²².

La migración: dos caras de la misma moneda

En este apartado se busca hacer un balance entre los rasgos positivos y negativos de la migración y su relación con el desarrollo, partiendo de tres rasgos esenciales de la migración de latinoamericanos hacia Estados Unidos y Europa. Éstos son las remesas y los proyectos de codesarrollo, la fuga de cerebros y, por últi-

mo, las transformaciones sociales y políticas que están dando origen a nuevas configuraciones en los países de América Latina.

Las remesas: ¿panacea o paliativo?

Si bien ciertas estrategias de desarrollo —o falta de ellas— pueden ser detonantes de la migración, la migración en sí misma puede facilitar cambios profundos en la economía y la sociedad que pueden considerarse en la categoría de “desarrollo” (Skeldon, 2004). La migración permite la transferencia de bienes e ideas de los países de acogida a los de origen, y quizá el vínculo más claro entre migración y desarrollo sea el envío de remesas.

Dado el crecimiento de la migración internacional, los flujos de remesas²³ a nivel mundial alcanzaron niveles récord en 2005, ubicándose por encima de los 180 mil millones de dólares, de los cuales 54 mil millones de dólares llegaron a América Latina y el Caribe (aproximadamente el 30% del total mundial) procedentes de Estados Unidos y Europa —principalmente España—, principales destinos de los migrantes latinoamericanos (Terry, 2005: 1; Terry, 2006).

Cada vez más, las agendas políticas y de investigación se están concentrando en las remesas y su potencial; es como si, de repente, el mundo hubiera “descubierto” estas transferencias (Brown, 2006; Canales, 2006; Haas, 2005; Ruiz Sandoval y Bacaria Colom, 2006; Terry, 2006). Aunque las remesas son

parte integral del fenómeno migratorio y la perspectiva de contar con esos fondos, una razón de peso para emigrar, la facilitación de las transferencias de dinero gracias a desarrollos como la globalización de las comunicaciones, por ejemplo, las ha hecho más visibles y sus efectos más inmediatos. Por tanto, las remesas, que de hecho son “el reflejo financiero de un problema más profundo” (Bacaria, 1998: 11, cit. en Ruiz Sandoval y Bacaria Colom, 2006), están empezando a aparecer como la gran solución para los problemas del desarrollo de los países expulsos.

En ningún otro lugar es esto más evidente que en América Latina y el Caribe, donde las remesas han crecido de manera espectacular en los últimos años, y en consecuencia, son muchos los actores que plantean iniciativas varias para utilizarlas en pro del desarrollo regional. En palabras de un joven sociólogo salvadoreño, “la migración y las remesas son el verdadero programa de ajuste económico para los pobres en nuestro país” (Portes, 2004: 12). Sin embargo, debe subrayarse que, como demuestran distintos estudios, las remesas no son la panacea para el desarrollo de los países de origen, incluso si se consideran como una fuente de capital predecible, que puede ser inmune a las crisis (Canales, 2006; Haas, 2005).

Estos recursos tienden a utilizarse para cubrir necesidades básicas, es decir que se dedican casi exclusivamente al consumo, y

rara vez se invierten en proyectos productivos. Por eso, por sí mismas no pueden considerarse la panacea para garantizar el desarrollo de los países latinoamericanos en el largo plazo, pues no pueden resolver los problemas de fondo que motivan la migración, aunque, paradójicamente, dado que son un negocio atractivo, están empezando a resolver problemas como el acceso al crédito de los estratos bajos de las sociedades latinoamericanas (en muchos países sirven como garantía) y también contribuyen a completar la bancarización de la población, paso fundamental para completar el paso a la economía moderna.

Sin embargo, las remesas son apenas instrumentos paliativos, particularmente si no van acompañadas de políticas —tanto en el país de origen del migrante cuanto en el de acogida— que faciliten y abaraten su envío, y potencien su impacto en la comunidad receptora. Para algunos, incluso, pueden tener efectos distorsionadores y agravar tanto las condiciones de desigualdad cuanto la dependencia económica de los flujos provenientes del extranjero de los Estados que las reciben.

Hasta hace muy poco, se consideraba que los beneficios derivados de estos flujos de recursos eran superiores a cualquier aspecto negativo potencial o real de los mismos para las economías latinoamericanas y del Caribe. Sin embargo, en su informe más reciente —*Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*— el Banco

Mundial advierte que quizá se han sobreestimado los beneficios y no se han considerado los costos que tienen las remesas para las economías de la región (Fajnzylber y López, 2006).

Si bien las remesas tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la desigualdad, éste es generalmente modesto. Trabajos de campo han demostrado que incluso pueden acentuar la desigualdad en comunidades donde algunos reciben remesas y otros no, desigualdad que se materializa desde en la calidad de la vivienda hasta en los patrones de consumo. En materia de inversión y crecimiento, los efectos de las remesas son positivos, pero de ninguna manera podrían considerarse la solución para los países de la región (Canales, 2006). En el nivel micro hay que considerar que la recepción regular de remesas es un desincentivo tanto para la búsqueda de empleo —o de empleo en condiciones— cuanto para la inversión. En encuestas realizadas en comunidades de alta migración en México, se ha descubierto que los familiares y amigos que reciben regularmente remesas del exterior optan por no trabajar, pues no tienen incentivos para hacerlo. Incluso, llega a hablarse ya de una “adicción” a las remesas, tanto a nivel personal, cuanto estatal.

En suma, las remesas no son una panacea, y mucho menos el sustituto para verdaderas políticas de desarrollo. Aunque las remesas fomentan el consumo, no hay evidencia de que contribuyan al crecimiento sostenido. Por

el contrario, la entrada masiva de dinero proveniente del extranjero tiene importantes efectos distorsionadores sobre las economías locales y puede disminuir las perspectivas de ganancias en el largo plazo. La inundación de flujos provenientes del exterior puede elevar el valor de las monedas locales, haciendo más difícil que los exportadores puedan competir en los mercados internacionales, pues el precio efectivo de sus bienes sube. Mientras tanto, aproximadamente el 85 por ciento del dinero se utiliza para pagar los gastos cotidianos de aquellos familiares y amigos que se quedan en las comunidades de origen, lo que deja poco para el ahorro y la inversión. Los migrantes mismos con el tiempo regresan para jubilarse en sus países de origen, pero no para ayudar a construir sus economías.

Cofinanciación y codesarrollo

Ante la insuficiencia de otras fuentes de financiamiento —públicas y privadas— las remesas se han convertido en el sustituto de éstas, particularmente en aquellos proyectos que utilizan las remesas familiares o colectivas, como el *Programa 3x1* en México o el *Unidos por Solidaridad*, en El Salvador. Ninguno de estos programas ha estado en vigor el tiempo suficiente como para poder evaluarlos a cabalidad. Sin embargo, ya pueden extraerse algunas lecciones.

En términos de impacto, el principal aporte del *Programa 3x1*, por ejemplo, no puede medirse por montos de inversión (no rebasa el

1% de las remesas familiares recibidas) ni el número de obras de infraestructura, sino que debe hacerse con base en su importancia para posibilitar y fomentar nuevas formas de cooperación y organización transnacional de los migrantes, quienes son los primeros interesados en realizar proyectos que redunden en la mejora en el nivel de vida de la población y afecten positivamente el desarrollo local (García Zamora, 2006)²⁴. Así, el aporte de las remesas colectivas tiene que ver con cohesionar a las comunidades de origen con las de destino; crear nuevas instancias de interlocución con los tres niveles de gobierno; y financiar obras sociales en regiones que estaban excluidas de la inversión pública. En ese sentido, es cierto el dicho de que “dinero llama dinero”.

El problema radica ahora en cómo dar el “salto de la muerte”, es decir cómo pasar de lo que hasta ahora es más un espejismo alimentado por el entusiasmo inicial de los migrantes que sienten que así hacen algo por su comunidad a canalizar estos fondos hacia actividades e inversiones productivas. En cuanto se introduce la lógica del lucro, las reglas del juego son otras; ya no es donación sino inversión en busca de retorno. En ese sentido, cabe preguntarse si éstos son los instrumentos adecuados para pasar de la donación solidaria a la inversión productiva transnacional o si hay que diseñar otros y a cargo de quién —instituciones internacionales, instancias gubernamentales, organismos privados.

Hay otras iniciativas que van más allá de la cofinanciación y entran en el campo del codesarrollo. Aquí ya no se trata sólo de involucrar a los migrantes con las causas de su país de origen, sino de hacer copartícipes del desarrollo a países de expulsión y países de acogida, en una lógica de responsabilidad compartida, sin dejar de lado, por supuesto, al migrante.

Sin duda, esto es más difícil de lograr, aunque se han llevado a cabo algunos esfuerzos con visos de éxito para el caso de otras migraciones como las africanas en Europa y también en el área de la bancarización y abaratamiento de los costes de transferencia de remesas. En todo caso, medidas de esta naturaleza deberían incluir iniciativas para restaurar la circularidad del flujo, es decir permitir y dar apoyo al migrante que desea regresar; brindar formación especializada al migrante, con el fin de que ésta lo convierta en un agente de desarrollo una vez que regrese a su país; y también contribuir económicamente para que el migrante que regresa tenga capital semilla para iniciar una nueva etapa en su vida productiva (Atienza Azcona, 2006). Estas iniciativas parten, sin duda, de una visión positiva de la contribución de la migración para el desarrollo y que considera que el migrante adquiere experiencia y conocimientos en el país de acogida que pueden servir a la causa de su país de origen.

Obviamente está también el codesarrollo

pensado de la manera más amplia e integral posible (Alonso, 2006), en donde hay que diseñar estrategias, políticas e instrumentos para maximizar los efectos positivos sobre el desarrollo de la experiencia migratoria, tomando en consideración a todos los actores involucrados y ámbitos de acción. Aquí se trataría de ir más allá de lo que es exclusivamente “migratorio” y que rebasan la relación entre país de origen y país de acogida.

Sin embargo, las limitaciones para cualquiera de estas medidas son muchas, partiendo de la falta de asunción de la responsabilidad por parte de países de expulsión y de acogida, la cual nace de la lectura errónea del fenómeno migratorio. Asimismo, influyen también factores como la diversidad en las experiencias migratorias (tiempos de estancia, por ejemplo); la densidad de las redes sociales (necesaria para promover proyectos colectivos); la capacidades de los migrantes para fungir como agentes de desarrollo (en el *Programa 3x1*, por ejemplo, se ha visto que tienden a elegir proyectos sin ninguna repercusión en el desarrollo de su comunidad, como el embellecimiento de templos o la construcción de lienzos charros); y la disponibilidad en términos de recursos financieros y humanos de los agentes gubernamentales para participar en este tipo de iniciativa, entre otros.

Fuga de cerebros: lo que se gana y lo que se pierde

Entre las principales desventajas del fenómeno migratorio para los países que expulsan población está la llamada “fuga de cerebros”, es decir la pérdida de capital humano en el cual el Estado en cuestión invirtió sus de por sí escasos recursos sólo para que sea el país de acogida el que coseche lo sembrado. Como otras regiones en desarrollo, América Latina lleva décadas perdiendo población calificada²⁵, aunque sin duda ésta no constituye el grueso de los flujos migratorios. Sin embargo, cuando doctores, enfermeras y otros tipos de mano de obra calificada dejan los países del Caribe, por ejemplo, esto implica un fuerte golpe al proceso de desarrollo en su talón de Aquiles (Solimano, 2006). La falta de trabajadores calificados es un obstáculo más serio para la reducción de la pobreza que cualquier falta de fondos, pues tiene implicaciones para el largo plazo.

Sin embargo, a pesar de los costes de la migración, las cifras muestran que las ganancias en materia de desarrollo que este fenómeno produce son superiores, por mucho, al problema de la fuga de cerebros. Para los migrantes mismos, el billete al mundo desarrollado es el camino más rápido para salir de la pobreza: un trabajador que se muda de San Salvador a Phoenix puede multiplicar su ingreso sin alterar el tipo de trabajo que realiza o sin que mejore sus habilidades (Mallaby, 2006)²⁶.

Y este proceso beneficia también a los países en desarrollo. Los migrantes envían

remesas a casa, que exceden los flujos de ayuda oficial al desarrollo, e incluso los de inversión extranjera directa, en el caso de América Latina, y son probablemente más efectivas, ya que los migrantes se aseguran de que el dinero que ganan con su arduo trabajo se use de manera productiva por parte de sus familiares o amigos. Después de algunos años, los migrantes pueden regresar a casa armados con ahorros y nuevas ideas. En ese sentido, lo que al principio fue fuga de cerebros se transforma, con el tiempo y el retorno del migrante, en una ganancia de cerebros. Sin embargo, para que esto funcione es indispensable contar con iniciativas que permitan mantener el vínculo entre el país de origen y sus migrantes y, más importante aún, que incentiven su retorno.

Impactos políticos y sociales de la migración en América Latina

Las variables no económicas de la migración también son importantes. Para muchos latinoamericanos, la migración se ha convertido en un rito de pasaje y en una suerte de futuro predeterminedo para muchos jóvenes de la región, porque, en muchos casos, es la única vía de movilidad social. En países de alta intensidad migratoria, como México, Guatemala o El Salvador, incluso puede hablarse ya de una “cultura de la migración” o de que la migración empieza a ser parte de la cultura local.

En términos políticos, la migración está

teniendo consecuencias importantes en todos los niveles de gobierno, especialmente en aquellos países en donde se permite el voto en el extranjero, como República Dominicana o México, pues no sólo se otorga el derecho a decidir sobre la política interna a quienes ya no residen en el país, sino que también se les permite la participación activa como candidatos para puestos de elección popular. Esto se traduce en un soplo de aire nuevo y de nuevas maneras de hacer política importadas por estos migrantes que regresan a su país de origen.

También en el rubro de los efectos políticos de la migración, cabe destacar el papel de las diásporas. Cuando el número de migrantes no era tan significativo, los países de origen de América Latina no se preocupaban por mantener los vínculos con sus nacionales en el extranjero. Es más: se les descontaba de inmediato de toda idea de país presente y futura, como parte del fenómeno de la “válvula de escape”. Sin embargo, por un lado la presión de los números y, por otro, la calidad de los migrantes (particularmente los profesionales) han hecho que los países de origen se interesen por mantener el contacto e incentivar la participación de sus diásporas en el desarrollo de su país.

Políticamente, esto se ha traducido en iniciativas electoreras, como convertir a los migrantes en “héroes” —éste es el caso de México durante el gobierno de Vicente Fox—, sobre todo por los aportes que éstos hacen, o pueden hacer, al desarrollo de su país (Tuirán,

2006). También ha significado la reconfiguración del concepto de nación, para hablar de “nación ampliada” e incluso de “nación transfronteriza”.

Sin embargo, cabe destacar el papel de la diáspora como interlocutora política entre el país de origen y el de acogida. Así, varios gobiernos latinoamericanos han hecho esfuerzos importantes por mostrar su preocupación por la situación de sus nacionales en el exterior, con el fin de acercarse a ellos y, con el tiempo, convertirlos en aliados potenciales en materia de política exterior. Pero este acercamiento también se ha traducido en cambios institucionales significativos que van desde el aumento en el número de consulados latinoamericanos en Estados Unidos y España, principales destinos de los migrantes de la región, hasta la creación de dependencias gubernamentales dedicadas exclusivamente a la vinculación con los nacionales del exterior.

Con respecto a los impactos sociales, éstos son muchos y muy diversos. Baste señalar aquí dos, uno que tiene que ver con las consecuencias de la migración para quienes se quedan en las comunidades de origen y otro que tiene que ver con las consecuencias de la migración femenina.

La investigación está muy rezagada con respecto a los efectos de la migración sobre quienes se quedan en las comunidades de origen, particularmente mujeres y niños, aunque, dada la “feminización” del fenómeno, hay que consi-

derar también a los hombres que se quedan solos. Los efectos son de todo tipo: económicos, sociales, políticos y hasta psicológicos. Las mujeres y niños que se quedan en las comunidades de origen padecen altos niveles de estrés, ansiedad y depresión, lo cual empieza a convertirse en un problema importante de salud pública. Por otra parte, la migración femenina entraña también la posibilidad de abrir nuevos espacios para la mujer dentro de la familia y de la sociedad en general. Gradualmente, América Latina está transitando de un modelo de división sexual del trabajo a otro, en el que el rol de la mujer es cada vez más potente.

El diálogo de sordos entre los países de origen y los países de acogida

La cooperación internacional entre países de expulsión y países de acogida de flujos migratorios es fundamental para transformar lo que ahora es un círculo vicioso en un círculo virtuoso de desarrollo. Tanto Estados Unidos cuanto la Unión Europea están enfrascados en intensos debates sobre fortalecimiento de las fronteras externas, sanciones a empleadores que contraten mano de obra migrante indocumentada y demás, pero poco aparece en estos intercambios el tema del desarrollo.

Según el *Center for Global Development*, en la voz de Lant Pritchett, “si los países ricos permitieran una inmigración extra equivalen-

te al 3 por ciento de su fuerza laboral, los ciudadanos de los países pobres ganarían aproximadamente 300 mil millones de dólares al año. Eso es tres veces más que las ganancias directas de abolir todas las barreras comerciales restantes, cuatro veces más que la ayuda oficial al desarrollo que otorgan los gobiernos y 100 veces más que el valor del alivio de la deuda.” (cit. en Mallaby, 2006).

Por ahora, el envío de remesas se ha vuelto un rasgo permanente de la relación entre Estados Unidos y América Latina y son muchos los países de la región que dependen de los flujos que envían los migrantes. Asimismo, las remesas han abierto la puerta a un nuevo mercado y a nuevos enfoques en el ámbito de la cooperación, y han fortalecido, aún más si cabe, los vínculos que existen entre Estados Unidos y América Latina.

A pesar de lo anterior, el tema migratorio sigue sin ser sujeto de acuerdos formales entre Estados Unidos y sus socios latinoamericanos. Para Estados Unidos, y más durante el gobierno de Bush tras el 11-S, el tema migratorio sigue siendo uno de carácter interno —e, incluso, electoral— y, por tanto, no es parte realmente de la agenda de sus relaciones exteriores ni a nivel hemisférico ni a nivel bilateral o al menos se le da un trato *sui generis*. Esto no es así en lo que respecta al tema de las remesas, con respecto al cual se han acordado e implementado estrategias conjuntas tanto a nivel hemisférico cuanto bilateral, par-

ticularmente en lo relativo al abatimiento de los costes de transacción.

En las relaciones UE-América Latina, la migración de latinoamericanos hacia los Estados miembros es quizá uno de los principales problemas transnacionales que merecen la atención de ambas regiones y está vinculado, directa o indirectamente, a los problemas principales de la región latinoamericana: la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso. No obstante, la migración es un tema de reciente y tímida aparición en la agenda birregional.

Esto se debe a que los flujos de latinoamericanos que emigran a Europa son relativamente nuevos y, aunque éstos han aumentado exponencialmente, no son comparables aún con aquellos que llegan a Europa provenientes de otras regiones. No obstante, el tema migratorio debería ser una verdadera prioridad en la agenda birregional, con sus consiguientes programas de acción y, sobre todo, con asignaciones presupuestarias y firma de acuerdos concretos que permitan superar la retórica que caracteriza a estas relaciones, particularmente si se quiere dotar de contenido sustantivo a la “asociación estratégica birregional” que se ha querido establecer entre la UE y América Latina y el Caribe sobre la base de valores, visiones e intereses compartidos. La migración es un tema con un enorme potencial para la consolidación de la UE como actor global y, de involucrarse sustantivamente con él y alcanzar acuerdos

importantes a nivel birregional, puede dar mayor margen de maniobra a los países latinoamericanos en sus relaciones con Estados Unidos en este ámbito.

Consideraciones finales

El debate sobre la política migratoria frecuentemente se presenta como la disyuntiva entre fronteras cerradas y fronteras abiertas, entre el movimiento libre y sin obstáculos de migrantes y la imposición de limitaciones estrictas en su número y características. Sin importar si se dan cuenta o no, los funcionarios públicos generalmente se basan en el aparato conceptual de la economía neoclásica cuando piensan sobre la migración. Ven un mundo lleno de millones de gente terriblemente pobre que, de no ser que se le impida por la fuerza o al menos se le desanime enfáticamente, seguramente tratará de mejorar sus perspectivas de futuro mudándose a los países desarrollados. Cuando se pone en estos términos tan crudos, la necesidad de contar con una política migratoria estricta parece evidente en sí, y dadas las herramientas conceptuales que ofrece la economía neoclásica, la única política realista es intentar elevar los costes y disminuir los beneficios de la migración.

Ésta ha sido la lógica empleada por los formuladores de políticas tanto en Europa como en América del Norte en décadas recientes (Boswell, 2005; Massey, 2005). Sin embargo,

como se ha explicado, las causas de la migración internacional no se limitan de ninguna manera a aquellas que se especifican en la teoría económica neoclásica. La migración internacional nace tanto de los mecanismos especificados por la nueva economía de la migración laboral, la teoría del capital social, la teoría del mercado laboral segmentado, y la teoría de sistemas mundiales cuanto por aquéllos descritos por la economía neoclásica. Si el entendimiento global de la migración internacional requiere la síntesis de distintos puntos de vista teóricos, la formulación de una política migratoria iluminada y eficaz, también.

Esta noción sugiere una *tercera vía* entre los extremos de una frontera abierta y las restricciones draconianas al movimiento internacional. En vez de intentar desalentar la migración por medio de la represión unilateral —intentando detener los flujos que las políticas de comercio global fomentan— los formuladores de políticas pueden reconocer que la migración es una parte natural de la integración económica global (Goldin y Reinert, 2006) y trabajar en marcos de cooperación internacional de distintos niveles para *manejarla más eficazmente*²⁷. De igual forma que los flujos de capital, materias primas y bienes se administran para el beneficio mutuo de los socios comerciales por medio de acuerdos e instituciones multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la migración laboral también puede manejarse cooperativamente para maximizar los benefi-

cios y minimizar los costes tanto para las sociedades expulsoras cuanto para las receptoras. En suma, la migración internacional debe reconocerse como una parte inextricable de la globalización económica y cobijarse bajo la égida de acuerdos multilaterales más amplios que regulan el comercio y la inversión.

En ese sentido, América Latina que ha sido el conejillo de Indias predilecto de los neoliberales es, de nuevo, el terreno idóneo para empezar a lanzar iniciativas que permitan alcanzar estos objetivos. Si se trata de remesas, cofinanciación y codesarrollo, el acuerdo entre países expulsores y de acogida es fundamental. Si se trata de la “fuga de cerebros”, lo mejor que puede hacerse es establecer convenios que aseguren que el profesional que emigra adquiera los conocimientos de punta que le ofrece el mundo desarrollado, pero que también retorne a su país de origen para beneficiarlo con ellos (Pellegrino, 2006). Y con respecto a los efectos políticos y sociales de la migración en América Latina, al final la respuesta siempre es la misma: más Estado y más política. Ésta es la única manera de corregir los errores del proceso de modernización y completar la transición hacia el desarrollo. Es también la única manera de hacer del círculo vicioso de la migración un círculo virtuoso de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, José Antonio, (2006) "Desde la emigración hacia el desarrollo: nuevas bases del codesarrollo" conferencia dictada durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- ATIENZA AZCONA, Jaime, (2006) "Codesarrollo: experiencias prácticas" conferencia dictada durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- BOSWELL, Christina, (2005) "Migration in Europe" A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Global Commission on International Migration, September.
- BROWN, Stuart S., (2006) "Can Remittances Spur Development? A Critical Survey" en *International Studies Review*. Número 8, pp. 55-75.
- CACHÓN, Lorenzo, (2004) "Los acuerdos bilaterales celebrados por España con Ecuador y Colombia" en GERONIMI, Eduardo, CACHÓN, Lorenzo y TEXIDÓ, Ezequiel, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos*, Estudios sobre Migraciones Internacionales 66, Ginebra, OIT, marzo, pp. 23-92.
- CANALES, Alejandro, (2006) "Migración, remesas y desarrollo. Mitos y realidades" comentarios al texto de Donald Terry "Las remesas como instrumento de desarrollo" presentados durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- CASANOVA, Lourdes, (2004) "East Asian, European, and North American Multinational Firm Strategies in Latin America" en *Business and Politics*, vol. 6, núm. 1, s. pp.
- CASTLES, Stephen, (2004) "The Factors that Make and Unmake Migration Policies" en *International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, vol. 38, núm. 3, Fall, pp. 852-884.
- CELADE / CEPAL, (2006) "Migración internacional de latinoamericanos y caribeños en Iberoamérica: características, retos y oportunidades" documento preparado con ocasión del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- DADE, Carlo, (2004) "Transnationalism, Foreign Assistance, Domestic Communities: New Opportunities and New Challenges for Canada and the United States" en *FOCALPoint*, Special Edition on Migration, March, pp. 1-3.
- FAJNZYLBER, Pablo y J. Humberto LÓPEZ, (2006) *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington.
- FARRANT, Macha, Anna MACDONALD y Dhananjayan SRISKANDARAJAH / IOM, (2006) "Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers" (IOM Migration Research Series, número 22).
- FERRANTI, David de y Anthony J. ODY, (2006) "Key Economic and Social Challenges for Latin America: Perspectives from Recent Studies" en *The Brookings Institution*. [En línea]. Washington, disponible en: <http://www.brookings.edu/views/papers/20060803.pdf> [Accesado el día 30 de agosto de 2006]
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo, (2006) "Las lecciones y los retos del Programa 3x1 en México" conferencia dictada durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- GOLDIN, Ian y Kenneth REINERT, (2006)

- Globalization for Development. Trade, Finance, Aid, Migration, and Policy.* New York, The World Bank | Palgrave Macmillan.
- HAAS, Hein de, (2005) "International Migration, Remittances and Development: myths and facts" en *Third World Quarterly*. Vol. 26, número 8, pp. 1269-1284.
- IBARZ, Joaquim, (2006) "Los bolivianos votan con los pies" en *La Vanguardia*, viernes 20 de octubre de 2006.
- LOWELL, B. Lindsay y Susan MARTIN, (2005) "Research on Migration and Development" (UN/POP/MIG-FCM/2005/15) documento preparado para Fourth Coordination Meeting on International Migration, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat. New York, 24 October.
- MACHINEA, José Luis, (2006) "La Coyuntura Económica de América Latina: ¿Hay lugar para el optimismo?" ponencia presentada en el seminario *Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina* organizado por la Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de octubre.
- MALLABY, Sebastian, (2006) "Immigration as a development issue" en *The Washington Post*. 19 de septiembre de 2006, s. p.
- MASSEY, Douglas S., (2005) "Five Myths About Immigration: Common Misconceptions Underlying U. S. Border-Enforcement Policy" en *Immigration Policy In Focus*. Volume 4, Issue 6, August.
- MASSEY, Douglas S., (2003) "Patterns and Processes of International Migration in the 21st. Century" paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June.
- MASSEY, Douglas S., (1990) "Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration" en *Population Index*, vol. 56, pp. 3-26.
- MASSEY, Douglas S., ARANGO, Joaquín, KOUCOCI, Ali, PELLEGRINO, Adela y TAYLOR, Edward J., (1998), *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford, Clarendon Press.
- MASSEY, Douglas S., GOLDRING, Luin y DURAND, Jorge, (1994) "Continuities in Transnational Migration: An Analysis of 19 Mexican Communities en *The American Journal of Sociology*, vol. 99, núm. 6, May, pp. 1492-1533.
- O'NEIL, Kevin, Kimberly HAMILTON y Demetrios PAPADEMETRIOU, (2005) "Migration in the Americas" A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Global Commission on International Migration, September.
- PELLEGRINO, Adela, (2006) "La migración calificada en América Latina" conferencia dictada durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- PHILLIPS, Nicola, (2006) "Migration and the New Political Economy of Inequality in the Americas" (draft for publication in *Pensamiento Propio*), 6 September.
- PIORE, Michael J., (1979) *Birds of Passage: Migrant labor and industrial societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PORTES, Alejandro, (2004) "Un Diálogo Transatlántico: El progreso de la investigación y la teoría en el estudio de la migración internacional", CMD Working Paper núm. 04-06, Noviembre.
- PORTES, Alejandro y DEWIND, Josh, (2004) "A Cross-Atlantic Dialogue: The Progress of Research and Theory in the Study of International Migration" en *International Migration Review*, Center for Migration Studies of New York, vol. 38, núm. 3, Fall, pp. 828-851.

- RUIZ SANDOVAL, Érika, (2006a) "Dealing With Migration and Its Consequences: Room for Improvement in European Union-Latin America Relations" ponencia presentada durante la 47th. Annual ISA Convention, International Studies Association, San Diego (CA), 22-25 de marzo.
- RUIZ SANDOVAL, Érika, (2006b) "Latinoamericanos con destino a Europa: migración, remesas y codesarrollo en la relación UE-América Latina" en Freres, C. y]. A. Sanahuja, José A. (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona, Icaria (Antrazyt 243), pp. 367-401.
- RUIZ SANDOVAL, Erika y Jordi BACARIA COLOM, (2006) "Remittances and Co-Development in European Union-Latin America Relations: Maximize Benefits and Reduce Costs" ponencia presentada durante la 47th. Annual ISA Convention, International Studies Association, San Diego (CA), 22-25 de marzo.
- SASSEN, Saskia (1990), *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA, (2006) "Conclusiones preliminares del Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo" presentadas durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- SERRA, Narcís, (2006) "Apuntes para una agenda de desarrollo en América Latina" en *Fundación Carolina*, noviembre.
- SKELDON, Ronald, (2004) "More Than Remittances: Other Aspects of the Relationship Between Migration and Development" en *Population Division of the United Nations*. [En línea]. New York, disponible en: http://www.un.org/esa/population/publication/s/thirdcoord2004/P23_AnnexIV.pdf [Accesado el día 30 de agosto de 2006]
- SKELDON, Ronald, (1997) *Migration and Development: A Global Interpretation*. London, Longman.
- SOLIMANO, Andrés, (2006) "América Latina como fuente de talentos de nivel mundial: ¿se está rezagando la región?" trabajo preparado para el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- SRISKANDARAJAH, Dhananjayanm, (2005a) "Migration and Development" A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Global Commission on International Migration, September.
- SRISKANDARAJAH, Dhananjayanm, (2005b) "Migration and Development. A new research and policy agenda" en *World Economics*. Vol. 6, número 2, April-June.
- STARK, Oded, (1991), *The Migration of Labor*, Oxford, Basil Blackwell.
- TERRY, Donald, (2006) "Las remesas como instrumento de desarrollo" conferencia dictada durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- TERRY, Donald, (2005) "Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo" en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 5, núm. 3, ITAM.
- TODARO, Michael P., (1976) *International migration in developing countries: A review of theory, evidence, methodology and research priorities*, Geneva, International Labour Office.
- TUIRÁN, Rodolfo, (2006) "Vinculación con nacionales emigrados", conferencia dictada durante el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid, 18 y 19 de julio.
- UNITED NATIONS | ECOSOC, (2006) *Compendium of Recommendations on International*

Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared (ESA|P|WP.197).

UNITED NATIONS | GENERAL ASSEMBLY, (2006)
International migration and development
(Report of the Secretary-General, A/60/871).

URQUIDI, Víctor, (2005) *Otro siglo perdido: Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas.

Notas

- 1 La autora agradece el apoyo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y de la Secretaría de Educación Pública (SEP), ambas instituciones mexicanas, para la elaboración de este trabajo. Asimismo, agradece profundamente el apoyo permanente brindado por José Antonio Sanahuja a lo largo del proceso de redacción de este análisis.
- 2 En general, se utilizarán el término “migración” y sus derivados en lugar de los de “inmigración” y “emigración” para hablar del fenómeno en su conjunto, entendido como un proceso mucho más complejo que la simple entrada o salida de personas de un territorio.
- 3 Los términos Unión Europea, Europa y sus derivados son equivalentes, salvo cuando se especifique otra cosa. Se refieren a los 25 Estados miembros de la Unión Europea —Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa y Suecia— y a las principales instituciones comunitarias —Comisión Europea, Consejo de Ministros y Parlamento Europeo—.
- 4 Por ejemplo, Michael Szonyi afirma que un aumento del 10 por ciento en la migración hacia Estados Unidos aumentará las exportaciones y las importaciones hacia y desde el país de origen en 8.3 por ciento y 4.7 por ciento, respectivamente. Cit. en Dade, 2004:2.
- 5 A Jano se le rendía culto al principio de la cosecha, de la siembra, del matrimonio, el nacimiento y otro tipo de principios, especialmente los inicios de etapas importantes en la vida de una persona. Jano también representa la transición entre la vida primitiva y la civilización, entre el campo y la ciudad, la guerra y la paz, y el crecimiento de los jóvenes.
- 6 En general, se utilizan seis cuerpos teóricos para tratar de explicar el fenómeno migratorio: la economía neoclásica (Todaro, 1976); la nueva economía de la migración laboral (Stark, 1991); la teoría del mercado laboral segmentado (Piore, 1979); la teoría de sistemas mundiales (Sassen, 1990); la teoría del capital social (Massey, Goldring y Durand, 1994); y la teoría de causalidad acumulativa (Massey, 1990). No hay una “gran teoría” de las migraciones que cubra todos los aspectos y quizá buscar una síntesis semejante sería un error, pues una teoría comprehensiva tendría que estructurarse a un nivel tan alto de abstracción que se volvería inútil para la explicación y predicción de procesos concretos (Portes y Dewind, 2004). Por eso, se tiende a desarrollar conceptos y teorías de nivel medio para explicar el fenómeno de la migración internacional.
- 7 Que la Asamblea General de Naciones Unidas haya encargado al secretario general un informe sobre el tema de la migración internacional y sus vínculos con el desarrollo, y, más aún, que haya dedicado parte de su sexagésima sesión al análisis de este fenómeno es particularmente significativo. Véanse United Nations/General Assembly, 2006 y United Nations/ECOSOC, 2006. Lo mismo puede decirse de las discusiones celebradas en el marco de la Cumbre Iberoamericana y de otros tantos encuentros internacionales a los que se hace referencia en este texto.
- 8 México es el país de origen de la mayoría de los migrantes que llegan a Estados Unidos. Según los estándares macroeconómicos globales, a grandes rasgos México no es un país pobre. Tiene una economía que equivale a más de un billón de dólares, un ingreso per cápita de unos 9 mil dólares, una economía industrializada, niveles de urbanización altos y una esperanza de vida superior a la de muchos otros países en desarrollo. En términos demográficos, la tasa de natalidad en México (2.3)

apenas supera la tasa de recambio poblacional, por lo que puede decirse que el fenómeno migratorio no se atribuye a la sobrepoblación.

⁹ El *boom* migratorio latinoamericano en España se explica al menos parcialmente por las coincidencias históricas, culturales y lingüísticas.

¹⁰ Esto también es así en el caso de la inversión extranjera, por ejemplo. Véase Casanova, 2004.

¹¹ La mayor parte de los migrantes latinoamericanos supera las fallas en el mercado hipotecario, por ejemplo, haciendo uso de los ahorros conseguidos en Europa o Estados Unidos para financiar la construcción o compra de vivienda en sus países de origen.

¹² A decir de Ferranti y Ody (2006), según cifras de la OCDE para 2001, una simple comparación muestra que el crecimiento promedio del PIB per cápita de la región pasó del 0.7 por ciento durante el periodo 1973-90 al 1.4 por ciento durante los años noventa. Urquidi (2005) llega a conclusiones aún más desalentadoras: Tras analizar las políticas de desarrollo latinoamericanas entre 1930 y 2005, en la región no se puede hablar sólo de “década perdida”, como suele hacerse con respecto a los años ochenta, sino que hay que asumir que América Latina perdió por completo el siglo XX en materia de crecimiento y desarrollo económicos. Véanse, particularmente, pp. 506-516.

¹³ Datos de Machinea (2006).

¹⁴ Por ejemplo, no debe soslayarse la importancia de la “ficción petrolera” que están viviendo países como Colombia, Ecuador, México, Venezuela e, incluso, Trinidad y Tobago, y que está detrás del aumento en el consumo interno en estos países.

¹⁵ El crecimiento económico ha contribuido a reducir los niveles de pobreza. Sin embargo, aún hay 205 millones de pobres en la región (40%). Por otra parte, en el tema de la desigualdad, América Latina es la región con mayor inequidad, sólo por debajo del África subsahariana (Serra, 2006: 2). En promedio,

durante los años noventa el 10% más rico de la población recibió aproximadamente 48% del ingreso total en América Latina, mientras que el 10% más pobre sólo obtuvo el 1.6% (Ferranti y Ody, 2006: 6).

¹⁶ Asimismo, el precio del trabajo no calificado en la región es alto en comparación con el de Asia, su principal competidora en la producción de manufacturas (Cachón, 2004).

¹⁷ Al revisar las historias de vida de los migrantes latinoamericanos, puede comprobarse que la mayoría no estaba desempleada, sino que tenía un trabajo precario. En ese sentido, la migración no está motivada por la *falta* de empleo, sino por su *calidad*. Asimismo, cabe destacar que la pertenencia al sector informal de la economía implica también la falta de acceso a los mercados formales de crédito o a los servicios estatales de salud, por ejemplo, lo cual también contribuye a la decisión de migrar. En ese sentido, puede decirse que en América Latina hay un “Estado de bienestar trunco” (Ferranti, 2004: 14, cit. en Ferranti y Ody, 2006: 9), caracterizado por cobertura limitada de los programas públicos y la debilidad de las redes de protección social, y atribuible a los problemas de recaudación y a la falta de políticas redistributivas.

¹⁸ Aunque hay programas como el *Oportunidades* de México y otros similares implementados en Colombia, Brasil, Honduras y Chile, que han mostrado ser exitosos en la reducción de la pobreza y proclaman contribuir a la formación de capital humano, lo cual al menos en teoría llevaría a disminuir tanto la pobreza cuanto la desigualdad en la región, éstos siguen consistiendo en la transferencia de cantidades reducidas de recursos a familias pobres, siempre y cuando éstas cumplan con condiciones como mantener a los niños escolarizados y, en algunos casos, también asistir a las clínicas de salud. Sin embargo, al menos según lo observado en el caso mexicano, muchas veces sus recursos

sirven para financiar la migración. Muchas familias deciden dejar a los hijos en el país de origen simplemente para que sigan cobrando las ayudas educativas que proporcionan estos programas y que permiten que los padres busquen otras oportunidades en los países de acogida.

¹⁹ El caso boliviano se está convirtiendo en uno paradigmático. Diariamente llegan al menos 500 bolivianos a Madrid para quedarse en España como indocumentados. Otros tantos intentan establecerse en Argentina o en Estados Unidos. Las cifras implican que esta tendencia se traduce ya en que un tercio de la población de Bolivia reside en el extranjero. En los últimos meses, el desencanto con Evo Morales ha incentivado la migración. Véase Ibarz, 2006.

²⁰ Cifras de CELADE/CEPAL 2006.

²¹ De todos los inmigrantes en Estados Unidos, casi el 60% es de origen latinoamericano o caribeño. Los mexicanos equivalen a casi el 50%.

²² Se calcula que en España hay ya aproximadamente dos millones de personas de origen latinoamericano, con o sin documentos, es decir 38.6% del total de extranjeros empadronados.

²³ Por “remesas” debe entenderse el dinero que envían los migrantes a sus familiares en sus países de origen. Aquí no se consideran las remesas en especie, y cuando se hace referencia a “transferencias” esto debe interpretarse como sinónimo de remesas y no como los bienes y/o fondos con los que llega el migrante al país de acogida.

²⁴ También habría que incluir intangibles como la mejora en los procesos de rendición de cuentas por parte de todos los niveles de gobierno que participan en estas iniciativas, mejora que se deriva de que, por un lado los migrantes lo exigen, pues así lo han visto en el país de acogida, y, por otro, es el propio gobierno el que quiere asegurar que el flujo de estos recursos no cese

y, por tanto, se esmera en la atención a los migrantes.

²⁵ Según datos de CELADE, en 2000 había más de un millón de profesionales, técnicos y afines latinoamericanos fuera de su país de origen, de los cuales menos de un cuarto permanece en la región (CELADE/CEPAL, 2006: 11).

²⁶ Quizá también habría que incluir aquí a las todavía contadas historias de éxito que alcanzan a salir a la luz pública, como la de Alejandro Silva, “el rey del chicharrón”, es decir el mayor productor de chicharrón de cerdo en el mundo; la de Fabián Núñez, presidente de la Asamblea estatal de California (el segundo funcionario electo de mayor rango en el estado); o la de Hinojosa-Quiñones, un migrante que llegó a los 19 años a California sin hablar inglés y, sin embargo, terminó sus estudios para médico-cirujano en la Universidad de Harvard y hoy dirige la unidad de cirugía cerebral del hospital número uno en investigación en Estados Unidos. En todos estos casos, de no haber emigrado de sus lugares de origen, seguramente no habrían alcanzado el éxito profesional que hoy les caracteriza. No obstante, éstas son excepciones a la norma, la cual generalmente hace que la migración calificada latinoamericana ocupe empleos que no van acorde con su formación, incluidos los de servicio doméstico.

²⁷ Particularmente, se trata de tener flujos ordenados, legales y seguros, por el bien, primero, de los migrantes, pero también de los países de expulsión y de acogida.

Fernando Carrillo-Flórez

Asesor Principal de la Oficina en Europa
del Banco Interamericano de Desarrollo

Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso

La seguridad ciudadana se ha convertido en un asunto prominente en la agenda de la consolidación democrática y el desarrollo de América Latina. Impone elevados costes económicos y se introduce en la vida política. El artículo analiza las múltiples causas de la violencia social, que debe ser analizada desde una perspectiva holística. Se examinan los incentivos a la violencia que supone la impunidad generalizada que es consecuencia de la debilidad de las fuerzas de orden público y el sistema judicial. La seguridad, como bien público, es responsabilidad primaria del Estado, pero también compete a las autoridades locales y la sociedad civil. Una estrategia global frente a la violencia requiere del fortalecimiento del Estado de derecho, la reforma del sistema judicial y de la policía, de las prisiones, mayores esfuerzos en la prevención, y mayor participación de la sociedad civil.

Palabras clave:

Seguridad ciudadana, violencia social, sistema judicial, reforma del Estado, desarrollo local

Public safety has become a major issue in the Latin American agenda of development and democratic consolidation. It imposes high economic costs, and pervades political life. The article analyzes the multiple causes of social violence, that must be analyzed with an holistic approach. The incentives for violence that comes with the weakness of the public security forces and the judiciary system are examined. Considered as a public good, security is, first and foremost, the government's duty, but it's also a responsibility of local authorities and the civil society. A global strategy against violence asks for the strengthening of the rule of law, the reform of the judiciary, more efforts in prevention ,and more participation of civil society.

Keywords:

Public safety, social violence, judiciary, reform of the State, local development

La concepción del desarrollo basada en la vigencia y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y, en ese marco, la búsqueda de sociedades más gobernables, no sólo implica redefinir el rol del Estado y de las políticas públicas. También supone revisar las responsabilidades de la sociedad civil. Hoy parece

que las demandas de la ciudadanía de más seguridad no sólo están insatisfechas, sino que el aumento de la percepción de inseguridad lleva al círculo vicioso de exigir cada vez más en este campo. A ello se añade la circunstancia agravante de que en América Latina, desde el ángulo del Estado, la definición de políticas

públicas en materia de un bien público tan relevante como el de la seguridad ha sido un intento reciente, marginal, poco eficaz, políticamente explotado y difícilmente evaluado.

Las carencias de seguridad —hoy agudizadas por la amenaza terrorista— constituyen una de las vulnerabilidades más grandes de la vida en sociedad porque, en no pocos casos, ha aparecido acompañada de la impotencia para combatirla y de la impunidad para sancionarla. La obsesión por la seguridad en todas sus manifestaciones —personal, económica, jurídica, financiera, ambiental, política, etc.— parte de un supuesto de expansión de derechos y libertades que no puede llevar, como ha sucedido en los últimos cinco años, a desenterrar argumentos para justificar la aplicación de medidas incompatibles con un régimen democrático. Esto último demuestra el carácter eminentemente político que caracteriza esta problemática, que suele llevar a que sea explotada con fines electorales. A pesar de ello, se ha ignorado que tiene una dimensión de gestión política, que debe permitir que se planteen soluciones técnicas eficaces. En buena parte de los países de la región, ello ha llevado a la ausencia de estrategias y políticas públicas de seguridad ciudadana, dentro de una inercia autoritaria que privilegia, hoy por hoy, soluciones efectistas de “tolerancia cero” y “mano dura”, sostenibles sólo en el corto plazo y económicamente ineficientes.

América Latina ha transitado de regíme-

nes autoritarios, en los cuales el ejercicio de la violencia aparecía matizado por razones de Estado, a regímenes democráticos que intentan liberarse de esa herencia¹. El paradigma autoritario que se halla dentro del “código genético” del desarrollo de nuestra región puso a la sociedad como objeto y no como sujeto de la acción estatal, lo que tuvo claras implicaciones en estructuras institucionales y legales que aún no han sido adecuadamente reformadas para cerrar el proceso de transición a la democracia. El riesgo que hoy se corre es grande, pues algunos quieren atribuir la ineficacia de la acción del Estado a políticas de inspiración democrática, como si el éxito viniera de la mano del regreso al pasado autoritario, cuya eficacia relativa era directamente proporcional a su capacidad de desconocer derechos fundamentales de los ciudadanos. Este hecho no deja de ser paradójico, pues por diferentes vías los regímenes democráticos de América Latina tratan de mitigar los efectos de otros tipos de violencia generados por la exclusión y la ausencia en el respeto a los derechos humanos.

El costo de la violencia

El crimen y la violencia constituyen uno de los problemas más complejos y generalizados que deberá enfrentar el Estado en América Latina durante este siglo. Y sus efectos tienden

claramente a globalizarse. No sólo porque nuestra región continúa siendo la más insegura del mundo; porque ha tenido en la última década una tasa de homicidios seis veces mayor que el promedio mundial; porque en los últimos cinco años se han elevado los índices de criminalidad y violencia; porque impera una percepción de inseguridad incontrolada; sino además porque los costos de la violencia son tan altos que llegan, por ejemplo, al 15% del PIB en México y al 10% del PIB en Brasil, por no hablar de la forma como se convierte en una barrera a la inversión extranjera en los países en desarrollo.

Diversos estudios, realizados tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo² como por el Banco Mundial, destacan cómo los costos de la violencia en la región latinoamericana fluctúan de un 2% al 15% del PIB; el costo de la seguridad privada es del orden del 8% al 25% del PIB, los costos en materia de salud pública, por ejemplo, se sitúan alrededor del 5%; y en materia de justicia alrededor del 9% del PIB. Dichas cifras afectan claramente la seguridad jurídica y política, la competitividad de las economías, el turismo, la productividad y por ende el crecimiento y el desarrollo. En Brasil, por ejemplo, si la tasa de homicidios de ese país a comienzos de los años noventa hubiera sido tan baja como fue la de Costa Rica, a finales de esa década el ingreso per cápita habría sido 200 dólares más alto, y el PIB de 3,2% a 8,4% más elevado³.

Los rasgos de la violencia

En los últimos años, la violencia aparece como un fenómeno inescapable, altamente organizado en algunos casos, y muy eficiente en no pocos⁴. Muchos afirman, incluso, que para los grupos al margen de la ley la violencia constituye una forma de vida propiciada por una cultura de soluciones violentas. Lo cierto es que la gran vulnerabilidad de la región latinoamericana frente a este flagelo ha llevado en ocasiones a dar por descontada la impotencia del Estado para contrarrestar sus secuelas, convirtiéndose así en una gran amenaza contra la consolidación democrática.

De manera general puede decirse que el conflicto es endémico a la vida social, que existen medios institucionalizados para enfrentarlo adecuadamente, y que, como problema central de la vida moderna, deben reconocerse los vínculos entre lo macro y lo micro para descubrir soluciones creativas para ello. Soluciones que arranquen de las relaciones interpersonales, se eleven a nivel de Estado, y terminen involucrando compromisos globales a través de la cooperación internacional. Esto último, debido a la gran amenaza transnacional que ha derribado fronteras y hoy penetra con fuerza y alguna similitud en las realidades de diversos países⁵, al involucrar conductas criminales globales como el tráfico de personas, armas y drogas, el lavado de activos y otra serie de acciones ajenas a la

jurisdicción limitada de estados soberanos. Sin embargo, en materia de criminalidad, no hay un consenso sobre el diagnóstico ni sobre las políticas necesarias para combatir el aumento del delito y la violencia.

Diversos estudios apuntan a destacar la relación que existe entre la violencia doméstica, la interpersonal e incluso la violencia global. En particular, una relación entre las causas a nivel macro y micro de la violencia, como entre las causas objetivas y subjetivas de la misma. No resulta una casualidad —como lo demuestra alguna escuela criminológica— que quien golpea a miembros de su núcleo escolar o familiar, sea más propenso a incurrir también en conductas delictivas atentatorias contra la propiedad, la vida y otros bienes tutelados por el sistema jurídico. Por ello, lo primero que puede afirmarse de entrada es la necesidad de una aproximación integral y comprensiva, con un enfoque holístico con capacidad para romper el síndrome de los “compartimientos estancos” que hoy amenaza al tratamiento del conflicto violento en las sociedades latinoamericanas.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, por ejemplo, se espera de las instituciones públicas formales la responsabilidad de controlar la violencia criminal. Ésta se ejercería tanto mediante la articulación de estrategias de prevención como por la puesta en marcha del aparato represivo del Estado, es decir, el sistema de policía y de justicia, aun-

que la prioridad la hayan tenido estas últimas. En estos ámbitos, la modernización de la gestión pública va a jugar un rol prioritario. De otro lado, la visión sociológica se ampara en las relaciones entre la cultura y la estructura social. Como se ha demostrado con gran fuerza, estas llevan a que la erosión del capital social, la inequidad y la exclusión, por ejemplo, constituyan una causa eficiente de la violencia. De esa manera se reevalúa el ya tradicional análisis según el cual la pobreza o la ausencia de oportunidades no podía catalogarse como factor dentro de la etiología de la violencia⁶. Así, la visión del psicólogo y del sociólogo deberá ser adecuadamente complementada por el punto de vista del antropólogo, el historiador y el criminólogo, para no hablar de la gran aportación del politólogo, el economista, el abogado y el administrador público. La mixtura entre la dimensión objetiva y subjetiva, así como entre lo micro y lo macro es inobjetable.

Sin embargo, lo que resulta más importante es descubrir los peligros de la teorización, que pueden llevar a la trampa que supone adoptar marcos conceptuales y recomendaciones de políticas anclados en disciplinas académicas que pueden compartimentalizar el estudio de la violencia, cerrándole así el camino a visiones interdisciplinarias y multicausales que pretendan echar por la borda, por ejemplo, el aporte clásico de la criminología al tema. O que impidan la conjugación de los enfoques

individualistas de la biología y la psicología con los enfoques colectivos de la sociología y la ciencia política. Todo ello, para no caer en la “visión de túnel” que fragmenta, limita y torna ineficaz una política pública.

Un enfoque interdisciplinario y multicausal lleva a tener en cuenta toda la gama de análisis que arrancan de la recolección e interpretación de las estadísticas, las tasas de criminalidad sobre patrones y tendencias de delincuencia, los índices de impunidad, etc..., que en última instancia pueden sacar a la superficie fenómenos estructurales producto, por ejemplo, de arreglos sociales inequitativos; de la existencia de incentivos para las organizaciones criminales violentas⁷; de la incapacidad del sistema político y las instituciones sociales para resolver los conflictos de manera pacífica; de la ausencia de cultura cívica o cohesión social; y de la incompetencia de las instancias públicas para enfrentar estos asuntos. Se ha demostrado incluso que existe una relación entre la delincuencia organizada y la delincuencia común mayor de la que se supone; al fin y al cabo, ambas se ven incentivadas o premiadas por la impunidad, y que, a la hora de ser valoradas, es muy complejo determinar dónde termina una y dónde comienza la otra.

La problemática de la violencia es, como lo destacan muchos analistas, una especie de telaraña donde las causas —desde lo interpersonal a lo global— y las consecuencias están conecta-

das unas a otras. La respuesta, por consiguiente, no puede ser única ni referida siquiera a unas pocas variables, sino que debe obedecer a una multiplicidad de acciones en diversos campos. Ello, como se verá, siembra dificultades en el camino del diseño, la elaboración, la aplicación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de seguridad.

El aparato público y la violencia

Desde el ángulo del Estado, se han elaborado mecanismos sociales institucionales para diferenciar la violencia legítima de la ilegítima. Para el Estado, esta es una realidad paradójica, pues controla el uso de la violencia y a la vez —en la concepción tradicional de Weber—, tiene el monopolio en el legítimo uso de la fuerza. Por consiguiente, el Estado es un factor clave en la prevención, la producción, el control y la sanción de la violencia. Desde el pacto hobessiano, se presume que la sociedad entrega el poder al Estado, dentro del cual se encuentra el uso de la fuerza, y en retorno recibe garantías de libertad y seguridad. Si ello no es así, se abre la alternativa perversa del recurso a tomarse la justicia por la propia mano.

Como puede deducirse fácilmente, no cabe plantear el debate respecto al papel del Estado en la solución de los problemas públicos desde los parámetros tradicionales del mismo si se parte de la premisa de que éstos

dependen de los mecanismos del mercado, pues éstos no tienen como objetivo proveer igualdad, seguridad y justicia... La tendencia a ubicar los males de la sociedad en la cabeza del sector público, que llevó desde comienzos de los años ochenta a colocarlo como la causa de todo lo negativo, se ha revertido de tal manera que su "achicamiento" *per se* ya no puede admitirse en ninguna discusión práctica. Por el contrario, cualquier tentativa de desmantelamiento del sector público para evitar este tipo de conflicto se encuentra en total contradicción frente a algunas intervenciones que se han mostrado muy eficaces.

Y aunque hoy no puede negarse el papel que puede jugar el sector privado en la movilización de esfuerzos para controlar la inseguridad, ello deberá ser siempre bajo la guía y el liderazgo del aparato público. Si hay algo claro es que la débil capacidad de respuesta del Estado está originada, entre otras, en una gran debilidad institucional del sector público para generar seguridad, que ha de concebirse como un "bien público" cada vez más preciado y escaso.

Más aún, la potestad del Estado debe ser consecuencia de su fortalecimiento en el nivel local, debido a los efectos nocivos de la violencia en el ámbito de la gobernabilidad municipal y urbana. Uno de los mayores impedimentos para el desarrollo local es la violencia urbana. Esta afecta directamente a más del 75% de la población latinoamericana, que se encuentra en las ciudades. Sin perjuicio de las competencias

del Gobierno Central para la definición de las políticas de seguridad, cada día se hace más urgente combinar adecuadamente esas políticas con los nuevos instrumentos de la descentralización y los mecanismos de la participación ciudadana en el nivel municipal. Hablar de seguridad ciudadana al margen del fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales es ignorar una dimensión central del problema.

La etiología del crimen

El crimen en su doble connotación, como síntoma de las fragilidades del Estado de Derecho y del sistema judicial, y como patología social, compromete a muy diversos agentes, dada la multiplicidad de causas que lo generan. Por ejemplo, si los marcos de socialización son ineficaces y la estructura del capital social es endeble, el crimen florecerá de manera casi silvestre. Los métodos que aplican las ciencias sociales y particularmente la estadística criminal, aunque todavía incipientes, pueden demostrar por ejemplo que en el caso latinoamericano más de un 70% de la población penitenciaria son hombres, que viven en ciudades, en condiciones de pobreza, y son menores de treinta años. De allí se podrían derivar relaciones de causalidad entre el crimen, la migración a las urbes, el género y la juventud, que no necesariamente corresponden a una secuencia lineal⁸. Valga resaltar

de entrada que el uso de estadísticas e indicadores no goza todavía de la legitimidad pública por su falta de integralidad, periodicidad, objetividad, y a veces de consistencia, ante la falta de intercambio de información entre las agencias involucradas en este sector.

Un caso concreto es el debate en el que se pretendía establecer una correlación entre los niveles de pobreza y las tasas de criminalidad. Si las correlaciones se dieran tan puntualmente como algunos lo predicaban, la criminalidad de los Estados Unidos, que es cuatro veces superior a la de Europa y Canadá, implicaría que los niveles de desarrollo y crecimiento económico fueran en Estados Unidos muy inferiores frente a estas últimas. Ello se trae a colación porque, aparte del grado de desarrollo y de los niveles de pobreza, nunca deben desestimarse el impacto que tienen la multiplicidad de variables que intervienen en este problema. De hecho, en América Latina los países más pobres de la región no son necesariamente los más violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos. Sin embargo, que esa relación no sea lineal no pone en cuestión las evidentes repercusiones que tiene la inequidad y la violencia social generada por la exclusión, como factor de criminalidad. Como lo ha demostrado Mauricio Rubio en el estudio ya citado, existe la categoría del “pandillero rico” que desvirtúa la relación entre la capacidad de ingreso y la tendencia a delinquir.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta claro

que la apertura política y los espacios que ha abierto la democratización en la región latinoamericana, son condiciones necesarias —a lo mejor no suficientes— para disponer de estrategias efectivas de lucha contra el crimen y la violencia. En consecuencia, debe reafirmarse la necesidad de diferentes respuestas y acciones simultáneas para enfrentar la criminalidad. Esto último, porque las bases fundamentales del Estado de Derecho, y las condiciones de predecibilidad, libertad, apertura política y seguridad económica que le son propias aparecen de nuevo interactuando mutuamente.

En el plano de la política criminal, la ocurrencia de más de tres millones de crímenes violentos en los Estados Unidos cada año, ha llevado a nuevas aproximaciones científicas que ameritan su tratamiento como epidemia. Sin embargo, ese constituye sólo un aspecto de la intrincada problemática de la violencia. De nuevo, la visión útil pero limitativa de la salud pública debe aparecer complementada por otro tipo de racionalidad, sobre todo en el campo de la gestión pública de una política criminal del Estado que no sólo debe apuntar a la represión.

El Estado democrático de derecho como punto de partida

Las condiciones de un Estado de Derecho que suponen, entre otras cosas, previsibilidad, seguridad jurídica, vigencia efectiva de los

Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso

derechos fundamentales ciudadanos, apertura política, transparencia, rendición de cuentas, etc... son esenciales para fundamentar cualquier estrategia contra la violencia, tanto a nivel preventivo como represivo⁹.

La criminalidad refleja de manera alguna el grado de impunidad con que la sociedad retribuye a quienes protagonizan la trasgresión de las leyes. La gran debilidad institucional de las agencias del poder ejecutivo en esta áreas, de los poderes judiciales y la escasa eficacia de las herramientas normativas e institucionales de la justicia penal a la hora de enfrentar el crimen y la violencia son limitantes reales del Estado de Derecho. Como ya se ha dicho, el grado de disposición de la sociedad para sacrificar sus libertades individuales a cambio de seguridad es un dilema propio de sociedades en transición que golpea con fuerza la gobernabilidad democrática. Esa disposición al sacrificio de libertades fundamentales debería ser cada vez menor, y su aparente relación de causalidad con la eficacia de fuerzas represivas es un círculo vicioso que debe romperse desde políticas públicas democráticas, eficaces, transparentes y de mediano y largo plazo.

El sistema de justicia está llamado a cumplir en esa dirección un papel que apunta en dos direcciones: por una parte, como instancia de resolución de conflictos, y por otra, como dispositivo de respeto, promoción y garantía de los derechos humanos. Desafortunadamente, la fragilidad y la falta de independencia de las

judicaturas en América Latina han reducido las posibilidades de cumplir con las funciones mencionadas. La responsabilidad fundamental del sistema de justicia —policía, organismo judicial, sistema penitenciario— es ejercer su poder preventivo y disuasivo sobre agentes potenciales de violencia o sujetos activos del delito. En terrenos en los cuales la legalidad se flexibiliza frente a la eficacia de la política criminal, se llega a abusos de autoridad, brutalidad, violaciones de derechos humanos y actos de corrupción de diversa índole, como terreno mejor abonado para comprobar la insuficiencia del sistema de justicia en general. Todo ello en un contexto de falta de coordinación intersectorial de las diversas agencias públicas como consecuencia de la improvisación en el diseño de estrategias gubernamentales para enfrentarse al crimen y la violencia.

De otro lado, la impunidad supone que el crimen “paga” porque, en la jerga de los economistas, produce tasas de retorno elevadas al reducirse las posibilidades de que el agente productor de violencia sea denunciado, aprehendido y condenado. Por ello, cualquier acción deberá orientarse a garantizar que existen sanciones para esas conductas y que efectivamente se cumplan. Si la seguridad ciudadana viene dada por el ejercicio y la capacidad que tiene el ciudadano de desenvolverse en su vida cotidiana sin amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes, es evidente que tanto una acción de

Estado inmediata y contundente como el cumplimiento de la ley, deben aparecer encabezando las acciones del sector público.

Como ya se ha afirmado de manera preliminar, cualquier análisis en relación con el papel del Estado frente a la violencia en la región latinoamericana debe ser hecho sin ignorar las consecuencias de la tradición centralista, autoritaria y dictatorial que desde el poder ejecutivo penetró las fuerzas de seguridad y policía de la región. Este es el gran condicionante de cualquier estrategia futura de reforma institucional en este sector. Ello conduce al riesgo de que a menudo se recurra a una acción militarizada para hacer frente a los problemas de seguridad ciudadana, pero este hecho también afecta a la fase preventiva de la acción del Estado. En consecuencia la historia reciente de nuestro continente singulariza los rasgos del problema de la seguridad ciudadana en América Latina, y ello impide la aplicación indiscriminada de modelos ajenos a las realidades políticas de los países de la región. Las doctrinas de la seguridad nacional, por ejemplo, constituyen un referente obligatorio para el estudio de nuestras fuerzas de seguridad, y no dejan de suscitar aún nostalgias autoritarias.

Los sistemas de justicia y policía

En el campo de la reforma del sistema de justicia penal, la tendencia desde mediados de los

años noventa en la región ha sido la de transitar de sistemas inquisitivos de enjuiciamiento criminal a sistemas acusatorios para garantizar tanto la acusación como el derecho a la defensa de los inculcados, y con ello, hacer más eficaz el sistema. Así, la cooperación internacional ha participado en acciones de fortalecimiento institucional de las Fiscalías y del Ministerio Público, entidades titulares de la acción penal. También ha acompañado en algunos de estos procesos el fortalecimiento de la defensa pública como componente de algunos programas de modernización de la justicia en la región.

La reforma de los sistemas de justicia y policía constituye el mayor desafío dentro de los objetivos que se han marcado los programas de reforma del Estado que se han aplicado en los últimos tiempos. La definición de políticas criminales y de prevención del delito que respondan a criterios integrales de planificación estratégica en diferentes niveles territoriales son una necesidad inmediata. Policías, jueces, fiscales y defensores públicos deben liderar compromisos que estén radicados en un sólido sentido de pertenencia hacia los programas de reforma, con claros derroteros de articulación y trabajo en equipo, y sin perjuicio del respeto de sus respectivas autonomías.

Por otra parte, la definición de una estrategia de reforma de las fuerzas armadas y de la policía ha suscitado un debate de reciente aparición, y cuyo manejo presenta cierta

complejidad. Por ello, a la hora de recomendar fórmulas en esta materia, los principios rectores han de ser la cautela y la reflexión pausada. Si se trata de programas que van a ser “hechos a la medida” de nuestras realidades, un debate general sobre las ventajas o desventajas de precisar un marco de políticas resulta apropiado. Los programas de reforma de los sistemas policiales son parte de la reforma del sistema de justicia penal, como quiera que la policía es un actor por excelencia de ese sistema. Bien se trate de actividades de prevención o de represión, éstos se refieren a una pieza fundamental del sistema de justicia penal. El control, prevención, sanción y represión de la violencia y el crimen constituyen una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado, y por ello son un elemento central de las políticas públicas, sin perjuicio de las responsabilidades que en esta materia puedan corresponderle a la sociedad civil.

La creación de una infraestructura institucional sólida de seguridad para la democracia supone como primera tarea fortalecer el poder civil frente a expresiones ajenas a las instituciones democráticas. Diversos programas han incursionado en esta temática de manera directa e indirecta. Desde los proyectos de resolución de conflictos que buscan la solución por medios pacíficos de los mismos, hasta los programas de reforma de la justicia penal, de menores, penitenciaria, de fortalecimiento institucional de las Fiscalías, los programas de

convivencia, etc. a través de los cuales se reafirma que no se puede ignorar la incorporación de componentes del sistema de justicia penal a la hora de fijar pautas para la acción en materia de reforma de las instituciones de seguridad pública.

Algunas acciones ya se han adelantado, y por ende arrojan algunas enseñanzas a la hora de diseñar estrategias que puedan generar efectos positivos en los países de la región. Los proyectos hasta ahora puestos en marcha en algunos países permiten ver con claridad que una de las aspiraciones de la región es llegar a sistemas de policía nacional civil que dependan jerárquica y funcionalmente del Poder Ejecutivo —Ministerios del Interior, Gobernación o, en algunos casos, de Justicia— abandonando anteriores esquemas antidemocráticos, represores o puramente militaristas. Para ser más concretos, el actual debate de fondo en algunos países tiene que ver con el modelo de policía que ofrece la cooperación internacional. Pero más allá de esta cuestión, se trata de crear herramientas que permitan recuperar la confianza ciudadana en las autoridades de policía, mediante su adecuada capacitación y profesionalización de cara a la comunidad. Por ejemplo, los modelos de policía comunitaria pretenden enfrentar problemas muy concretos, aplicando metodologías para áreas geográficas específicas, involucrando activamente a la comunidad, y recabando información de la misma para identificar sus aspiraciones, necesidades y preocupaciones¹⁰.

El sistema penitenciario

La situación del sistema penitenciario es uno de los aspectos más críticos de la crisis de seguridad ciudadana y de las necesidades de reforma judicial que caracteriza a la gran mayoría de los países de la región. Si se pretende encarar una acción sólida e integral en este campo, la cuestión penitenciaria no puede resultar ajena a un esfuerzo de política pública. Pero si esta se limita a la mejora de infraestructura carcelaria, de por sí muy necesaria, sin que venga acompañada de reformas sustantivas de carácter integral tanto del sistema de justicia penal como de seguridad pública, esa mejora puede fácilmente caer en el vacío y esa inversión puede llegar a tener efectos contrarios a lo que se pretende solucionar.

Aunque sólo en fecha reciente ha comenzado a abordarse esta problemática desde la perspectiva de la cooperación internacional y de las políticas públicas, debe afirmarse que no se trata de un problema nuevo ni exclusivo de América Latina. Es una gran tarea pendiente que tiene una dimensión social dramática, que apenas ha comenzado a reconocerse. Escándalos, motines y violencia recurrente de grueso calibre en los centros penitenciarios son hechos que desencadenan preocupación periódica en el sector, pero las acciones del Estado al respecto suelen ser de carácter episódico.

Si la presencia del Estado ha sido frágil en la prestación general del servicio público de

justicia, la mayor debilidad institucional se da en el caso de la administración penitenciaria y carcelaria. Es un sector abandonado por la administración pública, que adolece de gestión adecuada, recursos, funcionarios competentes, formación idónea y, ante todo, voluntad política para su reforma. Los sistemas penitenciarios fallan por una triple causa: la debilidad del Estado, la negligencia en la gestión de las prisiones, o porque el personal penitenciario no cuenta con los recursos para imponer un régimen ajustado a derecho. Ello lleva a que en muchas prisiones no se respete la ley, y en ocasiones los propios reclusos son los que controlan los centros de reclusión. La entrada de dinero, drogas y armas es de común ocurrencia. Además, la poca atención que ha tenido este asunto lleva a la existencia de muy poca información, y a la opacidad característica en el manejo de este sistema.

La tasa de detenidos en prisión preventiva, sin sentencia firme, supera el 70% en muchos países de la región; es del 79% en Honduras, el 72% en Uruguay y el 70% en Ecuador. En España y Francia es del 30%, y en Inglaterra del 20%. Ello supone el desconocimiento de la garantía universal de la presunción de inocencia. Además, la violación de derechos humanos dentro de los centros penitenciarios lleva a que el tratamiento sea calificado en algunos casos como de "tratos inhumanos, crueles y degradantes" ante las deficiencias en materia de servicios básicos en los centros penitenciarios. El

deterioro de los lugares de reclusión se ha agravado en las últimas décadas, entre otras cosas, por el influjo del crimen organizado, la presencia de “*maras*”, pandillas y mafias del narcotráfico. Es normal encontrar menores en sitios anexos en condiciones aún más deplorables, conviviendo con condenados y procesados adultos, violando disposiciones internacionales de protección de los menores.

La ausencia de políticas integrales de prevención y rehabilitación lleva a muchos a afirmar que las prisiones son “escuelas” del delito. Resulta muy difícil encontrar casos de prácticas exitosas no sólo de rehabilitación, sino de reinserción laboral dentro de la sociedad, tarea que debería comprometer al sector privado. Aún en Europa, y pese a la puesta en marcha de condenas más largas, el aumento de la condena no contribuye a rebajar la reincidencia, el indicador más claro de rehabilitación. En la región latinoamericana, las cifras indican que el 70% de los reclusos reincide..

Cualquier intervención en este campo debe acompañarse de una reforma del sistema de justicia criminal que comporte penas y sanciones alternativas para delitos leves. El desarrollo de condenas alternativas o la creación de un servicio de libertad condicional debe ser parte de una estrategia para garantizar que las alternativas reemplacen la prisión y respeten los derechos ciudadanos. Ello requiere el apoyo de la opinión pública y del poder judicial. Además, los reclusos sin conde-

na deben convertirse en la excepción y dejar de ser la regla. Ello implica mejorar las condiciones de los internos preventivos y asegurarles el asesoramiento jurídico necesario.

La responsabilidad de la sociedad civil

La premisa fundamental de cualquier diálogo de políticas gubernamentales, debe llevar a tener una contrapartida fuerte en el campo de la sociedad civil. A la sociedad civil le caben grandes responsabilidades, sobre todo a la hora de examinar su papel frente a la prevención de la violencia. Desde la familia se definen comportamientos en el terreno ético y cultural que son irremplazables. Uno de los imperativos actuales es la coordinación de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, propiciando un sentido de unidad en la acción, y el propósito de reducir la dispersión de esfuerzos, tanto en el nivel nacional como subregional. En el campo de la violencia contra la mujer, por ejemplo, la sociedad civil ha logrado transformar la relación de poder entre víctima y agresores mediante programas conjuntos con la policía.

Los programas educativos y de salud pública ejecutados por la sociedad civil con una óptica de prevención han dado buenos resultados. Por ejemplo, la formación de líderes, el avance en la configuración de una cultura de paz y

reconciliación, la capacitación de los organismos judiciales y policiales, del poder legislativo, de los maestros, los comunicadores sociales, los programas de esparcimiento y recreación, etc. son acciones simultáneas que comienzan a producir resultados. Que haya más participación de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil para ayudar a la reinserción de infractores de la ley, es una lección aprendida en los procesos de resocialización del delincuente.

Sin duda, la expansión de los derechos y responsabilidades ciudadanas en la esfera local representa un vuelco en las relaciones del Estado con los ciudadanos. En materia de seguridad, ello contribuye a legitimar el estado de Derecho, el cumplimiento de la ley y la credibilidad de las fuerzas del orden. La reducción de la hostilidad de las comunidades frente a las fuerzas de seguridad, por la vía de identidades éticas y de creación de solidaridades, lleva a configurar alianzas eficaces en la lucha contra el crimen y la violencia. Es la hora de terminar con la gran distancia que existe entre el discurso de la participación ciudadana y la formulación de mecanismos operativos que promuevan instancias efectivas de participación social.

Como ya se ha sugerido, se trata de combinar políticas nacionales con políticas municipales y estrategias multisectoriales con intervención de la comunidad, que enfrenen las causas sociales, políticas y económicas de la violencia que, hoy por hoy, destruyen volú-

menes de capital humano y social equivalentes a la inversión en educación primaria, para el caso de buena parte de los países más violentos de la región.

Ejes de la reforma

Hoy existe una nueva dimensión del concepto de seguridad interna, ya no referida a retos de carácter militar, sino a los desafíos que plantean cuestiones tales como el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de la pobreza. Hay estrategias internacionales de cooperación orientadas a darle vida al concepto de seguridad ciudadana, y algunas de las intervenciones que han arrojado resultados significativos incluyen:

- 1 el diseño e implantación de observatorios del crimen y la violencia;
- 2 el diseño de campañas para enfrentar algunos de los factores de riesgo conductores a la violencia, como el abuso del alcohol, el uso de drogas y el porte de armas;
- 3 las intervenciones para la recuperación de espacios urbanos deteriorados;
- 4 la profesionalización y modernización de los cuerpos policiales, que promueva, el trabajo en colaboración con las comunidades y el desarrollo de nuevos mecanismos para promover la participación de las comunidades hostiles a la presencia policial,

- 5 la creación de comités comunitarios de monitoreo del crimen, y el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y;
- 6 la creación y adaptación de estaciones de policía para atender de forma más adecuada a las víctimas de violencia doméstica.

A diferencia de los países industrializados, en Latinoamérica hay muchos policías y pocos jueces. La relación no es óptima. Ello ha sido consecuencia de un enfoque que apostó totalmente por la represión como tabla de salvación, y que subvaloró el recurso a la justicia como instancia de solución de conflictos. La tendencia moderna consiste en volcar todas las energías del sistema a la prevención, para evitar el abuso de la coerción como único instrumento.

Los programas de acceso a la justicia constituyen reales herramientas de descentralización del servicio público de la justicia. Desde el punto de vista institucional, la creación de casas de justicia, centros de administración judicial y de resolución de disputas, módulos básicos de justicia, juzgados corporativos y consultorios jurídicos en el nivel local y municipal contribuyen eficazmente a reducir los "factores de riesgo" asociados a la debilidad del Estado de Derecho, a la ilegitimidad del gobierno y al círculo vicioso de la impunidad.

La lucha contra la corrupción y la defensa, promoción y garantía de los derechos fundamentales son áreas trascendentales en los

programas de reforma de los sistemas de justicia. La ética, la probidad, la transparencia y la cultura de rendición de cuentas deben ser un compromiso de quienes se encuentran al frente de programas de reforma en este campo. De igual forma, la protección de las víctimas del crimen debe pasar a ser un eje central de las políticas.

En último término, la prudencia indicaría que, en un campo tan controvertido como éste, la puesta en marcha de experiencias con bajas expectativas, pocas actividades, mucho monitoreo y evaluación de los caminos ya recorridos, resulta más aconsejable que las macroestrategias importadas de otras realidades que generan falsas expectativas y terminan convirtiéndose en fuentes de frustración para los países en los que se aplican.

Algunas conclusiones

- La violencia no está causada sólo por factores aislados individuales, sino por una telaraña de conexiones entre estructuras, procesos y comportamientos a nivel macro y micro. La violencia rompe el tejido social, detiene el crecimiento y el desarrollo económico y vulnera la legitimidad del Estado. Cualquier acción deberá librarse simultáneamente en la escuela, el hospital, el juzgado, la academia de policía y la calle.

- El debate en el nivel de las políticas públicas debe ser concebido como una cuestión de Estado —no sólo de Gobierno—, y debe ser ampliado y profundizado⁴¹. Hay una gran ausencia de conocimiento integral en el tema, por la interacción que debe darse entre las diversas agencias públicas involucradas en la solución del problema. Una América Latina en democracia invita a aplicar el bisturí a una problemática que era parte de unos territorios intocables para la ciencia social, cuando las doctrinas de la seguridad nacional satanizaron cualquier esfuerzo para entender las causas del crimen y la violencia. Es necesario construir pactos de Estado, independientes de intereses partidistas, que permitan la continuidad y sostenibilidad.
- La tendencia de la criminalidad a globalizarse exige enfoques y estrategias transnacionales y regionales. Los estados se muestran incapaces para enfrentar acciones que reclaman cooperación internacional, compromisos internacionales y capacidad de acción conjunta desde lo global para tener resultados en lo nacional y en lo local. Temas como una efectiva cooperación judicial y policial internacional son la pauta a seguir en el futuro.
- Estamos frente a una cuestión cuya resolución hunde sus raíces en lo mas profundo de la temática de la gobernabilidad democrática en América Latina, con todas las especificidades que ello conlleva. Lo anterior implica de nuevo que tanto la reforma de la policía como la reforma de la justicia penal son ante todo reforma del estado, que requieren de un tratamiento integral orientado a mantener un equilibrio entre las acciones de control y represión, y las acciones de prevención. Expresiones recientes de violencia social en la región latinoamericana así lo demuestran. Las acciones comienzan en la familia y la escuela y pasan por los sistemas de salud, policial, de justicia, el poder ejecutivo y aún las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Este último para crear oportunidades de reinserción a los infractores de la ley.
- No basta con proclamar retóricamente la exigencia de que la reforma policial sea democrática, sino ubicarse en el mas amplio campo de la articulación de las Fuerzas Armadas y de policía en un Estado democrático de Derecho, con todo lo que ello significa. Por una parte, se trata de identificar la necesidad de innovar y producir nuevas ideas sobre el manejo de la relación entre las fuerzas de seguridad y la ciudadanía; y por otra, de replantear las relaciones entre las fuerzas de seguridad y la sociedad misma en el devenir propio de la democracia.
- Respecto de la institucionalidad pública, es claro que la falta de legitimidad y eficacia

de las instituciones políticas es un factor de conflicto y potencial causa de violencia. De ahí la importancia de la implementación de una agenda de desarrollo institucional orientada a fortalecer la credibilidad de las instancias públicas como el nivel idóneo de solución de conflictos y de espacios modernos y eficaces de gestión pública en el área de la seguridad.

- Las consideraciones exclusivamente sociales asociadas al problema de la violencia y la inseguridad pueden llevar a una visión unidimensional que deje al margen, por un lado, la responsabilidad primigenia institucional del Estado en este campo y que lleve, por otro, a la estigmatización de determinados grupos sociales, “criminalizando” la política social. Se trata sin duda y en primer lugar de un problema político que exige estrategias y políticas públicas como premisa mayor para resolver el problema. Las acciones de control y represión de la violencia dentro de un Estado de derecho son complementarias y no incompatibles con aquellas de prevención.
- En el terreno de las políticas públicas, serían tres los escenarios que se vislumbran: el primero, la puesta en marcha de mecanismos no violentos de solución de conflictos propios de una cultura de paz; en segundo lugar, el robustecimiento del Estado de derecho por la vía del sistema de justicia

—el marco normativo, el sistema judicial, las fiscalías, las instituciones de resocialización y rehabilitación del contraventor y delincuente—, librando las batallas contra la violencia en los despachos judiciales y no en la calle; y en tercer lugar, la consecución ex post de la armonía, la paz y la convivencia mediante el ejercicio de la coerción a través de programas focalizados en el aparato del Estado – modernización y fortalecimiento institucional de la policía, y el sistema penitenciario, sin dejar a un lado el papel cada vez más preventivo que se le entrega a las policías comunitarias.

- El andamiaje institucional de la reforma penitenciaria debe estar radicado en instituciones civiles que apunten a la rehabilitación, administradas por esferas de gobierno distintas de la Fuerza Armada y la policía y cuyo objetivo primario sea el fortalecimiento institucional de la administración penitenciaria. La coordinación con otros organismos del sistema de justicia es crítica. La relación entre la administración penitenciaria, los funcionarios penitenciarios y los reclusos es una variable esencial a tomar en cuenta. La formación del personal penitenciario es inexistente, mínima o incorrecta, y requiere de un marco ético claro y un régimen disciplinario que funcione. Ello incidirá en el tratamiento a los internos y redundará en la creación de oportunidades educativas, laborales, culturales y religiosas.

- Como ya parece un lugar común afirmarlo, la principal deficiencia del sector público en esta área es de gestión y capacidad gerencial para controlar y reducir el crimen y el conflicto violento, mucho más que la ausencia de recursos económicos. Y para ello, la cuantificación del fenómeno y una adecuada interpretación de las correlaciones de variables es insustituible, pues resultará inmanejable lo que no es cuantificable y/o adecuadamente interpretado. En síntesis, hay que construir una institucionalidad para la lucha contra la violencia y para la paz y la convivencia basada en información confiable, integral y periódica.
- Finalmente, desde el ángulo de las responsabilidades ciudadanas, la sociedad civil dispone de medios propios e irremplazables para controlar la violencia y sobre todo para prevenirla. La necesidad de políticas de Estado que confieran continuidad y permanencia a las acciones que emprenda la sociedad civil va a ser un dispositivo clave para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos de reforma.

Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso

Notas

- ¹ Sapoznikow, J. Salazar, J. y Carrillo, F. (2000) *Convivencia y Seguridad Ciudadana: un reto a la gobernabilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares
- ² Buvinic, M. y Morrison, A. (1999), *Violence as an Obstacle to Development*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- ³ Gould, J.E. (2006), *High Crime Stifles Latin Economics*. The New York Times, 17 de octubre.
- ⁴ Kaldor, Mary (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquet editores. Ver igualmente los comentarios de la misma autora en el Seminario organizado conjuntamente por Canning House y la Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo para Europa. Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *Seminario sobre Seguridad Ciudadana: Europa y América Latina*, Relatoría del evento, BID, París.
- ⁵ La aparición de bandas y pandillas en algunas ciudades europeas es una muestra muy evidente de la forma como el fenómeno no respeta fronteras. De hecho, la historia de las primeras pandillas se inicia en la ciudad de Los Ángeles y de allí el fenómeno se traslada a Centroamérica.
- ⁶ Ver Rubio, M. (2006) *Maras, Pandillas, Pobreza y Autocontrol*. Estudio presentado para el seminario sobre Maras y Pandillas en Centroamérica, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington
- ⁷ Los procesos de paz y las desmovilizaciones en Centroamérica han dejado paradójicamente un gran número de armas de guerra ahora utilizadas para actividades delictivas. Mesa, Manuela (2006), *Violencia social y globalización en América Latina*. Fundación Carolina. Madrid.
- ⁸ En este campo, el reciente estudio publicado por la Fundación Arias para la Paz es un aporte indiscutible. Ver Fundación Arias para la Paz (2006), *La cara de la violencia urbana en América Central*, San José de Costa Rica.
- ⁹ Carrillo, F. (2001), *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y democracia en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- ¹⁰ Aquí cabría mencionar algunas cautelas que pueden ser necesarias a la hora de promover la participación social en la provisión de seguridad. Por un lado, se ha señalado que el concepto de policía comunitaria puede ser utilizado de manera equivocada por líderes o movimientos populistas para crear grupos de vigilantes de barrio que se toman la justicia por su mano al amparo de las fuerzas de seguridad. Por otro lado, las doctrinas de seguridad nacional no están tan lejos en algunos países de la región, como Guatemala o Perú, donde se han utilizado "patrullas de autodefensa civil" o "rondas campesinas" con propósitos contrainsurgentes, que ha sido difícil dismantelar, y revelan los riesgos que supone el encuadramiento de los civiles en organizaciones paraestatales de seguridad para la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho. La "privatización" de la seguridad es una solución perversa que convierte el remedio en algo peor que la enfermedad.
- ¹¹ Banco Interamericano de Desarrollo (2006), Informe de Progreso Económico y Social. *La Política de las Políticas Públicas*. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University. Cambridge.

Los desafíos del desarrollo sostenible en las economías abiertas de América Latina y el Caribe

Este artículo analiza algunos cambios en las condiciones del entorno internacional que son relevantes para las aspiraciones de desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe, reconociendo que las reglas comerciales son importantes canales de transmisión de esos cambios. Se ha podido constatar que las dinámicas en áreas como la propiedad intelectual, la inversión extranjera directa y el desarrollo de la industria de bienes y servicios ambientales generan oportunidades o dificultades relativamente similares para el desarrollo sostenible en los países de la región, independientemente de las realidades nacionales diferenciadas. Además son temas que contribuyen a explicar no sólo el tipo de inserción internacional y la especialización productiva de los países de América Latina y el Caribe, pero también las opciones para enfrentar nuevos desafíos en materia de transformación productiva, crecimiento, equidad social, desarrollo político-institucional y protección ambiental.

Palabras clave:

Desarrollo sostenible, América Latina y el Caribe, perfil exportador, medio ambiente

This article examines some changes occurring in the international environment that are considered to be relevant for a progressive movement toward sustainable development objectives in Latin American and Caribbean countries, recognizing the importance of trade rules in transmitting these changes. It is quite reasonable to expect that developments in areas like intellectual property rights; foreign investment and the rapid growth of the environmental goods and services market generate similar challenges for sustainable development in the countries of the region, independently of their particular national realities. In addition, these seem to be critical factors that explain, in principle, not only the kind of international trade pattern that has emerged in Latin American and Caribbean countries, but also the available options and policy spaces for addressing challenges related to sustainable pattern of growth, improving social equity, institutional development and environmental protection.

Keywords:

Sustainable Development, Latin America and the Caribbean, trade pattern, environment

Introducción

En un contexto de globalización económica, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un nuevo orden internacional, más complejo, que se caracteriza por integrar nuevas dimen-

siones en los procesos de desarrollo. Entre ellas se encuentran las cuestiones ambientales globales, la sostenibilidad de los modelos de competitividad, la innovación, la equidad en la distribución de la renta, y la gobernabilidad. Ello obliga a definir estrategias de desarrollo

de alcance integral, con objetivos más amplios que en el pasado, que afectan al ámbito internacional. Con ese enfoque, se vuelven anacrónicas las propuestas de desarrollo que excluyen la dimensión ambiental.

Muchas de las transformaciones del contexto internacional, incluidas las que afectan al medio ambiente, se deben esencialmente a los intereses económicos que impulsan los mercados, la actuación de los gobiernos y de la sociedad civil. Esas transformaciones afectan a los países de América Latina y el Caribe principalmente a través de los cambios tecnológicos, en los flujos de comercio y de inversiones, o mediante la armonización de los regímenes de propiedad intelectual. América Latina tampoco es ajena a los nuevos compromisos de cooperación internacional, como el Protocolo de Kyoto o el Convenio sobre Biodiversidad, que responden a la creciente interdependencia y vulnerabilidad ambiental que se deriva del impacto de la actividad humana sobre el medio ambiente global, y sobre la que existen ya abundantes pruebas científicas.

Respecto a los condicionantes económicos, el medio ambiente plantea imperativos adicionales y distintos, en el tiempo y en el espacio. Éstos son de más largo plazo, con características dinámicas y acumulativas, que en la mayoría de los casos no se ven reflejadas en los mercados. Ejemplos de ello son la contaminación del aire, la extinción de especies y la pérdida de biodiversidad, la disminución de

la capa de ozono, o el cambio climático. Por otra parte, la utilización de nuevas tecnologías puede tener un impacto ambiental significativo. Ejemplo de ellos son los nuevos cultivos alimentarios, la llamada ingeniería genética, la introducción de procesos industriales que suponen cambios en la relación insumo-producto, o la utilización de fuentes de energía renovables. En algunos casos, la tecnología podría plantear el riesgo de una mayor presión sobre espacios o ecosistemas frágiles. Pero, al mismo tiempo, el potencial de la tecnología para una gestión adecuada de los ecosistemas, reducir la contaminación, o para lograr una utilización más diversificada de los recursos naturales es hoy mucho mayor que en cualquier momento del pasado.

Por todo ello, es fundamental lograr una mayor comprensión sobre las diferentes formas en las que las actividades económicas tienen un impacto ambiental, así como sobre los vínculos y las dinámicas que impulsan las inversiones, y las relacionan con la tecnología, los servicios, el acceso a los recursos genéticos, la innovación, la industria de bienes y servicios ambientales, la energía, así como los mercados incipientes que están generando los imperativos ambientales globales. Todo ello se refiere a un hecho esencial que subyace al concepto de desarrollo sostenible; se trata del constante proceso de cambio en la interrelación entre el sistema natural y la actividad económica, en la cual las cuestiones señaladas

tienen gran importancia para que el crecimiento económico pueda suministrar los medios tecnológicos, científicos, financieros y organizacionales para lograr la utilización racional y eficiente del sistema natural.

Este artículo intenta analizar algunos cambios en el contexto internacional que son relevantes para las aspiraciones de desarrollo sostenible en los países de la región, reconociendo que las reglas comerciales son importantes canales de transmisión de esos cambios. Se ha podido constatar que las dinámicas que afectan a cuestiones como la propiedad intelectual, la inversión extranjera directa, y el desarrollo de la industria de bienes y servicios ambientales generan oportunidades o dificultades relativamente similares para el desarrollo sostenible en los países de la región, independientemente de las diferentes realidades nacionales. Además, son cuestiones que contribuyen a explicar no sólo la modalidad de inserción internacional y la especialización productiva de los países de América Latina y el Caribe, sino también sus opciones para enfrentar los nuevos desafíos en materia de transformación productiva, crecimiento, equidad social, desarrollo político-institucional y protección ambiental.

En este artículo se han seleccionado los temas antes indicados porque permiten identificar prioridades estratégicas comunes para la toma de decisiones en los países de la región. Una adecuada comprensión de esas

dinámicas y conexiones puede ser clave a la hora de enfrentar el desafío que supone el tránsito desde las actuales estructuras productivas regionales, hacia pautas más competitivos y más sostenibles. Indudablemente, estas cuestiones llaman a la cautela, y desde esa premisa, el propósito de este artículo es arrojar luz sobre algunas conexiones que es importante explorar con más profundidad en la región.

Propiedad intelectual y desarrollo sostenible

En los últimos años, el conocimiento ha adquirido una particular importancia como medio para generar riqueza, incrementar la productividad y generar desarrollo. Este hecho queda reflejado en el aumento de la proporción de los bienes de alta tecnología en el comercio mundial, y en el aumento de los pagos por licencias tecnológicas. Por ejemplo, se estima que los pagos que recibe Estados Unidos en concepto de regalías y comisiones de licencias se multiplicaron por seis entre 1986 y 2003, aumentando de 8.133 millones de dólares a 48.227 millones de dólares. En cambio, los pagos que efectuaron los países de América Latina a Estados Unidos aumentaron de 258 millones de dólares en 1986 a 2.293 millones en 2003, aún cuando sólo representan el 5% del total (Roffe y Santa Cruz, 2006). El informe

sobre Desarrollo Humano de 2005 del Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo (PNUD) destaca que “las empresas de los países desarrollados poseen el 96% de las regalías por patentes y reciben 71.000 millones de dólares al año por este concepto.

Dado que las exportaciones de los países desarrollados se basan crecientemente en conocimiento, no sorprende que las industrias de estos países hayan sido las principales promotoras de que se vincule en la Organización Mundial de Comercio (OMC) la propiedad intelectual y las obligaciones de liberalización comercial. Esta Organización, además, cuenta con un sistema de solución de diferencias ligado a sanciones comerciales. En efecto, la incorporación de la propiedad intelectual a las reglas comerciales fue una respuesta a las demandas de los sectores intensivos en conocimiento, sobre todo de aquellos más sensibles a la propiedad intelectual y de más fácil imitación, tales como la industria químico-farmacéutica, del entretenimiento, y de programas informáticos.

La búsqueda de una armonización global de las normas que regulan el conocimiento y la innovación, y la inclusión de la propiedad intelectual en las reglas comerciales, han dado lugar a un cambio trascendental en el desarrollo de la economía del conocimiento, y han permitido que estas normas afecten también a ámbitos de las políticas de desarrollo que anteriormente se encontraban bajo el dominio

exclusivo de la política doméstica. A ello se le añade que recientemente se ha ampliado el alcance y el ámbito de aplicación de las normas sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual a través de una nueva generación de acuerdos comerciales bilaterales, que actualmente constituyen la expresión más concreta de una armonización profunda en materia de estándares y regímenes de propiedad intelectual (Roffe y Santa Cruz, 2006).

Para los países que son importadores netos de tecnología o de productos asociados a la propiedad intelectual, en los que ésta no tiene ni peso económico, ni tampoco en cuanto a la obtención de patentes, esta cuestión es clave. De hecho, el aumento de las exigencias de los países desarrollados y la ampliación del alcance y ámbito de aplicación de las normas de protección de los derechos de propiedad intelectual sólo contribuyen a aumentar la brecha tecnológica y de conocimiento en las relaciones comerciales de los países de la región con el resto del mundo.

Frente a productos o procesos ambientalmente no deseables, el desarrollo de alternativas ambientalmente más benignas generará, por lo general, los correspondientes derechos de propiedad intelectual. Es decir, en la medida que la respuesta a los problemas ambientales está en el origen y el desarrollo de innovaciones tecnológicas, la estructura actual del régimen de propiedad intelectual y las reglas del comercio internacional han creado oportunida-

des significativas para el innovador, al asegurar los derechos que le permitirán capturar una parte significativa de las rentas asociadas al mejor desempeño ambiental. Esto es un elemento importante en el desarrollo de la industria de bienes y servicios ambientales, al que se hará referencia más adelante.

Sin embargo, la mayor severidad de la protección, la ampliación de las áreas a cubrir obligatoriamente por el régimen de propiedad intelectual, y la extensión del período de protección de las patentes en los acuerdos en esta materia, suponen, en la práctica, importantes limitaciones a la difusión tecnológica. Sus provisiones restringen los tradicionales métodos de ingeniería inversa y otras formas de innovación por imitación; limitan las excepciones a la patentabilidad, lo cual afecta particularmente a los productos farmacéuticos y alimenticios, que tradicionalmente eran parte de las excepciones para los países en desarrollo, e incluso en los desarrollados; y limita las formas de licenciamiento obligatorio. Todo ello dificulta los esfuerzos de los países de América Latina para mejorar sus niveles de desarrollo tecnológico, modernizarse y encauzar un proceso de desarrollo sostenible (CEPAL, 2003).

Cabe recordar que un sistema que contenía excepciones a la patentabilidad fue la práctica de muchos países hoy desarrollados, que lo utilizaron como un instrumento de política para el desarrollo de la industria local, facilitando la

imitación, la adaptación, la ingeniería inversa, que actualmente son prácticas prohibidas por el régimen comercial, pero que en ese entonces permitieron la maduración de sus capacidades y de sus estructuras tecnológicas.

Para los países de América Latina, la capacidad de desarrollar conocimiento, tecnología e innovación y aplicarlo a los recursos biológicos, particularmente la biotecnología, es un imperativo para el desarrollo sostenible, sobre todo teniendo en cuenta su enorme disponibilidad de recursos genéticos y su riqueza en biodiversidad. Sin embargo, y así se ha sugerido los párrafos anteriores, los países de la región no han sido actores importantes en materia de propiedad intelectual, y más bien son sujetos pasivos en tendencias, intereses y preocupaciones definidas fuera de la región.

Sin embargo, con el fin de evitar conflictos con los países exportadores de tecnología, que a su vez son importantes mercados de destino para los productos de exportación de los países de la región, la propiedad intelectual ha sido utilizada a menudo como moneda de cambio para obtener concesiones comerciales que respondían a intereses más inmediatos, con lo cual la presencia de la región en el debate internacional sobre esta cuestión ha sido de carácter reactivo. Había surgido cierto grado en torno a la importancia de los regímenes de propiedad intelectual y las cuestiones relativas a la biodiversidad, los transgénicos, las normas sobre acceso a recursos genéticos,

los conocimientos tradicionales, el principio precautorio y la bioseguridad para el desarrollo sostenible de la región, pero parece haber quedado en segundo plano frente a los intereses comerciales antes citados.

La dirección en la que se está orientando el nuevo paradigma tecno-económico, vinculado a la armonización de los regímenes de propiedad intelectual, la creciente privatización de la ciencia y la innovación tecnológica, y las concentraciones, las fusiones y los acuerdos entre las grandes empresas que realizan investigación y desarrollo (I+D), particularmente en los sectores químico, farmacéutico y biotecnológico, permite anticipar que las ventajas de esta revolución tecnológica tenderán a ser aprovechadas en mayor medida por los países más avanzados. Ello será inevitable, a menos que los países de la región adopten estrategias activas, definidas endógenamente, en función de objetivos compartidos de desarrollo en el ámbito del conocimiento. De lo contrario, la región corre el peligro de concentrar los efectos perversos del nuevo paradigma tecno-económico, tales como una mayor transferencia de ganancias hacia grandes empresas agroquímicas, que tenderán a ejercer un mayor control sobre los productores agropecuarios tradicionales a través de las patentes de las innovaciones biotecnológicas; o una pérdida de diversidad genética en países en los que se originan las especies afectadas por los nuevos desarrollos de la

biotecnología, como lo ilustra el caso del maíz en México (CEPAL, 2002).

Vale la pena añadir que para los productores de productos primarios (*commodities*), la innovación es una tarea más difícil y exigente, debido a que gran parte de ellos se basan en características específicas de minerales o plantas que no pueden ser alteradas ni protegidas por derechos de propiedad intelectual. Es decir, los mercados de *commodities* se caracterizan por el intercambio de bienes que no son diferenciables, en los que no es posible establecer diferencias visibles a partir de su origen o de alguna característica específica del producto. Son excepciones las *commodities* que tienen indicaciones geográficas, que diferencian a un producto y definen su calidad y su reputación, tales como ciertos vinos, el *champagne*, o productos como el café, el té, el yogurt o el tabaco. Las indicaciones geográficas también están protegidas por el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual de la OMC, con lo cual pueden convertirse en poderosos instrumentos de segmentación del mercado y de creación de rentas.

En todo caso, la mayor armonización del régimen de protección a la propiedad intelectual debe llamar a la cautela a los países de la región, ya que podría comprometer la autonomía de las políticas públicas en materia de salud, acceso al conocimiento o protección de los recursos genéticos, y ello podría significar un aumento de los precios de los medicamen-

tos, limitaciones en la disponibilidad de materiales educativos, mayor dependencia de los pequeños agricultores, o problemas de distribución de los beneficios en materia de conocimientos tradicionales. Todas ellas son cuestiones fundamentales para forjar consensos internacionales, como los que se han logrado en torno al desarrollo sostenible y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas.

La inversión extranjera directa y la competitividad en industrias ambientalmente sensibles

El destino sectorial de la inversión, sus características y su papel en materia de transferencia de tecnología son elementos fundamentales a la hora de buscar la transición hacia sistemas productivos menos contaminantes, más intensivos en conocimientos, y que realmente sean un aporte significativo para avanzar hacia pautas de desarrollo más sostenibles en el país receptor de dichas inversiones.

Con frecuencia se argumenta que un régimen estricto de protección a la propiedad intelectual, sumado a estándares sólidos en materia de protección de la inversión, constituyen factores cruciales para la atracción de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el consiguiente desarrollo de sectores más dinámicos e intensivos en conocimiento en el país

receptor. Sobre todo, porque los principales países de origen de la inversión extranjera directa también son origen de las empresas que lideran la actividad internacional de obtención de patentes, y también son los líderes en materia de exportaciones de tecnología, en particular en las tecnologías y equipos procedentes de la industria de bienes y servicios ambientales, a la que se hará referencia más adelante.

La bibliografía sobre esta materia ha reconocido que la protección a la propiedad intelectual puede tener un papel importante en la atracción de inversión extranjera directa, pero en América Latina hay pruebas que parecen indicar que son otros los factores determinantes en las decisiones relativas a la cantidad y la calidad de la inversión, tales como la disponibilidad de recursos naturales, el tamaño de mercado, los costes de transacción, y otros factores de coste. La propiedad intelectual sólo sería un elemento decisivo para las inversiones en sectores sensibles a ésta, como podrían ser las inversiones en la industria química, informática y farmacéutica. Es más, la inversión en los sectores de la industria extractiva e intensiva en recursos naturales, de transporte y maquinaria en nada se verían afectados por el régimen de protección intelectual vigente en el país en cuestión (OCDE, 2003).

Por otra parte, la tendencia actual a una mayor armonización de las normas en esta materia podría anular la importancia del régimen de propiedad intelectual como elemento determinante para la localización de la inversión

extranjera directa y la transferencia de tecnología. Incluso hay pruebas que indican que una protección más estricta de la propiedad intelectual permitiría a la empresa extranjera no tener presencia local y satisfacer el mercado en cuestión vía exportaciones. Por ejemplo, cuando Chile adoptó en 1991 una nueva ley de patentes, otorgando protección a los productos farmacéuticos, dos importantes empresas transnacionales decidieron cerrar sus plantas en el país en menos de un año (Roffe y Santa Cruz, 2006).

Aún cuando no se dispone de suficiente evidencia empírica sobre esta materia, en todo caso parecería que un reforzamiento de la protección a la propiedad intelectual no es necesariamente un elemento determinante que conduzca a aumentar las inversiones en sectores intensivos en conocimiento, o a mejorar la calidad y transferencia de tecnología de la inversión extranjera directa. Menos aún, en sectores de recursos naturales que han sido un importante destino para la inversión en los países de Sudamérica.

Es difícil conocer con precisión el impacto ambiental de la inversión extranjera directa, pero se sabe que ha jugado un papel crucial a la hora de definir grandes proyectos de exportación de bienes basados en recursos naturales, y que es un factor determinante de la trayectoria crecientemente competitiva de las industrias intensivas en dichos recursos, lo cual aumenta el costo de oportunidad de mantener los recursos naturales sin explotar,

incrementando la presión sobre ellos.

En efecto, la reasignación de recursos que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región a raíz de las reformas económicas de las últimas décadas significó, en muchos casos, un estímulo a la inversión, la producción y la exportación de productos que implican el uso intensivo de recursos naturales. De esta manera, surgieron poderosas fuerzas económicas que llevaron a varios países a una tasa de explotación de los recursos naturales mayor que su ritmo natural de regeneración (CEPAL, 2002). Es más, el tipo de asignación de recursos que tuvo lugar en la mayoría de los países de América Latina durante la década de los noventa parece indicar que el patrón de crecimiento exportador no ha seguido un rumbo ambientalmente sostenible (Schaper y Onffroy de Verez, 2001).

Los datos ambientales disponibles para realizar un análisis sobre el impacto ambiental del sector exportador son escasos, y en muchos casos de dudosa calidad, pero se puede recurrir a la información referida a las transformaciones que se han producido en el perfil exportador de los países, en función de las características ambientales que le son propias a dicho sector.

Para aproximarse a esta cuestión, se puede partir del análisis de la evolución del volumen exportado y de la competitividad de industrias que son ambientalmente sensibles. Se trata de aquellas que han incurrido —en Estados Unidos y en otros países de la Organización de

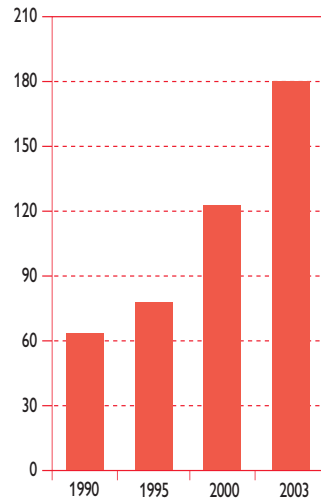
Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)—, en los mayores gastos de control y reducción de la contaminación por unidad de producto y que se distinguen por presentar las mayores intensidades de emisiones a los distintos medios (aire, agua, suelo) por unidad de producto.

Este grupo incluye las industrias del hierro y el acero, los metales no ferrosos, los químicos industriales, la pulpa y el papel, y los minerales no metálicos, que además de ser industrias intensivas en contaminación, son casi siempre sectores también intensivos en energía y capital (Mani y Wheeler, 1997). De ahí que la localización de la producción de las industrias ambientalmente sensibles también se explica por la evolución de los precios relativos de esos factores productivos.

Con es eanálisis no se pretende lograr una estimación precisa de los impactos ambientales reales, pero permite constatar que en un gran número de países en la región el perfil exportador se caracteriza por un aumento en el volumen exportado y una creciente especialización y competitividad en industrias ambientalmente sensibles. Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante el período que se extiende de 1990 a 2003 el volumen exportado de este tipo de industrias se triplicó en los países de América Latina y el Caribe (véase gráfico 1). Ello es importante porque el aumento del volumen de sectores con reconocido impacto ambiental es un indicador del impacto físico sobre el entorno natural.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: Exportaciones totales de industrias ambientalmente sensibles
(Millones de toneladas)



Fuente: CEPAL, Naciones Unidas.

Por otra parte, se constata que los principales mercados de destino del volumen exportado por este grupo de industrias son los de los países industrializados, y particularmente el de América del Norte (Canadá y Estados Unidos), y puede ser importante tener en cuenta este hecho a la hora de negociar acuerdos bilaterales con dichos países (véase gráfico 2).

No cabe duda de que existe una gran heterogeneidad d esituaciones en cuanto a la importancia de este grupo de industrias ambientalmente sensibles en el total exportado. Tal como se puede ver en el cuadro 1, los países donde la incidencia de estas industrias es mayor son Jamaica, Trinidad y Tobago y Chile.

Cuadro 1

Participación de las industrias ambientalmente sensibles en el total exportado, 2003-2004
(En porcentaje)

Jamaica	63,0
Trinidad y Tobago	55,0
Chile	45,4
Barbados	38,0
Venezuela	36,1
El Salvador	25,2
Colombia	19,0
Argentina	18,0
Guatemala	13,6
Uruguay	10,5
Bolivia	10,2
México	7,9

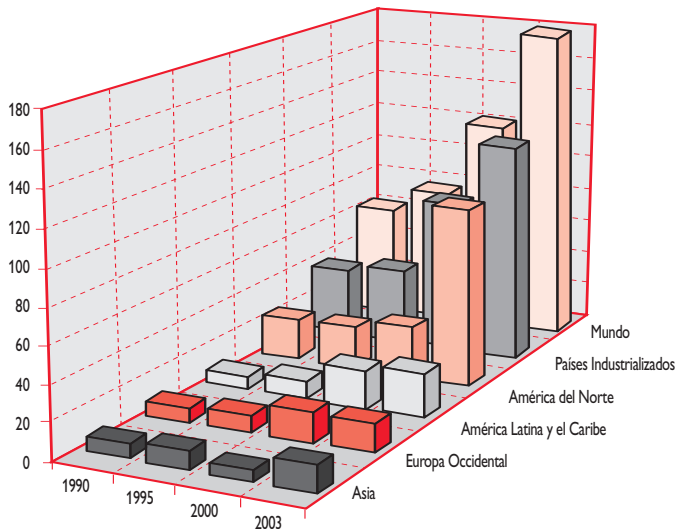
Fuente: CEPAL, Naciones Unidas.

Para tener un panorama más completo sobre la evolución competitiva de este grupo de industrias, se recurre a un indicador de la competitividad en los mercados internacionales, el índice de la Ventaja Comparativa Revelada (VCR) de un país o grupo de países¹. Si su valor es menor a la unidad, significa que el país no es competitivo en el comercio del producto o grupo de productos en cuestión; por otro lado, si su valor excede la unidad indica que el país es competitivo en los mercados mundiales de ese producto o sector.

Los resultados del cuadro 2 indican que, en promedio, la región es muy competitiva en los mercados internacionales en el grupo de industrias ambientalmente sensibles, y que

Gráfico 2

América Latina y el Caribe: volúmenes de exportaciones de industrias ambientalmente sensibles hacia distintos mercados de destino (Millones de toneladas)



Fuente: CEPAL, Naciones Unidas.

esa competitividad se ha mantenido relativamente estable en el tiempo.

Cuadro 2

Índice de la VCR de América Latina y el Caribe en el grupo de industrias ambientalmente sensibles²

1990	1995	2000	2004
1,4	1,3	1,4	1,3

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas.

Cabe destacar, además, que menos de un 10% del grupo de industrias ambientalmente sensibles en las que los países de la región son competitivos (con $VCR > 1$), están dentro del grupo de industrias dinámicas en el comercio mundial; es decir, de las industrias que aumentaron su participación en el mercado de los países de la OCDE. El cuadro 3 ilustra este hecho mostrando que la región ha aumentado su competitividad en rubros no dinámicos en los mercados de la OCDE entre 1990 y 2004.

Este conjunto de resultados en la evolución del perfil exportador parecen indicar que para garantizar la sostenibilidad del patrón exportador de la región, es preciso movilizar inversiones hacia sectores productivos de crecimiento más dinámico, que combinen innovación tecnológica y valor agregado, para disminuir los impactos ambientales y promover esquemas productivos menos intensivos en recursos naturales, energía y contaminación.

Cuadro 3

Participación de industrias ambientalmente sensibles en las corrientes dinámicas y no dinámicas del comercio internacional (En porcentaje)

	1990	2004
Dinámicas	10,3	7,0
No dinámicas	89,7	93,0

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas.

Por otra parte, es motivo de preocupación que la estructura exportadora de la región sea ambientalmente vulnerable, no sólo porque con el aumento del volumen de recursos naturales exportado se pone en riesgo la continuidad misma de la base productiva, sino también debido a que los mercados internacionales van teniendo mayores exigencias ambientales. El aumento de las exportaciones y la competitividad de la región en industrias ambientalmente sensibles lleva implícito un mayor costo ambiental, sobre todo si va acompañado de un retroceso en la especialización exportadora en productos con mayor contenido en conocimiento e innovación.

Una rápida revisión del destino sectorial de la inversión extranjera directa en los países de la región para los que se dispone de información (véase el cuadro 4), indica que en algunos de ellos el flujo de inversión extranjera directa ha cumplido un papel relevante a la hora de explicar las condiciones de competitividad en los mercados mundiales de los sectores ambientalmente sensibles. De ahí la importancia de mantener los márgenes de

maniobra relacionados con las políticas activas y las señales económicas que permitan movilizar inversiones hacia sectores con menor impacto ambiental, menos intensivos en energía y más intensivos en mano de obra calificada. Políticas como, por ejemplo, el establecimiento de requisitos de desempeño o la inclusión de provisiones en esta materia en los acuerdos bilaterales de inversión.

Cuadro 4
La inversión extranjera directa
en industrias ambientalmente sensibles
(Millones de dólares y porcentaje del total de la IED)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Brasil	606	1.032	741	2.132	2.117	3.820	2.520
	6,3	5,9	2,8	6,8	6,3	18,1	13,5
Bolivia	73,1	325,8	500,1	407,2	410,1	442,6	519,4
	17,1	38,1	48,7	40,3	49,2	53,1	49,7
Chile	1.586,5	2.074,2	2.855,9	1.611,8	414,6	1.549,3	2.110,8
	32,8	39,7	47,8	17,7	13,8	31,9	63,5
Ecuador	302	555,3	753,6	602,9	680,4	1.119,9	1.062,6
	60,4	76,7	86,6	93,0	94,5	84,2	83,3
Trinidad y Tobago	322,9	949,9	587,5	451,9			
	90,6	95,0	80,3	70,3			
Venezuela	1.087	3.164	1.731	2.045	1.354	2.204	541
	49,8	57,2	38,5	62,2	30,3	63,9	39,5
México	1.635,2	1.054,7	1.267	1.580,1	1.925,8	510,8	
	16,4	7,3	10,3	12,3	12,5	2,0	
Perú	131,9	88,8	140,9	281	34,9		
	11,3	8,51	7,7	20,1	2,4		

Fuente:UNCTAD.

La industria de bienes y servicios ambientales, la pequeña y mediana empresa (PYME) y el desarrollo sostenible

América Latina y el Caribe es un mercado en expansión para la industria de los bienes y servicios ambientales³, principalmente por sus carencias en materia de infraestructura ambiental, asociadas al crecimiento demográfico y la alta densidad urbana que caracterizan la región. Se trata, además, de un mercado que comienza a responder a los nuevos marcos regulatorios y a una mayor preferencia social a favor de la protección ambiental. Este hecho es más pronunciado en los países con una especialización exportadora centrada en industrias ambientalmente sensibles, que deberán enfrentar crecientes exigencias ambientales en los mercados internacionales.

Se trata de un mercado muy dinámico, cuyo tamaño a nivel mundial representaba en el año 2001 548.000 millones de dólares (CCA, 2004). Esta cifra es equivalente a la de la industria farmacéutica o de las tecnologías de información. Actualmente está dominado en un 84% por los países desarrollados, pero en estos últimos registra un crecimiento de 1,6 %, respecto a un crecimiento del 8% en los países en desarrollo.

No cabe duda que el aumento de la demanda guarda una estrecha relación con el establecimiento de estándares y normas

ambientales más estrictos en todo el mundo. Hasta hace poco éste no era considerado un tema de negociación, por tratarse de un sector que en los países desarrollados no se orientaba inicialmente a la exportación. Sin embargo, la tendencia a la convergencia normativa a nivel mundial, aunada a una situación de madurez, y por lo tanto de tasas de crecimiento cada vez menores en los países desarrollados, son hechos que han llevado a que la industria busque promover nuevos mercados y se oriente progresivamente hacia la exportación.

Por todo ello, la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, reunida en Qatar en Noviembre del 2001, acordó negociar “la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales”⁴ reconociendo la importancia de liberalizar el comercio de este sector.

Ello significa que los países desarrollados están otorgando mayor importancia a las exportaciones de bienes y servicios ambientales, y con ello, a la necesidad de abrir nuevos mercados para dicha industria. Para los países de América Latina, ello implica adoptar una actitud de cautela, en cuanto a establecer algunos “frenos” regulatorios que permitan proteger, en principio, el adecuado desarrollo del sector doméstico capaz de ofrecer bienes y servicios ambientales, de los que en la actualidad son importadores netos, dado el enorme potencial de crecimiento de esta industria, y

las posibilidades para el desarrollo sostenible que encierra este sector.

Sabemos que todos los países de la región comparten, en mayor o menor grado, los mismos problemas de contaminación por emisiones al aire, falta de tratamiento de aguas, carencias de equipos para el tratamiento de residuos peligrosos, problemas con los residuos sólidos y líquidos. Estos problemas se vuelven cada vez más visibles en un marco en el que se pretende el desarrollo sostenible de la actividad industrial. En la medida que exista una creciente presión sobre las empresas (incluida las PYME) para que éstas reduzcan sus emisiones contaminantes, también habrá una creciente necesidad de tecnologías, equipos y servicios ambientales.

Las PYME son una realidad económica y socialmente relevante en todos los países de la región, no solo por su aporte a la producción y a la generación de empleo, sino también por su relevancia en el tejido económico-social, y por su potencial contribución al desarrollo sostenible. Sin embargo, este importante actor económico y social ha debido enfrentar nuevas reglas de juego, y una presencia del Estado más reducida y de distinta naturaleza, que en muchos casos ha contribuido a reducir su capacidad productiva, a grandes dificultades financieras, e incluso a la quiebra de muchas de ellas.

Por otra parte, no cabe duda de que también es la PYME la empresa más vulnerable frente a la confluencia de las exigencias

ambientales en los mercados internacionales, y las presiones sociales y regulatorias en el ámbito nacional, ya sea porque no cuenta con el acceso a las nuevas tecnologías, o porque tiene escasa información para desarrollar estrategias efectivas que permitan estructurar sus procesos y productos en función de un mejor desempeño ambiental.

Por lo tanto, se requieren políticas activas que permitan promover el desarrollo de la oferta nacional de bienes y servicios ambientales con el fin de convertirlos en nuevas ramas de la economía, lo que también coadyuvará a reducir los problemas, rezagos, y las necesidades ambientales de los países de la región. Y en la medida que se vayan generando cambios en la regulación y en el aprovechamiento de oportunidades fiscales y financieras, se podría dar un importante impulso al crecimiento del sector. Lo que supone oportunidades que también pueden ser exploradas por las PYME.

A partir del reconocimiento de que existe una creciente demanda de bienes y servicios ambientales a nivel nacional y local y, por otro lado, una creciente presión sobre la PYME para que mejore su competitividad y su desempeño ambiental, la incorporación de mejores prácticas ambientales, con herramientas de política e incentivos adecuados, no sólo es rentable para la empresa, sino para la economía en general, contribuyendo a reforzar positivamente la interrelación del desempeño

ambiental con el desempeño económico (CEPAL, 2006).

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2006) *Las pymes en el mercado de bienes y servicios ambientales: identificación de oportunidades, políticas e instrumentos. Estudios de caso: Argentina, Chile, Colombia y México*, Santiago de Chile, LC/W.42.
- (2003), América Latina y el Caribe: de una Estrategia de Comercio y Medio Ambiente a una Estrategia de Comercio para el Desarrollo Sostenible. LC/R.2104
- (2002), Globalización y Desarrollo, Santiago de Chile.
- CCA Comisión para la Cooperación Ambiental (2004), Análisis del Comercio de Bienes y Servicios Ambientales en la Región del TLCAN, Montreal, Canadá
- Mani M y Wheeler D. (1997), “In search of Pollution Havens? Dirty Industry in the World Economy, 1960-1995”, Banco Mundial.
- OCDE (2003), “The impact of Trade-Related Intellectual Property Rights on Trade and Foreign Direct Investment in Developing Countries, Working Party of the Trade Committee, TD/TCWP(2002)42/Final”.
- PNUD (2005), “Informe sobre Desarrollo Humano 2005: la Cooperación Internacional ante una Encrucijada”.
- Roffe P. y Santa Cruz M. (2006), “Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados”, CEPAL.
- Schaper M. y Onffroy de Verez V. (2001), Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999), Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 46.

Notas

- ¹ El índice de la VCR se calcula como $VCR_{ij} = (X_{ji}/X_{jt})/(X_{it}/X_{tw})$, donde j = un producto o industria, i = país, w = el mundo y t = total. El índice mide cambios en la participación de las exportaciones de un país en un producto j en las exportaciones mundiales de ese producto j, comparándolo con cambios en la participación de las exportaciones totales del país en las exportaciones totales mundiales, es decir, teniendo en cuenta el peso relativo por el tamaño del país. Si la $VCR > 1$, el país posee ventaja comparativa en el producto, es decir su participación en el mercado mundial de ese producto es superior a su participación total en las exportaciones mundiales. Si el índice de la $VCR < 1$, el país carece de ventaja comparativa en ese producto.
- ² Excluye México por la importancia de la maquila en el comercio.
- ³ Se utiliza la definición de la OCDE, que describe la industria ambiental como “las actividades que producen bienes y servicios para medir, prevenir, limitar, minimizar o reparar los daños ocasionados al agua, la atmósfera o el suelo, así como los problemas relacionados con los desechos, el ruido y los ecosistemas.” La industria ambiental incluye: el agua potable; el tratamiento de aguas residuales; la lucha contra la contaminación; la gestión de los residuos; el saneamiento ambiental; los servicios relacionados con el cumplimiento con la legislación ambiental; los bienes ambientales y servicios complementarios. Sin embargo, no existe una definición acordada internacionalmente
- ⁴ Párrafo 31 (III) de la Declaración Ministerial de Doha

Segunda parte:
Perspectivas nacionales

La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos preferenciales: Balance y perspectivas

El artículo analiza las principales cuestiones presentes en la agenda brasileña de negociaciones. El principal argumento es que no ha habido una ruptura en la agenda de acuerdos brasileños a lo largo del periodo 1994-2006. La agenda es influida, entre tanto, por el debate que siguió a los efectos del proceso de liberalización económica. Se destaca especialmente la experiencia de MERCOSUR y de los dilemas de la integración sudamericana. Los problemas de la Ronda de Doha sugieren la creciente importancia de los acuerdos preferenciales. En el caso brasileño, el carácter multilateral del comercio brasileño sugiere que es aconsejable continuar manteniendo la agenda de acuerdos preferenciales en una escala multilateral. La prioridad conferida a la integración sudamericana no es incompatible con acuerdos con los países desarrollados.

Palabras clave:

Integración regional, Mercosur, Brasil, comercio, acuerdos preferenciales, política exterior, Comunidad Sudamericana de Naciones

The article analyses the main issues presets in the brazilian agenda of trade negotiations. The key message is that there wasn't a rupture in the agenda of agreements pursued by Brazil in the years 1994-2006. This agenda has been influenced by the discussion about the consequences of the process of economic liberalisation. The article also highlights the experience of Mercosur and the dilemmas of the south-american integration.

Keywords:

Regional integration, Mercosur, Brazil, trade, preferential agreements, foreign policy, South American Community of Nations

Introdução

O sistema multilateral de comércio convive com a proliferação de acordos preferenciais de comércio bilaterais e regionais.

O Brasil apresenta uma agenda ampla de negociações comerciais, que pode ser dividida em cinco grupos. O primeiro refere-se ao projeto de formação de um mercado comum,

o Mercado Comum do Sul (Mercosul) com a Argentina, Paraguai e Uruguai e, que a partir de 2006 incorporou a Venezuela. O segundo está associado à integração sul-americana expresso na criação da Comunidade Sul Americana das Nações (Casa), anunciada em 2004. O terceiro é composto pelos acordos com países em desenvolvimento não sul-americanos, no contexto de um diálogo Sul-

Sul, em especial a proposta de uma área de livre comércio com a Índia e com a África do Sul. O quarto integra os acordos com os países desenvolvidos, Estados Unidos e a União Européia. O quinto agrega acordos com diferentes graus de importância na agenda brasileira. São destacadas as negociações com o México, seguidas de um grupo que engloba Egito, Marrocos, Israel e países do Conselho do Golfo Árabe.

Qual deve ser a prioridade dos acordos, quais os ganhos e benefícios em cada acordo, quais são os compromissos que o governo deve assumir em cada acordo são questões presentes no debate brasileiro, desde meados da década de 90.

A criação de um mercado comum integrado pelos países membros do Mercosul é uma meta distante. É preciso definir o que significa o projeto da integração sul-americana, quando alguns países da região já assinaram acordos de livre comércio com os Estados Unidos. Os acordos de preferências comerciais assinados com a Índia e a África do Sul abrangem poucos produtos. Os acordos com os Estados Unidos e a União Européia estão em compasso de espera. No quinto grupo de acordos, o principal tema é a negociação com o México, ainda não resolvida para a formação de uma área plena de livre comércio.

As motivações para a escolha dos parceiros nos acordos e a abrangência dos compromissos estão associadas a objetivos políticos e

econômicos das agendas governamentais de cada país. A agenda brasileira segue esses princípios. No entanto, a avaliação entre compromissos da agenda de negociações e os resultados alcançados sugerem alguns dilemas nos processo de integração brasileira.

O caráter multilateral do comércio brasileiro exclui a identificação de um único parceiro e/ou conjunto de parceiros que possam assegurar o dinamismo do comércio exterior brasileiro. Em princípio, há uma variedade de opções na definição da hierarquia de prioridades da agenda brasileira. Logo, o papel que os diferentes acordos possam ter nas estratégias de desenvolvimento do país e a avaliação dos custos e benefícios políticos e econômicos de cada acordo influenciam nas negociações comerciais.

O objetivo do texto é apresentar quais são as principais questões presentes no debate brasileiro sobre a agenda de acordos comerciais do país. A primeira seção apresenta o quadro referencial dos principais temas que influenciam o debate. A segunda seção avalia as perspectivas do atual quadro negociador dos acordos. É conferida especial ênfase ao Mercosul e ao projeto de integração sul-americana. A terceira seção conclui o texto.

Alguns esclarecimentos prévios são necessários. O Brasil é membro da união aduaneira do Mercosul. Logo, acordos comerciais com países não membros da união são negociados, em princípio pelo Mercosul. A

análise apresentada se refere aos interesses brasileiros nas negociações. Em adição, o texto não é uma resenha da literatura teórica ou empírica sobre o debate brasileiro. A contribuição da autora é uma reflexão sobre a agenda brasileira de acordos preferenciais

Principais Questões no Debate Sobre os Acordos Comerciais.

O quadro referencial geral da análise é a literatura econômica sobre acordos comerciais. Logo é analisado, em primeiro lugar, o debate sobre os ganhos dos efeitos alocativos dos acordos comerciais (efeitos estáticos) dos acordos comerciais do Brasil. A questão central na avaliação de acordos está associada, entretanto, ao papel que esses efeitos podem desempenhar nas trajetórias de crescimento e desenvolvimento dos países, o que requer a avaliação política e econômica das estratégias de desenvolvimento dos países (efeitos dinâmicos).

Os Efeitos Estáticos

Na literatura econômica, a análise sobre acordos preferenciais de comércio parte da análise de Viner sobre os efeitos estáticos de criação e desvio de comércio no bem estar econômico dos países. A inclusão de novas hipóteses na análise desses efeitos e a consideração dos efeitos dinâmicos na análise

dos acordos comerciais levou a uma reavaliação da importância dos conceitos de Viner. Algumas questões gerais, entretanto, permanecem no debate teórico e influenciam a avaliação dos acordos preferenciais de comércio.

Acordos preferenciais de comércio dependem da estrutura de comércio dos países. É esperado que sejam priorizados acordos com países que apresentem uma participação elevada na pauta comercial do país. Há menor probabilidade de desvios de comércio.

A pauta de comércio exterior brasileira de mercadorias não sugere um parceiro a ser priorizado na agenda de acordos comerciais. No ano de 2005, os dados por países/regiões na participação da corrente de comércio (exportações mais importações) do Brasil mostram os seguintes resultados: Estados Unidos (18,3%); União Européia (23,3%); países sul-americanos (16,6%); e, Ásia (18,5%). Os principais mercados dos países desenvolvidos registraram um percentual de 46,7% na corrente de comércio brasileira e os países em desenvolvimento de 46,3%¹.

A composição das pautas comerciais tem influência na análise dos possíveis ganhos dos acordos. A composição da pauta brasileira de comércio exterior não apresenta mudanças significativas, desde a década de 90. No ano de 2005, a participação de produtos manufaturados nas exportações foi de 55%, de semimanufaturados de 13,5% e de básicos (*commodities* primárias agropecuárias e minerais)

de 29,3%. Nas importações, predominam os produtos manufaturados (participação de 77,2%), seguido de produtos básicos (17,4%) e semimanufaturados (4,3%).

A composição da pauta difere, entretanto, por mercados. Os países da Aladi (Associação Latino Americana de Integração), seguida dos Estados Unidos são os principais destinos das exportações de manufaturas brasileiras². No entanto há uma diferença de 10 pontos percentuais entre a participação da Aladi e dos Estados Unidos³. Os mercados da União Européia e da Ásia explicam mais de 50% das exportações de produtos básicos e, no caso, de semimanufaturados esses dois mercados mais o dos Estados Unidos são responsáveis por mais de 60% das vendas de semimanufaturados. As importações de manufaturas estão concentradas nos mercados da União Européia, Ásia e Estados Unidos, a de básicos nos mercados da África e Aladi e a de semimanufaturados na Aladi e demais países⁴.

A heterogeneidade da composição da pauta sugere interesses distintos nas negociações.

Nas negociações de acordos Norte-Sul, o setor de *agribusiness* privilegia o tema de acesso preferencial aos mercados dos países desenvolvidos. O Brasil é um dos principais exportadores mundiais de produtos agropecuários, que são os produtos que fazem parte do principal núcleo das políticas protecionistas dos países desenvolvidos. O setor industrial tende a uma postura mais

defensiva e privilegia o tema do impacto das importações na produção doméstica. Nos acordos com países em desenvolvimento, os setores industriais e agrícolas partilham o interesse de ganhos de mercados para exportações. A questão dos impactos da concorrência com a produção doméstica é analisada caso a caso⁵.

Acordos de liberalização comercial multilateral ou de caráter preferencial não são neutros do ponto de vista distributivo. A estrutura de preços relativos que define a alocação de recursos muda com as alterações da estrutura de tarifas de importações do país. A primeira percepção do debate brasileiro está associada aos efeitos estáticos na alocação de recursos de ganhos e perdas dos acordos comerciais. No entanto, do ponto de vista dos governos, a avaliação dos acordos deve privilegiar o efeito líquido sobre a economia e dos custos de ajustamento dos setores “perdedores”. Um tema que é enfatizado no debate brasileiro em relação aos efeitos estáticos dos acordos com países desenvolvidos.

Modelos de equilíbrio geral permitem estimar os efeitos estáticos sobre o bem estar líquido (entendido como valor adicionado) de um país em função dos acordos comerciais. Vários estudos foram realizados para o caso brasileiro em relação aos efeitos de um acordo com os Estados Unidos ou a União Européia. De forma geral, concluem que o

efeito é positivo para o Brasil. Entretanto os maiores ganhos estão associados aos setores agropecuários e minerais e seus produtos manufaturados e há perdas de valor adicionado nos setores industriais não tradicionais, como o complexo eletro-eletrônico e bens de capital (Pereira 2000). Em adição, a utilização desses modelos na avaliação dos impactos dos acordos sobre a distribuição de renda, mostra ganhos para os fatores associados ao setor agrícola e perdas para alguns segmentos dos setores urbanos.

Esses são resultados esperados, pois são consideradas apenas as vantagens comparativas do Brasil que refletem o quadro “estático” das relações comerciais do país.

Efeitos Dinâmicos

Os temas da agenda brasileira de acordos comerciais não apresentam, em princípio, novas questões. A questão sobre a divisão de ganhos e perdas setoriais, os efeitos dinâmicos dos acordos através dos fluxos de investimentos e a relação custo/benefício de adesão a marcos regulatórios são questões presentes em todos os debates sobre a agenda de acordos preferenciais nos países latinos. A literatura econômica sobre as evidências empíricas sugere que não há uma garantia que a liberalização comercial promova crescimento econômico. No entanto, num mundo onde proliferam acordos comerciais preferenciais, esses podem ser identificados como um dos

fatores que influenciam a concorrência das empresas no comércio mundial. E, mais importante, acordos preferenciais passam a ser avaliados a partir das percepções dos governos quanto à contribuição dos acordos nas suas estratégias de “inserção competitiva”.

Mesmo privilegiando os resultados da teoria de comércio internacional tradicional – no longo prazo, os países ganham com acordos de liberalização – é preciso considerar os custos de ajustamento dos setores na fase de transição. O “sucesso” de políticas de liberalização é influenciado por questões de estabilidade macroeconômica e condições domésticas de infra-estrutura física e social.

Qual a relação desses temas com os acordos preferenciais de comércio da agenda brasileira?

Num primeiro momento, os acordos comerciais englobam os mesmos temas do debate sobre processos de liberalização. No entanto, há uma diferença fundamental no contexto dos efeitos dinâmicos. Quais são os acordos que minimizam os custos de ajustamento? Quais são os acordos que maximizam as oportunidades de crescimento do país?

Essas respostas dependem da escolha de parceiros, do grau de cobertura dos temas negociados e da possível influência dos acordos nas estratégias de desenvolvimento econômico.

Uma visão simplista ilustra o tema

abordado no debate brasileiro. O Chile é um dos países sul-americanos que mais realiza acordos comerciais. A tarifa de importações do país é baixa e igual para todos os produtos, o que facilita as negociações de liberalização comercial. Em adição, a tarifa uniforme sugere que a política comercial não é um dos instrumentos elegidos para possíveis mudanças nas vantagens comparativas dinâmicas do país. Os Estados Unidos são um “parceiro natural”, não apenas em termos geográficos, mas principalmente pela sua presença dominante nos fluxos de comércio exterior do México. Após a assinatura do Tratado de Livre Comércio da América do Norte de 1994, a agenda de novos acordos do México, pode ser entendida, como parte de uma estratégia de diversificação da pauta de comércio exterior, no intuito de atenuar o peso da economia norte-americana. Colômbia e Peru negociaram um acordo de livre comércio com os Estados Unidos para assegurarem as suas preferências no âmbito “*Andean Trade Promotion And Drug Eradiction Act*”. Em adição, os compromissos assumidos nas áreas de investimentos, serviços, direitos de propriedade intelectual, são percebidos como fatores importantes para a atração de investimentos estadunidenses. A agenda de acordos preferenciais dos Estados Unidos estaria associada, segundo Bhagwati (1996) à obtenção de marcos regulatórios, que não são consensuais nas negociações multilaterais.

A versão simplista ignora o debate

doméstico, o nível de consenso nas sociedades dos países citados e as motivações na definição das agendas dos acordos comerciais. De forma geral, entretanto, é possível identificar alguns temas que orientam as agendas comerciais dos países. No caso brasileiro, o principal argumento da reflexão proposta é que há um relativo consenso quanto ao escopo da agenda brasileira de negociações. É uma agenda que deve ter um caráter multilateral, em função da diversificação da pauta de comércio exterior brasileira. No entanto, o consenso diminui quando são analisados os benefícios/custos de cada negociação e, logo, dos compromissos que o país está disposto a assumir em cada acordo. É consensual a importância dos acordos como estratégias de acesso a mercados, mas não é consensual o papel dos acordos na estratégia geral da política de comércio exterior brasileira.

A falta de consenso é influenciada, em parte, pela experiência da década de 90. O Brasil fez uma reforma tarifária que reduziu a tarifa média de importações de 44% para 12,7%, entre 1989 e 1994. Empresas estatais foram privatizadas e o compromisso da Rodada Uruguaí nas áreas de investimentos, subsídios industriais e direitos de propriedade intelectual foi interpretado como concessões na harmonização de regras globalizadas que iriam beneficiar o país.

Os resultados das reformas da década de 90 não se traduziram em um período de crescimento econômico. A taxa média de

crescimento anual do produto brasileiro entre 1994 e 2000 foi de 2,6%. Em adição, as crises dos mercados emergentes na segunda metade da década de 90 afetaram as expectativas otimistas de entrada de capital estrangeiro no país. O tema da vulnerabilidade externa identificado com o aumento do saldo deficitário em transações correntes do balanço de pagamentos ganhou destaque no debate brasileiro. Não havia garantias que o saldo deficitário seria coberto pelos capitais externos. O saldo deficitário em transações correntes aumentou de US\$ 1.153 milhões para US\$ 33.829 milhões entre 1994 e 1998, acompanhado pela reversão de um saldo superavitário na balança comercial de US\$ 10.466 milhões para um saldo deficitário de US\$ 6.574 milhões.

A relação entre a liberalização comercial e o desempenho econômico do país e, de forma geral, das mudanças identificadas com a “agenda liberal” é tema sujeito a controvérsia na literatura econômica (Pereira 2006). Não obstante, a experiência da década de 90 acirrou o debate dos benefícios da abertura comercial e de adesão a regras percebidas como restritivas para a escolha de instrumentos de políticas de desenvolvimento.

Um outro fator que ilustra a falta de consenso é o debate sobre os efeitos dos acordos sobre o volume dos investimentos e sua alocação.

No caso brasileiro, por exemplo, é

debatido se um acordo de livre comércio com os Estados Unidos, é positivo ou não para os investimentos. O debate brasileiro parte da avaliação de duas posições extremas. De um lado, a plena abertura da economia brasileira poderia levar a uma substituição de investimentos associados aos setores de maior valor adicionado por importações estadunidenses. Em adição, as regras negociadas sobre investimentos retirariam a autonomia das políticas governamentais na orientação de investimentos percebidos como estratégicos para o desenvolvimento nacional. Por outro lado, a outra visão destaca que o acordo garante um marco estável e propício aos investimentos. O mercado interno brasileiro é grande para garantir a atração dos investimentos e não haveria risco de “desindustrialização” do país. Já no caso de acordos com países em desenvolvimento é possível explorar estratégias comuns de investimentos e são abertas oportunidades para a internacionalização das empresas brasileiras.

Essas questões gerais teriam levado ao governo, que assumiu a presidência em 2003, a privilegiar a agenda sul-americana de integração. E, mais ainda, a agenda comercial passa a ser utilizada, muitas vezes, como instrumento político, em detrimento dos interesses econômicos do país. Essa interpretação está presente no atual debate brasileiro. Não se considera que houve uma

ruptura, em relação à agenda de política de comércio exterior dos anos de 1994/2002. O tema dos compromissos com uma maior abertura comercial já eram parte do debate, assim como de adesão a regras percebidas como OMC *plus* (Organização Mundial do Comércio). A seção seguinte apresenta um balanço do atual quadro negociador dos principais acordos.

Principais Aspectos do Quadro Negociador e Perspectivas

No ano de 1998, as perspectivas em relação ao quadro negociador dos acordos comerciais brasileiro podiam ser interpretadas como otimistas.

O projeto prioritário na agenda, o Mercosul, ainda estava longe ser um mercado comum. No entanto, a participação das exportações do bloco na pauta brasileira havia crescido de 7,3% para 17,4%, entre o ano de 1991 e 1998. Esse resultado mostrava que a idéia do Mercosul ser irrelevante para o comércio brasileiro, parecia ser um tema do passado⁶. Em adição, as negociações eram intensas, sugerindo um quadro favorável para a integração. No ano de 1993, o Brasil junto como seus parceiros do Mercosul propõe a formação da Alcsa (Área de Livre Comércio Sul-Americana). Essa proposta não avançou. Em seu lugar, o Mercosul inicia a realização de

acordos bilaterais com os parceiros sul-americanos. No ano de 1996, são assinados acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia. No ano de 1998 são iniciadas as negociações com os países da Comunidade Andina (exceto Bolívia).

Na Segunda Cúpula das Américas, em Santiago, é anunciado o compromisso dos países hemisféricos de iniciarem negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)⁷. O principal ponto no debate brasileiro sobre a Alca eram os impactos em relação ao acordo com os Estados Unidos. Além dos efeitos da abertura comercial, o tema das regras sobre investimentos, serviços, direitos de propriedade intelectual, entre outros, eram destacados na avaliação do acordo. De forma geral, a concepção era de que a Alca não deveria ser um espelho das regras do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), que eram entendidas como “OMC plus”⁸. No entanto, como analisa Simões (2002), a orientação geral da diplomacia era a de negociar propostas que interessassem ao Brasil. Alguns pontos eram entendidos, como favoráveis ao Brasil.

A economia estadunidense é cerca de doze vezes o tamanho da economia brasileira. Os Estados Unidos já tinham acordos de livre comércio com o Canadá e o México. Somando os três países, esses representavam 89,9% do PIB da Alca, no ano de 1999. Os países

restantes da América Latina e Caribe apresentavam uma participação de 10,2%, sendo o percentual da América do Sul de 9,3% e do Mercosul, de 7,3%. Logo, apesar das diferenças, em termos de participação no Pib, o Mercosul seria o mercado mais importante. A idéia de que a “Alca não existiria” sem a participação do Mercosul era um argumento utilizado para sugerir o poder de barganha do bloco nas negociações.

A possibilidade de completar o processo de formação da área de livre comércio sul-americana, com o acordo Mercosul - Comunidade Andina até o ano 2000 era um outro ponto favorável. Seria possível tentar compor propostas negociadoras identificadas com os interesses da região. Os Estados Unidos tinham o padrão TLCAN e o Mercosul poderia contrapô-lo com um padrão “sul-americano”.

No ano de 1995 foi assinado o Acordo Quadro Inter-Regional de Cooperação entre o Mercosul e a União Européia, que não estabelecia nenhum compromisso formal para a negociação de um acordo comercial. No ano de 1999, é assinado o Acordo de Associação Inter-Regional, que engloba, como um dos seus objetivos, a formação de uma área de livre comércio entre os dois grupos.

O acordo com a União Européia não tinha, como a Alca, a definição de um prazo para o término de negociações e, não era claro qual seria o grau de cobertura, em termos dos temas a serem abordados pelo acordo. Não

obstante, numa visão otimista, a negociação simultânea com a União Européia e Alca permitiria aumentar o poder de barganha do Mercosul.

O Mercosul entra numa trajetória de crise, em 1999 que irá paralisar o processo de integração. As negociações com a Alca e a União Européia estão paralisadas. O projeto de integração sul-americana é objeto de controvérsia no debate brasileiro. O que mudou? A visão otimista desconsiderava alguns fatores que sugeriam uma visão um pouco “mais cética” em relação ao quadro negociador.

No caso da Alca, os acordos bilaterais assinados pelos Estados Unidos com o Chile, os países da América Central e com a Colômbia e o Peru indicam que foi possível avançar as negociações sem o Mercosul. Em adição, o *Trade Promotion Authority* de 2002 aprovado pelo Congresso dos Estados Unidos foi recebido como um fator que influenciou a percepção de ganhos do Brasil. As restrições impostas para uma ampla negociação sobre produtos agrícolas, em especial subsídios, e para mudanças nas investigações sobre dumping, temas privilegiados na agenda brasileira, contribuíram para que o Brasil, como membro do Mercosul, na Conferência Ministerial de Miami (2003) apresentasse uma proposta, que basicamente reduziria as negociações ao tema de acesso a mercados. O início da negociação multilateral da Rodada de Doha, em 2001, auxiliava no

desenho da proposta. Temas sensíveis, de ambas as partes, seriam objeto do fórum multilateral. Não houve consenso em relação à proposta do Mercosul. Não há uma agenda comum comercial entre os países latinos e os Estados Unidos e a proposta brasileira para uma nova estrutura de negociações não foi aceita. A Rodada de Doha não avançou. O desafio para o Brasil é como estabelecer uma agenda com os Estados Unidos, centrada somente em temas de acesso a mercados, quando acordos amplos têm sido assinados.

No caso da União Européia, os impasses na Alca incentivaram as negociações, que eram consideradas mais flexíveis do que com os Estados Unidos, em especial nos temas de regulação. Havia perspectiva da assinatura de um acordo, em 2004. No entanto, as ofertas europeias finais, no setor agrícola e as ofertas do Mercosul, na área de serviços, foram consideradas insatisfatórias por ambas as partes.

São ressaltados, a seguir, os principais pontos da agenda Mercosul e da integração sul-americana.

Os Dilemas do Mercosul e a Integração Sul-Americana.

Em termos gerais, o histórico do Mercosul pode ser dividido em quatro fases.

O primeiro período (1991/1994) é o chamado “período de transição”. É assinado o Tratado de Assunção, em 1991, que estabelece como objetivo a criação de um mercado

comum, a partir de 1º de janeiro de 1995. O cronograma é revisto em 1992, sendo acordado o compromisso para a implementação de uma união aduaneira, em 1995.

Há um crescimento expressivo do comércio intra-regional. As exportações brasileiras para o Mercosul aumentam de US\$ 1.320 milhões (4,2% do total das exportações do Brasil), em 1990, para US\$ 5.921 milhões (13,6%), em 1994.

Durante o período, a paridade fixa do peso argentino em relação ao dólar e a desvalorização da moeda brasileira leva a uma acentuada desvalorização da moeda brasileira em relação ao peso argentino. Em adição, enquanto a economia argentina experimenta um período de elevadas taxas de crescimento, o Brasil vive um período de elevadas taxas de inflação e baixo crescimento. O acúmulo de déficits comerciais na balança Argentina-Brasil gera tensões. O governo brasileiro assina um acordo no qual se compromete a comprar petróleo e trigo argentino com o intuito de reduzir o déficit argentino. As tensões entre os parceiros são atenuadas.

O anúncio do Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, é interpretado como um êxito e sugere a possibilidade de avançar no processo de integração. É definida e a estrutura da tarifa externa comum (Tec) e o arcabouço institucional transitório do Mercosul (todas as instâncias são de caráter intragovernamental)⁹.

O segundo período (1995/1998) mostra avanços e crises do processo de integração. O período se inicia com a crise mexicana. Brasil e Argentina implementam medidas de defesa dos seus planos de estabilização que quebram a disciplina da Tec. Há uma paralisação das negociações. Em dezembro de 1995, os países do Mercosul anunciam a “Agenda 2000” onde reafirmam o compromisso com a união aduaneira.

Há um incremento no comércio intra-regional. O percentual das exportações intra-regionais no total das exportações do Mercosul passa de 18,5% para 25% entre 1994 e 1998. É o período, como já antes citado, de intensas negociações intra-bloco e acordos com países extra-bloco.

No entanto, alguns resultados indicavam pontos frágeis da integração: As negociações avançam, mas muitos acordos não são implementados. Os choques externos associados à crise dos mercados asiáticos e da Rússia levam a adoção de medidas no âmbito nacional dos países do Mercosul, que geram contenciosos. Há indícios de dificuldades para as negociações conjuntas Mercosul-México e Mercosul Comunidade Andina¹⁰.

O terceiro período (1999/2001) é marcado pela paralisação do processo negociador. A desvalorização do real, em janeiro de 1999, e a crise da economia argentina levaram a uma paralisação das negociações e dúvidas quanto à continuidade do processo. Uma série de

exceções foram concedidas no comércio intra-regional e na tarifa externa comum.

O quarto período é iniciado, em 2002. Esse é caracterizado por um relativo consenso do governo brasileiro, que sendo a maior economia do bloco deve “pagar um custo maior” pela integração. Esse custo se refere a duas questões.

A primeira é o tema da tarifa externa comum e exceções ao livre-comércio intra-regional. O cronograma previsto pelo Protocolo de Ouro Preto do término das exceções, quase nunca foi cumprido (ver nota de rodapé 9). Ao contrário, a crise da Argentina, em 1999, levou a prorrogação de prazos e demandas pro medidas de salvaguardas, que eram proibidas no comércio intra-regional. O governo brasileiro era relutante na concessão de prorrogações e, em especial, de mecanismos de salvaguardas. Essas medidas quebravam a disciplina do Mercosul.

No ano de 2002 e, tendo como justificativa a crise argentina, foi acordada a prorrogação até 2005 de listas de exceções com até 100 classes tarifárias. Novas prorrogações foram acordadas no ano de 2006, que podem vigorar até o ano 2008. Em fevereiro de 2006 foi criado o “Mecanismo de Adaptação Competitiva”, negociado entre o Brasil e a Argentina, que permite o uso de salvaguardas intra-regionais. tarifa externa comum. Os parceiros brasileiros desejam acesso a bens de capital e outros equipamentos que

barateiam os seus custos de produção e auxiliem na modernização de suas indústrias. As suas estruturas produtivas seriam menos diversificadas e são mais propensos a aceitarem menores níveis de proteção em relação a esses setores. Logo, a questão não é apenas um tema de prorrogação de prazos e, sim, da estrutura da política comercial comum.

O Mercosul, no momento, é uma união aduaneira imperfeita e um acordo de livre-comércio imperfeito. A questão pendente no debate é se é preferível avançar na integração via a união aduaneira e/ou aceitar que as exceções são partes inerentes ao processo do Mercosul. Do ponto de vista dos interesses brasileiros, predomina a preferência pela união aduaneira. Os setores industriais, por exemplo, através de suas associações condenaram o uso de salvaguardas. O Mercosul, do ponto de vista do governo, não é entendido como um mero acordo comercial. A tarifa externa comum seria a expressão de consolidação do projeto sub-regional e fator importante nas negociações comerciais.

A segunda questão do “custo” parte do diagnóstico de que é preciso implementar medidas que auxiliem na redução das assimetrias do bloco e, logo que possam auxiliar na consolidação de uma união aduaneira. As propostas são variadas: identificação de projetos comuns entre firmas brasileiras e dos parceiros do Mercosul que possam ser financiadas pelo banco de desenvolvimento econômico

brasileiro; formação de cadeias produtivas regionais como forma de consolidar a integração; entre outras.

Em 2005 foi criado o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) com um orçamento anual de US\$ 100 milhões, que serão integralizados de forma progressiva. O objetivo é o de atenuar as assimetrias da região através de projetos sobre infraestrutura, desenvolvimento regional, entre outros. O escopo é amplo e não são definidas prioridades. A contribuição do Brasil é expressa pelo aporte de 70% dos recursos para a criação do fundo e a possibilidade de utilização para projetos no Brasil é de 10%¹¹.

Não obstante, a variedade de propostas e a criação do Focem, não é claro que a consolidação do projeto Mercosul seja um fato definido, do ponto de vista de todos os sócios da união aduaneira¹².

Não há uma ruptura da política externa brasileira em relação ao Mercosul. Esse continua a ser, em princípio, o principal projeto da agenda comercial brasileira. O que há de diferente no debate brasileiro, em geral, é o reconhecimento de que a integração do bloco não caminha sem a definição do que se pretende com o Mercosul e, logo, dos compromissos que o país está disposto a assumir com a integração e as trajetórias escolhidas. No entanto, até ao momento, os compromissos efetivos se traduziram nas propostas de flexibilização de cronogramas,

salvaguardas e o Focem. Ressalta-se que se as duas primeiras medidas podem ser justificadas como mecanismos temporários para acomodar custos de ajustamentos, são também interpretadas como sinais de fragilidade do processo.

As negociações do Mercosul têm privilegiado o tema comercial. Avançar para acordos nas áreas de serviços, compras governamentais, mecanismos efetivos de cooperação na definição de estratégias comuns de comercialização, entre outros, ainda fazem parte da agenda pendente do Mercosul.

A entrada da Venezuela, como membro da união aduaneira do Mercosul, no ano de 2006, é um novo ponto controverso no debate brasileiro. A entrada de novos membros da união aduaneira foi sempre considerada um fator que beneficiaria o Mercosul. Além, de ampliar o espaço econômico do bloco, poderia contribuir na questão da institucionalidade do Mercosul. Um cenário de consolidação do processo de integração seria incompatível com a ausência de qualquer instituição de caráter supranacional. A entrada de novos membros poderia ajudar na definição de critérios para órgãos supranacionais, que atenuassem o peso da economia brasileira.

A participação da Venezuela no comércio brasileiro é pequena. No ano de 2005, o mercado venezuelano explicou 1,9% das exportações e 0,3% das importações

brasileiras¹³. No entanto, em especial, nos setores de petróleo e seus derivados são identificadas oportunidades de exploração conjunta de atividades, que poderão incrementar fluxos do comércio intra-indústria. Além disso, a Venezuela faz fronteira com a região Norte do país, o que poderá contribuir para os estados brasileiros dessa região.

O debate sobre a inclusão da Venezuela está associado às posições defendidas pelo atual governo. Em princípio, apesar das dificuldades antes citadas, um acordo de mercadorias com os Estados Unidos é parte da agenda brasileira. A crise do Mercosul não está totalmente superada, em termos de definição dos rumos do processo. Até que ponto, as atuais posições do governo venezuelano contribuem, por exemplo, para a definição de uma tarifa externa comum, que inclua propostas de reduções tarifárias para alguns setores como desejam os sócios menores? Esses são temas que estarão no cenário brasileiro nos próximos anos.

Por último, o tema da integração sul-americana tem sido destacado no debate brasileiro. O que significa essa integração?

O primeiro eixo são os acordos comerciais da região. Além do Mercosul, o Brasil já assinou acordos de livre comércio com todos os países da região. São todos, porém, acordos da “primeira geração”, pois contemplam basicamente cronogramas de liberalização do comércio de mercadorias. A participação de

todos os países sul-americanos na pauta de exportações brasileiras foi de 17,9% e na de importações, de 14,5%, em 2005¹⁴.

A experiência da década de 90 mostrou que a ênfase somente em aspectos comerciais não seria suficiente para a consolidação do projeto sul-americano. O tamanho da economia brasileira e as assimetrias produtivas, que tendiam a favorecer os setores brasileiros, levaram à percepção pouco otimista do projeto de integração pelos parceiros. Em adição, a identificação dos acordos como exercício de liberalização comercial retirava da agenda de integração a especificidade dos acordos sul-americanos. Esses deveriam ser instrumentos no desenho de estratégias comuns para o desenvolvimento da região e da chamada “inserção competitiva” para todas as economias da região.

O segundo eixo parte do diagnóstico acima. Na Primeira Cúpula dos Presidentes da América do Sul, no ano 2000, foi lançado o Projeto IIRSA – Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana. O projeto parte do diagnóstico que a integração física da região é um fator decisivo para a integração econômica dos países.

O projeto IIRSA visa o ordenamento espacial do território, a partir da identificação de eixos regionais que concentrem fluxos comerciais e de investimentos atuais e potenciais. A construção de projetos nos setores de energia, transporte e telecomunicação estão

subordinados, portanto, a uma concepção de cadeias produtivas e exploração de economias de escala que irão atender o consumo interno da região e o escoamento das exportações. O projeto deve ser interpretado como uma meta de longo prazo, que ainda depende de definição de prioridades, repartição dos custos de financiamento e detalhamentos técnicos. No entanto, a prioridade da integração física e energética é geradora de externalidades positivas para todos os países da região.

Em dezembro de 2004 foi anunciada a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) que reconhece “a convergência de seus (dos países sul-americanos) interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional”. É destacado o tema da integração física, energética e de comunicações como um dos pilares na promoção dessa convergência. O debate é sobre a possibilidade de convergência de interesses e, logo, dessa consolidação.

Rios e Veiga (2006) identificam nas tendências nacionalistas de alguns governos sul-americanos, como Bolívia e Venezuela, fatores que dificultam esse processo. O argumento básico é o de que projetos nacionalistas são incompatíveis com propostas de liberalizações intra-regionais e mecanismos de cooperação. Em adição, os acordos já

assinados pelo Chile, Colômbia e Peru com os Estados Unidos e perspectivas de acordos a serem realizados pelo Uruguai, todos eles acordos da “nova geração” sugerem percepções distintas de formas de inserção no cenário mundial. Essas são preocupações reais.

Independente, no entanto, de questões associadas a projetos específicos de governos, o tema da integração sul-americana continuará presente. O grau de interdependência econômica dos países é pequeno. Um indicador é o intercâmbio comercial. Os últimos dados disponíveis nas bases de dados internacionais (*Direction of Trade Statistics*) referem-se aos fluxos de comércio acumulados de janeiro a outubro de 2005 mostram que poucos países concentram as suas exportações para o mercado sul-americano. As exceções são as exportações bolivianas cujo percentual para os países da América do Sul é de 63,4% (para o Brasil o percentual é de 40,6%) e o Paraguai (52,3%) para a América do Sul e 14,8% para o Brasil. Em adição, registram-se percentuais acima de 20% nas exportações argentinas (23,7% para a América do Sul e 15,3% para o Brasil) e o Uruguai (20,3% para a América do Sul e 16,2% para o Brasil). O mercado sul-americano para as exportações brasileiras foi de 13%, no período selecionado. No caso dos outros países andinos, o percentual das exportações para o mercado sul-americano foi de 19,1% (Colômbia), 12% (Equador), 9,8% (Peru) e 4,3% (Venezuela).

Os fluxos de investimentos intra-regionais também são baixos. A expansão das “empresas translatinas” está concentrada, principalmente, em setores das indústrias básicas e serviços de engenharia de construção.

O elevado grau de diversificação da indústria brasileira em comparação com os parceiros sul-americanos tende a gerar um comércio “assimétrico”. O Brasil é basicamente exportador de manufaturas para os parceiros e importador de produtos básicos. Nada a reclamar se a especialização do comércio pautado nas vantagens comparativas fosse acompanhada pelo crescimento da renda e melhora de indicadores sociais. No entanto, com a exceção do Chile, esse resultado não é compartilhado pela maioria dos países sul-americanos.

Qual é o projeto da integração sul-americana? Um projeto político para a construção de posições convergentes no cenário internacional? No momento atual, o debate sobre as percepções distintas de estratégias de desenvolvimento dos países na região dificulta essa convergência.

Um projeto de integração econômica profunda? Não há cronograma para a implementação de um projeto de integração sul-americana seja para a criação integrada de uma área de livre comércio e, muito menos de um mercado comum sul-americano. Os acordos existentes entre os países sul-

americanos cobrem basicamente o comércio de mercadorias.

O ideal da integração sul-americana está presente em todos os discursos dos governos sul-americanos, independente das preferências políticas. O que isso significa varia em função de como as políticas externas de cada país consideram que essa integração contribui para o atendimento dos objetivos domésticos de cada país. A conciliação dos interesses domésticos e a agenda de integração é um tema central para definir qual será o formato da integração possível.

O ponto central é que na área econômica não se pode decretar a *priori* o fracasso de um projeto que é caracterizado por iniciativas relativamente tímidas para construção de um cenário propício ao aumento de vínculos entre os setores produtivos. Uma agenda mais ampla de temas para negociações, como serviços, compras de governos, políticas de competição, acordos de investimentos e implementação do livre comércio regional é uma tarefa a ser cumprida. Ao mesmo tempo, é preciso analisar e discutir medidas que auxiliem o custo de ajustamento para os países mais pobres da região. Se essa agenda interessa aos governos é uma outra questão. No caso brasileiro, argumenta-se que é uma agenda que pode propiciar ganhos para a economia e as empresas brasileiras.

Considerações Finais

O objetivo do texto foi o de analisar de forma geral as principais questões presentes na agenda brasileira de negociações. Acordos preferenciais de comércio podem ser analisados como mero instrumentos de acesso a mercados. No entanto, qualquer liberalização gera efeitos dinâmicos que afetam as trajetórias de desenvolvimento e crescimento econômico dos países. Os efeitos, por sua vez, dependem das condições domésticas de cada país. Além disso, a avaliação desses efeitos é realizada no contexto dos projetos de desenvolvimento de cada país.

No caso brasileiro, o principal argumento é que não houve uma ruptura na agenda de acordos brasileiros ao logo dos anos de 1994/2006. A agenda é, influenciada, entretanto, pelo debate que se seguiu aos efeitos do processo de liberalização na economia, que acirrou controvérsias relativas à harmonização de regras internacionais e aprofundamento da abertura comercial do país. Essas são questões que contribuem para a paralisação das negociações com os Estados Unidos e a União Européia, mas não são as únicas, conforme analisado no texto.

Foi destacada a experiência do Mercosul e da integração sul-americana. Aqui, apesar da vontade política expressa através de pronunciamentos oficiais de aprofundar esses processos, o objetivo foi o de apontar os

dilemas existentes.

Finalmente, o caráter multilateral do comércio brasileiro sugere que na agenda de acordos comerciais é possível hierarquizar a importância dos acordos, mas que é aconselhável continuar mantendo a agenda de acordos preferenciais numa escala multilateral. Os impasses da Rodada de Doha poderão levar cada vez mais ao privilégio das relações comerciais via acordos bilaterais e/ou regionais de preferências.

Referências bibliográficas

- Baumann, Renato e Mussi, Carlos (2006). "Mercosul: Então e Agora". LC/BRS/R.150. CEPAL/Escritório em Brasília.
- Bhagwati, J. (1996). "The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations". J. Bhagwati e R. E. Hudec (eds). *Fair Trade and Harmonization*, Vol. 1, Economic Analysis, pp. 9-40. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Pereira, Lia C.B.F. (2006) "Brazil Trade Liberalization Program em Coping With Trade Reforms". *A Developing-Country Perspective On The WTO Industrial Tariff Negotiations* (eds) Santiago Fernandez de Cordoba and Sam Laird, Palgrave MacMillan, England.
- Pereira, Lia C.B.F.V.P. (2000) "Estudo Sobre Linhas Estruturais Da Posição Brasileira Nos Principais Setores Produtivos De Interesse Do Brasil, No Âmbito Do Exercício De Conformação Da Alca E No Âmbito Das Negociações Do Mercosul Com A União Européia". Relatório de Trabalho Realizado Para O Ministério De Desenvolvimento Indústria E Comércio Exterior.
- Pereira, Lia.C.B.F. (2006) "Os Acordos Comerciais do Mercosul Com A Comunidade Andina: Uma Avaliação Geral Na Perspectiva Brasileira". Latin Working Papers n° 48, 2005, Latin American Trade Network (LATN).
- Rios, Sandra P. e Veiga, Pedro da M. (2006). "América do Sul: a Integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico?". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* n° 88, ano XX, julho/setembro. Fundação Centro de Estudos de Comércio Exterior, Rio de Janeiro, Brasil.
- Simões, Antônio,F.(2002).

Notas

- ¹ Ver tabela no anexo.
- ² A Aladi compreende os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Cuba passou a ser membro da Aladi, em 1999.
- ³ A Aladi explica 35% das exportações de manufaturas brasileiras e os Estados Unidos 25%.
- ⁴ A importação de produtos manufaturados, no ano de 2005, é explicada pelos seguintes percentuais: 20,7% (Estados Unidos); 30,6% (União Européia); e, Ásia (28,1%). O mercado africano é responsável por 42,7% das importações de produtos básicos e nas importações de semimanufaturados, o principal fornecedor são os países da Aladi – 35,4%.
- ⁵ No acordo Mercosul - Comunidade Andina, as ofertas brasileiras de acesso imediato ao mercado brasileiro excluíram produtos concorrentes no mercado brasileiro e/ou produtos sob os quais incidem as maiores tarifas de importações do Brasil, como automóveis (Pereira 2005).
- ⁶ O Pib (produto interno bruto) do Brasil é cerca de 70% do Pib Mercosul. Quando foi anunciada a criação do Mercosul – Tratado de Assunção de 1991 – a idéia da relativa irrelevância do Mercosul, como mercado das exportações brasileiras era parte do debate.
- ⁷ Entre 1994, quando foi anunciada a proposta de criação da Alca, e 1998, o compromisso dos países hemisféricos era de troca de informações e definição do que seria o quadro negociador do acordo.
- ⁸ OMC plus seriam regras que iam além dos compromissos da Organização Mundial do Comercio.
- ⁹ A Tec estabelecia uma tarifa máxima de importação de 20% e mínima de 0%. Foram

definidas as seguintes exceções: i) comuns à Tec – os bens de capital estariam sujeitos a uma tarifa comum, em 2001 sendo a média 14%; e, os bens de telecomunicações e informática, em 2006, sendo a média 16%; ii) exceções nacionais à Tec – os países membros podiam ter uma lista reduzida de exceções, que seriam eliminadas no final de 1999; e, iii) listas de adequação que compreendiam produtos fora do regime de livre-comércio intra-regional deveriam ser extintas até o final de 1999. Apenas não é alcançado um acordo quanto ao açúcar.

- ¹⁰ No ano de 1999, o Brasil assina, em separado, um acordo de preferências fixas tarifárias com os países da Comunidade. Não haveria quebra com a disciplina do Mercosul, apenas é argumentado que o Brasil teria um interesse prioritário nessa negociação e, logo iria iniciá-la, enquanto não fossem conciliadas as posições Mercosul (Pereira 2001).
- ¹¹ A Argentina aporta 27%, Uruguai 2% e o Paraguai 1% dos recursos. E, o fundo destina 48% para projetos no Paraguai, 32% para o Uruguai e 10% para a Argentina.
- ¹² Baumann e Mussi (2006) analisam que os sócios menores do Mercosul tiveram poucos ganhos com a integração. A possibilidade de o Uruguai realizar um acordo de livre comércio com os Estados Unidos é um exemplo.
- ¹³ Os dados até julho de 2006 registram um aumento nesses percentuais. O das exportações passa para 2,5% e o das importações para 0,6%.
- ¹⁴ O termo países sul-americanos refere-se aos países do Mercosul, Comunidade Andina e Chile.

Anexo

Comercio Exterior Brasileño de Mercancías: Año 2005

Regiones/Países	Exportaciones		Importaciones		Balanza Comercial US\$ Millones	Participación en el flujo del Comercio (%)
	Valor US\$ millones	Participación en las Exportaciones Totales (%)	Valor US\$ millones	Participación en las Importaciones Totales (%)		
Américas	54.877	46,4	25.809	35,1	29.067	42,1
ALADI	25.428	21,5	11.567	15,7	13.861	19,3
Mercosur	11.726	9,9	7.052	9,6	4.675	9,8
Argentina	9.915	8,4	6.239	8,5	3.677	8,4
Comunidad Andina	5.781	4,9	1.934	2,6	3.847	4,0
Venezuela	2.216	1,9	256	0,3	1.960	1,3
Chile	3.612	3,1	1.700	2,3	1.913	2,8
Cuba	246	0,2	39	0,1	207	0,1
México	4.064	3,4	844	1,1	3.220	2,6
MCCA	1.171	1,0	98	0,1	1.074	0,7
CARICOM	2.466	2,1	117	0,2	2.349	1,3
EEUU	22.472	19,0	12.664	17,2	9.808	18,3
Canadá	1.944	1,6	1.020	1,4	924	1,5
Otros Países	1.395	1,2	344	0,5	1.051	0,9
Europa	32.026	27,1	20.949	28,5	11.078	27,6
Unión Europea (25)	26.493	22,4	18.146	24,7	8.347	23,3
Europa Oriental	3.861	3,3	1.174	1,6	2.687	2,6
Otros Países	1.672	1,4	1.629	2,2	44	1,7
Ásia (excepto Oriente Medio)	18.552	15,7	16.870	22,9	1.682	18,5
China	7.722	6,5	5.739	7,8	1.983	7,0
India	1.137	1,0	1.203	1,6	-66	1,2
Japón	3.476	2,9	3.407	4,6	69	3,6
Corea del Sur	1.896	1,6	2.327	3,2	-430	2,2
5 Países Asiáticos (1)	2.818	2,4	3.514	4,8	-696	3,3
Otros Países	1.503	1,3	681	0,9	822	1,1
Oriente Medio	4.286	3,6	2.510	3,4	1.777	3,5
África	5.977	5,1	6.667	9,1	-690	6,6
Demás Países	2.589	2,2	746	1,0	1.843	1,7
Total *	118.308	100	73.551	100	44.757	100,0

Fuente: www.mdic.gov.br

* El total no suma 100% debido a las transacciones no identificadas según la destinación de exportaciones y del origen de la importación

(1) Singapur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Taiwan



Esther del Campo García
Universidad Complutense de Madrid

Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas

La preocupación fundamental de la autora se centra en la necesidad de comprender la relación que se ha establecido entre reformas estructurales y marcos institucionales en América Latina durante los años noventa. El caso chileno, analizado en profundidad en este artículo, sirve de ejemplo para mostrar cómo este proceso de liberalización comercial y financiera podía también generar una profunda inestabilidad macroeconómica si no iba acompañado de un marco institucional adecuado. Entender el proceso de desarrollo institucional chileno (especialmente en su matriz estatal), su conformación histórica y las cristalizaciones institucionales que han supuesto algunas de las reformas estructurales en los últimos dieciséis años, constituye pues el objetivo principal de este texto. Diecisiete años después de la transición a la democracia, parecería que el caso chileno ha sido capaz de combinar con éxito la consolidación de las instituciones democráticas con la implementación de reformas estructurales que han dado especial dinamismo a la economía chilena. Sin embargo, también es cierto que han quedado pendientes otras reformas político-institucionales necesarias para fortalecer el sistema democrático en ese país.

Palabras clave:

Democracia, desarrollo, reformas institucionales, Chile

The key concern of the article is the understanding of the connexion that has been established between the structural reforms and the institutional frames in Latin America during the nineties. The case of Chile, studied in depth in this article, is the example to show how the process of trade and financial liberalisation could create deep macroeconomic instability, if is not combined with an adequate institutional frame. Hence, the main aim of this article has to do with understanding the process of institutional development in Chile, the historical configuration and the institutional consolidation that have led to some structural reforms in the last 16 years. Almost two decades after the transition to democracy, it seems that the Chilean case has combined successfully the consolidation of democratic institutions with the implementation of structural reforms. All these synergies have given a particular dynamism to the economy. Although, is also true that there are some other political and institutional reforms left, that are necessary in order to strength the democratic system of this country.

Keywords:

Democracy, development, institutional reforms, Chile

Introducción

Hace ocho años (1998) la Revista de Economía Política *Pensamiento Iberoamericano* dedicaba

un volumen extraordinario a la situación de "América Latina después de las reformas". Se planteaban entonces los autores de este número monográfico, que "la eficacia de las



reformas estaba en discusión” y que podían inferirse al menos cuatro hipótesis alternativas. La hipótesis más pesimista suponía que las reformas no habían modificado el comportamiento de la economía en la dirección deseada y que, por consiguiente, habían sido simplemente la receta equivocada de políticas económicas. En segundo lugar, existía la posibilidad de que los resultados económicos en ese momento sólo reflejaran en parte los efectos de las reformas que ya se habían hecho; sin embargo, los efectos “positivos” vendrían con el tiempo dado que la adecuación a las nuevas reglas de juego era un proceso lento y difícil. Una tercera interpretación sugería que los países que habían iniciado el proceso de reformas macroeconómicas y estructurales necesitaban profundizar aún más esas reformas para lograr objetivos satisfactorios de crecimiento, generación de empleo, estabilidad y equidad. Por lo tanto, se trataba de profundizar la magnitud y la composición de las reformas. Por último, y ésta pretendía ser la evidencia del volumen en su conjunto, se planteaba que las reformas macroeconómicas y estructurales, incluso si se profundizaran, no serían suficientes para combinar objetivos como el crecimiento y la equidad; se trataba así de “accionar” en otros ámbitos como la educación o la calidad de las instituciones públicas.

Ocho años después seguimos evaluando la conveniencia y profundidad de las reformas estructurales de los años ochenta y noventa

del siglo pasado, aunque quizás con un énfasis nuevo en torno al proceso de aprendizaje institucional que éstas han supuesto. Chile es sin duda el máximo representante de la política de liberalización económica llevada a cabo por los países latinoamericanos en respuesta a las estrategias ineficientes asociadas al proteccionismo exacerbado y a los altos niveles de intervención de los Estados desarrollistas. Pero Chile fue considerado además el país más exitoso de la región en la implementación de las reformas estructurales. Sin embargo, la crisis asiática de 1997 mostró al mundo como este proceso de liberalización comercial y financiera también podía generar una profunda inestabilidad macroeconómica si no iba acompañado de un marco institucional adecuado.

Entender el proceso de desarrollo institucional chileno (especialmente en su matriz estatal), su conformación histórica, y las cristalizaciones institucionales que han supuesto algunas de las reformas estructurales en los últimos dieciséis años es el objetivo de este texto. En retrospectiva, parecería que el caso chileno ha sido capaz de combinar con éxito la consolidación de las instituciones democráticas con la implementación de reformas estructurales que han dado especial dinamismo a la economía. Sin embargo, también es cierto que han quedado pendientes otras reformas político-institucionales (como la reforma del sistema electoral o la profundiza-

ción de las políticas sociales) necesarias para fortalecer el sistema democrático. Pero ¿qué tipo de instituciones son necesarias para la consolidación democrática? En las siguientes páginas trataremos de dar respuesta a esta pregunta.

¿Qué son y para qué sirven las instituciones? El nuevo institucionalismo como modelo referencial para América Latina

A nivel teórico, los científicos políticos se han venido formulando tres preguntas, diferentes pero interrelacionadas, sobre las instituciones políticas. Una es normativa: ¿cuáles son las mejores instituciones para el desarrollo de un buen gobierno democrático? Las instituciones en las que podemos pensar deben resolver de forma adecuada los debates clásicos de la libertad, los derechos, la igualdad y la justicia. "Las instituciones no son sólo las reglas del juego. Condicionan también qué tipo de valores se adoptan en una determinada sociedad, es decir, en última instancia condicionan lo que denominamos justicia, identidad colectiva, pertenencia, confianza y solidaridad" (March y Olsen 1989:126), Así, Elster (1989) ha argumentado que una tarea de la política es conformar instituciones de forma que la gente se comporte honestamente porque crea que la estructura básica de su sociedad es justa.

Las otras dos preguntas son de carácter empírico: ¿qué explica la enorme diversidad de entramados institucionales? y, ¿qué implicaciones tienen esas diferencias para la conducta política, el poder o los resultados del proceso político? (Rosthein 2001). En estas líneas, intentaremos responder al por qué en el caso chileno se diseñaron determinadas instituciones y evaluar, en la medida de lo posible, los resultados de estas reformas y su relevancia para el resto de América Latina.

Hasta comienzos de los años ochenta, la ciencia política había prestado poca atención a los análisis institucionales. Teorías como el estructural-funcionalismo, el análisis de sistemas, la teoría de grupos, o enfoques económicos como el marxista, apenas se detuvieron en las instituciones políticas. La tendencia a reducir la explicación de los procesos políticos a variables sociales, culturales o económicas significaba que las formas institucionales y organizacionales de la vida política tenían escasos efectos (March y Olsen 1984,1989). Sin embargo, los procesos de modernización y posterior democratización en los países en desarrollo condujeron a replantear la importancia de las instituciones. Las instituciones políticas formales determinaban la movilización política, y por tanto, no debían ser analizadas sólo como variables intermedias en las que los agentes políticos invertían poder para realzar su capacidad política futura, sino que constituían "fuerzas sociales por sí mismas"

(Grafstein 1992). Se puso de manifiesto además que las diferencias entre países tenían que ver con el *cómo* las instituciones políticas formales estructuraron históricamente el proceso político.

Será a partir del trabajo seminal de Huntington (1965, 1968) cuando se insista en las consecuencias negativas que los altos niveles de participación y movilización (característicos de los años sesenta) habían tenido sobre el proceso de institucionalización política, particularmente en aquellos países de modernización intermedia. En este sentido, se va a definir "institucionalización" como "el proceso a través del cual organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad" (Huntington 1968:12). Así, la institucionalización tiene que ver fundamentalmente con la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta al interior de las instituciones y a causa de éstas. Una débil institucionalización, característica de la mayoría de los países latinoamericanos, tendría consecuencias muy negativas sobre el proceso de desarrollo y de democratización. "A diferencia de lo que ocurre en sociedades políticamente desarrolladas, las sociedades con instituciones políticas débiles son menos proclives al interés público, que es a su vez equiparable al interés de las instituciones" (1965:412).

Pero sin duda, el elemento más definitorio del nuevo institucionalismo se conformó alrededor de la idea de que las características del

contexto institucional dentro del cual los individuos actuaban constituyen un factor fundamental para la explicación de sus comportamientos. Es dentro de las instituciones (entendidas como "reglas de juego formales e informales") donde los individuos toman decisiones, diseñan organizaciones y eligen entre distintas alternativas de comportamiento. Las instituciones determinan habitualmente: a) quiénes son los actores legítimos; b) el número de actores; c) el curso de acción, y, en gran medida, d) la información de la que dispondrán los actores acerca de las intenciones de cada uno (Steinmo, Telen y Longstreth 1992:7).

Sintéticamente, podríamos decir que este "retorno a las instituciones" en palabras de Colomer (1991) se ha llevado a cabo por dos vías: la primera que tiene al Estado como protagonista, y está contenida por el título de un trabajo de indudable interés, *Bringing the State Back in* (Evans, Rueschemeyer y Skocpol 1985). Esta revalorización del papel de los Estados como centro del análisis político se estructuran en base a dos ejes básicos: a) el de la autonomía del Estado y su capacidad como actor para alcanzar objetivos en políticas concretas; y b) el de la influencia de los Estados en el contenido y el funcionamiento de los procesos políticos.

La segunda vía de análisis que retoma a las instituciones como elemento central del análisis supone un reacomodo racionalista, en

un intento de subsanar las carencias mencionadas con anterioridad de esta teoría. En este renovado intento se ha primado el estudio de los sistemas electorales y de sus consecuencias sobre los sistemas políticos, las construcciones constitucionales e institucionales, las diferentes estrategias de los partidos, los Parlamentos, los Gobiernos, por señalar sólo algunos de sus ámbitos más destacados.

En el caso de América Latina, el énfasis neo-institucional va de la mano de los procesos de transición y consolidación democrática. Es decir, se intenta explicar el impacto que los diferentes arreglos institucionales han tenido sobre la instauración de la democracia o la redemocratización. En nuestro caso, que parece corroborar los planteamientos de Przeworski (1991), las instituciones que emergen durante el proceso de transición y consolidación democrática son el resultado de arduas negociaciones entre sectores de oposición al régimen de Pinochet y el propio régimen; pero cuando el proceso de negociación viene acompañado por capacidades de presión y veto del régimen autoritario anterior, es muy probable que durante esta fase emerjan condicionantes y limitaciones impuestos por éste, como el problema de autonomía de las Fuerzas Armadas. En la misma línea, Linz y Stepan (1996) destacan la importancia de las instituciones formales para la consolidación democrática; la resolución de conflictos debe ser procesada dentro de los límites de la

nueva legalidad y de las instituciones sancionadas por las nuevas democracias.

La matriz estatal y la sociedad política chilena

El neo-institucionalismo histórico destaca la importancia del proceso histórico de conformación institucional. De este modo, las instituciones no se escogen en la mayoría de los casos, sino que a lo largo de la historia, diversos agentes con distintos intereses han adoptado instituciones tomando como referencia el sistema institucional previo y éstas han condicionado de forma importante a los actores individuales y colectivos.

En el contexto latinoamericano, la experiencia chilena fue bastante exitosa en la consolidación del orden conservador, consagrado en la Constitución de 1833. El éxito de la conjugación entre conservadurismo y nacionalismo llevó a la conformación de una idea de “nación”, pero también de “Estado”, de “Administración”; esta temprana “maduración estatal” y su consiguiente institucionalización –acompañada de una liberalización lenta del régimen, sobre todo a partir de 1841 y 1851, distinguiría a Chile del resto de los países de la región en la institucionalización de los Estados-nacionales.

El Estado chileno se fraguó políticamente al calor de las batallas presidencialistas, en un contexto de partidismo semi-competitivo y de

crecimiento económico basado en las exportaciones de nitratos, y posteriormente de cobre. Este periodo constituyó además el experimento inicial con la política competitiva, que sentó las bases para la formación de un sistema de partidos relativamente bien constituido (Del Campo, 1991). La estabilidad de la política nacional en Chile permitió, desde un periodo relativamente temprano, la aceptación del principio de la legitimidad de la oposición política organizada, y el funcionamiento de un sistema cuasi-competitivo. Puede decirse que hacia 1870 se organizó una tradición de competencia pacífica entre los grupos políticos rivales. El Estado chileno se convirtió en el lugar de negociación y acomodación entre los diferentes segmentos de las clases dominantes, y entre éstos y el poder económico extranjero que dominaba el enclave minero.

La crisis del modelo de acumulación agro-exportador y del Estado oligárquico, significó una reestructuración del sistema político chileno, ampliándose la competencia política a través del espectro ideológico (socialistas y comunistas se incorporaron a un sistema multipartidista). El Estado se convirtió en el gran agente de la transformación política, social y económica a través de la industrialización sustitutiva de importaciones, aunque preservando la base de poder electoral en el campo de la oligarquía agraria. En este contexto el auge del reformismo ligado al predominio político del centro, encarnado en este momento por el

Partido Radical significó un importante desarrollo de la industrialización, y así mismo, una democratización política y social.

A nivel institucional, existía una distribución contrabalanceada de atribuciones que parcelaba minuciosamente la capacidad de acción entre las diversas instancias del Estado. Por otra parte, el diseño electoral —el sistema electoral era proporcional— alentaba el interés de los grupos políticos por participar dentro del marco político institucional, pues cada uno podía, en principio, obtener una cuota de representación.

La situación se alteraría en 1964, cuando el nuevo centro político, la Democracia Cristiana, intentó iniciar un proyecto de modernización capitalista que la iba a distanciar tanto de la burguesía industrial como de los sectores latifundistas. La movilización de sectores previamente excluidos y la elevada polarización ideológica de las formaciones políticas desde 1950 debilitaron los mecanismos institucionales que habían contribuido al compromiso. Finalmente, la radicalización de las propuestas del gobierno de la Unidad Popular significó que el modelo democrático chileno entrara en “vía muerta” tras el golpe militar de 1973.

Este proceso de conformación de una fuerte institucionalidad estatal significó históricamente el sobre-dimensionamiento funcional del Estado. En palabras de Liliana de Riz (1986): “todo pasó por el Estado”. El Estado

fue el terreno privilegiado de constitución de las fuerzas sociales y la definición de quienes fueron en cada coyuntura histórica los actores relevantes. Sin embargo, también conviene aclarar que por las características de este mismo proceso histórico, Chile planteaba unas condiciones especiales para el desarrollo de un sistema asociativo fuerte (sindicatos, cooperativas, organizaciones estudiantiles, grupos empresariales, juntas vecinales), de una sociedad civil fuerte; aunque se tratara de una sociedad civil históricamente subordinada a la sociedad política (Garretón, 1983). Es decir, la ciudadanía se ha entendido tradicionalmente en Chile como cuerpo electoral, y el asociacionismo más importante se ha dado en torno a la política. Esta ciudadanía política va a ser cercenada con dureza durante el período de gobierno militar que se instaura en 1973.

El papel del Estado cambiaría profundamente durante la dictadura militar. El Estado no debía intervenir en el ámbito económico —aunque sí mantenía un fuerte papel subsidiario—, pero sí debía garantizar el mantenimiento de la ley y el orden. No se trataba, sin embargo, de una lógica estrictamente defensiva de los grupos empresariales y tecnocráticos frente a potenciales fuentes de conflicto social. Más bien, desde comienzos de los años ochenta se buscaba sentar las bases de un nuevo modelo de sociedad con capacidad de crecimiento y autorregulación.

En esta nueva lógica, se rechazó la políti-

ca, los partidos y la democracia, lo que se tradujo de hecho en la desarticulación de las diversas formas de organización social que venían defendiendo las demandas sociales. El principio de organización social alternativo vino dado por el libre mercado, que condujo a la atomización de las demandas, y por tanto, a liberar al Estado del conflicto distributivo anterior, de sesgo populista. El mercado se convirtió así en el criterio ordenador supremo de la organización social, en reemplazo de las instancias de concertación políticas y democráticas tradicionales (Del Campo 1995).

Las reglas del juego en el Chile de los noventa

Las nuevas democracias latinoamericanas de los años ochenta y noventa (precisando que en este caso se trataba más bien de re-democratizar, porque Chile tenía importantes experiencias democráticas en el siglo XX) van a ver fuertemente condicionado su desarrollo político, social y económico debido a la elección de determinados diseños institucionales. Elección que pudo estar condicionada por el contexto político y en particular por la fortaleza de determinados actores de régimen militar o autoritario, como las Fuerzas Armadas.

Partimos, en primer lugar, de la premisa de que los problemas constitucionales no son, en origen, problemas de derecho, sino de

poder, y por tanto, suponen primariamente una formidable tarea de definición del modelo de Estado y de las relaciones de éste con la sociedad civil, en realidades que afrontan fuertes conflictos internos de poder entre elites conservadoras y elites modernizadoras.

En segundo término, conviene señalar que en el caso latinoamericano muchas de las Constituciones “de transición” reflejaban el modelo de Estado populista, excesivamente intervencionista, “a ratos” autoritario, centralista y dirigista, que surgió tras la crisis de 1930.

Sin embargo, la Constitución chilena que “modera” el clima transicional data de 1980. El texto se componía de dos partes profundamente diferentes: un cuerpo constitucional que establecía un sistema marcadamente autoritario, en el que el Presidente ocupaba un lugar preeminente con escasos controles y en el que las Fuerzas Armadas ejercían una labor de tutela excepcional. Y un segundo cuerpo con disposiciones transitorias fijando un calendario y unas reglas de juego propias para llevar a cabo la transición política. Estas disposiciones transitorias imponían al general Augusto Pinochet como Presidente Constitucional hasta 1989 y enfatizaban el poder de la Junta de Gobierno, a la que correspondían los poderes constituyente y legislativo hasta ese año. También señalaban su capacidad para presentar a la ciudadanía, vía plebiscito, al candidato a Presidente para el período 1989-1997.

El fortalecimiento de la oposición política

al régimen militar, después de la conformación del Acuerdo Nacional entre las fuerzas políticas de oposición (1985), obligó al general Pinochet a la convocatoria de un plebiscito, para que la ciudadanía aceptase o rechazase al candidato a Presidente (el propio Pinochet) por un nuevo período de ocho años. Su candidatura fue rechazada por el 54,68 % del electorado, a pesar de que la oposición, agrupada entonces en el “Comando del No”, encontró serios problemas para acceder a los medios de comunicación, controlados por el gobierno militar.

Una vez rechazado el proyecto de Pinochet, la oposición y los militares llegaron a un acuerdo para la reforma constitucional, sometida de nuevo a plebiscito, y que alcanzó la aprobación del 85% de la ciudadanía. El entramado constitucional de 1980 condicionó de forma importante el juego político en la década de los noventa, limitando las posibilidades de reforma y de cambio, pero acentuando la moderación. Ello significó que las Fuerzas Armadas, con una fuerte capacidad de intervención política en la primera mitad de los años noventa, interpretaran que los canales político-institucionales no se habían desbordado. A este hecho también ha contribuido la conformación de dos poderosísimos partidos de derecha, la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional, que recogen una parte importante de los contenidos básicos del gobierno militar.

Con este marco institucional, la Presidencia de Patricio Aylwin se marcó la

tarea de crear un proceso de institucionalización democrática, de consenso y de acuerdos entre todas las fuerzas políticas a la izquierda y a la derecha, programa plasmado en la idea de “crecimiento con equidad”. Una de las primeras manifestaciones de este proceso fue la reconstitución de los municipios elegidos por votación popular (1991) y la creación de las figuras de los gobiernos regionales, a los que se transfirieron funciones y recursos presupuestarios¹. En esta primera etapa, la modernización del Estado se dirigió además a la reforma tributaria, que permitió incrementar los ingresos fiscales y expandir el gasto social del gobierno junto al crecimiento de la economía. Se inició además un proceso de reformas judiciales, que se tradujo en un conjunto de proyectos de ley encaminados a hacer más ágil y transparente la justicia, reduciendo el control tradicional ejercido por la Corte Suprema, y en los que conviene detenerse por la importancia para el proceso de consolidación democrática.

En este nuevo contexto institucional, adquiere una destacada importancia el Estado de Derecho, no sólo como fuente de seguridad jurídica para los ciudadanos, sino como marco que restringe el auto-interés de los actores individuales. En la última década, tanto los intereses domésticos como internacionales han coincidido en la necesidad de promover la reforma del Poder Judicial, considerando que la independencia de éste constituye uno de

sus aspectos centrales. De este modo, garantizar el funcionamiento efectivo de un Estado de Derecho, garantizar el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos se han convertido en elementos esenciales para profundizar la democracia en América Latina².

Son muchas las razones que justifican un afianzamiento del Poder Judicial. Por una parte, como elemento esencial para mejorar la calidad de la democracia. En segundo lugar, con el objetivo de conseguir seguridad jurídica, para que los inversores puedan invertir con garantías en estos mercados nacionales. En tercer lugar, el aumento de la inseguridad y de la corrupción durante la última década ha destapado la necesidad de un Poder Judicial eficiente donde la impunidad no encuentre su lugar. Por último, pero no menos importante, la importancia del reconocimiento y defensa de los derechos humanos no es una cuestión que se haya superado después de finalizada la transición a la democracia³.

La reforma judicial, y en especial la democratización de la estructura judicial, fue una de las piezas clave del programa del Presidente Aylwin. Sin embargo, el juego combinado de la oposición de la Corte Suprema y el bloque conservador en el Congreso chileno pudo abortar buena parte de las propuestas de dichos proyectos. Durante la Presidencia de Frei, el incremento de la actividad delictiva provocó una reacción de la sociedad civil, juristas y ONG que abogaban por la reforma de la judicatura. Estos

esfuerzos tuvieron su correlato político en una coalición *ad hoc* de partidos de centro-izquierda y centro-derecha en el Congreso, que permitió la aprobación de un paquete de proyectos de ley cuyo eje era la reforma de la administración de justicia⁴. Aún así, algunos autores han destacado que las reformas judiciales tuvieron éxito porque la Ministra de Justicia, Soledad Alvear, presentó estas como un mecanismo necesario para modernizar el poder judicial (Correa Sutil, 1999).

Reformas estructurales en el Chile de los años ochenta y noventa: la tensión entre democracia y desarrollo

Sin embargo, este entramado jurídico-constitucional iba a jugar en una cancha marcada por las profundas reformas estructurales que había venido implementando el gobierno militar. La crisis de la deuda externa, tras la moratoria mexicana de 1982 y el consiguiente cese de la entrada de capitales externos, desató en la mayoría de los países latinoamericanos una crisis económica y financiera de proporciones desconocidas hasta esos momentos. Los años ochenta han pasado tristemente a la posteridad como “la década perdida”⁵.

Dada la imposibilidad de continuar financiando el abultado déficit externo, en un contexto de permanente deterioro de los términos del intercambio, altas tasas de interés interna-

cionales y nulo acceso a los créditos externos, los países latinoamericanos recurrieron a negociaciones con los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para reprogramar el servicio de la deuda y facilitar el acceso, ahora restringido, a nuevos recursos financieros.

Sin embargo, dichos organismos condicionaron el otorgamiento de nuevos créditos a la aplicación de los denominados programas de ajuste estructural, que incluyeron una serie de reformas económicas, políticas e institucionales de marcado corte liberalizador, con profundas consecuencias sobre los países deudores. De esta forma, la condicionalidad incorporada a los préstamos del FMI y del Banco Mundial se convirtió en una suerte de correa de transmisión a través de la cual las reformas de mercado se introdujeron en las agendas gubernamentales de los Estados latinoamericanos afectados; es decir, todos.

Como ya hemos venido señalando en estas páginas, el caso chileno difiere del resto de los países latinoamericanos en algunos aspectos importantes, y especialmente, en el grado de endeudamiento: la deuda externa chilena superaba el 70% del PIB en 1980. ¿Cómo se explica entonces el éxito chileno en las reformas de los ochenta? Chile fue el único caso en la región que contó con crédito externo obtenido de manera negociada, en la magnitud requerida para viabilizar su ajuste sin

una caída dramática de las importaciones. Es decir, mantuvo una razonable capacidad de importar, necesaria para recuperar el sendero del crecimiento: entre 1986 y 1990, el PIB creció a una tasa anual media superior al 7%. Por otra parte, tanto en Chile como en otros países de la región, como Colombia, fue importante la capacidad del sector estatal para captar rentas generadas a partir de recursos naturales. La participación del cobre en las exportaciones totales de Chile pasó de 5,2% del PIB en 1981 al 14,1% en 1988.

En todos los casos más “exitosos” de cierre externo parece demostrarse que la consistencia y el grado de éxito de las políticas orientadas a incrementar las exportaciones y/o reducir las importaciones ha sido muy importante para alcanzar este objetivo. En concreto, fue significativa la acción estatal en esas áreas o en algunas de ellas, como las inversiones en minería en Colombia y en Chile, los proyectos de sustitución de importaciones de insumos industriales intermedios ampliamente utilizados en Brasil, o la promoción de exportaciones no tradicionales y a mercados extra-regionales, en Costa Rica. En las experiencias de Argentina y México, el extremo racionamiento del crédito externo, las fluctuaciones de los términos de intercambio y la tendencia a la fuga de capitales a causa de la marcada inestabilidad e incertidumbre macroeconómica se conjugaron para hacer que los logros en materia de cierre de la brecha externa no pudieran consolidarse.

Sin embargo, lo que parecía “correcto” sobre el papel terminó “enredándose” en la realidad latinoamericana. Los procesos iniciados resultaron extraordinariamente complejos y significaron no sólo cambios económicos, sino que tuvieron muchas consecuencias no queridas en la esfera político-social⁶. De este modo, terminó moderándose el optimismo inicial que prendió en muchos autores al comenzar la transición política, que consideraba que los procesos de desarrollo económico y de consolidación democrática serían paralelos.

Como sabemos, la discusión inicial sobre las transformaciones políticas y económicas en la región estuvo centrada en un principio en las diferencias relativas entre regímenes políticos (autoritarismos y democracias) tanto para llevar adelante la reforma económica, como para definir el carácter del ajuste que pretendía aplicarse. Así lo refería Nelson (1990:51): “se ha considerado, al menos desde la década de 1970, que es más probable que los gobiernos autoritarios, y no las democracias, decidan e impongan medidas económicas impopulares de estabilización y de ajuste”. Las razones que se argumentaron fueron muy variadas: los regímenes autoritarios no estaban sujetos a ciclos electorales, y por lo tanto, podían basar sus decisiones en criterios de racionalidad económica. Tenían también una menor rotación del personal bajo su mando, lo que facilitaba el proceso de implementación de las medidas de ajuste y debían responder

en muchísima menor medida a las presiones políticas de la sociedad; parecían incluso mucho más capaces de “aislar” a los tomadores de decisiones de los grupos afectados por las decisiones del ajuste. Finalmente, los regímenes autoritarios, a diferencia de las democracias latinoamericanas en transición, podían detener las protestas a través de la represión (tanto preventiva como real)⁷.

La propia Nelson (1989) y los Haggard-Kaufman (1992) insistieron en que, si bien diferentes países se encontraron con un conjunto común de condicionantes externos desde mediados de los setenta (*shocks* petroleros, subida en las tasas de interés internacionales, caída en los términos de intercambio de los productos primarios,...), las diferencias debían explicarse en función de factores de naturaleza político-institucionales y económicos:

- 1 la naturaleza de la crisis económica: severidad, aparición gradual o repentina, duración prolongada o corta, la interpretación de la crisis, sus raíces tanto externas como domésticas;
- 2 la capacidad del Estado, entendida como el conjunto de capacidades técnicas y administrativas, en especial, la capacidad técnica del equipo económico y la profundidad de la capacidad gerencial;
- 3 las estructuras políticas: tipo de régimen y variación en las instituciones políticas más específicas, en particular, los ciclos electorales y la autonomía del ejecutivo en jefe;

- 4 las circunstancias políticas: tipo de liderazgo y coaliciones de apoyo y oposición;
- 5 el papel de las entidades extranjeras: tanto las instituciones financieras internacionales, como los gobiernos de países acreedores (Nelson 1990:45 y 554).

Por otra parte, como sabemos, uno de los dilemas clásicos de las políticas de reforma radica en el hecho de que mientras que sus costes se hacen sentir en forma inmediata y tienden a estar concentrados, sus beneficios emergen sólo con el tiempo y tienen una naturaleza difusa. De este modo, los gobiernos que lanzan reformas tendrán que hacer frente a la resistencia de aquellos que se sienten perjudicados mucho antes de que estén en condiciones de movilizar el apoyo de sus eventuales beneficiarios. En un régimen democrático, esta brecha temporal configura un serio obstáculo a las políticas de cambio, dado que los gobiernos descansan sobre el respaldo de la opinión pública y se someten a la aprobación de ésta a través de elecciones reiteradas y competidas.

Frente a este conjunto de reformas neoliberales se han dado dos posturas: una que considera las reformas estructurales inspiradas en el neoliberalismo como la quintaesencia de la buena política económica, y la otra que estima que el modelo tiene costes demasiado altos, sobre todo, en su impacto distributivo.

Es cierto que los costes del conjunto de

reformas inspiradas en el neoliberalismo han sido altos, mientras que los beneficios han sido hasta ahora más bien parcos. Sin embargo, habría que determinar si todas las reformas fueron igualmente costosas, si los costes se debieron a fallas intrínsecas al enfoque neoliberal, si las reformas constituyen un solo "paquete", o si pueden separarse unas de otras⁸. Incluso la percepción de los resultados es bien distinta. En general, se puede sostener que éstos no fueron ni tan positivos, como predecían sus partidarios⁹, ni tan negativos como temían sus detractores. En relación al crecimiento, si bien éste se recuperó en relación a la década los ochenta, ha sido más bien bajo e inestable; muchos países crecieron por debajo de las tasas que habían tenido entre 1950-1980¹⁰. Las exportaciones aumentaron de forma importante, pero las importaciones lo hicieron con mayor rapidez; las inversiones y la productividad se recuperaron respecto del año 1980, pero moderadamente; la generación de empleos se retrasó debido al lento crecimiento y hubo problemas con la calidad de los nuevos puestos de trabajo. En cuanto a la desigualdad, ésta aumentó también ligeramente (Stallings y Peres, 2000:256-257).

La excepción a estos moderados resultados parece ser Chile, que entre 1991 y 1998 creció a un promedio anual de 7,7%. Es el único país latinoamericano que aumentó la inversión y la productividad de forma continuada durante toda la década de los noventa; mantuvo sus

cuentas externas en orden, y redujo sustancialmente la pobreza (del 45,1% de pobres en 1987 se pasó al 21,7% en 1998) (Stallings y Peres, 2000:258-259). No obstante, conviene relativizar algunos de estos datos tan exitosos. Es verdad que se redujo el número de pobres, pero el patrón de distribución de la riqueza siguió siendo muy desigual. En 1998, el 20% más rico del país obtenía el 57,3% del PIB; el 20% más pobre alcanzaba apenas el 3,7% de éste. Este dato convertía a Chile en uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad, junto a Brasil, Guatemala, Paraguay, Ecuador, México y Panamá. También es recomendable tener presente que en Chile el éxito de las reformas se produce fundamentalmente en los años noventa, porque si examinamos el crecimiento per cápita entre 1973 y 1990, se observa que éste fue de apenas el 1,5 % anual. En un contexto de alto desempleo, el porcentaje de familias pobres pasó de alrededor del 30% a más del 40% (Bosworth, Dornbusch y Labán, 1994).

Ya Haggard y Kaufman (1995) habían planteado la importancia de vincular las variables de polarización y fragmentación de los sistemas de partidos con los éxitos de las políticas de reformas. Un sistema político menos fragmentado y con menor polarización tendría más oportunidades para sacar adelante las reformas económicas, mientras que un sistema de partidos muy fragmentado y polarizado generaría problemas añadidos para enfrentar la crisis. La explicación resulta bastante sensata,

pero el caso chileno plantea un elemento singular, y es que tratándose de un sistema multipartidista y con una elevada polarización ideológica, el sistema electoral negociado en la transición (un sistema binominal mayoritario¹¹) crea dos frentes electorales, la Concertación de Partidos por la Democracia, y el bloque de la derecha, actualmente con la denominación de Alianza por Chile¹².

Sin duda, también es importante para nuestro enfoque político-institucional que los programas de reformas lograsen la popularidad necesaria como para no ser contestados socialmente de forma contundente. Con esto se quiere señalar que una cuestión crucial es el problema de la compensación, o en otro sentido, de la capacidad de lubricación de los costos distributivos de las reformas. Para los economistas, los esquemas de compensación suelen ser vistos como una fuente de riesgo para la consistencia de los programas de reformas; sin embargo, se vuelven determinantes para los gobiernos democráticos, que deben calcular necesariamente de qué manera el cambio o cambios habrán de afectar a los distintos miembros de su coalición de apoyo, y también al bloque de la oposición. De este modo, los paquetes de reformas estructurales que han combinado medidas ortodoxas y heterodoxas se han mostrado como más eficaces que aquéllos que adoptaron sin compensación medidas estrictamente liberalizadoras.

La intensidad de algunas reformas estructurales: la reforma previsional y la modernización administrativa

De entre todas las reformas estructurales que llevó a cabo Chile en las dos últimas décadas, sin duda la más "exportable" ha sido la reforma del sistema de pensiones. Prácticamente todos los países que han iniciado con posterioridad procesos de liberalización y privatización de su sistema de previsión han tomado como referencia el caso chileno.

El sistema de pensiones chileno, reformado durante el gobierno militar del general Pinochet (1981), se basa en la capitalización individual. Se trata además de ahorro forzoso, porque obliga al trabajador a ahorrar un porcentaje del salario anual en una cuenta especial. La pensión que reciba después de su jubilación será función directa de sus cotizaciones y de la rentabilidad de las inversiones realizadas por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) a la que ha pertenecido durante su vida laboral. Este sistema pretende ser beneficioso en varios aspectos: busca un aumento del ahorro (el incentivo para subdeclarar será menor); por otra parte, al tratarse de fondos invertidos y no repartidos, se prevé la creación de reservas que permitirán cubrir obligaciones futuras. Finalmente, se producirá un aumento significativo del ahorro neto. Quizás sea ésta la confusión más importante: es cierto que el nuevo sistema generó

ahorros privados en su inicio, cuando se recaudó mucho (de los trabajadores nuevos o más jóvenes) y se pagaba poco en jubilaciones. Sin embargo, este ahorro privado tenía como contrapartida un déficit fiscal equivalente, ya que el viejo sistema mantenía el gasto en pensiones, pero dejaba de recibir las cotizaciones de los nuevos trabajadores (Ramos, 1997). Este modelo, denominado "sustitutivo", se ha difundido ampliamente en América Latina, pero prácticamente no ha encontrado eco en otras partes del mundo.

De todos modos, en el caso de las reformas de los sistemas de seguridad social, los problemas vienen dados por la estructura desigual de estas sociedades; es decir, cómo plantearnos una reforma de la seguridad social cuando tenemos a más de la mitad de la población económicamente activa en el sector informal, o cuando tenemos al 40% de la población latinoamericana por debajo del índice de pobreza (CEPAL, 1997). Cabe decir, sin embargo, que las reformas tuvieron algunos efectos beneficiosos (Mesa-Lago, 2004)¹³.

Sin embargo, la reforma del sistema de pensiones plantea también importantes cuestiones y desafíos, como señala Mesa-Lago (2004): la caída de la cobertura de la fuerza de trabajo (el promedio ponderado de cobertura en nueve países cayó de 38% antes de la reforma al 27% en el 2002); el incumplimiento creciente en el pago de las cotizaciones (la mayoría de las reformas habían eliminado o

reducido la cotización patronal, y esto significó de hecho, el aumento proporcional de la cotización del trabajador o del coste fiscal, o de ambos); los desincentivos, así como el contexto de la crisis, han significado descensos reiterados en la cotización¹⁴; fallas serias en la competencia entre administradoras (Gill, Packard y Yermo, 2003); altos costes administrativos; el reducido impacto de la acumulación de capital sobre el ahorro nacional¹⁵; un sustancial y prolongado costo fiscal de la transición entre un modelo y otro¹⁶; se ha potenciado en algunos países, el desarrollo de los mercados financieros, pero incluso en esos casos, es evidente la falta de diversificación de la cartera de inversión; el reducido éxito del rendimiento real neto de la inversión variable (es decir, la realizada a tipos variables ha sufrido importantes altibajos, y si en el período 1990-1995 es más satisfactoria, desde esta última fecha el rendimiento fue mucho más bajo, debido a las crisis económicas y bursátiles de 1995, 1998 y 2001); no existen hasta el momento pruebas de que la pensión en el sistema privado vaya a ser superior que la del sistema público. No existen datos fiables porque el sistema privado es demasiado imberbe, por ejemplo, 20 años después de la reforma chilena, el sistema sólo pagaba el 20% de las pensiones totales; el incremento de la inequidad de género (la cobertura de seguro social de la mujer es muy inferior a la del hombre por razones muy variadas: menor tasa de participación laboral y mayor tasa de

desempleo que los hombres, discriminación salarial, ocupación proporcional mayor en trabajos no calificados, salarios más bajos, no tener cobertura,...; pero estos problemas se acentúan en los sistemas privados porque exigen determinado número mínimo de cotizaciones para conceder la pensión mínima. La densidad de cotización de la mujer es menor que la del hombre, lo que significa que al basarse, sobre todo, en los últimos años de cotización, la pensión también será menor¹⁷; finalmente, la erosión de la solidaridad, principio que es sustituido en el sistema privado por el principio de equivalencia entre la cotización y el nivel de la pensión, que reproduce las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y el salario, elimina la distribución entre generaciones y traspassa al Estado la función redistributiva.

La reforma del sistema de pensiones tiene otro problema y es su elevada dificultad técnica, esto hace que a pesar de las disputas políticas, cuando se ha planteado se ha utilizado el marchamo tecnocrático para sustraer el debate de las consecuencias sociales y económicas de la nueva hegemonía del modelo privado de sistema de pensiones¹⁸.

Junto a la reforma provisional, en los noventa, Chile abanderó los procesos de reforma y modernización de la administración pública. De acuerdo con Marcel (1996), el proceso de modernización del Estado en Chile, que se pone en marcha en 1993, se desarrolló

en torno a tres ejes. En primer lugar, la emergencia de una nueva cultura organizativa, concentrada en los resultados más que en los procedimientos. Segundo, la adopción de una estrategia de cambios gradual y acumulativa, que buscaba producir reformas a largo plazo en las instituciones públicas. En tercer lugar, los grandes avances de la reforma se hicieron bajo el control directo del Ejecutivo nacional: administración central y agencias ejecutivas.

El gobierno chileno lanzó a comienzos de 1994 un programa piloto de reforma de la gestión pública que incorporaba todo un sistema de indicadores de desempeño y de objetivos en las previsiones presupuestarias. Para finales de 1997, este programa había alcanzado a 70 agencias estatales y había permitido construir 300 indicadores. También hubo avances en el desarrollo de ejercicios de planeamiento estratégico (que permitieran una clara identificación de la misión organizacional, de los objetivos, de los servicios a ser entregados y de los principales clientes) y que permitieran desarrollar después proyectos específicos de gestión y un sistema de información gerencial. Este programa había sido aplicado inicialmente en 1993 en cinco agencias públicas, y se extendió más tarde a otras cinco dentro del Ministerio de Finanzas, habiéndose completado en 1995.

A partir de esta doble experiencia, se diseñó todo un programa de reforma gerencial del Estado, de carácter gradualista, donde no se

produjeron grandes cambios legales¹⁹. El grueso del proceso de modernización del Estado se llevó a cabo durante la Presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). En esta etapa, el clima de cooperación democrática que había predominado al inicio de la transición política, había comenzado a desgastarse, los problemas en el seno de la Concertación se habían hecho más evidentes y la oposición se empezaba a mostrar más dinámica para ejercer presión y colocar obstáculos políticos a las iniciativas del Presidente. Sin embargo, la fuerte dirección presidencial permitió la creación el 6 de diciembre de 1994 de una Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, cuya primera iniciativa consistió en la firma de unos "compromisos de modernización" entre 43 órganos públicos y el gobierno central en gran variedad de áreas y niveles de complejidad. Después de esta primera experiencia, se decidió adoptar una agenda más agresiva, concentrándose fundamentalmente en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Finanzas, y en el diseño de indicadores de desempeño. Para 1996, se habían construido 291 indicadores que habían alcanzado a 67 instituciones.

A partir de 1997, la Comisión Interministerial elaboró un Plan Estratégico de Modernización que recogía las experiencias desarrolladas desde 1990, concentrándose en seis grandes líneas de acción (gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública; calidad del servicio y participación

ciudadana; institucionalidad del Estado; comunicación y extensión, y recursos humanos (Comité Interministerial 2000). En los últimos años, Chile ha optado por la vía de implementación de un sistema de incentivos a los funcionarios públicos, que se materializó en la Ley 19.553 de 1998, donde se concede una "asignación de modernización" asociada al desempeño individual y colectivo y otros beneficios adicionales (bonificación anual al bono de escolaridad, aporte extraordinario a los servicios de bienestar, asignación especial a los trabajadores de provincias y regiones con mayores necesidades sociales, mejora de los mecanismos de ascenso y capacitación...).

El gobierno del Presidente Ricardo Lagos (del Partido Socialista pero inserto en la misma concertación de partidos), iniciado en el año 2000, mantuvo el programa que abarca el planeamiento estratégico y el control por resultados a través del Presupuesto Nacional, pero centró su atención en "un complejo rediseño institucional de la organización del Estado". Por otro lado, impulsó una reforma del servicio público, creando un servicio público profesional, que se transformó en el objetivo principal del programa²⁰. En este sentido, podemos decir que hubo un retorno a los principios de la administración pública burocrática, aunque se mantuvo el nuevo instrumental de la "nueva gestión pública" (Oyarce, 2001).

Este proceso de reforma administrativa ha dejado sin embargo algunos temas importan-

tes pendientes, como el aumento de la participación ciudadana en la gestión pública, la inclusión de los sectores populares (en especial, de la clase obrera empobrecida durante la crisis de los años ochenta) y la profundización del proceso de descentralización política en el nivel municipal y especialmente en el ámbito regional. Puede decirse que ha predominado un estilo de gestión tecnocrática, mediatizada por el conflicto intra-partidario, pero que ha obviado las capacidades de una sociedad civil que necesita recomponerse²¹.

¿Es posible el aprendizaje institucional? Algunas lecciones sobre las reformas chilenas

Todas las reformas estructurales compartían la premisa de suponer un cambio significativo en la participación de los sectores público y privado en la provisión de bienes y servicios, en el modo de asignación de los recursos y, principalmente, en la institucionalidad en la cual operaba cada sector. En todas las reformas iniciadas a comienzos de la década de los años ochenta el hilo conductor se basaba en los mismos principios, pero los resultados de su aplicación han sido bastante heterogéneos²². Dicho hilo consideraba, por un lado, la utilización de mercado como asignador de recursos bajo un esquema de regulación eficiente y, por otro, la redefinición del papel del

Estado como agente subsidiario y regulador. El hecho de que los resultados hayan sido tan dispares puede deberse a que hubo defectos en el diseño de la reforma, en su implementación, o que no se lograron las condiciones institucionales que se requerían para que operaran los cambios.

Soto y Morandé (s.f.) extraen de este análisis, algunas lecciones que podemos extrapolar a distintos ámbitos de la política pública:

La primera lección de la experiencia chilena es que aquellas reformas que fueron menos exitosas deben su fracaso, en gran medida, a la incapacidad para definir adecuadamente los papeles del sector público y privado en la situación post-reforma²³. Esta indefinición produce espacios de ambigüedad que permiten a distintos agentes obtener rentas a costa del resto de la población, o bloquear políticas reformistas.

La segunda lección que se deriva del estudio sectorial es que las reformas más exitosas supieron incluir en el diseño del mercado, en su regulación y en el proceso de implementación las características "estructurales" de cada sector. Por el contrario, aquellas reformas que han sido poco exitosas no han considerado dichas características.

Una tercera lección es que las reformas exitosas tuvieron la habilidad de identificar y la capacidad de modificar los hábitos de funcionamiento del sector en el que se aplicaron. Las reformas en los sectores de salud y educación,

por el contrario, no fueron capaces de modificar la forma de pensar de los agentes respecto a la gratuidad de las prestaciones, la integralidad de las mismas y el papel proveedor del Estado. Por otra parte, no se solventaron las debilidades estructurales de financiación en los sectores de educación y salud.

Una cuarta lección que se obtiene de las reformas exitosas es que el diseño de mercado y el sistema de implementación minimizó las áreas de conflicto y, cuando éste resultaba inevitable, se incluyeron mecanismos para encauzarlo. Cuando no se definieron adecuadamente cuales eran los derechos y deberes de los beneficiarios del subsidio a la demanda, quiénes accederían a dicho beneficio, y quiénes quedaban excluidos, las reformas fracasaron.

Una quinta lección es que las reformas exitosas fueron capaces de determinar qué tipo de nuevas instituciones era necesario establecer bajo el escenario macroeconómico previsto para la situación post reforma. Por el contrario, las reformas en el sector salud y educación han fallado notoriamente al ser incapaces de estructurar las instituciones necesarias para que el sector funcione eficientemente²⁴.

Tras la experiencia de los últimos veinte años, la sociedad chilena ha llegado a ciertos consensos en torno a aquellas cosas que se han hecho bien: mantener el equilibrio fiscal, una baja inflación, la concesión a actores privados de ciertos servicios públicos y de la infraestructura, y fundamentalmente, la aper-

tura comercial. Sin embargo, también parece existir acuerdo en aquellas reformas pendientes: la necesidad de reducir la brecha entre los más ricos y los más pobres, principalmente a través de una profunda reforma del ineficiente sistema educativo y sanitario. En esta línea, como señala Ocampo (2001:16), la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia. Sin embargo, la experiencia muestra como en los últimos años se ha producido una gran confusión ya que han sido los instrumentos –focalización, equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado–, y no los principios, los que han guiado las reformas del sector social. Por lo tanto, las reformas de los años venideros deben ir en esta dirección; es decir, los instrumentos deben estar claramente subordinados a esos principios.

Esta necesaria convivencia entre Estado, Mercado y Sociedad obliga a replantearnos el papel que cada uno debe jugar en el proceso de transformación de estas sociedades. En el caso chileno, los años ochenta y noventa han significado una profunda transformación económica (la liberalización) y política (la democratización), pero quizás el eslabón más frágil sea el social. La sociedad chilena ha venido perdiendo el sentido de pertenencia a una comunidad y de identificación con propósitos colectivos. En este sentido, el ámbito de lo público debe concebirse como el punto de

Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas

encuentro de los intereses colectivos más que como sinónimo de las actividades del Estado.

Sin duda, la dimensión política de la reforma del Estado es muy importante, pero también muy compleja; la historia de los últimos veinte años de transición democrática en la mayoría de los países de la región latinoamericana es la historia de un fracaso. No es cierto, como se ha planteado reiteradamente por académicos y políticos, que la crisis de los años ochenta y noventa fuera esencialmente una crisis económica, sino que asistimos también a una crisis política del Estado. Y es por ello que el error en el diagnóstico puede conducirnos a un error en los medios y fines para solventar con éxito la "crisis" con mayúsculas. De este modo, desarrollo económico, equidad social y democracia son los desafíos que deben definir los papeles a desempeñar por el Estado democrático en América Latina.

Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos H. y Gabriela Alonso (2001), "La reforma judicial en América Latina: un estudio sobre las reformas judiciales en Argentina, Brasil, Chile y México", en *VI Congreso Internacional sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Banco Mundial (1994), *Envejecimiento sin crisis*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bosworth, B., R. Dornbusch y R. Labán (comps.) (1994), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, The Brookings Institution, Washington.
- Campo, Esther del (2006), "Estado y sociedad civil en el Chile postautoritario: el proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública", en M. Alcántara y L. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Eds. Bellaterra, Barcelona, pp. 199-232.
- Campo, Esther del (1995), "Estado y mercado: Una revisión desde la ciudadanía en el caso de Chile", en M. Alcántara e I. Crespo (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 111-128.
- Campo, Esther del (1991), "Unas notas sobre el sistema de partidos en Chile y Argentina en tiempos de crisis", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74, pp. 177-210.
- CEPAL (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Documento LC/G.1954, Santiago de Chile.
- Colomer, J.M. (1991): "Retorno a las instituciones", en *Claves de Razón Práctica*, n. 15, 1991, pp. 51-56.
- Correa Sutil, J. (1999), "Cenicienta se queda en la siesta. El Poder Judicial chileno en la década de los 90", en P. Drake e I. Jaksic (comps.), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*, LOM, Santiago de Chile, pp. 281-315.
- De Riz, L. (1986), "Política y partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en *Desarrollo Económico*, 25, 100, pp. 659-682.
- Easterly, W., Loayza, N. y P. Montiel (1997): "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" en *Journal of International Economics*, vol. 43, n° 3-4, pp. 387-408.
- Elster, J. (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, [(1990), *Tuercas y Tornillos*, Gedisa, Barcelona].
- Escaith, H. y S. Morley (2001), "El efecto de las reformas estructurales en el crecimiento económico de la América Latina y el Caribe: una estimación empírica", en *El Trimestre Económico*, vol. 68, n° 4, pp. 469-513
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fernández-Arias, E. y P. Montiel (1997), "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?", en Working Paper n° 351, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Garretón, M.A. (1983), *El proceso político chileno*, FLACSO, Santiago de Chile.
- Grafstein, R. (1992), *Institutional Realism: Social and Political Constraints on Rational Actors*, Yale University Press, New Haven.
- Gill, I., T. Packard, y J. Yermo (2003), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America: A Regional Study of Social Security Reforms*, Banco Mundial, Washington.
- Haggard, S. y R. Kaufman (1992), *The Politics of Economic Adjustments*, Princeton University Press, Princeton.
- Haggard, S. y R. Kaufman (1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton University Press, Princeton.
- Holzman, R. (1997), *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth:*

Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas

- Preliminary Evidence from Chile*, Staff Papers, núm. 44, Fondo Monetario Internacional, Washington.
- Huntington, S.P. (1965), "Political Development and Political Decay", en *World Politics*, 17, n. 3, pp. 386-430.
- Huntington, S. P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- Kaufman, R. y B. Stallings (1988), "Debt and Democracy in the 1980's: The Latin American Experience", en B. Stallings y R. Kaufman (eds.), *Debt and democracy in Latin America*, Westview, Boulder, Co.
- Linz, J.] y A. Stepan (1996), "Toward Consolidated Democracies" en *Journal of Democracy*, 7, 2, pp. 14-33.
- Lora, E. y F. Barrera (1997), "Una década de reformas estructurales en América Latina: el crecimiento, la productividad y la inversión, ya no son como antes", Working Paper n° 350, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Marcel, M. (1996), *Modernización de la gestión pública. Experiencias internacionales y su relevancia para Chile*, Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda de Chile) y Dolmen Ediciones, Santiago de Chile
- March, J.G. y Olsen, P.J. (1984), "The new institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- March, J.G. y Olsen, P.J. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Free Press, New York [(1997), *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México].
- Méndez, J. E. (1997), "In Defense of Transitional Justice", en J.A. McAdams (comp.), *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- , G. O'Donnell y P.S. Pinheiro (eds.) (1999), *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- Mesa-Lago, C. (2004), "La reforma de las pensiones en América Latina: modelos, características, mitos, desempeños y lecciones", en K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (comps.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- MIDEPLAN (2004), *Desarrollo Regional: Balance de una década de gobiernos regionales*, Ed. LOM, Santiago de Chile.
- Ministerio de Obras Públicas (2001), *La inversión en infraestructura 1990-1999 y su proyección 2000-2009*, Documento oficial Gobierno de Chile.
- Nelson, J. (ed.) (1989), *Coaliciones frágiles: La política del ajuste económico*, Transaction Books, New Brunswick.
- Nelson, J. (1990), *Economic Crises and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Ocampo, José Antonio (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", en *Revista de la CEPAL*, n° 74, pp. 7-19.
- Oyarcé, H. (2001), "Proyecto de Reforma y Modernización del Estado en Chile", en el Seminario *Changing Governance and Public Sector Reform in the Americas*, Centro Canadiense para el Desarrollo de la Gestión (CCMD), Ottawa.
- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, Cambridge [(1995), *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge].
- Ramos, J. (1997), "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 62, pp. 15-38.

- Remmer, K. (1989), *Military Rule in Latin America*, Unwin Hyman, Boston.
- Rodrik, D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", en *Journal of Economic Literature*, núm. 34, pp. 9-41.
- Rothstein, Bo (2001), "Las instituciones políticas: una visión general" en Robert E. Godin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Ed. Istmon, Madrid, pp. 199-246.
- SAFP (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones) (1981 a 2003), *Boletín estadístico*, Santiago de Chile.
- Soto, Raimundo y Morandé, Felipe (s.f.), "Reformas económicas en Chile: una perspectiva institucional", Santiago de Chile, mimeo.
- Stallings, B. (1990), "Political and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru and Colombia", en J. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton.
- Stallings, B. y W. Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica-CEPAL, Santiago de Chile.
- Steinmo, S., K. Thelen y F. Longstreth (eds.) (1992), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Valenzuela, J. S. (2006), "Los derechos humanos y la redemocratización en Chile", en M. Alcántara Sáez y L.M. Ruiz Rodríguez (eds.), *Chile. Política y modernización democrática*

Notas

- ¹ Aunque pueda resultar paradójico, el primer empujón hacia el proceso de descentralización administrativa vino de la mano del gobierno militar. En este periodo se implementó una nueva división política y administrativa a través de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Se inició así la regionalización, a la que siguió el establecimiento de las cincuenta provincias, y finalmente la organización de comunas a nivel nacional, excluyendo de esta última fase a la Región Metropolitana. En los noventa, ya iniciada la transición democrática, la reforma al Capítulo XIII de la Constitución, la promulgación en 1993 de la Ley Orgánica Constitucional de Administración y Gobierno Regional, y la instalación de los Gobiernos Regionales en 1994, son los hitos que jalonan la descentralización del país. Este proceso ha sido especialmente significativo en el desarrollo de competencias administrativas y disponibilidad de recursos financieros de estos niveles de gobierno, pero no ha significado, un proceso de distribución más equitativa del poder político. Véase al respecto (MIDEPLAN, 2004).
- ² Algunos autores han llegado a cuestionar la validez de definir como "democracia" a la mayoría de los países de la región. Por lo menos, estos fallos indican una "abdicación de la autoridad democrática" (Méndez, O'Donnell y Pinheiro 1999:48). Hay que insistir, además, en la docilidad y pasividad del Poder Judicial hacia el gobierno militar. Como ejemplo basta mencionar la usual suspensión de derechos de habeas corpus (la Corte Suprema aceptó sólo una decena de entre más de 5.400 peticiones durante los primeros diez años de la dictadura militar) o el gobierno bajo decreto presidencial (Acuña y Alonso 2001).
- ³ Frente a aquéllos que, como Méndez, han

Democracia y desarrollo en Chile: el aprendizaje de las reformas

señalado que “en Chile, la nueva democracia aceptó los efectos legales y políticos de una vergonzosa “auto-amnistía” dictaminada por Pinochet en 1978, y optó por un ejercicio de búsqueda completa y rigurosa de la verdad para revelarla en vez de hacer juicios criminales” (Méndez, 1997:10), más recientemente Valenzuela ha insistido en la conveniencia de revisar en detalle el legado de las violaciones de los derechos humanos, especialmente a la luz de elementos como la liberación de los presos políticos; la generación de un consenso suficientemente amplio sobre lo sucedido, vía Comisión Nacional Verdad y Reconciliación (o Comisión Rettig, presidida por el ex-senador radical Raúl Rettig), Mesa de Diálogo o la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura; o vía la compensación con reconocimiento oficial y reparación material a las víctimas; un funcionamiento adecuado del sistema judicial y el sometimiento a la justicia de los violadores de los derechos humanos, especialmente en el caso del general Pinochet. Todos estos elementos permitirían repensar la justicia transicional con una óptica multidimensional, alejada del paradigma de Nüremberg (Valenzuela, 2006).

- ⁴ El proceso de reforma se inició con la creación de la Academia Judicial en 1996, basada en el mérito, que buscaba ofrecer educación jurídica sostenida para magistrados en servicio, y mejorar la imagen de la judicatura. Aunque también existió una “agenda oculta”, que buscaba eliminar la tradición formalista de la judicatura y alentar un Poder Judicial con más preocupación social (Acuña y Alonso 2001). Pero más significativa aún fue la propuesta de nuevo Código de Procedimiento penal y legislación complementaria, presentados en 1997.
- ⁵ Durante la década de los ochenta, el PIB per cápita se redujo a una tasa promedio regional anual del 1% y se inició la primera superinflación. Chile creció un 1,3% con una inflación del

27%. Los años noventa trajeron una cierta recuperación, con una tasa de crecimiento anual de 1,7% del PIB per cápita y una tasa de inflación en torno al 10%. Chile, Argentina, Perú, Uruguay y El Salvador gozaron de tasas de crecimiento más altas que el promedio regional (entre el 5,7% y el 2,4%). En cuanto a los costos sociales (combinando los indicadores de salario mínimo real, tasa de desempleo, incidencia de la pobreza y distribución del ingreso), podemos señalar que fueron muy altos en Chile, Perú y Bolivia. Véase CEPAL (1997).

- ⁶ Las reformas resultaron ser unos procesos absolutamente desordenados, heterogéneos; heterogeneidad referida tanto a su inicio, como a la forma en la que se pusieron en práctica. (De hecho, no sólo los marcos nacionales eran diferentes, sino que también lo eran las circunstancias macroeconómicas y los contextos internacionales). Véase Stallings y Peres (2000:112). A modo de ejemplo, dos países que experimentaron profundas crisis en los años ochenta (Chile y Perú) adoptaron respuestas completamente diferentes (ortodoxa y heterodoxa, respectivamente), mientras que Colombia, bajo el mandato de Belisario Betancourt Cuartas (1982-1986), un caso de crisis moderada, adoptó políticas ortodoxas (Stallings 1990).

- ⁷ La versión más sofisticada fue la de Stallings-Kaufman (1988). Sin embargo, incluso en esta explicación, nada se advertía sobre el “éxito” final de los autoritarismos o de la democracia, respecto al rendimiento económico post-ajuste. Como advertían, el éxito de una economía dependía de tan variados factores, tanto estructurales como coyunturales, que no era posible evaluar el impacto específico del tipo de régimen sobre el resultado final de la reforma económica. El argumento fundamental planteaba que distintos tipos de regímenes políticos (la variable independiente del análisis) tenderían a optar por diferentes tipos de ajuste económico (variable

dependiente), en función de tres dimensiones: oportunidad, alcance y contenido de las reformas. Los regímenes autoritarios tomarían medidas de ajuste ante los primeros signos de crisis, mientras que los democráticos postergarían la decisión de suministrar “medicinas amargas” hasta encontrar suficientes apoyos electorales o políticos; los primeros se inclinarían por una reforma económica de largo alcance (privatizaciones, desregulación de la economía,...) mientras que las democracias se concentrarían en solucionar los problemas de corto plazo o que tuvieran un impacto electoral inmediato (por ejemplo, bajar la tasa de inflación); y por último, los regímenes autoritarios serían más proclives a optar por un ajuste “ortodoxo” (como el de Chile) mientras las democracias, se inclinarían por programas “heterodoxos” que no amenazaran la capacidad de consumo de amplios sectores de la población (el Plan Austral en Argentina, el Plan Cruzado en Brasil, el Plan Inti en Perú). Esta tesis abrió la ruta para investigaciones más puntuales y específicas. Por ejemplo, Remmer (1989) subrayó la importancia de analizar las diferencias al interior de los regímenes autoritarios para evaluar su impacto sobre las políticas.

⁸ Rodrik (1996) distingue dentro de las reformas incluidas en el consenso de Washington, las que difícilmente podrían discutirse, por reflejar tanto ideas generalmente compartidas como la experiencia histórica, de aquellas otras de carácter más polémico. De igual modo, habría que asumir que los gobiernos sólo asumieron determinadas medidas, muchas veces de alto riesgo (impopulares y con costes inmediatamente traducibles en las distintas elecciones) cuando no quedaba otra alternativa.

⁹ Tres artículos representativos de esta opinión fueron los publicados por Easterly, Loayza y Montiel (1997), Fernández-Arias y Montiel (1997) y Lora y Barrera (1997). Estos últimos encontraron que las reformas económicas hasta mediados de los años noventa acelera-

ron la tasa de crecimiento en 1,9 puntos porcentuales. Estudios más recientes indican efectos menos prometedores, por ejemplo, el de Escalith y Morley (2001). Especialmente, porque el efecto de crecimiento decayó considerablemente a mediados de los noventa, y en la etapa 1997-1999 significó apenas 0,6 puntos. Un importante resultado de estas nuevas estimaciones es que el efecto de las reformas sobre el crecimiento y la productividad es mayor en aquellos países con mejores ambientes institucionales.

¹⁰ En los últimos años, la desilusión con las reformas es creciente en América Latina, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir. El crecimiento de los años noventa fue tan sólo de un 3,2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización sustitutiva de importaciones entre la década de los cincuenta y los setenta que alcanzó un 5,5% anual.

¹¹ Chile cuenta con un sistema electoral binominal mayoritario, negociado entre sectores militares y reformistas a finales de los ochenta, y, por lo tanto, herencia del régimen militar (la Cámara de Diputados es elegida por un período de cuatro años por el sistema de representación proporcional con sesenta distritos electorales en los que en cada uno se eligen dos diputados, de ahí su carácter mayoritario).

¹² Formalmente, la Alianza por Chile aparece en el año 2000. Sin embargo, la agrupación electoral de los dos partidos de derecha, UDI y Renovación Nacional, ha conformado cuatro coaliciones electorales: Democracia y Progreso (1989-2002), Participación y Progreso (1992-1993), Unión por el Progreso (1993-1996) y Unión por Chile (1996-2000).

¹³ Entre estos efectos beneficiosos, Mesa-Lago (2004) cita los siguientes: la unificación de sistemas diversos; la homologación de las condiciones de acceso y normas de cálculo de las

pensiones en la mayoría de los sistemas (excepto para las Fuerzas Armadas); la introducción en algunos países de condiciones de acceso (como edades de retiro) más ajustadas a las expectativas de vida y al tiempo de retiro; el establecimiento de una relación más estrecha entre la contribución y el monto de la pensión; en el caso de Chile, se ofrece una garantía estatal de pago, se reconocen las cotizaciones aportadas al sistema público, y una pensión mínima en el sistema privado. Se prevé que si la jubilación al final de la vida laboral de un trabajador fuera muy baja, el Estado supla sus ahorros forzosos con aportes fiscales para que la pensión alcance un mínimo socialmente aceptable; se elimina el monopolio del sistema público y se introduce la competencia. Para tener idea de la importancia del nuevo modelo, conviene destacar que para finales de 2002, entre el 91% y el 98% de los asegurados chilenos estaba afiliado al sistema.

¹⁴ En Chile, el cumplimiento declinó constantemente de 76% en 1983 a 49% en 2003 (SAFP 1983 y 2003).

¹⁵ El Banco Mundial (1994) había sostenido que la reforma del sistema de pensiones traería aparejado el crecimiento del ahorro nacional; lo que significaría el aumento del desarrollo económico y del empleo. Sin embargo, los economistas como Holzman (1997), con los datos del modelo chileno, señala que descontando el costo fiscal de la reforma (negativo) del ahorro en las pensiones privadas (positivo), el impacto de la reforma en el ahorro nacional fue negativo durante el período 1981-1988, y que tampoco había un impacto positivo en el período 1989-1996.

¹⁶ Las proyecciones del Banco Mundial son muy negativas para todos los casos y muy superiores a las hechas por estos países antes de las reformas; sólo en Uruguay las proyecciones del Banco para 2040 son inferiores a las nacionales antes de las reformas (Gill, Packard y Yermo, 2003).

¹⁷ Sirva a modo de ejemplo, el caso chileno, en el 2001-2002, el fondo acumulado de la cuenta individual de la mujer era entre 32% y 46% del acumulado por el hombre, la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre 52% y 57%, mientras que la masculina lo hacía entre 81% y 86%, y la pensión media de la mujer retirada a los 60 años era 60% de la del hombre y 87% si se retiraba a los 65 años (SAFP, 2002).

¹⁸ El 17 de marzo de 2006, la Presidenta chilena, Michelle Bachelet puso en marcha la creación de un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional que abordará la reforma del sistema de pensiones de 1981.

¹⁹ Este gradualismo, presente en toda la transición chilena en los ámbitos políticos, económicos y sociales, diferencia a la reforma chilena de la brasileña, donde entre otras cosas, la reforma gerencial conllevaba la necesaria reforma de la Constitución brasileña de 1988.

²⁰ Esta profesionalización ha tenido efectos muy positivos en la lucha contra la corrupción y el clientelismo político. Los gobiernos de Frei y Lagos, elaboraron una agenda de transparencia que estableció mecanismos para reforzar las prácticas y conductas transparentes en el mundo público. Y para 1999 se aprobó la ley de probidad que legisló sobre el tráfico de influencia y uso indebido de información privilegiada.

²¹ Al respecto, véase Del Campo (2006).

²² En un análisis muy detallado sobre la evolución de varios sectores claves, Soto y Morandé (s.f.) muestran que mientras algunas de estas reformas han sido claramente exitosas (p.e., previsión, privatización), en otros sectores el diseño de éstas ha sido controvertido y su aplicación ha producido importantes niveles de conflicto (salud, educación). En estos últimos casos, la reforma fue aplicada de manera parcial, o con el tiempo, se implementaron políticas adicionales que modificaron o inhibieron la reforma original.

²³ En los sectores en que las reformas fueron exitosas, el diseño institucional post-reforma definió claramente las responsabilidades de cada agente en el mercado. En efecto, en los sectores eléctrico, agrícola y previsional, la reforma delimitó estrictamente los derechos de propiedad, el tipo de interacción entre el sector público y el privado, la regulación de éste último, el modo como se canaliza la acción subsidiaria del Estado, y el papel de los consumidores. Por el contrario, en el caso de la educación y la salud, estos elementos no quedaron claros en el diseño institucional de la reforma e incluso el papel que les correspondía realizar no ha sido respetado por aquellos que propusieron las reformas. En ambos casos, los límites entre el sector público y privado resultaban borrosos y no quedó claro desde el principio de la reforma cuál era la estructura de participación de cada sector en el largo plazo (Soto y Morandé, s.f., 80). Sí ha sido exitoso el proceso de reforma (de la propiedad, gestión de empresas y regulación de mercados) de las infraestructuras en el transporte (viales, aeropuertos y puertos) así como en el terreno sanitario (abastecimiento de agua y saneamiento) que se dio en los años noventa. Esta transformación (vía la aprobación de una Ley de Concesiones a comienzos de los noventa) permitió la entrada de inversores privados en este sector, así como el desarrollo de fórmulas para compartir riesgos entre el sector público y el sector privado (MOP, 2001).

²⁴ Las reformas que no han sido exitosas se caracterizan porque no han podido reestructurar las instituciones que existían antes de la reforma para el nuevo rol que se les había asignado en el escenario post reforma. La reforma de la educación previó la municipalización de las escuelas pero no realizó los ajustes necesarios en recursos físicos, humanos y financieros para que las municipalidades pudieran tomar responsablemente el control

de las escuelas. Igualmente, no se redimensionó el Ministerio de Educación para su nuevo papel, sustancialmente más reducido que antes de la reforma, lo que permitió que se organizara una fuerte oposición a la municipalización al interior del mismo Ministerio.

Susana Beltrán y Esther Zapater
Universidad Autónoma de Barcelona

Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela

La actual situación de los mercados energéticos ha posicionado a Venezuela y a Bolivia en un lugar privilegiado en la escena internacional. Ahora bien, salvando las distancias nacionales entre ambos, únicamente en la medida en que ambos países consigan revertir los beneficios derivados de los recursos energéticos en inversiones duraderas y diversificadas, podrán registrarse avances decisivos en materia de desarrollo. La integración energética regional puede constituir un instrumento idóneo para acelerar y consolidar este proceso de desarrollo, aunque las distintas iniciativas energéticas que se han planteado se hallan todavía en una fase inicial. Aunque los gobiernos de Chávez y Morales parecen apostar por esta vía, hay que reconocer que las dificultades son importantes. La singularidad del sector energético plantea la necesidad de idear proyectos de cooperación energéticos que resulten a un tiempo rentables y convincentes tanto a los principales proveedores de suministro, como a los potenciales consumidores de la región. Por ello, y porque la integración conlleva una cierta pérdida de soberanía, el objetivo de lograr un gran mercado del gas y del petróleo para Sudamérica podría verse facilitado a partir de iniciativas concretas de cooperación multilateral, como el Acuerdo de Complementación Energética Regional.

Palabras clave:

Energía, integración regional, política exterior, petróleo, Venezuela, Bolivia, Sudamérica

The current situation of the energy markets in South America has lead both Venezuela and Bolivia to a privileged site within the international scene. Nevertheless, and excluding the internal differences existing between both of them, important advances in development may only be achieved if both countries are able to revert their benefits derived from energy resources into lasting and varied investments. The regional energy integration may become an ideal instrument to accelerate and consolidate such development process, even though several energy initiatives proposed to be taken are just starting. Although the governments of Chavez and Morales seem to believe in that process, we cannot obviate the existing difficulties. The energy sector's singularity makes it necessary to design cooperation projects of energy, which may be convincing and profitable for both the main suppliers and the potential consumers in the region. For this reason, and also because that integration may imply a little loss in sovereignty, the goal of achieving a big market of gas and oil for South- America may find an easier way if starting from specific initiatives in multilateral cooperation.

Keywords:

Energy, regional integration, foreign policy, oil, Venezuela, Bolivia, Sudamerica

La energía como factor de desarrollo en la acción de gobierno de Venezuela y Bolivia

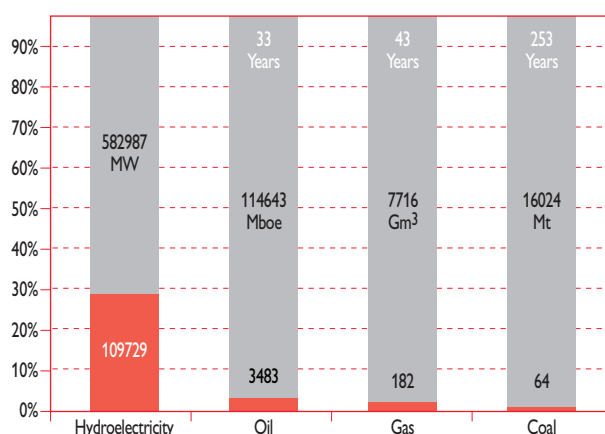
América Latina posee un importante potencial energético que le permite situarse, por peso propio, en un lugar privilegiado en el escenario internacional. Sin embargo, esa situación favorable del conjunto de la región no debe llevar a ignorar la heterogeneidad y los desequilibrios internos que la caracterizan. De un lado, existe un importante desequilibrio entre recursos, explotación y comercialización; de otro, la situación también es heterogénea en cuanto a los países, pudiendo distinguir diversos grupos: primero, aquél integrado por países exportadores netos (México, Venezuela, Ecuador y Colombia); segundo, aquéllos que poseen un importante mercado potencial (Perú, Bolivia y

Chile); tercero, el caso de Argentina y Brasil, países en principio autosuficientes, aunque con crecientes proyecciones de demanda; por último, un cuarto grupo, el más numeroso, integrado por países importadores (Uruguay, Paraguay, América Central y las principales islas del Caribe).

Los hidrocarburos concentrados entre América Central y del Sur, que alcanzan aproximadamente un 10% de las reservas estimadas en el mundo, conllevan casi en la misma proporción grandes problemas de estrategia, de control y gestión, y de distribución de beneficios, que no logran alcanzar todavía a todas las capas de una población que ve en ellos una promesa de futuro, pero de un futuro que no llega: tal es la historia de Bolivia y, en otra magnitud, quizás también la de Venezuela (De Paula, 2005: 22).

Cuadro 1

Potencial energético estimado de los países del área de América Latina y Caribe



Fuente: OLADE - SIEE (2004)

Venezuela se sitúa a la cabeza de los países que poseen importantes recursos petrolíferos, ya que concentra las tres cuartas partes del petróleo de la región, el cual es extraído y comercializado, en gran parte, por la empresa estatal Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA), creada en 1975. La importancia de este país como productor de crudo va más allá del interés regional, ocupando el puesto número 12 en el ranking de los mayores productores del mundo¹. Asimismo, Venezuela es el país con mayores reservas de gas de América del Sur, que desde septiembre de 2005 son controladas en su comercialización y exportación por PDVSA a través de gasoductos, o estableciendo plantas de gas licuado.

Respecto a Bolivia, se estima que posee importantes recursos en petróleo y gas. Sus reservas de gas son, en volumen, las segundas del continente después de las de Venezuela que, como se ha comentado, dispone del triple. Aunque la producción y extracción del gas ha aumentado en los últimos años, éste se sigue destinando principalmente a la exportación (en 2002 aproximadamente representó un 74%) ya que faltan infraestructuras para explotarlo y apenas hay consumo interno (De Paula, 2006: 78).

En la actual coyuntura energética internacional, el potencial de Venezuela y Bolivia supone un instrumento privilegiado en manos de ambos gobiernos, tanto en el plano interno, para lograr avances en el desarrollo político y

social, como en el plano internacional, al dotar de una especial influencia a los gobiernos de Hugo Chávez y de Evo Morales frente a terceros países. Ahora bien, no hay que olvidar que la energía es un recurso cuya extracción y explotación requiere extraordinarios esfuerzos y que se halla sometido a unas reglas de funcionamiento harto complejas en los mercados internacionales. Asimismo, la "rentabilidad" de los beneficios obtenidos puede ser difícilmente perceptible en términos económicos y sociales, dada la situación interna que han debido afrontar los actuales gobiernos de Venezuela y Bolivia, salvando las distancias entre ambos. No hay que olvidar que el índice de pobreza de Bolivia es uno de los más altos en América del Sur, y que dicho país ocupa el lugar 113 sobre un total de 173 países en el ranking de desarrollo humano, mientras que Venezuela se sitúa en el lugar 75².

A pesar de las distancias nacionales, existen tres ámbitos de la política interna e internacional de Venezuela y Bolivia estrechamente interrelacionados: el sistema de producción de los hidrocarburos; la instrumentalización de la energía con fines políticos, y las relaciones de vecindad.

Respecto al primer ámbito, hay que tener en cuenta que determinadas medidas emprendidas por los gobiernos de Chávez y Morales en relación con el sistema productivo de los hidrocarburos han tenido una importante repercusión. En el caso de Venezuela,

algunos autores justifican el descenso de los niveles de producción (que todavía no han alcanzado los del año 2002) por varias razones, pero especialmente se apunta a la crisis que padeció PDVSA en 2003 cuando, por decisión gubernamental, y con el objetivo de poner punto y final a las huelgas del periodo 2002-2003, se despidió a un nutrido grupo de técnicos y personal cualificado que discrepaban de la estrategia energética seguida por el gobierno. Este descenso ha repercutido, por ejemplo, en una disminución de las exportaciones de crudo venezolano a Estados Unidos. Para superar esta situación y aumentar la producción del país, algunos expertos consideran que se requiere no sólo de la capacidad de empresas privadas extranjeras sino también que los órganos gerenciales de PDVSA estén en manos de personas que sirvan a intereses fundamentalmente comerciales y no políticos (Espinasa, 2006: 163).

El caso de Bolivia es distinto: en cumplimiento de su promesa electoral, el nuevo Gobierno de Evo Morales, nacionalizó el pasado 1 de mayo de 2006 los hidrocarburos mediante el Decreto n° 28701, que permite entregar en propiedad a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) toda la producción de gas y petróleo. Dicha empresa estatal gestiona la comercialización, los volúmenes y precios para el mercado interno y para la exportación. El Estado asume, pues, el control y la dirección de la producción, trans-

porte, refino, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de los hidrocarburos, en definitiva, de todas las fases de la cadena productiva del sector.

Por este motivo, las empresas que desarrollan actividades de producción de hidrocarburos disponen de 180 días (es decir hasta finales de octubre de 2006) para regularizar su situación y poder seguir operando en el país. Durante este periodo la ley ha previsto que se celebren auditorías en cada una de las empresas extranjeras para valorar las inversiones realizadas, amortizaciones, costes de producción y rentabilidad obtenida. Dichos resultados servirán a YPFB para evaluar la participación definitiva de estas empresas en los contratos que se concluyan en el futuro. Las compañías que se han visto más afectadas por la entrada en vigor de la ley han sido, por supuesto, las que más inversiones tenían en el país, esto es, Repsol YPF, TotalFinaElf, Petrobrás, British Gas y British Petroleum.

Como era de esperar, la nacionalización ha suscitado reacciones opuestas. Frente al apoyo de una población que ha visto en esta medida el principio de una nueva y esperada etapa, se contraponen las discrepancias surgidas entre las autoridades bolivianas y las empresas multinacionales que, desde un primer momento, han anunciado el ejercicio de fuertes presiones, en una clara estrategia destinada a obtener un mayor margen de manobra para renegociar las condiciones de la

nueva situación. Desde esta perspectiva, no sería descartable que en los próximos meses el país andino pudiera verse envuelto en disputas legales por suspensión e incumplimientos de contratos con las transnacionales que lleguen, incluso, a arbitrajes internacionales. El gobierno de Morales también podría afrontar las reacciones de los estados que están legitimados para ejercer la protección diplomática de empresas de su nacionalidad, algunos de los cuales tienen suscritos con Bolivia tratados internacionales de protección de inversiones recíprocas. En nuestra opinión, probablemente muchas de estas medidas no lleguen a implementarse, pero en buena medida obedecen a una estrategia que constituye una fuerte presión para el gobierno del Presidente Morales.

La nacionalización de los recursos también está suscitando posiciones críticas en determinados sectores bolivianos. La prensa se ha hecho eco de ciertas acusaciones internas de sospechas de corrupción que pesan sobre algunas autoridades bolivianas que ostentan nuevos cargos a raíz del Decreto y que apuntan, incluso, a la propia dirección de la empresa YPFB (Osvaldo, 2006). Pese a que el Gobierno desmiente y justifica ciertos desajustes durante el período transitorio de la nacionalización, lo cierto es que el artículo 8 del Decreto dispone que en 60 días desde su aprobación se refundará YPFB de tal manera que se convierta en una empresa “corporativa,

transparente, eficiente y con control social” y la realidad práctica está dificultando el cumplimiento de dichos plazos.

Desde un punto de vista técnico, quizá pueda pensarse que la nacionalización se ha llevado a cabo con una cierta precipitación, pero hay que tener en cuenta que los principales obstáculos a los que una medida de este calibre se enfrenta son de índole política, económica y social y, en esta perspectiva, existían razones de peso que no admitían más demoras. De un lado, las demandas de equidad de una población secularmente excluida de las riquezas procedentes de los recursos naturales de Bolivia, constituye un argumento que se sustenta por sí mismo. De otro, las distintas posiciones existentes tanto en el seno del propio gobierno presidido por Morales como entre las fuerzas políticas que le apoyan, así como las presiones procedentes de las regiones ricas en hidrocarburos, como la oligarquía de Santa Cruz, también proporcionaban razones de oportunidad política para adoptar una posición rápida y clara en torno a la nacionalización. En este contexto, deben enmarcarse las críticas vertidas acerca de la limitada capacidad para asumir la producción de los hidrocarburos sin controlar el accionariado de las empresas de participación estatal y sin tener toda la preparación técnica y la financiación necesaria para gestionar los importantes recursos existentes (International Crisis Group, 2006: 10).

Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela

Existe un riesgo importante para la acción de gobierno de Morales: la nacionalización ha generado expectativas de cambio rápido entre la población que no van a poder ser satisfechas a corto plazo. Convertir las rentas petroleras en mejoras sociales lleva tiempo y supone una agenda muy compleja de reformas, que abarca una política juiciosa de inversiones, cambios legislativos e institucionales. Ante ello, y dada la situación de Bolivia, el gobierno podría verse tentado por políticas de tipo asistencialista de corto plazo, con ribetes clientelares, que sólo podrían sostenerse en la fase expansiva que se alimenta de los precios altos, y que podrían agotarse si éstos caen. Por supuesto, una política coherente de inversiones no es incompatible con determinadas medidas sociales que pueden ser imprescindibles para resolver problemas de urgencia entre la población más pobre.

El segundo ámbito a destacar en el que existe punto de conexión entre las políticas de Bolivia y Venezuela es que ambos utilizan los recursos energéticos como instrumento de estrategia política en sus relaciones con los demás estados de la región (entre Bolivia y Chile más bien se trata de un arma política arrojadiza). Tanto las últimas iniciativas de Venezuela en América del Sur como las políticas de vecindad de Bolivia giran en torno a los hidrocarburos; estrategias que, además, se refuerzan por cuanto aparecen vinculadas al desarrollo. Así, el interés del gobierno venezolano de establecer un mercado en América del Sur dominado por las

empresas estatales, tal como se explica en el apartado siguiente, puede llegar a ser un problema no sólo para Venezuela sino para los países con los que pretende comercializar el gas y el petróleo; la mayoría de ellos no están lo suficientemente preparados en infraestructuras, personal, o financiación como para establecer una óptima cooperación energética únicamente con sus respectivas compañías estatales. Y la estrategia venezolana de exportación del gas hacia Brasil (Figueroa de la Vega, 2001: 50) se encuentra en fase inicial por lo que es prematuro valorar su alcance.

El caso de Bolivia es todavía más complejo porque el tema del gas afecta a varios países, especialmente a Chile, país con el que no mantiene relaciones diplomáticas desde 1978 por no acceder a la demanda boliviana de restitución de un acceso soberano al mar que, como es sabido, perdió durante la guerra del pacífico de 1879. Desde hace tiempo, la venta de gas se condiciona a que Chile permita una salida soberana al mar por territorios que fueron de Bolivia. Sin embargo, es una estrategia cuya efectividad es más que dudosa y de la que ninguna de las dos partes logra escapar (Ayuso y Beltrán, 2006: 5). En la historia reciente, el que fuere Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, tuvo que dimitir, entre otras razones, porque pretendió exportar gas licuado a través de un puerto del norte de Chile, lo que irritó a amplios sectores de la población, en lugar de transportarlo por un

puerto de Perú, que resultaba más oneroso. En concreto, debía constituirse el consorcio privado Pacific LNG, compuesto por Repsol YPF, British Gas y British Petroleum, para exportar gas natural licuado que finalmente no cuajó. Su sucesor, el Presidente Carlos Mesa, tampoco obtuvo mayores resultados: convocó un referéndum vinculante, el 18 de julio de 2004, para definir el futuro de la política energética y en particular preguntó si el pueblo boliviano estaba de acuerdo con la estrategia negociadora de gas a cambio de mar. En vista de los resultados positivos alcanzados, el Presidente reformó la ley de hidrocarburos aumentando los impuestos que debían satisfacer las empresas transnacionales (alrededor de un 32%) y persistió en dicha estrategia, pero no consiguió colmar las expectativas de las organizaciones sociales respaldadas por los sectores más pobres de la población. Finalmente dimitió sin haber acabado sus proyectos, sucediéndole transitoriamente Eduardo Rodríguez y, desde enero de 2006, Evo Morales, que también ha mantenido su respeto al resultado del referéndum. En suma, hoy por hoy, la venta de gas boliviano directamente a Chile sigue siendo inviable a pesar del acercamiento político de los dos países; incluso YPFB puede llegar a ser un obstáculo en futuras negociaciones comerciales entre los dos países, en la medida que la compra de gas a una empresa estatal refuerza la dimensión política y soberana que ya de por sí pesa sobre el hidrocarburo.

Por último, el tercer ámbito a tener en cuenta se vincula a las relaciones de vecindad que se ven afectadas por las estrategias internas de producción y de instrumentalización de la energía con fines políticos, en particular respecto a Argentina y Brasil. A finales de junio de 2006, Argentina y Bolivia suscribieron un acuerdo energético por veinte años en que, además de la subida del precio del gas de 3,4 dólares por millón de BTU (unidad térmica británica) a 5 dólares, y el aumento de volumen de 7,7 a 27,7 millones de metros cúbicos diarios, han previsto una cláusula que exige que el gas comprado se destine a uso interno y, en el supuesto que quiera venderse a terceros países, se requerirá el consentimiento de ambas partes. Con ello se pretende asegurar que el gas no acabe finalmente en Chile, al menos, en contra de la voluntad de Bolivia. Asimismo, dicho acuerdo ha suscitado ciertas tensiones en cuatro departamentos bolivianos: Santa Cruz, Tarija, Cochabamba y Sucre que han cuestionado que el excedente generado con esta variación en el precio de venta vaya a parar al Tesoro General de la Nación en lugar de revertir en éstas³, enlazando con otra cuestión que continúa discutiéndose en el interior del país sobre la posibilidad de establecer un régimen autonómico que comporte más competencias de gestión para los departamentos⁴.

La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos también ha generado tensión con Brasil y su empresa Petrobras. Las negociacio-

nes iniciadas a raíz del Decreto no han empezado de la mejor manera: Bolivia pretende que el precio de compra sea 8 dólares por millón de BTU, que es el doble de lo que hasta ahora pagaba. Las diferencias de precio respecto de Argentina se deben a que Bolivia ha recibido de este último contrapartidas en forma de créditos y asimilables que no ha obtenido de Brasil. En suma este país se encuentra, tras la nacionalización, en una delicada situación ya que ha perjudicado a la estatal Petrobrás y a su liderazgo en la región. Sin embargo, Brasil precisa de Bolivia para cubrir sus exigencias energéticas, que son cada vez mayores, y aunque ha anunciado nuevas inversiones para no depender, como ahora, del gas boliviano, la realidad es que este gas abastece buena parte de la creciente industria de Sao Paulo.

También se cuestiona la viabilidad de las exportaciones entre Bolivia-Venezuela a pesar de la buena sintonía política; ambos países suscribieron en enero de 2006 un Acuerdo de Cooperación Energética que permitirá suministrar a Bolivia crudo, productos refinados y GLP. Asimismo, han consensuado un convenio entre PDVSA y YPF para la formación y adiestramiento de profesionales y técnicos bolivianos en el sector; Sin embargo, la petición de asesoramiento y financiación que Bolivia ha solicitado de Noruega para la extracción y posterior comercialización de los hidrocarburos teniendo a Venezuela como

vecino que pudiera, tal vez, desempeñar mejor dicho cometido, no hacen más que aumentar los recelos sobre el alcance de las propuestas de cooperación en este terreno. Incluso, algunos expertos y representantes del partido opositor boliviano *Podemos* han afirmado que lo que pretende el gobierno de Morales no es nacionalizar los hidrocarburos sino traspasar los recursos a Petróleos de Venezuela. Dudas aparte, lo cierto es que el Gobierno de Morales trata de buscar nuevos socios; las últimas conversaciones con el consorcio estatal Gazprom, de nacionalidad rusa, para descubrir nuevos campos que permitan, después, exportar gas natural licuado a México y Estados Unidos, muestran que el país andino posee una deficiente infraestructura estatal para explotar y comercializar los hidrocarburos.

En síntesis, la actual coyuntura internacional favorece de entrada a los Estados "petrolistas" y "gasistas" ya que los precios récord registrados durante 2006 suponen una fuente privilegiada de beneficios rápidos. Ahora bien, rentabilizar dichos beneficios en inversiones e infraestructuras a medio plazo que repercutan en el desarrollo socioeconómico del país y que permitan diversificar los ingresos y la capacidad productiva, constituye un objetivo complejo, sometido a presiones internas e internacionales de diversa índole. A ello, deben sumarse las tensiones derivadas de las complicadas pero al tiempo necesarias relaciones de vecindad. Sin duda, uno de los instrumentos idóneos para avanzar en la

modernización y desarrollo tanto de Venezuela como de Bolivia puede proceder de la vía de la integración regional, por lo que las propuestas de integración y de cooperación energética multilateral en América del Sur merecen, pues, un análisis aparte.

El estado de la integración energética a partir de las iniciativas regionales propuestas

La integración de los países sudamericanos es una constante en la doctrina y en la política de la región. Prueba de ello son los distintos organismos instituidos en las últimas décadas, como la Comunidad Andina (1969), reformada en 1996, el Mercosur (1991), o la Comunidad Sudamericana de Naciones, establecida en 2004, los cuales han acogido esta idea en todas sus vertientes. El modelo de integración parece también extenderse al ámbito energético y, de hecho, de las resoluciones y documentos emitidos por los gobiernos y los organismos de la zona, como en el caso de la Organización Latinoamericana de la Energía (OLADE)⁵, se desprende una voluntad clara de instaurar una cooperación energética multilateral en América del Sur que debería permitir garantizar el suministro de la región y, en consecuencia, facilitar el crecimiento económico, a través de iniciativas conjuntas suficientes para asumir los altos costes derivados

de la exploración y explotación de los recursos en tecnología, infraestructuras y personal especializadas.

No obstante, es difícil conciliar la integración regional y el impulso de instrumentos de cooperación energética, especialmente en el sector de hidrocarburos, con los intereses individuales de los Estados que parten de estrategias de mercado opuestas e, incluso, de distintas maneras de concebir la integración. Todas ellas conviven dentro de los organismos de integración de América del Sur, puesto que el marco integrador es amplio, pero no se logra alcanzar grandes resultados. El propio proceso de integración tiene sus dificultades: la salida de Venezuela en abril de 2006 de la Comunidad Andina ha provocado una nueva crisis institucional y ha repercutido en la integración regional sudamericana (Malamud, 2006: 7). Relacionado con esta crisis y pese a las felicitaciones de los miembros de Mercosur por la entrada de Venezuela, el pasado mes de julio de 2006, hay quien vislumbra nuevas fisuras en las relaciones entre los dos grandes socios, Brasil y Argentina, y los dos más pequeños, Uruguay y Paraguay. Además el modelo de integración energética que propone el Presidente Chávez, basado en un fuerte control estatal en el sector hidrocarburífero y su rechazo a Estados Unidos, difiere de los postulados tradicionales de Mercosur, al tiempo que se enfrenta al liderazgo de los otros dos países grandes (Viola, 2006).

Energía y desarrollo en Sudamérica: opciones para Bolivia y Venezuela

La Comunidad Sudamericana de Naciones, creada en diciembre 2004, abanderada por Brasil y compuesta por los países de Mercosur y de la Comunidad Andina, más Chile, Guyana y Surinam, generó en su momento grandes expectativas que, de momento, no se han materializado. Desde sus inicios, quedaba claro que el éxito del proyecto dependía de la voluntad de los Estados, puesto que otorga a la coordinación y a la diplomacia un papel estelar, que aún no ha sido aprovechado (Sau, 2005: 22).

Y ante este panorama surge una nueva alianza, el acuerdo ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) entre Cuba-Venezuela-Bolivia que aparentemente contradice otros procesos de integración, como los impulsados por la Comunidad Andina, y trata de convertirse en una alternativa a las propuestas de Tratados de Libre Comercio suscritos por Estados Unidos con algunos de los países de la región como Chile y Colombia, que no convencen a todos.

En el ámbito de la integración energética también han surgido distintas iniciativas que no acaban de definir cuáles son los objetivos y fines a alcanzar. Las iniciativas que en materia energética se adscriben a estos organismos y los foros de diálogo son numerosas, pero también es cierto que nacen debilitadas por la falta de voluntad y de recursos para generar auténticos compromisos vinculantes. En efecto, el nivel de implantación de la integración energética sigue teniendo un perfil bajo; más que integración se trata, en términos jurídicos, de un estadio de

cooperación, por más que los textos que instituyen organismos o proyectos regionales se refieran a integración en el sector de la energía. A veces, incluso, dichos textos aluden en realidad a sistemas de concertación o de mera coordinación de políticas interestatales.

La paradoja, a juicio de algunos economistas (Rebolledo, 2005: 23), es que en el mercado energético regional existen suficientes recursos para asegurar los suministros de la región durante más de 100 años, pero la realidad demuestra que hay un déficit energético regional debido a la fragmentación de los mercados, que imposibilita estructurar una demanda adecuada, y falta un marco normativo adecuado que aporte seguridad a los potenciales inversores, ya sean públicos o privados.

En suma, la mayoría de las iniciativas parte de resoluciones y declaraciones políticas solemnes; entre los hitos más relevantes destaca la *Declaración Presidencial de la Cumbre de América del Sur de 2000* en la que se acordó la creación de un Mercado Energético Regional Sudamericano sobre la base de la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Bajo esta premisa, la integración energética se está diseñando para asegurar, en principio, la distribución de las distintas energías (sobre todo electricidad, gas y petróleo) y, en menor medida, se coopera para la extracción-explotación conjunta de dichos recursos.

Similares avances se prevén para la iniciativa de la Comunidad Andina *Alianza Energética*

Andina de 2004, cuyos ejes principales giran en torno a la construcción de mercados energéticos integrados en la subregión; inserción en los mercados internacionales de hidrocarburos; clusters energéticos y energías renovables. Sobre estos ejes se adoptó en el ámbito jurídico comunitario de la organización la vinculante Decisión 536 con el objeto de armonizar las legislaciones de sus miembros en relación a las interconexiones e intercambios de electricidad. Desde 2005 dicha medida se pretende trasladar al sector del gas pero a fecha de hoy sigue todavía pendiente, probablemente ralentizada por la salida de Venezuela. Con todo es difícil que la Comunidad Andina logre cumplir su objetivo de “desarrollo autónomo de la región” sin el país bolivariano⁶.

La iniciativa PETROANDINA constituye un proyecto más liderado por Venezuela y respaldado inicialmente por la Comunidad Andina en el Congreso Presidencial Andino de 2005, cuyo objetivo principal consiste en la creación entre sus miembros de una plataforma de entes estatales petroleros y energéticos que impulse la “interconexión eléctrica y gasífera, la provisión mutua de recursos energéticos y la inversión conjunta en proyectos de exploración, exportación e industrialización de dichos recursos”⁷. Uno de los potenciales beneficiarios de este proyecto va a ser Ecuador, que aunque sea exportador neto de petróleo necesita importar combustible, por lo que un acuerdo con la vecina Venezuela para refinar

su crudo le ahorrará, en principio, costes económicos.

En cualquier caso, la Comunidad Andina sostiene que su gran aporte a la Comunidad Sudamericana de Naciones es precisamente la “integración y el desarrollo energético” (Wagner, 2005). Esta apuesta por la Comunidad Sudamericana puede paliar la pérdida de Venezuela en términos de cooperación energética, es decir, los pactos que ya no se puedan articular desde la organización andina podrían auspiciarse, a partir de ahora, bajo la égida de la Comunidad Sudamericana de Naciones. En efecto, el liderazgo de Brasil en este organismo, máximo consumidor de energía de América del Sur, más el impulso de Venezuela, artífice de las estrategias energéticas de los últimos años y principal proveedor de hidrocarburos de la región, auguran un buen comienzo⁸. Así, a este organismo regional se ha incorporado la estrategia venezolana PETROAMÉRICA que persigue establecer mecanismos de cooperación e integración energéticas a fin de mejorar las condiciones socio-económicas de sus pueblos⁹. A tal fin se promoverá una alianza entre Estados en la que se garantice principalmente el suministro energético de la región a través de la coordinación de políticas públicas. En dicha iniciativa convergen la citada PETROANDINA, PETROCARIBE, compuesta por países caribeños y PETROSUR integrada por Argentina, Brasil, Venezuela y Uruguay. Esta última iniciativa subregional de 2005 tratará de

convertirse en el marco político bajo el cual se concluyan pactos en materia energética¹⁰. Bajo estos planteamientos, Venezuela ha suscrito entre 2005-2006 varios Memorándum de Entendimiento (sin valor jurídico) y algún tratado internacional en el sector energético con Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Si bien PETROAMÉRICA y sus tres pilares fomentan la cooperación entre empresas estatales, ello no impide que, junto a estas iniciativas, convivan otras estrategias energéticas en América del Sur.

Precisamente, uno de los proyectos más esperados pero que, según la opinión de algunos expertos, no es rentable en términos económicos es el denominado antes *anillo energético* y ahora *Gasoducto Sudamericano*. Esta propuesta, auspiciada en la reunión de MERCOSUR de junio de 2005, trata de establecer una red de gasoductos en América del Sur entre Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay (también se ha invitado a Bolivia a participar) para regular el tránsito de gas y asegurar el abastecimiento de combustible. El objetivo es utilizar las infraestructuras que ya existen y ampliarlas para que circule el gas entre estos países. Ya existe conexión de gas natural desde Bolivia, a Argentina y Brasil, de Argentina con Uruguay y Chile y quedan por desarrollar las infraestructuras desde Perú. En particular se está estudiando el transporte de gas desde Perú a Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. El hallazgo en la zona de Camisea (Perú) de grandes yaci-

mientos de gas ha generado grandes expectativas no sólo para Perú, sino también para los países que requieren del hidrocarburo. Pero hay quien duda, incluso desde el mismo lado peruano, sobre el alcance de las reservas, lo que condiciona futuras alianzas estables para su extracción y posterior distribución.

Asimismo, se ha invitado a Venezuela a incorporarse a este proyecto pero sus pasos se dirigen, de momento, en otra dirección promoviendo una versión propia de la integración energética regional (Isbell, 2006: 3) y del Gran Gasoducto Sudamericano. En concreto, enuncia la construcción de un "*alter*" *Gasoducto del Sur* que transportaría gas de Venezuela a Brasil hasta llegar a Argentina y al que, según palabras de Chávez, se incorporará Bolivia. Algunos expertos opinan que la construcción de gasoductos de más de 3000 km (como en este caso) no resulta rentable y es más conveniente licuar el gas y transportarlo por mar; sin embargo países como Venezuela o Brasil han cambiado los planes de construir plantas de gas licuado y los han sustituido por los proyectos de gasoductos regionales.

Bolivia por su parte, sigue siendo un socio codiciado por sus recursos aunque su implicación en proyectos de cooperación energética regional dependerá de su capacidad para ofrecer seguridades tanto a terceros Estados como a aquellas compañías extranjeras que se muestren interesadas en participar en la explotación de los recursos energéticos bolivianos. La Unión

Europea, sin ir más lejos, no es ajena a este problema. Con ocasión de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, celebrada el 12 de mayo de 2006 en Viena, se reconoció explícitamente el interés de colaborar a nivel regional e internacional en el sector energético. En concreto, se subrayó la importancia de desarrollar e invertir en las infraestructuras energéticas necesarias para garantizar la disponibilidad y el acceso a sistemas energéticos fiables y asequibles así como el respeto al medio ambiente. El hecho que la Unión Europea anunciase la apertura en el BEI de una nueva línea de créditos para América Latina puede dotar de contenido la Declaración de Viena, aportando mayor credibilidad a una retórica ya empleada con anterioridad en los acuerdos de cooperación firmados con los países de la zona, en los que ya se mencionaba la necesidad de cooperación energética entre las Partes y el apoyo europeo a los procesos de integración regional. Sin duda, este apoyo en infraestructuras y *know-how* puede constituir un elemento positivo.

El recurso a la cooperación multilateral: el Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional

En Sudamérica, la opción por los tratados internacionales bilaterales y multilaterales para ase-

gurar la cooperación energética está teniendo avances relativos. Expertos en la materia sostienen que, en realidad, los avances más significativos se están llevando a cabo a nivel de cooperación bilateral (Ruiz-Caro, 2006: 76). Así, la conclusión de tratados internacionales bilaterales en los sectores de la electricidad, gas y petróleo está teniendo resultados relativamente satisfactorios desde la perspectiva de seguridad en la interconexión y suministro. La pregunta es si estos acuerdos por sí solos son suficientes para avanzar en un proceso de integración energético o por el contrario, deben incardinarse dentro de estrategias y proyectos de integración sudamericanos. En particular, PETROAMÉRICA defiende que justamente uno de sus objetivos es imprimir celeridad a los acuerdos energéticos bilaterales. No obstante se tienen dudas sobre si no sería más acertado concluir acuerdos energéticos "apolíticos" alejados de una posición ideológica determinada en el que prime el interés por la cooperación energética en lugar de otro tipo de intereses. De hecho conviven tratados expresamente suscritos a raíz de estas iniciativas junto con otros concluidos fuera de las estrategias de integración. En particular, hay uno que ha centrado nuestro interés: el *Memorando de Entendimiento en materia de interconexión gasífera entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia*, de 8 de julio de 2006. Pese a que se trata de un Memorando, denominación que normalmente se utiliza para los acuerdos políticos jurídica-

mente no vinculantes, de su redactado se desprende lo contrario: se establecen obligaciones concretas para las partes, que van desde la valorización del gas hasta la construcción del gasoducto cuya vida se prevé por un período de veinte años; se establece la creación de un Comité negociador; se ha previsto un sistema de solución de controversias así como cláusulas de entrada en vigor, modificación y terminación de este acuerdo. En conjunto se acerca más a la naturaleza vinculante de los tratados internacionales que a los acuerdos de buenas intenciones. Este Memorando, además de no estar expresamente vinculado a ninguna iniciativa regional, resulta muy curioso porque Venezuela cuando se retiró de la Comunidad Andina se lamentó de que Colombia se había plegado a los objetivos de los tratados de libre comercio de Estados Unidos en lugar del interés genuino de cooperación entre todos los miembros de la organización. Esto hacía pensar, junto con otros factores, que la relación energética entre ambos países iba a resentirse, lo cual en algunos casos no ha sido así.

Ya entrando propiamente en la cooperación multilateral, la reunión de MERCOSUR de diciembre de 2005 tenía que encumbrar el texto de un tratado sobre el Gasoducto Sudamericano, pero al final se aprobó un Acuerdo, de 9 de diciembre de ese año, protocolizado por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre los Estados miembros de MERCOSUR y Estados Asociados,

Chile, Colombia, Venezuela y Ecuador sobre *Complementación Energética Regional*. Su importancia reside en que establece un marco legal para la integración energética cuyo fin es asegurar los suministros y establecer las condiciones necesarias para minimizar los costos de las transacciones de intercambio energético entre los Estados parte.

Sin embargo, desde una perspectiva de efectiva integración energética este tratado adolece de algunas carencias que se consideran relevantes: en primer lugar, el hecho que se trata de un acuerdo-marco, por tanto, se requiere la conclusión de nuevos tratados internacionales que especifiquen en qué sectores y cómo se va a traducir dicha cooperación. Para más detalles, el tratado prevé que sus miembros celebrarán acuerdos regionales, subregionales o bilaterales en lo concerniente a intercambio comercial de hidrocarburos; interconexión de las redes de transmisión eléctrica; interconexión de redes de gasoducto y, finalmente, cooperación en la prospección, exploración, explotación e industrialización de los hidrocarburos.

En segundo lugar, se prevé que ninguna disposición del tratado ni de los acuerdos que se concluyan posteriormente en su desarrollo puedan modificar los derechos y obligaciones existentes de una Parte en otros tratados bilaterales o multilaterales de los que sea parte (art.12). Es fácil conjeturar, pues, que algún Tratado de Libre Comercio concluido con

Estados Unidos sea contrario a los acuerdos que se implementen en virtud del Acuerdo de Complementación Energética.

En tercer lugar, el tratado no establece un sistema propio de solución de controversias para resolver problemas sobre la interpretación, aplicación o incumplimiento de sus términos. Únicamente se establece que, para los miembros del MERCOSUR se resolverá por el sistema previsto en este organismo y para las disputas entre miembros del MERCOSUR y Estados Asociados el sistema será el que prevean las partes en cada caso, mecanismos que quizás demoren una solución.

Así, el Acuerdo Marco de Complementación Energética puede constituir una interesante alternativa que permita avances en el ámbito de la cooperación energética y el hecho que se trate de un acuerdo marco no tiene por qué constituir, en principio, un obstáculo insalvable. En este sentido, cabe recordar que dicho Acuerdo evoca en su esencia al Tratado de la Carta de la Energía, liderado por la Unión Europea, y un ejemplo de cooperación intergubernamental en el sector de la energía entre 49 Estados. El Tratado sobre la Carta estableció un precedente importante a nivel internacional al ser pionero en aplicar una visión horizontal en el tratamiento de la problemática de la energía, incluyendo disposiciones para proteger inversiones, facilitar el comercio y garantizar el transporte en un ámbito material concreto al mismo tiempo, cubriendo de este

modo prácticamente todas las facetas de un mismo sector económico de carácter estratégico y previendo incluso medidas para garantizar su cumplimiento, con un mecanismo propio de solución de controversias (Zapater, 2002: 317). Desde esta óptica el Acuerdo Marco de Complementación Energética es más limitado, al no contemplar, como se ha puesto de manifiesto, un mecanismo propio de solución de controversias o un régimen de inversiones multilateral. Al tratarse de un acuerdo marco, sin embargo, nada impide que en un futuro se avance en ese sentido, ya sea consolidando la cooperación energética inicialmente prevista en el tratado, ya sea a través del lanzamiento de nuevas iniciativas más ambiciosas. Todo dependerá finalmente de la voluntad de los países que apuesten por esta vía.

Reflexiones finales

La actual situación de los mercados energéticos ha posicionado a los Estados “petrolistas” o “gasistas” en un lugar privilegiado en la escena internacional, de modo que la geopolítica de la energía se halla bien presente en las agendas de los gobiernos. Tanto los Estados productores como aquellos que son consumidores se hallan inmersos en un debate en el que seguridad energética, explotación de recursos e inversiones aparecen como temas clave. En este contexto, y salvando las distancias nacionales, tanto Bolivia

como Venezuela disponen de un potencial energético de suficiente entidad para situarse con peso propio en el escenario internacional. Ahora bien, únicamente en la medida en que consigan revertir los beneficios derivados de los recursos energéticos en inversiones duraderas y diversificadas podrán registrarse avances decisivos en materia desarrollo. En este sentido, y especialmente en el caso de Bolivia, las expectativas por parte de la población son, legítimamente, muy elevadas y pueden condicionar claramente las políticas internas.

La integración regional constituye un instrumento idóneo para superar este riesgo. Al margen del contexto actual, hay que tener presente que el papel de la energía en los procesos de integración regional ha sido importante ya desde el pasado. El propio proceso de construcción europea es un ejemplo de cómo, a partir de un sector concreto, el carbón y el acero, ha sido posible avanzar mucho más allá incorporando elementos políticos. Al tiempo, este proceso se ha revelado favorable, no sólo para el crecimiento económico de los Estados participantes, sino también para la estabilidad política y el desarrollo social. En numerosas ocasiones se ha mencionado que la integración regional sudamericana parece tomar como ejemplo dicho proceso de integración, pero en América del Sur, a diferencia del modelo europeo, no se percibe una clara necesidad de cooperar en el sector energético, particularmente en los hidrocarburos. En cambio,

los miembros de la Unión Europea no poseen la riqueza de recursos de América del Sur y la mayoría de ellos comparten la necesidad de resolver su dependencia energética lo que les empuja a buscar soluciones más inmediatas.

En parte por esta realidad y porque cualquier proceso de integración implica una cierta pérdida de soberanía, las iniciativas energéticas sudamericanas no avanzan necesariamente en la misma dirección y en su mayoría se hallan todavía en una fase inicial. Se malogran numerosos esfuerzos en tratar de idear proyectos de cooperación energéticos que resulten a un tiempo rentables y convincentes tanto a los principales proveedores de suministro como a los potenciales consumidores de la región.

Desafortunadamente, en el escenario actual de América del Sur, no se puede cumplir todavía la hipótesis de Robledo y Rojas según la cual *“el incremento de la interdependencia económica ha creado un vínculo estructural que sustenta y da origen a relaciones de cooperación en el largo plazo, puesto que —con mayor o menor medida— han vinculado el crecimiento económico de cada país a la existencia de una buena relación económica con los otros países del entorno, especialmente el vecinal, ya que la integración física es fundamental para el éxito de la integración o asociación económica”* (Robledo-Rojas, 2002: 14).

A la espera de obtener mayores logros en el marco de los procesos de integración ya existentes, la opción de celebrar tratados

internacionales de cooperación parece en el momento actual muy oportuna. En otras palabras, la fuerza vinculante de los acuerdos no sólo es interesante porque aporta seguridad jurídica en el sector energético a entes privados, operadores nacionales y Estados, sino también porque contribuye a consolidar el proceso de integración. La experiencia de la Unión Europea en este sentido constituye un precedente.

Bolivia podrá desempeñar un papel más relevante en el ámbito de la cooperación energética tan pronto como consiga afianzar su propia política energética. Quizá sea el momento, ahora que preside la Comunidad Andina, para involucrarse en decisiones comunitarias tales como la interconexión de electricidad o de gas, que harían más viable dicha comunidad de integración.

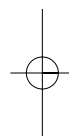
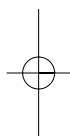
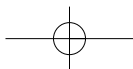
Finalmente, la posición de liderazgo de Venezuela se vería sin duda reforzada si, además de impulsar iniciativas energéticas propias, consigue involucrarse en otros proyectos regionales que también podrían ser un paso importante en el avance de la integración energética de América del Sur.

Referencias bibliográficas

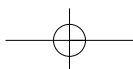
- AYUSO, Ana y BELTRAN, Susana (2006) "Bolivia and the regional instruments of dispute prevention and settlement", *11th EADI General Conference Insecurity and Development*, septiembre 2005, www.eadi.org
- DE PAULA, Gabriel (2006) "El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur", *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, www.caei.com.ar pp. 1-123
- DE PAULA, Gabriel (2005) "La evolución del conflicto por los recursos: un análisis desde los tiempos de la colonia hasta el presente en América del Sur", *Centro Argentino de Estudios Internacionales, working paper n° 3*
- ESPINASA, Ramon (2006) "El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, n° 1, enero-abril, pp. 147-182
- FIGUEROA DE LA VEGA, Francisco (2001) "El mercado del gas natural en Venezuela", en OLADE-CEPAL-GTZ, *Los mercados del gas natural en la Comunidad Andina: desarrollo y perspectivas de integración*, pp. 49-112
- FRÈRES, Christian., SANAHUJA, José Antonio (Coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Ed. Icaria.
- FRIEDMAN, T. (2006) "La primera ley de la petropolítica", http://www.fp-es.org/jindice_articulos/index_indice_jun_jul_2006.asp
- ISBELL, Paul (2006) "El gas: una cuestión conflictiva en América Latina", *ARI*, n° 48, pp. 1-7
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2006) "El incierto camino de las reformas en Bolivia", *Informe sobre América Latina*, n° 18, 3 de julio de 2006
- MALAMUD, Carlos (2006) "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (primera parte)", *ARI*, n° 54, pp. 1-8
- OSVALDO, Jaime (2006) "Los negocios de Alvarado en YPF son una prueba de fuego en la lucha contra la corrupción. Garrapatas en la petrolera estatal: ¿retrocede la nacionalización?", www.bolpress.com, 11 de agosto.
- REBOLLEDO, Andrés (2005) "La nueva integración: gasoducto sudamericano", *Foro*, septiembre 2005, pp. 22-24
- ROBLEDO, Marcos., ROJAS, Francisco (2002) "Construyendo un régimen cooperativo de seguridad en el Cono Sur de América Latina. Elementos conceptuales, políticos y estratégicos", *FASOC*, n° 2, enero-junio 2002, pp. 5-31.
- ROSS, M. L., (2001) "Does oil Hinder Democracy?", *World Politics*, abril 2001.
- RUIZ-CARO, Ariela (2006) *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL-UN, n° 106, pp. 1-85.
- SAU, Julio (2005) "La Comunidad Sudamericana de Naciones, un proyecto para el siglo XXI", *Foro*, marzo 2005, pp. 22-25
- VIOLA, Eduardo (2006) "El fracaso de la política brasileña en la integración de América del Sur", Seminario celebrado en la Fundación Cidob (Barcelona), 26 de junio de 2006
- WAGNER, Allan (2005) "Hacia una visión estratégica andina de la integración energética regional", *Intervención del Secretario General de la Comunidad Andina en la III Reunión del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la CAN*, Lima, 14 de julio de 2005
- ZAPATER DUQUE, Esther (2002), *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*

Notas

- ¹ *Agencia Internacional de la Energía, Oil Market Report*, 11 de marzo de 2004.
- ² Informe Desarrollo Humano. 2005, PNUD, <http://hdr.undp.org>.
- ³ www.bolpress.com, 1 de agosto de 2006
- ⁴ www.constituyente.bo
- ⁵ La OLADE, con sede en Quito, fue creada el 2 de noviembre de 1973 mediante la firma del convenio de Lima por 22 países, en el marco de la tercera cumbre latinoamericana de Ministros de Energía y Petróleo. La entrada en vigor del Acuerdo se produjo el 18 de diciembre de 1974 y el Secretariado Permanente comenzó a ser operativo en 1975. Surgida en plena culminación de la crisis energética, fruto del boicot decretado por la OPEP, esta organización es una entidad pública internacional de cooperación, coordinación, asesoría y con el propósito principal de conseguir la integración, conservación, aprovechamiento racional, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región.
- ⁶ Comunidad Andina., *Alianza Energética Andina*, 10 de noviembre de 2004
- ⁷ Comunidad Andina., *Conclusiones del Debate Presidencial*, 18 de julio de 2005
- ⁸ "La Comunidad Sudamericana de Naciones...es un instrumento fundamental para la promoción de los intereses de los países de la región en el escenario internacional y para la integración y complementación de sus economías, con el objetivo de superar los mismos flagelos del hambre, la pobreza y la exclusión social". *Comunicado Conjunto sobre Alianza Estratégica Venezuela-Brasil*, Caracas, 14 de febrero de 2005.
- ⁹ Comunidad Sudamericana de Naciones. *Declaración de Caracas en el marco de la I reunión de ministros de energía de la Comunidad Sudamericana de Naciones*, 30 de septiembre de 2005.
- ¹⁰ *Declaración de Montevideo sobre PETROSUR*, 3 de marzo de 2005



Anexo A



Carlos Fredes Aliaga

Aníbal Pinto Santa Cruz

Aníbal Pinto, quien sería uno de los economistas más destacados de América Latina, nació en Santiago de Chile, en 1919, dentro de una familia con fuertes raíces históricas en el servicio público al país.

Su antepasado directo, Francisco Antonio Pinto, tuvo una importante participación en las guerras de la independencia de Chile, alcanzando el grado de general. Sin embargo, su mayor nombradía la logró en el campo de la política. La historia lo recuerda como uno de los líderes del sector liberal en las confusas y envenenadas luchas con el grupo conservador y clerical. Fruto de esa participación que le cupo incluso durante un breve período desde la misma presidencia de la República, fue la llamada Constitución Liberal de 1828. Esta

Constitución fue prontamente reemplazada por otra de corte conservador; sin embargo, algunos de sus postulados se mantuvieron durante todo el siglo inspirando a las corrientes progresistas que se esforzaron por imponer criterios más liberales y democráticos en la estructura de la joven República.

El hijo mayor de Francisco Antonio Pinto, Aníbal, también incursionó con éxito en el campo político. En 1876 alcanzó la presidencia de la República liderando a las corrientes liberales. Se le reconoce como uno de los grandes presidentes que condujeron al país en el siglo XIX. Su modestia y su honradez se pusieron a prueba durante la guerra que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia. Al abandonar el mando en 1881, conforme a la Constitución, su situación

Aníbal Pinto Santa Cruz

económica era tan débil que sus amigos hubieron de hacer una colecta para comprarle una casa donde pudiera vivir. Fue contratado como traductor del francés en el “El Mercurio” de Valparaíso donde llegó a ser su director. Aquí están las raíces de la vocación periodística de su bisnieto Aníbal Pinto Santa Cruz.

Aníbal estudió Derecho en la Universidad de Chile. Más que su contacto con los códigos recordó siempre, con gran complacencia, su breve pasada por el cuadro de Honor del fútbol universitario.

En 1940 su destino académico quedó definido al obtener una beca que le permitió ingresar a la London School of Economics en donde permanecerá hasta 1947. En plena II Guerra Mundial, “mientras caían las bombas nazis”, contrajo matrimonio con doña María Luisa (Malucha) Solari, joven bailarina becada en los más selectos ballets ingleses. Al regresar a Chile, Malucha se dedicó a fortalecer el balbuceante movimiento dancístico nacional. Con el tiempo sería Prima Ballerina del Ballet Nacional y directora fundadora de la Escuela de Danzas de la Universidad de Chile.

En cuanto a Aníbal, bajo el amparo del sello Editorial Universitaria funda y dirige la revista quincenal “*Panorama Económico*” que muy pronto se impuso por su seriedad, imparcialidad y honestas intenciones. El que escribe estas líneas tuvo el honor de ser Secretario de Redacción de esa revista pese a que, a la sazón era un joven estudiante ignorante absoluto en econo-

mía y con experiencia periodística nula. Pude, por lo tanto, beneficiarme de la generosidad intelectual y de las extraordinarias condiciones de maestro de Aníbal (paciencia, claridad, profunda comprensión humana, etc.). Fue a través de esta revista que se dieron a conocer el pensamiento político y económico de los líderes emergentes chilenos de mediados del siglo XX con una altura de miras y una seriedad profesional a que no estaba acostumbrada la opinión pública chilena.

Paralelamente a esta absorbente ocupación Aníbal Pinto ocupó las cátedras de Finanzas Públicas y la de Desarrollo Económico en la Escuela de Economía de la Universidad de Chile. También se incorporó al equipo periodístico que publicaba la revista *Ercilla*. De esta manera, Aníbal Pinto pasaba a formar filas con lo más selecto del periodismo chileno y americano. Más tarde fundó y dirigió el vespertino *Última Hora* que elevó la calidad y la responsabilidad del periodismo nacional a alturas nunca vistas en Chile.

En el año 1960 fue nombrado Director de la subsección CEPAL en Río de Janeiro, cargo donde permanecerá hasta 1965. A continuación se desempeñará como profesor de la Escuela para Graduados de la Universidad de Chile (1965-1971)

Durante una década será, a partir de 1970, Director de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, con sede en Santiago de Chile.

Luego, y hasta su fallecimiento, fue consultor principal de la CEPAL.

La producción bibliográfica de Aníbal Pinto Santa Cruz es abundante, sin considerar las múltiples separatas o sobretiros de *"El Trimestre Económico"*, de la "Colección de Estudios de CIEPLAN" o de otras publicaciones donde colaboró con agudos análisis centrados sobre todo en la realidad americana, los libros que contienen su pensamiento son igualmente abundantes. He aquí una lista seleccionada:

En 1951, la Editorial del Pacífico le publica su *"Finanzas públicas, mitos y realidades"*. La misma editorial, por las mismas fechas, reunirá en un volumen varios trabajos de diversos autores: *"Inflación, naturaleza y problemas"*.

En 1953, aparecen *"Hacia nuestra independencia económica"*, un sólido y bien fundado esquema de innegable acento izquierdizante, y *"Cuestiones principales de la economía"*.

Este último libro nació de la permanente inquietud de Aníbal al comprobar, una y otra vez la pobreza franciscana de conceptos modernos económicos en los colegios secundarios y aún en los primeros años de Universidad. Ese año el que escribe estas líneas y colaborador de Aníbal se recibía de profesor de Historia, función que ya ejercía en algunos colegios razón por la cual Aníbal le consultó su opinión profesional sobre las bondades del texto. La descarnada respuesta fue que no servía en absoluto para fines escolares principalmente por carecer de una ordenación formal, por abu-

sar de la redacción metafórica, que si bien aligera la lectura puede oscurecer el sentido de las cosas y por la ausencia de capítulos que eran indispensables para una correcta concordancia del texto y los programas escolares en uso. Aníbal no discutió estas conclusiones y solo dijo, parcamente, *"Hágalo de nuevo"*. Así de simple nació un *"Curso de Economía"* que sería un record editorial hasta el día de hoy. Año tras año fue reeditado por la Editorial Universitaria hasta completar el asombroso número de más de cuarenta ediciones en castellano y quince en portugués (1970, editorial Forum, Brasil)

En cualquier recuento bibliográfico que se haga de la obra de Aníbal Pinto, no puede dejarse de destacar el que sea tal vez, el más significativo de los libros salidos de su pluma en 1953: *"Chile un curso de desarrollo frustrado"*. Ahí Aníbal recorre la historia económica del país y elabora una interesante hipótesis basada en la alternancia de los crecimientos hacia fuera y hacia adentro, consecuencia casi natural de la idea eje propiciada por el equipo de CEPAL del "centro y periferia". Hasta hoy, este libro es un clásico que brilla con luz propia en plena vigencia.

Además conviene agregar *"Hacia nuestra independencia económica"* (Editorial del Pacífico, 1953); *"Antecedentes sobre el desarrollo de la economía chilena"* (1954); *"Ni estabilidad, ni desarrollo, la política del Fondo Monetario"* (1960); *"Chile, una economía difi-*

Aníbal Pinto Santa Cruz

cil" (Fondo de Cultura Económica, México, 1964); "Distribución del ingreso en América Latina" (Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1967); "Política y desarrollo", (Editorial Universitaria, Chile, 1968); "Ensayos sobre Chile y América Latina", (Ediciones Solar, Buenos Aires, Argentina, 1972); "América Latina y el cambio de la economía mundial" (Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1973); "Inflación, raíces estructurales" (Fondo de Cultura Económica, México, 1974); "Inflación reciente en Brasil y en América Latina" (Editorial Graal, Río de Janeiro, Brasil, 1978); "La internacionalización de la economía mundial. Una visión latinoamericana" (Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1980); etc...

En 1982 empezó una publicación que naturalmente causó revuelo en los círculos económicos y políticos. "Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política" que hoy tratamos de revivir recordando a su creador y mantenedor.

Como se verá en esta lista existe una gran coherencia entre todas estas obras: amor por la verdad que se impone sobre el prejuicio dogmático y la América Latina como un todo que enfrenta su destino con resolución y valentía para neutralizar las presiones de ciertos estados hegemónicos y de ciertas instituciones que no aman la independencia y la libertad.

He aquí de cuerpo entero el retrato moral de un gran hombre a quien, en 1995, se le concedió el Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales. Su huella es imborrable en

el campo de la Ciencia Económica, en el periodismo, en la educación y que ejerció su gran calidad humana siendo el maestro por excelencia en todos los que tuvimos el honor de reconocernos sus discípulos.

Aníbal Pinto Santa Cruz, inesperadamente, falleció el 3 de enero de 1996.

Declaración de Salamanca

8 de octubre de 2005

En el marco de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido un grupo de economistas iberoamericanos los días 7 y 8 de octubre en la ciudad de Salamanca para continuar el trabajo iniciado el pasado año y profundizar las propuestas que se incluyeron en la entonces llamada "Agenda de Barcelona para el Desarrollo".

Hemos constatado que en las últimas dos décadas se ha avanzado significativamente en la estabilización y corrección de los tradicionales desequilibrios macroeconómicos de la región, en la creación de un ambiente más propicio para la actuación privada y en la modernización de diversas áreas de funciona-

miento del Estado. Consideramos que estos logros mejoran la posición de Latinoamérica para afrontar sus retos futuros.

Pese a ello, percibimos que:

- a) A pesar de la coyuntura favorable de los dos últimos años, América Latina ha registrado tasas de crecimiento económico y de creación de empleo menor que otras áreas emergentes, e insuficientes para reducir sus niveles de pobreza y afianzar su posicionamiento en la economía mundial. Este modesto desempeño se debe, en parte, a las consecuencias devastadoras de las crisis macroeconómicas y financieras de las últimas décadas.

- b) No se ha producido una reducción sustancial de la pobreza y se han perpetuado las desigualdades de oportunidades existentes, lo que hace que Latinoamérica siga siendo la región del mundo con peor distribución de la renta.
- c) En algunos países, el malestar social y económico ha dado lugar a nuevas formas de protesta social que amenazan la institucionalidad democrática.

Estamos convencidos que éste es el momento para que América Latina se replantee su agenda de desarrollo. La mayor parte de la región ha superado la crisis de finales de los noventa y la actual fase de crecimiento abre la oportunidad de abordar las reformas pendientes.

América Latina es una región heterogénea, con historias y realidades distintas. Obviar estas diferencias implica caer en simplificaciones políticas, económicas y sociales que han fracasado reiteradamente. Sin desconocer ciertos principios esenciales de buena gestión —como la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, la prudencia monetaria y la inserción en la economía global—, los problemas económicos requieren de políticas específicas a sus circunstancias. En otras palabras, se precisa el desarrollo de agendas nacionales que identifiquen y jerarquicen cuáles son las políticas y reformas que puedan tener un mayor impacto sobre el crecimiento.

Los procesos de reformas que se pongan en práctica en cada país serán diferentes, así como la secuencia de su implementación. Sin embargo, sus resultados deben ser contrastables, utilizando procedimientos cuantitativos como, por ejemplo, los que ya existen en la OCDE.

En nuestras discusiones hemos llegado a un amplio consenso sobre algunos temas que consideramos elementos esenciales de la nueva Agenda:

1. *Agendas nacionales consensuadas.* Es necesario que todos los actores económicos y sociales se involucren en el diseño de estas agendas nacionales. Sólo de esta manera es posible crear los consensos necesarios para garantizar la estabilidad de las políticas a largo plazo.
El Estado no puede estar ausente en este proceso y debe apoyar y coordinar las prioridades de dichas agendas, aunque es necesario asegurar la transparencia y legitimidad de ese rol. La colaboración entre el sector público y privado en el diseño de esas políticas es fundamental, pero sin que ello implique sustituir al sector privado como motor del crecimiento.
2. *Más mercados, más competencia y mejor Estado.* La calidad institucional democrática se constata como una condición necesaria para generar crecimiento sostenido

en el marco de sociedades abiertas. Las buenas instituciones son aquellas que permiten un buen funcionamiento de los mercados y la resolución eficiente de los conflictos. Entendemos, que los mayores enemigos de la calidad institucional son la incertidumbre asociada a las discontinuidades del Estado de derecho, la corrupción y el clientelismo político. Por ello, recomendamos una acción política decidida para combatirlos.

Mejor Estado también conlleva como requisito el establecimiento de mejores mecanismos de fiscalización, de evaluación y de monitoreo de la acción pública. Estamos convencidos de que el mercado es una institución fundamental, que requiere de una apropiada defensa y una correcta regulación. La expansión y el perfeccionamiento de los mercados deberían estar presentes en los procesos de reformas nacionales.

3. *Promover oportunidades para incorporar a los pobres al proceso de crecimiento.* La desigual distribución de oportunidades y la falta de movilidad económica y social en Latinoamérica son de las más altas del mundo. Se necesitan iniciativas en el ámbito cultural, económico, político y social para hacer frente a estos desafíos que han mostrado una gran persistencia en el tiempo. Los países necesitan crear las condiciones

para llegar a un consenso político y económicamente viable, que fije como metas prioritarias la reducción de la desigualdad de oportunidades y la lucha contra la pobreza extrema. Y no sólo por imperativo ético: una mayor equidad favorece, tanto el aprovechamiento de oportunidades productivas, como la creación de consensos sociales que permiten la estabilidad y el crecimiento económico a largo plazo.

4. *Educación y salud, una buena inversión.* La inversión en desarrollo humano se destaca como el mejor instrumento para atacar la pobreza y la falta de igualdad de oportunidades. La política educativa debe ser una prioridad a pesar de que los retornos de esta inversión son a largo plazo. No sólo es importante asegurar la cobertura, sino también la calidad de la educación. Además, la educación —especialmente la superior— debe ser ampliada para mitigar la brecha salarial, lo cual se puede lograr sólo en un ambiente laboral flexible y libre de distorsiones, y para mejorar la competitividad internacional de los países.
5. *Migraciones reguladas, fuente de eficiencia económica.* Las migraciones internacionales acentuadas en los últimos años, tienen impactos de diverso signo sobre las sociedades emisoras y receptoras. No obstante, adecuadamente reguladas, pueden

tener efectos funcionales para la promoción del desarrollo, para la mejora de la eficiencia agregada y para la reducción de las desigualdades internacionales.

6. *Apertura e innovación, claves del desarrollo.* Un desarrollo económico exitoso requiere aprovechar las ventajas de la globalización, incorporando tanto los mecanismos multilaterales como bilaterales. Asimismo, es necesario fortalecer una mayor integración regional, incluyendo especialmente las infraestructuras, las comunicaciones y la promoción de vínculos empresariales entre países. La propuesta de creación de anillos energéticos es un paso en esta dirección. Además, se debe fomentar la promoción de exportaciones innovadoras que repercutan sobre el conjunto del aparato productivo. La innovación requiere de un apoyo eficiente del Estado. La estrategia debe ser tan horizontal como sea posible, pero tan sectorial como sea necesaria, tomando en cuenta las ventajas comparativas de las naciones.

La Inversión Extranjera Directa es una parte fundamental del proceso de globalización porque incide en la modernización del aparato productivo, aumentando la productividad y facilitando el proceso exportador. Se debe crear el clima necesario para que las empresas extranjeras se

sientan atraídas por nuestras economías. El empeoramiento del medio ambiente y sus externalidades negativas, incluyendo los problemas de calentamiento global, necesita ser abordado con políticas de desarrollo sostenible a nivel global y nacional.

Es prioritario impulsar las negociaciones en la Ronda de Comercio (Doha), especialmente en el área agrícola, para apoyar el dinamismo exportador y la reducción de la pobreza rural en la región.

7. *Más infraestructuras para crecer.* A pesar de los esfuerzos para incorporar la inversión privada a la provisión de infraestructuras, hay serias deficiencias —en especial en vías y puertos— que limitan el acceso a los mercados regionales y mundiales. Se requiere fortalecer la regulación y crear nuevos mecanismos que involucren al sector público, al privado y promuevan un papel más activo de los organismos financieros multilaterales.

8. *Políticas contracíclicas y prevención de crisis.* Reconocemos que buena parte de los países latinoamericanos han logrado meritorios avances en la disciplina macroeconómica que, además, se ha incorporado a la cultura económica de estas sociedades como un activo a conservar. Reiteramos la importancia de preservar

estos resultados. El siguiente paso es crear espacios para implementar una política macroeconómica contracíclica, acumulando un margen de maniobra para compensar las fases recesivas del ciclo económico y reducir la vulnerabilidad externa.

Asimismo, es necesario un conjunto de iniciativas complementarias destinadas a reducir la incidencia de las crisis financieras y los colapsos económicos, que son tan frecuentes en la región y que tienen graves consecuencias económicas y sociales.

9. *Flexibilidad cambiaria.* América Latina abarca una amplia gama de regímenes cambiarios: desde tipos de cambio flexibles hasta dolarización completa. La mayor autonomía de los bancos centrales, una mayor responsabilidad fiscal y la menor dolarización financiera reducen los riesgos de la flexibilidad cambiaria, potenciando sus ventajas. Todo esto justifica la actual tendencia hacia una mayor flexibilidad cambiaria. No obstante, es importante evitar apreciaciones que se perciban como excesivas o transitorias, sin descartar el uso de las reservas.
10. *Desdolarización financiera.* En aquellos países que han optado por mantener su moneda, la dolarización financiera representa un problema. Los descalces entre activos y pasivos suponen una vulnerabili-

dad para el sistema financiero y generan efectos riqueza no deseados y prociclicidad en los mecanismos de ajustes cambiarios. Se requiere una acción decidida para profundizar los mercados domésticos en moneda local con la suficiente credibilidad y liquidez.

Las instituciones financieras internacionales de crédito tienen un papel crucial que desempeñar en el impulso de estos mercados en moneda local. En particular, el Fondo Monetario Internacional, así como otras instituciones de crédito regionales complementarias, deberían tener en cuenta los riesgos asociados a los descalces cambiarios.

11. *Bancarización y mercados de capitales en moneda local.* El bajo nivel de bancarización de la población, los todavía elevados niveles de dolarización de algunos sistemas financieros y los hasta ahora elevados niveles de deuda pública hacen que América Latina aproveche, sólo parcialmente, su ahorro interno para financiar su crecimiento. Consideramos una prioridad la extensión y profundización de los sistemas bancarios y de los mercados financieros en moneda local.
12. *Adaptación de la arquitectura financiera internacional.* Consideramos que es necesario reformar el gobierno de los organis-

mos financieros internacionales para aumentar su legitimidad.

Los desequilibrios financieros globales plantean severos riesgos para la estabilidad económica y financiera internacional. Su corrección requiere de un mayor esfuerzo por parte de las economías de mayor importancia sistémica.

Los mercados financieros internacionales funcionan con imperfecciones que deben ser abordadas por políticas globales. Se necesita disponer de una gama de instrumentos que ayuden a mitigar los efectos nocivos de la excesiva volatilidad de los flujos de capital internacionales, así como a evitar la prociclicidad de las políticas domésticas.

El Fondo Monetario Internacional debería jugar un papel en el diseño de instrumentos de liquidez que protejan a los países de las consecuencias de la citada excesiva volatilidad de los mercados financieros internacionales.

Las ideas que aquí se recogen han sido el fruto de un amplio y profundo debate que recoge el sentir de los participantes dada la realidad actual de América Latina. Creemos que este conjunto de propuestas aporta nuevos elementos para definir una agenda de desarrollo adaptada a la realidad plural de la región y que promueva la sociedad abierta.

Los participantes de la Declaración de Salamanca, por orden alfabético:

Manuel Alcántara

Universidad de Salamanca

José Antonio Alonso

Universidad Complutense de Madrid

Mario Blejer

Banco de Inglaterra,

Jorge Braga de Macedo

Instituto de Investigación Científica y Tropical de Lisboa

Ariel Buirá

Secretariado del G-24,

Mauricio Cárdenas

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo de Bogotá

Eliana Cardoso

Fundación Getúlio Vargas de Sao Paulo

Antón Costas

Universidad de Barcelona

Guillermo de la Dehesa

Centre for Economic Policy Research

Sebastián Edwards

Universidad de California, Los Ángeles

Alejandro Foxley

Senado de Chile

Enrique García

CAF

Ilan Goldfajn

Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro

Javier González Fraga
Universidad Católica de Argentina

Pablo Guidotti
Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires

Ricardo Hausmann
Universidad de Harvard

Eduardo Levy-Yeyati
Universidad Torcuato di Tella

Eduardo Lora
Banco Interamericano de Desarrollo

Nora Lustig
Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

José Luis Machinea
CEPAL

Ángel Pes
La Caixa

Adam Przeworski
Universidad de Nueva York

Arturo Porzecanski
American University

Martin Redrado
Banco Central de la República Argentina

José Juan Ruíz
SCH

Javier Santiso
BBVA

Moisés Schwartz
Fondo Monetario Internacional

Miguel Sebastián
Oficina Económica del Presidente de Gobierno de España

Narcís Serra
Fundación CIDOB, Barcelona

Ernesto Stein
Banco Interamericano de Desarrollo

Ernesto Talvi
Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Uruguay

Jaume Ventura
Universitat Pompeu Fabra Barcelona.

Reseña de autores

ANNA AYUSO

Doctora en Derecho Internacional Público y Magíster en Estudios Europeos, rama jurídica, por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB desde 2002 y anteriormente coordinadora del Área de Cooperación internacional en la misma institución. Profesora asociada en la UAB de Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales e Instituciones Internacionales en materia laboral. Coordinadora del Módulo sobre Políticas de Desarrollo del Master de Desarrollo UAB-CIDOB. Ha impartido cursos de postgrado sobre Política Española de Cooperación al Desarrollo, Cooperación de la UE con América Latina y con países del Mediterráneo y sobre ONGs para el Desarrollo. Ha publicado artículos o capítulos de libros sobre esos temas y además sobre Coordinación de políticas de desarrollo y sobre solución de controversias en la zona andina. Ha participado en trabajos de consultoría sobre políticas de cooperación para instituciones de la UE y para la Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo en varios países de América Latina.

Correo-e: aayuso@cidob.org

SUSANA BELTRÁN

Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Doctora en derecho, acreditación de investigación (AQUCat) y PCD (ANECA). Ha realizado estancias en instituciones comunitarias y en el Institut Universitaire d'Études Européennes (ULB). Entre sus publicaciones se encuentran "The International Protection of Human Rights v. Groups Employing Psychological Manipulation", *International Journal of Human Rights* (2005); "Un espacio para las regiones después de la ampliación" (2005). Ha sido co-coordinadora del Congreso *Hacia una zona de paz en los andes: medidas de prevención y resolución de conflictos* (2005) y autora de "Bolivia and the regional instruments of dispute prevention and settlement" *Insecurity and Development*, EADI (2006)

FERNANDO CARRILLO-FLÓREZ

Asesor Principal de la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo. Cuenta con una Maestría en Derecho y Finanzas Públicas en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de Harvard. Ha sido profesor en la Universidad Javeriana, la Universidad de los Andes y en la Universidad Rosario, en Colombia.. Ministro de Justicia de Colombia en la Presidencia de César Gaviria, y fue elegido como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. Ha publicado numerosos artículos y libros sobre gobernanza democrática y reforma del Estado, entre los que se encuentran *An Unequal Democracy?* (con Carlo Binetti, 2006); *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina* (en colaboración, 2003); y *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina* (2000).

ESTHER DEL CAMPO

Profesora titular del Área de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense y Máster en Política Comparada por la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill. Autora de numerosos trabajos sobre instituciones y política chilena. Destacan, al respecto: “Estado y sociedad civil en el Chile postautoritario: el proyecto de Ley de Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en M. Alcántara y L. Ruiz Rodríguez (Eds.), *Chile. Política y modernización democrática*, Barcelona: Ed. Bellaterra, 2006, pp. 199-232. “El Partido Socialista Chileno: una larga historia de faccionalismo”, en L. López Nieto, R. Gillespie & M. Waller (Eds.), *Política faccional y democratización*, Madrid: CEC, 1995, pp. 135-154; “Los partidos políticos y la política en Argentina y Chile (1880-1930)”, en *Papeles de Trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995, vol. II, pp. 41-64.

Correo-e: delcampo@cps.ucm.es

CARLOS FREDES ALIAGA

Profesor de Estado en Historia, Geografía y Economía Política (Universidad de Chile). Nacido en 1931, realizó estudios de postgrado en Universidades de Puerto Rico, México y Complutense de Madrid. Ejerció como profesor de Economía en la Universidad de Chile y en la Universidad Técnica del Estado. Fue Secretario de Redacción de *Panorama Económico*, fundada y dirigida por Aníbal Pinto durante el lapso de 1953 a 1960. También colaboró en *Ultima Hora*, vespertino de izquierda dirigido y propiedad de Aníbal Pinto. En 1962 apareció la primera edición del "Curso de Economía" (Aníbal Pinto y Carlos Fredes) que alcanzó más de 40 ediciones en castellano y 15 portugués en traducción de Claudio Marinho. Además ha publicado gran cantidad de textos escolares en variadas disciplinas sociales. Ha sido consultor de UNESCO para América Latina y el Caribe en el campo de los textos escolares.

MARTA LAMAS

Antropóloga con formación psicoanalítica, participa desde 1971 en el movimiento feminista. Es etnóloga de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, con una Maestría en Ciencias Antropológicas por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y candidata a Doctora en Antropología en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. Ha impartido clases en la Escuela Nacional de Antropología e Historia, en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, y actualmente es profesora del departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde imparte la cátedra *Género y Política*. Integrante del Comité Editorial del Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM, y del Comité Editorial de Antropología del Fondo de Cultura Económica. Directora, desde su fundación en 1990, de la revista *debate feminista*. Entre sus libros se encuentran: *Feminismo: transmisiones y retransmisiones*. Taurus, México, 2006; *Cuerpo: diferencia sexual y género*. Taurus, México, 2002; *Política y reproducción*. Plaza y Janés, México, 2001; *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG/Miguel Angel Porrúa. México. 1996.

JOSÉ LUIS MACHINEA

Secretario Ejecutivo de la CEPAL, es Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota. Ha ocupado diversos cargos en el Gobierno de Argentina, entre ellos, se desempeñó como Ministro de Economía, Presidente del Banco Central de la República Argentina, Subsecretario de Política Económica y Subsecretario de Programación del Desarrollo. Asimismo, fue funcionario del Banco Central de la República Argentina (Gerente de los departamentos de Investigaciones y Estadísticas Económicas, y de Finanzas Públicas). Además de desarrollar una larga y distinguida carrera tanto en el sector público como en el privado, ha sido experto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y consultor del Banco Mundial, Presidente de la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE) y Director de Investigaciones del Instituto para el Desarrollo Industrial de la Fundación Unión Industrial Argentina. Machinea es autor de múltiples publicaciones sobre macroeconomía y temas financieros y monetarios en libros y revistas especializadas. Además tiene una vasta trayectoria como conferenciante y académico y ha sido profesor de la Universidad Católica Argentina y de la Universidad de Buenos Aires.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA PERALES

Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor de relaciones internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Ha trabajado como investigador y consultor con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, y el Departamento de Estudios de Intermón Oxfam. En la actualidad es Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores). Entre sus libros se encuentran *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (coordinador, con C. Freres, 2006); *Altruismo, mercado y poder: el Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (2001); e *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio* (coordinador, con J.A. Sotillo, 1998).

Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es

ÉRIKA RUIZ SANDOVAL

Es internacionalista por El Colegio de México; maestra en Políticas Públicas por la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de la Princeton University; especialista en Estudios de la Integración Europea por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); y maestra en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Cuenta con el Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por la UAB. Actualmente es profesora-investigadora de tiempo completo del Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM, miembro del Observatorio de Política Exterior Europea del Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE) de la UAB, asociada ordinaria del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), miembro del Consejo de Redacción de *Foreign Affairs en Español* y prepara la tesis en Relaciones Internacionales e Integración Europea para el programa doctoral del IUEE.

MARIANNE SCHAPER

Funcionaria de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Economista de la Universidad de Ginebra, Suiza y M.A. en Economía Internacional de la Universidad de Boston, EEUU. Realizó estudios posteriores en Economía Ambiental en la Universidad de Harvard y en el Banco Mundial. Actualmente su trabajo se centra principalmente en temas relacionados con comercio y medio ambiente.

Correo-e: marianne.schaper@cepal.org

UGO PIPITONE

Economista por la Universidad de Roma (1972), es profesor-investigador del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), México, desde 1987. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *El temblor interminable (globalización, desigualdades, ambiente)*, CIDE, México 2006. *Ciudades, Naciones, Regiones*, F.C.E., México 2003 y *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*. Edic. La Catarata e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense, Madrid 2000. Es colaborador habitual de varios diarios y revistas mexicanos y españoles.

LIA VALLS PEREIRA

Doctora en Economía por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Investigadora del Instituto Brasileño de Economía (IBRE) de la Fundación Getulio Vargas y Profesora Adjunta de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Estadual de Río de Janeiro. Su área de concentración de estudios son temas de la política de comercio exterior brasileña, en especial, cuestiones relativas a la agenda de acuerdos comerciales. Ha sido consultora para realizar estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), UNCTAD, y Latin América Trade Network, entre otros.

ESTHER ZAPATER

Profesora Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, Magíster en Estudios Europeos (UAB), DEA en Derecho Comunitario por la Universidad de Paris II. Certificado de Estudios Europeos en la Universidad de Lovaina. Ha realizado diversas estancias en las instituciones comunitarias y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Miembro del observatorio de Política Exterior Europea del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la UAB. Cuenta con diversas publicaciones sobre la Unión Europea, su actuación exterior y la cooperación energética internacional a través de la práctica convencional.

Los textos recogidos en este
Pensamiento Iberoamericano nº 0
han sido compuestos en Fontana y Gillsans alt one condensada al 75%.

El interior está impreso sobre papel Gardapat 13 de 135 g/m² y
la cubierta sobre papel Medley Pure de 360 g/m².

Se acabó de imprimir
el día xx de xxxxxx de xxxx
en los talleres de ,
en Madrid.