

QUÓRUM

REVISTA DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

OCTUBRE 2000



El estado, otra vez

Introducción **EDMUNDO JARQUÍN**

Repensar la política para repensar el Estado **ENRIQUE IGLESIAS**

Más allá del Estado Nación **VIRGILIO ZAPATERO**

Reforma del Estado y Desarrollo Humano:
una correlación problemática **JOAN PRATS**

Vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política:
la reforma del Estado en América Latina **GUSTAVO FERNÁNDEZ**

América Latina: la deuda de la política **ANDRÉS ALLAMAND**

Estado y Seguridad Social en Iberoamérica **ADOLFO JIMÉNEZ**
Y **GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO**

Otros temas, La actualidad, Libros y revistas

QUÓRUM

REVISTA DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO



CICODE

CENTRO DE INICIATIVAS DE
COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UNIVERSIDAD
DE ALCALÁ

DIRECTORES

Manuel Guedán, *Director de CICODE*

Virgilio Zapatero, *Catedrático de Filosofía del Derecho,
Presidente de CICODE*

DIRECTOR DE ARTE

Roberto Goycoolea, *Subdirector Escuela de Arquitectura,
Universidad de Alcalá*

PRESIDENTES DEL CONSEJO ASESOR

Manuel Gala, *Rector Universidad de Alcalá*

Julio María Sanguinetti, *ex Presidente de la República
Oriental de Uruguay*

CONSEJO ASESOR

Saturnino Aguado, *Director del Centro de Estudios
Norteamericanos*

Andrés Allamand, *Consultor del Banco Interamericano
de Desarrollo*

Alberto Couriel, *Senador, Profesor de Economía,
Universidad de la República, Uruguay*

Carlos Contreras, *Secretario Ejecutivo Comisión Sudamericana*

Jaime Contreras, *Director Instituto de Estudios Sefardíes
y Andalusíes*

Daniel Edelman, *Secretario General, Centro Latinoamericano
de Administración para el Desarrollo*

Rodrigo Egaña, *Director del Proyecto de Reforma del Estado,
Ministerio de la Presidencia de Chile*

Gustavo Fernández, *Cónsul General de Bolivia en Chile*

Ricardo Ffrench Davis, *Asesor Regional Principal
de la Comisión Económica para América Latina y Caribe*

Oswaldo Hurtado, *ex Presidente de Ecuador*

Ernesto Ottone, *Asesor en Asuntos Estratégicos
del Presidente de Chile*

Joan Prats, *Director del Instituto Internacional
de Gobernabilidad, Catedrático de Derecho y Economía, ESADE*

Alicia Puyana, *Profesora investigadora de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales en México*

Milton Santos, *Catedrático de Geografía, Universidad
de São Paulo*

Joaquín Villalobos, *Investigador St. Anthony's College,
Universidad de Oxford*

Laurence Whitehead, *Official Fellow en Ciencias Políticas,
Nuffield College, Universidad de Oxford*

CONSEJO DE REDACCIÓN

Alfredo Arahuete, *Profesor de Economía Internacional*

Ignacio Astarloa, *Subsecretario Ministerio de Justicia*

Diego Azqueta, *Catedrático de Fundamentos
del Análisis Económico*

Martín Bassols, *Catedrático de Derecho Administrativo*

Joaquín Bosque Sendra, *Catedrático de Geografía Humana*

Emilio Chuvieco Salinero, *Catedrático de Análisis
Geográfico Regional*

Jose M^a Espinar, *Catedrático de Derecho Internacional
Privado, Secretario Consejo Social*

José Luis Gómez Navarro, *Profesor de Historia Social
y Pensamiento Político*

Iñigo del Guayo Castiella, *Catedrático de Derecho
Administrativo*

Edmundo Jarquín, *Jefe de la División del Estado y Sociedad
Civil, Banco Interamericano de Desarrollo*

Carlos Jiménez Piernas, *Catedrático de Derecho
Internacional Público y Relaciones Internacionales*

Adolfo Jiménez, *Secretario General de la Organización
Iberoamericana de la Seguridad Social*

María Muñíz, *Doctora en Ciencias Políticas,
Parlamento Europeo*

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *Catedrático
de Derecho Administrativo*

Miguel Sánchez Morón, *Catedrático de Derecho
Administrativo*

Quórum es una revista iberoamericana de pensamiento. Su periodicidad es cuatrimestral. El contenido de los artículos no refleja necesariamente los criterios de los editores, que se expresa únicamente en sus notas editoriales.



©Foto: Javier Campiño

QUÓRUM 1

Saludo	
ANTÓN ALVAR	7
Presentación	
VIRGILIO ZAPATERO Y MANUEL GUEDÁN	8
Corolarios arquitectónicos	
ROBERTO GOYCOOLEA	10

El estado, otra vez **14**

Introducción	
EDMUNDO JARQUÍN	15
Repensar la política para repensar el Estado	
ENRIQUE V. IGLESIAS	19
Más allá del Estado Nación	
VIRGILIO ZAPATERO	27
Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática	
JOAN PRATS	41
Vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política: La reforma del Estado en América Latina	
GUSTAVO FERNÁNDEZ	63
América Latina: la deuda de la política	
ANDRÉS ALLAMAND	75
Estado y Seguridad Social en Iberoamérica	
ADOLFO JIMÉNEZ Y GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO	85

Otros temas **98**

Políticas públicas y la globalización económica	
RICARDO FERRECH-DAVIS	99
Crecimiento y desarrollo sostenible: una visión crítica	
DANIEL SOTELSEK	115
La relación entre la UE y América Latina: ¿una asociación estratégica?	
WOLF GRABENDORFF	133

La actualidad **146**

Alianza iberoamericana para una nueva cooperación internacional	
GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ	147

[cont.]

¿Quiénes fueron los villanos y quiénes los héroes? La Guerra Civil en El Salvador JOAQUIN VILLALOBOS	157
La inversión directa europea en América Latina: los réditos de la apertura y la privatización INFORME DE IRELA	164
El Acuerdo de Libre Comercio México-UE: pieza clave de una asociación integral INFORME DE IRELA	173
Los resultados de las elecciones presidenciales guatemaltecas en perspectiva MANUEL PIÑEIRO	184

Libros y revistas
187

<i>Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1998-1999</i> CEPAL, 1999 por Gonzalo Rodríguez Prada	189
<i>La regulación económica de los servicios públicos</i> Miguel Angel Lasheras por Luis Alventosa	193
<i>Sistemas Políticos de América Latina.</i> Vol. I: <i>América del Sur</i> y Vol. II: <i>México, América Central y el Caribe</i> Manuel Alcántara Sáez por Flavia Freidenberg	195
<i>El Ombudsman Iberoamericano y los Derechos de la Infancia</i> Universidad de Alcalá por Ignacio Alonso	198
<i>Falso Amanecer</i> John Gray por Adolfo Meléndez	200
<i>Público y privado: un acuerdo necesario</i> Emilio Albi por Miguel Angel Lasheras	201
<i>Revista Española de Desarrollo y Cooperación</i> por IUDC	203
<i>Revista del CLAD, Reforma y Democracia</i> por María Iraízoz	204



Saludo

ANTÓN ALVAR

Vicerrector Extensión Universitaria

“*Quorum sententia sufficit*”. Ésa era la expresión legal, en formulación acuñada por los juristas romanos, para validar una decisión cualquiera. Y, como en el caso de las encíclicas papales, la primera palabra del sintagma devino nombre común –ya fosilizado– y, en este caso, con éxito completo en las democracias occidentales.

Queremos *quórum*. Nuestra revista nace con vocación integradora para poderse sentir portadora de una opinión –de unas opiniones– que por sí basten. No a la exclusión; sí a la reflexión compartida, a la discusión conjunta, a los puntos de vista diferentes. América es un solo nombre, demasiado pequeño, para definir con el rasero de la igualdad a tantas naciones, a tantas gentes, a tantos paisajes, a tantos problemas, a tantas ilusiones colectivas y a tantos sueños individuales. Y España, desde este lado del Atlántico, contempla y vive con añoranza y con entusiasmo tanta América.

La Universidad de Alcalá –cuya identidad quedaría de otro modo sin perfiles precisos– quiere sumarse con *Quórum* a ese latido americano que tan profundamente nos hace sentirnos vivos y nos hace sentirnos como somos.

Presentación

VIRGILIO ZAPATERO Y MANUEL GUEDÁN

Directores de Quórum

Las épocas de cambio deben ser fértiles en reflexión e intercambio de ideas y, en este comienzo de siglo, se nos exige, además, abandonar actitudes acomodaticias y ser abundantes en imaginación, si queremos ser activos en un mundo que transita hacia la economía y la sociedad del conocimiento.

El carácter global de los principales problemas contemporáneos obliga a buscar soluciones que tengan en cuenta dicho carácter. Para acudir a este reto, han proliferado redes de pensamiento de las distintas áreas del saber, que se han extendido a personas e instituciones de todos los continentes, al amparo de las nuevas tecnologías.

Es en este contexto en el que surge *Quórum*, una revista de pensamiento que trata de recoger aquellos análisis y propuestas que, desde las Ciencias Sociales, las Humanidades, el Derecho y la Economía, se están haciendo en la Comunidad Iberoamericana.

Uno de los efectos positivos de esta globalización es la rápida identificación de los problemas y los diagnósticos de la actual sociedad internacional y, por tanto, la agenda de temas a abordar, incluso los enfoques, en sus líneas más generales, nos vienen felizmente dados de antemano.

Sin ánimo reduccionista estos problemas bien podrían ser los siguientes:

- La reforma de los Estados y la profundización de su democratización.
- La implementación de medidas de moralidad, transparencia y eficacia en la gestión de las políticas públicas.
- El aumento de la participación social.
- La consecución de economías más productivas y competitivas.
- La mayor igualdad de oportunidades para todas las personas y todos los territorios, que produzcan países más equilibrados.
- El compromiso con la sustentabilidad del planeta y las exigencias ecológicas.
- La respuesta al reto de la globalización, impulsando procesos de integración

económica en el más estricto sentido y el afianzamiento de las identidades nacionales y culturales.

En este primer número, el Consejo de Redacción de *Quórum* ha decidido dedicar el Tema Central al papel del Estado en términos generales o, lo que es lo mismo, a la necesaria mediación de la política democrática entre el Estado y el mercado. Como dice Edmundo Jarquín en su presentación, «el debate sobre el Estado vuelve y vuelve bajo condiciones que no habían existido y queremos creer que bajo la posibilidad de superar el crónico antagonismo entre Estado y mercado, que ha existido en el ideario y la cultura de los países de Iberoamérica».

Esta revista, cuyo único empeño es renovar nuestra vocación americanista, nace cuando se cumplen 500 años de la función de la Universidad de Alcalá y un año después de que la UNESCO declarara este recinto universitario Patrimonio de la Humanidad. La hemos denominado "*Quórum*", reconociendo las dificultades de poner nombre a una nueva publicación, porque aspiramos a que, en sus páginas, estén presentes un número suficiente y representativo de los miembros de la Comunidad Universitaria Iberoamericana y de todas aquellas personas que desarrollen su trabajo en Instituciones de Gobierno y Públicas en general, en empresas, en partidos políticos, en organizaciones sociales, etc. y que se sientan convocados para reflexionar y debatir sobre los retos e inquietudes de nuestro tiempo.

Desde esta presentación, queremos agradecer a quienes han comprometido su apoyo al nacimiento de *Quórum*.

En primer lugar, al Rector de la Universidad de Alcalá, don Manuel Gala que, en su empeño por construir una Universidad comprometida con los retos actuales de la sociedad, nos mostró desde el primer momento su entusiasmo.

Al Vicerrector de Extensión Universitaria, don Antón Alvar y a su equipo, que nos han ayudado, tanto facilitando los recursos necesarios, como dándonos ideas y sugerencias.

A los profesores de la Universidad de Alcalá y otras universidades que, haciendo suya la iniciativa, se han incorporado a los Consejos de la revista.

De manera muy especial, damos las gracias al ex Presidente de Uruguay, don Julio María Sanguinetti, que confió en nosotros y, sin ninguna duda ni condición, aceptó ser Presidente del Consejo Asesor. A todos, pues, gracias y suerte en el empeño. ●

	01	02
03	04	05
06	07	08
09	10	11



Corolarios arquitectónicos

01

Alexia León Angell
Casa en Playa Bonita
Lima, Perú
1996

02

Marcos Acayaba, Adriana Aun
Casa no Guarujá
Guaruja, Brasil
1991/1993

03

Eladio Dieste, Miguel A. Odrizola
Fábrica Fagar
Paraje San Juan, Uruguay

04

Fernando Castillo Velasco
Comunidad Andalucía
Santiago de Chile, Chile
1992/1994

05

Laureano Forero y Compañía
Comfama Aranjuez
Medellín, Colombia
1992/1996

06

Gilberto Flórez Restrepo
Urb. La Divina Providencia
Manizales, Colombia
1996

07

Pablo Tomás Beitía
Museo Xul Solar
Fundación Panklub
Buenos Aires, Argentina
1989/1993

08

Gustavo Penna
Escola Guinard
Belo Horizonte, Brasil
1990/1995

09

Enrique Browne, Borja Huidobro
Edificio Consorcio Vida
Santiago de Chile, Chile
1991/1993

10

Vito Figueiredo
*Escola Superior de Artes
Decorativas*
Caldas de Rainha, Portugal

11

Augusto Quijano Arquitectos
Taller de Arquitectura
Mérida, México
1992/1993

ROBERTO GOYCOOLEA

Subdirector Escuela de Arquitectura, Universidad de Alcalá

Plantearse en los tiempos que corren sacar a la luz una “revista de ensayo” supone, aparte de una aventura arriesgada, conjugar dos de las mayores creaciones humanas: los lenguajes verbal y gráfico. Hasta hace unos años este tipo de publicaciones periódicas tenían como principal, cuando no única, preocupación los contenidos de los artículos reproducidos, dejando en un segundo plano el aspecto visual de la edición. Esto es ahora impensable. Basta comparar la presentación actual de estas revistas con las más prestigiadas de hace algunos lustros para observar que la forma, en el sentido amplio del término, ocupa hoy un papel fundamental. En coherencia con la imparable digitalización de la sociedad, se observa una preocupación inédita por el modo en que se exponen los contenidos. Al punto de que pareciera que la palabra ya no se basta a sí misma y requiere del soporte gráfico para desvelarse.

Se trata de un fenómeno en el que no pocos críticos observan la claudicación de la reflexión, de lo narrativo, frente al dominio apabullante de las imágenes vacías de contenido, de relucientes embalajes para juegos de abalorios, de las publicaciones de papel satinado. Sin duda, en no pocas ocasiones la forma se transforma en fin más que en medio, en contenido más que en continente. Sin embargo, se ha contrastado que no siempre se trata de un formalismo gratuito. Una presentación cuidada y estructurada contribuye a una lectura más clara y, por lo tanto, a una mejor comprensión del texto. Más aún, cómo bien comprendieron los escolásticos, que alrededor del siglo IX comenzaron a distinguir entre palabra e imagen en sus manuscritos, la compenetración entre ambos lenguajes contribuye a una asimilación más profunda del mensaje, al complementar la memoria oral con la visual.

Quórum no es ajena a esta tendencia, que en última instancia implica el reconocimiento de la potencia del lenguaje visual en la comunicación de ideas. Por ello, además del esfuerzo dedicado al contenido de la revista, se ha tenido el anhelo de ofrecer una edición cuidada tanto en su soporte y diagramación, así como la voluntad de ilustrar los artículos presentados. Sin embargo, al momento

de decidir qué ilustraciones acompañarían a los textos publicados, se hizo patente las singularidades de los lenguajes verbal y visual: ¿cómo expresar gráficamente una serie de conceptos recogidos en los ensayos cuyo contenido es inaprensible a través de una imagen? ¿De qué modo ilustrar ideas como bien común, ley, derechos humanos o similares sin caer en cándidas metáforas gráficas? Ante esta dicotomía lingüística, afortunadamente insalvable para algunos pensadores, se optó por disponer las ilustraciones como un conjunto iconográfico con contenido propio e independiente. En otras palabras, se planteó (y así se realizó en definitiva) que las ilustraciones constituyeran una exposición de un tema específico desde el lenguaje gráfico. Y siendo un poco más ambiciosos, se consideró oportuno que las ilustraciones de los diferentes números tuvieran, también, una temática común.

Tras diversas consideraciones, el tema escogido fue la arquitectura contemporánea latinoamericana. Esto merece una explicación, porque al plantearse independiente de los textos, el contenido de las ilustraciones podría haber sido otro: arte, artesanía, paisajes... Sin embargo, se optó por la arquitectura por dos razones principales:

Por un lado, la arquitectura, en cuanto cobijo y espacio donde se desarrollan las acciones humanas, es una de las manifestaciones culturales en la que con mayor claridad se plasman las capacidades y los imaginarios colectivos de una sociedad. Algunos autores positivistas han llegado a considerar la arquitectura como la "autobiografía del sistema económico y de las instituciones sociales". Por ello, conocer la arquitectura de un lugar supone entender los ideales estéticos, las aspiraciones sociales y los referentes culturales con los que sueña la sociedad que la construyó; asimismo, permite apreciar la capacidad económica y tecnológica de los usuarios y vislumbrar las relaciones que establecen con el entorno social y natural. De Latinoamérica se conoce bastante bien la arquitectura prehispánica y virreinal, pero, excepto contadas excepciones, poco o nada se sabe de lo que actualmente se proyecta y construye. En este contexto, se estimó pertinente que una revista dedicada al análisis de las actuales políticas públicas de la región se complementase con ilustraciones de los espacios que configuran y utilizan sus destinatarios.

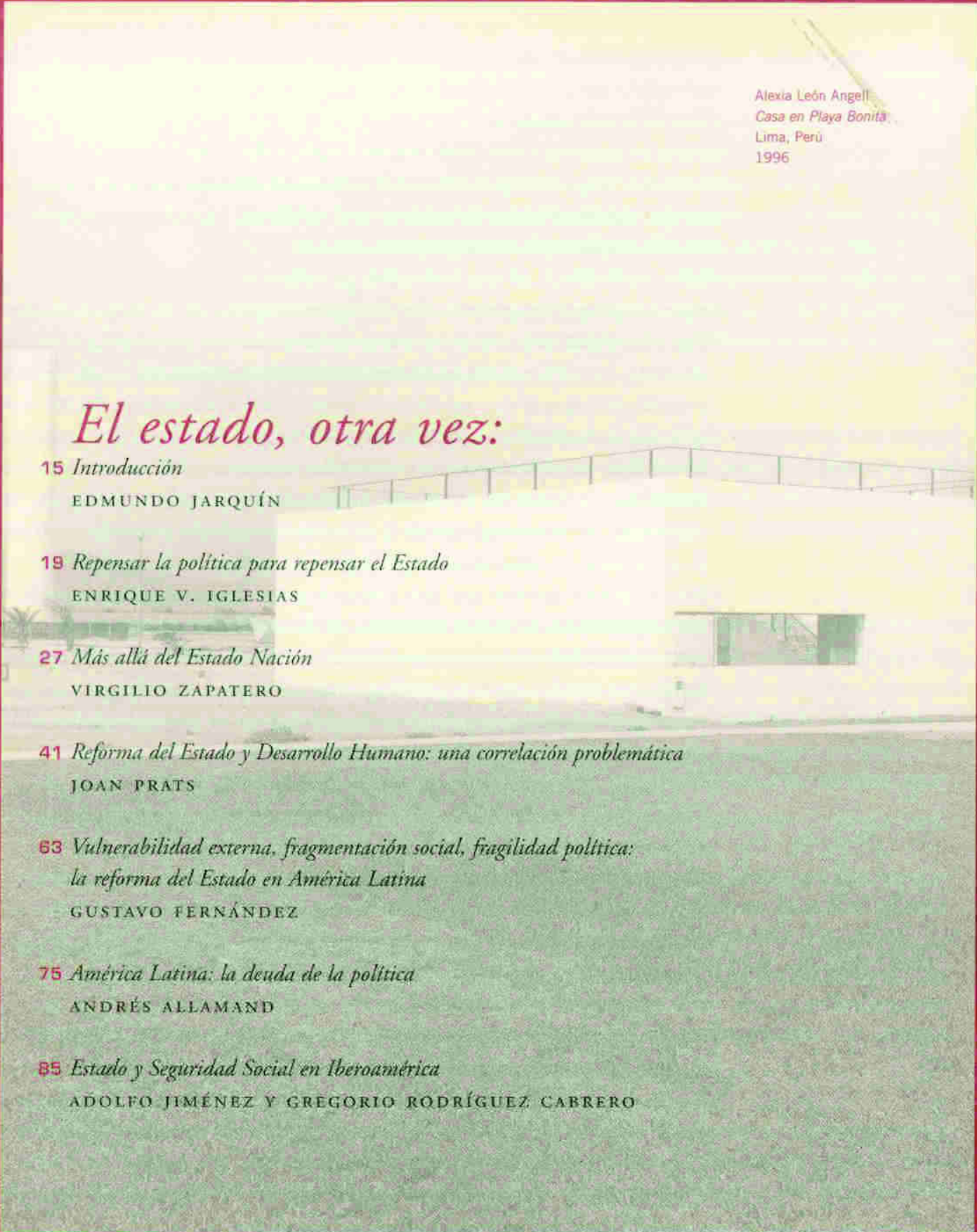
Por otro lado, en la Universidad de Alcalá acaba de iniciar su andadura una Escuela de Arquitectura que tiene entre sus objetivos lograr una proyección hacia Latinoamérica que vaya más allá de los enunciados y que continúe las iniciativas que en este sentido se están realizando desde la institución cisneriana.

Para ilustrar este primer número de *Quórum* se ha elegido, precisamente, una de las iniciativas de apertura con Latinoamérica en las que la Universidad de Alcalá tuvo (y tiene) una destacada participación. Se trata de una muestra de las obras latinoamericanas seleccionadas en la I Bienal Iberoamericana de Arquitectura e Ingeniería Civil, celebrada en Madrid y Alcalá de Henares en octubre de 1998. Con esto consideramos que, además de difundir esta loable y esperamos que duradera iniciativa internacional, se ofrezca una selección representativa de la arquitectura latinoamericana actual.

Desde una perspectiva general, cabe destacar tres aspectos de las obras ilustradas:

- Pese a lo exíguo de la muestra y con todo los problemas que implica cualquier selección, las edificaciones presentadas reflejan la complejidad social, cultural y económica que se vive en estos momentos en Latinoamérica. Frente a arquitecturas de diseños vanguardistas contruidos con los últimos materiales y las técnicas de edificación más sofisticadas, conviven edificaciones mínimas destinadas a resolver los acuciantes problemas de vivienda de la región. Arquitectura de los privilegiados de la globalización cultural y económica frente al cobijo de los desplazados, desgraciadamente cada vez más numerosos.
- Pese al carácter unitario con que a veces se pretende presentar la arquitectura Latinoamericana, es difícil encontrar un denominador común en las obras presentadas a la Bienal que permita hablar de características generales propias. Aunque en muchos casos se puede apreciar la búsqueda de referentes del proyecto moderno en las arquitecturas históricas y en las particularidades de las diversas culturas y geografías regionales.
- Otro aspecto digno de destacar son las propuestas de innovación tecnológica o de recuperación de tecnologías tradicionales desde una óptica contemporánea (caña de gualda, madera, ladrillo) y desde una clara voluntad de integración y respeto al medio en que se insertan. Probablemente es esta búsqueda de una expresión actual y ecológica de las formas y técnicas constructivas tradicionales una de las aportaciones más interesantes y sugerentes de la arquitectura latinoamericana actual.

Para terminar la presentación de estos *Corolarios Arquitectónicos*, señalar que la ilustración de portada, una imagen de la fachada plateresca del edificio más emblemático de la Universidad de Alcalá, el Colegio Mayor de San Ildefonso –terminada en 1543 y en palabras de una historiadora del arte, «el auténtico programa del humanismo renacentista español»–, es un pequeño pero sentido homenaje a su célebre arquitecto, don Rodrigo Gil de Hontañón, del que este año se celebra el 500 aniversario de su nacimiento. •



Alexia León Angell
Casa en Playa Bonita
Lima, Perú
1996

El estado, otra vez:

15 *Introducción*

EDMUNDO JARQUÍN

19 *Repensar la política para repensar el Estado*

ENRIQUE V. IGLESIAS

27 *Más allá del Estado Nación*

VIRGILIO ZAPATERO

41 *Reforma del Estado y Desarrollo Humano: una correlación problemática*

JOAN PRATS

63 *Vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política:
la reforma del Estado en América Latina*

GUSTAVO FERNÁNDEZ

75 *América Latina: la deuda de la política*

ANDRÉS ALLAMAND

85 *Estado y Seguridad Social en Iberoamérica*

ADOLFO JIMÉNEZ Y GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Introducción

EDMUNDO JARQUÍN

Abogado y economista nicaragüense, fue embajador de Nicaragua en España. Actualmente es Jefe de la División de Estado y Sociedad Civil en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Como en las parejas mal avenidas, pocas relaciones más tormentosas como las que en los países Iberoamericanos han existido entre el Estado y el mercado. Y quizá ahí resida buena parte de la explicación del fracaso de los mismos en cuanto a su desarrollo socioeconómico.

Quizá caricaturizando un poco se puede decir que la región se ha movido entre dos extremos: el Estado como fuente de todas las soluciones, o el Estado como causa de todos los problemas. La conclusión correcta, el Estado es parte del problema y parte de la solución, no ha sido la norma que presida el debate político y la gestión de los gobiernos. Otra forma de ver este tema es lo elusivo que ha resultado para el proceso político de los países latinoamericanos, salvo muy limitadas excepciones, alcanzar el “pacto socialdemócrata” o el “pacto de la economía social de mercado”, esto es el encuentro, con diferentes balances según sea el caso, de la idea de la libertad y el mercado, con la idea de la justicia social y la solidaridad.

En América Latina la relación entre Estado y mercado ha sido como una suma cero: lo que gana uno, lo pierde otro. Como que si no fuese posible tener más

Estado y más mercado que es lo que nos muestra la experiencia de los pactos antes mencionados. Pero dos hechos, entre muchos, están cambiando el escenario del debate. Por un lado la pérdida de vigor del fundamentalismo neoliberal en los países desarrollados (impulso que, en la estructura cultural tomista de los países Iberoamericanos, llegó con fuerza huracánica o volcánica). Que los presupuestos enviados por la administración Clinton al Congreso en su último año se presenten ya no bajo la idea del *downsize* sino bajo la idea del *right size*, sin duda pondrá una losa a la noción neoliberal más extremista.

El otro hecho es que por primera vez en toda su historia, al menos la del siglo xx tan influenciado por el debate entre capitalismo y comunismo, la totalidad de las fuerzas políticas de la región tienen casa común ideológica: aquella delimitada, en lo político, por el sistema democrático, y en lo económico, por el mercado. Para los europeos, que tienen culturalmente estructuralizada la idea de la democracia y el mercado, esto puede lucir un poco extraño, pero debe pensarse que hasta hace poco tiempo en casi todos los países Iberoamericanos aguardaba a la vuelta de la esquina una redistribución radical del poder y de las reglas del juego bajo el impulso del debate re-

volución-contrarrevolución. El fin de la guerra fría selló el agotamiento de ese debate cuyo desgaste, como lo señala Josep Ramoneda, se había iniciado allá por 1968.

Por el efecto de esos dos hechos sobre el debate político-ideológico de la región es que hemos titulado "El Estado, otra vez" el tema central del primer número de la revista *Quórum*. No estamos sugiriendo que se trate de la venganza del viejo Estado latinoamericano frente a la fulminante orden neoliberal "no más Estado". Queremos destacar que el debate sobre el Estado vuelve, y vuelve bajo condiciones que no habían existido, y queremos creer que bajo la posibilidad de superar el crónico antagonismo entre Estado y mercado que ha existido en el ideario y la cultura de los países de Iberoamérica.

¿Por qué ese optimismo? Porque en la medida que se está reivindicando la política democrática se puede llegar a la idea central del encuentro entre el Estado y el mercado: que la democracia es la condición fundamental para una relación eficiente entre el Estado y el mercado. En democracia las políticas públicas tienen más posibilidad de agregar, procesar y responder a las demandas de los ciudadanos, y por tanto de promover un piso mínimo de cohesión social. Los países Iberoamericanos han tenido largos períodos de crecimiento económico que no se han traducido en grados razonables de integración socioeconómica, y por eso hablamos al inicio del fracaso en cuanto al desarrollo, porque el "déficit democrático" les ha impedido tener políticas públicas eficientes en términos de promover la conciliación entre crecimiento y equidad, lo que ahora se ha venido en llamar desarrollo humano.

La otra cara del "déficit democrático" Iberoamericano ha sido el clientelismo y el corporativismo,

esto es la privatización de las políticas públicas en beneficio de determinados sectores, minoritarios desde luego. Eso explica la característica fundamental de la economía de la región del siglo xx: crecimiento con exclusión.

Es decir, en el "déficit democrático" ha residido la explicación fundamental de la ineficiencia en la relación entre Estado y mercado, y ahí ha abrevado, además de las razones ideológicas, el debate polarizado sobre la misma. Desde esta perspectiva no resulta inexplicable que los dos países con mayor tradición y densidad institucional democrática, Costa Rica y Uruguay, presenten los mejores indicadores de integración socioeconómica y los niveles más altos de desarrollo humano.

Desde un punto vista más abstracto, en ausencia de un sólido sistema democrático el Estado no puede cumplir sus dos responsabilidades fundamentales: promover competencia y promover equidad, que el mercado, por sí solo, nunca las producirá. La eficiencia del mercado, que depende de la competencia, y la equidad, que es su legitimación social, dependen de intervenciones del Estado, pero no se tendrán intervenciones eficientes del Estado sin democracia.

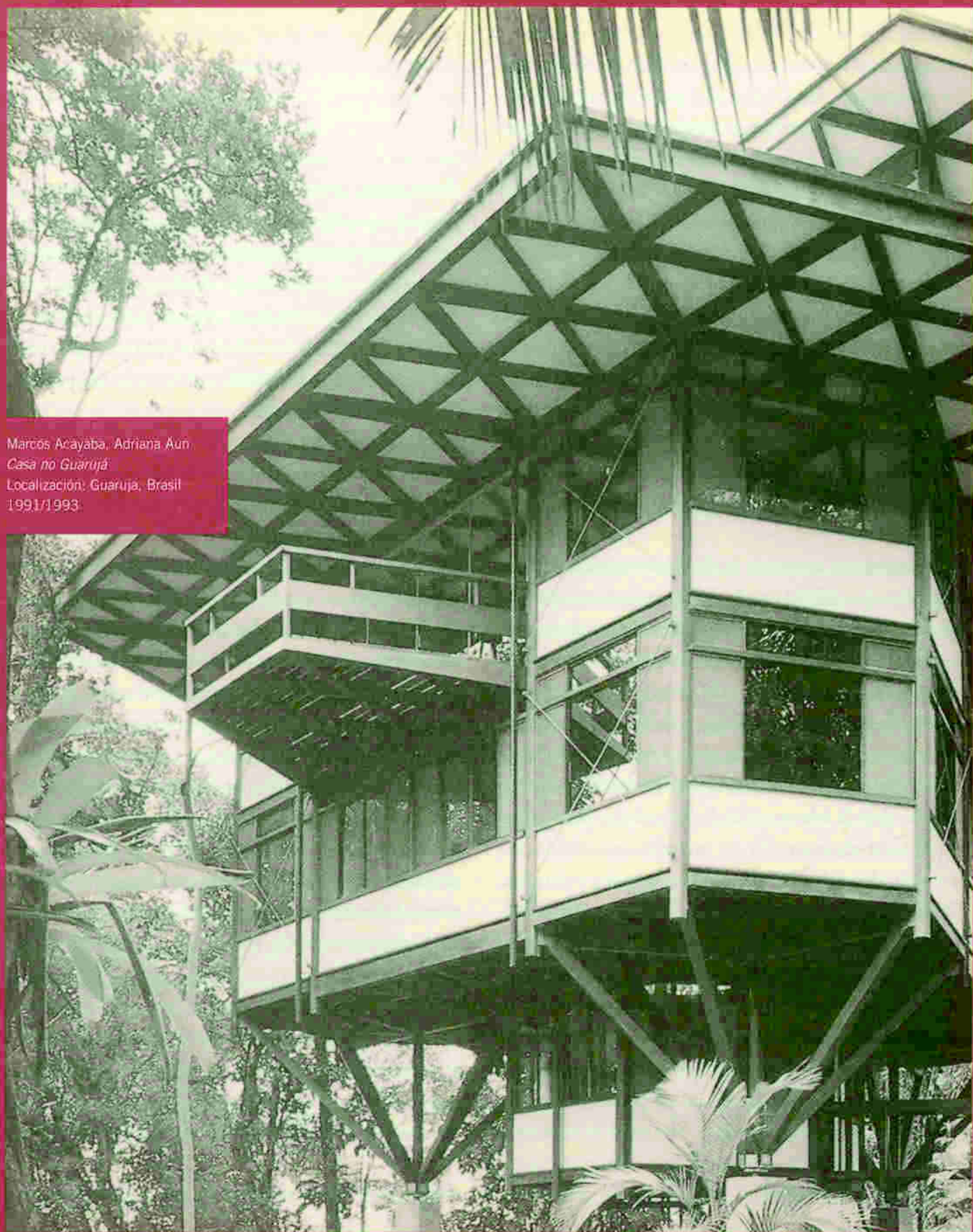
En el debate de los países Iberoamericanos se ha tendido a atribuir a fallas del mercado lo que han sido fallas de la política, esto es, fallas de la política que han conducido a intervenciones estatales perversas, en favor de un sesgo mercantilista en el funcionamiento del mercado. Este extremo ha estado en el trasfondo de las reacciones populistas: creer que falló el mercado, cuando en realidad no ha habido mercado, sino una falla de la política. En el otro extremo ha tendido a atribuirse al Estado lo que también son fallas de la política, fallas que se

explican por esa “privatización” indebida de la función estatal. En este extremo se confunden las malas intervenciones del Estado, por fallas de la política, con la idea que las intervenciones del Estado son malas. Este extremo ha estado en el trasfondo de los exabruptos neoliberales, los de viejo y nuevo cuño. La verdad es que en estos países se requiere, en general, más Estado y más mercado.

En conclusión hay que estar advertidos, como lo ha señalado el Presidente del Brasil Fernando Henrique Cardoso, que el gran tema pendiente de la reforma del Estado es su “desprivatización”, es decir, volver público al Estado. Ese es el gran desafío de la política democrática que quizá, por primera vez, comienza a tener un escenario apropiado.

En este primer número de *Quórum* se recogen seis artículos que abordan, desde perspectivas específicas, esa necesaria mediación de la política democrática entre el Estado y el mercado, si queremos tener un desarrollo sostenible, esto es, con equidad, amigable con el medio ambiente, y solidario con las siguientes generaciones. En el primer artículo Enrique V. Iglesias, Presidente del BID, hace un fuerte alegato por la renovación de la política para tener un Estado eficiente. Es un artículo construido sobre una idea esencial: la política importa, y mucho. En el segundo artículo Virgilio Zapatero, catedrático de Filosofía del Derecho y co-director de *Quó-*

rum hace un riguroso recorrido por la teoría y la historia, fundamentalmente europeos, de las relaciones entre el Estado y la Nación, haciéndonos en su parte final, una propuesta sugerente, que un Estado multinacional supere el viejo Estado nación. En el tercer artículo Joan Prats Catalá hace un repaso muy articulado del debate sobre la relación entre instituciones, política y mercado, desde la perspectiva del desarrollo humano. Gustavo Fernández, en un artículo de carácter más histórico revisa el impacto de las reformas inducidas por el llamado Consenso de Washington; muy inspirado en la experiencia de Bolivia, un país que ha cumplido al pie de la letra la preceptiva derivada de ese consenso, sugiere que por la vía de dos dimensiones de la política democrática, la descentralización y la concertación nacional, se puede encontrar la respuesta para enfrentar los nuevos desequilibrios. Andrés Allamand, desde la conexión entre las instituciones y el desarrollo, hunde el bisturí en los temas del sistema político de los países Iberoamericanos y sus fallas en términos de las categorías básicas de representación, agencia y agregación. Finalmente, Adolfo Jiménez Hernández y Gregorio Rodríguez Cabrero, abordan uno de los temas más sensitivos de la cohesión social, la seguridad social, en proceso de transición y/o construcción en todos los países de la región, enfatizando que Estado Democrático y los sistemas de seguridad social son dos caras de la misma moneda. ●



Marcos Acayaba, Adriana Aun
Casa no Guarujá
Localización: Guarujá, Brasil
1991/1993.

Repensar la política para reinventar el Estado

ENRIQUE V. IGLESIAS

Uruguayo, Premio Príncipe de Asturias, es Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con sede en Washington

MÁS ALLÁ DE LOS FUNDAMENTALISMOS

El último cuarto del siglo que acabamos de despedir ha sido testigo de una profunda transformación en la teoría y en la práctica del Estado. Se nos hace cada vez más difícil leer la vertiginosa evolución de los acontecimientos a través de las viejas categorías y, sobre todo, de los viejos postulados ideológicos que nos acompañaron a lo largo de ese siglo. Como en otros muchos ámbitos del mundo en el que vivimos, la realidad corre demasiado deprisa y nuestras referencias conceptuales e ideológicas evolucionan demasiado despacio, reduciendo nuestra capacidad para guiar las transformaciones en curso hacia los valores deseados de progreso y desarrollo humano. De ahí, que “la reinención del gobierno no sea posible sin la reinención de nuestros marcos de pensamiento y acción sobre el papel y funcionamiento del Estado”, pues estamos obligados a asimilar en todas sus consecuencias, cambios políticos, económicos y sociales cuya envergadura real sólo somos capaces de atisbar.

Este desequilibrio entre la realidad y nuestra capacidad para entenderla e intervenir sobre ella, explica el balance de luces y sombras que arroja la transformación del Estado en la última década. Es mucho

lo que se ha conseguido, pero es mucho también lo que queda por hacer y no pocos los errores que hemos cometido en el camino. Tenemos la sensación de que, si pudiéramos volver sobre nuestros pasos, cambiaríamos significativamente algunas de nuestras estrategias de intervención. En los últimos años el BID viene insistiendo en “la contradicción que existe entre la defensa de la democracia y la economía de mercado y una visión puramente reduccionista de la reforma del Estado”.

Las reformas que siguieron a la crisis de los años 80 y a los grandes desajustes estructurales que se habían acumulado en las economías de muchos países, y quizá por una sobre-reacción a los excesos del pasado y un cierto exceso de ideología, algunas veces cayeron en otro extremo: considerar que a “menor Estado, mejor, cuando lo correcto, desde el punto de vista conceptual e histórico, es que a mejor Estado, mejor”. Un fuerte prejuicio negativo sobre el papel, funcionamiento y posibilidades de la intervención estatal, se tradujeron en medidas orientadas a su vaciamiento funcional y a una drástica reducción de su tamaño: privatización, desregulación, descentralización y, simplemente, cesación y abandono de sectores enteros de actividad por insufi-

ciencia de recursos, marcaron la agenda de las reformas. Es verdad, que ello era muy necesario a efectos de lograr la estabilidad y el equilibrio macroeconómico, liberando a las exangües arcas públicas de compromisos imposibles de asumir sin acudir al endeudamiento. “Es verdad, que el Estado construido hasta entonces se había demostrado incapaz de articular y responder a las necesidades sociales, haciendo inaplazable la reforma profunda de su papel, modos de organización y funcionamiento. Pero también es verdad que, en no pocos casos, el saldo ha sido una institucionalidad pública raquítica y desarticulada, inerme ante problemas por los que, sin embargo, sigue respondiendo ante la sociedad”. Además, el criticismo que ha secundado las reformas ha socavado gravemente la credibilidad de las instituciones y sus servidores, acentuando un círculo vicioso de problemas no resueltos, expectativas insatisfechas y deslegitimación de los poderes públicos. Así hoy vemos que en la mayor economía del mundo, los Estados Unidos, comienza a manifestarse preocupación porque después de dos décadas de polémica sobre el rol del Estado —que alejó a muchos de la función pública— el gobierno enfrenta un creciente déficit de servidores públicos de alta calificación, en circunstancias que las demandas de “la nueva economía” sobre el Estado requieren del mismo habilidades especiales e intervenciones más inteligentes.

CALIDAD DEL GOBIERNO Y DESARROLLO ECONÓMICO

Frente a la simplicidad de algunos de los presupuestos que han inspirado tales reformas, “el BID viene reiterando desde hace casi una década una idea, a la que cada vez se agrega más evidencia empírica de su

certeza e importancia: “hay una relación directa entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”. El éxito de las reformas económicas y de las estrategias de reducción de la pobreza requieren del aumento de la “capacidad institucional”. A continuación, desarrollaré en este artículo para la revista *Quórum* tres grandes líneas de razonamiento para profundizar en esta afirmación, con objeto de fortalecer el compromiso que venimos manifestando con un sentido amplio y auténtico de la reforma del Estado. El primero de estos razonamientos nos lleva a insistir en la vinculación que existe entre reforma del Estado y desarrollo de la economía de mercado; el segundo relaciona la reforma del Estado con el avance en los procesos de integración regional, uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan las economías de la región; y, el tercero, vincula la consolidación de la democracia a la ampliación y fortalecimiento de las instituciones públicas.

El “primer argumento” es conocido y ha servido para justificar algunas de las correcciones aplicadas a la reforma del Estado en los últimos años. Consiste en afirmar que “el Estado importa y que su existencia y buen desempeño es una condición indispensable para el funcionamiento eficiente de la economía de mercado”. Esto afecta a la necesidad de un sistema legal y judicial ciertos y creíbles en su aplicación; a la definición, garantía y asignación eficiente de los derechos de propiedad; al establecimiento de marcos regulatorios garantizadores del equilibrio entre intereses públicos y privados. También afecta a la creación y defensa de las condiciones de competencia que permiten la eficiencia del mercado, porque la experiencia nos enseña que no se gana, y en algunos casos el resultado puede

1. “Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la Sociedad Civil”, (BID, GN-1883-5, 13 de marzo de 1996).

ser peor, pasando de un monopolio público a un monopolio privado. “En suma, el funcionamiento eficiente del mercado, en términos de crecimiento y de generación de oportunidades para toda la población, requiere un Estado capaz de intervenir eficazmente donde le corresponde hacerlo y no intervenir donde no le corresponde hacerlo”.

“En segundo lugar, las capacidades institucionales son claves para el progreso de las iniciativas de integración regional”, que constituyen el único paraguas protector que podemos oponer a los efectos no deseables de la globalización económica. Las “solidaridades de hecho” sobre las que se construye la integración económica y política dependen de un proceso de convergencia de intereses, valores y culturas cuya columna vertebral son las capacidades institucionales de los países y, en particular, el papel desempeñado por el Estado. La integración es un proceso complejo y dinámico, que avanza mediante la superación de conflictos en la adaptación de la estructura económica, política y social de los países, lo que difícilmente puede lograrse sin el liderazgo de las instituciones, apoyadas en sus capacidades políticas y técnicas. Jean Monet uno de los grandes artífices de integración europea solía decir: «nada es posible sin las personas, pero nada es duradero sin las instituciones», haciendo depender el futuro de Europa de la existencia de una institucionalidad supranacional, pero también de la reforma y adaptación de las institucionalidades estatales que se erigían como su principal obstáculo. “La integración regional, que en sí misma es un proceso de reforma del Estado, difícilmente puede avanzar sin Estados capaces de gestionar eficazmente los retos de adaptación que conlleva”.

La “tercera línea de pensamiento” no es menos obvia, pero sí quizás más importante y novedosa, ya

que “consiste en ligar el sostenimiento y profundización de la democracia al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades estatales”. Se ha hecho común vincular el diagnóstico de la mala calidad de las democracias de la región al escaso desarrollo de su componente liberal, relacionado con la debilidad de los mecanismos de limitación y división efectiva del poder, que aseguran una protección efectiva de los derechos y libertades civiles y políticos. Sin embargo, “se ha resaltado mucho menos la debilidad achacable al déficit del llamado componente republicano de la democracia, consistente en que el ejercicio de cargos públicos debe ser una actividad virtuosa que requiere una estricta sujeción a la ley y obediencia al interés público, sacrificando el interés privado”. Del componente republicano se derivan consecuencias muy importantes para las relaciones entre los poderes del Estado, como la plena justiciabilidad de los actos gubernamentales, “pero se derivan también consecuencias importantísimas para el diseño del propio poder ejecutivo. La más importante de ellas, que hasta Shumpeter añadía a su definición de democracia, siempre considerada minimalista, es la existencia de un Servicio Civil profesional con una sólida posición institucional y sentido del deber, amparada en un marco normativo propio”.

REVALORAR EL SERVICIO CIVIL

“La autonomía institucional del Servicio Civil, cubierto por estrictos criterios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso y la ordenación de la carrera, funciona en las democracias avanzadas como un contrapeso a la discrecionalidad política del gobierno y un freno a la arbitrariedad”, salvaguardando los valores de la legalidad, sin los que a su vez se haría difícil la protección efectiva de los derechos y libertades de los ciudadanos. Del mismo modo que las reformas macroeconómicas no han llegado a ser duraderas hasta quedar amparadas por leyes e insti-

tuciones transparentes y sólidas, servidas por una organización profesional a salvo de la controversia política y capaz de decidir con objetividad e independencia de criterio, tampoco se consolidará la democracia sin una reforma del Estado que apueste por la institucionalización de un Servicio Civil profesional. De hecho, no es explicable el progreso de la democracia política, económica y social en los países más desarrollados, sin la fortaleza de sus instituciones administrativas, como tampoco es casualidad que los países de la región que presentan mejores indicadores de integración socioeconómica y de credibilidad institucional –como Costa Rica y Uruguay– son los de mayor tradición institucional pública, incluyendo sistemas de Servicio Civil de carrera, perfeccionables desde luego, pero con altos estándares en comparación con la media regional.

“Somos conscientes de que esta reivindicación del Servicio Civil como eje de la reforma administrativa del Estado puede sonar anticonvencional por diversas razones”. En primer lugar, porque el crónico déficit democrático de la región ha contribuido a ilegitimar una acción estatal amparada en argumentos tecnocráticos al servicio de gobiernos autoritarios. Pero no nos equivoquemos, la mayoría de los países de la región han padecido la paradoja que denomina Schmitter de «sobreburocratización estructural», combinada con «infraburocratización de comportamientos», en otras palabras el papeleo y el formalismo, junto al patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica, que siguen siendo una lacra, a pesar del desarrollo efectivo de las libertades políticas asociado a la democratización. Sin embargo, también debemos ser conscientes de que, “de nada sirve a la democracia una administración profesional sólida si no está plenamente subordinada a ley y a las directrices políticas del gobierno, al que se debe como un agente a su principal”. La autonomía ins-

tucional de la Administración pública no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos y, en cualquier caso, con sometimiento a la dirección política superior del gobierno.

En segundo lugar, la reforma por la que abogamos puede resultar extraña ante las tendencias modernizadoras del Estado que ponen de manifiesto precisamente las disfunciones burocráticas de la administración pública y resaltan la necesidad de una organización “empresarial” para los servicios públicos. Sin embargo, no hay tal contradicción, ya que “defender la vigencia de un sistema de Servicio Civil con una posición institucional sólida es el presupuesto necesario para que fructifique la tan necesaria reforma gerencial o empresarial, que, de otro modo, puede convertirse en un subterfugio para el crecimiento incontrolado de la discrecionalidad política”. En este sentido no hay que confundir el concepto de Servicio Civil con la puesta en práctica de sistemas rígidos y uniformes de gestión de recursos humanos y económicos, ni con el inmovilismo que es con frecuencia otra vertiente del clientelismo, ni con la hipercentralización de estructuras y procedimientos administrativos, ni con la pretensión del sector público de ocupar todo el espacio de las necesidades sociales. El problema no es el Servicio Civil *per se*, sino en el modo en el que este se ha implantado en algunos países, defraudando su finalidad con perversiones estructurales que han dado pie al corporativismo y a la irresponsabilización de los agentes públicos. “La experiencia nos demuestra que hoy es posible aplicar reformas administrativas bajo la doble exigencia de la legalidad y la eficacia”, arbitrando técnicas modernas de gestión de recursos humanos y económicos y fórmulas flexibles de organización y procedimiento, que apro-

vechen las posibilidades ofrecidas por el mercado y la sociedad civil en la prestación de los servicios públicos.

ESTADO EFICIENTE Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA CORRUPCIÓN

“El fortalecimiento del Estado en los términos expuestos es además una condición indispensable para la defensa efectiva de la cohesión social y la lucha contra la pobreza”. El componente republicano de la democracia también incorpora una visión de la misma que no es puro proceso (la voz del pueblo), sino también producto, medido por la capacidad de garantizar el acceso igualitario de todos los ciudadanos al ejercicio de los derechos (el beneficio que obtiene el pueblo). La eficacia de los derechos políticos y civiles depende de un aparato estatal que garantice la observancia de la legalidad, pero también de un mínimo de dignidad en las condiciones materiales de las personas a través del reconocimiento y la cobertura de sus derechos económicos y sociales. En estos casos, la intervención estatal no se satisface con evitar comportamientos antijurídicos, sino que requiere una mediación administrativa que disponga las condiciones y los medios necesarios para la cobertura de las necesidades. Los derechos sociales no basta que se reconozcan en las leyes, sino que para ser efectivos tienen que prestarse de forma eficaz y eficiente a través de medios públicos, cuando el mercado y la sociedad civil no basten. De otro modo, los pobres materiales serán también pobres legales en sus derechos civiles y políticos y ¿no es esto relevante para la efectividad de la democracia?

Deseo referirme a uno de los problemas más graves y acuciantes en términos del déficit republicano y uno de los que más corrompe el rol del Estado y su legitimidad pero que, también, más distorsiona el

funcionamiento de los mercados. Nos referimos a la corrupción, que muchos ciudadanos consideran el más grave de los problemas nacionales, no sólo por sus efectos sobre la eficacia del Estado o del mercado, sino por la quiebra de la confianza mutua entre dirigentes y dirigidos, que es la base de la autoridad legítimamente constituida. “La corrupción está fuertemente ligada a la interiorización por dirigentes políticos y funcionarios públicos de los *antivalores* del ideal republicano, retroalimentados por una democracia *delegativa* y por una institucionalidad administrativa debilitada en su profesionalidad y en su ethos por las reformas”. Combatir la corrupción es una empresa de largo plazo, que pasa, además del refuerzo de los controles, por inculcar los valores de la limitación en el ejercicio del poder, que debe permanecer sujeto a la legalidad independientemente de la legitimidad de su origen; a ello contribuye también una aplicación exigente y elevada del principio de mérito en la carrera administrativa y una suficiente protección normativa a la defensa profesional del interés general en el desempeño de los cargos públicos.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

Finalmente, quiero destacar en este artículo el papel de la sociedad civil, cuyo fortalecimiento es indisoluble de la reforma del Estado. “No hay Estado capaz con una sociedad civil débil, ni viceversa, una sociedad civil fuerte, sin el amparo de un Estado fuerte y eficiente”. Esto supone no confundir tamaño con fuerza, ni grasa con músculo, como nos lo recuerda Prebisch. La mejor defensa posible del interés general es aquella que reposa sobre una densa capacidad institucional pública y privada por la que corra la lógica de acción colectiva. En este sentido, nada hay más peligroso que entender las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil en términos dialécticos. “El desarrollo requiere más Estado, más

mercado y más sociedad civil, ahora bien, de una especie diferente, no contradictoria, que permita la convivencia y refuerzo mutuo entre sus diversas potencialidades”.

Desde estas premisas, “la cooperación internacional ha señalado como área prioritaria de sus intervenciones la mejora de la gobernabilidad a través de la construcción de un Estado moderno”, investido de funciones trascendentes y relevantes para las condiciones actuales y dotado de los recursos necesarios. En estos procesos se hace necesario extender y ahondar el alcance y sentido de las intervenciones, superando la visión estrecha de las primeras reformas. Por un lado, la reforma del Estado debe comprender a los poderes legislativo y judicial; las instituciones especializadas en la supervisión y control del ejecutivo; los procesos de descentralización hacia los gobiernos regionales y locales. Por otro lado, la reforma del Estado tiene que atender a la eficacia y eficiencia de la institucionalidad administrativa, robusteciendo el principio de legalidad y el Servicio Civil y generando al mismo tiempo las capacidades técnicas y organizativas para gestionar los servicios públicos.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA REFORMA DEL ESTADO

La cooperación internacional continuará respaldando “la reforma del Estado” en América Latina y el Caribe “concebida como una reforma política orientada a consolidar el Estado de derecho democrático” y por tanto habilitar a los ciudadanos para el pleno ejercicio de sus derechos, como condición del fortalecimiento de la sociedad civil, y de la eficiencia del Estado. “Sin democracia no hay Estado eficiente”. Pero, a la vez, la reforma del Estado debe estar orientada al “fortalecimiento de las competencias del Estado para administrar los recursos públicos y

poner en vigencia las reglas del juego para el funcionamiento de los mercados”.

Particularmente, las “líneas básicas de la acción del Banco Interamericano de Desarrollo” en apoyo hacia los países de la región apuntan a fortalecer la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional del Estado; a apoyar la independencia del poder judicial y el acceso a la justicia; a fortalecer la capacidad técnica, de representación y control de los órganos legislativos, así como el perfeccionamiento de los sistemas electorales y el régimen de los partidos políticos; a fortalecer la adopción de mecanismos que aumenten la transparencia de la administración pública en general y la lucha contra la corrupción a través de la participación y el control de los ciudadanos; a establecer una administración pública moderna, con un Servicio Civil profesional; a establecer altos estándares de ética y transparencia en la gestión pública; a apoyar la descentralización a partir de fórmulas fiscalmente sostenibles y eficientes en la prestación de los servicios públicos; y a promover alianzas para el desarrollo entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

“Estas reformas deben estar presididas por principios y valores generales, pero leer cuidadosamente en su aplicación las condiciones derivadas del marco institucional, como producto histórico de la experiencia de cada país”. Este reconocimiento impide considerar la reforma del Estado como una operación meramente técnica, bajo la lógica de un cambio perfectamente planificado; no valen las recetas, ni tampoco la repetición mimética de técnicas y modelos, que, bajo una supuesta superioridad objetiva y maquinal, se convierten en el pasaporte del fracaso en este terreno. Sólo una lógica de estabilización macroeconómica, y no de desarrollo institu-

cional, explica que las primeras reformas surgiesen de un reducido núcleo de expertos que concentraba la capacidad decisional necesaria, protegido de la presión de los perdedores por un fuerte apoyo político. Cuando las medidas no se orientan a dejar de hacer, sino a hacer de otro modo, el método de intervención debe variar sustancialmente en cuestiones, como la composición del grupo impulsor de las reformas, la involucración de los afectados, la continuidad del apoyo político necesario o el tiempo imprescindible para que se hagan sentir los efectos. En este sentido, cada reforma es única y su éxito o fracaso dependerá de la habilidad de sus estrategias de orquestar armónicamente los conflictos de intereses, valores y culturas en juego, hacia un propósito compartido.

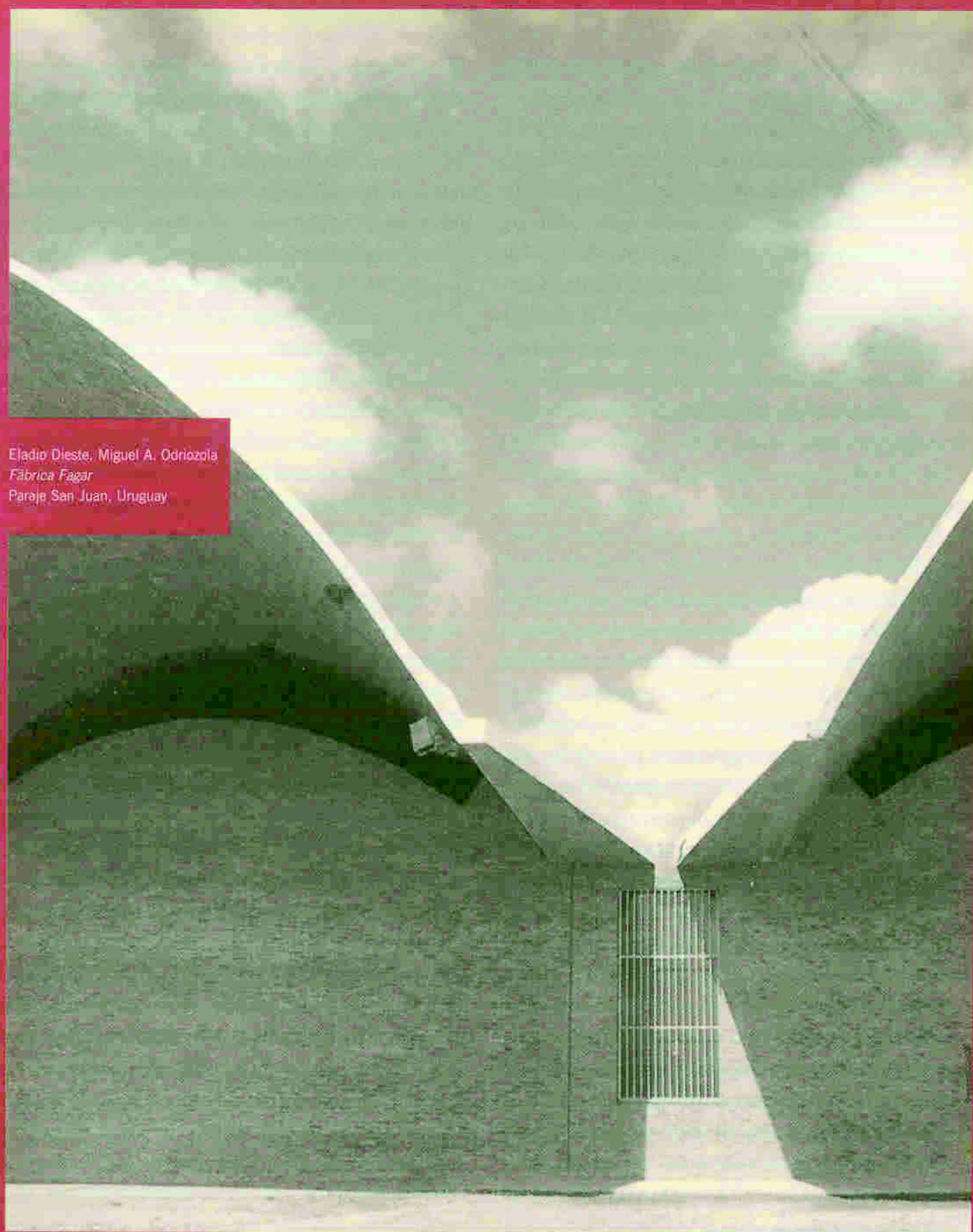
La reforma del Estado que promovemos desde el BID, dado su carácter estructural, requiere que los países adopten políticas de largo plazo que hayan sido ampliamente consensuadas con el conjunto de los actores sociales y sus organizaciones representativas. “El BID por encima de sus recursos económicos y técnicos ofrece a los países un proceso de diálogo para generar diagnósticos compartidos sobre los problemas de los países y obtener una definición común de los objetivos de cooperación”. No en vano el BID es una institución que supera la relación convencional entre un Banco y sus prestatarios y que se caracteriza por un trabajo conjunto con sus países miembros.

POLÍTICA Y ESTADO

Concluiremos reiterando que “es indispensable revalorizar el papel del Estado, pero no para volver al pasado, sino para atribuirle el papel que le corresponde y las capacidades que necesita, considerando

las posibilidades de colaboración con el mercado y la sociedad civil”. Ahora bien, esto es imposible sin el concurso de nuevos compromisos políticos impulsados por liderazgos virtuosos con nuevas pautas y orientaciones en el desempeño del poder en nuestros países. Desde este punto de vista, “no revalorizaremos el papel del Estado, ni tendremos un Estado eficiente, ni una relación eficiente entre el Estado, el mercado y la sociedad, si no revalorizamos el papel de la política. Lo hemos dicho y deseamos reiterarlo en esta ocasión: la política importa”. Si se admite la importancia de las instituciones, con mayor razón debe destacarse la importancia de la política, porque “en definitiva la calidad de las instituciones de un país depende críticamente de la calidad de su sistema político. La política es la fibra más sensible y más visible de la conexión entre el Estado, la economía y la sociedad”.

La política es el proceso bajo el que discurre la lógica de la acción colectiva o la falta de la misma, y del que surgen, por acción u omisión, las grandes opciones de futuro de un país. Reformar el Estado para el desarrollo humano es elevar sensiblemente las reglas y las capacidades colectivas, lo que “sólo es posible mediante la acción de líderes emprendedores en la sociedad y en las instituciones, que cambien las percepciones dominantes sobre el ejercicio del poder y construyan las coaliciones necesarias para mantener las nuevas reglas”. En este sentido el proceso político no es independiente de las instituciones, pero tampoco está determinado por las mismas. La historia no está escrita, siempre puede ser de otro modo y es la buena o mala política la que marca la diferencia. “Para reinventar el Estado, también la política debe reinventarse a sí misma”. ●



Eladio Deste, Miguel A. Odriozola
Fábrica Fagar
Paraje San Juan, Uruguay

Más allá del Estado Nación

VIRGILIO ZAPATERO

Catedrático de Filosofía del Derecho

ENTRE EL UNIVERSALISMO Y PARTICULARISMO

Decía Hegel que toda forma histórica está condenada al ocaso al llegar a su madurez. Y tal vez sea esto lo que le esté ocurriendo al Estado; una formación política que nació en el tránsito de la modernidad –allá por los siglos xv y xvi– luchando contra el Papado y el Imperio, a quienes terminó por someter, y arrasando por abajo todo poder que pudiera hacerle sombra. Desposeído el Papado y el Imperio¹ y expropiados los gremios, corporaciones o ciudades de sus competencias, la nueva formación política –el Estado– supuso la monopolización del poder: un poder que exigió –como resumía Austin– ser obedecido por todos y aseguró no estar dispuesto a obedecer a nadie y para el que Bodino² acuñó el concepto de soberanía. El Estado logró así consolidarse frente a otras estructuras políticas como la formación más adecuada para resolver los problemas de la modernidad y no ha dejado de crecer, desde entonces, en un proceso de enriquecimiento extraordinario y constante del contenido estatal: no sólo se hizo cargo de la paz, de la guerra, de la seguridad, del mantenimiento del orden, de las funciones de beneficencia o de la instrucción pública de sus ciudadanos sino que a partir de los siglos xvii y xviii comenzó a asumir

responsabilidades en la gestión de la propia economía. El *Welfare State* del siglo xx, forma del Estado ambicioso y expansionista de nuestros días, marca el cenit del proceso de desarrollo de aquel tímido Estado del siglo xv. Si la tesis de Hegel fuera correcta, habría que pensar si no estaremos ya presenciando su ocaso.

Se dibujan en el horizonte algunos signos que pueden interpretarse como si el Estado moderno hubiera comenzado a desandar el camino que inició en la Baja Edad Media. El Estado es ya hoy –en feliz expresión de Daniel Bell– demasiado grande para las cosas pequeña; no tiene el tamaño adecuado a la dimensión de los problemas. Y el crecimiento del Estado ha conducido no sólo a un funcionamiento poco eficiente de su aparato burocrático sino que se ha distanciado del ciudadano, debilitando así el hilo de su propia legitimidad. Lo mismo que en el siglo xv el objetivo fue la centralización del poder, hoy en día la descentralización es el *leitmotiv* de cualquier reforma política del Estado. España, con su Estado de las Autonomías, ofrece un excelente ejemplo de este proceso de un Estado que busca una dimensión más eficiente, más democrática y más humana de su viejo Estado.

Pero si los Estados han demostrado ser demasiado grandes para los problemas pequeños, también han resultado demasiado pequeños para los problemas grandes que hoy agobian a la humanidad. La preservación del medio ambiente, la lucha eficaz contra fórmulas hasta ahora inéditas de criminalidad, la erradicación de nuevas enfermedades, la preservación de la paz y la seguridad, la gestión de la propia economía, el respeto a los derechos humanos... son objetivos que están más allá de los poderes del Estado. El Estado en otros tiempos omnipotente, gran *Leviatán* que no admitía poder superior sobre la tierra, comienza a mostrar su impotencia y se ve obligado a devolver poderes a nuevas organizaciones supraestatales. Asistimos, dice Habermas³, a un creciente vaciamiento de la soberanía de los Estados nacionales a la vez que se construyen y amplían organizaciones supranacionales encargadas de la gestión de estos nuevos problemas. La Unión Europea es un buen ejemplo de esta dinámica; más del 50% de las normas hoy vigentes en cualquier de los países miembros de la Unión está producida ya fuera de sus fronteras: en Bruselas o en Estrasburgo. En suma, mientras por abajo las crecientes demandas de descentralización están succionando una parte importante de las competencias de las instancias centrales del Estado, la internacionalización de la vida económica y política de nuestro tiempo ha ido erosionando por arriba sus poderes.

Pero —y aquí está la paradoja o la ironía de nuestro tiempo—, a la vez que las sociedades tratan de buscar solución a sus problemas más graves y urgentes mediante el fortalecimiento de las organizaciones supranacionales, reaparece con inusitada fuerza el nacionalismo más estrecho. Con sorpresa, y a veces con espanto, comprobamos que el nacionalismo no ha muerto y que, querámoslo o no, —como recuerda López Calera⁴— el mundo político y económico de

finales del siglo xx sigue afectado por *lo nacional*. Si nuestro mundo tiene una clara vocación universalista, también sigue siendo un tiempo en que las naciones afirman sus derechos. Serbios, croatas, bosnios, armenios, acerbajanos, georgianos, chechenos, sijs, kurdos, palestinos o terroristas del IRA o de ETA parecen consumirse —y agotarnos— en guerras y violencias terribles para llevar adelante sus aspiraciones nacionales. Ironía de la historia: mientras los Estados parecen mirar hacia arriba buscando tejer organizaciones superiores más operativas frente a los desafíos del presente, mientras parecía que el nuevo paradigma para el siglo XXI iba a ser el universalismo, resurgen las naciones afirmando la otra tendencia histórica: el particularismo. En lugar del cosmopolitismo kantiano, las minorías nacionales siguen poniendo sus anhelos en el Estado nación que hoy creíamos ya camino de su superación. Frente a la idea de un gobierno universal, adecuado a los nuevos desafíos de la humanidad, la fórmula que nos ofrecen las minorías nacionales no puede ser más simple: cada nación, un Estado; cada Estado, una nación. Es la vuelta de las naciones; a veces, el regreso de las tribus.

LA UNIÓN DE ESTADO Y NACIÓN

El hilo argumental de las minorías nacionalistas no puede ser más simple⁵: a) la humanidad se divide naturalmente en naciones, b) las naciones son reconocibles por ciertos rasgos naturales y c) la organización del poder político debe acomodarse a los límites de la nación a través del principio de autodeterminación nacional. Es decir, debe haber una perfecta coincidencia entre Estado y Nación porque la Nación constituye la legítima *political unit* que buscaba R. Dahl en *La democracia y sus críticos*⁶. Las tres premisas son altamente discutibles. Las naciones, en primer término, no son realidades originarias sino creación humana, comunidades cultura-

les creadas y recreadas continuamente por el hombre; son, en feliz expresión de Anderson, *comunidades imaginadas*. En este sentido, –y dicho con tal vez excesiva contundencia– son los nacionalistas los que crean, los que inventan, los que imaginan su nación. Afirmar, en segundo término, que las naciones son reconocibles por ciertos rasgos naturales –como la lengua, el territorio, la historia, la etnia, etc– supone olvidar ese elemento espiritual, esa *alma* de la que hablaba Renan⁷, ese “plebiscito diario”, esa voluntad de vivir juntos sin la cual aquellos elementos objetivos no generarán nunca la idea de una nación. Pero la afirmación nacionalista que ahora interesa es, en la síntesis que del nacionalismo hizo Kedouri, aquella conclusión normativa –auténtica falacia naturalista– según la cual la unidad política de un Estado debe ser la nación.

La identificación de Estado y Nación –el Estado nación– es un fenómeno relativamente moderno en el tiempo. Antes de los siglos XIV y XV no existía lo que hoy llamamos Estado y, por lo tanto, carece de sentido, hablar en aquella época de un Estado nación. Existía la nación pero esta no tenía el significado que hoy le atribuimos: era sencillamente el lugar de nacimiento, *Vaterland* como dijera Nietzsche; un dato sin relevancia alguna respecto a la estructura y al funcionamiento del Estado. El acoplamiento del Estado y la Nación –en la forma del Estado nación que hoy conocemos– fue un producto de la modernidad que, por otra parte, no se produjo en todos los países al mismo tiempo y con el mismo sentido. La primera construcción histórica del Estado nación la protagonizaron a partir del siglo XVI y XVII los fuertes Estados dinásticos de España, Francia e Inglaterra⁸. En ellos había ya un poderoso Estado pero faltaba la nación. Y fue el Estado quien se empeñó en construir la nación a través de las más variadas políticas. El caso de España fue paradigmático: el jo-

ven Estado que entretejieron los Reyes Católicos utilizó la religión –expulsando judíos y musulmanes– o el idioma –promocionando una única lengua– para ir forjando una determinada nación, la nación española basada en una lengua, una religión y una vocación de imperio. Aquí, como en Inglaterra o en Francia, la dinámica de construcción nacional fue *del Estado hacia la Nación*.

Hubo que esperar hasta el siglo XVIII para que fueran las naciones quienes acometieron la tarea de construir Estados y para que el nacionalismo apareciera como una teoría legitimadora –y liberal– del poder político. Porque –conviene recordarlo en estos tiempos de nacionalismos sangrientos y antiliberales– hubo un nacionalismo liberal, con una poderosísima carga de liberación nacional e individual. En el origen, como en tantas otras conquistas de la humanidad, estaba la Revolución Francesa. Fue esta Revolución la que cambió la titularidad de la soberanía que pasó del monarca al pueblo o la nación. Fue “el pueblo francés” quien se constituyó en Estado el 24 de junio de 1793 y aprobó una Constitución republicana con su Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. El principio de la nacionalidad tuvo, pues, inicialmente un sentido inequívocamente democrático y liberador al afirmar que el poder residía en el pueblo –o la nación, que es término equivalente– y que el pueblo o la nación era el conjunto de todos los franceses. Nacionalidad y ciudadanía se unieron de este modo y la liberación nacional no se podía separar de la liberación como ciudadanos. Fue en ese momento cuando la idea de la autonomía nacional se vinculó con la idea de la autonomía democrática. Y aun cuando todavía el Congreso de Viena en 1815 –tras la derrota de Napoleón– pudo rehacer el mapa europeo sin tener en cuenta las naciones (fueron los intereses dinásticos, la religión, el equilibrio de poder o la reunión de te-

territorios dispersos factores mucho más poderosos a la hora de marcar las fronteras) la semilla del nacionalismo estaba ya sembrada por la Revolución Francesa y muy pronto germinaría por toda Europa⁹.

El nacionalismo, como proyecto de fundir nación y Estado y como principio de legitimidad del poder político, había hecho ya su entrada en la historia; y durante el siglo XIX no hizo sino desarrollarse a lo largo y ancho de Europa. La idea de que cada nación debía tener su propio Estado terminó por imponerse y hasta espíritus tan liberales como John Stuart Mill¹⁰ no dudó en afirmar que «es condición generalmente necesaria, de las instituciones libres, la de que los límites de los Estados deben coincidir o poco menos con los de las nacionalidades» puesto que «las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto de nacionalidades diferentes, en un pueblo donde no hay lazos de unión, sobre todo si ese pueblo lee y habla distintos idiomas».

Fue así como a lo largo del siglo XIX se inició un nuevo proceso de construcción del Estado nación: ahora eran las naciones las que buscaban un Estado. A diferencia de lo que ocurriera siglos antes en España, Francia e Inglaterra, en los territorios del antiguo Sacro Imperio Germánico fue la nación la que construyó el Estado: *from Nation to State*. Se trataba de países en los que durante mucho tiempo había habido una desarrollada y rica cultura, unas determinadas comunidades culturales, esperando que sobre las mismas se pudiera construir un Estado. Tal era el caso de Alemania o de Italia, fragmentadas en multitud de formaciones políticas infraestatales¹¹; países estos en los que «existía una cultura nacional bien desarrollada, pero no un Estado-protector. En consecuencia, ciertamente, tanto el nacionalismo italiano como el alemán tuvieron que preocuparse por la *unificación*»; el nacionalismo sólo aspiraba ahora a

conferir un techo políticamente digno a una nación ya existente. El principio de las nacionalidades fue aquí —como en América Latina— un principio de liberación que pudo realizarse sin graves costes y sacrificios y en alianza, durante el siglo XIX y buena parte del XX, con el espíritu liberal. Para muchos liberales¹², había una clara vinculación entre la libertad individual y la libertad nacional: esta era el marco necesario para poder realizar aquella. Ambas luchas de liberación —la individual y la nacional— se complementaban perfectamente y, además, tenían un enemigo común: el despotismo dinástico en buena parte representado por los imperios de los Habsburgo, el imperio otomano y el de los Romanov.

EL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN

El nacionalismo impuso su discurso en Europa y en América a lo largo del siglo XIX. Hacia 1918, cuando los plenipotenciarios se reunieron en Versalles para poner fin a la Gran Guerra, la posición esencial del nacionalismo como principio de legitimidad política fue ya tan evidente e incontestado como irrelevante había sido un siglo antes en Viena¹³. La idea de la autodeterminación de los pueblos no podía ser más simple: cada pueblo tiene derecho a determinar su propio destino. «Sólo» había que ponerse previamente de acuerdo en quien componía esa pueblo o nación. Cuando en enero de 1918, el presidente Wilson anunció sus famosos *Catorce puntos* dejaba claro que el principio de las nacionalidades debía presidir la reconstrucción del mapa de los países sometidos a los antiguos Imperios Centrales. Pero aplicar el principio de la autodeterminación nacional en un mosaico tan intrincado, con pueblos con diferentes etnias, religiones, lenguas y culturas como era la Europa del Este, era jugar con fuego¹⁴: «Ciertas expresiones contenidas en los *Catorce puntos* del Presidente —reconocía el Secretario de Estado Robert Lansing— van, con toda seguridad, a suscitar dificult-

tades en el futuro porque su significación y aplicación no han sido pensadas con madurez... Cuando el Presidente habla de autodeterminación ¿en qué está pensando? ¿Piensa en una raza, en un territorio o en una comunidad? Sin una entidad bien definida, y por tanto funcional, la aplicación de este principio es peligrosa para la paz y la estabilidad... La expresión está sencillamente cargada de dinamita. Costará, me temo, miles de vidas».

Y acertó plenamente. No había allí, en aquella parte de Europa, un Estado previo que, como ocurriera en el área atlántica de Europa en los inicios de la modernidad, fuera forjando lentamente una nación. Ni había aquí una comunidad cultural medianamente delimitada que pudiera aspirar a un Estado. Los Balcanes no eran Francia o Alemania. Eran sociedades que carecían de Nación y de Estado al propio tiempo y la creación simultánea de un Estado y de una cultura nacional, de un Estado y de una Nación, en un universo social que carecía de ambos y que estaba compuesto de un abigarrado mosaico de lenguas y culturas, era lo que más se parece a una invitación a la catástrofe. En condiciones como las de los Balcanes, el Cáucaso, el Volga y gran parte de Asia central¹⁵, «los Estados-nación culturalmente homogéneos, los que la teoría nacionalista ha sostenido que son normativos y vienen prescritos por la historia, sólo se pueden crear aplicando la limpieza étnica. En estas áreas, o se persuade imperativamente a la gente para que renuncie a la puesta en práctica del ideal nacionalista o debe implantarse una limpieza étnica. No existe una tercera vía». De poco sirvió el *Tratado para la protección de las minorías* en el seno de los nuevos Estados así creados. La protección jurídica de las minorías es pura quimera en aquellos países que carecen de un gobierno democrático y de ausencia de una cultura de respeto a los derechos humanos: es imposible que un Gobierno, que no res-

pete los derechos de sus ciudadanos, respete los derechos de las minorías nacionales. El papel “desleal” de tales minorías nacionales, por otra parte, para con el Estado Checo o Polaco y la interferencia de Hitler terminó por convertir en papel mojado dicha protección internacional. El sistema de Estados establecido en el Tratado de Versalles bajo el amparo del principio de autodeterminación de las naciones eran excesivamente débil y frágil para que no lo hicieran pronto saltar por los aires Hitler y Stalin. La experiencia de la aplicación del principio de autodeterminación de las naciones no podía haber haberse revelado más trágica.

Tras la II Guerra Mundial, había que evitar los efectos desestabilizadores de aquel principio. Y no se encontró mejor solución que la de expulsarlo de Europa y su exportación a las Colonias. El principio de libre determinación había servido, en una primera fase, para desmontar las “cárceles de los pueblos” de los imperios centrales. Podría, en una segunda fase, servir de motor al proceso de descolonización de África y Asia, pero había que cerrarle el paso a una hipotética aplicación al resto de Europa y demás potencias occidentales. Las cuestiones de equidad de los derechos de las minorías –concluye Kymlicka¹⁶– quedaron relegados en aras de la estabilidad.

Desde su creación, Naciones Unidas venía reconociendo el principio de la libre determinación de los pueblos¹⁷. La Resolución 2.625 de 24 de 1970 establecía: «En virtud del principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia interna, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural y todo Estado tiene el deber de respetar ese derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta». Pe-

ro, al propio tiempo, la Resolución incluía una importante cautela, fruto de las trágicas experiencias ya vividas: «Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autorice o fomente acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color». Se ha discutido y se sigue discutiendo si, tras esta Resolución, el derecho de libre determinación es aplicable únicamente a los pueblos sometidos a procesos de colonización o configura un auténtico derecho fundamental cuya titularidad corresponde a todas las naciones o pueblos. Pero en la práctica —concluye López Calera— la aplicación de este principio ha quedado reducido a los territorios coloniales: al principio de autodeterminación le siguen, como si fuera su sombra, la cautela de la intangibilidad de las fronteras y la ausencia de un derecho a la secesión.

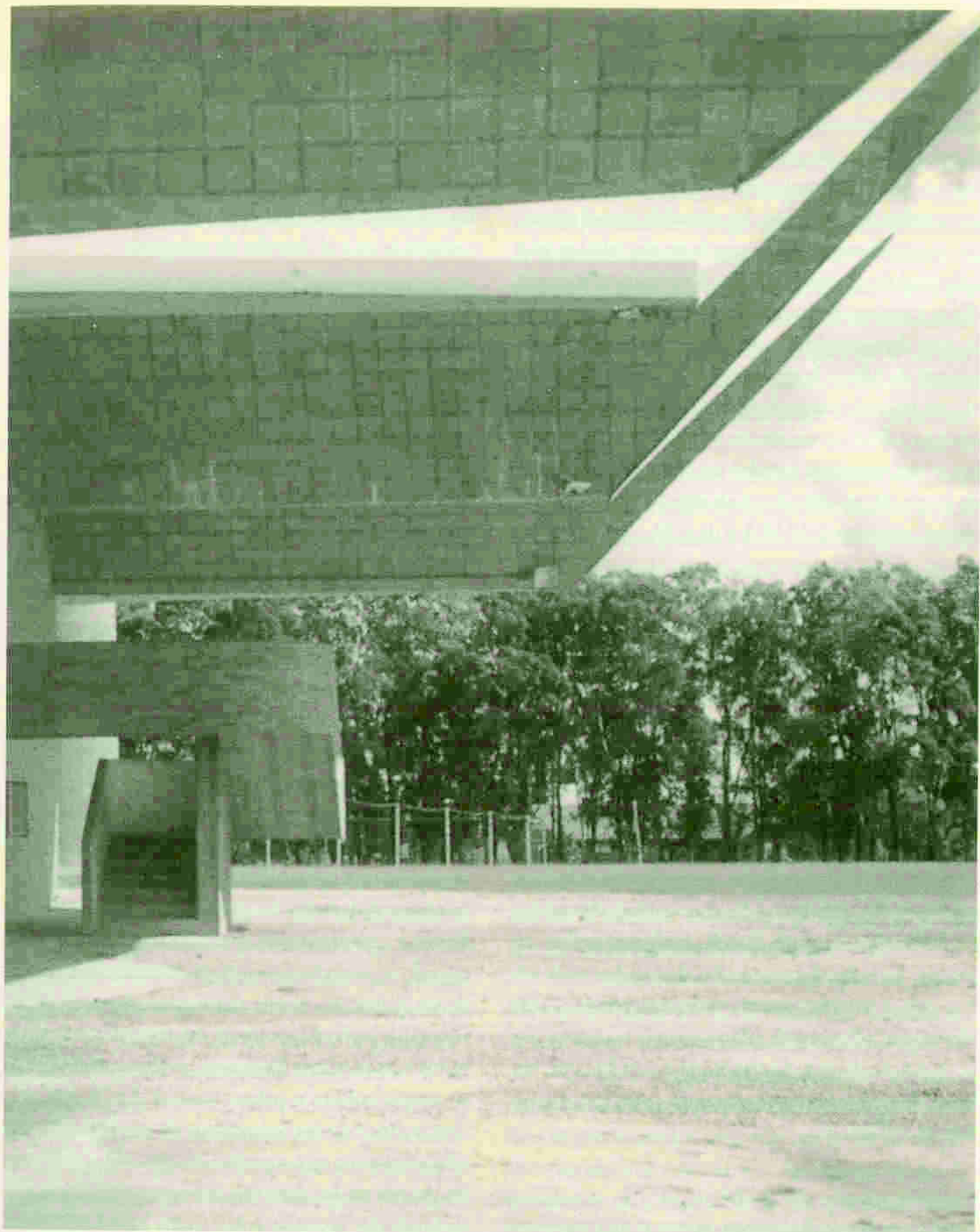
EL NACIONALISMO, OTRA VEZ

Así pues, tras la II Guerra Mundial, y si se exceptúan los problemas derivados del proceso de descolonización, parecería como si hubiera desaparecido de la agenda de la comunidad internacional la cuestión nacional. La división del mundo en dos bloques ideológicos iba a cambiar durante años el planteamiento del problema. En los países del Este, la ideología del internacionalismo proletario —en el terreno de las ideas— y la dictadura del partido comunista en la práctica hicieron que “desapareciera” el problema de las reivindicaciones nacionalistas. En los países llamados occidentales, el liberalismo político consideró que el problema se reducía a una lucha decidi-

da contra todo tipo de discriminación de las personas en función de su raza, sexo, condición o nacionalidad. El ideal era la creación de una común y única ciudadanía para todos a través del reconocimiento y garantía de una “cesta” de derechos humanos, como la incluida en la Declaración Universal de Derechos. Se pensó, en suma, que si se eliminaba todo tipo de discriminación, el nacionalismo —que tan caro había costado a la humanidad en la primera parte del siglo— dejaría de ser un problema.

Pero esta política se ha revelado insuficiente. El objetivo que persigue el nacionalismo, como viene explicando la filosofía comunitarista, no es únicamente suprimir cualquier discriminación. Precisamente lo que piden las minorías nacionales —o étnicas o culturales— es seguir siendo diferentes, mantener sus tradiciones, su cultura, sus señas de identidad. Y no solamente para ellos sino para sus descendientes; en suma, quieren que siga existiendo en el futuro su comunidad cultural o nacional. Porque la igual dignidad de las personas exige una *política de reconocimiento* —como explicara Charles Taylor¹⁸— de sus señas de identidad, de sus diferencias. Por eso, los derechos individuales iguales para todos no son suficientes; piden que se les reconozca su diferencia; demandan el reconocimiento de derechos colectivos como los derechos de autodeterminación, incluido —llegado el caso— el derecho a constituirse en un Estado. Por ello, la política liberal de derechos iguales para todos es un atentado, según ellos, a la igual dignidad de las personas pertenecientes a diferentes culturas. El liberalismo político basado en los derechos individuales no podía ser, pues, la solución del problema del nacionalismo.

Y de hecho no lo ha sido totalmente. Tras años de silencio desde el final de la II Guerra Mundial, vuelve el nacionalismo a reaparecer con inusitada fuerza, se-



duciendo a millones de personas. La proliferación de las reivindicaciones nacionalistas de los últimos años pone de manifiesto la formidable vitalidad del principio de autodeterminación de los pueblos. Y es que el nacionalismo no puede sino renacer, bajo nuevas formas. La propia ambigüedad de lo que se entiende por pueblo o por nación, hace posible que el principio de autodeterminación pueda ser alegado por una infinidad de grupos humanos. Que se trataba, como dijera Lansing, de un término cargado de dinamita lo han demostrado las sangrientas tragedias de las guerras de Africa, la explosión de la antigua Yugoslavia en guerras interminables, la reconversión de la antigua URSS en un elenco indescifrable de pequeños y desconocidos Estados así como la pervivencia de los problemas kurdo o palestino, o las reivindicaciones sangrientas del IRA o de ETA.

Pero no sólo hemos de fijarnos en estas manifestaciones trágicas, patológicas, del nacionalismo. El nacionalismo también hace hoy su aparición en Canadá, con las pretensiones independentistas del Quebec, o en Europa –en la forma del nacionalismo catalán, vasco, corso, bretón, la Liga del Norte en Italia o la situación de Bélgica– o a través de la creciente movilización de los pueblos autóctonos como los Amerindios, Tuaregs, aborígenes de Australia, lapones, etc. Y democracias muy consolidadas comienzan a descubrir no sólo que son Estados multiculturales sino también Estados multinacionales¹⁹ en los que las minorías nacionales demandan cada vez con más intensidad derechos de autogobierno. Esta efervescencia²⁰, pone de relieve inequívocamente que el derecho a la autodeterminación está lejos de haberse desactivado y que reaparece hoy con nuevas fuerzas y formas.

LA TENTACIÓN SECESIONISTA

Pero... ¿se puede hacer una nueva y más generosa

lectura del principio de autodeterminación de forma que se satisfagan las reivindicaciones de los pueblos y las naciones? ¿Habrá que prescindir de la cautela establecida por la comunidad internacional según la cual la aplicación del principio de autodeterminación tiene que ser compatible con la preservación de las actuales fronteras de los Estados? ¿Por qué tanta resistencia ante el derecho de secesión?

La palabra secesión está asociada con la guerra: basta recordar el nacimiento –mediante secesión– de la mayor parte de los actuales países de Centro Europa tras el desmembramiento de los imperios centrales. Frente a estos fenómenos de nacimiento violento de un buen número de Estados, la invocación, como contraejemplo pacífico, de Noruega (que en 1905 se independizó de Suecia) o la división por mutuo acuerdo de Checoslovaquia en 1989 no son suficientes para amortiguar el miedo que trae consigo el término *secesión*.

Pero, es legítimo preguntarse si existe o no un derecho –moral, se entiende– a la secesión. Alain Dieckhoff expone sumariamente las dos posiciones al respecto. Para algunos, las minorías nacionales tienen una especie de derecho originario a separarse del Estado del que forman parte sin necesidad de otra alegación que la manifestación de su voluntad. Para otros, el derecho de secesión no es más que un derecho compensatorio que sólo se puede esgrimir cuando la minoría nacional en cuestión vive dentro de un Estado en el que se practica una asignación sistemáticamente injusta de los recursos, se sufren injusticias políticas flagrantes, amenazas serias para su propia cultura o peligro mortal para la supervivencia física de los integrantes de esa minoría. En tales supuestos que suponen la negación grave a tales grupos de los derechos humanos, es legítima la secesión. La secesión solo²¹ «está justificada sola-

mente cuando la violencia del Estado central priva de sus derechos a una parte de la población que está concentrada en un territorio; entonces la exigencia de inclusión puede producirse por vía de la independencia nacional». Por ello, insiste Habermas, la legitimidad de la secesión no se puede decidir sin plantear previamente la legitimidad del *statu quo*.

Estas reticencias a reconocer un derecho originario a la secesión tienen mucho que ver con la trágica experiencia al respecto que se proyectan, no sin razón, hacia el futuro. En primer lugar, las secesiones que suponen una alteración de las fronteras entre Estados suelen ir acompañadas de violencia y guerras interminables como ocurre entre la India y el Paquistán. En segundo lugar, es absolutamente excepcional el supuesto de comunidades nacionales homogéneas sobre un mismo territorio: lo normal es la multinacionalidad de forma que la secesión no suele suponer más que un cambio de mayorías: Como señala Habermas²², con las nuevas fronteras nacionales sólo surgen nuevas minorías nacionales; quienes eran antes minoría sobre un determinado territorio se convierten ahora en mayorías y viceversa. El problema de convivencia se reproduce tras la independencia: lo único que cambia es el signo del oprimido. En tercer lugar, se produce una etnización del nuevo Estado y, con gran probabilidad, la “limpieza étnica” del nuevo país. La experiencia del proceso de desmembramiento de Yugoslavia o del antiguo imperio soviético son una buena prueba —por si no hubiera sido suficiente la experiencia del siglo xx— de los riesgos que suscita la generalización de un derecho originario a la secesión.

Son estas algunas de las razones por las que la secesión raramente se vislumbra como una solución y obligan, concluye Dieckhoff²³, a imaginar vías alternativas para que los grupos nacionales puedan dis-

frutar de sus legítimos derechos sin poner en quiebra la paz tanto interna como internacionalmente.

MÁS ALLÁ DEL ESTADO NACIÓN

Pero, ¿existe algún procedimiento para dar satisfacción a las necesidades de autogobierno de las naciones sin producir una fragmentación inmanejable de la sociedad internacional en cientos y cientos de nuevos Estados? En todo caso, si bien es cierto que hay ya demasiados Estados, son muchas más las naciones que están en la lista de espera de la estatalidad. Alguna solución habrá que dar a este problema que ya ha costado demasiada sangre a la humanidad.

Tal vez, también en este punto, la realidad vaya muy por delante de la teoría y los políticos estén articulando, mediante prueba y error, nuevas formas de relación del Estado y la Nación. Ya en 1947, Italia se comprometía en conceder un estatuto especial a cinco regiones, alguna de ellas —el Estatuto de Autonomía de Trento-Alto Adigio— con amplias competencias en materia financiera. Francia inauguró en 1982 el camino de la descentralización administrativa y la Constitución española de 1978 ha supuesto una auténtica revolución en el tratamiento de los problemas de las minorías nacionales. No ha sido ajeno a este proceso el Reino Unido que, bajo Tony Blair, ha iniciado una política de devolución de poderes que supone la creación de asambleas regionales en Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

El caso de Irlanda del Norte —fruto del “acuerdo del viernes santo” de 1998— presenta unas peculiaridades, a los efectos aquí estudiados, dignos de hacer notar. El acuerdo implica, en primer lugar, la creación de una asamblea semi-autónoma dotada de poderes legislativos y ejecutivos. En segundo lugar, la creación de un Consejo Norte-Sur, que reúne representantes del Ulster y de la República de Irlanda pa-

ra desarrollar la cooperación en cuestiones de interés común (transporte, turismo, etc). En tercer lugar, se crea el Consejo Irlandés-Británico en el que se sientan representantes de los Gobiernos la República de Irlanda, de Gran Bretaña y delegados de Irlanda del Norte, Escocia y Gales. La creación de estos Consejos, más allá de los ámbitos de la soberanía de Irlanda o Gran Bretaña, toca de lleno la concepción hasta ahora dominante respecto de la soberanía y las fronteras. Todas estas experiencias –y muchas más– caminan en la dirección de separar el Estado y la Nación como, por otra parte, habían ya propuesto algunos austromarxistas como Otto Bauer²⁴ para resolver los problemas de integración del imperio multinacional de los Habsburgo. Algo muy profundo se está moviendo en los cimientos del Estado y la filosofía política tiene que ir dando cuenta de tales cambios.

Dos son –sugiere Gidon Gotlieb²⁵– los métodos de que se dispone en el orden internacional para hacer frente a las demandas de las minorías nacionales: crear nuevos Estados o hacerles un “hueco” dentro de las fronteras de los actuales Estados. Vimos por qué la creación de nuevos Estados se la ha visto y se la sigue viendo con enorme prevención. Pero, ¿es posible que las naciones sin Estado propio tengan un “hueco” cómodo dentro de un Estado multinacional? Posiblemente la solución del problema –descartada la secesión y la represión de las nacionalidades– haya que buscarla superando el Estado nación a través de la reformulación de dos principios: el de la autodeterminación y el de la identificación del Estado y la Nación.

Tradicionalmente se ha conectado la idea de la autodeterminación con la idea de la independencia. Autodeterminarse viene a equivaler, de este modo, al acto de constitución de un nuevo Estado, a la

aparición de un nuevo sujeto internacional. Posiblemente, como afirma Dieckhoff²⁶, esta identificación se deba a una confusión entre autodeterminación e independencia. Hoy la autodeterminación tiene mucho más que ver con la idea de que el poder deriva del propio pueblo. En un sistema democrático, con el término de autodeterminación queremos afirmar y proclamar que el destino de un pueblo está y debe estar en sus manos y que es el pueblo quien decide y debe decidir el tipo de organización política de que se dota. Autodeterminarse es lo que hizo la Nación francesa tras la Revolución o lo que hizo la Nación española en 1997 al aprobar una nueva Constitución o el pueblo vasco o catalán al aprobar su Estatuto. Y ejercer la autodeterminación es tanto constituirse en un Estado independiente como optar por formar parte de una Federación o de una Confederación de Estados u organizarse en Comunidades Autónomas.

La soberanía, por otra parte, tradicionalmente se la ha entendido como un poder indivisible que opera sobre todas las personas que habitan sobre un mismo territorio. La soberanía era soberanía sobre territorios y soberanía sobre pueblos. Pero esta concepción de la soberanía, en otros tiempos tal vez ajustada a la realidad, de poco o nada puede servir para describir el funcionamiento de los Estados hoy en día o para satisfacer las nuevas demandas de nuestras sociedades. Las filigranas institucionales en que consisten los últimos acuerdos sobre el Ulster lo ponen de manifiesto. Las fronteras sobre los territorios no tienen por qué coincidir con las fronteras sobre las personas. La idea de que una única frontera territorial puede servir para resolver todos los problemas –de defensa y seguridad, acceso a los recursos naturales, desarrollo, protección del medio ambiente, dirección del sistema de producción, etc– se ha mantenido durante largo tiempo pero, ya hoy, no es más que una idea

obsoleta. Hoy la soberanía es, más bien, y como pone de relieve la Unión Europea, un haz de facultades que pueden deconstruirse y ejercerse con diferentes intensidades sobre diferentes colectivos.

El nuevo enfoque de la soberanía hace posible un nuevo reparto de las distintas potestades y facultades en que se despliega la soberanía, residenciándolas en manos diferentes según los diferentes propósitos. Por ello, a la hora de resolver el problema de las minorías nacionales tal vez, manteniendo las fronteras territoriales de los Estados, haya que ir a una pluralidad de fronteras funcionales y a una²⁷ «desagregación de la soberanía de forma que haga posible que la población permanezca donde está y al propio tiempo disfrute de todo un abanico de derechos civiles y políticos sin definición territorial». Son posibles, pues, —como demuestra la experiencia de la Unión Europea o el caso del Ulster— diferentes fronteras según los objetivos sin poner en cuestión las fronteras territoriales del Estado. Si se acepta tal perspectiva, es posible crear “nuevos espacios” para las naciones que no han alcanzado su independencia sin alentar las fuerzas desintegradoras y separatistas que alientan en algunas minorías nacionales. Y este nuevo espacio se podría lograr dando un status, interno e internacional, a las naciones.

La segunda exigencia de este nuevo enfoque afectaría al régimen de la nacionalidad. Una nación es una entidad cuyos límites geográficos no son fáciles de precisar y en el supuesto de que lo sean, no siempre coinciden con los del propio Estado; más aún, raramente coinciden. Articular regímenes especiales (y por tanto, diferentes) de nacionalidad podría permitir reconocer determinados derechos colectivos a los miembros de una minoría nacional. Un régimen de este tipo²⁸, podría reconciliar la integridad y la soberanía de los Estados con las demandas de las minorías

as nacionales existentes en su seno, proporcionar el contexto de unos lazos de nacionalidad común para naciones que están divididas por fronteras estatales, satisfacer su deseo de una identidad nacional y hacerlo sin minar la cohesión de las sociedades multinacionales. Tales regímenes especiales operarían, según Kymlicka²⁹, como “protecciones externas” de la identidad de tales minorías ante posibles invasiones por parte del Estado y no como “restricciones internas” al libre desarrollo de los miembros de la minoría nacional.

Se trata, en suma, de la superación del Estado nación. La idea parte de una distinción entre el Estado como un determinado tipo de organización del poder y la definición de la Nación, como comunidad histórica de cultura. Esta distinción permite imaginar una comunidad política que incluya una pluralidad de comunidades culturales; un mismo Estado con distintas naciones. Esta forma de integración política fue, en otros tiempos, la propia del imperio de los Habsburgo o el sistema del *millet* del imperio otomano³⁰. Hoy en día, la podemos hallar en Suiza. El éxito de la fórmula consiste en que en ella la integración política —la pertenencia a un Estado— no exige la renuncia a otras identidades como pueda ser la que proviene de la pertenencia a un grupo nacional o étnico. En esta fórmula cada persona puede ser titular de identidades múltiples: religión, nacionalidad, ciudadanía, lengua, etc. Ello supone, en suma, separar ciudadanía y nacionalidad. La ciudadanía estaría así unida a la pertenencia a un Estado determinado; la nacionalidad vendría determinada por la pertenencia a un determinado grupo nacional. En un Estado así construido, cada persona tendría la ciudadanía del Estado —con los correspondientes derechos civiles, políticos y sociales— común para todos y la nacionalidad específica de su grupo.

Existen, pues, procedimientos para dar satisfacción a las necesidades de autogobierno de las naciones sin producir una fragmentación inmanejable de la sociedad internacional en cientos y cientos de nuevos Estados. Ello supone, por una parte, olvidarnos de la pretensión de imponer una determinada cultura, una determinada lengua, una determinada forma de entender la historia... a aquellas minorías nacionales que tienen su propia cultura, su propia lengua, su propia lectura de la historia y sus propias formas de autogobierno. Posiblemente para algunas minorías estas soluciones intermedias no sean suficientes y sigan optando por la secesión. Pero cuando el Estado en cuestión respeta los derechos humanos, cuando funciona como un auténtico Estado de Derecho, y crea generosas condiciones de habitabilidad para las mi-

norías nacionales no hay razones ni prudenciales ni morales, en principio, para la secesión y sí para el mantenimiento del *statu quo*. Si en España ha habido o todavía hay alguna discriminación con las distintas nacionalidades, esta³¹, «puede abolirse, no mediante la independencia nacional, sino sólo mediante una inclusión que sea suficientemente sensible a las diferencias específicas individuales y de grupo del trasfondo cultural». Pero esta inclusión, sensible a las diferencias, supone ir más allá del viejo Estado Nación; implica reconocer que España, como buena parte de los países europeos, es un Estado multinacional. Y cuando este reconocimiento se hace lealmente y con todas sus consecuencias, se puede decir muy alto y muy fuerte que carece de justificación un pretendido derecho moral a la secesión. ●

NOTAS

1. NAEF, W.: *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Aguilar, 1973.

2. BODINO, J.: *Los Seis Libros de la República*, Caracas 1966, pp. 166 y ss.

3. HABERMAS, J.: "El Estado nacional europeo", en *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, Paidós, Barcelona 1999, p. 83.

4. LÓPEZ CALERA, N.: *El nacionalismo, ¿culpable o inocente?*, Tecnos, Madrid 1995, p. 14 y ss.

5. KEDOURI, E.: *Nacionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 10.

6. DAHL, Robert A.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 2º ed 1993, p. 253.

7. RENAN, E.: *Qué es una nación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983, p. 4.

8. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, pp. 97 y ss.

9. Véase GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, Pp. 73-95.

10. MILL, J.S.: *Del Gobierno representativo*, Tecnos, Barcelona, 2º ed. 1994, pp. 182-184.

11. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, p. 102.

12. TOSCANO MÉNDEZ, Manuel: "¿Democracia de los ciudadanos o democracia de las nacionalidades?", en *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, citado, pp. 92 y 93.

13. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, p. 85.

14. DIECKHOFF, A.: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 249.

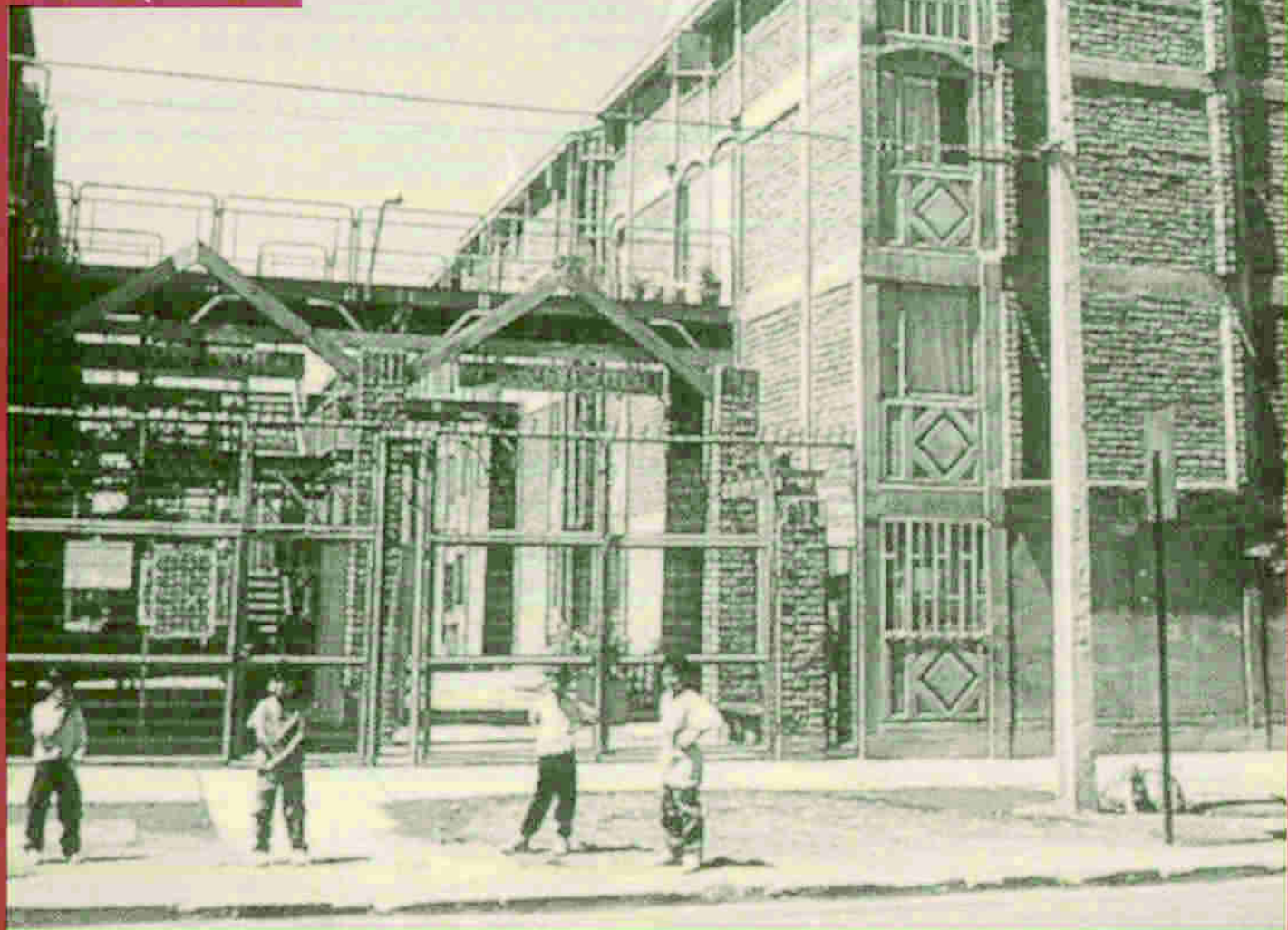
15. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, p. 107.

16. KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural*, citado, p. 88.

17. Véase al respecto LÓPEZ CALERA: *El nacionalismo ¿culpable o inocente?*, citado pp. 54 y ss.
18. TAYLOR, Charles: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. FCE, México 1992.
19. KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural*, citado, pp. 26 y ss.
20. DIECKHOFF, A: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 107.
21. HABERMAS, J.: "Inclusión: ¿incorporación o integración?", en *La inclusión del otro*, citado, p. 122.
22. HABERMAS, J.: "La lucha por el reconocimiento en el Estado", en *La inclusión del otro*, citado, p. 207.
23. DIECKHOFF, A: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 278.
24. GARCÍA PELAYO, Manuel: "La teoría de la Nación en Otto Bauer", en *Obras Completas*, tomo II, pp. 1917 y ss. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
25. GOTLIEB, Gidon: *Nation against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*. Council of Foreign Relations Press, New York 1993, de quien tomamos su propuesta de "Estado más Naciones".
26. DIECKHOFF, A: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 279.
27. GOTLIEB, Gidon: *Nation against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, citado, p. 37.
28. GOTLIEB, Gidon: *Nation against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, citado, pp. 42-43.
29. KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural, Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, Barcelona 1996, pp. 58 y ss.
30. WALZER: *Tratado sobre la Tolerancia*, Paidós, Barcelona 1998, pp. 29 y ss.
31. HABERMAS, J.: "Inclusión: ¿incorporación o integración?", en *La inclusión del otro*, citado, p. 125.



Fernando Castillo Velasco
Comunidad Andalucía
Santiago de Chile, Chile.
1992/1994



Reforma del Estado y desarrollo humano en América Latina

JOAN PRATS I CATALÁ

Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Catedrático de Derecho y Economía, ESADE y Universidad Ramón Llull de Barcelona

REFORMA DEL ESTADO Y DESARROLLO HUMANO: UNA CORRELACIÓN PROBLEMÁTICA

Ya cerca del segundo centenario de su emancipación, nuestras todavía jóvenes repúblicas latinoamericanas enfrentan el desafío sistémico de (a) construir la democracia, (b) generar economías de mercado en las que basar un crecimiento firme y duradero y (c) ir forjando un sistema social equitativo. Este triple desafío conforma las dimensiones política, económica y social del desarrollo humano. Se presenta, además, en un tiempo histórico nuevo, que plantea sus peculiares exigencias y que se conoce como globalización, mundialización, internacionalización o era de la información.

Suele decirse que la mejor virtud de las democracias es que sólo pueden sostenerse mediante su cuestionamiento y perfeccionamiento permanentes. Esto es especialmente cierto de las jóvenes democracias latinoamericanas, cuya espléndida y reciente floración no empece el reconocimiento de que ninguna de ellas se encuentra todavía en punto de no retorno, son bastantes las que se hallan estancadas y el fantasma de un nuevo tipo de crisis e involución planea sobre no pocas de ellas. Desde la academia y la opinión mediática suele calificárselas con adjetivos va-

rios: “delegativas”, “incompletas”, “imperfectas”, “neocorporativas” o hasta “autoritarias”. Los reiterados latinobarómetros muestran una opinión pública que, aunque valora sobremedida la democracia como régimen político, se muestra extremadamente crítica con la particular democracia vigente.

Ciertamente que las situaciones nacionales son muy diversas y que este escrito sólo puede tomarse como un aporte más al debate regional en curso. Aún así quisiéramos formular y discutir una proposición que nos parece de validez general, a saber, que las dificultades y potencialidades de la democracia en la América Latina de hoy no pueden verse sólo ni predominantemente en términos de la tensión tradicional entre democracia y autoritarismo, sino en los más amplios y complejos de búsqueda de legitimidad social para realizar la transición a un nuevo modelo de desarrollo.

En América Latina, habida cuenta de los déficits de desarrollo humano existentes, toda acción de reforma del estado apoyada por la cooperación internacional tendría que hallarse sólidamente fundada en su contribución efectiva al desarrollo humano. En términos de cooperación internacional,

el desarrollo humano es el fin, las políticas, programas o acciones de reforma del estado, sólo un medio, entre muchos otros, para el fin que realmente importa. ¿Cómo podemos saber si determinados proyectos de reforma del estado contribuyen efectivamente al desarrollo humano?

La correlación entre reforma del estado y desarrollo humano es problemática tanto a nivel práctico como teórico. A nivel práctico, existe una conciencia difusa de que los ingentes recursos aplicados desde hace ya décadas a este campo, han producido resultados mixtos, si no desalentadores. En particular la reforma administrativa de los 60 y los 70, en la que tanto invirtió América Latina, ha dejado préstamos aún no pagados, escuelas y facultades de administración, organismos administrativos de reforma y hasta organizaciones intergubernamentales sobre el tema; pero no consiguió apenas despatrimonializar nuestras administraciones ni mejorar su eficacia y eficiencia, su transparencia, su previsibilidad, su sometimiento a la ley, el acceso a las mismas de los ciudadanos, y la responsabilidad de sus autoridades y funcionarios. Cuando llegó la gran crisis de los 80 resultó que las jóvenes administraciones públicas latinoamericanas tan trabajosamente construidas a lo largo de las dos décadas anteriores, en lugar de ser un recurso del desarrollo, habían pasado a formar parte de la agenda de problemas.

Gran parte de la responsabilidad corresponde al tipo de aproximación intelectual entonces adoptada. Los supuestos teóricos de la frustrada reforma administrativa fueron: (a) la reforma del estado consiste en crear las organizaciones públicas necesarias para el desarrollo económico y social y en gestionarlas eficaz y eficientemente; (b) esto es principalmente una tarea técnica o de expertos, no políti-

ca, cuyo fundamento es la "racionalidad instrumental" facilitada por las disciplinas del planeamiento y de la "ordenación científica del trabajo"; (c) el carácter técnico y científico que se postulaba de la reforma administrativa suponía que la misma y sus beneficios de desarrollo económico y social eran pertinentes y podían arraigar tanto en el primero como en el segundo y el tercer mundos, con independencia del tipo de régimen político vigente en cada país. Hoy sonroja pensar en la ingenuidad y oportunismo que subyacía a todo este tipo de aproximación. Pero los riesgos de repetirla bajo fórmulas más sofisticadas no han desaparecido.

Los años 80 y los primeros 90 registraron la prevalencia intelectual y política de una correlación negativa entre el estado latinoamericano existente y el desarrollo humano. Las políticas puestas en marcha, especialmente tras la crisis de la deuda y el fracaso de los intentos de ajuste heterodoxos, se orientaron a enfrentar la crisis fiscal del estado y a asegurar los equilibrios macroeconómicos: políticas monetarias antiinflacionarias, políticas de equilibrios presupuestarios, de privatizaciones y desregulaciones, de reducciones drásticas de empleo público y de descentralización territorial fueron las más características de este tiempo. Estas políticas, generadas en el contexto del llamado "Consenso Washington", respondían más a una lógica de estabilización que propiamente de desarrollo. Sólo los discursos más radicalmente "neoliberales" asumieron que la retirada del estado al rol de garantía del equilibrio macroeconómico y de facilitación de la actividad privada vía liberalizaciones, privatizaciones y desregulaciones, sería condición suficiente para provocar el desarrollo de una economía de mercado vibrante. Estos supuestos han sido ampliamente desmentidos tanto por los hechos como por la teoría.

A finales de los 90 hemos presenciado una revalorización del rol del estado en el desarrollo humano. Tras la laboriosa construcción durante los 60 y los 70 de las organizaciones públicas del estado populista y de sustitución de importaciones, y tras la durísima desconstrucción de las mismas desde la lógica del ajuste de los ochenta y primeros noventa, a finales de los 90 asistimos a un nuevo planteamiento: la necesidad de reconstruir el estado para el desarrollo. De hecho así (“reconstruyendo el estado”) iba a llamarse inicialmente el informe del Banco Mundial para 1997 que acabó adoptando el título “El Estado en un Mundo en Transformación”.

NECESIDAD DE NUEVOS ENFOQUES MÁS POTENTES Y MODESTOS

Hoy es una convención respetable enfatizar que “si han fracasado los intentos de producir desarrollo sólo desde el estado, también fracasarán los que pretendan hacerse sin él”. Esto no significa ninguna vuelta pendular a las ideologías estatistas y de “racionalidad instrumental” de los 60 y 70. De hecho, con los muchos fracasos y pocos éxitos del camino recorrido, hemos aprendido bastante. En realidad, con las palabras “desarrollo” y “estado” estamos designando y suponiendo conceptos, teorías e ideologías muy diferentes a los característicos de otros momentos de la “reforma del estado”.

Nuestros conceptos acerca de qué es y qué produce el desarrollo han cambiado significativamente. Las grandes metas del desarrollo se han ampliado e integrado: no sólo queremos crecimiento, sino participación equitativa en los frutos del crecimiento, lo que exige participación efectiva en el proceso de decisiones que afectan nuestras vidas; nuestro concepto de equidad también se ha ampliado: las dimensiones de género, de respeto a las minorías culturales y étnicas, de equidad medioambiental e intergene-

racional, así como de equidad internacional, son aspectos nuevos e irrenunciables del concepto actual de “desarrollo humano”.

Nuestras ideas acerca de qué, quiénes y cómo se produce desarrollo humano también están cambiando rápida y significativamente. La “nueva riqueza de las naciones” se ve hoy en función principalmente de la calidad de sus instituciones y de sus capacidades de acción colectiva. Sólo éstas dan razón de las posibilidades de aprovechamiento y desarrollo de los recursos naturales, financieros, infraestructurales, de conocimiento o humanos disponibles. El mejoramiento permanente de las instituciones y las capacidades de acción colectiva (que incluyen conceptos tales como los de cultura cívica y política o el más reciente de capital social) se considera como la condición necesaria para lograr un desarrollo humano sostenible a largo plazo.

Desde esta concepción, los actores del desarrollo ya no pueden ser sólo las organizaciones gubernamentales y del sector privado lucrativo: contrariamente, la creación de cultura cívica y capital social positivo exigen la organización y la acción comunitaria. Finalmente, se abandonan los supuestos del desarrollo duro del tipo “sangre, sudor y lágrimas”, que justificaban el sacrificio de toda una generación en aras de las futuras, y se sustituyen por aproximaciones más “blandas” y realistas, más basadas en lo que Popper llamó la ingeniería social gradualista consistente en ir remediando el sufrimiento observable y en ir creando condiciones para expandir las posibilidades de la gente.

Todo esto ha tenido consecuencias importantes en el planteamiento de la reforma del estado. En primer lugar, comienza a comprenderse la distinción entre el estado como sistema institucional y el estado como

sistema de organizaciones públicas. La clave de la distinción –que no podemos exponer en los límites de este trabajo– se encuentra en la distinción conceptual entre instituciones y organizaciones así como en la comprensión de la naturaleza sobredeterminante que la institucionalidad pública tiene sobre el potencial de rendimiento de las organizaciones estatales. En pocas palabras, los roles y el rendimiento de las organizaciones estatales no son libremente disponibles; contrariamente, se encuentran ampliamente sobredeterminados por el tipo de institucionalidad pública existente, es decir, por las reglas y normas –formales e informales– que establecen los fines, límites, actores, procedimientos y formas de participación en la acción colectiva, así como por los correspondientes modelos mentales, actitudinales y valorativos que prestan legitimidad, permiten la vigencia y dificultan el cambio de tales reglas y normas. De todo lo cual se deduce una conclusión operativa importante para nuestro tema: si la institucionalidad pública es el marco de incentivos de las organizaciones públicas, cualquier reforma de éstas sólo será positiva y duradera en la medida en que contribuya a reformar también positiva y duraderamente el fondo o marco institucional en que la organización se inserta. Toda verdadera reforma del estado ha de ser, pues, a la vez, organizativa e institucional.

Este reconocimiento echa por los suelos la pretensión de convertir la reforma del estado en una operación mera o fundamentalmente técnica así como la correspondiente pretensión de someterla a una lógica de cambio perfectamente planificado. No hay cambio positivo en el estado sin cambio en los juegos, mentalidades y equilibrios de poder sociales, es decir, sin cambio social positivo. Esto equivale a reconocer la inevitabilidad de la política en la reforma del estado y a superar la “falacia tecnocrática” que es el pasaporte al fracaso en este campo. Equivale tam-

bién a reconocer que, aunque todos los actores pueden influir, ninguno es capaz de controlar plenamente ni la velocidad, ni la dirección ni los resultados precisos de la reforma del estado.

Todo lo anterior permite adoptar una aproximación mejor fundada que la tecnocrática tradicional, pero también más modesta. Nuestro conocimiento acerca de qué reformas, por quiénes y cómo, procede hacer en un estado concreto para favorecer el desarrollo humano es un conocimiento inevitablemente imperfecto. Quienes pretenden reformar el estado desde algunas supuestas verdades científicas últimas oscilan entre la charlatanería y el ridículo. Nuestro conocimiento imperfecto ha de completarse necesariamente con suposiciones, hipótesis e ideologías cuyo único mérito es que todavía no han sido “falsadas” o desmentidas por las evidencias y que deberemos cambiar inevitablemente desde que tal “falsación” se produzca. Los acontecimientos que obligarán a estos cambios llegarán fatalmente aunque no podemos anticiparlos ni en el cuánto ni en el cuándo ni en el cómo: de ahí la necesidad de transparencia y de flexibilidad, sin las cuales es imposible ganar la eficiencia adaptativa, que es la prueba final del verdadero cambio institucional. Obviamente, no pocas implicaciones se siguen de todo esto para el planteamiento, implementación y evaluación de las políticas y proyectos de reforma del estado.

NECESARIAS HISTORICIDAD E INTEGRALIDAD DE LA REFORMA DEL ESTADO: CRITERIOS PARA LA FORMACIÓN DE AGENDAS

Una vez se acepta el enfoque institucional, la reforma del estado aparece como un “hacer la historia” de cada país, tarea imposible sin el involucramiento y protagonismo de los propios nacionales. Al final reformar el estado para el desarrollo humano es

elevantemente el nivel de las reglas y las capacidades de la acción colectiva, lo que es imposible sin líderes y emprendedores políticos y sociales que cambien las percepciones dominantes y construyan las coaliciones necesarias para establecer y mantener duraderamente las nuevas reglas, modelos mentales y capacidades de gobierno. Las mejores prácticas de administración y gestión pública son el acompañante obligado de este proceso, pero, por sí mismas, no pueden determinarlo. La capacidad gerencial es compañera necesaria del cambio institucional, pero no contiene en sí el impulso necesario para el mismo que corresponde a otros roles y capacidades: los propios de los genuinos líderes y emprendedores políticos y sociales.

Todo el saber actual sobre liderazgo revela que el aprendizaje social de nuevos y mejores modos de hacer colectivo —instituciones y organizaciones— es imposible sin líderes y emprendedores y que éstos son siempre y a la vez “hacedores y contadores de historia”. Lo que no son desde luego es “historiadores”. Son hacedores y no pensadores, pero para hacer necesitan reconstituir la historia de su comunidad de referencia: la historia del pasado que funda la identidad y la autoestima, la historia del presente que muestra desafíos y oportunidades que demandan reformas, y la historia del futuro mejor posible que permite movilizar energías, sumar adhesiones y superar tensiones. La clave del liderazgo se encuentra en la “credibilidad” derivada principalmente de la coherencia entre la historia narrada y las acciones y capacidades reconocidas. Pasado, presente y futuro; política y técnica, se entremezclan en el relato o “retórica” del cambio, necesarios para ganar la legitimidad y apoyo necesarios para hacer historia.

Aunque la historia se reconstruye permanentemente tal reconstrucción no puede ser hecha arbitraria-

mente por el líder o emprendedor. Hay límites más allá de los cuales se produce la manipulación o el error que conducirán a todo lo contrario del desarrollo. El conocimiento de la historia producida por los historiadores —tan imperfecto, falible y reflexivo como cualquier otro conocimiento social— tiene, pues, mucho que aportar al planteamiento de la reforma del estado. Los sistemas institucionales que vertebran una sociedad no son una camisa de fuerza, pero tampoco pueden cambiarse como quien cambia de camisa. La historia pone constricciones y “dependencias de senderos” cuyo desconocimiento siempre ha acabado produciendo más mal que bien.

Pero la reforma del estado no procede sólo de indagar de dónde venimos sino de plantear hacia dónde vamos. Fijar sentido de dirección es otra gran responsabilidad de los liderazgos. Para ello es necesario apoyarse en el pensamiento mejor actualmente disponible sobre los roles del estado para el desarrollo. Aunque de este conocimiento no se desprende lógicamente un curso de acción universalmente válido para toda reforma nacional concreta (la diversidad, complejidad y particularidad de circunstancias exigen del buen “juicio político” que nunca es sólo ni principalmente deducción de principios abstractos), sí resulta útil para descartar hipótesis, supuestos e inferencias ya falsadas, es decir, para evitar perseverar en errores ya descubiertos (sin que esto nos procure ninguna garantía de no estar incurriendo en nuevos errores).

No procede aquí exponer el nuevo pensamiento sobre reforma del estado en América Latina. Sí relevar algunas de sus características con claro impacto en la manera de formular y poner en práctica políticas y programas de reforma del estado. En primer lugar, de la naturaleza institucional e histórica de toda verdadera reforma se desprende que su viabilidad y sos-

tenibilidad exigirán que tanto la elaboración como la implementación (y la necesaria reelaboración en el proceso de implementación) del programa de reforma cuenten con la participación de todos los actores y grupos de interés concernidos. Seguir con el proceso tecnocrático tradicional, en el que la transparencia y participación han sido mínimas en el mejor de los casos, impide la “apropiación” de las reformas por aquellos que tienen un derecho de veto sobre las mismas y cuya colaboración resulta imprescindible para su implantación efectiva. Hay algo más grave todavía: supone que un pequeño grupo político-burocrático nacional, apoyado quizás por expertos de la cooperación internacional, poseen toda la información relevante para decidir “racionalmente” sobre el contenido y el curso de aplicación de la reforma. Esto es condenarse al fracaso de antemano (si es que alguna vez importó realmente el que las reformas se produjeran). Cualquier verdadera reforma del estado implica un cambio de nuestros modos de hacer colectivos, de nuestras mentalidades y de nuestras competencias. Después de todo lo que ha llovido, creer que podemos hacer todo esto “por decreto” (como parodiando el viejo despotismo ilustrado del “todo para el pueblo pero sin el pueblo”) constituye un delirio intelectual, si no la coartada de todas las inconfesadas limitaciones y oportunismos políticos y burocráticos.

Otro supuesto fuerte del pensamiento actual es que las acciones de reforma del estado si bien han de plantearse e implementarse singularmente han de responder a una visión y a una coordinación integrales. Si las reformas no se justifican por sí mismas, si el único criterio de valoración final es su potencialidad para producir desarrollo humano y si éste es un concepto integrador de dimensiones políticas, económicas y sociales, pierde toda fundamentación el planteamiento desconexo y hasta en lógicas dife-

rentes de los aspectos políticos, económicos y sociales de la reforma del estado. Por lo demás, avances actuales en la teoría del desarrollo ponen de manifiesto que la viabilidad y sostenibilidad de las reformas económicas exige reformas políticas para hacer posible la construcción de las coaliciones y las nuevas instituciones y capacidades requeridas por las reformas económicas. Del mismo modo, las desigualdades sangrantes y el riesgo de desintegración social dificultan la adopción y aplicación de las decisiones requeridas para mejorar y extender los mercados. En fin, la falta de reformas políticas que mejoren la transparencia y la participación de los diversos sectores sociales perpetúa la asignación ineficiente e injusta de los recursos públicos y privados, sin que las consecuencias negativas de crecimiento y de inequidad puedan ser superadas mediante la sola elevación de las “capacidades gerenciales”.

La formulación de una visión o agenda país de reforma del estado es el resultado de combinar la percepción histórica que ha producido el presente con la visión del estado necesario y posible para el desarrollo humano. Llegados a este punto, hacemos una inferencia consciente afirmando que para América Latina hoy el desarrollo humano significa: (1) a nivel político, avanzar la democracia mediante el desarrollo de actores, instituciones y capacidades que permitan la más amplia participación de todos los sectores sociales en las decisiones colectivas; (2) a nivel económico, construir mercados eficientes, internacionalmente competitivos y de amplia base social, y (3) a nivel social, luchar contra la pobreza y la exclusión, garantizar la cohesión social, y avanzar en la equidad incluidas sus dimensiones de género, étnicas e intergeneracionales. Casi todas las políticas y programas relevantes a estos efectos tienen implicancias de reforma del estado, pues casi todas presuponen o exigen cambios en las instituciones y capa-

tidades de los sectores públicos concernidos. En realidad, la reforma del estado viene a ser como la matriz derivada y viabilizadora del conjunto de políticas de desarrollo humano.

La construcción de esta matriz o visión integral con capacidad orientadora debe hacerse formulando preguntas sencillas pero de respuesta compleja y problemática:

- a. la primera es comprender los actores, las fuerzas y los modelos mentales que han producido históricamente las instituciones y capacidades estatales defectuosas y limitadas que debemos reformar pero no podemos reformar por simple voluntad o decreto al hallarse sujetas a una “dependencia de sendero” que no se puede desconocer;
- b. la segunda es conocer los desafíos y oportunidades que cada país enfrenta actualmente, las políticas y capacidades colectivas necesarias para aliviar y mejorar la condición presente y para ganar un futuro de mayores posibilidades para la gente, concluyendo en las instituciones y capacidades estatales requeridas para viabilizar tales políticas;
- c. la tercera es qué podemos hacer aquí y ahora (habida cuenta de nuestra historia y de nuestras necesidades, del conocimiento intelectual disponible y, sobre todo, de las correlaciones de fuerza y de las capacidades existentes) para avanzar la democracia. Para formularse esta pregunta es necesario asumir la democracia como ideal o valor inmanente que obliga a su perfeccionamiento incesante. La reforma del estado, vista como creación de capacidades e instituciones para avanzar la democracia, aparece indisociable entonces de la reforma de los partidos políticos, del régimen electoral, del financiamiento político, de la sujeción efectiva del ejecutivo a la ley y al derecho, de la reforma meritocrática del servicio civil, de la descentralización y, en general, de cuantas tienden a fortalecer la au-

tonomía y responsabilidad del estado frente a los grupos de interés, a impedir la captura de los aparatos públicos por algunos de éstos, a mejorar la transparencia, la participación y la responsabilidad, superando la clientelización, el patrimonialismo y la corrupción. Todas estas medidas son reformas de democratización, pero no son reformas meramente “políticas” pues van a impactar y se encuentran condicionadas por las realidades y reformas de las esferas económica y social;

- d. la cuarta es qué reformas podemos impulsar para fortalecer las instituciones y capacidades estatales necesarias para ampliar y fortalecer los mercados. La construcción de un sistema legal y judicial ciertos y creíbles en su aplicación; la definición, garantía y asignación eficiente de los derechos de propiedad; el establecimiento de agencias y marcos regulatorios garantizadores del equilibrio entre intereses públicos y privados en el ejercicio de actividades económicas con fuertes “fallos del mercado”; la facilitación de las infraestructuras de transporte y comunicaciones; el fomento y defensa de la competencia; el fomento de la iniciativa económica y la eliminación de barreras y cargas para la formalización, así como el apoyo a la empresa para acceder a la formación gerencial, la ciencia y tecnología y la información de mercados; el fomento y defensa del empleo y la mejora de la regulación de los mercados de trabajo; el manejo y la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos; el buen manejo de las políticas y procesos de integración e internacionalización..., exigen instituciones y capacidades estatales en cuya institución se empeñan, aunque desde muy diferentes puntos de partida, la mayoría de nuestros estados. Las dificultades que encuentran estas reformas proceden de que no son neutrales política y socialmente. Todas ellas, aunque acaben mejorando el rendimiento económico conjunto, suelen tener

perdedores claros y ganadores más difusos;

e. finalmente, tenemos que preguntarnos qué instituciones y capacidades podemos ir desarrollando en nuestros estados para luchar contra la pobreza, salvar la cohesión y avanzar la equidad social. La respuesta es mucho más amplia que la "agenda social" tradicional. Prevenir la criminalidad, mejorar la policía y el sistema de prisiones, facilitar el acceso a una justicia penal fiable; mejorar la asignación sectorial y territorial del gasto público social; mejorar las infraestructuras y servicios sociales básicos; mejorar la educación y los servicios de salud; desarrollar políticas afirmativas de defensa de la infancia y las mujeres; reconocer y defender los derechos de las comunidades indígenas..., todos estos y otros objetivos exigen el desarrollo de instituciones y capacidades de las que en mayor o menor medida carecen la mayoría de nuestros países y para cuya construcción parece necesario desarrollar nuevos actores —los agentes públicos no estatales de los que habla Bresser)— y nuevas formas de articulación institucional entre ellos y los actores gubernamentales en un espacio público ampliado y renovado (Nuria Cunill).

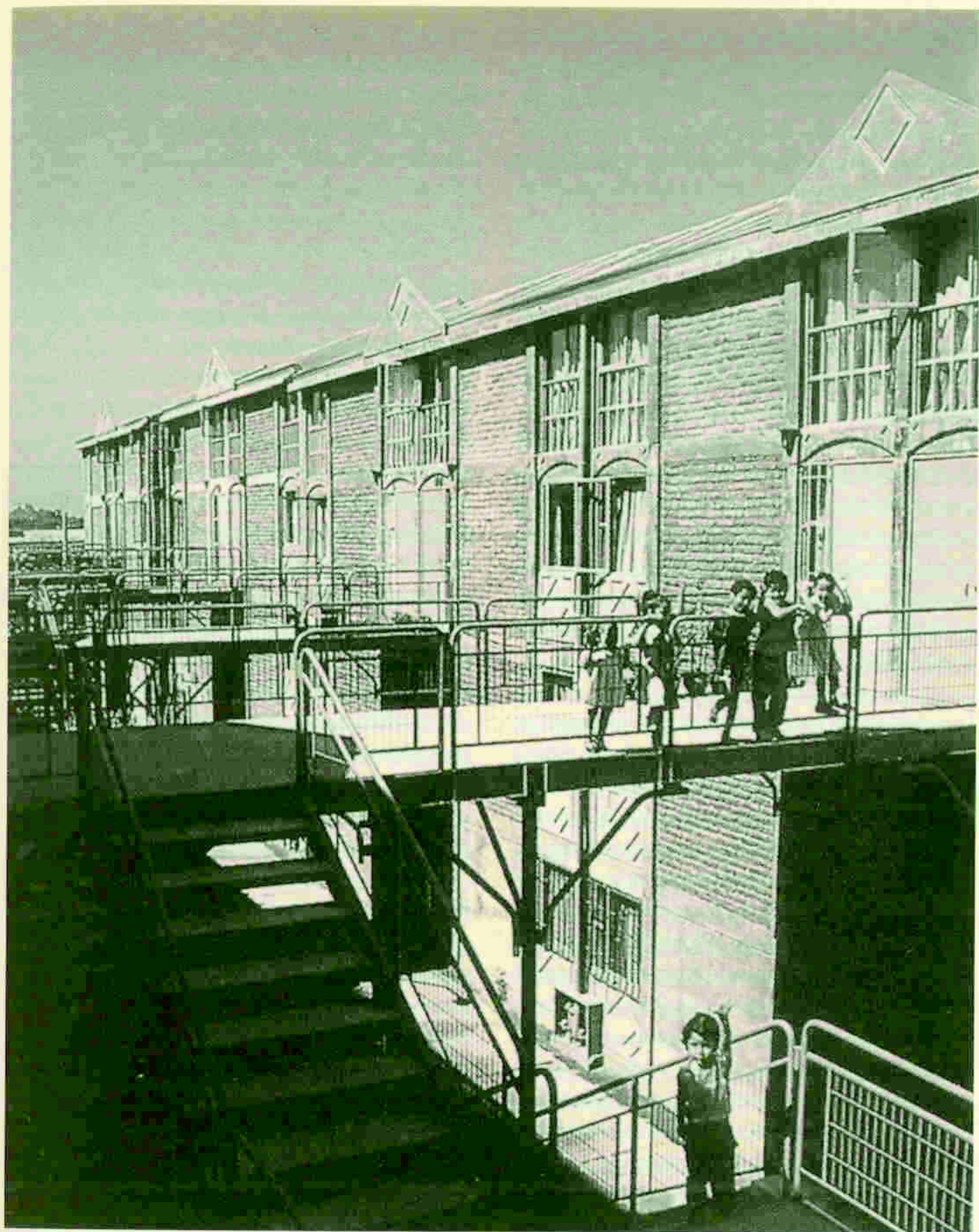
El que la reforma del estado debe responder a una visión o matriz integral (la agenda país de reforma del estado, si se quiere, a desarrollar por diversos gobiernos a lo largo del tiempo de más de una generación) no significa que en la misma puedan contenerse programas o cursos de acción que sólo necesitarían de su posterior aplicación mecánica. Esta suposición confunde el carácter orientador con el imposible carácter prescriptor de las visiones o agendas integrales. Esta confusión es uno de los vestigios del viejo pensamiento tecnocrático y planificador que aún sigue concibiendo la acción reformadora como la simple aplicación de un sistema de pensamiento. Se resisten a aceptar que la acción tiene sus

razones que la simple razón no entiende. Las acciones específicas de reforma del estado pertenecen al reino de la acción y plantearlas y ejecutarlas sólo desde el reino del pensamiento es condenarse a la inoperancia. Esta afirmación tiene fundamentos epistemológicos sólidos y consecuencias importantes para el planteamiento de las acciones específicas de reforma y de la cooperación internacional a las mismas.

REFORMA DEL ESTADO Y TRANSICIÓN HACIA ECONOMÍAS DE MERCADO ABIERTAS

«Una de las conclusiones más interesantes del neo-institucionalismo económico es que la política y la economía están inextricablemente relacionadas y que no podemos explicar el desempeño económico de una determinada sociedad sin considerar esta relación» (North: 1991).

Algunos han llegado a proponer que el verdadero objetivo del análisis económico sea el descubrir los arreglos institucionales que subyacen a todo sistema de producción e intercambio para concebir otros alternativos y viables que mejoren el desempeño económico colectivo, nada de lo cual puede hacerse sin introducir el análisis político (Fuentes Quintana: 1994). En realidad, en toda sociedad se da un modo específico de relacionamiento entre la política y la economía que constituye el principal determinante del desempeño económico. En las sociedades actuales la parte del PIB gestionada por los gobiernos y la ubicuidad y dinamismo de las regulaciones impuestas por éstos contienen las claves más determinantes del desempeño económico. La teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-



político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico (North: 1991).

El mensaje del neoinstitucionalismo económico es de buena nueva para la democracia liberal: en las condiciones actuales las instituciones necesarias para definir y garantizar los derechos individuales requeridos para el mayor y mejor desarrollo económico no sólo son compatibles sino que son las mismas necesarias para disponer de una democracia duradera (M. Olson: 1993). El razonamiento es sencillo: dada una asignación eficiente de los derechos de propiedad (que no consolide sino que impida capturas de renta en el proceso político-económico), las personas y las organizaciones para ser económicamente eficientes necesitamos un gobierno seguro que respete los derechos individuales y que genere un entorno de respeto a la propiedad ganada y de cumplimiento de los contratos a través en última instancia de una justicia imparcial.

La economía no puede funcionar eficientemente sin un sistema legal que resulte, en primer lugar, cierto y confiable, lo que sólo puede conseguirse a través de la construcción de la institucionalidad inherente al Estado de Derecho. Es difícil hacer inversiones significativas en capital fijo y a largo plazo sin seguridad jurídica, a no ser que se trate de inversores que cuentan con la protección de los arbitrajes internacionales y del poder de represalia último de algún estado importante. Obviamente la seguridad jurídica será mayor cuanto de mayor legitimidad goce la ley, lo cual abona un sistema de representación política que garantice efectivamente la participación del conjunto de los grupos de interés en la elaboración de la legislación. La sumisión de los legisladores a un orden constitucional superior también garantizará a los ahorradores e inversores frente al riesgo de diversos

tipos de "expropiación" potencialmente realizables por mayorías legislativas coyunturales. En igual sentido, la sumisión del Ejecutivo a la Ley garantizará frente al riesgo de que a través del poder reglamentario y de los actos administrativos puedan modificarse arbitrariamente las delimitaciones de derechos realizadas por los legisladores. La ordenación de la función pública conforme al servicio de mérito asegurará que los funcionarios a pesar de hallarse subordinados jerárquicamente a los cargos políticos se hallan principalmente subordinados a la Ley y no pueden incumplir ésta flagrantemente pretextando orden jerárquica en contrario. En fin, la existencia de una jurisdicción capaz de revisar y de anular las decisiones reglamentarias y administrativas y de declarar la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades y funcionarios cerrará el sistema de garantías de los ciudadanos y de las empresas frente al riesgo de arbitrariedad, discrecionalidad infundada o ilegalidad de las autoridades ejecutivas. La existencia de Tribunales civiles, penales y laborales independientes, imparciales, íntegros y competentes garantizará también que los intercambios entre particulares se produzcan conforme a las normas y que se desarrolle una cultura cívica de valoración del Derecho que vaya eliminando los "contravalores" de nuestra peor historia del tipo "hecha la ley hecha la trampa".

Nada de lo anterior es sencillo, pues excede a la mera aprobación de leyes formales, que "se acatan pero no se cumplen". Sin garantía de cumplimiento de la ley no hay Estado de Derecho verdadero. Y ello supone un proceso laborioso y conflictivo pero promotor de construcción institucional a través del cual se van reformando los sistemas representativos y las administraciones electorales, se van ampliando, democratizando y cohesionando los partidos políticos y mejorando el sistema de su financiamiento, se van fortaleciendo los Legislativos y la garantía de ca-

lidad de las leyes, se va estableciendo un servicio civil meritocrático acompañada de una jurisdicción contencioso-administrativa alcanzable por toda la ciudadanía, se van independizando y prestigiando las demás jurisdicciones, se va reconociendo el derecho de todos los grupos de interés a organizarse y a disponer de voz en los procedimientos legislativos y administrativos, se van construyendo catastros, registros de la propiedad, registros mercantiles y agencias supervisoras a cargo de funcionarios profesionales, imparciales y competentes... Necesitamos una larga marcha a través de las instituciones cuyo espléndido resultado ha de ser el surgimiento o el fortalecimiento de verdaderas economías de mercado y de democracias genuinas que conjuntamente provoquen procesos de eliminación de la pobreza y de la exclusión e impulsen la construcción de la ciudadanía y la comunidad nacional.

A pesar de ser radicalmente popperianos, nadie nos quitará la convicción de que, frente a las promesas siempre fallidas de todos los populismos, la mejor política social será siempre dar “voz y veto” a los pobres en todos los procesos de decisiones colectivas para asegurar que no se les discrimina económica ni se les excluye políticamente ni se les manipula socialmente a través del manejo arbitrario de los *peanuts* del gasto social. Por ello el aseguramiento de la transparencia de la gestión pública, el fomento de la organización y participación de los intereses sociales más difusos (consumidores y usuarios, jóvenes, mujeres, comunidades étnicas y culturales...) y la presencia de la mirada atenta de unos medios de comunicación plurales completan democráticamente la relación antes enunciada de las instituciones del estado meramente liberal de derecho.

La ventaja económica comparativa de las instituciones del estado de derecho democrático son buenas

noticias para los demócratas. Pero para éstos la democracia se justifica, ante todo, por ser un proyecto moralmente superior de convivencia cívica y de desarrollo humano. Esta última afirmación exige un mínimo ajuste de cuentas con las posiciones de individualismo radical del neoliberalismo y de sus correspondientes versiones politológicas. Porque vivimos todavía tiempo de exacerbación del individualismo y de desconfianza hacia la comunidad. La teoría del comportamiento humano prevalente tanto en economía como en politología se centra en individuos y organizaciones que tienden a maximizar sus intereses y preferencias a través de intercambios o interacciones en un contexto institucional considerado como exógeno a tales intercambios. Desde esta visión llevada casi al paroxismo por la escuela de la “elección pública” la gobernabilidad democrática consiste fundamentalmente en competir, negociar, construir y mantener coaliciones y formar e implementar políticas. La cohesión social se limita a una agregación equilibrada y estable de intereses, resultante de la fuerza y posición relativa de los actores relevantes. La prevalencia de la metáfora del intercambio entre individuos y organizaciones maximizadores de utilidad (fundamental si no exclusivamente económica) devino prevalente en los 80 y ha posibilitado la invasión de todos los ámbitos de la vida social por el análisis económico. Hasta la democracia tratará de entenderse como “mercado político”, e igual perspectiva se aplicará al análisis de la educación o la familia. Muy recientemente un especulador y filántropo conspicuo ha denunciado esta pretensión y el “fundamentalismo de mercado” que implica como el verdadero enemigo actual de la sociedad abierta (Soros: 1999).

No desconocemos las aportaciones interesantes derivadas del análisis económico a realidades sociales consideradas hasta hace poco extraeconómicas. Pero

sí debemos combatir el reduccionismo de dichas realidades a su dimensión meramente económica, considerándolas como el resultado de meros intercambios entre maximizadores de utilidad. No desconocemos que la metáfora del intercambio ayuda a captar aspectos fundamentales de la vida política y social ni que su insistencia en la construcción de sistemas bien diseñados para la producción del intercambio político ha ayudado no poco a la comprensión y el manejo de la acción colectiva. Consideramos, sin embargo, que esta perspectiva sólo puede ser útil debidamente criticada, modificada y completada. Y ello principalmente por las siguientes razones (March y Olsen: 1995):

- a. La insistencia en la búsqueda de un equilibrio que resulte eficiente en términos paretianos, lleva a enfatizar los intercambios entre los actores existentes, sin considerar su disparidad inicial en cuanto a riqueza, poder y competencias. De este modo la consideración de la aceptabilidad de las posiciones de partida se sacrifica a la búsqueda de intercambios aceptables. Las cuestiones de redistribución tienden así a situarse fuera de la agenda. Pero también se exagera la importancia de los ciudadanos de hoy en detrimento de los del futuro. Todo lo cual resulta especialmente relevante para América Latina donde los sistemas de propiedad forjados históricamente no reflejan "asignaciones eficientes de derechos" ni mucho menos equitativas, por lo que partir de los mismos difícilmente generará ni eficiencia económica ni cohesión social.
- b. No todo el intercambio social puede entenderse realizado libremente y desde la lógica de la maximización. Existen esferas integrantes de la dignidad y libertad personal excluidas de la lógica del intercambio, en base a convenciones constitucionales e imágenes de la propia identidad personal y social. Por otra parte, numerosos intercambios se producen al margen de su voluntariedad y del cál-

culo de intereses, al considerarse intercambios apropiados o debidos, en base a la posición y al propio concepto de lo que es socialmente necesario (Walzer: 1983). Disponemos en América Latina experiencias positivas de "convivencialidad" a nivel local, que no deben descartarse, sino rescatarse y apoyarse como palancas de capital social tremendamente válidas como motores de desarrollo endógeno.

- c. En determinadas circunstancias un sistema político meramente basado en el intercambio, aún funcionando de modo técnicamente perfecta, podría conducir a resultados indeseables desde un punto de vista moral (Polanyi: 1944). Un número creciente de filósofos políticos insiste en la necesidad de un criterio moral para la acción colectiva. Para ellos la gobernabilidad democrática debe contribuir no sólo a un intercambio equilibrado y estable entre actores desiguales, sino también a la justicia. Ello implica búsqueda de nuevos equilibrios entre actores e intereses, guiada por una idea de justicia y solidaridad que va más allá de la mera cohesión social. No hay garantía de que la distribución de la virtud se corresponda con la distribución de la riqueza, el poder y la competencia (Sen: 1990). Olvidar esto puede condenarnos a agravar el modelo de dualización generado en la Colonia, lo que acabará siendo incompatible con la gobernabilidad democrática de nuestros países.
- d. El enfatizar los intercambios para la maximización del propio interés tiene desde luego la ventaja de la consistencia con aspectos reales de la naturaleza humana, pero tiene la desventaja de incentivar estos aspectos de nuestra naturaleza. Algunas filosofías sociales sitúan el cálculo egoísta como la base e toda construcción social sana. Pero otras consideran que tal base es una clara auto-limitación de la motivación humana. Si creemos que no existe una naturaleza humana inmutable,

sino que ésta es el resultado fluido de un proceso de evolución social, el diseño de las instituciones políticas no puede partir de una naturaleza humana inmovible, sino de la responsabilidad por construir instituciones que incentiven su evolución positiva hacia mejores equilibrios entre el propio interés y el interés general (March y Olsen: 1995; Soros: 1999). Fijar la naturaleza humana en el modelo meramente "mercantil" no sólo es una coartada para la defensa del status quo sino una renuncia al progreso humano, que carece de fundamento histórico.

Las consideraciones anteriores nos parecen especialmente relevantes para América Latina porque dados los niveles existentes de dualización, exclusión y desigualdad y las tradiciones populistas, caudillistas, corporativas y autoritarias todavía presentes, enfocar aquí la construcción de la gobernabilidad democrática desde una teoría del neoliberalismo individualista radical no parece el mejor camino. Entre otras razones porque en la mayoría de nuestros países la gran tarea pendiente es la construcción de la comunidad nacional y la ciudadanía plena. Y ello no podrá hacerse sin poner en primer término la construcción de unas instituciones que, partiendo del reconocimiento del valor de los mercados, no los convierta en *deus ex máquina* sino que reconozca sus limitaciones y su radical insuficiencia para enfrentar los retos globales que la región tiene planteados. El desarrollo de los mercados puede ayudar, pero no garantizará por sí solo la construcción de una ciudadanía plena, libre y responsable. Esto exigirá de otros valores adicionales, integrantes de los que el Pnud llama el desarrollo humano. Gobernabilidad democrática es, pues, también construir una cultura cívica que no se agote en los valores de eficiencia, productividad, competitividad y realización individual, sino que abrace otros como los de solidaridad,

convivencia, compasión, igualdad, dignidad y libertad, traducidos en proyectos personales integradores un sistema de deberes y de un sentido de responsabilidad por la comunidad.

Pocos liberales auténticos han salido al paso de los excesos del neoliberalismo latinoamericano con tanta clarividencia como Julio María Sanguinetti: «El triunfo del liberalismo sobre el comunismo es político, es económico; pero el liberalismo es una filosofía no una doctrina. Sin embargo se ha caído en el reduccionismo de concebirlo como una mera política económica porque su victoria se produce en pleno auge del llamado neoliberalismo, una concepción que comienza por defender ciertas tesis interesantes sobre la moneda, reclama luego la reducción y modernización del estado y termina en una glorificación deísta del mercado. Así la religión del estado es sustituida por la del mercado; lo que antes se le pedía a aquél ahora se le pide a éste; exorbitando sus roles naturales. El estado no podía ser industrial, comerciante, hotelero, planificar la vida privada y asegurar por ese medio la felicidad individual. Pero el mercado tampoco puede, eliminada toda regulación de la vida económica y reducido el estado a su mínima expresión, asegurar que habrá equilibrio en la sociedad y atención de aquellas necesidades de los más pobres que la moral ambiente reconoce como primordiales» (Sanguinetti: 1994). El mercado y los valores meramente individuales elevados a valores únicos constituyen hoy quizás el mayor riesgo para las democracias y para la sostenibilidad de los propios mercados.

La construcción de las instituciones de la democracia y el mercado orientada por los valores de la solidaridad tendrá que hacerse desde el conocimiento de nuestras constricciones históricas y de los desafíos que la globalización o mundialización plantean a

las democracias actuales. Si no se tiene en cuenta esto último corremos el riesgo de construir las democracias que los países avanzados se encuentran reconstruyendo desde los desafíos de la globalización.

LA GLOBALIZACIÓN APREMIA

LA REFORMA DEL ESTADO

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba “*estados inoculados*” en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas articuladas conforme a un sistema de derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera que llega hasta los años 30 como en el de desarrollo hacia dentro que entra en crisis en los 70 y se desmonta en los 80, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado “burocrático-autoritario” por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial tradicional. La acción del estado sufrió de lo que en relación a Brasil Schmitter ha llamado «sobreburocratización estructural» combinado con «infraburocratización de comportamientos»,

en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon obviamente (Schmitter: 1971; Schneider: 1991).

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los 80 y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso Washington, aunque han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Algunos indicadores de desarrollo institucional han mejorado tal como hemos tenido ocasión de exponer, pero otros han permanecido estancados. Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de nuestras economías sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y en último extremo del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables para la inversión de las medianas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinante-mente a los grupos de poder tradicionales que conservan el manejo del proceso político ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos estos grupos y sus asalariados

cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante el desarrollo hacia adentro y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la “globalización informal” representada por todos los tráficis ilícitos. El deterioro ético derivado de la “mercantilización” de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres puedan acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se supere la confusión y se restablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto obviamente exige más que el desarrollo institucional. Pero éste aunque no es condición suficiente sí es condición necesaria para la producción de todos los procesos relacionados y con ellos del avance y sostenibilidad de nuestras todavía incipientes y problemáticas democracias.

Sin desarrollo institucional casi fatalmente volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en curso no elimina la autonomía de los estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide sino que plantea la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos (A. Ferrer: 1998; Bouzas y Ffrench-Davis: 1998). Tampoco puede perderse la perspectiva de que estamos entrando en un tiempo histórico nuevo dominado por la economía de la información o “sin peso” y por profundos procesos de transformación cultural y social que exigen respuestas políticas e institucionales que sólo comenzamos a borrar y que habrá que ir explorando por ejemplo en la línea sugerida por los pensadores y políticos de la tercera vía (Castells: 1998; Giddens: 1999). Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los estados nacionales o, mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacional.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su por lo demás exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institucionales y en especial de las capacidades reguladoras de los estados, sin duda el signo más distintivo de la clase de estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo (Lahera: 1999). Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y ha-

cer inviable la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización sino de nuestra propia incapacidad de poner en pie proyectos nacionales de desarrollo humano que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

DIFICULTADES POLÍTICAS Y DIFICULTADES INTELECTUALES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA REFORMA DEL ESTADO

«La cooperación aisladamente considerada no existe: lo que existe son intereses políticos concretos que mueven a la comunidad internacional a emprender ciertas acciones, cuya articulación constituye lo que ha dado en llamarse cooperación económica. Cualquier intento de separar este fenómeno del contexto político en el que se produce es una simplificación ingenua en el mejor de los casos. Vista en profundidad, la cooperación económica sólo es una parte de la política internacional contemporánea» (Enrique Iglesias). Si tuviéramos espacio para recapitular brevemente la historia de la cooperación al desarrollo comprobaríamos cuán juiciosas son las consideraciones que acaban de exponerse. Sigue siendo ingenuo considerar que la cooperación internacional se mueve desde el interés exclusivo por el desarrollo humano. Hay una economía política de la cooperación internacional que nos revela actores, tramas de intereses, conflictos e interdependencias o, en nuestro lenguaje, un marco institucional o sistema de incentivos de cuya calidad depende la mayor o menor eficacia de la cooperación para el desarrollo humano.

«En los 90 hemos entrado en una fase nueva de la cooperación: hemos presenciado el fin de la guerra fría, el desgarramiento del antiguo bloque soviético; el descrédito de los nacionalismos populistas en el

tercer mundo; el agotamiento de los modelos y las discusiones sobre el desarrollo; el auge y cuestionamiento del neoliberalismo; la globalización económica; el incremento de la brecha Norte-Sur; los problemas de recesión y desempleo en los países del Norte... Imperceptiblemente el concepto de cooperación se ha ido diluyendo hasta el punto de no verse a muchas veces asociado al de desarrollo» (Mariano Valderrama). El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha tratado de hacerse eco de estas transformaciones, uno de cuyos signos más preocupantes procede de la pérdida general de confianza de los ciudadanos de la OCDE en la eficacia de la ayuda. No es que la población no considere importante seguir o hasta aumentar la ayuda, sino que considera que no existe capacidad institucional para garantizar que ésta se traduce efectivamente en desarrollo. De la crítica ni siquiera escapa ya la acción de las ONGs.

La crítica se encuentra presente en los medios de comunicación, a veces con tonos radicales. En agosto de 1994, *Newsweek* exponía las razones por las que calificar la cooperación como neocolonialismo: su influencia en la formulación de políticas, el uso de caros expertos internacionales en vez de nacionales, el uso con fines comerciales de los fondos de cooperación y el dato de que la mayoría de los recursos financieros fluyeran hacia el Norte. *The Economist* en su edición del 7-13 mayo de 1994 calificaba la ayuda internacional como una promesa vacía o una coartada para obtener objetivos nacionales de seguridad o de comercio. Para los editores la ayuda internacional se forjó en el contexto de la guerra fría y se utilizó siempre para los objetivos nacionales de política exterior; hoy continúa utilizándose para subsidiar exportaciones a favor de compañías transnacionales, de construcción y de hordas de consultores; no creen en la reforma institucional de la cooperación, por lo que proponen su congela-

ción o reducción a cambio de la disminución de los aranceles a la importación de productos de los países en desarrollo...

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha emprendido diversos estudios sobre la opinión pública de los países donantes en relación a la cooperación internacional. A pesar de la presión ejercida por las ONGs y demás sectores políticos y burocráticos interesados, se constata tanto en la opinión pública como en las autoridades políticas una pérdida de prioridad del desarrollo y una pérdida de confianza en la capacidad de la cooperación. Esto genera una doble presión: por un lado, se demanda la reforma drástica del sistema institucional de la cooperación internacional, que se percibe establecido sobre supuestos poco apropiados; por otro, se congelan, reducen o retrasan los fondos comprometidos para la cooperación al desarrollo. Aunque las situaciones y posiciones de los países donantes son muy diversas, del escepticismo se pasa a veces inadvertidamente al cinismo y algunos actores acaban manejando los fondos meramente para la maximización de su particular función de utilidad. Así las cosas el CAD recomienda: (a) definir objetivos más claros y específicos para las políticas de desarrollo y mejorar la comunicación al público tanto de las mismas como de su evaluación y de las lecciones aprendidas; (b) reorientar la educación para el desarrollo tanto en los países donantes como en los beneficiarios para mejorar la comprensión de los desafíos, dificultades, capacidades requeridas, éxitos y fracasos de los distintos proyectos, tratando de comprometer más decisivamente a estos efectos al sistema educativo y a los medios de comunicación; (c) proceder a una mejor gestión de los programas de desarrollo y a un rediseño del sistema institucional y organizativo en el que éstos se producen.

Lo que parece estar en marcha es una transformación más que un abandono de la cooperación internacional al desarrollo. Aunque las fuerzas que mueven esta transformación son contradictorias, queremos remarcar aquí que el desenlace positivo no podrá obviar un problema de naturaleza intelectual: qué tipo de conocimiento es necesario para el desarrollo y quiénes lo poseen o pueden adquirir y han de ser los consiguientes protagonistas del mismo. Todo el esquema de la cooperación tradicional, aún en gran parte vigente, se basó en la ilusión de que los expertos —internacionales y nacionales— podían obtener todo el conocimiento necesario sobre qué era necesario y posible hacer en cada momento para producir desarrollo y sobre cómo hacerlo. Hoy hemos descubierto que el conocimiento experto es limitado y necesariamente defectuoso, que el conocimiento necesario para el desarrollo humano se halla disperso entre el conjunto de actores y, sobre todo, que el éxito en la conducción de la transformación en que consiste el desarrollo depende de un tipo de conocimiento que no es conocimiento experto, sino posesión de habilidades y capacidades para dirigir la acción colectiva, la cual no puede obtenerse por investigación o estudio sino sólo a través del aprendizaje desde la acción y para la acción. Ésta es la sabiduría característica de los líderes y emprendedores públicos, a la que la sabiduría de los expertos puede ayudar y complementar pero nunca substituir.

Las evaluaciones realizadas por el CAD de la OCDE y por otras Agencias arrojaban hasta hoy una lección: la ayuda ha sido un factor importante de desarrollo para los países que han sabido ir construyendo las instituciones capaces de incorporarla a sus propios marcos o estrategias de desarrollo a largo plazo; cuando esto ha faltado, la ayuda se ha movido entre la irrelevancia o el detrimento para el desarrollo.

Pero en materia de *governance* los datos son más alarmantes. Una reciente investigación de Knack (1999) llega a la conclusión de que, con la cooperación tradicional, los mayores niveles de ayuda erosionan la calidad de la *governance* medida por los índices de calidad burocrática, corrupción y estado de derecho, y que esta correlación negativa parece haberse fortalecido más que debilitado tras la guerra fría. Estos hallazgos permiten obtener unas primeras conclusiones tentativas en materia de política de ayuda en lo que a la calidad de la *governance* se refiere:

- Si hasta hoy sabíamos que la eficacia de la ayuda depende de la calidad de las políticas y de la magnitud de la brecha institucional, ahora sabemos que la brecha institucional se amplía con los mayores niveles de ayuda, por lo que deberemos replantearnos la ayuda integral y transversalmente para que toda ella contribuya a ir cerrando la brecha institucional.
- Los esfuerzos de reforma deben tratar de identificar las formas de despolitización de la distribución de rentas procedentes de la ayuda, lo que nos enfrenta con los sistemas de incentivos no sólo de los gobiernos nacionales sino también de las agencias de cooperación.
- La mayor parte de la ayuda debe canalizarse hacia el fortalecimiento de las instituciones o capital social y consiguientemente no sólo de los gobiernos sino de los agentes sociales y de los nuevos agentes emprendedores así como a nuevos sistemas de relación entre ellos.
- Finalmente, cuando la ayuda llegue directamente a los gobiernos se aconseja su aplicación directa al fortalecimiento del presupuesto o al alivio de la deuda (Knack 1999).

Lo anterior debería ser bastante para advertir que la cooperación técnica al desarrollo que el siglo XXI requiere va a estar fuertemente arraigada en el desa-

rollo institucional para el desarrollo humano y que para que sea efectiva tendrán que renovarse no sólo los marcos y capacidades institucionales de los beneficiarios sino también los de la propia comunidad de donantes (Elena Martínez: 1999).

REPENSANDO LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL A LA REFORMA DEL ESTADO

«El desarrollo representa una transformación de la sociedad, un movimiento desde las relaciones tradicionales, los modos tradicionales de pensar, los modos tradicionales de tratar la educación y la salud, los métodos tradicionales de producción..., hacia formas y vías más modernas... El Consenso Washington vio el desarrollo como poco más que la solución de una serie de problemas técnicos difíciles acompañada de la remoción de ciertas barreras (por lo general impuestas por los estados). Hecho esto, el desarrollo vendría por sí mismo. Esta aproximación –que enfatiza la retirada de los gobiernos para permitir el funcionamiento de los mercados) comparte en realidad muchas de las premisas de la planificación indicativa de los 60. Ambos modelos vieron el desarrollo como la solución de un problema de programación dinámica, focalizado en el nivel de capital (cuya principal variable de control era la asistencia y los préstamos externos) y en su asignación entre los diferentes sectores. La falta de capital y la asignación sectorial ineficiente eran consideradas las causas principales de las diferencias entre la India y los Estados Unidos. Unos argumentaban que para resolver el problema era necesaria la planificación; otros que la economía de mercado descentralizada era la mejor manera de encontrar la solución» (Stiglitz).

El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar y de actuar, y la perso-

nas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar. Para que los programas de desarrollo produzcan mejores instituciones y capacidades es necesario que sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sosteniblemente las transformaciones del caso. Las prácticas de cooperación que descansan en las “condicionalidades” más que en la interiorización, participación y compromiso, pueden tener efectos perversos inesperados. «En vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades socava tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En vez de implicar a amplios segmentos de la sociedad en el proceso de discusión del cambio –incentivando con ello el cambio en el modo de pensar– refuerzas las relaciones jerárquicas tradicionales. En vez de fortalecer a quienes pueden actuar como catalizadores del cambio en esas sociedades, se demuestra su impotencia. En vez de promover el diálogo abierto que es central en toda democracia, se argumenta que tal diálogo es innecesario cuando no contraproductivo» (Stiglitz).

Cambiar significativamente el estado, por ejemplo, transformando positivamente el procedimiento de elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos, implica mucho más que superar las dificultades técnicas de construcción y manejo de una administración financiera integrada. Implica pasar de la opacidad a la transparencia del proceso, de la discrecionalidad a la necesidad de motivación de las decisiones ejecutivas, de la exclusión a la inclusión o voz de grupos de interés tradicionalmente marginados, de la irresponsabilidad a la responsabilidad por el manejo presupuestario, de la sumisión a la autonomía de los órganos de control, del clientelismo a

la meritocracia de los funcionarios de gestión financiera... Todos estos cambios implican cambios en las relaciones sociales, de poder y de mentalidades, además de exigir nuevas e imprescindibles competencias de manejo técnico. Creer que todo este proceso de cambio puede ser diseñado desde el conocimiento experto constituye mero delirio o una coartada tecnocrática.

Estamos cansados de visitar países con historias, desafíos y oportunidades, coyunturas, correlaciones de fuerzas y capacidades de liderazgo diferentes, es decir, con potenciales de cambio muy diferentes, en los que, sin embargo, vemos en ejecución los mismos programas y políticas de desarrollo, lo que se explica sencillamente porque fue el mismo equipo de asesores el que elaboró los proyectos de los diferentes países. Como no puede ser menos, a la hora de ponerlos en práctica, estos programas acaban pareciéndose unos a otros como los huevos a las castañas. El daño mayor es que actuando así se impide que crezca la capacidad nacional para pensar y poner en práctica los programas apropiados para la situación singular de cada país. Se sigue alimentando la ilusión de que los países avanzados ya disponen de las mejores soluciones y prácticas que se trata sólo de conocer y replicar en el suelo patrio, es decir, la falacia tecnocrática.

Para superar esta situación hacer falta mucha más honestidad, rigor, compromiso y modestia por parte de las agencias de cooperación y sus expertos. Unas y otros están sometidos a un sistema de incentivos, que no procede exponer aquí, pero que tienen perfiles negativos muy preocupantes. En particular es preocupante la irresponsable competición entre las agencias para ver quien consigue influir no se sabe muy bien para qué. La descoordinación de la acción de los “donantes” se hace a veces patética y se tradu-

ce en el "insuflamiento" de proyectos de reforma en unos sectores del estado que son incompatibles con la lógica institucional que inspira los que se desarrollan en otros sectores de la acción pública. Es como si el carro del estado que ha de tirar del desarrollo nacional pudiera armarse con un carburador nórdico, un cigüeñal gringo, unas rueditas alemanas...

Hay que seguir avanzando en la economía política de la cooperación para disponer de mejores fundamentos con los que orientar la reforma institucional de la cooperación internacional exigida por la opinión pública de los países desarrollados y en desarrollo. No se puede seguir pretendiendo que en visitas de en torno a un mes se pueden elaborar diagnósticos, diseñar proyectos, imponer condicionalidades y programar la ejecución de todo ello solamente con las autoridades políticas coyunturalmente responsables. Si los mejores expertos del mundo pretendieran hacer esto en un país desarrollado provocarían una reacción espontánea entre la hilaridad y la indignación. El tejido social con el que hay que tratar es una materia sutil cuya comprensión y mejora exige sensibilidad, percepción, finura, conocimiento del detalle, compromiso, disposición al reconocimiento de errores que es la única fuente verdadera de aprendizaje, habilidad para la interacción y conducción colectivas... Todo esto sólo se encuentra o sólo puede brotar de las propias fuerzas de desarrollo endógenas. Nadie que no quiera, pueda o sepa desarrollarse, será desarrollado.

Una vez hemos reconocido las limitaciones e imperfecciones del conocimiento experto y la necesidad del compromiso y el protagonismo de los actores nacionales, el papel que queda para la cooperación internacional es importantísimo. El experto internacional que pretende saber qué hay que hacer y cómo acabará indefectiblemente tratando de

sustituir a los actores locales y deteriorando las capacidades nacionales. Si reconoce en cambio que, a pesar de su experticia y compromiso, posee inevitables limitaciones e imperfecciones de conocimiento acerca de los cursos de acción viables, sus alternativas razonables y los efectos de unos y otros, se ofrecerá como recurso valioso para un proceso genuinamente nacional, transparente y ampliamente participativo, de formulación y aplicación de programas de desarrollo. Esto no implica ninguna sumisión cómoda para las autoridades nacionales. La posición del experto debe gozar de suficiente independencia para señalar las limitaciones e incertidumbres inherentes a las propuestas nacionales, recabar la necesidad de consulta y participación amplias y, sobre todo, apreciar los productos y resultados derivados de la implementación de los proyectos, aprender de los mismos y recomendar la modificación y, si procede, la cancelación de los programas.

No hay buenos programas de desarrollo sin que su formulación y conducción se hallen presididas por lo que Isaiah Berlin llamaba el buen juicio político, el cual se halla y produce fuera del ámbito del conocimiento experto, aunque éste podría contribuir a su surgimiento reconociéndolo y tratando de colaborar con él en vez de sustituirlo. Lo que importa para pensar y dirigir las acciones de desarrollo apropiadas a cada situación es la comprensión de la situación en su singularidad, de los hombres, acontecimientos y peligros particulares, de las esperanzas y los miedos concretos que intervienen activamente en un determinado momento y lugar. Damos confianza a determinadas personas no por sus calidades intelectuales sino porque les atribuimos buen ojo, sentido y olfato político, porque creemos que no nos defraudarán cuando vengan los momentos de tensión y conflicto, porque confiamos en su sentido

de ponderación y equilibrio necesarios para mantener las coaliciones necesarias y no generar antagonismos innecesarios. El don intelectual que poseen estos individuos es una capacidad para integrar una amalgama de datos constantemente cambiantes, multicolores, evanescentes, solapándose perpetuamente... en un esquema único y verlos como síntomas de posibilidades pasadas y futuras. Su compromiso no es diseccionar, correlacionar datos y formular teorías, sino sentir y vivir los datos, discernir lo que es importante del resto, y determinar lo importante en función de las oportunidades que determinados datos revelan... Es un sentido acerca de lo

cuantitativo más que de lo cualitativo, de lo específico y singular más que de lo general; es una especie de conocimiento directo, distinto a una capacidad para la descripción, el cálculo o la inferencia; es lo que se llama variadamente sabiduría natural, comprensión imaginativa, penetración, capacidad de percepción, y, más engañosamente, intuición, como opuestas a las virtudes marcadamente diferentes –admirables como son– del conocimiento o saber teórico, la erudición, las capacidades de razonamiento y generalización, el genio intelectual... No creemos que estas capacidades o sabidurías prácticas puedan ser propiamente enseñadas (Berlin). •

BIBLIOGRAFÍA

BERLIN, Isaiah: *El Sentido de la Realidad*, Taurus, Madrid, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos: *Reforma do Estado para a Cidadania, A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, Editora 34 Ltda., Sao Paulo, 1998.

BID, División del Estado y Sociedad Civil: *Instituciones Políticas e Instituciones Económicas: Nueva Visión sobre las Relaciones entre Estado y Mercado*, paper, BID, versión de 3 de septiembre de 1998, Washington.

BODEMER, Klaus: *The Changing Role of the State in the Latin America Development Debate*, paper, abril 1998, Institute of Ibero American Studies, Hamburg, 1998.

CUNILL, Nuria: *Repensar lo Público a través de la Sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Clad-Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

HAGGARD, Stephan: *Reform of the State in Latin America*, en Banco Mundial, *Development in Latin America and the Caribbean*, 1995, Banco Mundial, Washington, 1997.

IGLESIAS, Enrique: "La Cooperación Internacional y América Latina", en Iván Lavados (ed.) *Cooperación Internacional y Desarrollo*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1978.

NORTH, Douglas C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge: Mass, 1993.

OCDE: *L'Opinion Publique et le Développement International*, Paris, OCDE, Centre de Développement, 1996.

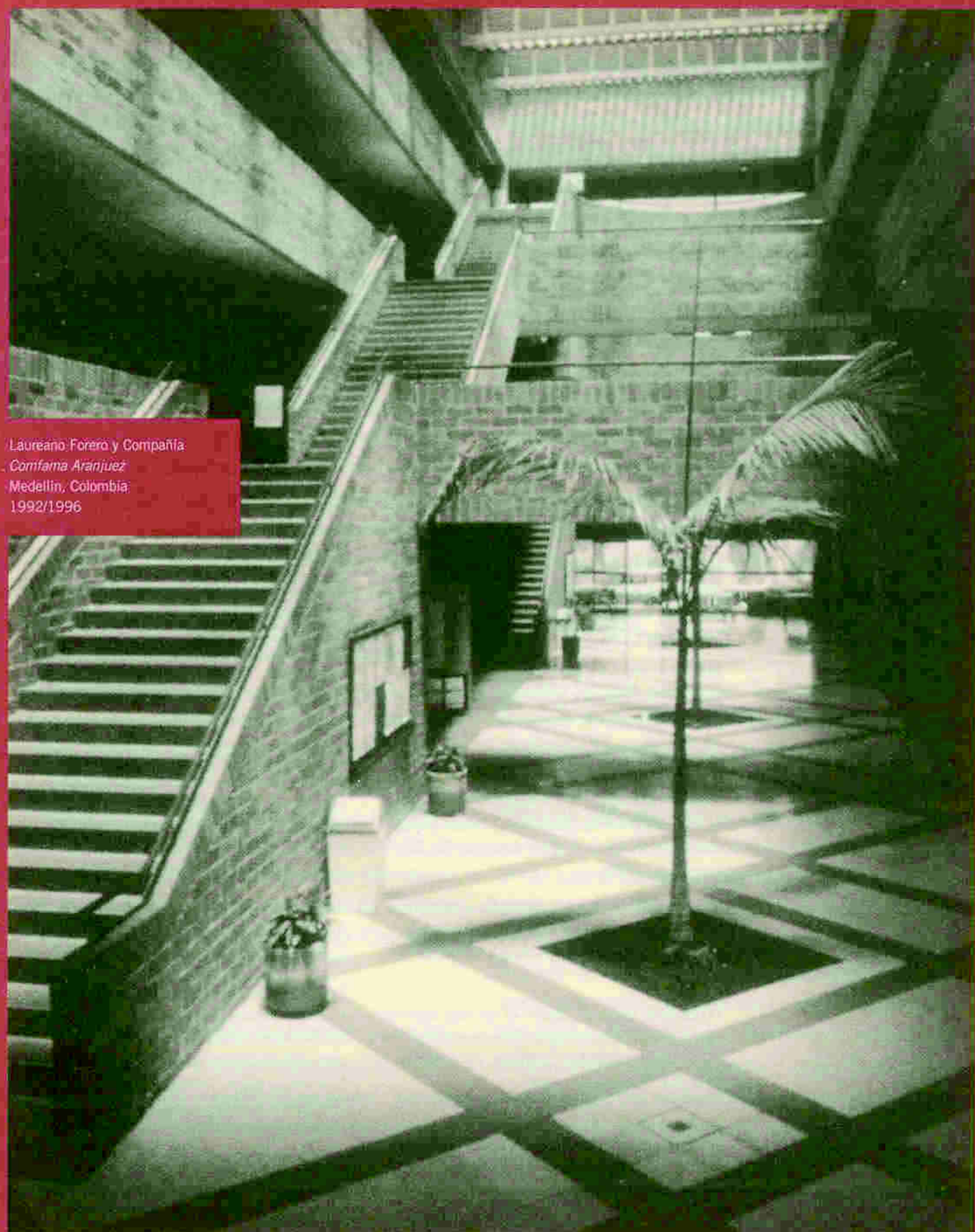
PRATS, Joan: "Fundamentos Conceptuales para la Reforma del Estado: el redescubrimiento de las instituciones", en Prats, Joan, *La Reforma de los Legislativos en América Latina*, BID, Washington, y Tirant lo Blanc, Valencia, 1997.

SEN, Amartya: *Reflexiones Acerca del Desarrollo a Comienzos del Siglo XXI*, Conferencia sobre Práctica y Pensamiento sobre el Desarrollo, BID, septiembre 3-5 1996, Washington.

STIGLITZ, Joseph: "Mas allá del Consenso Washington", en *Instituciones y Desarrollo*, nº 1, septiembre, 1-32, 1998.

STIGLITZ, Joseph: *Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice*, Address to the World Bank's 10th Annual Bank Conference on Development Economics, paper, 1998 en http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcde98/js_abcde98.htm.

VALDERRAMA, Mariano: *New Directions in Development Cooperation. A View from Latin America*, Intrac-Cepes, Oxford, UK, 1997.



Laureano Forero y Compañía
Comfama Aranjuez
Medellin, Colombia
1992/1996

Vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política: la reforma del Estado en América Latina

GUSTAVO FERNÁNDEZ SAAVEDRA

Cónsul General de Bolivia en Chile

«Bolivia se nos muere». Con esa frase dramática Víctor Paz Estensoro comenzó el discurso en el que anunció a Bolivia la puesta en marcha del programa de ajuste estructural, en 1985. Era pues un asunto de vida o muerte. Otros dirigentes de América Latina llevaron adelante la reforma del Estado, contra viento y marea, con esa misma pasión mesiánica, porque en esa faena se jugaba todo.

Todo comenzó en Washington. En una apacible oficina de alguno de los organismos internacionales que tienen sede en la capital norteamericana, lejos el bullicio de las calles y de la promiscuidad de las aglomeraciones urbanas de América Latina, hombres desprovistos de emoción concluyeron que el modelo de desarrollo que había presidido el comportamiento de las economías regionales durante casi medio siglo, ya no daba más. Otros iluminados se encargarían de poner ardor ideológico a lo que no era entonces otra cosa que un frío balance de situación. Las conclusiones de ese día se habrían de conocer como el *Consenso de Washington*. En esas minutas se trazó el marco conceptual y operativo de las reformas que estremecerían el Continente en los próximos veinte años y que todavía lo convulsionan. Allí está el Libro de la doctrina neoliberal. Mucho

más allá de las intenciones de sus progenitores el consenso se transformó en la verdad revelada y transmitida por el oráculo.

Se han escrito ríos de palabras sobre esas reformas y no es el caso de repetir la historia muchas veces conocida del origen tecnológico de la nueva sociedad del conocimiento y de los pasos que habían de seguirse en los países en desarrollo para acercarse a la Tierra Prometida. Baste ahora la enumeración de esas medidas, en secuencia que marca sus distintos tiempos. La primera generación se concentra en el equilibrio macroeconómico, piedra filosofal de todo el modelo. La disciplina fiscal, el control del gasto público son los instrumentos que permitirán acorrallar y liquidar la inflación. Como, desde esa perspectiva, el Estado es el enemigo real y la causa de todos los males, hay que encontrar la manera de acabar con el ogro filantrópico. Por eso, la segunda generación de las reformas concentra la mirada en la privatización de las empresas públicas y de los sistemas de pensiones. No puede pasar por alto, no obstante, el extremo desasosiego de los pobres y propone un tímido fortalecimiento del Estado, obligado a financiar y ejecutar la política social de educación y salud. Llegado a ese punto, el proceso

pone en evidencia la estrecha relación entre organización social y desarrollo, entre instituciones y economía y, súbitamente, el Estado recupera importancia. En otra función, en una dimensión distinta, la organización política de la sociedad, antes tan vapuleada y vilipendiada, vuelve a ocupar lugar central en la lógica del desarrollo. Pero como no se trata solamente de restablecer la primacía de la ley sino la de colocar a todos bajo el manto de la norma, democracia y derechos humanos retornan al escenario. Ese el marco de la tercera generación de las reformas. Y los acontecimientos de Seattle (no menciono la rebelión social que sacude el Continente porque su valor mediático no es comparable al de los mil o dos mil manifestantes de la ciudad norteamericana) colocan en el tapete la cuarta generación. La de la participación de todos en el desarrollo. La de la concertación social.

En su fase inicial, la nueva doctrina adquirió categoría de verdad revelada, creada, modificada y controlada por los mismos que la formularon. Su validez se medía con los criterios y pautas de evaluación establecidas por las mismas instituciones que aprobaron el Consenso, en referencia a la propia autoridad del dogma. No cabe duda que el pensamiento de Hayeck, Friedman y otros apóstoles de la nueva fe, no hubiera alcanzado la significación que tuvo si no hubiera recibido la bendición de la primera potencia mundial y de poderosas instituciones del sistema internacional. De otra manera, habría sido descartado como tantas otras alucinaciones profesionales o degradada a la categoría de opinión personal irrelevante.

Sin embargo, las circunstancias impusieron tantas modificaciones a la doctrina al punto que, a estas alturas, cualquier semejanza entre la realidad y las previsiones de la célebre reunión de Washington, es

pura coincidencia. Mas aún, el aire de certidumbre de los comienzos se ha perdido. Son tantas las preguntas sin respuesta que uno está tentado de recordar la afirmación de que el hombre es un ser perdido en un laberinto, que apenas logra descartar los caminos que no son. No encuentra la salida porque no existe.

Como ya ocurrió antes con la Sibila, el mensaje contenido en el Consenso resultó ambiguo y ambivalente. El oráculo no dice y no oculta. Envuelve la verdad en la oscuridad. Hierde tanto como cura.

Las reformas ordenaron la economía. De eso no cabe duda. Allí están las cifras para probarlo. Las curvas de inversión, de reservas, de crecimiento del producto casi salen de las diapositivas en las presentaciones de los ministros de Hacienda. La inflación parece un gato apacible que ronronea en una esquina.

Pero, además, la globalización desbordó las fronteras de la economía y se trasladó a la vertiente política. Y sus primeros frutos dejan un sabor agrícolce.

Primero, registremos la frustración que deja en los países de América Latina la sensación de impotencia ante el ejercicio brutal del poder por las potencias que se atribuyen, por sí y ante sí, el papel de guardianes de la verdad, la moral y la justicia. Dicen en voz alta que se reservan el derecho de intervenir en otros Estados (en desarrollo, se supone) cuándo y cómo encuentren pertinente. ¿Dónde se encuentra la autoridad moral que se requiere para asumir este papel? ¿No hubiera sido más fácil —y más justo— que permitieran que esos países entraran en la senda de la prosperidad y el desarrollo y cosecharan allí, por su propia mano, los frutos de la democracia y la justicia? En todo caso, esas preguntas solo tienen el

valor que tienen. La respuesta ya no importa, porque el mundo es lo que es.

En el lado positivo de la experiencia, ayuda —y mucho— saber que los dictadores no dormirán tranquilos. Reconforta escuchar que tiene que respetarse las reglas de juego de la democracia. Fortalece la fe en la humanidad comprobar que el genocidio no será tolerado. Y el balance —a pesar del inmenso “pero” de su arrogancia irritante— es al final positivo. Marca una distancia gigantesca de la época en la que los luchadores de la libertad debían caminar con el testamento bajo el brazo mientras los represores prosperaban bajo el cuidado de los servicios de seguridad de las potencias que ahora defienden los valores de la democracia.

Los efectos secundarios de la receta resultaron, empero, tan serios como la propia enfermedad. A tres de esas consecuencias me quiero referir en estas páginas. La vulnerabilidad externa, la fragmentación social y la fragilidad política.

VULNERABILIDAD EXTERNA

Las reformas estructurales pusieron en evidencia —y en ciertos casos, agravaron— la vulnerabilidad de América Latina a la inestabilidad de los precios internacionales de productos básicos y a los cambios de dirección de los flujos financieros. La más antigua es la que resulta de la dependencia del comportamiento de los precios de las materias primas. Desde hace más de cincuenta años América Latina vive tratando de liberarse de este grillete. Ha explorado sin éxito diversos caminos. El de la sustitución de importaciones. El de los fondos internacionales de estabilización de precios. El de los acuerdos de productores y compradores de materias primas. El imperio de las reglas de la oferta y la demanda. Y cada vez se repite el mismo ciclo, con los mismos

efectos. El último, en 1998, cuando los precios internacionales se redujeron en un treinta por ciento en promedio, en menos de dos meses, y se situaron en rango inferior al que tenían en la década de los setenta. Todos saben, de memoria, que el remedio es dejar de depender de las exportaciones de productos básicos, aumentar el componente de manufacturas y agregar conocimiento a la producción de bienes y servicios. Se enseña en todas las aulas pero en realidad apenas se aplica en dos o tres países de la región, con mercados internos suficientemente grandes y acuerdos de integración regional, como Brasil y Argentina, o con proximidad a grandes mercados, como en el caso de México y Estados Unidos.

El mundo ha cambiado tanto, sin embargo, que las antiguas recetas tampoco funcionan inclusive cuando se aplican eficientemente. Conocí un caso en el Perú que es, en cierta medida, paradigmático de la nueva estructura de la economía mundial. Una exitosa empresa nacional, exportadora de cacao, decidió escurrirse de la zona de riesgo de las ventas de materias primas e instaló una hermosa planta para la fabricación de chocolates, en el mejor estado del arte. La zona de libre comercio de la comunidad andina le facilitaba acceso a los mercados de los países vecinos. Además, sus estudios demostraban que el mercado interno le garantiza el punto de equilibrio en la primera etapa. Su producto resultó excelente y el precio competitivo. Sin embargo, no logró consolidar su presencia ni siquiera en los centros de consumo de Lima, donde tiene instalada la planta. Su marca no podía competir con la de las grandes cadenas mundiales de comercialización de chocolate. Luego de una larga e infructuosa batalla tuvo que ceder a la realidad. Se convirtió en maquiladora de una gran firma transnacional, cuyo aporte se redujo a un diskette en el que estaba impresa la fórmula de sus productos. Lo colocó en la computa-

dora de la fábrica y comenzó a trabajar para esa corporación. Y a vender sus productos con el nuevo nombre. Así de simple.

Item más. Como lo demuestra la experiencia de la reciente crisis asiática, aunque aquella firma hubiera logrado establecerse en el mercado y los países roto la atadura de las materias primas, tampoco habría sido suficiente. Allí, a la vuelta de la esquina, los espera el nuevo Leviatán del sistema financiero. Para esta flamante amenaza no existen todavía antídotos, ni siquiera teóricos como los que abundan en relación con los productos básicos. Los ordenes de magnitud del mercado de capitales desafían la imaginación del hombre y la capacidad de control de los gobiernos. Las transacciones globales de divisas suman más de 1.5 trillones (millones de millones) de dólares, por día. Las colocaciones de los fondos de pensión, de los fondos mutuos y de las empresas de seguros en el mercado mundial del dinero se sitúan en el orden de los 25 trillones de dólares.

Ese mercado de capitales ha sustituido largamente el antiguo sistema de financiamiento para los países en desarrollo, que funcionó después de la segunda guerra, basado en aportes de los gobiernos de las naciones industrializadas. En 1996, el 99% de los flujos de créditos e inversiones a los mercados emergentes más importantes provenía de recursos del mercado privado de dinero. En consecuencia, tasas de interés, tipos de cambio, competitividad internacional, niveles de crecimiento del producto, para no hablar de la felicidad de la gente, dependen ahora de la continuidad o retracción de este flujo. Si se mantiene, bien. Cuando se interrumpe súbitamente, sin previo aviso, en medio de la noche, las consecuencias son desastrosas.

Por cierto, el sistema financiero —si es que es un sistema— ha escapado hasta hoy del dominio del poder

institucional, al punto que ha inducido la aparición de la teoría del caos para tratar de explicar lo que ocurre. Los grandes especuladores deciden dónde y cuanto y en que momento se invierte... o se huye de un mercado. De su voluntad y del temple de sus nervios depende el destino de mucha gente. Ese hecho ha provocado una alarmante volatilidad en los mercados de capital y una peligrosa inestabilidad en los sistemas financieros de los países en desarrollo. En 1998 los bancos retiraron 150 mil millones de dólares de los mercados emergentes (cerca del 60% del total de sus colocaciones en esos países) y provocaron la gigantesca crisis brasilera, asiática y rusa, con la ruptura interna de la cadena de pagos —los bancos no prestan, los deudores no pagan— y una terrible recesión en el ciclo productivo en América Latina, provocando una caída sin precedentes del PIB y el producto por habitante.

En verdad, este Godzilla financiero es consecuencia de acciones y políticas intencionales. El FMI y el Banco Mundial condicionaron su apoyo a los países en desarrollo a la apertura —acelerada e imprudente, como se sabe y lamenta ahora— de sus mercados financieros. No se descubre ningún secreto si se recuerda que esta condicionalidad se adecuaba a los propósitos de la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos, que quería plena libertad de movimiento para los bancos norteamericanos y la gente de Wall Street en los nuevos mercados emergentes. El objetivo se consiguió, a un precio muy alto para los países en desarrollo y con una seria amenaza sistémica, en determinado momento. Quien siembra vientos cosecha tempestades.

Por otro lado, es notorio el carácter global y la recurrencia de las crisis financieras. Afecta a todos, justos y pecadores, y se repiten con frecuencia inquietante, con consecuencias cada vez más gra-

ves. Un país que cumple sus deberes, que tiene sus cuentas en orden, se encuentra de pronto ante la contracción súbita de los ingresos de capital (con todos los efectos nacionales en cadena, ya conocidos) por culpa de las acciones u omisiones de otra nación o, simplemente, por el comportamiento de rebaño espantado que suele caracterizar los movimientos de los inversionistas en el sistema global.

Si las cosas se miran filosóficamente —como lo hace Lawrence Summers, Secretario del Tesoro— no debiera haber motivo de preocupación. Al final de cuentas, siempre han habido desastres. Y cuanto más grandes son los aviones más espectaculares son las catástrofes. Claro que ese punto de vista no es compartido por las víctimas o sus familiares, pero así es como se ven las cosas desde Washington.

FRAGMENTACIÓN SOCIAL

POBREZA

El efecto de concentración de la economía abierta de mercado ya no se discute. Lo que en verdad espanta ya no es el hecho que una parte pequeña de la humanidad vida mejor que la otra —lo que, por otra parte, no es ninguna novedad— sino la dimensión ultrajante y ofensiva de la brecha. El proceso se repite a lo largo y ancho del planeta hasta tomar magnitud de escándalo. En Bolivia, para citar el ejemplo que tengo más a la mano, el ingreso promedio de un habitante de la ciudad de Santa Cruz es dos y veces y medio superior al de la capital de Potosí y el diez por ciento más favorecido de la población urbana percibe el 35.4% del total del ingreso nacional, mientras el cuarenta por ciento más pobre recibe el 15.1%. En escala global, la situación es todavía más chocante. Ni el más delirante de los anarquistas de principios de siglo se hubiera atrevido a imaginar que al terminar la centuria los activos de 300 personas equivaldrían al ingreso anual de más de dos mil millones de personas.

Es cierto que la pobreza tiene antiguas raíces y que no es criatura de las reformas neoliberales. Pero ya está más allá de toda comprobación empírica que la economía abierta de mercado mejoró, a veces espectacularmente, las condiciones de vida de los sectores de mayores ingresos, pero no logró resolver los problemas de los grupos menos favorecidos (o no lo intentó explícitamente). En algunos casos, agravó su situación, redujo su salario y acentuó la intensidad de su pobreza.

Este impacto es particularmente agudo respecto de los pobres que, desocupados en las ciudades o sobreviviendo en sus pequeñas parcelas rurales, en economías débiles, sin capacidad de compra, ignorantes y enfermos, interesan cada vez menos al proceso de acumulación productiva, porque, en la práctica, mantienen una relación precaria con las corrientes dinámicas del mercado o están situados fuera de las corrientes de intercambio y de conocimiento. Por lo general no generan excedente. En consecuencia, el resto de la sociedad se preocupa cada vez menos de lo que pase con ellos. Y así, el problema empeora hasta que la fragmentación social se convierte en freno del desarrollo económico, amenaza la institucionalidad democrática y rasga la apariencia de prosperidad, como ocurre ahora mismo en varios países de América Latina.

De esa manera confluyen marginación económica y exclusión social y política como explicación de la pobreza. Y del análisis deriva con naturalidad la conclusión de que no se podrá reducir la pobreza si es que no se acaba con la exclusión social.

A propósito parecen convenientes un par de apuntes, de orden político. La afirmación de la condición de ciudadanía de los sectores marginados, por la vía del fortalecimiento de su participación en la vida de-

mocrática, es el camino de ruptura de ese sistema de exclusión. La fuerza de la movilización democrática es el instrumento político que tiene el marginado para convertirse en protagonista de sus propias demandas y para poner en la agenda del Estado planteamientos que no se puedan rechazar. En dos líneas, la participación ciudadana es componente esencial de las políticas de erradicación de la pobreza.

De la misma forma, se comprobará bien pronto que la falta de educación es causa principal de la producción y reproducción de pobreza y que la formación de recursos humanos está en el corazón mismo de la política de desarrollo. Pero se verá, también, que ni participación ciudadana ni política social serán suficientes si es que se pierde o no se establece la relación inmediata con el sistema productivo y el mercado. No basta preparar recursos humanos. Se requiere un sistema económico que demande y utilice esos recursos humanos. El desarrollo de actividades productivas de bienes y servicios en los sectores marginados, que los articulen con los flujos de producción y comercio del mercado nacional y que generen ingresos superiores a los recursos utilizados para su producción, adquiere carácter de condición necesaria de la política de crecimiento. La opción productiva tiene el mismo carácter perentorio en el nivel económico que la participación ciudadana en el plano político y ambos son componentes ineludibles de una estrategia efectiva contra la pobreza.

Esta línea de razonamiento conduce de inmediato al dilema —falso— entre crecimiento y distribución, debatido hasta el agotamiento entre los fundamentalistas de las sectas en conflicto.

Comencemos por afirmar que no cabe duda que el crecimiento económico es una condición inexcusable para reducir y eliminar la pobreza. Sólo la han venci-

do las sociedades que han sido capaces de afirmar un ritmo de desarrollo económico elevado y sostenido. Nadie puede negar que existe una estrecha relación entre crecimiento y reducción de la pobreza. Los períodos de reducción de la pobreza coinciden con los de crecimiento económico. Pero, por otro lado, como lo prueba el duro aprendizaje de estos años en América Latina, el incremento del producto no remedia, por sí mismo, la angustia de los marginados.

A la luz de este razonamiento y de esa experiencia se puede afirmar, categóricamente, que el crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para la eliminación de la pobreza. Acelerar el crecimiento y mejorar la distribución del ingreso son dos caras de una misma medalla. El crecimiento sin distribución del ingreso no es sostenible. La distribución sin crecimiento es imposible. Por eso es necesario distinguir entre el efecto crecimiento y el efecto distribución. El primero refleja la mejora en los niveles de vida por el aumento de la actividad económica. El segundo se refiere a la reducción de la pobreza por cambios en la composición de la distribución del ingreso.

Y al mencionar este tema llega a la mesa la cuestión crítica de la relación entre mercado y Estado.

El mercado concentra y excluye. Esa es su tendencia secular. Esta es, al final de cuentas, la razón que justificó, desde comienzos del siglo veinte, la intervención del Estado para compensar y resolver los problemas que plantea este dato inapelable de la realidad. Su papel en la reducción de la pobreza es inexcusable. Si no lo hace oportunamente, las tendencias de fragmentación y confrontación pondrán en riesgo el tejido social y amenazarán, sin duda, la estructura institucional de la democracia. La teoría del rebalse automático no ha funcionado y con toda probabilidad no funcionará, porque los que concentran ingresos no

generan ahorro e inversión, en la proporción requerida por las exigencias del desarrollo.

Es necesario, sin embargo, calificar la acción del Estado para conseguir este propósito. No se puede pretender reproducir las formas de intervención estatal, apropiadas en otras circunstancias históricas pero que ya no corresponden a la evolución del sistema productivo y a la actual naturaleza del sistema económico mundial. La operación del Estado contemporáneo tiene prioridades diferentes a las del pasado inmediato. El eje de su acción se concentra ahora en la formación de recursos humanos, en el fortalecimiento del tejido social, en la preservación de la unidad nacional y en la construcción de la infraestructura básica del desarrollo económico. En esas orientaciones y en la gestión tributaria y fiscal se condensa la función de redistribución del Estado. El objetivo principal de la política económica, en ese marco, es la articulación de los sectores marginados con el núcleo dinámico de la economía nacional.

Durante mucho tiempo la política social fue considerada como un elemento accesorio de la política económica. Las políticas de educación y salud estaban, en la práctica, subordinadas a las directrices de las políticas monetaria, fiscal y comercial y recibían los escasos recursos que no se utilizaban en la gestión económica del Estado. Sin embargo, una vez que se recuperó el equilibrio macroeconómico y se hizo notoria la persistencia de la pobreza y la ampliación de la brecha entre los sectores más favorecidos y los grupos marginados de la sociedad, se asumió como un dato la necesidad de asignar prioridad a la formación de los recursos humanos, una vez que se advirtieron los riesgos de fragmentación que implicaba una orientación estrictamente economicista.

Y es que no hay políticas sociales y económicas, separadas y distintas. Hay políticas de desarrollo. La antigua división metodológica y operativa de la política económica, encargada de regular el comportamiento de las actividades financieras y las productoras de bienes y servicio, por un lado, y la política social, a la que se le encomienda la tarea de ofrecer y normar la oferta de servicios de educación, salud y vivienda (la ambulancia que recoge las víctimas de la política económica), por otro, ya no tiene mucho sentido, si es que alguna vez lo tuvo.

En efecto, ya no es posible separar la política de formación de recursos humanos de sus consecuencias en la economía. De otro lado, la política social ya no tiene el carácter asistencial al que se la redujo y, por el contrario, se ha convertido en componente central de la política económica. En la sociedad del conocimiento, el insumo básico de la política económica es la dotación de recursos humanos calificados y el principal instrumento de una política social es el impulso de actividades productivas. Es decir, la educación es la primera política económica y la producción y el empleo son la primera política social. De allí deriva la profunda imbricación de las políticas de desarrollo: ahorro-inversión-educación-productividad-empleo-salud-vivienda, conviviendo bajo el mismo techo de la estabilidad macroeconómica.

De este examen se concluye, por último, que no es cierto que equidad y competitividad se contradigan y excluyan. La competitividad sistémica descansa en una buena política social, fundada en la equidad, que forme recursos humanos competentes y comprometidos con el proceso de desarrollo. Por cierto, un trabajador educado en una sociedad equitativa y educada tendrá mayor productividad que un trabajador educado en una sociedad confrontada y atrasada. Con equipos y tecnologías comparables, la

ventaja estará del lado de aquel que tenga los mejores recursos humanos. Es que, en realidad, más allá de las expresiones retóricas devaluadas por el uso demagógico, la riqueza de las naciones se mide por la calidad de los recursos humanos, antes que por la dotación de recursos naturales.

FRAGILIDAD POLÍTICA

Las encuestas de América Latina advertían, desde hace años, que algo no andaba bien. La gente transmitía en las respuestas una sensación indefinida de inquietud y de inseguridad. No lograba precisar las razones de su desasosiego y, por cierto, no tenía idea clara de la forma en la que podría curarse del mal que no alcanzaba a diagnosticar.

En aquel tiempo, ni la dirección política latinoamericana ni los expertos de los organismos internacionales dieron mucha importancia a esas señales. Estaban más interesados en lo que decían las bolsas y los mercados y atribuían mucho mayor importancia a la calificación de riesgo de Standard and Poor's o la de Moody's, preparadas por jóvenes analistas, que sólo miraban celdas de gráficos y cascadas de números y no entendían el mensaje de la calle. Como ocurre siempre en ésta y otras tragedias, los sistemas de alerta temprana estaban desconectados. Ya pasará –decían– no es nada más que una indisposición pasajera. Los fundamentos de la economía están bien y ahora es cuestión de tiempo. Unas escuelas aquí y unas postas sanitarias allá harán el resto.

No fue así, lamentablemente. En las fallas tectónicas de la estructura social americana se escucha un ruido sordo que anuncia cataclismos. En Colombia, en Ecuador y en Venezuela ya superó la escala 3.0 de una imaginaria escala política de Richter. Y llegó también al Perú. Y se acerca a Bolivia. En el “arco de crisis” de los Andes, como lo llaman el Departamento de Esta-

do, el *New York Times*, el *Financial Times* y *The Economist*, la sociedad resolvió salir a las calles. Sin saber bien porqué y sin ninguna idea de cómo cambiar las cosas. Para dejar constancia de su descontento. Para que la tomaran en cuenta. Para recordar a los ricos, a los poderosos y a los expertos, que todavía podían manchar la alfombra de la sala, insultar a la dueña de casa y armar un gran escándalo. Eso ocurrió –apenas este último año– en la bucólica San José de Costa Rica, en el casco colonial de Quito y en el valle de Cochabamba, en Bolivia.

El tablado democrático, recién terminado de montar, comienza a crujir. Surgen de ninguna parte líderes carismáticos y autoritarios. Revolucionarios sin revolución, tratan inútilmente de cambiar el equilibrio de los astros, desde su pequeña parroquia o se acomodan, con una fuerte dosis de realismo, a las condicionalidades del sistema y alumbran el curioso híbrido del populismo neoliberal.

En rigor de verdad, sin embargo, las marchas populares de América Latina, llenas de mestizos e indígenas, tienen parentesco cercano con las de los rubios manifestantes de Seattle, Davos o Washington. Son voces del mismo grito. Son la denuncia pública de que no bastan el equilibrio macroeconómico, la disciplina fiscal y el crecimiento el producto bruto. Que la gente no está particularmente dispuesta a tolerar la acumulación de la prosperidad en un lado de la balanza y la persistencia de la miseria en el otro.

Pero tienen, además, otra connotación. La democracia, en la forma en que está institucionalizada en América Latina, tampoco es suficiente. Se puede restablecer la pureza del sufragio con tribunales electorales independientes, moralizar y respetar la independencia del Poder Judicial, proteger los intereses de los desposeídos con Defensores del Pueblo, garantizar el respe-

to de la norma básica con Tribunales Constitucionales y, sin embargo, la cosa todavía no funciona. ¿Porqué?

Tal vez sea porque la ciudadanía se siente del otro lado de la muralla. Porque intuye que las instituciones democráticas son patrimonio de una nueva casta, la de la clase política. Que los partidos que retienen el monopolio de la delegación popular, cada vez la representan menos en los hechos y que, en consecuencia, sus obras no son legítimas, aunque funcionen.

En verdad, el tema que traen es otro y nuevo. Tiene que ver más con la sociedad de la información instantánea y de los medios de comunicación de masas y de la alfabetización mediática que con las banderas de la lucha de clases. La gente quiere participar en vivo y en directo. La democracia tradicional, la delegada, se mira como un bicho extraño. ¿Cómo es eso de que yo hablo cada cuatro o cinco años por la voz de un diputado al que no he visto nunca, si puedo efectivamente hablar aquí, en la calle y en este momento o esta noche, en la encuesta telefónica y hacerme escuchar?

Es que, en realidad, el viejo sistema de intermediación de la sociedad con el Estado, por un solo canal, el de los partidos políticos, está agotado. Eso no quiere decir que las organizaciones partidarias vayan a desaparecer de la faz de la tierra, sino que es imperativo abrir medios adicionales de comunicación y participación social. Es tiempo de pensar en una nueva distribución de mecanismos de roles, entre organizaciones de la sociedad civil y del sistema político.

La pregunta exige otra respuesta. Una que concilie el andamiaje de las instituciones democráticas con la participación social. El diálogo entre Estado y mercado, entre Gobierno y empresarios, base de la gobernabilidad reciente, ya no alcanza. La sociedad organi-

zada por fuera de los partidos —a los que mira con creciente suspicacia— quiere ser escuchada y sentarse en alguna mesa en la que se tomen decisiones. ONGs, mujeres, jóvenes, ecologistas, indígenas, tienen su verdad y quieren decirla.

La descentralización administrativa y política es la primera parte de la respuesta. Lejos de convertirse en la aldea global de la célebre frase de MacLuhan, el planeta está asemejándose cada vez más un archipiélago de miles de aldeas, cada una tratando de afirmar una identidad cultural, administrativa, política y hasta histórica, para su propia parroquia. Es casi como si la sociedad aceptara el fenómeno de la globalización económica como incontenible y hasta necesario, pero decidiera afirmar, en cambio, su particular dimensión humana y parroquial, en respuesta a la concentración en escala monumental de los mercados financieros y la expansión inverosímil del intercambio de bienes y servicios.

Por otro lado, los dirigentes políticos saben que ningún avance tecnológico puede reemplazar el contacto personal y que no hay manera por la que el mandatario de un gobierno central chatee o se comunique por correo electrónico con cada uno de los habitantes de su territorio, sin convertir el ejercicio en un sainete publicitario. En América Latina el municipio es el espacio natural de la participación ciudadana en el nivel local, en cuanto en ese punto coincide la tendencia profunda de afirmación cultural con la urgencia más prosaica de llevar la administración pública a la escala de los ciudadanos de carne y hueso.

La otra parte de la respuesta es el diálogo y la concertación en el plano nacional. El Estado perdura y se mantiene tercamente entre los mercados globales y el municipio. Nadie puede reemplazarlo como instrumento de captación y redistribución del exceden-

te, para mantener la cohesión nacional y evitar la fragmentación social. Su autoridad es indiscutible para determinar la naturaleza del juego económico, establecer las reglas de la competencia, dirimir las controversias. Para dictar leyes e imponer regulaciones. Y para sancionar a los que no las cumplan. Y, por último, para interpretar el interés de la comunidad en su conjunto y representar ese interés en la relación con las otras unidades del sistema global.

Las organizaciones de la sociedad tienen también que hacer escuchar su voz diferenciada en ese espacio. Los ciudadanos tienen cada vez mayores reservas sobre la interpretación que hacen los partidos del mandato de los ciudadanos, tan pronto ha terminado el acto electoral. Por eso, quieren sentarse con las instituciones del poder estatal para transmitir directamente sus preocupaciones, angustias y demandas, sin la intermediación de los partidos. Es tal vez en este punto en el que la resistencia de la antigua institucionalidad resulte más difícil de vencer. Como es lógico, las organizaciones políticas no pueden admitir fácilmente que ha cambiado la propia naturaleza de la intermediación política y que su papel y el de las instituciones del Estado tendrá que modificarse, para acomodarse a la naturaleza de la sociedad contemporánea, integrada por ciudadanos formados e informados por los medio de comunicación instantánea y de masas. Obviamente, no puedo aventurarme en la arena movediza de la especulación teórica para indicar el método o los instrumentos por los que estas tendencias, aparentemente conflictivas, podrán encontrarse y convivir en el futuro. Pero sí puedo mencionar que un esfuerzo en esa dirección se está ensayando en Bolivia, en el mecanismo conocido como el *Diálogo Nacional*, que se desarrolla con todos los inconvenientes propios de una incursión en territorio desconocido.

Hasta aquí estos apuntes. Pero después de leerlos queda flotando una interrogante: ¿Toda esta divagación, vulnerabilidad externa, fragmentación social, fragilidad política, en que termina?

La vulnerabilidad externa es un signo de los tiempos y no puede evitarse sino al precio de un aislamiento contraproducente y suicida. Lo que sí cabe –y se puede– es cambiar la naturaleza de la inserción externa de América Latina y ese objetivo se conseguirá en la medida en la que las economías de la región –unidas– se fortalezcan y maduren y ocupen un emplazamiento que las ponga a cubierto de los cambios en el flujo de capitales o en las tendencias de los precios internacionales.

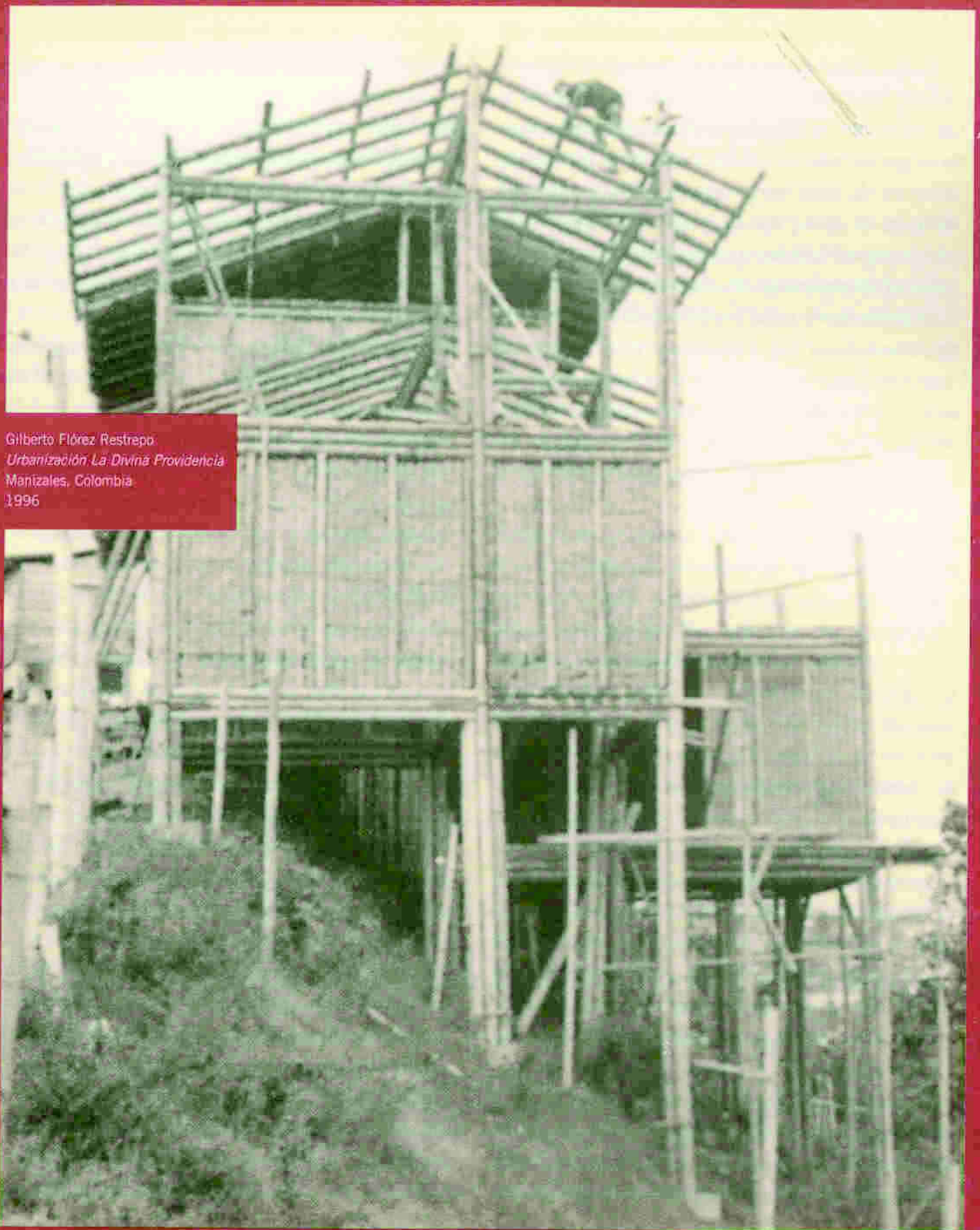
Fragmentación social y fragilidad política, en cambio, son dolencias que se sitúan dentro del margen de acción de las sociedades y gobiernos latinoamericanos. Injusticia, discriminación étnica, prebendalismo, enriquecimiento ilícito, caudillismo e inconsecuencia política, son vicios que anteceden al neoliberalismo. Tiene razón Fernando Henrique Cardoso cuando dice que América Latina no es un continente pobre sino un continente injusto. La ruptura del cepo de la injusticia y de la inequidad, factor crítico en el proceso de desarrollo, es de responsabilidad directa e indelegable de los propios latinoamericanos. De este lado del mundo están las ideas, los recursos, los hombres y la voluntad para llevar a cabo esa tarea. Y debe cumplirse pronto, porque la urgencia de los cambios es tan grande como la magnitud de los desafíos.

Hay tardes como ésta en que uno se pregunta si, finalmente, la brecha que divide transversalmente el planeta ya es tan grande que no se puede hablar de un mundo global, sino de dos mundos, cada uno

con su lógica, sus reglas de juego, sus mitos, su cultura, sus símbolos y sus héroes. Y duda si la metáfora de la nave en el espacio es correcta. ¿No será que ya se desprendió en el camino el primer cohete, el que la puso en órbita, y que en él quedaron,

como lastre incómodo y prescindible, dos tercios de los habitantes del mundo?

Pero luego vence el desafío de la melancolía y repite con Vallejo: «hay, hermanos, tanto por hacer». •



Gilberto Flórez Restrepo
Urbanización La Divina Providencia
Manizales, Colombia
1996

América Latina: la deuda de la política

ANDRÉS ALLAMAND

Abogado chileno, ex-parlamentario, fue fundador y Presidente del Partido Renovación Nacional

Así como 1989 fue emblemático para el avance democrático en el mundo al traer consigo la sorprendente, relativamente pacífica y sobre todo irreversible derrota del comunismo (al menos en su forma más tradicional), una década antes, 1978 fue emblemático para el progreso político en América Latina. Ese año retornaron a la democracia Ecuador y la República Dominicana, dando origen al proceso que más tarde recibiría de Huntington el nombre de “tercera ola” de democratización.

La verdad es que entonces pocos advirtieron (no había cómo anticiparlo) que se gatillaba un proceso de importantes alcances históricos para la región. La razón era simple: el paisaje político de América Latina no podía ser más desalentador. Hacia 1978 sólo cuatro democracias asomaban la cabeza. Costa Rica, Colombia, Venezuela y... México. ¿México? En realidad la inclusión de éste último en tal grupo es más que rebatible. Aún hoy segmentos significativos de la propia clase dirigente mexicana aseveran que su país no alcanza todavía el *status* de una democracia que merezca el nombre de tal. Más aún, la prueba de fuego para la peculiar democracia mexicana será la viabilidad de la derrota del partido gobernante y, mientras ello no ocurra, seguirá resó-

nando el lapidario juicio con que Vargas Llosa bautizó a los más de 70 años ininterrumpidos en el poder del PRI: «La dictadura perfecta».

En cualquier caso, a dos décadas de iniciado el “oleaje” democrático, el paisaje ha variado radicalmente en América Latina. Una doble transición ha tenido lugar. Todos los países, cual más cual menos, han avanzado desde el autoritarismo a la democracia y desde economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado.

La excepción se ha transformado en la regla general y la dictadura cubana sobresale como el único exponente de un tiempo pretérito. Cuba es un enclave que logra que nadie olvide que en materia de vigencia de la democracia, en América Latina, todo tiempo pasado fue peor.

RASGOS DEL NUEVO PAISAJE

¿Cuáles son los rasgos más notables de tal proceso histórico? A lo menos tres destacan nítidamente:

En primer lugar, su longevidad y extensión. Aún admitiendo que veinte años “no es nada” a la hora

de calibrar etapas y períodos históricos, nunca antes América Latina había vivido un período donde la democracia durara tanto y donde se extendiera hasta todos sus confines. Más aún, sobreviviendo tensiones, temblores y asonadas durante estas dos décadas apenas se registran un par de golpes de estado exitosos: el de Fujimori en 1992 y la reciente destitución del Presidente Mahuad en Ecuador. Poco, casi nada en comparación a un pasado tumultuoso donde el golpe militar o el más primitivo “cuartelazo” estaban a la orden del día. Lo destacable es que no hay actualmente en América Latina ninguna legitimidad política distinta a la de la democracia.

En segundo lugar, las circunstancias adversas en que la democracia ha sobrevivido. No debe olvidarse que la recuperación democrática en América Latina se produjo en un período de grandes angustias sociales y una profunda crisis económica. La década de los 80 fue llamada “la década perdida” en la región. Los números no mienten: América Latina en esa década retrocedió virtualmente en todos los frentes y el PGB regional cayó casi en un 2%. En consecuencia, no era el mejor escenario para el restablecimiento, y en no pocos países carentes de tradiciones y experiencias previas, para la inauguración de la democracia. Es por ello que no han faltado quienes han salido al paso de los pesimistas para elogiar la capacidad de “resistencia” que las democracias latinoamericanas han mostrado en éstos últimos años.

En tercer lugar, no debe perderse de vista que, pese a las enormes dificultades, las democracias latinoamericanas de la “tercera ola” fueron capaces de introducir radicales e indispensables transformaciones económicas: la disciplina macroeconómica, el control de la inflación, la apertura al exterior, la reformulación del rol del estado, las privatizaciones,

la refocalización del gasto social, la acogida a la inversión extranjera, la reforma previsional y laboral (en algunos países), hoy dibujan un panorama económico difícil de imaginar hace unos años. Tal logro ha echado por tierra la “excusa autoritaria” que no hace mucho sonaba al sur del Río Grande: que la democracia latinoamericana era endógenamente incapaz de impulsar los cambios económicos necesarios a partir del eclipse del modelo de desarrollo llamado de la “sustitución de importaciones”.

Sin embargo, los últimos años no sólo han sido testigos de transformaciones económicas. También lo han sido de grandes cambios políticos. Y lo que mejor lo demuestra es que desde 1978 a la fecha, la inmensa mayoría de los países hayan reemplazado sus ordenamientos constitucionales o le hayan introducido a los mismos significativas alteraciones. ¿Vértigo reformista? Definitivamente no. Los cambios han sido intentos –muchas veces frustrados– para equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos a las nuevas realidades sociales y a las crecientes exigencias de la gobernabilidad democrática.

LA MÚSICA, LA MELODÍA Y LA ORQUESTA

Es aventurado intentar un balance de los resultados recientes de la democracia en la región. El horizonte de tiempo es muy limitado y los riesgos de introducir distorsiones o análisis parciales son demasiado grandes. Los más obvios: ¿Es razonable poner en el “pasivo” de la democracia el peso difícilmente remontable del deteriorado “punto de partida” con que ella se encontró en muchos países? ¿Es lógico cargarle a su cuenta el impacto de crisis financieras de orígenes externos? De otro lado, América Latina es una extraña combinación de elementos comunes y de gran heterogeneidad, que debe hacer pensar dos veces a los adeptos a las generalizaciones. ¿Qué tanto se parecen la democracia panameña a la uru-

guaya como para ponerlas, sin más, en un mismo saco? ¿Y en qué se asemejan la economía hondureña y la brasileña?

Por ello es más cauteloso y correcto afirmar que todo lo que se haga en ese nivel tiene el sello de lo provisional. Pero aún así, y a confesado vuelo de pájaro, puede anotarse en el activo de las democracias, al margen de lo antes señalado, el haber generado innegables progresos en el ámbito del respeto a los derechos humanos, resuelto una infinidad de conflictos limítrofes y avanzado en mecanismos de integración que cambiarán la fisonomía regional. También los avances en materia de desarrollo humano son destacables: la región ha progresado en salud, medido en esperanza de vida, y en educación, aunque en esta área el progreso se ha debilitado y comparativamente hablando es menor que en otras regiones del globo. Y en el pasivo es innegable que el crecimiento ha sido modesto y, sobre todo, volátil, la pobreza no ha cedido en la magnitud esperable y la brecha de equidad se ha ampliado. En esto último ningún balance es positivo: América Latina es la región más desigual del mundo. Otro rasgo negativo es el de la seguridad ciudadana: América Latina es hoy la región más violenta del planeta, medida en número de homicidios.

En cualquier caso hay creciente preocupación por la salud política de América Latina. Se multiplican los artículos de opinión y aumenta la reflexión académica crítica. Y poco a poco la etapa de euforia democrática común en los años 80 parece haber derivado hacia la desilusión y el escepticismo que enfrentan algunos países. Hoy es casi un lugar común oír hablar de la grave "crisis de gobernabilidad". La verdad es que la expresión sirve para un barrido y un fregado, toda vez que bajo esa denominación parecen hoy encasillarse todas las dificultades polí-

ticas y sociales imaginables. Sin embargo, en el trasfondo hay una situación inquietante y que sí es generalizada: toda la evidencia disponible demuestra un creciente desapego y un progresivo descrédito de las instituciones democráticas al nivel de los ciudadanos.

Sin embargo, no hay que leer mal los datos que emergen de las encuestas que exploran el fenómeno. En América Latina –todavía– no hay señales de desprestigio de la democracia como sistema político ni hay signos de que sus valores centrales hayan perdido estima en la población. Lo que hay es un fuerte descontento con los resultados de la democracia y un creciente malestar con el personal político. Para decirlo en una frase: la música sigue siendo apreciada, el programa interpretado no satisface y el público, cada vez con más energía, rechaza a la orquesta.

LA CONEXIÓN INSTITUCIONAL

¿De qué depende que a América Latina, globalmente, le vaya mejor? ¿Qué factores pueden gatillar un desarrollo más acelerado, más estable y más equitativo?

En apretadísima síntesis, puede decirse que hasta una fecha no lejana abundaron las opiniones en torno a que la clave para dejar atrás la pobreza y el atraso era superar los déficits de capital y tecnología presentes en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, esa visión se mostró angosta. Luego sobrevino una mirada conforme a la cual un rol productivo del Estado y el de una empresa privada amparada de la competencia externa generaría desarrollo. A poco andar, ello tampoco funcionó. Otro tanto ocurrió con otra visión general de data más reciente. Conforme a ella, la clave para surgir era aplicar una batería de políticas

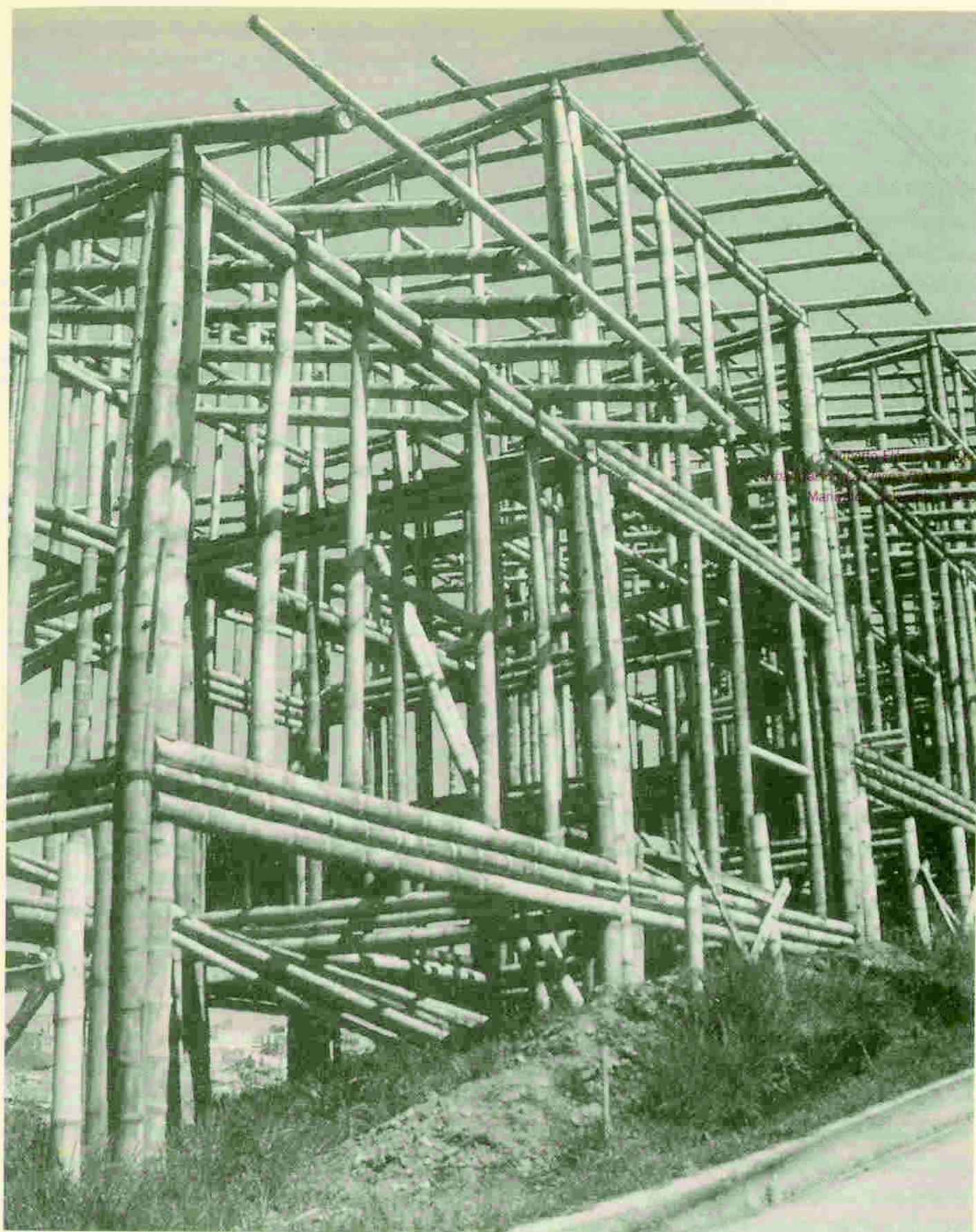
económicas, llamadas genéricamente reformas neoliberales, una "ruta de navegación" obligada por la ortodoxia universitaria y política a contar del denominado "Consenso de Washington". Sin embargo, los propios hechos también se encargaron de dejar en evidencia el carácter limitado de esa visión. Muchos países que han adoptado todas o la mayoría de las "recetas" propuestas (muchas de las cuales han tenido un amargo sabor) han comprobado en carne propia que el anhelado despegue no se produce. Quizás por todo ello, de un tiempo a esta parte, la reflexión ha derivado hacia otros derroteros. Y de alguna forma los cambiantes paradigmas del progreso han ido valorizando la relevancia de la política.

De partida, ha emergido una doble constatación: la primera es que las instituciones, entendidas como el conjunto de normas formales e informales que perfilan los patrones de conducta y contienen el registro de incentivos que inducen el actuar de los agentes económicos, son de una gigantesca importancia para el desarrollo. El asunto es claro: ninguna política pública se aplica en el vacío. Al revés, por definición, las políticas públicas se insertan en una intrincada red o tejido de instituciones económicas y políticas. Por ejemplo, todo proyecto de reforma tributaria, no pasará de ser un manifiesto de intenciones si en el país en que se pretende implementar no hay tribunales capaces de poner atajo a la evasión, o una misma legislación sobre inversión extranjera tendrá mucho mayor éxito en un país donde los contratos se cumplen que en otro donde ello sea una quimera. En idéntico sentido es la falencia de las instituciones la que ha obstaculizado la implantación de la economía de mercado en las naciones de la antigua Unión Soviética y ha dejado al descubierto los pies de barro de unos cuantos "tigres asiáticos".

La segunda es que América Latina tiene un alto déficit en la calidad de sus instituciones. Cualquiera sean los indicadores que se utilicen, en todos ellos la región aparece desfavorecida. Sin ir más lejos, diversos estudios y entre ellos el de Kaufmann, Kraay y Zoido Lobatón (1999) han hecho esfuerzos por agrupar diversos indicadores y fuentes. En la medición de las categorías "imperio de la ley", "control de la corrupción", "efectividad del gobierno" y "marco regulatorio", América Latina aparece detrás de los países desarrollados (y muy lejos), del Sudeste Asiático, de Europa del Este y del Medio Oriente, vale decir sólo superando a resto de Asia y África en las tres primeras. Sólo figura razonablemente bien en la cuarta. Otro tanto ocurre con los indicadores utilizados por el Banco Mundial. Sin duda, América Latina muestra ahí su verdadero talón de Aquiles.

Una verdadera marea de estudios recientes ha hecho incontrarrestable el vínculo entre desarrollo y calidad de las instituciones, o si se quiere, entre desarrollo y capital institucional. Sin embargo, poco y nada se ha avanzado en una cuestión central: ¿qué hace que los países tengan buenas o malas instituciones? O en términos más prácticos: ¿cuáles son los factores que permiten mejorar el tejido o incrementar el capital institucional?

Aún a falta de investigación y análisis concluyente, una certeza intuitiva emerge con fuerza: debe existir una conexión entre calidad de las instituciones y calidad de la política. Como afirma el Informe sobre Progreso Económico Social en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del año 2000 «las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos». Por consiguiente, la calidad de



las instituciones públicas debe estar influida, necesariamente, por las reglas y prácticas del sistema político». La conclusión es aún más categórica: «La política ejerce su mayor impacto en el desarrollo a través de su efecto sobre las instituciones. La lógica es clara: si la política es clave para la creación y el mantenimiento de las instituciones, y éstas últimas son claves para el desarrollo, la política será a su vez clave para el desarrollo».

La síntesis puede también expresarse en términos más simples: no hay buena economía con mala política y no hay instituciones fuertes con democracias débiles.

PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN, AGENCIA Y AGREGACIÓN

¿Qué anda mal en la política latinoamericana? El mencionado informe del BID, titulado “Desarrollo, más allá de la economía” explora el tema desde una perspectiva novedosa. La reflexión del BID asume como punto de arranque que todo sistema político democrático debe resolver adecuadamente problemas de representación, agencia y agregación.

Los problemas de representación aparecen cuando grupos minoritarios logran influenciar y sesgar el funcionamiento del sistema político en su favor, apartándolo de los intereses generales y mayoritarios; los problemas de agencia se presentan cuando los políticos —ya sea en el ejecutivo o en el legislativo— persiguen metas y objetivos propios distintos de aquellos para el que han sido elegidos; y, finalmente, los problemas de agregación emergen cuando los representantes, una vez elegidos, son incapaces de conciliar y articular intereses contrapuestos provocando paralizantes bloqueos en la acción gubernativa. Por supuesto, cada uno de estos problemas afecta el desarrollo. Habitualmente los proble-

mas de representación promueven desigualdades en la distribución del ingreso y en el abanico de oportunidades como ocurre, por ejemplo, cuando la educación universitaria a que acceden los sectores más pudientes es subsidiada a costa de la básica y media que favorece a los más pobres. Los problemas de agencia se expresan en corrupción que afecta a la gestión del gobierno, ya sea por el “desvío” de recursos públicos o la “subasta” de regulaciones y leyes portadoras de regímenes particulares plagados de favoritismos. Por último, los problemas de agregación se manifiestan en la incapacidad del sistema para tomar decisiones oportunas. Es efectivo que en esta materia se requiere un adecuado equilibrio. Los sistemas políticos deben ser capaces de reaccionar con la prontitud que exijan las circunstancias, pero no deben ser permeables a intentos de cambios caprichosos, miopes o demagógicos. Sin embargo, no es menos cierto que un sistema propenso al bloqueo demora la respuesta a factores exógenos, mantiene en suspenso la aplicación de reformas estructurales necesarias y no pocas veces alienta tentaciones autoritarias para gobernar saltándose al Congreso.

Sin perjuicio de advertir —así lo hace el propio informe— que cada uno de estos problemas se ha analizado en forma limitada, vale decir, sin pretender agotar las casualidades y teniendo siempre a la vista el carácter conexo de los fenómenos, es interesante detenerse en algunos de los hallazgos de la investigación.

En materia de problemas de representación el estudio se centra en dos aspectos: la participación política en general y el impacto de los sistemas electorales. En la participación electoral es presumible encontrar los casos más corrientes de sesgos en la representación, como ocurriría en un país, por

ejemplo, donde los sectores de mayores ingresos participarán porcentualmente mucho más que los de bajos ingresos o donde los hombres votarán en números abrumadoramente mayores que las mujeres. No es ése el caso de América Latina, donde la evidencia y los datos contenidos en la investigación no reflejan grandes diferenciales a la hora de concurrir a las urnas y votar, ni por edad, ni por nivel de ingreso, ni por educación, ni por género. En lo que respecta a los sistemas electorales, el estudio, siguiendo diversas investigaciones académicas recientes, distingue entre los incentivos que ellos generan para los representantes. Así, al menos teóricamente, algunos sistemas —el ejemplo clásico es el uninominal, donde cada distrito elige sólo un representante— generan incentivos para que los parlamentarios respondan a los intereses locales y de sus representados formándose así un vínculo muy estrecho con ellos. Otros sistemas, en cambio —el ejemplo clásico es el proporcional, en lista cerrada y en circunscripción nacional— generan incentivos inversos, ya que éstos últimos inclinan a los parlamentarios a defender intereses generales y forman vínculos estrechos no tanto con los votantes sino con las autoridades de los partidos. En el primer caso, la elección dependerá siempre de los votos “personales” que el candidato obtenga; en el segundo, la elección dependerá de los votos “de partido” que la colectividad obtenga y del lugar preferente que el candidato haya logrado en la lista.

¿Qué incentivos generan los sistemas electorales de América Latina? ¿La inclinación es hacia la vinculación con los electores o con los partidos? La respuesta es que los sistemas electorales de la región son los que en todo el mundo generan más inclinación hacia los partidos. Algunos podrían pensar que esas son buenas noticias, ya que presumiblemente entonces habrá menos propensión hacia la

representación de intereses regionales o particulares y más hacia los generales. Pero, claramente, ello no es así. La orientación partidista de los sistemas electorales en algunos casos, cuando no en la mayoría, facilita la cooptación de los partidos como tales hacia intereses particulares y espurios, toda vez que en la región los partidos funcionan en un marco de baja democracia interna, nula transparencia, alto clientelismo y en medio de sistemas de financiamiento de campañas muy opacos. Aquí cabe un razonamiento a *contrario sensu*: si los partidos representarían habitualmente intereses generales no tendrían el bajo prestigio que hoy ostentan y no serían sindicados como factores de corrupción.

Los problemas de agencia son analizados con el cristal de cuatro factores: nivel de participación política, libertad de prensa, fortaleza de los partidos y presencia de pesos y salvaguardas institucionales. ¿Qué dicen cada uno de ellos? La participación electoral no arroja muchas claves: aunque es muy disímil en la región (apenas arriba del 30% en países como Guatemala y Colombia; sobre el 80% en Uruguay y Costa Rica) la región se encuentra en un punto medio entre el elevado nivel europeo y el bajo africano. La importancia del dato tiene que ver con la evidencia de que altos grados de participación conllevan por definición mayores grados de vigilancia y control sobre los representantes. La libertad de prensa ha mejorado sensiblemente, en el sentido de haberse disipado las amenazas más brutales —no obstante subsistir en forma más sofisticada y ser particularmente agudas en países como Perú— pero no es fácil calibrar hasta dónde la prensa impide efectivamente la extensión de los problemas de agencia. La investigación en cualquier caso arroja un resultado muy interesante: la circulación de periódicos en América Latina es muy inferior a la esperable conforme a su nivel de desarrollo y los índi-

ces de libertad de prensa. Queda entonces la duda acerca de si la demanda por información (medida por la circulación de periódicos) es anormalmente baja. El tema de los partidos es concluyente: son muy volátiles en términos de apoyo y se encuentran en creciente desprestigio ante la ciudadanía, incluso en aquellos países en que tradicionalmente han sido fuertes y han contado con gran arraigo. El tema de los partidos es relevante en términos de los problemas de agencia ya que es de presumir que partidos bien estructurados y con sólidas raíces en la sociedad operan como muros de contención de las conductas desviadas de sus miembros. Finalmente las salvaguardas institucionales parecen en general muy febles en toda la región. Es muy común que la separación de los poderes —la base de la idea de los contrapesos— sea fácilmente vulnerada por el ejecutivo, la justicia es habitualmente muy dependiente del poder político, las facultades de fiscalización de los Congresos son muy esmirriadas y los organismos teóricamente independientes de supervigilancia y control, como las Contralorías, las más de las veces no ejercen sus funciones con la autonomía debida, carecen de medios humanos y materiales adecuados y operan en medio de marcos normativos muy defectuosos. La conclusión del estudio cae por su propio peso: «...los problemas de agencia son bastante serios en la región».

Finalmente, los problemas de agregación son consustanciales al del régimen político latinoamericano: el presidencialismo.

En verdad, no deja de ser curioso lo que ha ocurrido con el tema. Durante los años 70 gran parte de la reflexión académica acerca de las razones que provocaron el derrumbe democrático generalizado en la región concluyó que importante responsabilidad debía asignarse al régimen político. La dualidad de

legitimidad (Ejecutivo y Legislativo), la rigidez de su funcionamiento, la alta posibilidad de bloqueo y sobre todo la dificultad para “procesar” las crisis políticas provocadas por gobiernos ineficientes y/o carentes de respaldo llevaron a plantear el reemplazo del régimen presidencial. Sin embargo, la academia y la realidad tomaron rumbos opuestos. No sólo ningún país de América Latina derivó hacia el parlamentarismo o semi-presidencialismo, sino que hay argumentos para sostener que el presidencialismo se ha vigorizado en estos años.

En cualquier caso, las posibilidades de que nazcan problemas de agregación dependen críticamente del grado de fragmentación partidista. La evidencia comparada y los datos recogidos por el estudio permiten concluir que las posibilidades de bloqueo son mayores en América Latina que en cualquier otra región del mundo (aunque también se observan diferencias entre los países de la región, siendo en algunos altísima como Ecuador, en otros razonable, como Argentina, y en otros tanta baja, como ocurre en los países que tienen sistemas básicamente bipartidistas como Honduras). A su vez, la fragmentación, esto es el número efectivo de partidos representados en el parlamento es la segunda más alta del mundo, sólo detrás de los países desarrollados y superando a todas las otras zonas. De más está decir, que tales antecedentes ahorran palabras acerca de la persistencia de una de las características comunes en mal funcionamiento político de la región: los gobiernos minoritarios.

DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA

La descripción de los problemas antes reseñados da cuenta de la intensidad de la agenda de reformas políticas que América Latina deberá encarar en el futuro próximo. Todo indica que cada país deberá buscar mejores ajustes y equilibrios para que el ré-

gimen político funcione con mayor fluidez, el sistema electoral equilibre mejor los incentivos, los mecanismos de control aumenten su eficacia y los partidos actúen en un ambiente de mayor transparencia, por citar sólo algunas de las enmiendas más obvias. A su turno, el esperado mejor funcionamiento del sistema político debiera repercutir en el indispensable remozamiento y vigorización de las instituciones fundamentales para el desarrollo.

Lo significativo es que la necesidad de tales cambios sea entendida como complementaria y coadyuvante a las reformas económicas. Hasta ahora, reforma económica y política han sido visualizadas casi como compartimentos estancos carentes de vasos comunicantes. En tal sentido, es a la vez, notable y preocupante, la ausencia de consideraciones de índole política a la hora de formular sus programas en que habitualmente incurren los organismos multilaterales de crédito.

Una razón adicional llama a poner atención al factor político: de alguna forma la llamada "primera generación" de reformas económicas en América Latina fue ejecutada, tal como ha acreditado Moisés Naim (1995), primordialmente por el ejecutivo y

en relativo aislamiento del resto del sistema político. A su vez, ella consistió básicamente en cambios de reglas del juego que afectaban la macroeconomía y en nuevas políticas que implicaron más bien el desmantelamiento de agencias que la creación de nuevas organizaciones. Sin embargo, las reformas que hoy se precisan, llamadas de "segunda generación", tienen un rasgo en común: son mucho más complejas... políticamente. No hay dónde perderse: bajar los aranceles es menos complicado políticamente que, por ejemplo, introducir una reforma que afecte la gestión de la educación pública, modernizar la previsión o flexibilizar los mercados laborales.

¿Qué concluir? Algo casi de perogrullo. Que la política importa y mucho. Su buen o mal funcionamiento agudiza o suaviza las tensiones que afectan la gobernabilidad y a la larga la legitimidad misma de la democracia, fortalece o debilita la atmósfera institucional que termina por influenciar decisivamente el éxito o fracaso de las reformas económicas y contribuye a generar o estancar el progreso económico y el avance social. Por lo mismo, en el umbral del nuevo siglo es más necesario que nunca que América Latina no olvide que política y economía son apenas dos caras de la misma moneda. ●



Pablo Tomás Beitia
Museo Xul Solar, Fundación Panklub
Buenos Aires, Argentina
1989/1993

Estado y Seguridad Social en Iberoamérica

ADOLFO JIMÉNEZ FERNÁNDEZ

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Adolfo Jiménez es Secretario General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Profesor de Economía Financiera, Universidad de Alcalá

Gregorio Rodríguez es Catedrático de Sociología, Universidad de Alcalá

ESTADO Y SEGURIDAD SOCIAL: DIVERSIDAD DE MODELOS

Así como en Europa las raíces de la Seguridad Social se establecen en el período 1880-1915 consolidándose después de la segunda guerra mundial, en el caso de los países latinoamericanos –y advertimos aquí de la gran diversidad que se oculta bajo tan genérica denominación– la Seguridad Social se desarrolla algunas décadas más tarde con algunas excepciones como son Argentina, Chile y Uruguay. Por otra parte, el contexto económico e institucional de su establecimiento, las posibilidades reales de desarrollo y extensión y las funciones que desarrollan los distintos sistemas son muy diferentes sin minusvalorar sus semejanzas.

Con el fin de disponer de un marco comparativo nos parece oportuno definir el desarrollo general de la Seguridad Social en el caso europeo, sin entrar en detalle en sus diferencias, con el fin de definir las principales funciones que desarrolla y los problemas que afronta en la actualidad.

En general, los modelos de protección social surgen como respuesta al desarrollo de la industria y sus necesidades de regulación de los mercados de trabajo

que la sustentan. En consecuencia deben cumplir funciones favorecedoras del crecimiento económico, de redistribución de recursos entre generaciones y contribuir a la cohesión social mediante redes de seguridad colectiva. A ello siempre se añaden inevitables razones de oportunidad política como son la contribución de la Seguridad Social a la consolidación de un Estado nacional reduciendo conflictos sociales y generando vínculos interclasistas y supraclasistas.

Desde este punto de vista la Seguridad Social es la pieza maestra de un Estado Social o de Bienestar con la doble limitación originaria de que, por una parte, es un sistema dirigido a garantizar el funcionamiento y estabilidad de los mercados de trabajo (orientación corporativa o *workfare*) y, por otra parte, el modelo protector se apoya en la solidaridad intrafamiliar garantizada por el ama de casa que asume buena parte de los costes invisibles del cuidado de sus miembros, válidos y dependientes. Además, las tradiciones culturales, el distinto grado de desarrollo económico y la estructura política caracterizan de manera diferencial a los distintos modelos de protección social de forma tal que mientras unos han superado el marco histórico de la Se-

guridad Social ampliándose a todos los ciudadanos, trabajen o no trabajen (Estados de Bienestar universalistas) otros han perfeccionado su desarrollo superando sus orígenes laborales (Estados de Bienestar Continentales) y, finalmente, caso de los países del Sur de Europa, han evolucionado desde modelos corporativos de Seguridad Social hacia modelos universalistas no exentos de fragmentaciones debido a los muy diferentes mercados de trabajo existentes. En todo caso la tendencia histórica ha sido doble: por una parte, la ampliación de la cobertura de la Seguridad Social desde la clase obrera industrial hacia las capas medias de la sociedad y, por otra parte, el perfeccionamiento de las prestaciones económicas y técnicas hasta el punto de obligar a diferenciar las fuentes de financiación de servicios finalmente convertidos en universales, caso del sistema sanitario y servicios sociales. La universalización de la Seguridad Social ha conducido a que en los barómetros de la UE obtenga un apoyo casi unánime por parte de los ciudadanos de los países miembros.

Los cambios de los últimos veinticinco años en el terreno económico y sociodemográfico han modificado la base material y social de la Seguridad Social en varias direcciones:

- a. En primer lugar, el paro estructural, consecuencia de la actual revolución tecnológica que ha modificado en profundidad el modelo fordista de producción del período 1945-1975, ha conducido en los países de la UE –por razones de estabilidad sociopolítica y de demanda efectiva– a una extensión asistencial de la Seguridad Social ampliando la cobertura a parados de larga duración con cargas familiares y garantizando una pensión no contributiva a todos aquellos que no han cubierto una carrera de seguro, y se encuentran en una situación de necesidad.
- b. En segundo lugar, los sistemas protectores afrontan mayores gastos (prestaciones por desempleo, crecimiento del gasto en pensiones como consecuencia del crecimiento de la esperanza de vida) y, en no escasas ocasiones, menores ingresos (debido al impacto del desempleo y a los incentivos a la creación de empleo) que han endurecido las condiciones de acceso a las prestaciones sociales reforzando el carácter contributivo de las mismas.
- c. Junto a ese doble impacto de universalización asistencial y ajuste de la intensidad protectora como respuesta a las demandas sociales y a los problemas financieros que afrontan los sistemas de protección social, se han generado tendencias parciales de privatización, basadas a menudo en una magnificación ideológica de la inviabilidad futura de la Seguridad Social que se han traducido en privatizaciones parciales en la gestión de ciertos servicios y en el crecimiento de fondos y planes privados de pensiones complementarios a los sistemas públicos.
- d. Finalmente, las dificultades de ajuste de la Seguridad Social al nuevo modelo emergente de mercados laborales fragmentados no ha impedido que el gasto social en los países de la UE se mantenga en un promedio del 28,7% del PIB, considerándose nuevos perfeccionamientos y desarrollos como es en la actualidad el seguro de protección de la dependencia como consecuencia del proceso de envejecimiento de la población y que está teniendo lugar en los países centrales de la UE de fuerte tradición protectora.

Todas estas tendencias de los sistemas de protección social en los países de la UE, a pesar de la globalización económica y en un contexto ideológico favorable a la primacía de lo privado frente a lo público no son sino la resultante de fuerzas encontradas y complejas de forma que, por una parte, la Seguridad So-

cial sigue siendo un mecanismo universal de solidaridad colectiva debido al amplio consenso social que concita y a las funciones de cohesión social y estabilidad económica que genera mientras que, por otra parte, refleja el doble impacto socioeconómico de la fragmentación laboral y el desempleo y las tendencias privatizadoras en el campo del Estado de Bienestar. Al final, el Estado de Bienestar y su pieza maestra, la Seguridad Social, no reflejan sino el acuerdo sociopolítico sobre su existencia y desarrollo pero condicionado a los cambios económicos e ideológicos que la reestructuración económica y la globalización han generado sobre aquellos. El amplio apoyo social y la relativa exitosa adaptación de la Seguridad Social a los imperativos económicos y a las presiones ideológicas constituyen así en los países de la UE un caso específico de desarrollo de dicho sistema. La Seguridad Social en la vieja Europa es un capital social histórico irrenunciable hoy por hoy. De ahí que las fuerzas privatizadoras no hayan tenido más que un éxito relativo hasta hoy ya que la capacidad de perfeccionamiento de los sistemas protectores ha sido superior a las presiones privatizadoras. De hecho el crecimiento de los sistemas privados de pensiones es un desarrollo complementario, no sustitutivo, de la acción protectora de la Seguridad Social.

Distinto es el caso de los países más representativos de Iberoamérica a los que luego nos referiremos (Argentina, Chile, Uruguay, etc.) en los que la endémica debilidad financiera de la Seguridad Social, la ausencia de un amplio consenso social y político sobre la misma y la presión externa privatizadora han concluido en una profunda mutación de los sistemas de previsión social a favor de otros de tipo privatizador caracterizados por la gestión privada total o parcial de los sistemas públicos de pensiones.

DESARROLLO Y CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA

En tan breve texto no podemos dar cuenta cumplida y rigurosa de los desarrollos institucionales y económicos de los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica pero sí trazar el marco general explicativo de los mismos con el fin de poder comprender las profundas transformaciones que han tenido lugar en los últimos quince años.

El análisis de las causas de la crisis de los sistemas de previsión social en Iberoamérica es fundamental para poder comprender las causas de las distintas modalidades de privatización selectiva que han tenido lugar en los últimos veinte años.

De manera sintética podemos resumir en cuatro los procesos que subyacen a los límites de la Seguridad Social que abocan, finalmente, a las privatizaciones totales o parciales de la gestión de la protección social:

En primer lugar, hay que destacar la importancia de la debilidad del marco institucional en su sentido más amplio. La quiebra, crisis y debilidad de las democracias iberoamericanas han generado un alto grado de incertidumbre institucional que ha minado la credibilidad de los sistemas públicos de protección social. También es cierto lo contrario pero, en el caso que nos ocupa, la influencia de los sistemas de protección social ha sido menor que la propia debilidad institucional de los Estados que sustentan dichos sistemas. Las regresiones que han supuesto las dictaduras, las complejas transiciones políticas, algunas inacabadas, la debilidad del Estado como instrumento de integración social y legitimidad política en definitiva, es una causa fundamental de la quiebra de muchos sistemas de protección social tanto en su aspecto financiero y de

gestión como en su legitimidad social y política que, finalmente, han abocado a su reforma.

En segundo lugar, hay que destacar la crisis fiscal de muchos estados iberoamericanos que acompaña los procesos de crisis política y crisis de los sistemas de protección social. La base fiscal de estos estados siempre ha sido débil, precaria, inestable. La desregulación de los mercados internos, la privatización de empresas públicas, no sólo no mejoró la suficiencia financiera del Estado sino que concluyó en gigantescas deudas públicas que, junto a la deuda privada, terminó por minar la base fiscal del Estado. Además, la salida inicial durante los años ochenta a la crisis fiscal del Estado fue errática, se sostuvo sobre reformas fiscales regresivas que ni produjeron la suficiencia de ingresos necesaria para financiar la deuda externa ni fueron capaces de contribuir a una más justa distribución de la renta. Todo lo contrario, la regresión fiscal de los años ochenta amplió las tasas de pobreza y la desigualdad social reduciendo la base económica de cotizantes de la Seguridad Social. Si a ello añadimos un gasto social que apenas si supera el 13% del PIB en los países con mayor nivel de gasto, la resultante es un sistema de gran debilidad económica para poder afrontar los objetivos de una Seguridad Social eficiente económicamente y socialmente eficaz.

En tercer lugar, la deuda externa exigió una profunda reestructuración económica que al coincidir con el impulso de la globalización condujo a políticas económicas de rigor monetario y ajuste estructural de tipo neoliberal que se tradujeron en un incremento del porcentaje de hogares pobres que pasa del 35% en 1980 al 41 en 1990 (con una ligera reducción en la segunda mitad de los años noventa) en el crecimiento del sector informal de la economía que en términos de empleo pasa de ser el 40% en 1980

al 52% en 1990 y en la reducción de los salarios reales que decrecen en un 13% en el sector industrial y un 31% en lo que se refiere al salario mínimo que reciben grandes mayorías de población. Además, la liberalización de sectores productivos, la privatización de empresas y servicios públicos fueron la consecuencia de la nueva orientación de las políticas económicas y sociales bajo un patrón general de crecimiento histórico caracterizado por la dependencia de muchos sectores productivos y una alta concentración de la riqueza y el ingreso. En este contexto la privatización de la gestión de la Seguridad Social era una consecuencia que se explica por su debilidad financiera y crisis de legitimidad.

Finalmente, en la debilidad de la Seguridad Social de los distintos países de Iberoamérica subyace la limitada extensión de su base de afiliación ya que más de la mitad de la población de esos países está al margen de los sistemas de previsión social. La amplia economía informal y la muy desequilibrada estructura social limitan severamente la base social sobre la que se asienta un sistema viable de Seguridad Social. A ello hay que añadir el hecho de que las reformas económicas no se han traducido en un crecimiento del empleo formal de calidad. En este sentido no hay que olvidar que una Seguridad Social sólida requiere una amplia base de empleo estable y creciente.

En definitiva, un sistema de Seguridad Social requiere un marco institucional sólido, un Estado con una base económica y fiscal suficiente que desarrolle funciones básicas de estabilidad, crecimiento y distribución, un marco de regulación no dependiente y una base social de afiliación creciente. La ausencia de estos factores o requisitos estructurales son las razones generales de la crisis de la Seguridad Social que subyacen en los argumentos privatizadores, además de una inadecuada utiliza-

ción de los recursos y reservas de los sistemas de Seguridad Social tradicionales.

Si el desarrollo de la Seguridad Social no ha sido posible tal como la entendemos en los países de la UE la doble pregunta que nos planteamos es si la privatización de la gestión era inevitable y, en segundo lugar, una vez que es una realidad en la mayoría de los países de Iberoamérica —si bien los modelos de privatización son muy diferentes— tenemos que analizar sus implicaciones o consecuencias en tres ámbitos: en el de la cobertura (si los sistemas de capitalización han generado o no mayores incentivos a la afiliación que uno de reparto o si esta depende de otros factores); en el ámbito del ahorro (si los efectos de los nuevos sistemas son neutros, superiores o inferiores a los de reparto); y, finalmente, en el ámbito de la equidad (si mejoran los niveles de redistribución o si evitan redistribuciones regresivas de la renta además de garantizar una pensión mínima suficiente). Preguntas todas ellas a las que de manera sintética trataremos de dar respuesta a continuación.

REFORMAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: LOS MODELOS DE GESTIÓN PRIVADOS

Seleccionando como casos significativos cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, tanto por la importancia histórica de la Seguridad Social como por la relevancia de las reformas que se han llevado a cabo, podemos destacar algunos rasgos comunes en todos ellos.

a. Los sistemas de Seguridad Social como tales no han desaparecido con las diferentes reformas. Más bien se han configurado sistemas mixtos con reconocimiento y garantía estatal y que, parcialmente, han privatizado su gestión, sobre todo la referente a las cotizaciones y gastos del sistema de pensiones. En todos ellos el Estado es la garantía

última de la viabilidad financiera de los sistemas de protección social.

- b. En lo referente a las pensiones la tendencia ha sido la del establecimiento de sistemas privados de capitalización individual obligatoria y sustitutivos (Chile) de capitalización y reparto (Argentina) y un sistema mixto obligatorio en función del nivel de renta, reparto hasta un nivel de ingresos, 5.000 pesos en el momento inicial, y capitalización individual a partir del citado nivel hasta 15.000 pesos (Uruguay) o un sistema de reparto ajustado (Brasil).
- c. Las fuentes de financiación de los sistemas son mixtas: ingresos específicos de la Seguridad Social (Brasil), una combinación de tres fuentes: cuotas de trabajadores y empresarios, tributos afectados y aportaciones del Tesoro (Argentina), un sistema mixto también en Chile: cotizaciones de empresas sólo para riesgos laborales, cotizaciones de trabajadores para los fondos de pensiones y aportaciones estatales para los sistemas contributivo (complemento de mínimos) y asistencial y, finalmente, un sistema particularmente complejo (Uruguay) en el que la financiación se nutre de cotizaciones de trabajadores y empresarios, recursos fiscales para desempleo, familia y maternidad así como para pensiones asistenciales de vejez e invalidez y, también, un porcentaje del impuesto del valor añadido para cubrir déficits posibles en el sistema y completar de manera afectada el sistema de protección social. Junto a esta descripción general de fuentes de financiación hay que tener en cuenta la específica de cada sistema protector en cuyo detalle no podemos entrar.
- d. Finalmente, los sistemas de Seguridad Social son de gestión mixta en los que la gestión privada se ha desarrollado de manera singular en la administración del sistema de pensiones por capitalización individual y en algunos casos en los accidentes de trabajo e invalidez laboral.

Una mirada sintética a estos rasgos entendemos que invita a una lectura aparentemente compleja. En efecto, por una parte, la cultura y la práctica de la Seguridad Social sigue aún presente tanto por la persistencia de múltiples organismos que funcionan con la lógica del seguro público como por la garantía financiera final del Estado sobre el conjunto de los sistemas. Por otra parte, es cierto que la fragmentación de dichos sistemas y su crisis financiera—coincidiendo con la doble crisis política y fiscal a la que antes nos referíamos—favoreció la gestión privada de los espacios más rentables de la Seguridad Social en momentos dramáticos de transición política y crisis económica.

La consolidación relativa de esta gestión privada, a pesar de las dudas que ofrece el sistema de gestión y de las incertidumbres financieras que aparecen recurrentemente, nos obligan a pensar en qué medida se está modificando en profundidad la Seguridad Social o si se trata de un sistema mixto donde la presencia del Estado sigue siendo determinante en muchos aspectos. Entendemos que se trata de sistemas obligatorios, fuertemente regulados, con elevada financiación pública (recuérdese el sistema sanitario) y donde existe una permanencia de la gestión pública en diferentes subsistemas que se articulan con una gestión privada. Además, la gestión privada, si bien ha contribuido parcialmente a la mejora del ahorro en algún país, no se ha traducido hoy por hoy ni en aumentos significativos de la cobertura protectora (la economía informal y la escasa creencia en el sistema económico-político juegan un papel importante) ni tampoco en mejoras de la distribución de la renta. En todo caso se constata cómo la mayor implicación estatal de la Seguridad Social supone garantizar un clima social más estable dentro de los marcos de limitada acción estatal en estructuras sociales muy desiguales en comparación con los

países en los que la acción estatal ha retrocedido de manera significativa.

Con el fin de poder comprender con algún detalle la importancia de la gestión privada de la protección social vamos a destacar, siguiendo el *cuadro 1*, los rasgos básicos de la protección de la vejez ya que es en este subsistema donde la gestión privada está teniendo una mayor incidencia sobre todo en la gestión de fondos de capitalización de pensiones.

La pregunta que cabe hacerse ante el caso concreto de la protección por vejez es en qué medida ha aumentado la complejidad de los sistemas protectores, si ha aumentado la cobertura previsional, si han logrado la eficiencia y los objetivos económicos previstos cuando se diseñaron estas reformas.

ALGUNOS EFECTOS DE LAS REFORMAS.

TENDENCIAS FUTURAS EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL IBEROAMERICANOS

¿Son reversibles las reformas o contrarreformas realizadas en los sistemas de protección social iberoamericanos? ¿Qué efectos han producido las reformas?

En principio no parece que a medio e incluso largo plazo sean fácilmente reversibles ya que no sólo se han ido consolidando en la mayoría de los países del área sino que la tendencia general mundial ha desplazado la importancia de lo público a favor de lo privado. Sin duda existe un factor ideológico de descrédito de lo público, especialmente en Iberoamérica, que no favorece un cambio en la dirección mencionada. Incluso aun proponiéndoselo no es fácil que en cortos períodos de tiempo se cambie radicalmente de sistema previsional pues podría originar confusión y desconfianza de los ciudadanos hacia sistemas que deben cubrir en buena parte contingencias en el largo plazo y son alterados en el corto

CUADRO 1
Sistemas de protección de vejez

Países	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Legislación	Ley 24.241 de 1994 y Ley 24.463 de solidaridad previsional.	Ley 8213 de 1991 y Ley 8742 de 1993.	DL 3500 de 1800.	Ley 16713 de 1996.
Aplicación	Trabajadores por cuenta propia y ajena.	Trabajadores por cuenta propia y ajena.	Trabajadores dependientes el seguro es obligatorio y voluntario para independientes.	Todos los no afiliados a regímenes especiales.
Régimen y prestaciones	Régimen mixto: Régimen de reparto y régimen de capitalización. Las AFP gestionan los fondos pero no recaudan.	Régimen contributivo y asistencial. Sistema financiero de reparto simple con fondo único de financiación de las prestaciones.	Régimen de capitalización individual y sustitutivo del sistema de reparto. Las AFP recaudan y gestionan los fondos.	Régimen de capitalización complementario, voluntario para el 50% de las rentas bajas y obligatorio para las altas. Las AFP no recaudan, sólo gestionan los fondos.
	Garantía estatal de pensión mínima. Garantía en caso de quiebra de la AFP.	Garantía estatal de pensión mínima de vejez, invalidez y supervivencia.	Garantía estatal de pensión mínima de vejez, invalidez y supervivencia. Garantía de rentabilidad mínima y en caso de quiebra de la AFP.	Garantía de pensión mínima de vejez y en los sistemas de capitalización garantía del 75% de la pensión mínima prevista en el sistema público.
Financiación	Régimen Público: cotizaciones de trabajadores y empresarios e impuestos afectados. Régimen privado: cotizaciones de trabajadores que han optado por el sistema.	Cotizaciones de empresarios y trabajadores.	Cotización del afiliado en sistemas antiguo y nuevo más rentabilidad y bono de reconocimiento.	Cotización de trabajadores y empresarios más impuestos.
Gestión	Mixta	Pública	Mixta	Mixta

Fuente: Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos. OISS, 1998.

o medio plazo con frecuencia, lo cual supone que el ciudadano no termina de conocer y prever a lo largo de su vida qué cobertura puede tener en las situaciones de invalidez, vejez o muerte y supervivencia, prestaciones todas ellas de cobertura en el largo plazo. Tal vez, lo que sí es previsible es que se vayan introduciendo paulatinamente modificaciones que corrijan problemas que se pueden suscitar, que supongan una cierta moderación en el largo plazo de las reformas, con tendencia a disponer de sistemas mixtos donde se combinen esfuerzo individual y solidaridad, así como los distintos modos de financiación, pues algunos problemas que el futuro, previsiblemente presente, exijan, sin duda, la adaptación de los modelos actuales.

Como expresión de las reformas llevadas a cabo en Iberoamérica podemos referirnos, como los modelos más característicos de las distintas variantes de las reformas realizadas en los sistemas de pensiones, a los sistemas chileno, argentino y uruguayo, sin excluir el mexicano y colombiano, que son una variante de los anteriores, y el brasileño que sigue una tendencia de reforma más cercana a la europea. Representan cambios que, en general, pueden servir para tener una visión suficiente de las líneas seguidas por las reformas operadas en Iberoamérica en la mayoría de los casos.

Después de las modificaciones tan profundas y considerando los problemas que en el futuro deberán afrontarse resulta conveniente, sin duda, una reflexión que permita analizar, al menos someramente, cuáles han sido los resultados, qué efectos han producido las reformas en relación con los objetivos perseguidos y las expectativas creadas respecto a ellas. Un análisis que probablemente es aún prematuro hacer en países como Argentina, Uruguay, México, Colombia o Brasil, en los que la puesta en

marcha de las reformas es relativamente reciente, pero que sí es posible realizar en el caso de Chile donde esa reforma lleva ya en vigor diecinueve años y ha tenido ocasión de producir algunos efectos.

Estos los podemos clasificar en dos apartados: de carácter social, dado que a lograr objetivos de tal naturaleza debe ir directamente dirigido cualquier sistema de Seguridad Social; y de carácter económico, puesto que es indudable la importancia que en este aspecto tienen todos los sistemas y, además, porque cuando se trata de sistemas de capitalización individual, estos han sido especialmente resaltados.

Pues bien, en cuanto a los aspectos sociales se pensaba, en primer término, que el nuevo sistema incentivaría la afiliación tanto de los trabajadores independientes que tiene carácter obligatorio, como de los dependientes para los que es voluntaria ya que, al visualizarse muy fácilmente la relación entre aportaciones y prestaciones, se impulsaría la inclusión en el sistema y también la reducción de la evasión y la morosidad en el pago de las cuotas. Sin embargo, en la práctica los resultados se alejan de esos objetivos. El ámbito personal de cobertura no ha experimentado un crecimiento fuerte tras la aplicación del nuevo sistema y la evasión y morosidad incluso se han incrementado.

Así, en lo que se refiere a los trabajadores dependientes la evasión de la afiliación es un hecho que se busca a través de técnicas como la simulación de relaciones de carácter no dependiente o la declaración de ingresos inferiores al mínimo legal. Y por lo que se refiere a los trabajadores no dependientes, en 1996, tan sólo se habían incorporado al sistema en torno a 150.000, aproximadamente un 10% de los censados y, de ellos, menos del 40% (en torno a 57.000) cotizaban regularmente, lo que supone, en

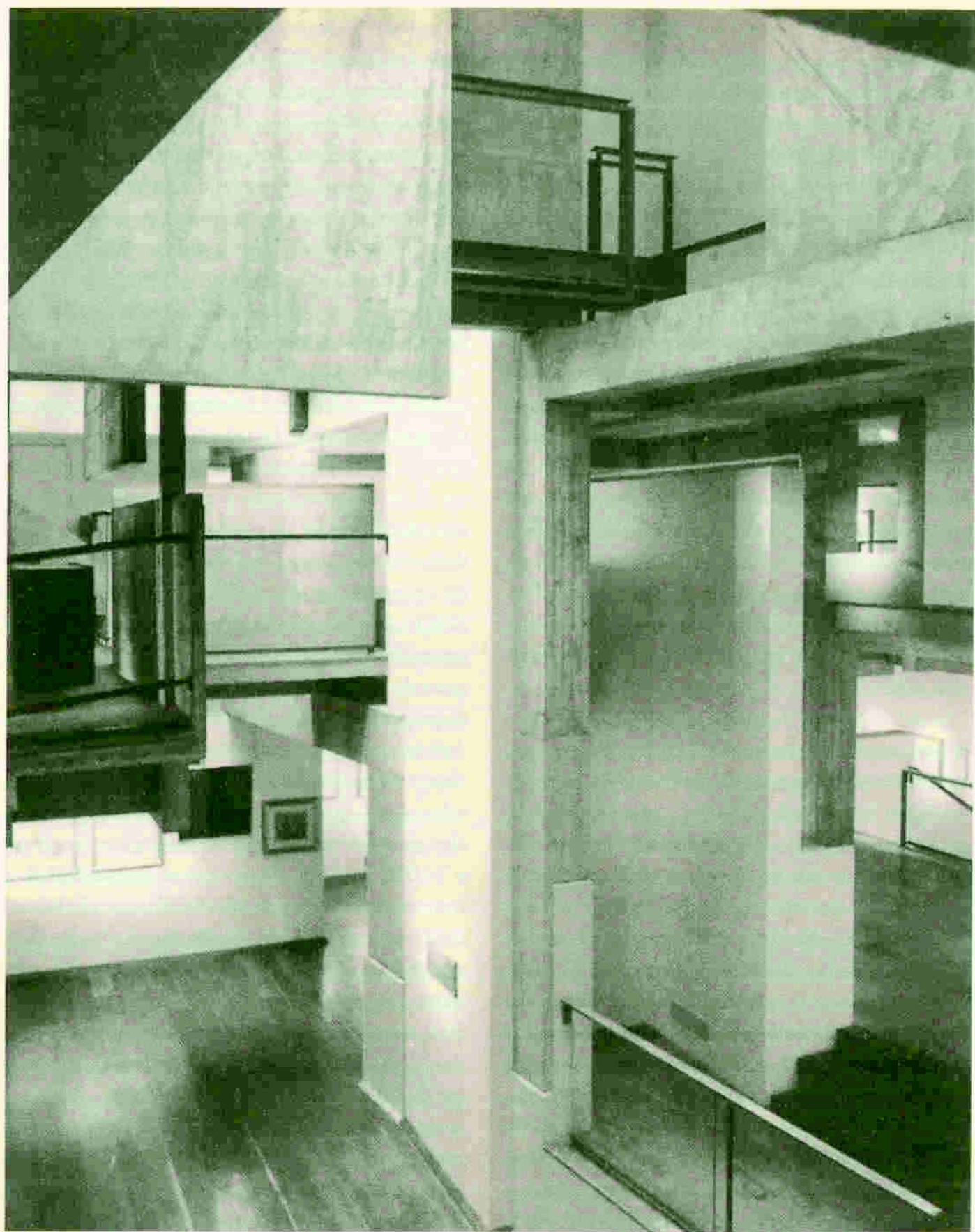
término reales, que sólo el 4% de los trabajadores no dependientes está generando, de hecho, una cobertura a través del sistema. Del mismo modo, el impago de cotizaciones, por evasión o por morosidad, alcanza niveles muy altos, de manera que a principios de 1997 de los 5.571.000 afiliados que contabilizaba el sistema, solamente 3.121.000 (el 56%) venían cotizando de forma efectiva y por tanto generando derecho a pensión.

En definitiva, la realidad indica que el sistema chileno se está viendo afectado por altos niveles de evasión y morosidad que, en su momento tendrán repercusión en cuanto a las personas que no accedan al derecho a una pensión, así como en cuanto a la cuantía de las pensiones causadas, situación ésta que se refleja en el elevado número de pensiones que no alcanzan contributivamente la cuantía mínima establecida, lo que exige un desembolso complementario del Estado o si no reúnen los requisitos necesarios aumente las situaciones de precariedad en la vejez.

Y, precisamente, la mejora de la cobertura era otro aspecto en el que se esperaba una sensible mejora a través del nuevo sistema, tanto porque se suponía que se incentivaría la cotización como porque el juego del libre mercado produciría una competitividad entre las AFP que redundaría en una mayor rentabilidad de las inversiones y, por consiguiente, en un incremento de la cuantía de las pensiones. El resultado es que no se ha producido dicha incentivación y la rentabilidad real del total aportado queda reducida por los gastos de gestión y condicionado por el mecanismo de garantía de rentabilidad mínima. Esta garantía de rentabilidad mínima, basada en la media del sector, hace que las distintas AFP procuren no separarse de este promedio (lo que conllevaría sanciones para ellas) y, consecuentemente, man-

tengan una estructura de cartera similar (42% de fondos públicos, 18% en títulos hipotecarios, 15% en depósitos, bonos, etc., y sólo el 25% en activos de renta variable) y, por tanto, se obtenga en todas las administradoras una rentabilidad similar, lo que hace inoperante la pretendida competencia entre ellas en este aspecto, que facilitaría poder escoger entre los fondos mejor gestionados.

Una competencia que, al no darse en la rentabilidad de los fondos, se traslada a la mera comercialización de los mismos contribuyendo a desvirtuar otra de las que se consideraron ventajas del sistema que sería, supuestamente, la reducción de los costes de gestión que se suponía derivada de la competencia en la intermediación y que beneficiaría la eficiencia del sistema. La realidad ha sido distinta pues, de hecho, esos costes se sitúan en torno al 25% de las aportaciones (en algún país se aproximan al 30%) a los que, en su caso, habría que añadir los gastos derivados de hacer efectiva la pensión en alguna de las fórmulas previstas (renta vitalicia o retiro programado). Las razones de un coste tan elevado son variadas pero, por destacar algunas, pueden citarse entre ellas la falta de una verdadera competencia (en la práctica se trata de un oligopolio), el elevado número de agentes comisionistas, en torno a 24.000, los importantes gastos en publicidad y, como consecuencia de todo ello, el inusitado número de traspasos de un Fondo a otro que supera anualmente el millón y medio, sin obtener el cotizante ningún beneficio por ello, mientras que produce elevados gastos de administración y de comisiones para los agentes intermediarios. Este es un tema de tal importancia que difícilmente puede ser entendido en otras latitudes y que se percibe mejor si señalamos que de la cantidad aportada, sólo una parte cercana al 75% constituyen el fondo que junto con su rentabilidad forma su haber prestacional,



mientras que una parte bastante considerable se pierden en gastos de gestión de la Administradora, produciendo que la rentabilidad real sobre el total aportado sea menor que la nominal publicada.

Pero también se predicaban en este modelo importantes efectos económicos. Así, por ejemplo se decía que el sistema, al generar un fuerte ahorro (obligatorio) potencia los mercados de capitales y con ello favorece la inversión y, en último término, el empleo. Sin duda, ello es cierto en parte, pero también hay que considerar que al tiempo que el sistema favorece el ahorro privado, las obligaciones que asume el Estado en el periodo de transición suponen un incremento del gasto público considerable, por lo que hay estudios que demuestran que, al menos hasta los primeros años de esta década, el ahorro (compensando público y privado) en Chile ha sido de signo negativo, circunstancia que se agrava en la cuantía y en el tiempo. Si el país tiene una estructura demográfica envejecida y el sistema previsional sobre el que se aplica la reforma se puede considerar que ha “madurado”, es decir en donde muchos ciudadanos reclaman ya sus derechos pasivos.

Y, por otra parte, también hay que tener en cuenta que ese incremento del ahorro y la inversión se produce en un contexto económico en el que Chile ha experimentado crecimientos muy elevados que, con seguridad, no son sostenibles de forma indefinida, así como el hecho de que el sistema protector (y también la población protegida) es aún muy joven y los Fondos pueden dedicar, por tanto, la práctica totalidad de sus recursos a la inversión, situación que, en el futuro, tendrá una contrapartida cuando se hagan efectivos los compromisos adquiridos por pensiones lo que, probablemente, generará una fuerte desinversión que puede llevar, en su día, a alterar el mercado de valores, de tal modo que no es improba-

ble una intervención del Estado que paradójicamente derivara, de hecho, cuando madure el sistema, a mecanismos de capitales de cobertura o incluso a un modelo de reparto, viendo experiencias del viejo continente europeo. Y todo ello, aun tratándose en el caso de Chile, de uno de los mercados de valores más desarrollados de Iberoamérica, lo que no ha evitado que haya sido preciso pensar en autorizar inversiones en mercados de otros países. En definitiva, también en este aspecto se plantean una serie de cuestiones de gran importancia a las que se suma el hecho de que este sistema lleva, en la práctica, a un alto grado de concentración de las decisiones del mercado bursátil y, en definitiva, de la economía.

Otro aspecto a considerar es la influencia del sistema en el empleo, puesto que al financiarse únicamente con aportaciones de los trabajadores se entiende que descarga los costes empresariales del factor trabajo, y consecuentemente, favorece la creación de empleo. Sin embargo, otras opiniones apuntan a que esa reducción de los costes sociales no se produce en la práctica, puesto que los trabajadores trasladan el coste que para ellos suponen las aportaciones al sistema a través de la negociación colectiva con reclamaciones salariales que cubran tales costes. En tal sentido, no hay que olvidar que la implantación del sistema en Chile se hizo a la vez que, normativamente, se imponía una subida salarial de carácter general que compensaba el traslado a los trabajadores de las cotizaciones hasta entonces soportadas por las empresas.

Otra vertiente en la que se preconizaban los efectos del llamado “modelo chileno” es la relacionada con la evolución demográfica y el envejecimiento de la población (aun cuando este fenómeno no es todavía un problema en Chile donde la población de 65 o más años no supera el 7%). Evidentemente, el sistema rompe la relación de dependencia activos/pasivos que se da en los sistemas de reparto, puesto que

cada cotizante es único responsable de su pensión y deja de ser, por tanto, sensible a esta correlación. Y, tampoco es sensible, el sistema en sí mismo, a la prolongación de la esperanza de vida. Pero esto no quiere decir que ese factor no tenga influencia, sino tan sólo que quien va a soportar, en su caso, los efectos económicos negativos de esa prolongación del tiempo de percibo de la pensión, no es el propio sistema, sino cada uno de los pensionistas individualmente considerados que al distribuir el único capital acumulado entre un mayor tiempo de supervivencia, verán reducida la cuantía de sus pensiones. No en vano este sistema de pensiones se califica de "aportación definida" frente a los de "prestación definida".

Y, en último extremo ello puede afectar al Estado que probablemente tendrá que acudir a remediar determinadas situaciones. Porque no cabe tampoco olvidar que (en contra de lo que muchos piensan) los compromisos adquiridos por el Estado en el sistema chileno son muy fuertes ya que, por una parte, conserva aún la gestión del sistema jubilatorio de una serie de funcionarios públicos que no quedaron integrados en el nuevo modelo (miembros del Ejército, la Marina y la Aviación, Carabineros y Gendarmería de prisiones) y debe hacerse cargo del pago de las pensiones de quienes las cobran a través del antiguo sistema que gestiona el Instituto de Normalización Previsional que también se hace cargo de los llamados "bonos de reconocimiento". Y, por otra, el Estado asume, además de los prometidos bonos de reconocimiento derivados de la transición, el pago de los complementos de las pensiones mínimas, establecidas para cotizantes con más de 20 años de aportaciones (equivalentes a 120\$ USA para menores de 70 años y 130 para mayores de dicha edad) y de las pensiones asistenciales para mayores de 65 años o incapacitados carentes de recursos, aspecto este muy importante porque un 44% de los afilia-

dos no cotizan, por lo que son potenciales beneficiarios de estas pensiones que corren a cargo del Presupuesto del Estado que, en último término, responde también de eventuales quiebras que produzcan la pérdida de las pensiones contratadas. En definitiva y como consecuencia de todo ello, el Estado posiblemente deberá, en su día, soportar una fuerte carga, en contra de lo que se ha venido señalando en relación con este sistema, si no se desea que se produzca un aumento muy considerable de la pobreza severa.


En resumen y, a modo de conclusión, de lo expuesto anteriormente cabe deducir que ante una situación grave de inoperancia de los tradicionales sistemas protectores en América Latina, era necesario introducir reformas drásticas que, en la mayoría de los casos, y al no llevarse a cabo oportunamente los cambios necesarios en los sistemas anteriores, se han orientado hacia la implantación de sistemas basados, en todo o en parte, en la financiación por capitalización individual y la gestión por entes privados. Sistemas que, aun cuando se hayan pretendido presentar como la solución a un gran número de cuestiones de índole social y económica, lo cierto es que, en la práctica, no han cumplido los objetivos que se marcaron, no han ampliado la cobertura, no han eliminado los regímenes de privilegio existentes y distan de ser la solución universal que pretendían, sino que, como siempre ocurre, presentan luces y sombras, ya que en materia de Seguridad Social seguramente la única certeza universal es que no hay soluciones universales sino que cada circunstancia requiere su propio tratamiento, lo que hace que estas reformas deban ser consideradas en el contexto de Iberoamérica en el que se produce su introducción, constatando, además, que las reformas realizadas en regímenes políticos democráticos se han dirigido hacia soluciones más matizadas de carácter

mixto, de las cuales el sistema uruguayo, si se mantiene en su configuración inicial, puede considerarse como un ejemplo que, sin duda, puede dar un resultado más equilibrado en lo social y lo económico

que los que se implantaron con anterioridad y que puede marcar una tendencia de la evolución que de forma paulatina pueden seguir los sistemas previsionales iberoamericanos. ■

BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIR, O.: "Distribución del ingreso e incidencia en la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la CEPAL*, n° 52. 1954.
- BONILLA, A. y CONTE-GRAND, A.H.: *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reformas*. OIT, Ginebra 1998.
- FRANCO, R.: "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 58. 1996.
- GARCÍA JIMÉNEZ, J.: *Seguridad Social, pobreza y sector informal en América Latina*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense. Madrid. 1999.
- GUILLION, C.: "Desarrollo y reforma de las pensiones de Seguridad Social: el enfoque de la OIT". *Revista Internacional de Seguridad Social*. Vol. 53, 1, 2000.
- JIMÉNEZ, A.: "La reforma de los sistemas públicos de pensiones en América Latina". *Ekonomiaz*, n° 42, 1999.
- LUSTIG, N.: "Pobreza y Desigualdad: un desafío que perdura", *Revista de la CEPAL*, n° extraordinario, 1998.
- OISS: "Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos", 1999.
- ONU: "Panorama Social de América Latina", 1996.
- RAMOS, J.: "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 62. 1997
- Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social*. Monográfico n° 4/1998: "Las reformas de los sistemas de pensiones".
- THORP, R.: *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID-UE. Washington, 1998.



Gustavo Penna
Escola Guinard
Localización: Belo Horizonte,
Brasil
1990/1995

Otros temas:

- 99** Políticas públicas y la globalización económica
RICARDO FRENCH-DAVIS
- 115** Crecimiento y desarrollo sostenible:
una visión crítica
DANIEL SOTELSEK
- 133** La relación entre la Unión Europea y América Latina:
¿Una asociación estratégica?
WOLF GRABENDORFF

Políticas públicas y la globalización económica

RICARDO FFRENCH-DAVIS

Asesor Regional Principal de la Comisión Económica para América Latina y Caribe

Las repercusiones económicas asociadas al fenómeno de la globalización –también denominada integración mundial, aldea global, desaparición de fronteras o el fin de la historia– pueden abordarse profundizando en tres aspectos fundamentales para las relaciones económicas internacionales: el comercio de bienes y servicios, las finanzas y la innovación tecnológica.

La globalización, en el sentido de profundización de las corrientes comerciales, de inversión y tecnológicas, ha contribuido a la modernización de los sectores exportadores. El comercio de bienes y servicios y la inversión extranjera crecen rápido. Los países de crecimiento más acelerado, en los años recientes, han tenido un dinámico desarrollo exportador.

Pero, saltar de ahí a la conclusión de “fin de la geografía” es errado y riesgoso. La globalización es intensa, pero parcial, heterogénea y desbalanceada; excesiva en algunos aspectos e insuficiente en otras. El comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED) aún son notablemente menores que el comercio interno y la inversión nacional en el mundo, y en América Latina. Por ejemplo, en el mundo, la IED es entre el 6% y el 10% de la inversión total anual, y las exportaciones sólo cubren entre 15% a 20% de la producción mundial (en EE UU es 10%).

En consecuencia, es ciertamente efectivo que los países de América Latina (PALs) deben seguir promoviendo el intercambio, pero no es una panacea para todo, representa sólo una fracción de la actividad económica, no está exento de costos y no hay un sendero único. Por ello es que reviste tanta importancia el rol de las políticas nacionales y los esfuerzos de integración nacional y regional: no ha llegado el “fin de la geografía”. El carácter y especificidad de las políticas nacionales que se

apliquen tienen implicancias muy relevantes para la vida de los pueblos: estamos muy lejos del "fin de la historia", pues no hay una forma única de hacer las cosas en la economía y lo social. Ejemplos de camino distinto, más funcionales para un desarrollo sostenible, cada uno en su dimensión, son los esfuerzos de "crecimiento con equidad" y los avances en Mercosur y en otros procesos de cooperación intralatinamericanos.

En consecuencia, la globalización no es un dato, sino que se hace; esto es, se construye con la acción humana, y parte de ella son las políticas públicas. Paradójicamente, en esta época de globalización, rasgos esenciales para una gobernabilidad mundial más integral y balanceada, se han debilitado. Por ejemplo, los esfuerzos de apoyo de las naciones ricas a las en desarrollo son hoy más débiles, cuando la necesidad es mayor. Los flujos de capitales especulativos se mueven hoy con una supervisión prudencial más deficiente en relación a las necesidades que plantea la enorme expansión de los capitales volátiles. El desafío de más se enfrenta con menos al nivel internacional. Ello deja una significativa necesidad de acción más efectiva al nivel nacional y al nivel regional.

EL COMERCIO MUNDIAL

Desde finales de la II Guerra Mundial se registra una fuerte tendencia hacia un crecimiento del comercio internacional más intenso que el aumento del producto interno bruto (PIB) del conjunto de los países. Entre mediados de los años cuarenta y fines de los noventa, la expansión del comercio exterior duplicó la tasa anual de crecimiento del PIB mundial. Esta tendencia fue favorecida por la presencia del GATT y, posteriormente, por las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Así, el mercado externo creció más rápido en el conjunto del mundo, tanto en los países desarrollados como en las regiones en desarrollo. La expansión comercial fue particularmente significativa en manufacturas (*véase el cuadro 1*).

Entre las naciones en desarrollo, el intercambio aumentó muy fuertemente en el Este Asiático (principalmente en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y HongKong). También se observa un ostensible crecimiento en América Latina en los años más recientes, donde la participación de las exportaciones en el PIB (a precios constantes de 1990) se elevó de 10% a 23% entre 1980 y 1998.

Sin embargo, en los últimos 25 años los precios de los productos de exportación de América Latina se deterioraron por la mayor velocidad con que creció la oferta en comparación con la demanda. Por esta razón, es clave que los aumentos de la

CUADRO 1
La "globalización": hechos estilizados, 1983-98

	Comercio mundial (b)			Participación de los PED en		
	Producción mundial (a) 1983 = 100	Total 1983 = 100	Manufacturas 1983 = 100	IED mundial (c) 1983 = 100	Exportaciones de manufacturas %	IED mundial (d) %
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	13.1	24.2
1984	103.8	107.5	111.5	116.3	12.7	20.8
1985	107.5	111.9	116.4	116.4	12.0	23.6
1986	111.3	116.4	123.0	170.7	13.1	14.7
1987	113.8	123.9	131.1	255.8	14.7	11.6
1988	118.8	132.8	142.6	283.2	15.6	15.7
1989	122.5	141.8	154.1	337.3	18.2	14.7
1990	125.0	149.3	163.9	324.5	17.9	14.8
1991	123.8	155.2	170.5	253.7	19.6	26.2
1992	125.0	162.7	177.0	274.3	20.8	28.6
1993	127.5	167.1	183.6	362.3	23.8	35.9
1994	131.3	185.0	206.6	388.1	25.7	39.9
1995	133.9	201.7	225.2	494.8	25.2	32.3
1996	137.3	213.7	238.7	640.5	25.2	37.7
1997	142.9	235.1	266.2	734.6	26.0	37.2
1998	146.5	244.5	275.5	1078.8	25.5	25.8

Fuente: OMC, *Informe Anual* (varios n.º); UN, *World Investment Report* (varios n.º); UN, *World Economic and Social Survey* (varios n.º)

(a) PIB mundial real

(b) Volumen de exportaciones de bienes

(c) Flujos de entrada de inversión extranjera directa en dólares, deflactados por el índice de valor unitario de las importaciones

(d) Calculado en base a los flujos de entrada

oferta de productos exportables se reorienta hacia mercados no saturados y de mayor valor agregado, como lo hicieron los países del Este Asiático.¹ Los países de América Latina (PALs), en cambio, han carecido de la rapidez y flexibilidad necesaria, a pesar de que en los últimos años se han ido cambiando las estructuras productivas. De ahí que los precios de exportación en esta región hayan evolucionado tan desfavorablemente en los años ochenta y noventa. Los avances en Mercosur y reformas más pragmáticas de las reformas más ideológicas ya hechas, en América Latina, sin duda ayudarán a mejorar esa situación de deficiente inserción en los mercados externos.²

Los datos presentados en el *cuadro 1*, ilustran la situación actual: Estados Unidos y Japón están exportando en bienes y servicios el equivalente al 10 ó 12% de su PIB, Alemania 27%, Corea 38% y Chile 28%. En promedio, el mundo exporta el 25% de todo lo que se produce anualmente; si se considera el componente importado que tienen las exportaciones, la cifra en términos de valores agregados, que es la

CUADRO 2
Producto, exportaciones e inversión, 1998

	PNB (a)	Participación en el PIB (b)	
		Exportaciones	Inversión
Mundo	28.862	25	20
Estados Unidos	7.921	12	18
Reino Unido	1.264	29	16
Alemania	2.123	27	21
Francia	1.466	24	17
Japón	4.090	10(c)	30(c)
Corea	370	38	35
Chile	71	28	27

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report, 1999/2000*.
 (a) Producto Nacional Bruto, en miles de millones de US\$, de 1998
 (b) Porcentajes
 (c) Corresponde a 1997

manera como se calculan los PIB, sería cercana a 18-20%. Hay entonces alrededor de un 80% de la producción mundial que no se comercia internacionalmente.

Se ha especulado mucho con la incidencia de las innovaciones tecnológicas. Ellas son notables, en particular en los canales electrónicos. Sin embargo, una parte significativa, por ejemplo, del comercio electrónico es dentro de las fronteras nacionales. Aun así, a pesar de un crecimiento vertiginoso, representa fracciones muy reducidas del PIB. Por ejemplo, en el último semestre de 1999, el comercio electrónico minorista de los Estados Unidos cubrió sólo el 0,64% de las ventas minoristas del país (Departamento de Comercio, 2000).

En cuanto al quinto del PIB mundial que sí se comercia internacionalmente, el intercambio es más intenso con los mercados intrarregionales (*véase el cuadro 3*). Por ejemplo, en el caso de los europeos, que por lejos son los principales exportadores mundiales, pues quince naciones cubren 40% del intercambio mundial, el 63% de sus exportaciones va a países miembros de la misma Unión Europea. Asimismo, el comercio intranorteamericano (Estados Unidos, Canadá y México) representa la mitad de sus exportaciones totales; en América Latina, que está más atrasada en el desarrollo de las relaciones económicas regionales, sólo el 25% de su comercio es intralatinoamericano. Sin embargo, estuvo creciendo aceleradamente en el decenio recién pasado, estimulado, en parte, por los numerosos acuerdos comerciales en proceso. El más dinámico ha sido el de Mercosur.

CUADRO 3
Exportaciones mundiales según destino, 1990-98 (porcentajes)

	1990	1996	1997	1998
América del Norte (a)	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-América del Norte	42.6	47.3	48.8	51.3
Extra-América del Norte	57.4	52.7	51.2	48.7
Unión Europea (b)	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-Unión Europea	59.6	62.4	61.4	62.7
Extra-Unión Europea	40.4	37.6	38.6	37.3
América Latina (c)	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-América Latina	13.9	22.7	24.4	24.5
Extra-América Latina	86.1	77.3	75.6	75.5

Fuente: CEPALy OMC, *Informe Anual 1999*

(a) Incluye Canadá, Estados Unidos y México.

(b) En 1990 se incluyen 12 países; desde 1996 se incluyen 15 países.

(c) Incluye la ALADI, el MCCA, Barbados, Guyana, Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago.

Entonces, es evidente que la geografía es un aspecto relevante en la determinación del comercio. Hay un espacio natural para comerciar con los países vecinos, de ahí la importancia del Mercosur y las posibilidades de integración con los países del Grupo Andino y el resto de los PALs. Este espacio, sin duda, contribuye al estímulo a las exportaciones y a que éstas aporten más al desarrollo nacional, ya que las exportaciones intralatinoamericanas son mucho más intensivas en valor agregado e innovación tecnológica que las de la región hacia Estados Unidos, Europa o Japón (*véase CEPAL, 1998, cap. III*).

Así las exportaciones intralatinoamericanas son más generadoras de desarrollo económico y social. Contribuyen mejor, entonces, a lo que se denomina “desarrollo endógeno”, es decir aquel que va emergiendo al interior de las economías nacionales, con las consiguientes mayores potencialidades y sustentabilidad para el futuro.

Hay que señalar que la capacidad de aprovechar los beneficios del comercio internacional depende en mucho de la disponibilidad oportuna de recursos físicos y humanos en las respectivas economías, y de las políticas económicas que se adopten.

Los países del Este Asiático se encontraron con un ambiente internacional con poca competencia y gozaron de mucha autonomía para definir sus políticas económicas en los sesenta o setenta. Aplicaron políticas promotoras de exportaciones

notablemente selectivas, en cierto sentido intervencionistas. Fueron políticas inteligentes ya que no otorgaron subsidios sin exigir nada a cambio. Por el contrario, concedieron incentivos sujetos a rendimientos, que obligaban a los que los recibían a generar capacidad productiva y a hacerse competitivos internacionalmente en plazos razonables. Eran subsidios e incentivos condicionados, los cuales eran utilizados para promover ciertos sectores y actividades. Se trataba entonces de mercados orientados y regulados, principalmente entre mediados de los años sesenta y fines de los ochenta.

La experiencia de América Latina ha sido muy diferente. El resultado en cuanto al volumen de las exportaciones ha sido satisfactorio, pero su calidad y su diversificación han sido deficientes. Como se señaló, a diferencia de los países del Este Asiático, los precios de las exportaciones latinoamericanas han decrecido tempranamente en el tiempo. Por otra parte, el desarrollo exportador se ha transmitido muy débilmente a los mercados internos. El *cuadro 4* muestra las relaciones entre crecimiento de las exportaciones y crecimiento del producto interno bruto de la región y de algunos países dentro de ella, y el de los países este-asiáticos. El desempeño de las exportaciones latinoamericanas es deficiente en cuanto a su calidad y contribución al desarrollo productivo, en tanto que el de Asia Oriental fue notable hasta la crisis de 1997. Es el contraste del pragmatismo versus el ideologismo en el diseño de las reformas.

En consecuencia, la tarea actual es abrirse espacios para una mejor inserción en el comercio mundial. Para ello debe invertirse en la gente y desarrollarse los mercados “incompletos”. Justamente, uno de los mayores desafíos para lograr un desarrollo sostenible y con equidad es generar o complementar mercados efectivos donde antes no existían. El enfoque neoliberal supone que esos mercados surgen rápido y espontáneamente con la liberalización. La realidad es muy diferente. Por ello, el Estado debe efectuar esfuerzos sistemáticos para completar o crear esos mercados. Por ejemplo, invertir fuertemente en educación y generar canales de capacitación laboral, estimular la innovación tecnológica, y generar y fortalecer los mercados de capitales de largo plazo, mejorando el acceso a proyectos de empresas “sin historia” y de las PYMEs. Asimismo, es determinante crear un ambiente macroeconómico estable³.

LAS FINANZAS INTERNACIONALES

El mercado internacional de capitales, que había desaparecido con la crisis del año 30, renace lentamente después de la II Guerra Mundial, con el apoyo de la inversión extranjera directa (IED) y los acuerdos de Bretton Woods y la creación de los

CUADRO 4
Crecimiento del PIB y de las exportaciones, 1970-98 (a)

Tasa de variación promedio anual, en US\$ de 1980 (b)

	1970-80 (c)		1980-98	
	PIB	Exportaciones	PIB	Exportaciones
América Latina (d)	5.6	2.2	2.2	7.1
América Latina (excluida Venezuela)	6.0	6.4	2.3	7.5
Argentina	2.8	2.1	2.1	6.9
Chile	2.5	7.4	4.8	8.1
México	6.7	10.2	2.4	10.7
Todo el mundo	3.7	5.1	2.8	5.7
Estados Unidos	2.8	6.2	3.0	6.2
Este Asiático				
Primera tanda (e)	9.3	14.1	7.9 (g)	13.7(g)
Segunda tanda (f)	7.5	8.2	7.0 (g)	12.7 (g)

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales; Banco Mundial, *World Tables 1995*; OCDE, *World Economic Outlook*, mayo 1996; y CEPAL, *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1998.

(a) Corresponde a las exportaciones de bienes y servicios

(b) Para los países que no pertenecen a América Latina las cifras fueron calculadas en US\$ de 1987

(c) Para los países del Este Asiático el período es 1965-80

(d) Incluye 19 países

(e) Comprende a la República de Corea, Hong Kong y Singapur

(f) Comprende a Indonesia, Malasia y Tailandia

(g) Comprende 1980-95

organismos multilaterales.⁴ Aunque en ciertas ocasiones puede discreparse de las orientaciones que han tomado estas instituciones, debe reconocerse que han jugado un rol importante en el desarrollo de los países; y su papel ha sido crucial en las situaciones de crisis. Por eso es que las propuestas de ideólogos como Milton Friedman de suprimir el FMI son profundamente dañinas. La globalización requiere más y no menos institucionalidad internacional, pero con orientaciones profundamente reformadas; sus tendencias tan ideologizadas deben ser reemplazadas por enfoques más pragmáticos.

A partir de los años sesenta, comenzaron a desarrollarse muy intensamente los créditos bancarios internacionales. Luego vino la crisis de la deuda en los años 1981-82 y un mercado de capitales privados totalmente comprimido por casi un decenio, desapareciendo en la práctica esas fuentes de financiamiento externo. En este período, América Latina se convirtió abruptamente, de manera forzada, en exportadora neta de recursos hacia el exterior. Esta situación se revirtió en los años noventa al originarse cambios en los mercados internacionales, especialmente en los Estados Unidos.⁵

En América Latina, al inicio de los años noventa se produjo una recuperación muy significativa del financiamiento externo privado, en exceso de lo que la región podía absorber sin generar desequilibrios importantes. De este modo, América Latina pasó de una excesiva escasez a una excesiva abundancia.

Un componente muy significativo de estos movimientos de capitales internacionales lo constituyen los flujos financieros. En América Latina, de cada cuatro dólares que entraron en el cuatrienio 1991-94 sólo uno fue IED. La mayoría correspondió a movimientos de capitales financieros de corto plazo, –créditos financieros, depósitos bancarios en moneda extranjera, compra de acciones existentes, bonos de corto plazo–, que son más volátiles dado su carácter especulativo. Con la crisis de México, en 1995, los flujos volátiles emigraron no sólo desde México, sino también desde toda la región (*véase Ffrench-Davis, 1999, cap. X*).

En 1998 el flujo total de IED de todo el mundo países alcanzó a cerca de 640 mil millones de dólares anuales frente a 29 billones de producto mundial. Resulta entonces, que estos flujos de recursos por concepto de IED alcanzarían sólo a 2,2% del PIB mundial. Como cerca del 20% de ese producto se destina a inversión, entonces, sólo un décimo de esta cifra era realizado por IED. Estas variables están en veloz evolución. La IED está expandiéndose notablemente más rápido que el PIB mundial, y que el comercio internacional. Por otra parte, las cifras de IED omiten algunos flujos de financiamiento asociadas a sus proyectos de inversión, pero incluyen crecientes compras de activos existentes, en procesos de fusiones y adquisiciones. Con todo, entonces, algo así como el 90% de la inversión interna total es de origen nacional. Esta es la realidad de la economía mundial.

En el caso de los países en desarrollo, los antecedentes oficiales sobre la participación media de la IED en su inversión interna total fue de un 7% en 1995-98. En 1994, en América Latina se invirtieron en total (incluyendo la extranjera y la nacional pública y privada) alrededor de 300 mil millones de dólares, de los cuales 30 mil millones correspondieron a IED, lo que da un porcentaje parecido al del promedio mundial. Luego de la crisis de México en 1994, los flujos especulativos hacia la región se frenaron transitoriamente (y se redirigieron hacia el este y sudeste asiático). En tanto, la IED continuó con su tendencia ascendente. Con ello, se elevó a más de la mitad del flujo neto de capitales hacia la región en 1996-98; ello incluye cerca de un 40% por concepto de adquisiciones de empresas públicas y privadas, cifra que ha sido particularmente elevada durante el contagio de la crisis asiática hacia América Latina.

La otra mitad de los flujos corresponde principalmente a inversiones financieras, de alta volatilidad. De hecho, entonces, una parte apreciable del financiamiento externo recibido por los PALs no llega directamente a la inversión productiva. Por el contrario, llega a los mercados financieros y de ahí puede derivar a inversión o a consumo, dependiendo del ambiente que haya en la economía nacional y de las políticas que se apliquen. Por ejemplo, entre 1990 y 1994 el tipo de cambio se apreció mucho más en México y Argentina que en Chile. Esto se explica por la mayor permisividad del mercado de capitales de aquellos dos países, los enormes ingresos de capitales de corto plazo, garantías y evaluaciones insuficientes de los bancos al otorgar préstamos, y la relativa debilidad de las superintendencias y de la regulación prudencial, observadas en esos países.

Esta situación conduce a que los recursos que provienen del exterior, en vez de canalizarse hacia la inversión se canalicen crecientemente hacia el consumo, en particular de productos importados, que se financian con “las platas de otros”. Eso siempre resulta preludio de crisis de balanza de pagos y dolorosos ajustes recesivos. Se genera así un gasto que no produce empleo ni producto nacional sostenibles, y se acumula endeudamiento sin que haya aumentado correspondientemente la capacidad productiva. Las tasas de ahorro nacional se ven afectadas fuertemente por este fenómeno. En efecto, mientras en México y Argentina ésta decreció en el período 1990-94, en Chile subió significativamente. De hecho, las tasas de ahorro y de inversión de Chile desde 1993 y hasta 1998 han sido las más altas de su historia, después de que en el período de la dictadura, con la excepción de dos años (1981 y 1989), tuvo tasas notablemente deficientes.

El contraste entre el desempeño de Chile y el de Argentina y México, se debe a que en estos dos países los capitales que ingresaron fueron fundamentalmente flujos financieros de corto plazo y en cantidades más excesivas. En Chile, en cambio, la IED es la parte mayoritaria de los ingresos externos, porque las autoridades económicas (Banco Central y Ministerio de Hacienda) han aplicado restricciones al ingreso de flujos financieros y de corto plazo, y el volumen global de flujos a Chile se mantuvo en montos manejables gracias a las políticas activas que acertadamente aplicaron el gobierno y el Banco Central de Chile.⁶

Es esencial, por tanto, saber cómo enfrentar la afluencia de capitales externos. Los efectos dependen crucialmente de la naturaleza de estos flujos. Si llegan en calidad de IED a crear nuevas capacidades productivas (no a comprar lo existente, sino a ampliar la capacidad) es muy distinto a cuando ingresan como depósitos bancarios en dólares o a comprar acciones existentes en la Bolsa y presionan por reava-

luaciones en el mercado cambiario, desestimulando la inversión productiva interna e incentivando el consumo importado. Estos aspectos son muy claves para entender en qué ambiente económico se está y hacia dónde se está empujando a la economía.

Los mercados de capitales de corto plazo de muchos países, incluidos los de América Latina, se han interconectado más intensamente que los mercados productivos. En materia de movimiento de capitales financieros, son montos gigantescos que entran y salen, lo cual crea problemas tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo, en particular si no adoptan medidas eficaces para defenderse constructivamente. En Chile, por ejemplo, en algunos meses de 1990 y 1991 entraron capitales financieros en montos muy elevados, lo que le creó un serio problema en su mercado de capitales y en su mercado cambiario. Esto a su vez indujo a las autoridades a regular, restringir y establecer impuestos sobre ciertos flujos financieros desde 1991.

Las implicancias de todo esto es que no hay una globalización uniforme y sus efectos sobre países y sectores tienden a ser muy heterogéneos. Las heterogeneidades que existen no son las más favorables para el desarrollo y la equidad. Por el contrario, son las más desfavorables, debido a que los altibajos que generan los movimientos de capitales de corto plazo tienden a estar sesgados contra el mundo de la producción, contra la innovación tecnológica y contra la equidad. Los pobres y las empresas productivas no pueden correr, en los períodos de auge, a la velocidad de los que tienen buen acceso a los mercados financieros especulativos, y tampoco tienen la capacidad para enfrentar adecuadamente los períodos de contracción. Son bien conocidas las fuertes concentraciones del ingreso y las innumerables quiebras que se han producido, en el mundo y en América Latina, en los períodos de ajuste recesivo que con frecuencia han seguido a períodos de bonanza, acompañados de booms crediticios, expansión del consumo importado, y alzas de precios bursátiles, en una expansión no sostenible. El "efecto tequila" y la crisis asiática y su contagio a América Latina son ejemplos evidentes.

LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Los últimos 15 años han sido de gran innovación tecnológica en el mundo, la cual ha sido especialmente notable en ámbitos como las comunicaciones, la informática y la electrónica. Indudablemente, estas innovaciones han permitido mejorar los procesos productivos, reforzando al factor tecnológico, uno de los ingredientes básicos para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, ha fortalecido el rol de los servicios.

¿Qué ha pasado en los dos últimos decenios con el crecimiento económico mundial? Paradójicamente, el mundo está creciendo más lentamente. La tasa de crecimiento promedio ha bajado de 4% anual en el período 1965-80 a menos de 3% en 1980-98.

Esto de ninguna manera significa que el progreso tecnológico no haya sido funcional al crecimiento, sino que los factores productivos (capital, trabajo, tecnología), no se pueden combinar en forma arbitraria y operar armónicamente. Hay que satisfacer requisitos de calidad y proporción. El problema es que en forma significativa la innovación tecnológica no se puede incorporar por sí sola. Mucho de ella es “tecnología incorporada” en los equipos y maquinarias y en la capacidad de la gente. Entonces se necesita una mayor inversión productiva, física y humana, para poder incorporar el desarrollo tecnológico y mejorar así la productividad nacional.

De otro lado, una elevada tasa de progreso técnico requiere de una mano de obra flexible y crecientemente calificada para evitar así el llamado “desempleo tecnológico”, donde la dinámica de los procesos innovativos desplaza a los trabajadores y empresas que no pueden adaptarse a las exigencias de las nuevas tecnologías. En este contexto, la desigualdad en las capacidades adquiridas por los trabajadores ha dado lugar a una estructura salarial donde ha aumentado persistentemente la brecha entre los salarios bajos y los altos a nivel mundial. Así se revirtió la tendencia progresiva que prevaleció en los tres primeros decenios de la posguerra mundial.

Para superar esta situación, es indispensable aumentar la inversión, física y en la gente, para así poder absorber más adecuadamente la mejor tecnología disponible en el mundo. En ese sentido, un aspecto crucial es la recalificación de la mano de obra y un mayor entrenamiento sistemático de los trabajadores durante sus 40 años de vida laboral. Esto requiere un gran esfuerzo educacional, como el realizado en países como Alemania, Japón y el Este Asiático.⁷ De ahí la importancia de la reforma educacional, y también de redoblar los esfuerzos de capacitación laboral.

Sin embargo, la tendencia mundial reciente es hacia la reducción de la inversión. En efecto, en Estados Unidos y Gran Bretaña por ejemplo, la formación bruta de capital apenas representó alrededor del 16% del producto en varios de los últimos años, cifra muy pequeña en comparación con las alcanzadas en las décadas del 60 y 70. Incluso, en los Estados Unidos, según datos del Banco Mundial, su tasa de ahorro ha bajado desde 19,7% en 1960-79, a 17,4% en los años ochenta y a 15,9% en 1990-98. Paradójicamente, ha logrado sostener su nivel de gasto con un

ingreso de capitales externos que excede los US\$300 mil millones anuales, un tercio de los cuales procede de Japón y otros territorios asiáticos.

Los deterioros de la inversión productiva y del ahorro corresponden a un fenómeno que está muy relacionado, por una parte, con el deterioro de la eficacia de las políticas macroeconómicas en los tres o cuatro últimos quinquenios y, por otra, con la naturaleza de las innovaciones en los mercados de capitales, pues han aumentado de manera vertiginosa la velocidad con que ciertos capitales (principalmente los especulativos) pueden trasladarse de un país a otro.

Así, se observa una tendencia declinante en la inversión productiva junto con un aumento espectacular de los movimientos de capitales internacionales. Esto se debe a que una proporción largamente mayoritaria de estos recursos no se vincula a la inversión productiva, sino que tienen un carácter meramente especulativo. Estos movimientos están asociados y motivados por las expectativas sobre diferencias en las tasas de interés, los tipos de cambio y las cotizaciones de bolsa de los distintos países.

De lo anterior se desprende que en el mundo hay mucho incentivo para obtener ganancias vía la especulación y no a través del mejoramiento de la productividad. Hay muchos agentes económicos dedicados a realizar ganancias de capital pero no de productividad. Esta sería una razón principal del debilitamiento de la inversión productiva.

En este contexto, los coeficientes de inversión son notablemente bajos en América Latina. En la segunda mitad de los años setenta la región estaba invirtiendo el 24% del PIB (cifra superior al promedio mundial), mientras que en los ochenta la tasa de inversión bajó significativamente, alcanzando un promedio anual de 16,8%. En 1994 ésta se elevó a 18,8% para luego volver a bajar a 18,3% en 1995-97, lo que se explica por el espectacular descenso de la inversión ocurrido en México y Argentina como consecuencia de la crisis mexicana de diciembre de 1994 y el llamado "efecto Tequila". La inestabilidad, que trae aparejada una apertura financiera excesiva y prematura, resulta muy dañina para el desarrollo productivo y para la equidad.

IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La globalización económica ha ganado terreno significativamente. Pero, como lo hemos demostrado en este artículo, la mayor parte de las decisiones sobre producción y empleo y del acontecer diario de nuestros países aun se desenvuelve

dentro de las fronteras nacionales. En consecuencia, condicionar lo esencial de las políticas públicas a las consecuencias que involucren en la dimensión meramente externa o financiera, puede constituir un gravísimo error político y económico.

Los resultados obtenidos en el ámbito financiero constituyen un ejemplo muy ilustrativo. Ellos tienen que ver con el tipo de instituciones que se han ido creando y con la forma cómo se diseñan las políticas macroeconómicas. La calidad y pragmatismo de estas políticas se han debilitado en los países más desarrollados, mientras que en muchos países latinoamericanos los espacios de maniobra se han ido limitando para concentrarse excesivamente en un instrumento predominante que es la tasa de interés.

Es adecuado e imprescindible utilizar la tasa de interés como instrumento pero cuando es el principal y casi único suele involucrar fluctuaciones muy fuertes. Esto beneficia a algunos que ganan a costa de otros. Y los que pierden son los sectores de más bajos ingresos y los que están vinculados a la actividad productiva. Fluctuaciones pronunciadas de la demanda total, de las tasas de interés y del tipo de cambio dificultan la actividad empresarial. Hace difícil a los empresarios el cálculo de sus parámetros de referencia y generan demandas agregadas muy inestables. En tales circunstancias, el empresario experimenta una gran incertidumbre respecto de la situación de mercado que enfrentará una vez que haya ejecutado su proyecto de inversión. Este es un factor que desalienta muy fuertemente la inversión productiva, que es irreversible en la medida que queda inmovilizada. Está comprobada en diferentes estudios econométricos la gran sensibilidad de la inversión respecto de la inestabilidad cambiaria, de tasas de interés y de demanda agregada. El inversionista necesita asegurarse de que su producción va a encontrar unas condiciones de mercado razonables y no una economía altamente recesionada o con un tipo de cambio atrasado y unas tasas de interés demasiado elevadas.⁸

Un perfeccionamiento requiere dotar de mayor flexibilidad (expansiva y contractiva) a la política fiscal y aumentar la efectividad de la regulación de los flujos de capitales especulativos.

En lo referente al desarrollo del sector exportador, se deben tener en cuenta las interconexiones entre la innovación tecnológica, los mercados financieros y la actividad productiva. Las exportaciones no interesan per se, sino en la medida en que contribuyen al desarrollo productivo, de modo que haya mayor inversión y productividad, con plena utilización de la capacidad productiva que se crea y con generación de empleo productivo. En todos los países de la región, una expansión

dinámica de las exportaciones no tradicionales de bienes y servicios, puede contribuir eficazmente a esos objetivos. De esta manera, la gente puede acceder efectivamente a trabajos de mayor calidad, salarios y rentas más altos, con el consiguiente aumento de su bienestar.

Además, como ya se señaló, las exportaciones sólo representan el 15 a 20% de la producción mundial, haciéndose necesario poner atención en el 80-85% restante que se produce y consume localmente. Por lo tanto, no sólo interesa promover la inversión en la producción exportable, sino también en el resto de sectores, y acrecentar las interrelaciones entre las producciones para los mercados externos e internos. La importancia de esto es clara en la experiencia coreana. En efecto, si Corea creció alrededor de 8% anual durante los últimos 30 años (dinamismo sólo interrumpido en 1997-98) y las exportaciones lo hicieron en 17%, el resto de sectores crecieron cerca de 6%. En cambio, en la experiencia menos exitosa de otros países, mientras el sector exportador crecía, los otros sectores se contraían o permanecían aletargados.

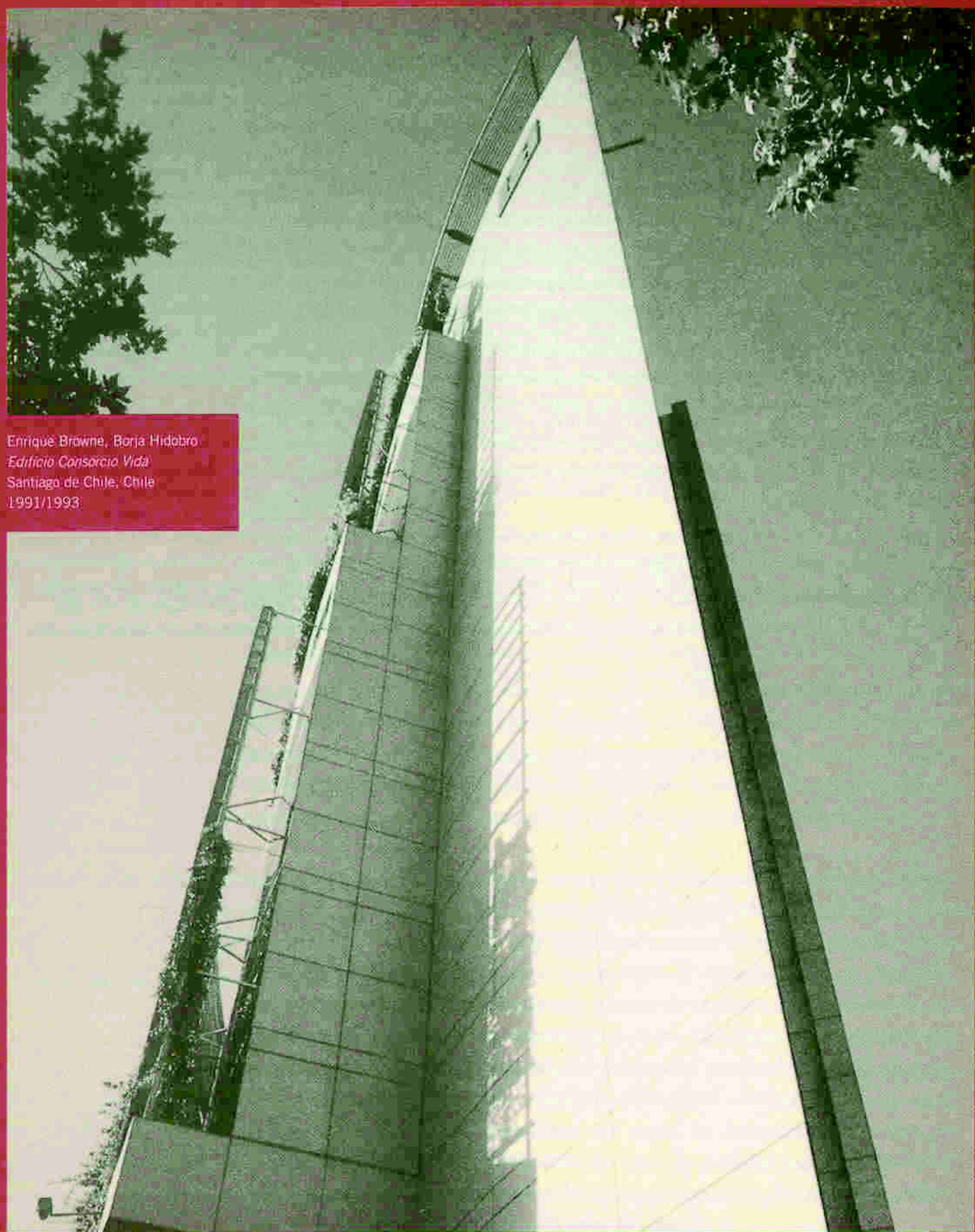
Lo que se busca es que las exportaciones se expandan arrastrando tras de sí al resto de la economía. Esto es esencial para que el conjunto de la población sea partícipe del crecimiento económico y de una mayor equidad.

En conclusión, es esencial buscar una inserción más dinámica y diversificada en el comercio mundial, y aumentar nuestra capacidad de incorporar tecnología a través de políticas mesoeconómicas (inversión en infraestructura, educación, capacitación laboral, apoyo a la innovación tecnológica y de gestión, desarrollo del segmento de largo plazo del mercado de capitales y acceso de la PYME, etc.).

Las tareas son múltiples, pues el camino hacia el desarrollo económico es largo y difícil. La globalización con su heterogeneidad plantea el desafío de aprovecharla y orientarla. Y un elemento muy importante en este sentido es el aspecto financiero. En particular, lo referente al movimiento de capitales de corto plazo con el exterior y la organización del mercado interno de capitales. Se debe tener la capacidad necesaria para canalizar esos recursos en las cantidades y composición apropiadas, consistentes con la capacidad de "digestión" nacional. Ello exige una regulación adecuada, que concilie relaciones financieras externas activas con equilibrios macroeconómicos sostenibles, tal como lo demostró la positiva pero perfectible experiencia de Chile con una serie de medidas para desalentar el ingreso de capitales especulativos o volátiles desde el exterior. Sus efectos positivos se constataron, en especial, durante la crisis del tequila. •

NOTAS

1. En los años noventa se observa cierta "latinoamericanización" de países asiáticos, que ofertan en exceso rubros como los electrónicos, registrándose hacia mediados de este decenio un deterioro de las condiciones de venta de esos productos.
2. El tema lo desarrollamos en detalle en el reciente libro para *Reformar las reformas*. Véase Ffrench-Davis (1999).
3. Una de las deficiencias de las políticas macroeconómicas en el mundo actual es la excesiva inestabilidad provocada principalmente por la aplicación de recetas neoliberales simplistas, que facilitan atrasos excesivos del tipo de cambio, endeudamientos externos insostenibles, y expansión de carteras bancarias riesgosas. En definitiva, tienden a favorecer las ganancias especulativas (a expensas del resto de la economía) por sobre las de productividad (que favorecen al conjunto). Véanse CEPAL (1998 caps. X y XI) y Ffrench-Davis (1999).
4. Como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo.
5. Véase un examen sistemático del origen y causas del financiamiento externo en los años noventa en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (1995).
6. Véase Ffrench-Davis, Agosin y Udhoff, "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (1995).
7. La actual crisis asiática tiende a opacar el notable desempeño anterior de países como la República de Corea. Los salarios reales, por ejemplo, se elevaron más de 8% anual en el curso de tres decenios. En Chile, recién en 1992 se superó la remuneración real promedio alcanzada en 1970.
8. Un análisis de seis PALs (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú) se desarrolla en Ffrench-Davis y Reisen (1998). Ahí se documenta la fuerte influencia que el entorno macroeconómico genera para la inversión productiva. En general, el estilo neoliberal de hacer macroeconomía ha sido desestimulante para la inversión productiva. Un indicador sugerente es que en tres casos importantes de experimentos neoliberales –en los Estados Unidos, Inglaterra y Chile– la tasa de inversión decreció. En los dos primeros países la tasa fue menor en los años ochenta que en los sesenta y en los setenta. Por su parte, Chile tuvo una tasa de inversión más baja que en los sesenta, tanto en los ochenta como en los setenta.



Enrique Browne, Borja Huidobro
Edificio Consorcio Vida
Santiago de Chile, Chile
1991/1993

Crecimiento y desarrollo sostenible: una visión crítica*

DANIEL F. SOTELSEK

Profesor de Fundamentos del Análisis Económico, Universidad de Alcalá

*La versión final de este artículo ha sido corregida durante mi estancia en el IGA de la Universidad de Davis (California). Expreso mi agradecimiento al personal del instituto por su valiosa colaboración.

INTRODUCCIÓN

Desde hace 150 años o quizás mucho antes, uno de los temas preferidos por la profesión ha sido el crecimiento económico. Con sus períodos de auge y depresión, como casi todo en economía, la idea básica sobre el crecimiento económico no ha sufrido alteraciones importantes y su objetivo sigue siendo el mismo: aumentar, de la manera más rápida posible y al menor coste, la cantidad de bienes y servicios disponibles para la sociedad.

Durante la década de los setenta, después de un período donde la teoría del desarrollo desplazó a la teoría del crecimiento la discusión se centró en torno a los límites del proceso de crecimiento económico. La propuesta del *Club de Roma* fue recibida con cierta precaución por algunos economistas que insistían en la posibilidad de un proceso expansivo de crecimiento económico. Este antecedente fue madurando y se consolidó en un concepto denominado desarrollo sostenible (DS), el cual también ha tenido una evolución teórica muy importante.¹

Por último, en esa época, la teoría pura del comercio internacional (muy ligada a la teoría del crecimiento y del desarrollo) también iniciaba un proceso intenso de revisión y reformulación que terminaría por consolidar lo que se ha dado en llamar la nueva teoría del comercio internacional.

El objeto principal de este artículo es explicar las razones por las que el concepto de desarrollo sostenible debe ser revisado. Para ello, resulta necesario analizar en

1. The World Commission on Environment and Development (1987).

profundidad el componente vinculado a la equidad intergeneracional e incluir de forma integrada el componente intrageneracional.

La primera parte del trabajo describe, de forma resumida, la evolución la teoría del crecimiento y del comercio internacional. En ambos casos, se puede constatar que la exclusión de determinadas variables relevantes, o la utilización de algunos supuestos restrictivos, hicieron que fuese la evidencia empírica la que demostrara años más tarde el error de omitir elementos esenciales de sobra conocidos. Esto explica que las nuevas teoría del crecimiento y del comercio internacional incluyan, en gran medida, aquello que ya se sabía con anterioridad.

En la segunda parte, se revisa el concepto de DS analizando las variables vinculadas a la equidad intergeneracional e incorporando el componente intrageneracional en la definición del concepto de DS.

LA TEORÍA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

En general, las teorías sobre el crecimiento económico intentan explicar cuestiones referidas al origen o las causas del crecimiento económico; a las formas o estrategias que permiten que un proceso de crecimiento continúe o se mantenga estable; y a la generalización de un nivel de bienestar similar para todos los países.

El modelo neoclásico tradicional (Solow-Swan) elaborado en los años 50, tenía como hipótesis de partida una función de producción neoclásica caracterizada por la existencia de sustituibilidad entre los factores de la producción, rendimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes de los factores de producción variables.

En la ecuación fundamental del modelo Solow-Swan (Sala-i-Martin, 1994) la acumulación del capital per cápita (γ_k) depende de la cantidad de ahorro per cápita disponible para la inversión (s) y de la tasa de depreciación más la tasa de crecimiento de la población ($\delta + n$).

La explicación sobre el comportamiento de esta economía es bastante conocida: a medida que se incrementa el stock de capital se genera un aumento de la producción, y como se ahorra una parte constante de ese producto, el capital sigue aumentando pero lo hace a una tasa decreciente, hasta que dicho aumento cubre exclusivamente la depreciación del capital y el incremento de la población. Alcanzado dicho nivel, el capital per cápita se estabiliza, y la economía alcanza un *estado estacionario* donde todas las variables crecen a una tasa constante.

Una de las implicaciones que interesa resaltar de este modelo, es la llamada *hipótesis de convergencia*: es decir todas las economías deberían alcanzar el mismo estado estacionario. En definitiva, mientras mayor sea el nivel de pobreza de un país, mayor debería ser su tasa de crecimiento para, de esa forma, alcanzar un nivel similar de estado estacionario.

Fue en la década de los ochenta, cuando aparecieron los primeros estudios empíricos que mostraban, en contra de lo postulado en los modelos neoclásicos, una falta de convergencia. Summers y Heston (1991) mostraron en un estudio para 130 países y con datos de 1960-1985 que no existía tal convergencia, ni siquiera una tendencia hacia la reducción de la dispersión de renta per cápita entre grupos de economías. Baumol (1986) había llevado a cabo estudios similares sobre crecimiento, convergencia y bienestar en los que había demostrado que la convergencia entre países y regiones no se cumplía. Para explicar tal divergencia surgió la *nueva teoría del crecimiento* (crecimiento endógeno).

La idea esencial fue considerar que la tasa de crecimiento en el estado estacionario podía ser positiva incluso cuando no creciera ninguna variable exógena: Sala-i-Martin muestra que se puede explicar el crecimiento del stock de capital per cápita en una economía determinada si se supone que el valor de los rendimientos a escala de los factores (β) es igual a la unidad.

En este sentido, parece claro que la *nueva teoría del crecimiento* había incluido una revalorización del papel de las economías de escala (β) para explicar la divergencia de crecimiento y bienestar entre los países. Ahora bien, esta forma de calcular el valor de (β) acercándolo a la unidad ¿era acaso desconocido en los primeros tiempos de la teoría del crecimiento neoclásica? ¿no se sabía que existían externalidades que generaban rendimientos crecientes a escala? En fin, cuestiones todas ellas que arrojan serias dudas sobre la explicación dada por Solow en 1956; la cual parecía justificar el proceso de convergencia entre los países más que argumentar porqué y cómo se producía el crecimiento económico.

Recientemente (años 90) han aparecido algunas ideas para explicar la ausencia de convergencia. El argumento era el siguiente: los modelos neoclásicos de crecimiento predicen la convergencia absoluta siempre y cuando las economías posean parámetros tecnológicos, preferencias e instituciones parecidas. Si este no es el caso y, no lo es para la mayor parte de la evidencia empírica acumulada, la convergencia absoluta no tiene porqué cumplirse, sino que cada economía llegaría a su propio estado estacionario y, en todo caso, la velocidad de convergen-

cia marcaría el ritmo de la tasa de crecimiento de esa economía. A esto último, autores como Barro, Sala-i-Martin, Romer, Mankiw, Weil denominaron con carácter general la *convergencia condicional o relativa*, la cual se podía medir a través de una ecuación de convergencia donde se estimaba la existencia de una relación negativa entre la tasa de crecimiento y la renta inicial una vez eliminado el resto de las variables relevantes. Se aceptaba de esta forma la hipótesis tradicional de convergencia, controlando los factores que podríamos llamar *estructurales o institucionales* (vector: X_{it}) (De la Fuente, 1994).

En este caso, la tasa de crecimiento converge a su estado estacionario en cada país. La renta a largo plazo no sólo depende de la renta inicial sino del vector de cada país: si éstas son muy distintas y fundamentales (estructurales) el grado de divergencia de la renta entre países aumenta, y si son diferentes pero no fundamentales (transitorias) en el largo plazo se lograría la convergencia.

Los estudios empíricos que incorporaban en las regresiones múltiples una serie de variables como el grado de democratización, la capacidad empresarial, el grado de apertura comercial etc., concluían de nuevo que el modelo neoclásico era consistente con la existencia de una convergencia condicional. Ahora bien, esta conclusión de los años 90 ya estaba presente en las teorías del desarrollo que insinuaban, hace 50 años, la existencia de externalidades y de problemas estructurales que impedían a los países subdesarrollados alcanzar a los desarrollados. Si bien es cierto que son de agradecer tanto la elegancia en la presentación como la exactitud en las mediciones, (evidencia empírica) es difícil escapar a la impresión de que la nueva teoría del crecimiento y la teoría de la convergencia condicional no han agregado mucho más al análisis económico a excepción de una estupenda formalización del problema (Bardhan, 1996).

LA TEORÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Algo parecido ha ocurrido con la teoría pura del comercio internacional. Al principio existía una preocupación marcada por entender los efectos del comercio internacional: se pensaba que el comercio en sí mismo era beneficioso para los países participantes, constituyendo un elemento importante a la hora de explicar su crecimiento.

Desde Ricardo hasta Heckscher-Ohlin, la preocupación central eran los patrones del comercio internacional. El principio que sustentaba el desarrollo de la teoría en sus primeros tiempos era el de las *ventajas comparativas*. Fue Ricardo quién elaboró el modelo básico que definía con claridad los patrones de comercio, justifi-

cando la existencia de ganancias en el libre cambio (Krugman y Obstfeld, 1995), tema que ya había sido abordado por algunas teorías del desarrollo.

Jones y Samuelson ampliaron el modelo ricardiano considerando la participación de dos o más factores de producción (uno móvil), y aún cuando la ventaja comparativa seguía operando, la comparación debía incluir la diferencia inicial en la dotación de factores a la hora de computar el bien con respecto al que se poseía una mayor productividad. Una versión algo distinta de este modelo era la presentada por Heckscher y Ohlin, quienes insistieron en completar la vieja idea de las ventajas comparativas.

En esta línea, como es de sobra conocido, Stolper y Samuelson² concluyeron que existía una tendencia hacia la igualación del precio de los factores (cuando el cambio de precios relativos como consecuencia del comercio llevaba a una igualación del precio de los bienes) afectando de manera decisiva la distribución de la renta entre los factores de producción.

El mensaje de la teoría era claro y ciertamente alentador, pero la evidencia empírica se encargaría de demostrar que ni el precio de los bienes ni mucho menos el de los factores tendían a igualarse. Por aquellos mismos años, algunas teorías del desarrollo ya reclamaban una revisión de los supuestos que habían permitido lanzar un mensaje optimista respecto a la liberalización del comercio. Sin embargo fue en los años ochenta (30 años más tarde), con el nacimiento de la nueva teoría del comercio internacional, cuando una revisión en profundidad se llevaría a cabo (Krugman, 1991).

Esta revisión modificó el supuesto de competencia perfecta, que impedía analizar la posibilidad de rendimientos crecientes a escala, la consecuencia acumulada de la experiencia y las ventajas transitorias de la innovación. El nuevo modelo operaba bajo la teoría de la competencia monopolística, pues el comercio parecía reflejar conveniencias temporales, que se derivan de la generación de economías de escala a la que todo país debería aspirar (Krugman y Obstfeld, 1995).

La evidencia de los últimos 30 años demostraría que la nueva forma de explicar parte del comercio internacional se apoyaba en un elemento de sobra conocido en las primeras teorías del comercio y el desarrollo: la ayuda gubernamental para

2. Stolper, W. y Samuelson, P. (1941). "Protection and Real Wages". *Review of Economic Studies*, 9 pp58-73.

obtener una porción mayor de la renta y un incremento en las economías externas. Sólo el supuesto de competencia perfecta justificaba la igualación del precio de los bienes y factores. En caso contrario, estaba claro que la igualación no se produciría y que el incentivo para lograr economías de escala era un buen camino para participar en el comercio internacional.

Es muy probable que de haber reflexionado en su momento sobre la validez de los supuestos de partida y la posible inclusión de algunas variables relevantes, que ya eran muy conocidas por la teoría del comercio internacional, la cuestión hubiese resultado esclarecida mucho antes, y las medidas de política económica y comercial aplicadas hubiesen sido más eficientes que las practicadas durante los años 60, 70 y 80.

EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Retomando la idea principal de este trabajo y teniendo en cuenta los antecedentes de la teoría del crecimiento y del comercio internacional vemos cómo, en el ámbito de la economía ambiental, y específicamente con el concepto de desarrollo sostenible (DS), se produce un hecho similar al centrar el análisis en los problemas relacionados con la *equidad intergeneracional*, es decir, en determinar qué nivel de bienestar gozarán las generaciones futuras a partir del nivel de bienestar que actualmente disfruta la sociedad. Esta forma de entender el DS deja de lado algunas variables explicativas que son fundamentales para entender el concepto de sostenibilidad de una manera mucho más integrada.

Se puede comenzar diciendo que el propio concepto de DS recoge una idea vaga y ambigua relacionada con las modas institucionales de nuestros días. Este término que reemplazó al concepto de *ecodesarrollo* propuesto por I. Sachs en los años 70 intentaba seguir con la tradición original explicando y proponiendo alternativas a la ya conocida dualidad entre los beneficios ocasionados por el aumento de la producción, y los costes que implicaba disminuir la capacidad de habitabilidad de este planeta⁵.

Para los autores más cercanos a las posturas de la *economía ecológica*, que insiste en reivindicar la obligada relación entre el medio físico y el sistema de valor en la economía, este concepto con el paso del tiempo se ha tornado cada vez más diplomático intentando unir de una manera simple, armónica y superficial esta corriente con aquella otra ligada a los postulados de la *economía ambiental* más cercana a las tesis desarrollistas. En cualquier caso, el II *Informe Meadows* (1992)

mostraba un tono algo más optimista respecto a los primeros planteamientos del *Club de Roma*. (Naredo, 1996).

Esto implicaba una dicotomía entre la opinión de aquellos ligados a corrientes ecológicas y los economistas del crecimiento. Mientras el primer grupo reclamaba una vuelta al ecodesarrollo, los *desarrollistas* justificaban la posibilidad de crecimiento dentro de los límites marcados por la naturaleza, incorporando argumentos vinculados a la tecnología y la eficiencia.

Esta división también se hacía extensible a la hora de identificar los indicadores para medir la sostenibilidad ya que aparecía claramente la diferencia entre la corriente desarrollista que se centraba en la obtención de precios *correctos* (a través de valorar las externalidades para internalizar los costes), y la corriente ecológica que primaba la obtención de medidas físicas (Rennings y Wiggering, 1997).

A partir de allí se consolidaba, por encima de las posturas ideológicas, una idea de sostenibilidad donde lo esencial era que el nivel de vida que disfrutaran las generaciones presentes no debería ser a costa del nivel de vida de las generaciones futuras. Ahora bien, esa obsesión por preservar la equidad entre generaciones dejaba de lado una pregunta elemental para el proceso de sostenibilidad: *¿a qué nivel de bienestar nos estamos refiriendo cuando se compara el bienestar presente con el futuro?*

Interrogante que, sin lugar a dudas, requiere de una redefinición del concepto de DS, agregando un elemento clave que permita determinar *cuál es el nivel de bienestar* que se debe utilizar para comparar el presente con el futuro⁴. En definitiva, se trata de elaborar un idea de DS que incluya variables relacionadas con la equidad inter e intra generacional.

La equidad intergeneracional

Lo primero que se incluye a la hora de analizar el DS es el principio relacionado con la equidad intergeneracional. Para la formalización de este concepto se puede utilizar la definición de Hicks (1939) sobre el ingreso: «la máxima cantidad que podría gastarse sin reducir el consumo real en el futuro, o sea el máximo consumo que mantiene el capital constante». Reinterpretando la definición de DS de la *Co-*

3. Para analizar de una manera crítica la evolución del concepto de desarrollo sostenible véase (Naredo J.M., 1996).

4. Lo interesante de esta modificación es que afecta por igual a los partidarios de las corrientes ecológicas como a los desarrollistas.

misión Brundtland ésta indicaría que en el presente debería consumirse en función de nuestro ingreso, aunque lógicamente este último debería ser redefinido incorporando ingresos de todo tipo (físicos, materiales, ambientales, etc.) (Heal, 1996). Solow (1992) y Hartwick (1977) definen de alguna forma el bienestar intertemporal en la misma línea que Hicks: la idea central consiste en admitir que puede haber sustitución entre capital natural y capital físico. De manera tal, que el deterioro del capital natural pueda ser compensado por el capital físico.

En un influyente artículo Hartwick (1977) mostró que si el stock de capital no declina a través del tiempo, la persistencia de un nivel determinado de consumo también era posible. Para mantener el stock de capital se debía reinvertir todas las rentas obtenidas de la extracción de recursos no renovables en la producción de capital (Regla de Hotelling). Estas rentas producto de una extracción eficiente de los recursos no renovables usaban un vector de precios denominados sustentables, pues provenían de un modelo intertemporal que incluía la restricción de la sustentabilidad. El modelo suponía que el capital y los recursos naturales eran sustitutos perfectos, lo cual lleva de nuevo a plantearse la división marcada entre los partidarios de una concepción débil y una fuerte del DS. Los primeros defienden la existencia de sostenibilidad si resulta posible transferir a las generaciones futuras un *stock* de capital igual o superior al actual. Por otra parte, los partidarios de una posición más fuerte insisten en que esto es cierto en la medida que se reconozca la existencia de una restricción a la sustituibilidad entre el stock de capital natural y el físico.

En definitiva, si se admite, en función de las restricciones que se presentan (recursos económicos, producción de residuos, etc.), que existe algún nivel máximo de bienestar per cápita posible, la pregunta es si ese nivel de bienestar es superior o inferior al que gozamos en la actualidad. Si es superior, el crecimiento es posible pero su tasa de crecimiento es decreciente hasta alcanzar el estado estacionario. Si ese nivel es inferior, lo que no resulta posible es mantener el nivel actual de bienestar, ni por supuesto su tasa de crecimiento. Considerando la primera posibilidad surgen algunas cuestiones para analizar:

a) *La definición del estado estacionario*

Repasando lo dicho en el apartado sobre la teoría del crecimiento se puede llegar a la conclusión de que durante 30 años o más se creyó que el modelo de crecimiento neoclásico definido por Solow-Swan establecía los límites al crecimiento. Pero no sólo eso sino que establecía la posibilidad de una convergencia entre las economías lo que implicaba una disminución en el deterioro del me-

dio ambiente al desaparecer el vínculo entre pobreza y degradación ambiental. Fue, posiblemente (entre otros muchos factores), la idea sobre la necesidad de un freno al proceso de crecimiento (para asegurar un DS que contemple la equidad intergeneracional), lo que ayudó a la aparición de los modelos de crecimiento endógeno que intentaban explicar la ausencia de un estado estacionario lo cual complicaba la interpretación de sustentabilidad.

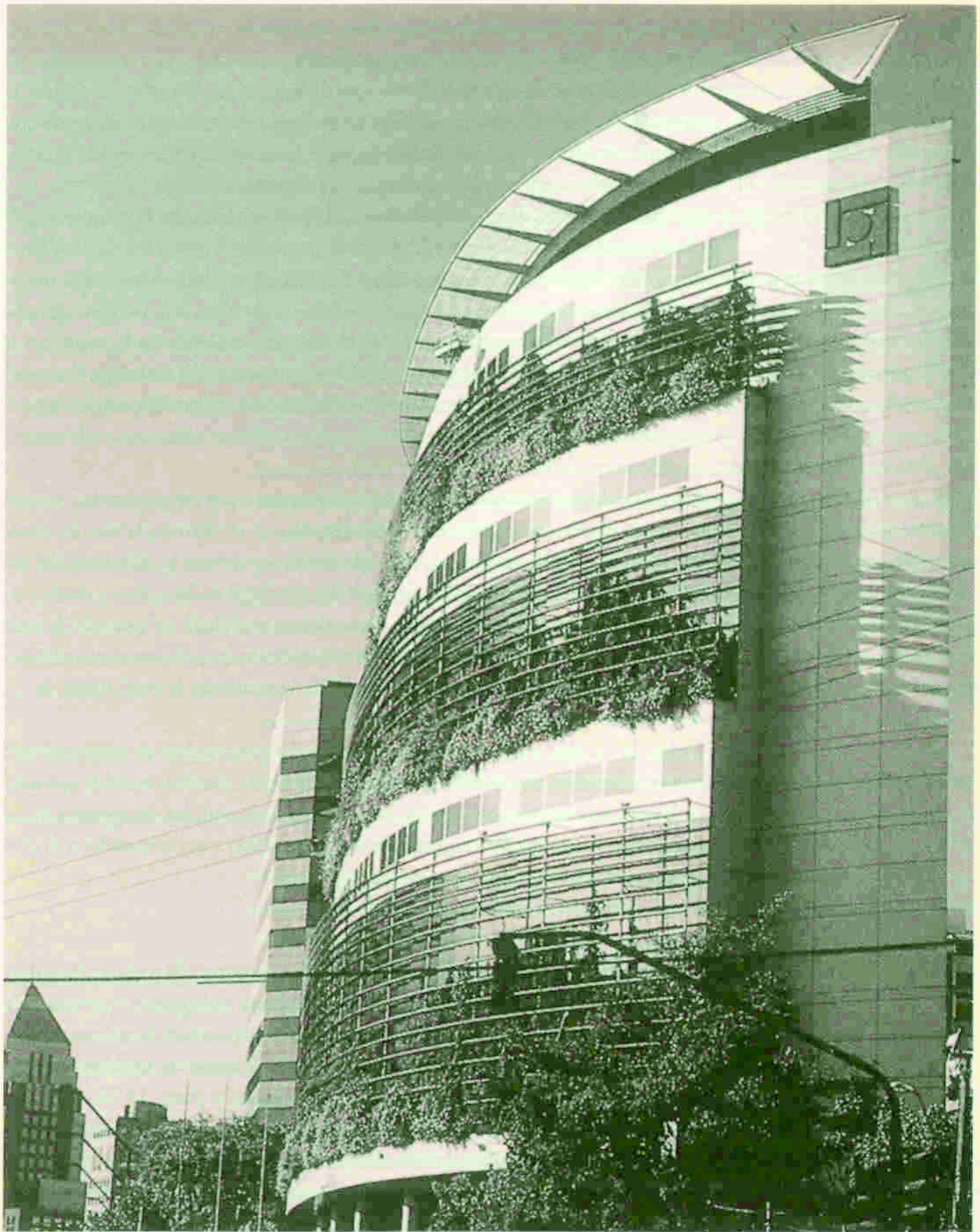
Por último, la idea de convergencia condicional reivindicaba la propuesta original neoclásica, reinterpretando el estado estacionario como un camino lleno de espinas, algunas de ellas tenían que ver con los modelos endógenos, mientras que otras espinas eran las que se incluían en la ecuación de convergencia, la cual básicamente venía a confirmar el modelo neoclásico en lo relativo a la relación entre el capital inicial y el estado estacionario. Sin embargo, esta convergencia sería condicionada a que las economías no tengan diferencias importantes (institucionales o estructurales) ya que en ese caso cada economía tendría su propio estado estacionario.

Además de otras muchas diferencias estructurales entre las economías, existen dos muy importantes: la primera relacionada con el valor de la tasa de crecimiento de la población (n) y la segunda tiene que ver con la diferencia del valor de la depreciación del stock de capital natural (ρ) en los países pobres y ricos. De esta forma, si los límites al crecimiento se definen en función de cada economía, se podría decir que los PSD tienen un límite para crecer mucho menor que los PD, argumento que se amplifica si se admite la posibilidad de incorporar los modelos endógenos.

Incluir la variable ambiental en estos modelos implica hablar de sostenibilidad en el crecimiento económico, pero también es cierto que en la medida que exista divergencia económica se tiene una medida de la equidad intrageneracional que puede servir, desde un punto de vista equitativo, para responder a la idea de sustentabilidad.

b) *La asignación eficiente de los recursos*

En este sentido, lo primero que se debe incluir es la conocida regla de Hotelling por la cual los recursos naturales no renovables no se extinguen y la producción de bienes es positiva. La idea es hacer máximo el valor actual de un recurso natural no renovable (S). Para ello, se asume que la función de utilidad de la sociedad depende del consumo actual (C). (Dasgupta y Heal, 1979). (Gómez, 1994). Una alternativa a la versión anterior es aquella que sugiere incluir dentro de la función de utilidad el stock de recursos naturales. En este caso, Heal (1993) muestra que la solución viene caracterizada por un valor crítico S^* , donde la tasa marginal de sustitución entre (S) y el consumo (igual a cero) es igual



a la tasa de descuento temporal (δ). Una tercera alternativa ha sido planteada por Chichilnisky y consiste en agregar un término intertemporal (Θ) que pondere la situaciones planteadas anteriormente.

En los tres casos, el camino para la sustentabilidad implica que el nivel de consumo sea cero: la diferencia es que en el primer caso el stock de recursos permanece constante (S_0) *regla de oro*, en el segundo caso el stock de capital natural (S^*) es mucho menor, mientras que en el tercer caso, la cantidad de recursos disponibles es un punto intermedio entre el nivel propuesto por la regla de oro y el caso en el que (S) forma parte de la función de utilidad.

Este es un primer nivel de dificultades donde hay que elegir una de las tres alternativas mencionadas. Además existe un segundo nivel, donde aparecen dos problemas muy importantes vinculado a (S): El primero de ellos está relacionado con la forma de valorar (S) en algún punto del tiempo, ya que la valoración será diferente si se opta por una agregación de tipo monetaria o física, mientras que el segundo problema tiene que ver con el tipo de agregación espacial.

Para el caso que la agregación sea monetaria, se han elaborado los indicadores de sustentabilidad denominados débiles (posibilidad de sustitución), y que consisten en calcular el coste del daño producido por la contaminación ambiental. (Pearce y Atkinson 1993), teniendo en cuenta la utilización de una determinada tasa de descuento (Cline, 1992).

Por último, existen numerosos esfuerzos que intentan establecer medidas que permitan derivar una noción de sostenibilidad. Por ejemplo, la propuesta de Verbruggen y Kuik de indicadores denominados *quick and dirty*, o el desarrollo de indicadores de ecocapacidad que reflejan la restricción en el uso de los recursos naturales elaborado por el Consejo de Investigación Holandés de la Naturaleza y el Medio Ambiente (RMNO) (Rennings y Wiggering, 1997). En esta línea, se encuentra el concepto de SMS (Estándar Mínimo de Seguridad) identificado primariamente por Ciriacy-Wantrup (1952) que indica claramente quién quiere desarrollarse y quién quiere conservar.

El segundo problema, no menos importante que el anterior, es el de la agregación espacial o sea dónde (en qué área geográfica) debo mantener el stock de capital natural. En este sentido, Van Pelt (1993) sugirió dividir o clasificar el capital natural en una serie de categorías y que fuesen éstas la que permanezcan constantes en el tiempo y el espacio. Por ejemplo, las cuatro categorías tradicionales serían: la contaminación y la biodiversidad (se establece la capacidad de asimilación de los ecosistemas), los recursos renovables, los recursos no renovables, y la capacidad de asimilación.

La equidad intrageneracional

Es en este campo donde resulta urgente centrar la atención del concepto de DS: la desigualdad intrageneracional es una de las variables fundamentales para entender el alcance del DS. Desigualdad que puede considerarse desde una perspectiva internacional como dentro de cada país (regional).

La idea principal es que la equidad intrageneracional (internacional) puede ser una variable mucho más relevante a la hora de fijar los límites del crecimiento, y por tanto del DS, que la desigualdad intergeneracional. Esto es así, no porque esta variable revista mayor importancia sino simplemente porque la mayoría de estudios no lo han considerado en sus análisis.

Vale la pena recordar que la diferencia en el grado de desarrollo está, entre otras cosas, determinado por la forma de evaluar el comercio internacional y consiguientemente el modelo de las ventajas comparativas es un punto de referencia. Por ejemplo, los costes de transporte sirven para identificar esta relación entre comercio y medio ambiente: en general se admite que el comercio basado en las ventajas comparativas implica mayor bienestar que en autarquía, entre otras cosas los costes del transporte deben ser compensados por los beneficios de la especialización en la producción. Sin embargo, gran parte del transporte se basa en un insumo: el petróleo que tiene incidencias muy importantes en materia ambiental como contaminante atmosférico. Si la idea es internalizar todas las externalidades del transporte entonces es posible que muchos beneficios derivados de la especialización no superen los costes del transporte.

Ahora bien, teniendo en cuenta la problemática ambiental y el modelo de las ventajas comparativas ha de abrirse una doble vía, donde la definición de sostenibilidad afecte las posibles ventajas comparativas que posea un país pero también la explotación de esas ventajas afecta el grado de sostenibilidad.

Analicemos un poco más despacio esta distinción: la idea de sostenibilidad implica que la utilización de bienes ambientales no puede llegar a otorgar ventajas comparativas en determinados productos a costa de un deterioro ambiental que no se internalice en la producción. Por lo tanto, es lógico pensar que si los PSD estaban en esa línea, la pérdida de competitividad haría inviable el volumen de comercio entre PD y PSD. Esta pérdida de competitividad llevaría a tasas de crecimiento que no harían posible la convergencia real sino la condicional, lo cual implicaría que las aspiraciones de convergencia a

través de mayores tasas de crecimiento económico por parte de los PSD seguirían vigentes. Esto último, confirmaría la idea de que la sostenibilidad no fomenta la igualdad⁵.

Por otro lado, también es cierto que la desigualdad en los niveles de renta lleva a que muchos países consideren los bienes ambientales como un insumo que les permite aumentar su competitividad internacional. En este sentido, sería la desigualdad la que afecta a lo sostenible.

De todas formas, concretar la importancia de esta variable en la medida del DS, no resulta de modo alguno fácil. Un primer intento consiste en agregar al estudio de la convergencia condicional las diferencias en la utilización de bienes ambientales nacionales. Retomando la ecuación de convergencia, una de las variables que influye definitivamente en el vector de características (X_{it}) sería el grado de apertura al comercio internacional⁶. Entonces, sería interesante corregir la forma de medir el grado de apertura de la economía penalizando las exportaciones e importaciones (ventajas comparativas) como consecuencia de una mayor utilización de los bienes ambientales.

En ese caso, si bien el cálculo puede resultar engorroso bastaría con realizar una medición neta del grado de apertura comercial descontando todos aquellos bienes y servicios comercializables que utilicen un nivel de bienes ambientales por encima del considerado estándar. Esa medida es, en definitiva, un indicador que debería agregarse al cálculo de sostenibilidad.

Por otra parte, hay quienes argumentan que la equidad intrageneracional internacional no es del todo relevante para definir el alcance del DS ya que cada país define el DS en función de su propio grado de desarrollo (bienestar) y no tiene por qué considerar una relación funcional relativa con la renta del resto mundo: un individuo de Tailandia difícilmente aspirará en términos de bienestar a lo mismo que un ciudadano de EEUU, lo que refuerza la idea de que la única variable relevante es la intergeneracional.

5. En cuanto a la utilización de los bienes ambientales como generadores de ventajas comparativas para el comercio internacional véase Azqueta, D. y Sotelsek, D. (1999). Ventajas comparativas y explotación de los recursos naturales. *Revista de la CEPAL*, 68.

6. Un estudio interesante sobre la aplicabilidad de este criterio puede verse en: Sachs, J. y Warner, M. (1995). "Economic Convergence and Economic Policies". *Discussion Paper* N11715. Harvard Institute of Economic Research.

Si bien lo anterior no parece ser cierto a la hora de analizar la teoría del crecimiento y de la integración, se puede asumir este supuesto valorativo y afirmar que aún así, bastaría con considerar la desigualdad en un área geográfica homogénea, para llegar a la misma conclusión que en el caso de la desigualdad internacional. Para analizar la equidad intrageneracional regional-nacional nada mejor que utilizar un índice de desigualdad interna a través de las distintas mediciones de pobreza en cada región.

En un contexto regional, el nivel de bienestar presente es desigual entre las distintas regiones, y la lucha por disminuir esta desigualdad afectará la sostenibilidad. En realidad, se asume que la forma de atacar la pobreza es generando un incremento de la producción, lo cual afecta de manera decisiva al medio ambiente y por ende a la sostenibilidad. Esto último implicaría asumir como válida la hipótesis de que a una mayor tasa de crecimiento (en el mediano plazo) se produce un mayor nivel de igualdad en la distribución de la renta (hipótesis de Kuznets), tema sobre el cual no existe un acuerdo al respecto. Sin embargo, algunas mediciones realizadas por Deininger y Squire (1997) confirmarían esta hipótesis, teniendo en cuenta la importante diferencia entre la desigual distribución de los bienes (que puede afectar el crecimiento a través de una menor inversión) y la desigual distribución de la renta (que no afecta inicialmente el crecimiento).

Al igual que en el caso de la desigualdad internacional encontrar los mecanismos para llegar a una medida del DS que contemple esta falta de equidad resulta una tarea compleja. Una primera aproximación para medir el DS teniendo en cuenta el logro de la equidad intrageneracional desde el punto de vista regional es cuantificar el stock de capital natural y los niveles de degradación ambiental que necesitaría un país para hacer más homogéneo su territorio. En definitiva, calcular en cuánto debería aumentar el nivel de crecimiento para lograr una disminución de la pobreza y a partir de ello estimar el nivel de DS.

Un intento consistiría en modificar ligeramente el índice de pobreza de Sen (1976), para integrar la desigualdad intrageneracional en el concepto de DS: la modificación para medir el grado de afectación al medio ambiente a través de un mayor crecimiento de la renta per cápita consiste en reemplazar I por I^* en [3].

$$P^S = H [I + (1 - D) G] \quad [1]$$

$$I = (z - y_m) / z \quad [2]$$

$$I^* = (y_m - y_i)^* \beta \quad [3]$$

P^S : es el índice de pobreza ponderado por medidas de igualdad y sostenibilidad.

H : es el porcentaje de pobres sobre el total de la población.

I : es la intensidad de la pobreza (nivel mínimo de vida (z) respecto a la media de los pobres (y_p)).

G : coeficiente de Gini entre los pobres; ($0 < G < 1$).

I^* : es la intensidad de la pobreza corregida por la variable intrageneracional (nivel medio de vida de los pobres (y_m) respecto al nivel de renta del 25% menos pobre (y_{25})).

β : Es un coeficiente que mide el grado de mejoramiento ambiental como consecuencia de la disminución de la intensidad de la pobreza. ($0 < \beta < 1$)

El índice de pobreza (P^S) puede ayudar a mejorar la definición del DS, a partir de la modificación realizada en (I), que indica la diferencia entre el nivel de *bienestar mínimo de hoy que yo elegiría para definir el DS* (que ya no sería el mínimo) y el nivel del 25% menos pobre, corregido todo ello por un coeficiente que me indique los beneficios ambientales de reducir la pobreza.

Lo anterior implicaría que, a la hora de medir los límites del crecimiento, se debería descontar de la medida del DS un porcentaje adicional que ayude a superar las diferencias en los niveles de pobreza en función del índice P^S . Considerando el caso más probable para mucho PSD, donde el índice de Gini está cercano a cero y el coeficiente corrector está cercano a uno, el índice de pobreza sería mucho mayor. De esta forma, queda claro que el concepto de DS se corregiría a la baja.

CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, los conceptos de crecimiento y desarrollo sostenible han sido y siguen siendo utilizados por la mayor parte de la literatura especializada en temas de economía y medio ambiente. La discusión sobre el verdadero significado del concepto de DS todavía no ha hecho más que empezar, prueba de ello es que resulta fácil encontrar diversas interpretaciones al respecto. En este trabajo, no se ha pretendido dar por zanjada la discusión; por el contrario, el objetivo primario ha sido revisar de una manera crítica el contenido del mismo, apoyándose en dos experiencias teóricas que, desde mi punto de vista, han dejado una enseñanza muy estimulante.

En función del análisis desarrollado me gustaría concluir comentando tres cuestiones:

En primer lugar, creo confirmar que la dimensión del DS incluye definitivamente los componentes inter e intrageneracional, esto como ha quedado demostrado

7. Para un análisis detallado de los métodos véase: Izurieta A. y Vos R. (1994): "Ajuste Estructural y Coste Social en la América Latina". *Trimestre Económico*, 241.

debería guiar el estudio del DS de una manera más amplia y compleja. De lo contrario, es probable que se cometa el mismo error que en el caso de la teoría del crecimiento y del comercio internacional, donde se ha evitado introducir variables esenciales en el estudio debido a la dificultad de su modelización o medición. Por lo tanto, es interesante redefinir el concepto de DS como el "tipo de desarrollo posible que permite a las futuras generaciones gozar al menos del mismo nivel de bienestar que las generaciones presentes una vez corregidas las extremas bolsas de pobreza que condicionan la convivencia social en los distintos países y regiones".

En segundo lugar, la revisión del concepto de equidad intergeneracional y la incorporación de equidad intrageneracional debería configurar una medida del DS que contemple establecer los límites al crecimiento a partir de:

- Definir un estado estacionario donde existe un nivel de convergencia condicional que permita una armonización entre los PD y los PSD, incorporando la idea de sustentabilidad fuerte.
- Establecer reglas de asignación y explotación eficiente de recursos que contemplen la construcción de unos precios sombras para valorar los bienes ambientales.
- Construir un indicador que relacione el nivel de sostenibilidad y el volumen de comercio internacional entre PD y PSD. Como así también la elaboración de índices de pobreza que reflejen el efecto sobre la sostenibilidad de una posible mejora en la equidad intrageneracional.

Por último, el concepto de DS ampliado que se propone en este trabajo constituye una aproximación más adecuada a la realidad y ayuda a centrar la discusión en torno a la problemática que vincula el desarrollo, la pobreza y el medio ambiente. •

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, K. y BLACKHURST, R.: *The Greening World Trade Issues*. Harvester Wheatsheaf. 1992.

AZQUETA, D.: *Valoración Económica de la Calidad Ambiental*. Mc Graw-Hill. 1994

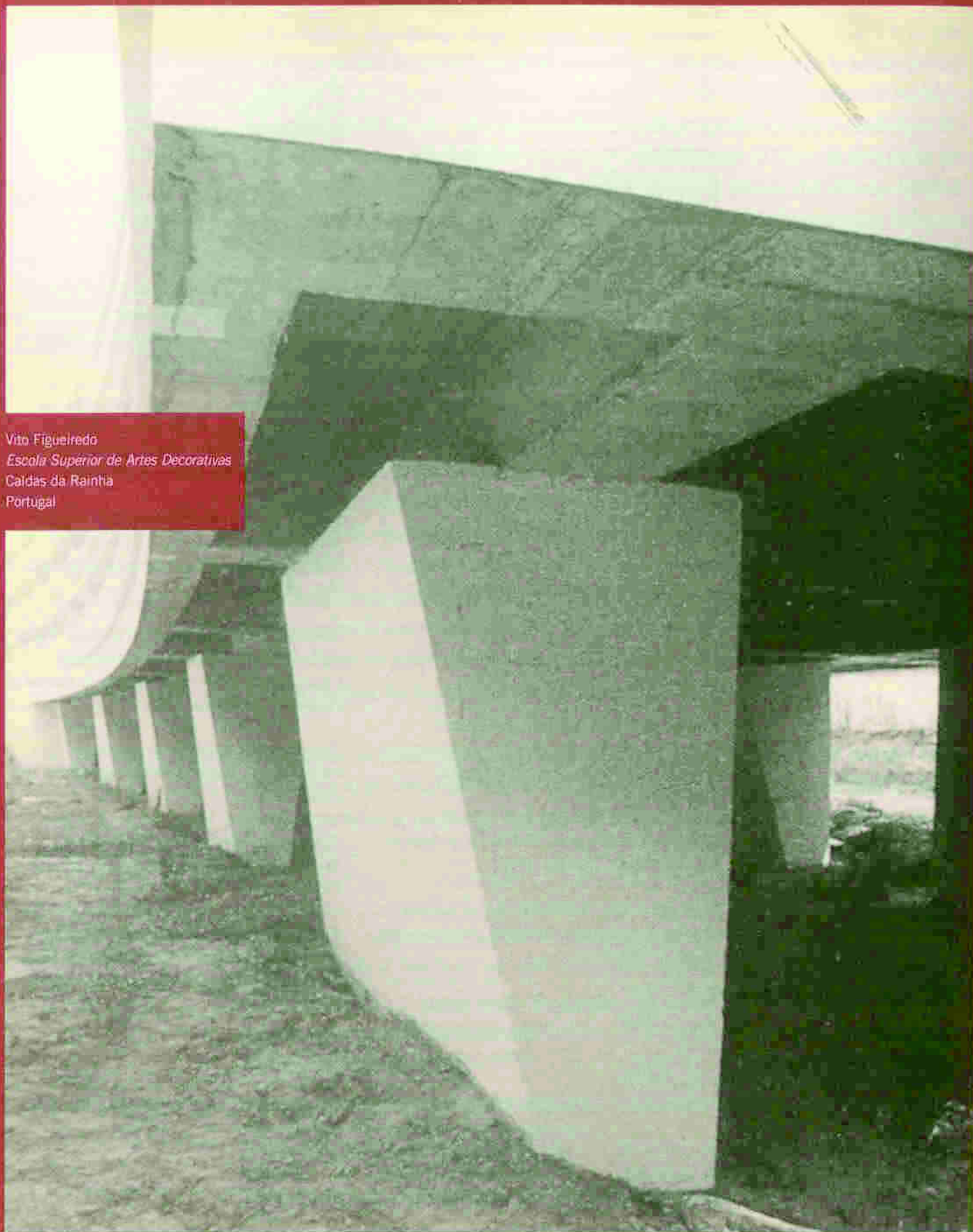
BARDHAN, P.: "The Contribution of Endogenous Growth Theory to the Analysis of Development Problems: An Assessment". En T.N. Srinivasan y J. Behrman, eds., *Handbook of Development Economics*, Vol 3, Amsterdam: North Holland. 1996.

BAUMOL, W.: "Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the long-run data show", *American Economic Review*, 76 diciembre. 1986.

CLINE, W.: *The economic of Global Warming*. Washington. DC. Institute for International economics. 1992

DASGUPTA, P. y HEAL G.: *Economic Theory and Exhaustible Resources*. London. Cambridge. University Press. 1979

- DEININGER, K y SQUIRE, L.: *Crecimiento Económico y desigualdad en el ingreso: Reexamen de los vínculos*. Finanzas y Desarrollo. Marzo. 1997.
- DE LA FUENTE, A.: "Crecimiento y convergencia: un panorama selectivo de la evidencia empírica". *Cuadernos Económicos*. ICE n° 58. 1994.
- GOODSTEIN, E.: *Economics and the Environment*. Prentice-Hall. 1995.
- GÓMEZ C.M. en Azqueta, D y Ferreiro A. Eds: *Análisis económico y gestión de los recursos naturales*. Alianza Económica. 1994.
- HARTWICK, J.: "Intergenerational Equity and Investing the Rents from Exhaustible Resources". *American Economic Review*, 66. 1977.
- HEAL, G.M.: *Interpreting Sustainability*. Columbia Business School. 1996.
- KRUGMAN P.: *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*. FCE. México. 1991.
- KRUGMAN P y OBSTFELD M.: *Economía Internacional*. Mc Graw Hill. 1995.
- MANKIW N.G., ROMER D. y WEIL D.: "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 108 agosto. 1992.
- MEADOWS, D.H., et al.: *The Limits of Growth*. Universe Books. London. 1972
- NAREDO, J. M.: "Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible *Documentación Social*, n° 102. 1996.
- PEARCE, D. y WARFORD J.: *World without End: Economics, Environment, and Sustainable Development*. Oxford University Press. 1993.
- PEARCE D. y ATKINSON G.: "Capital Theory and the measurement of sustainable development: an indicator of weak sustainability". *Eco.Ecological* 8. 1993.
- PEARCE, D. y TURNER, K.: *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf. 1990
- RENNINGS, K. y WIGGERING, H.: "Steps towards indicators of sustainable development: Linking economic and ecological concepts". *Ecological Economics* 20. 1997.
- SALA-I-MARTIN, X: *Apuntes de Crecimiento Económico*. Antoni Bosch Editor. 1994.
- SEN A.: "Poverty: an ordinal approach to measurement". *Econometría*, 45. 1976
- SOLOW, R.: "Sustainability: An Economist's Perspective" en Dorfman, R y Dorfman, N.S.(eds) *Economics of the Environment*, 3ed., N.Y. 1991.
- SUMMERS R. y HESTON A.: "The Penn World Table: An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988". *Quarterly Journal of Economics*, 106 mayo. 1991.
- TAYLOR, L.: "Sustainable Development: An Introduction". *World Development*, Vol 24, n°2. 1996.
- TURNER, R. PEARCE, D. y BATEMAN, I.: *Environmental Economics*. Harvester Wheatsheaf. 1994.
- VAN PELT, M.J.F.: "Ecologically sustainable development and project appraisal in developing countries". *Ecological economics*, 7(1), 19-42. 1993.



Vito Figueiredo
Escola Superior de Artes Decorativas
Caldas da Rainha
Portugal

La relación entre la Unión Europea y América Latina: ¿una asociación estratégica?

WOLF GRABENDORFF

Ex Director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid

Los días 28 y 29 de junio de 1999 se celebró, bajo la Presidencia alemana de la Unión Europea (UE), la primera Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la UE. Quince años después de la emblemática reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores europeos y centroamericanos en San José, Costa Rica, que marcó el inicio de la presencia europea en la región, y del primer diálogo institucional entre América Latina y la UE —el Proceso de San José—, esta Cumbre constituye otra prueba de la finalización de la doctrina Monroe y la voluntad de dos regiones “occidentales” de participar conjuntamente en la reconstrucción del sistema internacional. ¿Marcó este encuentro entre 48 países el inicio de una “asociación estratégica” birregional? Las perspectivas recíprocas (y en parte también los temores sobre el futuro de las relaciones birregionales) son tan asimétricas como lo han sido las relaciones europeo-latinoamericanas en los últimos quince años de cooperación. Aún así, no hay dos regiones que mantengan relaciones tan estrechas y diversas entre ellas en los ámbitos político, económico y cultural.

La idea de convocar una cumbre fue formulada en primer lugar por los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Jacques Chirac, y de España, José María Aznar, que lanzaron esta propuesta en 1997 motivados ante todo por la estabilidad democrática y el exitoso desarrollo económico en América Latina. Los países de la región, particularmente los del Mercosur, acogieron esta iniciativa con entusiasmo. No cabe duda de que, desde entonces, en ambas regiones han cambiado sustancialmente las condiciones que enmarcaron esta primera Cumbre. Las sucesivas crisis financieras en Asia y Rusia llegaron a América Latina y, aunque afectaron sobre todo a Brasil, causaron también una recesión en otros países de la región. Mientras que en países como Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela se han evidenciado

riesgos para la estabilidad democrática, Europa se vio involucrada en una guerra en sus propias fronteras y, a su vez, la UE está reformando sus estructuras internas para preparar la acogida de nuevos Estados miembros. Estas deformaciones en la agenda interna y externa de ambas regiones no son sólo coyunturales, sino que contribuyen a cambiar las imágenes y percepciones de los dos socios, así como a reducir el cálculo recíproco de intereses, lo que constituye un asunto de suma importancia en cualquier asociación estratégica. La pregunta que surge de esta situación es si Europa seguirá siendo el imprescindible socio de la región en los ámbitos político, económico y cultural, así como de cooperación al desarrollo, y si América Latina continuará siendo una región democrática y estable con un potencial económico futuro. El éxito de una asociación estratégica, como fue la visión de la primera Cumbre entre las dos regiones, dependerá principalmente de la respuesta a esas dos incógnitas.

SIMILITUDES EN EL DESARROLLO REGIONAL

Pese a las enormes diferencias en su nivel de desarrollo, cabe subrayar ciertas características comunes con respecto al proceso político y económico de ambas regiones. Tradiciones culturales y valores comunes, como el respeto por los derechos humanos, la democracia y la economía de mercado, facilitan desde hace más de una década el trato recíproco. Asimismo, la experiencia de Europa y América Latina como socios "junior" de EE UU durante la guerra fría y el mantenimiento de estrechos lazos económicos y de seguridad con la única potencia mundial han fortalecido el consenso de valores, a la vez que la búsqueda de ambas regiones por establecer una política exterior independiente.

El siglo XXI ya es considerado como el siglo de la integración. Por esta razón, no es sorprendente que las únicas dos regiones del mundo con experiencias duraderas de integración perciban en este ámbito su identidad y comunidad de valores. Europa y América Latina comparten la visión de una integración más allá de lo meramente económico, entre pequeños y medianos países –con la excepción de Brasil– que, por los desafíos de la globalización, consideran el esfuerzo integrador como una oportunidad para reducir los conflictos y promover su competitividad internacional, con el objetivo final de lograr un mayor nivel de desarrollo y unas expectativas económicas más favorables. Una mayor capacidad de negociación e influencia en la reestructuración del orden económico internacional es visto como un beneficio adicional de la integración. El hecho de que estos beneficios hayan sido más visibles en el caso de Europa que en América Latina es comprensible, teniendo en cuenta la larga experiencia de integración europea. Sin embargo, los innegables éxitos del Mercosur (que, al haber firmado en diciembre de 1995

un acuerdo-marco interregional con la UE, es un socio privilegiado en las relaciones birregionales y podría ser un posible asociado de la UE), y a pesar de su presente estancamiento, reflejan claramente la aceptación de un concepto de integración de inspiración europea como instrumento idóneo para mejorar la representación de sus intereses en el sistema internacional¹.

Otra importante característica común entre ambas regiones ha sido el difícil proceso de democratización, que en el caso de América Latina ha transcurrido en un periodo muy posterior y en circunstancias mucho menos dramáticas que en Europa. Aunque el debate actual en América Latina da prioridad al proceso de apertura económica, la superación duradera de las consecuencias directas e indirectas de los periodos de regímenes autoritarios, que han influenciado de distinta manera el desarrollo político de ambas regiones y el de sus respectivos países, no es de ningún modo un proceso concluido. También en Europa sigue existiendo la necesidad de consolidar los gobiernos democráticos, particularmente en las sociedades en transformación que aspiran a convertirse en miembros de la UE.

Pese a estas semejanzas, que constituyen sin duda un fundamento fructífero de las relaciones birregionales y han marcado el diálogo político en los últimos quince años, tampoco deberían subestimarse las marcadas diferencias que han experimentado las dos regiones en las relaciones entre ellas y con terceros países. Un claro ejemplo de ello es el concepto de soberanía nacional. Tanto la posición del Gobierno chileno en el caso Pinochet frente a España y Gran Bretaña², como la marcada crítica del Grupo de Río sobre el procedimiento de la OTAN en el conflicto de Kosovo³, reflejan que América Latina maneja una interpretación del concepto de la soberanía muy diferente al de los Estados miembros de la UE. Las semejanzas en el desarrollo regional llegan también a sus límites en lo que se refiere a la posición de las naciones latinoamericanas y europeas en el sistema internacional. En este contexto, del lado latinoamericano se ha subrayado en varias ocasiones que la región no acaba de aceptar la jerarquía del sistema internacional en los términos establecidos al final de la II Guerra Mundial, sino que, a largo plazo, busca cambiarlo a su favor; lo cual parece una reivindicación legítima al tener en cuenta la experiencia latinoamericana con un conflicto Norte-Sur supeditado al conflicto Este-Oeste. Sin embargo, ante las actuales posiciones europeas, parece dudoso que una relación estratégica con la UE ofrezca, justo en este ámbito, un camino viable para presionar hacia modificaciones sustanciales en el sistema internacional.

EL CARÁCTER DE LA RELACIÓN BIRREGIONAL

El concepto de relaciones birregionales ha sido creado por la UE, plasmándose en

primer lugar en los "diálogos de grupo" que han sido iniciadas también con otros socios, tales como la ASEAN o los países del Golfo⁴. No obstante, en el caso de América Latina, estos foros de diálogo constituyen una arquitectura propia, ya que, sumando todos los socios, la UE sostiene diálogos regulares con cinco subregiones y dos países.

Respecto al conjunto de la región, la UE celebra desde 1990 un encuentro anual a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores con el Grupo de Río, que integra desde 1999 a todos los países centroamericanos, sudamericanos, México, Panamá y la República Dominicana, así como un representante del Caribe. A nivel subregional, existe desde 1984 un diálogo político con los países centroamericanos, el denominado Proceso de San José; también se mantienen reuniones ministeriales regulares con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con el Mercosur, que tienen lugar alternamente en las dos subregiones y en el país que ostenta la Presidencia de la UE. Además, los países caribeños forman parte del Convenio de Lomé con los países de ACP (África, Caribe, Pacífico), que mantiene sus propios foros de diálogo con la UE. Con Chile y México, que no pertenecen a ningún organismo subregional de integración latinoamericano, se han acordado mecanismos de diálogo bilateral, pero Chile, como miembro asociado del Mercosur, participa en los diálogos políticos a nivel ministerial UE-Mercosur.

Esta compleja red de foros de diálogo, en parte solapados –Colombia, México, Panamá y Venezuela participaron también en el Proceso de San José como países cooperantes de América Central–, refleja no sólo los esfuerzos europeos por responder a las expectativas de determinados grupos, sino también el reconocimiento de que, ante la heterogeneidad de la región, sería casi imposible iniciar negociaciones económicas y de cooperación con el conjunto de los 33 países de América Latina y el Caribe. Ello representó también una cierta dificultad durante la Cumbre birregional en Río de Janeiro, ya que no ha sido fácil definir posiciones comunes en los ámbitos político, económico y cultural que sean válidas para las relaciones con todos los países de la región. Por otra parte, fue un estímulo adicional aprovechar esa ocasión para que las relaciones birregionales confluyeran al menos en las áreas prioritarias, donde ambos socios comparten valores comunes, y definieran futuras posibilidades de acción⁵.

En este contexto, las experiencias de relaciones birregionales han señalado que la mayor dificultad consiste en crear primero un consenso dentro de ambas regiones. A este dilema se enfrentó la UE –a la que sobre todo en cuestiones de política ex-

terior y de seguridad no le resulta siempre fácil definir una posición común—, también a la hora de preparar la Cumbre de Río, particularmente con respecto a la cuestión agrícola, que bloqueó hasta finales de junio la aprobación del mandato para iniciar negociaciones con el Mercosur sobre la creación de una asociación interregional. La gran preocupación por parte europea de llegar a la Cumbre a toda costa con un mandato para las negociaciones con el Mercosur ha ensombrecido el contexto de las otras visiones de una asociación estratégica, dado que los países del Mercosur esperaban una agenda de negociación más acelerada y con fechas más definidas.

El inicio de las negociaciones no tarifarias en Noviembre de 1999 en Bruselas y la promesa de empezar con las negociaciones más sensibles, las tarifarias, a partir de Julio del 2001 no es visto en América Latina como un gran éxito de la Cumbre, pero, al mismo tiempo, fue obvio durante las reuniones en Río, que tanto en la parte europea como en la del Mercosur, todavía no hay posiciones completamente comunes para estas negociaciones. En ese sentido, la Cumbre tuvo la gran ventaja de reforzar este proceso por ambos lados, por lo menos hasta el punto de lograr un consenso sobre el inicio de las negociaciones. Esta divergencia de intereses dentro de los dos lados se ha visto claramente en las posiciones Alemania *versus* Francia y Argentina *versus* Brasil, e implica que las negociaciones van a tener una duración larga, no sólo por la necesidad de armonizar también los primeros resultados de la próxima ronda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con esas negociaciones, sino especialmente por la necesidad de crear en cada lado una posición más consolidada.

Con tantas incertidumbres, es difícil fijar la fecha final para el acuerdo UE-Mercosur, pero es poco probable que sea antes del año 2003, e incluso puede durar hasta el año 2005, fecha hasta ahora prevista también para la conclusión de las negociaciones hemisféricas del ALCA. Pero esto tampoco supone ya una zona de libre comercio establecida, porque, como en todos estos casos, es necesario calcular para los productos sensibles hasta diez años de regímenes transitorios, lo que implica que hasta el año 2015 será poco probable tener un éxito completo en las negociaciones. Lo cual no impide necesariamente que, alrededor del año 2010, cerca del 90% de todo el comercio de la UE y el Mercosur pueda ser liberado⁶.

La vulnerabilidad o precariedad de las relaciones birregionales se debe también a que, a diferencia de las tradicionales relaciones bilaterales y multilaterales, no existen instrumentos probados o una clara distribución de tareas entre los actores de ambas regiones. Aunque del lado europeo se han establecido una serie de proce-

dimientos de cooperación entre la Comisión Europea y los representantes de los Estados miembros de la UE, por razones obvias, América Latina carece de mecanismos similares, ya que no dispone de órganos supranacionales similares a los comunitarios. Por otra parte, a veces son precisamente aquellos Estados miembros de la UE y del Grupo de Río que comparten largos y exitosos vínculos bilaterales, los que tienen menos interés en ampliar el esquema de las relaciones birregionales. Es por ello que el diálogo interregional ofrece también a los países más pequeños, con escasas o ningunas relaciones con la respectiva otra región, la posibilidad de estrechar sus lazos políticos y económicos, dando resultados que pueden repercutir favorablemente en el conjunto de las relaciones europeo-latinoamericanas. Una clara ventaja del enfoque birregional es la mayor previsibilidad de las relaciones, ya que su dependencia de la situación política en un determinado país es menor que en el caso de los lazos bilaterales. Asimismo, la necesidad de armonizar los intereses políticos y económicos en cada una de las regiones contribuye a reducir los conflictos entre ellas. Aunque no han faltado los temas difíciles, sea en el marco del diálogo interregional o a nivel subregional, principalmente en el ámbito del diálogo político ambas partes han destacado en reiteradas ocasiones el balance positivo de las relaciones en los últimos quince años.

LOS ÉXITOS DEL DIÁLOGO POLÍTICO

Fundamentalmente el foro de diálogo interregional más antiguo, el Proceso de San José con América Central, ha sido calificado muchas veces como una historia de éxito en las relaciones europeo-latinoamericanas. Ello se debe, entre otros factores, a que la entonces política común de la UE en América Central, impulsada por los entonces Cancilleres de Alemania, Hans Dietrich Genscher, y de Francia, Claude Cheysson, planteó muy pocas dificultades de consenso interno, a la vez que fue acogida de forma particularmente crítica desde EE UU. La estrategia europea de apoyar a las naciones centroamericanas en su búsqueda de una solución regional de sus graves problemas de seguridad que, además, se vieron reforzados por la guerra fría, tuvo el importante efecto secundario de que, a través del Grupo de Contadora y el posterior Grupo de Río, los países latinoamericanos se convirtieron en actores internacionales más independientes y emancipados.

No obstante, aparte de la reducción de los conflictos en América Central, los diálogos políticos con Europa han contribuido también a fortalecer los esfuerzos de democratización en muchos países latinoamericanos, a promover el respeto por los derechos humanos y a poner en marcha los proyectos de integración regional y subregional. Desde aquel entonces, los diálogos se han ido concentrando menos en temas nacionales y regionales para dar mayor prioridad a cuestio-

nes globales⁷, un fenómeno que fue especialmente evidente, tanto en las discusiones como en los resultados de la Cumbre de Río. De este modo, los diálogos contribuyen también a apoyar la inserción de América Latina en el sistema internacional y, a la hora de tomar decisiones, estimulan la disponibilidad de los europeos a tener en cuenta las diferentes percepciones regionales en temas de la agenda internacional y particularmente la “visión del Sur”.

A diferencia de la inserción de América Latina en el sistema interamericano, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA), y de la ambición hegemónica de EE UU, que no se evidenció únicamente durante la guerra fría, los diálogos políticos con la UE han fomentado un estilo cooperativo en la coordinación de las políticas exteriores latinoamericanas, como se ha demostrado durante los preparativos intralatinoamericanos para la Cumbre, cuando, tanto en el contexto del Grupo de Río como en las consultas entre los latinoamericanos y los caribeños, se ha puesto en evidencia una capacidad de coordinación intrarregional que sin el diálogo con la UE no era fácil de imaginar y, con ello, los esfuerzos de esta región por incrementar su participación en el sistema internacional⁸. Mientras que todavía no existe un diálogo político entre el Grupo de Río y EE UU —aunque durante la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile en abril de 1998 se vislumbraron los primeros pasos—, el ejemplo europeo ha servido de modelo para que el Grupo de Río estableciera diálogos con la ASEAN y Japón.

Si el diálogo de la UE con el Grupo de Río había sido todavía algo rígido hasta 1994, en los últimos años los encuentros entre los Ministros de Relaciones Exteriores se han caracterizado por su alto grado de flexibilidad temática y de confianza mutua. En este contexto, las tan aludidas percepciones de valores comunes han facilitado también el debate sobre temas tan difíciles como la lucha contra la producción y el consumo de estupefacientes. El concepto de “co-responsabilidad” en este ámbito, que suele dividir a países consumidores y productores, se empieza a aplicar también en la no menos compleja y controvertida cuestión de la política medioambiental. Aunque no cabe duda de que todavía queda un largo camino hacia la definición precisa de posiciones comunes frente a los problemas globales y los desafíos de la globalización, tampoco se puede dudar que parte de ese camino se ha realizado en común durante la Cumbre, que también ha creado un grupo de altos funcionarios responsables para la implantación del plan de acción que preve especialmente consultas *ad hoc* sobre la posible concertación de las posiciones entre la UE y América Latina en el sistema de las Naciones Unidas y también frente a los desafíos de la próxima ronda de la OMC.

No obstante, los latinoamericanos siguen aludiendo a la obvia discrepancia entre un diálogo político exitoso y el desarrollo poco satisfactorio de las relaciones económicas. Obstáculos estructurales y de tipo logístico, así como intereses muy dispares entre los Estados miembros de la UE han impedido trasladar el balance positivo en el ámbito político a las relaciones económicas.

ASIMETRÍA DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS

Las relaciones birregionales reflejan también la creciente competencia entre los bloques económicos, cuya consolidación se ha convertido en los últimos años en un obstáculo del sistema comercial multilateral. Sin duda, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha contribuido a que la UE busque desde 1995 promover la liberalización comercial con sus socios económicos más importantes en América Latina. El acuerdo marco interregional con el Mercosur, así como el nuevo acuerdo de cooperación con Chile y el de asociación con México, firmados respectivamente en junio de 1996 y diciembre de 1997, se establecieron también porque la UE, y sobre todo los empresarios europeos, temieron que una extensión del TLCAN o la creación hasta el año 2005 de la iniciativa de EE UU de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) podría disminuir la presencia europea en el mercado emergente latinoamericano.

El caso de México, que desde su ingreso en el TLCAN en 1994 hasta 1998, ha reducido su comercio con la UE a la mitad en sólo cuatro años, prueba claramente este riesgo⁹. Aunque también las negociaciones con México, el Mercosur y Chile con la UE apuntan al establecimiento de zonas de libre comercio, a diferencia de las prioridades de la política de EE UU hacia América Latina, la oferta de asociación de la UE va más allá de la liberalización comercial. Estas iniciativas reflejan al mismo tiempo la necesidad por parte de la UE de mejorar el acceso al mercado de aquellos países que, por pertenecer al grupo de países de ingreso medio, a diferencia de América Central y la Comunidad Andina, ya no se benefician del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la UE. Con ello se elevarán también las posibilidades de venta de productos europeos en dichos mercados.

La importancia de equilibrar las relaciones comerciales asimétricas de la UE con América Latina se refleja en el hecho de que, aunque las exportaciones europeas hacia la región se duplicaron con creces en el período 1991-1997, la UE perdió participación de mercado, ya que tanto el flujo de comercio intrarregional como el intercambio de América Latina con EE UU registraron un incremento mucho mayor. Además, en este mismo período, el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas hacia la UE no llegó ni siquiera al 20%, lo cual constituye un fac-

tor particularmente negativo en las relaciones comerciales. Es por ello que el Grupo de Río critica, no sólo el proteccionismo agrícola, sino también las restricciones no arancelarias de la UE¹⁰. Es altamente improbable que estos desequilibrios en las relaciones comerciales lleguen a corregirse sin la exitosa conclusión de la Agenda 2000, así como la realización de una progresiva reforma de la política agrícola común (PAC) y una apertura gradual, pero sustancial, del mercado de bienes agrícolas. En este contexto, los latinoamericanos advierten que a la UE ya no le queda demasiado tiempo para realizar estas reformas, porque en el caso contrario, América Latina podría potenciar aún más su interdependencia económica con EE UU a través de la aceleración de las negociaciones del proceso ALCA para crear un área de libre comercio hemisférico. Muchos países latinoamericanos, y es un argumento razonable, utilizan –a la inversa– las negociaciones con la UE para presionar a EE UU a fin de progresar en las negociaciones sobre el ALCA. Sobre todo el Mercosur percibe a la UE como un contrapeso a la influencia de EE UU¹¹ y desea negociar simultáneamente con ambos socios. Aunque esta posición podría ser válida desde una óptica meramente comercial, desde la perspectiva política es difícilmente comprensible, dado que en el caso de las negociaciones con la UE, se pretende crear una asociación entre dos mecanismos de integración que ya constituyen uniones aduaneras y cuyas afinidades –así lo manifiestan ambos socios– van mucho más allá del área comercial.

Aparte de los intercambios comerciales y tecnológicos, las relaciones económicas abarcan también las inversiones extranjeras directas (IED) procedentes de la UE, que se han incrementado sustancialmente en los últimos años, principalmente debido a los progresos de integración en la región y la consiguiente ampliación de mercados. No obstante, la UE no ha reemplazado a EE UU de su tradicional primacía. En los años noventa, cerca del 30% del flujo total de IED hacia la región se originó en la UE, cifra que incluso llegó a triplicarse entre 1993-1997¹². Teniendo en cuenta que el mercado emergente latinoamericano es más grande que el de los países de Europa del Este y de la Cuenca del Mediterráneo juntos, es de esperar que la capacidad de inversión de las empresas europeas tienda a aumentar, pese a la reciente crisis financiera y las perspectivas negativas del crecimiento en la región para el año 1999.

El difícil camino de la UE hacia la liberalización comercial con determinados países o esquemas de integración en América Latina se enfrenta al obstáculo adicional de los esfuerzos simultáneos de ambas regiones por abrir sus economías frente a terceros socios. Aún cuando han progresado las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur,

que ya han anunciado la creación de un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS) para enero del año 2001, este proceso se ve dificultado por la decisión de Brasil de firmar un acuerdo bilateral con la Comunidad Andina en 1999, frente a la falta de voluntad de sus vecinos en el Mercosur de negociar bloque con bloque. Al mismo tiempo, los preparativos para la zona de libre comercio hemisférico ALCA están avanzando también a un ritmo menos rápido de lo que estaba previsto, dado que sólo el próximo Presidente de EE UU puede lograr, a partir del año 2001, la aprobación del *fast-track* por parte de su Congreso. El establecimiento en el año 2005 de un espacio económico común de Alaska a Tierra del Fuego parece incierto en el contexto de la agenda inicialmente prevista. Por parte de la UE se han puesto en marcha las negociaciones de ampliación con los candidatos de Europa del Este, que en su mayoría son países exportadores de productos agrícolas, así como el proceso de asociación con los países de la Cuenca del Mediterráneo. Además, la próxima ronda milenaria de la OMC involucrará a ambas regiones en un complejo proceso de negociación multilateral en los sectores agrícola y de servicios. En este contexto y tal como lo ha anunciado, el Mercosur hará frente, junto a EE UU, a la UE y su política agrícola proteccionista¹³. Por lo tanto, en el ámbito del comercio, parece posible más bien una asociación de intereses en contra de la UE.

¿HACIA UNA CREACIÓN DE UN TRIÁNGULO ATLÁNTICO?

Los estrechos vínculos entre EE UU y la UE en el marco del diálogo transatlántico, entre EE UU y los países latinoamericanos en el sistema interamericano, y las estrechas relaciones birregionales entre la UE y América Latina, han alimentado reiterados debates y especulaciones sobre la posible creación de un triángulo transatlántico¹⁴. En este contexto, la agenda de los noventa ha sido dominada por la percepción de valores comunes y por los estrechos vínculos económicos entre los socios. Desde la creación de tres bloques económicos claramente definidos como son la UE, el ALCA y el Mercosur (y en el futuro probablemente el ALCAS) se ha sugerido –entre otros, lo sugirió el entonces Canciller alemán, Klaus Kinkel, durante la Reunión Ministerial UE-Grupo de Río en Noordwijk– una interconexión, y con ello un fortalecimiento del potencial económico de las tres regiones, a través de la creación de un Área Transatlántico de Libre Comercio (TAF-TA). De este modo, Sudamérica podría convertirse, a nivel político, en la tercera columna de un diálogo transatlántico más equilibrado, al traspasar la anterior línea de separación Norte-Sur. Al mismo tiempo, una alianza de esta índole podría reducir los recelos históricos en las relaciones interamericanas y contribuir a crear un triángulo transatlántico más equitativo. La voluntad del lado latinoamericano

de tener un papel más activo en la política internacional y de aprovechar una cierta competencia comercial entre la UE y los EE UU en la región para ganar más espacio de negociación frente a ambos fue muy evidente en las conversaciones durante la Cumbre en Río. La relación con Europa, incluyendo una asociación estratégica, no está vista como una estrategia en contra de los EE UU –como tampoco lo es, obviamente, desde la UE– sino más bien como otro pilar de la estrategia regional de reinserción económica y redefinición política.

Un claro argumento en contra del buen funcionamiento de una relación triangular es el hecho de que EE UU, como única potencia mundial, siempre ha perseguido la estrategia de mantener, tanto con Europa como con América Latina, un tipo de relación institucional, económica y de seguridad que posibilite en un determinado momento la instrumentalización de uno de los dos socios para sus propios fines políticos o económicos. A modo de ejemplo, cabe recordar que, al principio, EE UU y la UE adoptaron una posición común contra América Latina en el tema de la droga, o la alianza de intereses entre EE UU y América Latina contra la UE en la cuestión del proteccionismo agrícola y en relación con el comercio del plátano.

No cabe duda de que una asociación estratégica entre la UE y América Latina contribuiría a limitar la instrumentalización de ambos socios por parte de EE UU, a la vez que podría prevenir posibles conflictos comerciales. Sin embargo, este escenario requeriría, del lado europeo, la voluntad política para consolidar una alianza de este tipo, y por parte de América Latina, un grado más elevado de realismo y eficiencia en la gestión de las relaciones birregionales¹⁵. Un triángulo transatlántico eficaz con percepciones de valores comunes y reglas de comportamiento claramente definidas podría descargar y, al mismo tiempo, reforzar tanto las relaciones transatlánticas como las relaciones birregionales entre Europa y América Latina. Existen al menos cuatro casos de prueba en los cuales se podría medir la eficiencia y fuerza de dicha constelación triangular, ya que parece que ninguno de ellos podría resolverse por uno, o incluso dos de los socios:

- Cuba: contribuir al inicio de una transición pacífica y a la inserción política y económica del país en el sistema internacional;
- Drogas: poner en marcha el concepto de la co-responsabilidad en cuanto a la reducción de la oferta y de la demanda;
- Reducción de la pobreza: aplicar un conjunto de medidas nacionales e internacionales, así como incrementar el nivel de los recursos financieros;
- Liberalización comercial: fomentar la compatibilidad entre los regímenes comerciales del TLCAN, del Mercosur y de la UE.

El Comunicado de la Comisión Europea¹⁰, que es considerado como el documento estratégico para las relaciones birregionales a inicios del siglo XXI, identifica claramente los grandes desafíos para América Latina:

- la consolidación de los sistemas democráticos,
- una inserción armónica en la economía mundial,
- el fortalecimiento de los procesos de integración regional.

Es obvio que estos desafíos podrían aplicarse casi igualmente a una UE en vías de ampliación. En este sentido, ante la progresiva globalización y sus riesgos, una asociación estratégica se asentaría en un fundamento más sólido de intereses y objetivos comunes que el que ha caracterizado las relaciones birregionales hasta ahora. Aunque es muy probable que sigan existiendo asimetrías en algunos ámbitos, en cuanto a las percepciones y desafíos globales, ambas regiones se han ido acercando sustancialmente. Durante la Cumbre de Río de Janeiro en 1999, esta visión ha facilitado también la definición de un consenso sobre el programa conjunto de una asociación estratégica en el siglo XXI.

Los éxitos y los desafíos de una alianza entre América Latina y la UE estarán seguramente más claros cuando los 48 países se reúnan para celebrar la II Cumbre en España en el año 2002.

NOTAS

1. Véase sobre todo "Dieter Bénécke, Relación entre la Unión Europea y el Mercosur", en: *Contribuciones*, n° 1, vol. XVI, CIEDLA, Buenos Aires 1999, p. 7-17.

2. En cuanto a las consecuencias del caso Pinochet en las relaciones europeo-chilenas, véase también: "IRELA, El caso Pinochet: ¿Una prueba para las relaciones europeo-latinoamericanas?", *Informe de IRELA* n° 9, Madrid, 1998.

3. "Comunicado del Grupo de Río sobre Kosovo" (GRIO/SPT-99), *Grupo de Río*, México D.F., 25 de marzo de 1999.

4. Véase *Geoffrey Edwards/Elfriede Regelsberger* (Hrsg.), *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation*, Londres 1990.

5. Véase "La Declaración de Río" y "Prioridades de Acción", Río de Janeiro, 29 de Junio de 1999.

6. Véase IRELA, "La Cumbre de Río: ¿Hacia una asociación estratégica?" *Informe de IRELA*, Madrid, 30 de Julio de 1999, p. 7-8.

7. Alain Rouquié, *Perspectivas inmediatas del diálogo Unión Europea-América Latina*, en: Fundación Friedrich-Ebert en Colombia (Ed.), *Unión Europea-América Latina*, Bogotá 1995, p. 101-107, cit. p. 105.

8. Véase *Wolf Grabendorff*, *El papel de América Latina en un nuevo orden internacional*, en: Manfred Mols/Josef Thesing (comps.) *El Estado en América Latina*, Buenos Aires 1995, p. 451-476.

9. Véase también IRELA, *América Latina y Europa más allá del año 2000*, Dossier n° 65, Madrid 1998, p. 16.

10. Grupo de Río, III Reunión de alto nivel económico y comercial Grupo de Río-Unión Europea, Bruselas, 7 de Marzo de 1995.

11. *Foro Euro-Latinamericano. A Partnership for the Twenty-First Century: Setting Global Rules*, Instituto do Estudos Estratégicos (IEE), Lisboa, 21-22 de mayo de 1998, p. 16.
12. Ver *IRELA*, Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los mayores inversores, Madrid 1998.
13. *Agence Europe*, Bulletin Quotidien Europe, nº 7446, Bruselas, 16 de abril de 1999, p. 9 (versión inglesa).
14. Véase *Wolf Grabendorff/Ronaldin Roetz* (Coms.), América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: ¿Un nuevo triángulo atlántico?, Buenos Aires, 1984.
15. En este sentido se expresó unos años antes *Alberto van Klaveren*, Europa - Latinoamérica: zwischen Illusion und Realismus auch nach 1992, en: *Zeitschrift für Lateinamerika*, nº 43, Viena 1996, p. 7-35.
16. Comisión Europea: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on a new European Union-Latin America partnership on the eve of the 21st century, Brussels, 9 March 1999.

Augusto Quijano Arquitectos
Taller de Arquitectura
Mérida, México
1992/1993

La actualidad:

147 Alianza iberoamericana para una nueva cooperación internacional

GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ

157 ¿Quiénes fueron los villanos y quiénes los héroes? La Guerra Civil en El Salvador

JOAQUIN VILLALOBOS

164 La inversión directa europea en América Latina: los réditos de la apertura y la privatización.

INFORME DE IRELA

173 El Acuerdo de Libre Comercio México-UE: pieza clave de una asociación integral

INFORME DE IRELA

184 Los resultados de las elecciones presidenciales guatemaltecas en perspectiva

MANUEL PIÑEIRO

Alianza iberoamericana para una nueva cooperación internacional

GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ

Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)

COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA GLOBALIZACIÓN

En el umbral del nuevo milenio, la Humanidad se descubre así misma formando parte de una "aldea global" y partícipe de una unidad de destino, por la fuerza imparable de la revolución tecnológica, de la informática, de las comunicaciones, de los transportes. Un mundo cada vez más interdependiente, atrapado por la dinámica de la globalización, en el que los desafíos y problemas se hacen cada día más globales, al tiempo que se profundiza la brecha entre los que tienen y los que no tienen acceso a los recursos, a oportunidades o al conocimiento.

En este nuevo contexto la Humanidad tiene ante sí el gran reto, si desea preservar la paz y la seguridad global, de hallar un nuevo modelo de desarrollo, centrado en el ser humano y en la construcción de un nuevo orden social que recupere la esencia del bien común, que fomente la participación ciudadana sin exclusiones y promueva una cultura de solidaridad fundada en el más legítimo espíritu de cooperación en asociación. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la acción de cooperar en los siguientes términos «obrar conjuntamente con otros para conseguir un mismo fin».

La necesidad de alcanzar un mayor grado de asociación, de concertación e integración entre Estados y sociedades, viene impuesto por el propio proceso de globalización. Los grandes desafíos del mercado global como los propios problemas globales (pobreza, migraciones, deterioro ambiental...) obligan a unir esfuerzos, compartir responsabilidades y actuar de forma coordinada. «Cooperar es una necesidad pragmática y moral de nuestro tiempo, pragmática como la dinámica de las relaciones económicas internacionales crea un mundo cada vez menos sostenible, más injusto y es moral porque la globalización y la interdependencia han resaltado la dimensión colectiva de la Humanidad»¹.

Tradicionalmente la ayuda o la cooperación internacional han tenido como objetivo esencial el desarrollo. Pero el concepto de desarrollo ha venido sufriendo con el transcurso del tiempo sucesivas transformaciones en su alcance y significado. De un concepto economicista que equiparaba desarrollo a crecimiento económico y cuyo objetivo esencial no era tanto el ser humano sino el crecimiento de la riqueza y la acumulación de capital, hemos pasado a un concepto integral y multidimensional, basado en el ser humano y cuyo objetivo es el desarrollo pleno del mismo en armonía con su entorno natural y cultural.

Son las nuevas dimensiones de un desarrollo con rostro humano, sostenible ecológica y económicamente. Esta perspectiva implica no sólo la incorporación de criterios medioambientales en los procesos productivos «si no que plantea el reto de emprender escalonadamente una reforma mundial tan profunda como necesaria de los métodos actuales de producción y de los estilos de vida predominantes»².

Desde que en 1990 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), elaboró su primer informe sobre Desarrollo Humano, se ha venido definiendo el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las opciones de la gente, así como la elevación del nivel de bienestar. «Si el desarrollo humano consiste en ampliar las opciones, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una larga vida, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida en libertad, dignidad y respeto por sí mismo y los demás»³.

Sucesivos informes sobre desarrollo humano se han venido ocupando anualmente de definir el progreso humano y los obstáculos al mismo, alertando sobre los límites del crecimiento, que de continuar produciendo y consumiendo a un ritmo tan acelerado y tan insostenible agravará el círculo vicioso superpoblación-pobreza afectando cada vez más a más sectores de la humanidad.

Para no caer en el catastrofismo hoy podemos afirmar con datos e indicadores que el mundo tiene suficientes recursos para garantizar el progreso del desarrollo humano para todos y erradicar la pobreza. Los últimos informes del PNUD nos ofrecen cuadros de prioridades mundiales, contraponiendo cifras de consumo a las cifras necesarias para garantizar agua, educación y salud para todos.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha alcanzado su punto más bajo en torno al 0,25% del PIB de los países más desarrollados, muy por debajo del objetivo del 0,7% recomendado por Naciones Unidas en sus resoluciones. La inso-

1. A. Martínez Tablas, 1998.

2. F. Bruna, 1997.

3. Informe Desarrollo Humano, PNUD, 1997.

lidaridad internacional ha ido creciendo al tiempo que las desigualdades y la pobreza también crecían. La llamada “civilización de la copa de champán” gráficamente nos representa un mundo de riqueza y de bienestar repartido de forma desigual e injusta, en el que el 80% de la riqueza se concentra en manos de un 20% de privilegiados, mientras el 80% del resto de la Humanidad, apenas tiene la oportunidad de acceder al 20% de los recursos.

Asistimos a la aparición de un nuevo tipo de pobreza, que genera la sociedad del conocimiento tecnológico y que ya no implica únicamente carencia de lo básico sino sobretodo una situación de exclusión económica y de exclusión tecnológico-educativo. Según la CEPAL y la OIT, 9 de cada 10 nuevos empleos en América Latina son informales.

A medida que los problemas del desarrollo han ido haciéndose más complejos, la respuesta a los mismos a partir de los recursos e instrumentos de la cooperación han tenido también que sufrir modificaciones para adaptarse a los desafíos que plantea un mundo global. La gestión de la globalización requiere de corresponsabilidad entre Estados y Sociedades del Norte y del Sur para afrontar los desafíos de la misma.

Tres claras tendencias se van imponiendo en la cooperación internacional del nuevo milenio. Un mayor peso para la cooperación multilateral, persiguiendo una mayor eficacia en la suma de diferentes esfuerzos nacionales, regionales e internacionales. Una apuesta por la horizontalidad, en la búsqueda de un mayor grado de asociación, concertación y corresponsabilidad entre actores del Norte y del Sur y un énfasis en la descentralización, otorgando mayor protagonismo a actores privados y a los actores públicos descentralizados.

En todas y cada una de estas tendencias cabe resaltar el sobresaliente papel que viene desempeñando la sociedad civil en la nueva cooperación internacional. El dinamismo, el compromiso y la creatividad desde la sociedad civil, son imprescindibles a la hora de combatir la pobreza, la exclusión y las desigualdades, así como para consolidar la democracia y expandir mercados.

Los países que formamos parte del espacio cultural Iberoamericano debemos tomar consciencia de estos cambios globales en el ámbito del desarrollo y de la cooperación internacional y articular una alianza estratégica que proporcione los recursos necesarios para garantizar un nivel de vida de calidad para todos sus ciudadanos. ¿Cómo afrontar juntos los desafíos de la globalización? ¿Como involucrar a nuestras sociedades en la construcción de “lo público”? ¿Cómo promover entre ellas una cultura de solidaridad y de la responsabilidad para lograr un desarrollo pleno y duradero para todos?

Nos reuníamos el pasado año en Buenos Aires para reafirmarnos en la necesidad de un contrato social para sentar las bases de nuestra propia integración

y cooperación. Afirmaba en mi intervención en aquella ocasión: «los ciudadanos del ámbito iberoamericano no podemos, no debemos limitarnos a ser sujetos pasivos de estos cambios globales, sino que debemos convertirnos en protagonistas activos de nuestro propio cambio y preparar el terreno, desde la responsabilidad y la solidaridad, a las nuevas generaciones, a nuestros jóvenes y niños y niñas que serán los verdaderos protagonistas del siglo XXI»⁴.

DIEZ AÑOS DE CUMBRES IBEROAMERICANAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS

En junio de 1991 se reunían por vez primera en la ciudad de Guadalajara (México) los 21 Jefes de Estado y de Gobierno, iniciándose así las Cumbres Iberoamericanas, que desde esa fecha histórica han venido celebrándose anualmente en diferentes países iberoamericanos.

En esta primera Cumbre se decide la institucionalización de las mismas entendidas como un proceso abierto, dinámico, de carácter multilateral al servicio de una Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) concebida «como un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversas... a 500 años de nuestro primer encuentro y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el Tercer Milenio la fuerza de nuestra Comunidad»⁵.

En el mes de noviembre del presente año 2000, se celebra en Panamá la X Cumbre Iberoamericana, constituyendo una excelente oportunidad para realizar balance, avizorar el futuro e impulsar una “alianza estratégica para una cooperación iberoamericana”.

A partir de la Cumbre de Guadalajara y a través de las sucesivas conferencias de Jefes de Estado y de Gobierno, se ha ido consolidando un importante “espacio iberoamericano” asentado en la convergencia y consenso en torno a los siguientes principios:

- Unidad en la diversidad.
- Democracia representativa y defensa y promoción de los derechos humanos y la participación de los ciudadanos.
- Respeto a los principios del Derecho Internacional de no intervención y de la igualdad jurídica de los Estados.
- Respeto al principio de soberanía y derecho de cada pueblo a construir libremente en paz, estabilidad y justicia su sistema político y sus instituciones.
- Promoción de una cultura de cooperación y de solidaridad.
- La educación y la cultura bases de la prosperidad social.

Hasta el momento los dos grandes logros de las Cumbres Iberoamericanas y que hoy constituyen los instrumentos dinamizadores de este espacio iberoamericano son:

- a. *La concertación política*, impulsada por las Conferencias anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, así como a través de las reuniones sectoriales ministeriales iberoamericanas y de los contactos personales que a lo largo del año se dan entre los dirigentes políticos iberoamericanos. «La verdadera importancia de la Conferencia Iberoamericana reside en que sus reuniones posibilitan la aproximación de posiciones, intercambios de información y puntos de vista y la conciliación de enfoques ante diversos aspectos de la actualidad internacional. Las Cumbres se han consolidado como un espacio político y un foro de concertación y cooperación con características propias»⁶.
- b. *El sistema de cooperación iberoamericana*, basado en la convergencia, la asociación y la responsabilidad compartida: «la cultura de la cooperación traducida en mecanismos operativos concertados será la piedra angular de nuestro diálogo al servicio de la unidad y del desarrollo»⁷.

El Convenio de Bariloche fruto de la Cumbre que se celebró en 1995 en la ciudad argentina San Carlos de Bariloche, establece los principios, procedimientos y mecanismos operativos para la cooperación iberoamericana. Los objetivos generales de la cooperación iberoamericana que establece el Convenio son:

- Favorecer la *identidad iberoamericana* a través de la acción conjunta en materia educativa, cultural, científica y tecnológica.
- Fortalecer la *participación* de los Estados Miembros para coadyuvar a una mayor y más efectiva vinculación entre sus sociedades y un sentimiento iberoamericano entre sus habitantes.
- Poner en práctica el concepto *de cooperación al desarrollo* entre las sociedades iberoamericanas.
- Expresar la *solidaridad iberoamericana ante los problemas comunes* que afectan al conjunto o totalidad de los Estados Miembros.
- Impulsar la formación de *un espacio iberoamericano de cooperación cultural*, por medio de programas de movilidad, intercambio educativo, universitario, formación tecnológica, vinculación entre investigadores y toda iniciativa de creatividad cultural común.

4. G. Ruiz-Gimenez, 1999.

5. Declaración de Guadalajara, 1991.

6. Declaración de Cartagena de Indias, 1994.

7. Declaración de Madrid, 1992.

La cooperación iberoamericana constituye un complejo sistema en el que cotidianamente se interrelacionan diferentes actores institucionales políticos, sociales y económicos de los diferentes países iberoamericanos. El Convenio de Bariloche y el manual operativo del mismo, establecen los mecanismos de presentación y aprobación de proyectos. Para el reconocimiento por las Cumbres Iberoamericanas de un programa o proyecto de cooperación se requiere del apoyo de al menos tres países para su presentación y del compromiso de apoyo financiero de al menos siete países para su aprobación. Diversos programas de cooperación han sido impulsados en el marco del Convenio de Bariloche en los últimos años, abarcando diferentes áreas de interés común:

- *La formación, educación e intercambios:*
 - becas MUTIS
 - la televisión educativa (TEIB)
 - alfabetización y educación de adultos (programa PRALEB)
 - formación profesional (programa IBERFOP)
 - modernización de las Administraciones de educación (programa IBERMADE)
 - desarrollo de sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa
- *Desarrollo de los pueblos y culturas indígenas:*
 - (Fondo Indígena)
- *Descentralización*
 - intercambios de experiencias, transferencia de tecnologías y asignación de recursos.
- *Desarrollo urbano y gestión de ciudades*
 - (programa CIDEU)
- *Desarrollo y gestión empresarial*
 - Universidad-Empresa (programa IBERUE)
 - Apoyo a la pequeña y mediana empresa (programa IBERPYME)
 - Calidad y gestión empresarial (FUNDIBQ)
- *Las industrias culturales*
 - (IBERMEDIA), programa para el desarrollo audiovisual y la construcción del espacio audiovisual iberoamericano
- *Redes de archivos y bibliotecas*
 - ABINIA, redes de bibliotecas iberoamericanas
 - ADAI, red de archivos iberoamericanos
 - RADJ, red de archivos diplomáticos
- *Desarrollo de la investigación y la cooperación científica*
 - programa CYTED
- *Apoyo a las juventudes Iberoamericanas*
 - programa PRADJAL

Hay otra serie de iniciativas presentadas en el marco de las diferentes Cumbres que irán desarrollándose a medida que alcancen los apoyos necesarios. No obstante no todos los programas que ya están en marcha tienen igual grado de desarrollo, ni el mismo nivel de eficacia. Todos ellos son sin duda mejorables. El mayor déficit detectado en ellos es el deficiente grado de coordinación, seguimiento y evaluación cualitativa, así como la escasa visibilidad y conocimiento sobre los mismos. Esta última deficiencia se ha traducido en escasa sinergia y participación de otros actores y agentes de cooperación en dichos programas.

Son programas de carácter esencialmente gubernamental, sin duda debido a que el impulso para su puesta en marcha nace del marco de las Cumbres con el necesario respaldo financiero de al menos siete gobiernos. No siempre estos compromisos financieros se cumplen con regularidad, poniendo en riesgo la continuidad de los mismos.

Conscientes de estos déficits del sistema de cooperación iberoamericano, los Jefes de Estado y de Gobierno y los cancilleres de los 21 países participantes, adoptaron la decisión en la Cumbre de Oporto (1998) de crear la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). En la última Cumbre celebrada en la Habana se constituye formalmente la SECIB, estableciendo su sede en Madrid y designando como Secretario al embajador don Jorge Alberto Lozoya (México).

La SECIB nace con la misión de articular y consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones centrando sus principales objetivos en los siguientes ejes:

- Dinamizar la cooperación Iberoamericana dando seguimiento a los programas aprobados en el marco de las Cumbres, evaluando resultados, y procurando una mayor coherencia y sinergia entre los mismos.
- Apoyar a los responsables de cooperación de los diferentes países iberoamericanos en el ejercicio de las funciones recogidas en el convenio de Bariloche.
- Servir de apoyo a la Secretaría Pro-Témpore en la preparación de los contenidos de cooperación de la conferencia iberoamericana de los Jefes de Estado y de Gobierno.
- Reforzar y proyectar la dimensión institucional de las Cumbres, recibiendo, procesando, cualificando y difundiendo la información sobre las mismas y la cooperación entre los actores internos y externos al sistema.
- Integrar e interconectar los actores sociales en el sistema iberoamericano, constituyéndose en instancia de referencia que contribuya a la confluencia de intereses y esfuerzos.
- Favorecer la máxima adecuación del sistema de cooperación iberoamericano a las necesidades de las Sociedades y economías de la región.
- Contribuir a la generación y consolidación de una conciencia de pertenencia a

la comunidad iberoamericana estimulando la participación de las sociedades, las corporaciones, las empresas privadas y los medios de opinión pública.

La misión que tiene por delante en los próximos años la SECIB es tan compleja como el propio sistema pero es un desafío apasionante: *consolidar un sistema de cooperación iberoamericana mediante la alianza estratégica entre todos los actores de cooperación y abriéndose a un sistema internacional global en plena transformación.*

AVANZANDO LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

Con motivo de mi intervención en el IV Encuentro del III Sector el pasado año en Buenos Aires resaltaba las dos debilidades del sistema iberoamericano:

- La existencia de una evidente contradicción entre la importancia creciente de los foros de concertación política que constituye las conferencias iberoamericanas de Jefes de Estado, las reuniones sectoriales ministeriales y el escaso grado de visibilidad, conocimiento y aceptación social de las mismas
- Que el rico entramado de redes de interacción social que han sido impulsadas en el marco de las cumbres y en la que participan diferentes actores de nuestras sociedades iberoamericanas (mujeres, defensores del pueblo, artistas, deportistas, creadores, intelectuales, empresarios, fundaciones, universidades, discapacitados, cooperantes, etc...) carecen de mecanismos de comunicación y coordinación con los representantes gubernamentales del sistema iberoamericano.

Sin duda alguna la creación de la SECIB responde a la necesidad de corregir estos dos déficits. Aún así, la consolidación y proyección externa de una Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) es un reto para todos sus ciudadanos. Debemos trabajar juntos y concertadamente en un proyecto común para la construcción de un espacio público iberoamericano mediante una alianza estratégica entre todos sus actores.

Este proyecto común debe contemplar una serie de retos a nivel interno y externo. *A nivel interno destacaría:*

- a. Enraizar la CIN en su base societal, comprometiendo a sus sociedades, a los diferentes actores en un proyecto de comunidad de carácter incluyente y participativo.
- b. Construir un espacio de cooperación iberoamericana interactivo y corresponsable (a nivel gubernamental y no gubernamental) reforzando la *horizontalidad* (formación de redes) y la *descentralización*.
- c. Perseguir la concertación y la convergencia entre la cooperación iberoameri-

cana y otros organismos multilaterales (organismos financieros internacionales: FMI, Banco Mundial, BID, y especialmente la Unión Europea).

d. Armonizar y dar coherencia a las diferentes políticas, especialmente en aquellas áreas conflictivas como pueden ser comercio, propiedad intelectual, terrorismo, narcotráfico... Especialmente útil en esta campo sería avanzar hacia un sistema iberoamericano de resolución de conflictos.

e. Crear mecanismos de interacción, información y comunicación a diferentes niveles:

Diplomático: preparación de nuevos profesionales en cancillerías para las Cumbres y el Sistema de Cooperación.

Parlamentario y constitucional, básico para avanzar el espacio jurídico común y fortalecer nuestras democracias.

Empresario: fortalecer un tejido empresarial iberoamericano competitivo pero comprometido socialmente.

Jóvenes líderes iberoamericanos: impulsando su formación, intercambio, creatividad y abriendo espacios de participación. Este año, que tiene como tema "Unidos por la Infancia y Juventud Iberoamericana", no podemos dejar escapar la oportunidad que nos brinda esta x Cumbre.

Los medios de comunicación, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden ser grandes aliados para la construcción de la CIN. La interconexión telemática y audiovisual, favorece la dimensión transnacional iberoamericana.

Escuelas y maestros, deben constituir el núcleo de formación y pedagogía de una conciencia de pertenencia e identidad iberoamericana.

f. Crear mecanismos virtuales de seguimiento de información a través de portales iberoamericanos.

A nivel externo, es decir, la proyección de la CIN como actor internacional con posiciones propias y concertadas, puede desempeñar un papel protagónico en un sistema internacional caracterizado actualmente por la emergencia de nuevos conflictos y la falta de liderazgos y nuevas ideas. La tradición iusinternacionalista iberoamericana es muy rica y debe contribuir a la reorganización del sistema multilateral internacional.

La definición de una estrategia del espacio iberoamericano en su dimensión internacional y en su interrelación con otros espacios requiere de una triple estrategia:

a. *Con la Unión Europea (UE),* estrategia que sin duda puede ser facilitada por la participación en la CIN de dos países miembros de la UE, España y Portugal y así mismo por la participación de la Comisión Europea como observado-

ra y financiadora de programas de cooperación iberoamericanos. La Cumbre "Unión Europea y América Latina y Caribe" celebrada en Río de Janeiro en 1999, abre un nuevo marco para la asociación estratégica y la cooperación entre las dos regiones. Sin duda el espacio iberoamericano puede servir como espacio de concertación de estrategias para una negociación más eficaz entre la UE y ALC.

- b. *Con los Estados Unidos*, estrategia facilitada por aquellos países iberoamericanos que forman parte del Tratado de Libre Comercio (TLC), como México, así como por la proyección social y cultural del espacio iberoamericano en la sociedad norteamericana a través del número creciente de emigración hispana hacia la misma.
- c. *Con Asia y Pacífico*, aunque las relaciones y la cooperación con esta región no estén tan articuladas, no hay que perder de vista las importantes relaciones económicas y comerciales de algunos países iberoamericanos (Chile, México, Perú, Brasil) con los países del Pacífico.

Son muchos e importantes los retos a nivel interno y externo aún pendientes para la construcción de una verdadera Comunidad Iberoamericana de Naciones, y esta construcción debe ser entendida como un proceso continuado y renovado permanentemente. En todos y cada uno de los ciudadanos iberoamericanos está la responsabilidad de ir alimentando e impulsando esta alianza estratégica para un más eficaz sistema de cooperación iberoamericana y una más solidaria cooperación internacional. ●

¿Quiénes fueron los villanos y quiénes los héroes?

La Guerra Civil en El Salvador

JOAQUIN VILLALOBOS

Investigador en temas de pacificación del St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, ex comandante de la guerrilla salvadoreña, Asesor del gobierno de El Salvador en temas de Seguridad Pública

Uno de los problemas más complejos para un país, en una etapa de post conflicto, es restablecer su identidad como nación. Este problema tendrá diversos grados de dificultad según hayan sido la dimensión y las causas y si ese conflicto de debió a razones étnico culturales o fue por motivos político-sociales. El Salvador fue un conflicto político-social de grandes dimensiones, con once años de duración (1981-1992), más de 80.000 muertos y casi dos millones de desplazados, para una nación de sólo seis millones de habitantes y apenas 21.000 kilómetros cuadrados.

Las heridas dejadas por las atrocidades cometidas por ambas partes, en un conflicto de tales dimensiones, han hecho muy complejo el proceso de restablecimiento de una identidad común. Por eso El Salvador tiene todavía ante sí el reto fundamental de abordar su historia reciente, teniendo a cuenta que la guerra terminó sin vencedores ni vencidos. Probablemente para muchos, y sobre todo para los agentes externos, la solución parece fácil: enfocarlo como un problema de verdad y justicia, pero esto, llevado a la práctica, puede provocar nuevas divisiones en nuestro país.

El Salvador es una nación joven, en proceso de construcción de su identidad. La reciente guerra civil, además de destruir vidas y recursos, significó el debilitamiento de lo que, bueno, malo o regular, era nuestro cuerpo de valores culturales. De ser un país fundamental y profundamente católico, pasamos a ser un país con diversidad religiosa. La independencia, nos guste o no, había sido un hecho fundamental en nuestra historia, pero esta relevancia fue superada por la guerra civil, dada la intensidad y la extensión de ésta última. La Independencia de El Salvador y Centroamérica se produjo más como consecuencia del debilitamiento de España, que como la lucha de la propia región. Sin embargo, la guerra civil de los 80 dejó a todos los salvadoreños con parientes o amigos muertos y/o emigrados.

Nuestro concepto de familia y de comunidad fueron seriamente distorsionados por una migración que descabezó millares de hogares y despobló centenares de comunidades. El sistema político fue transformado radicalmente y quedaron cuestionadas todas las instituciones. El autoritarismo no era sólo el comportamiento de unos malos militares y de unos oligarcas, sino el único método considerado efectivo para gobernar y la cultura imperante de toda la sociedad. La democracia, por tanto, trajo necesariamente incomodidades de aprendizaje, tanto en la derecha como en la izquierda. Por otro lado, el conflicto entre la Iglesia Católica y Gobierno durante la guerra llevó a amplios sectores de la derecha a cambiar de religión y la izquierda llegó a identificar el sentido nacional con el poder oligárquico, al punto que sus militantes bailaron sobre la bandera nacional. Esto da una idea de la polarización cultural a la que llegamos.

La guerra civil significó la división de la sociedad en bandos político-ideológicos. Por eso, a pesar del éxito del proceso de paz, subyacen y luchan dentro de la sociedad dos visiones de la historia que, de continuar remitiéndose al pasado, nos conducirán a nuevas divisiones entre buenos y malos y terminará socavando las instituciones de nuestra emergente democracia, a pesar de que dichas instituciones constituyen la garantía de la paz y estabilidad en el futuro.

Hoy en El Salvador conviven una derecha sin visión histórica, concentrada casi exclusivamente en llevar adelante un programa económico, y una izquierda sin programa económico, que instrumentaliza y recurre casi exclusivamente a la historia y al pasado para tener identidad. La derecha ha olvidado a sus víctimas para gobernar y la izquierda las recuerda como táctica para llegar al gobierno. El tema histórico-cultural está vacío y plagado de esfuerzos polarizantes, con falsas visiones morales, que esconden, en la mayoría de los casos, ánimos de venganza...

El problema se refleja no sólo en la política sino que afecta a la educación, en todos sus niveles, a las investigaciones y a la producción cultural y artística. A esto se agrega la grave crisis de valores provocada por la violencia, que fue, durante más de veinte años, el lenguaje más común entre los salvadoreños. Tenemos un proceso de reconciliación que, por ahora, se sostiene sólo en el hecho de que nadie quiere la guerra. Pero los problemas de violencia siguen porque vivimos en una situación de falta de identidad. La delincuencia no es la que más salvadoreños mata: el 60% por ciento de los 2000 homicidios anuales que se producen en el país son producto de la violencia social, de las riñas de la calle o intrafamiliares.

La división dejada por la guerra ha hecho perder el respeto al sentido de nación. La identidad nacional, el tener un patrón cultural común y un sentido de pertenencia, contribuyen a que en un país todos tengan interés en que se respeten las instituciones y se puedan alcanzar mejores niveles de vida. Ni siquiera

ra la globalización justifica no tener identidad cultural. Europa, por ejemplo, camina a una integración económica y política y la diversidad cultural de sus naciones es una de sus más grandes riquezas. Refundar nuestra identidad, por tanto, es un asunto de extrema urgencia.

Los textos de historia del Ministerio de Educación, elaborados al finalizar el conflicto, constituyen, hasta ahora, el único esfuerzo de objetividad, sin fomentar la división. Igualmente, el programa de formación de valores, del mismo ministerio, está abordando este problema, pero lo que se gana en las escuelas lo podemos perder en las calles y las casas. Las ONG's y las entidades externas han puesto muchos recursos para producir investigaciones y trabajos que, si bien buscan la verdad, en muchos casos lo hacen con más énfasis en un lado que en otro y sin poner ningún empeño en reunificar a los salvadoreños. Hay, en las visiones de la historia reciente, la tendencia de las partes a intentar ganar culturalmente lo que no pudieron ganar en la guerra. El fantasma de los buenos y los malos y la búsqueda del villano a quien achacarle la culpa de los males del pasado y del presente, siguen dominando.

Nuestra historia tiene pendientes dilemas que no sabe como abordar: el caso de Monseñor Romero (arzobispo asesinado en 1980) y Roberto D'abuisón (líder fundador del partido ARENA, acusado del asesinato de Romero), los Jesuitas (asesinados en 1989 por un grupo de oficiales y soldados del Ejército) y la Fuerza Armada, la izquierda y los asesinatos y secuestros de empresarios (cometidos por las guerrillas en los 70's para financiar sus fuerzas), por citar sólo algunos casos. Detrás de cada uno de éstos personajes o entidades, ya sea víctima o victimario, hay una representación social numerosa a la que no se le puede imponer un punto de vista. No hay ninguna posibilidad de que alguien se erija en el juez moral que diga lo que estuvo bien o mal y tampoco hay posibilidad de que los juicios de éste sean aceptados como verdades por todos.

Es muy difícil en nuestro conflicto que alguien haya quedado limpio de culpa y a nada conduce discutir ahora quien fue el peor. Mal harían los que, sintiéndose libres de culpa en relación al pasado, lanzaran ahora piedras contra la paz del futuro. Tanto polarizaron al país los secuestros y asesinatos de empresarios en los 70's, cometidos por la izquierda, como el crimen de Monseñor Romero, cometido por la derecha en 1980. La derecha, vía escuadrones de la muerte, asesinó al arzobispo y este hecho profundizó el descontento y desencadenó la guerra civil. La guerrilla, por su parte, cometió al menos una decena de asesinatos de prominentes empresarios y estos hechos se convirtieron en una provocación que contribuyó a aumentar el pánico ante la posibilidad de una victoria revolucionaria. Ese pánico, entre otros factores, sirve de base a gran parte de los crímenes y atrocidades cometidas por la derecha. No es un azar que en Cuba y

Nicaragua, donde los movimientos revolucionarios no utilizaron el secuestro, se hayan producido victorias basadas en alianzas nacionales y que la represión no alcanzara nunca los niveles de El Salvador, Guatemala o Argentina.

En El Salvador, tanto los religiosos como los empresarios asesinados eran personas indefensas que fueron agredidos basándose en su supuesta responsabilidad, una acusación mecánica y fanática, sobre lo que estaba pasando en el país. Que los casos de Monseñor Romero y los Jesuitas tuvieran más trascendencia internacional, no debería hacernos pensar que hubo diferencia entre unos asesinato y otros, porque eso no sería moralmente correcto. Los dos bandos tuvieron héroes, mártires y verdugos.

¿Cómo educarnos con una visión integradora de nuestra historia sin faltar a la verdad, sin ignorar hechos o personajes y sin calificar a unos de bandoleros y a otros de asesinos, teniendo en cuenta la dificultad de encontrar un personaje o hecho que nos unifique y que sea de alguna relevancia histórica? Ese es el dilema. Por ahora este no es un problema que preocupe a todos los salvadoreños, pero sí es la principal carga emocional de los que son más activos en la política y en la generación de cultura. Esa situación nos ha impedido hasta ahora lograr consensos, a pesar de que muchos estén pensando de la misma manera y sobre los mismos temas, porque a veces las diferencias no están en las ideas mismas, sino en quien las propone. Esa carga emocional afecta a la gobernabilidad en el presente y, de no corregirse, afectará a la unidad nacional en el futuro.

Dejar a la deriva este aspecto, acumulando conflictos y resentimientos en las nuevas generaciones, nos puede llevar un día a encontrarnos con dos naciones distintas. Se suele decir que la historia la escriben los vencedores. Ventajosamente, la gran virtud de nuestra negociación fue lograr un final sin vencedores y el riesgo es que esto nos lleve a ser un país sin historia común, sin identidad y sin sentido de nación.

Hasta ahora, la historia reciente ha sido abordada con énfasis en los aspectos ideológico-políticos y esto, obviamente, se refleja en la polarización que existe entre las fuerzas políticas actuales y los políticos en general, que tienen a señalar culpables y/o creerse héroes. Quizás un tratamiento objetivo de los hechos y los personajes, en relación con lo político, combinado con los valores comunes que ambas partes tenían, podría contribuir a resolver el problema. Hacer de este segundo aspecto el factor principal, nos permitiría tener en nuestra historia personas y sucesos confrontados, con los que todos los salvadoreños podamos identificarnos.

¿Qué hay de común entre el General Maximiliano Hernández Martínez (fundador de la dictadura militar en 1930) y Farabundo Martí (líder de la rebelión cam-

pesina de 1932, fusilado por el General Martínez)?, ¿entre Rafael Arce y Felipe Peña (estudiantes fundadores de las guerrillas en los 70's) y Mauricio Borgonovo, Roberto Poma y Ernesto Regalado (empresarios asesinados por las guerrillas en los 70's)?, ¿en qué se parecieron las guerrillas y la Fuerza Armada?, ¿qué valores esenciales nos dejó el Acuerdo de Paz? Éstas serían las preguntas a responder y, si las respuestas fueran las correctas, reducirían el impacto negativo de la pregunta de siempre: ¿quiénes fueron las víctimas y quiénes los agresores?

La Guerra y la Paz fueron hechas por personas y líderes controversiales y ellos deben ser los que aparezcan en nuestra historia y nos den identidad, a partir de la fortaleza de su personalidad, y por encima de lo que haya sido o sea su posición política. Poner el énfasis en lo ideológico-político nos lleva a dividirnos por cómo pensamos, cuando lo fundamental sería unirnos por cómo somos. Sin faltar a la verdad, es necesario salirse del esquema de buenos y malos porque eso no es nunca objetivo. No hay liderazgo ni personaje histórico sin error, sin cosas buenas o malas. Los únicos que no se equivocan son los que nunca hacen nada. Los pueblos que tienen ambiciones, sueños y metas cometen errores, pero logran propósitos.

Lo fundamental es, entonces, la propia personalidad de nuestra nación, sus dimensiones humanas. Nuestra identidad debe fundarse en líderes fuertes, de grandes cualidades personales y no en personajes grises, que no se hicieron sentir. Debemos lograr que, en dos generaciones más, los salvadoreños puedan identificarse igualmente con Maximiliano Hernández Martínez como con Farabundo Martí, porque los valores comunes de ellos y no su posición política, son nuestra identidad.

En el terreno de los valores humanos, la Guerra y la Paz hicieron a ambas partes desplegar coraje, imaginación, tenacidad, perseverancia, trabajo duro, responsabilidad y obediencia a sus convicciones y entidades. Estos valores son, en realidad, parte fundamental de nuestra identidad salvadoreña. El milagro económico de las remesas familiares está vinculado a estos mismos valores. Los más de mil cien millones de dólares anuales, enviados por los salvadoreños desde los Estados Unidos, son posibles porque hubo quienes desafiaron peligros para cruzar ilegalmente las fronteras y son ahora capaces de trabajar hasta 14 horas al día. Los salvadoreños envían, en términos relativos, más dinero a sus familias que los mexicanos y cubanos, a pesar de que estos últimos son más, llevan más tiempo en los Estados Unidos y cuentan con ingresos muy superiores a los de los salvadoreños.

A pesar de las similitudes ideológicas, las diferencias entre el Frente Sandinista y el FMLN, entre la derecha salvadoreña y la guatemalteca, entre los empresarios costarricenses y salvadoreños, entre los trabajadores salvadoreños y los

hondureños y entre la Fuerza Armada de Guatemala y la de El Salvador, son básicamente culturales, una cultura que diferencia a la nación salvadoreña del resto de Centroamérica.

De los salvadoreños se pueden decir muchas cosas malas, entre ellas el nivel de deshumanización a que ambos bandos llevaron la guerra, pero nadie puede decir que sean holgazanes, poco creativos o cobardes. Por eso mismo la guerra fue tan cruenta. La Guerra, la Paz y la Migración de compatriotas hacia los Estados Unidos, son los hechos más relevantes de nuestra vida y los que nos han colocado en la historia universal. Y tenemos la obligación de utilizarlos positivamente para refundar y fortalecer nuestra identidad.

El Acuerdo de Paz, además de ser una extraordinaria operación de imaginación política, tuvo éxito porque su perfecto cumplimiento descansó en valores fundamentales, como la responsabilidad y el peso de la palabra empeñada por ambas partes. No hubo traición ni trampas, algo común en todos los procesos de solución de conflictos. Las fallas y faltas de las partes al acuerdo de paz fueron, en términos comparativos, prácticamente irrelevantes, a pesar de que la norma en la mayoría de procesos es la continuidad de la confrontación, los asesinatos a gran escala, el fracaso total en la fundación de instituciones y la imposibilidad de la reconciliación. Así ha sido, al menos, en África, Asia y Colombia. El proceso de Paz de El Salvador, sin embargo, es un ejemplo mundial, aunque se haya valorado poco en nuestro propio país. Por eso sería necesario hacer hincapié en la perfección de nuestro proceso, para fomentar así el valor de la lealtad y la responsabilidad y contribuir a formar ciudadanos pacíficos, responsables y respetuosos de las instituciones y Leyes.

Existen contradicciones entre los distintos personajes de nuestra historia, pero la fuerte personalidad de todos ellos nos debería permitir fomentar la perseverancia, la tenacidad y, con el ejemplo de algunos de ellos, incluso, la importancia de la superación personal y la excelencia, como fue el caso de los jóvenes empresarios y los estudiantes que fundaron la guerrilla y de nuestros compatriotas en Estados Unidos, que son también una muestra de responsabilidad y esfuerzo en el trabajo. En síntesis, hay que relacionar nuestra historia de Guerra, Paz y Migración con los valores humanos que en esos procesos han desplegado los salvadoreños. Eso nos posibilitaría crear una identidad cultural que tenga espacios sagrados, por encima de las lógicas diferencias que una democracia como la nuestra nos permite expresar.

Habrán algunos que, desde ambos lados, dirán que es inmoral mezclar a los que ellos consideran héroes o mártires con los que, por otro lado, consideran asesinos. Pero la única posibilidad de que algunos de estos salvadoreños lleguen a ser símbolos nacionales es que dejen de ser el símbolo de unos contra otros y

que sea el tiempo y el tratamiento objetivo de lo bueno, lo malo y lo feo el que les dé su peso específico.

Es obvio que es un tema complejo analizar la moralidad o no de los hechos pasados para no volver a cometer los mismos errores, y la Iglesia es un buen ejemplo de cómo se debe hacer. La Iglesia católica, que en nuestro conflicto fue severamente martirizada por la derecha y en otros países (México, España, Rusia, Cuba etc.) atacada por la izquierda, ha cometido, a su vez, graves errores: torturó y mató durante la Santa Inquisición, hizo virtuales apoyos al exterminio racial del fascismo durante la Segunda Guerra Mundial y a la matanza de campesinos, de 1932, en nuestro país. Y, sin embargo, el respeto, la veneración y la autoridad moral que ahora tiene la Iglesia no se basa en una rendición de cuentas, ni siquiera en que haya pedido perdón, sino en su comportamiento actual. Discernir entre lo que es moral, inmoral o amoral no puede establecerse desde criterios emocionales, olvidando el contexto y sobre todo el futuro. Y lo que es moral ahora en El Salvador es lograr que la sociedad evolucione a normas de convivencia y respeto a los derechos humanos, y que esto se haga desde el respeto a la democracia y sus instituciones.

Las posibilidades de unificación son muchas porque todos hemos sufrido la misma guerra, hemos hecho frente a las mismas ilusiones y decepciones y hemos sentido la necesidad de poner fin a la lucha sectaria. El Salvador, además, no tiene las reticencias étnicas que tiene Guatemala, ni la división racial de la costa atlántica de Nicaragua. Los salvadoreños comparten un idioma común, el español, una simbología deportiva, el fútbol, una comida popular, las pupusas, y una esperanza para el futuro, la paz y la justicia. Monseñor Romero, Farabundo Martí y el General Martínez, con sus virtudes, defectos, aciertos y desaciertos, nos pertenecen a todos y no deben ser privatizados por un grupo en particular.

La desventaja de El Salvador es lo extensa y grave que fue la guerra y la ventaja, su homogeneidad étnico cultural. La construcción de una identidad nacional es lo único que puede permitirle a una nación enfrentar con éxito un pasado de conflictos y divisiones, para saber de que puede y debe sentirse orgullosa, y también para sacar las lecciones de lo que no debe volver a ocurrir. Este problema, al igual que está presente en El Salvador, lo está en Chile, Colombia y Guatemala, por citar otros países. Quizás en el nacionalismo mexicano encontremos un caso de manejo acertado de la historia. La identidad es posible fundarla, incluso, en la diversidad cultural, como han hecho, de manera notable, los Estados Unidos. Y rehacer la identidad es clave para la transición democrática y para la finalización de guerras internas. Hacer historia no es, simplemente, descubrir quién tuvo la razón en un conflicto que dividió la nación, sino en descubrir las razones que permitan unirla. ●

La inversión directa europea en América Latina: los réditos de la apertura y la privatización

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas

Agradecemos a IRELA su autorización para publicar este informe de 17 de mayo de 2000

LA UE Y AMÉRICA LATINA EN LOS FLUJOS RECIENTES DE INVERSIONES DIRECTAS

En 1998, la Unión Europea (UE) fue una vez más la principal fuente de inversión extranjera directa (IED) a nivel global. Durante este año, los flujos de IED que emitieron las empresas de la UE alcanzaron los 386.000 millones de dólares: casi el triple de lo invertido por firmas estadounidenses (133.000 millones de dólares). La UE también fue el principal receptor mundial de IED en 1998 con 230.000 millones de dólares captados, casi 20% más que lo recibido por Estados Unidos (EE UU). En el período 1998-1999, las empresas comunitarias participaron activamente en dos de los principales motores actuales de la IED: la ola de fusiones y adquisiciones y los procesos de privatizaciones en economías emergentes. En 1998, la IED europea se incrementó un 77% con respecto al año anterior, llegando a representar el 60% de las emisiones totales mundiales de IED. Los tres principales emisores fueron: Reino Unido, Alemania y Francia.

Por su parte, América Latina y el Caribe aumentó su importancia como receptor de IED. Los flujos de IED hacia la región alcanzaron niveles sin precedentes en 1998. En un año en que los flujos de IED a los países en vías de desarrollo se redujeron ligeramente, la IED hacia América Latina y el Caribe fue la excepción registrando un crecimiento de casi un 11% con respecto al año anterior. En 1998, la región latinoamericana alcanzó a recibir el 41% de los flujos de IED a países en desarrollo (cerca del 44% fue captado por los países de Asia en desarrollo). De acuerdo con cifras de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), basadas en los datos oficiales de los países receptores, los flujos de IED hacia la región (excluyendo los centros financieros que sólo captaron un 8% del total) sumaron 70.200 millones de dólares. La CEPAL calcula que dichos flujos crecieron un 14% en 1999 sumando cerca de 81.000 millones de dólares.

La combinación entre la supremacía de la UE como fuente de IED a nivel global y el creciente atractivo de América Latina como plataforma de inversiones ha tenido un impacto significativo en la relación interregional: en 1998, la UE se convirtió en la principal fuente de inversiones en América Latina y todo parece indicar que en 1999 esta relación se mantuvo. En los últimos años, las empresas europeas han buscado en América Latina, principalmente, potencial de crecimiento y mercados en expansión. El informe económico global presentado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) el 12 de abril de 2000 subraya que los flujos de IED han sido un factor determinante en la recuperación económica de América Latina, lo cual refleja la creciente importancia del sector empresarial europeo en el futuro de la región.

LA IED EUROPEA EN AMÉRICA LATINA: LOS BENEFICIOS DE LA PRIVATIZACIÓN

La IED europea ha cobrado gran importancia en América Latina durante los últimos años. La presencia de empresas de la UE en el espacio económico latinoamericano se ha convertido en uno de los principales vínculos de la región con la economía internacional. En 1997, y por primera vez en todo el decenio, los flujos de IED europea que entraron a América Latina y el Caribe (17.000 millones de dólares) se equipararon virtualmente con los de EE UU (17.800 millones). En 1998, según cifras preliminares de Eurostat –basadas en los datos que aportan los países emisores–, la IED europea en la región alcanzó los 28.600 millones de dólares, superando con creces las inversiones directas de EE UU en la región (18.000 millones). Esta situación dista de la de 1993, cuando las inversiones de empresas estadounidenses en América Latina eran ocho veces mayores que las de la UE (que apenas sumaban 1.000 millones de dólares).

Además de superar a la IED estadounidense por casi 11.000 millones de dólares, la IED europea en América Latina también registró mejores ventas que la IED de EE UU en la región. En 1998, las ventas de filiales europeas activas en los países latinoamericanos superaron en valor (un 52% de las ventas combinadas) a las de empresas estadounidenses. En 1998, 10 de las 15 mayores empresas transnacionales (por ventas combinadas) activas en América Latina eran europeas, al igual que nueve de los 15 principales bancos. La participación del capital europeo en los procesos de privatización que durante la década pasada llevaron a cabo muchas de las economías de la región ha sido notable.

Durante la década de los noventa, la importancia de América Latina como destino para las inversiones directas de la UE se ha más que duplicado. De acuerdo con Eurostat, la IED europea que se destinó a América Latina durante 1998 representó el 9% del total invertido por las empresas de la UE en el mundo. A pesar de ser aún una porción modesta de la IED europea global, esta cifra

representa un incremento importante si se compara con 1992, cuando las inversiones directas europeas en América Latina representaban sólo el 4% del total invertido por estas empresas en el mundo.

El crecimiento reciente de las inversiones directas europeas en América Latina ha llevado a algunos observadores a sugerir que la UE está “ganando la batalla” empresarial a EE UU en la región latinoamericana. Sin embargo, el análisis de los flujos de IED hacia la región, por países y sectores, no proyecta con tanta claridad esta supuesta tendencia. Se percibe, más bien, un crecimiento más dinámico de las inversiones –en términos de su valor– por parte de empresas europeas en el período 1997-1999, que el que protagonizaron las empresas estadounidenses en la región. Esto no representa necesariamente una tendencia consolidada de aumento de la presencia europea y contracción relativa de la presencia estadounidense. La IED acumulada (stock) de EE UU en América Latina durante los años noventa es un 79% mayor que el de las empresas de la UE. Es importante destacar que este porcentaje es considerablemente menor en el caso de América del Sur, en donde –a diferencia de México– la IED europea ha desempeñado un papel central desde el inicio del proceso de liberalización de las economías de la subregión. De acuerdo con algunos analistas, lo más probable es que de ahora en adelante tanto la UE como EE UU mantendrán una presencia similar en América Latina a través de la IED.

Cabe señalar que gran parte de los flujos recientes de IED europea hacia América Latina se han llevado a cabo a través de fusiones y adquisiciones. A diferencia de la IED estadounidense en la región, las inversiones directas europeas durante el período 1998-1999, generaron relativamente pocos proyectos nuevos (*green-field investments*) de magnitud considerable en los países latinoamericanos. Esta tendencia también contrasta con la composición de la IED global hacia América Latina y el Caribe, que en el período 1998-1999 se dividió en un 60% de creación de nuevos activos y un 40% de adquisición de activos existentes. Parte importante de la IED europea en América Latina en estos años estuvo compuesta por operaciones financieras de compra de capital accionario de grandes empresas latinoamericanas. Entre los principales casos destaca la adquisición de casi la totalidad de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de Argentina por parte de la española Repsol en 1999 por 13.158 millones de dólares. Este tipo de operaciones multimillonarias de inversión han influido en la marcada concentración de gran parte de la IED europea en un grupo pequeño de países de América Latina.

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

En 1998, los flujos de IED europea hacia América Latina se concentraron prin-

principalmente en tres países: Argentina, Brasil y Chile. De acuerdo con cifras preliminares, estas tres economías sudamericanas captaron cerca del 90% de dichos flujos; tan sólo Brasil recibió el 67% de estas inversiones. México recibió el 5%, mientras que los países de la Comunidad Andina (CAN), América Central y el Caribe se repartieron el 5% restante. Esta distribución geográfica de la IED europea en América Latina contrasta con la del período 1990-1997, durante el cual la concentración en el Mercado Común del Sur (Mercosur) –si bien era notable– giró en torno al 60% del total invertido en la región por empresas europeas.

Durante 1999, el proceso de concentración de la IED europea en el Mercosur se acentuó debido a cuatro factores principales: las fuertes inversiones españolas en los sectores de servicios y energía del Mercosur y Chile; el declive en la participación proporcional de la UE en los flujos de IED hacia México, llegando a representar el 16% del total ingresado en el país, en comparación con el 26% de 1998; la crisis de confianza en los principales países de la CAN (especialmente en Colombia, Ecuador y Venezuela); y la activa competencia de las transnacionales estadounidenses en los procesos de privatización de América Central y el Caribe.

Un dato relevante es que en los últimos años los flujos de IED europea sólo registraron un incremento significativo en cuatro países de América Latina. Al comparar las cifras de 1998 con las de los dos años anteriores, se percibe que dichas inversiones solamente se incrementaron –en términos de su valor– en cuatro países de la región: Argentina, Brasil, Chile y México. En otros países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua se encontraron prácticamente estancadas o registraron incrementos mínimos que no cambiaron el porcentaje de captación de estos países en el total de los flujos europeos a la región. La situación en el resto de América Latina fue más bien desalentadora: los flujos de IED europea a Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela experimentaron una reducción.

La emisión de IED europea también estuvo concentrada en un pequeño grupo de países que representan la tercera parte de la UE. En 1998, España fue el principal inversor europeo en América Latina y el Caribe, con 12.600 millones de dólares invertidos, cifra que representó cerca del 50% del total de la IED europea en la región y que equivalió al triple de la IED española en los países desarrollados. Después de España, los principales inversores europeos en la región fueron: Países Bajos, Reino Unido, Francia y Alemania. Entre estos cinco países de la UE emitieron cerca del 92% de los flujos de IED comunitaria hacia América Latina en 1998.

De acuerdo con datos preliminares, prácticamente todos los países de la UE incrementaron sus inversiones directas en América Latina entre 1996 y 1998.

Únicamente las empresas de Finlandia, las cuales no han representado aún una fuente importante de capitales para América Latina, redujeron sus flujos de IED a la región. El país europeo que ha registrado el incremento más significativo en sus inversiones directas hacia las economías latinoamericanas en los últimos años ha sido, de lejos, España.

EL LIDERAZGO DE LA INVERSIÓN ESPAÑOLA

Ningún país de la UE ha incrementado tanto sus inversiones directas hacia América Latina y el Caribe en un período tan corto como lo hizo España entre 1992 y 1998. De acuerdo con datos del Ministerio de Economía y Hacienda, entre estos años los flujos anuales de IED española a la región (excluyendo Panamá, Puerto Rico y centros financieros del Caribe) pasaron de 780 millones de dólares a 12.600 millones. Este incremento es un reflejo del notable crecimiento de los flujos globales de IED española en la década de los noventa: de 4.400 millones en 1990 a 18.500 millones en 1998. A partir de mediados de los noventa, la importancia de América Latina y el Caribe como destino de la IED española registró un aumento significativo. Entre 1994 y 1998, el porcentaje de la IED global total española captado por las economías latinoamericanas aumentó de un 55% a un 72%.

En 1998, la IED española en América Latina y el Caribe se concentró en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. El 93% de las inversiones españolas se dirigieron a estos países. Contrasta el caso de México que, a pesar de su tamaño y el atractivo del libre comercio con EE UU, solamente recibió el 2% de la IED española en la región. Argentina, en cambio, fue el principal destino para la IED española durante la década de los noventa. La distribución sectorial de las inversiones españolas también se concentró en un grupo pequeño de empresas y sectores: Telefónica (telecomunicaciones), Iberia Líneas Aéreas (transportes), Banco Bilbao Vizcaya, Argentaria, Banco Santander y Banco Central Hispano—antes de fusionarse entre los dos primeros y los dos segundos— (servicios financieros) y Endesa España, Iberdrola, Unión Eléctrica Fenosa, Sociedad General de Aguas de Barcelona y Repsol (energía).

Durante 1999, la hegemonía de las empresas españolas como principal fuente europea de IED hacia América Latina se consolidó. En dicho año, tan sólo las inversiones de Repsol en YPF de Argentina y de Endesa en las chilenas Enersis y Endesa-Chile, representaron 16.550 millones de dólares de IED en conjunto; más de lo invertido por España en toda América Latina y el Caribe en 1998. En consecuencia, España desplazó a EE UU como principal fuente de IED en Argentina en 1999. En dicho año, las empresas españolas emitieron el 51% de las inversiones captadas por ese país, (en comparación con un 26% emitido por

empresas estadounidenses). Asimismo, las empresas españolas se convirtieron en la segunda fuente de IED en Brasil, después de EE UU (hace cuatro años España ocupaba el vigésimo puesto).

Los bancos españoles se han hecho con casi un tercio de los activos extranjeros en este sector latinoamericano, superando la proporción de los bancos estadounidenses. De acuerdo con la CEPAL, los activos totales de los 20 mayores bancos extranjeros en América Latina reflejan un alto grado de concentración (45%) en tan sólo tres entidades financieras: una de estas instituciones es estadounidense, mientras que las otras dos son españolas, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y el Banco Santander Central Hispano (BSCH). Este último posee por sí sólo más de una quinta parte de los activos extranjeros totales.

Tomando en cuenta las estrategias latinoamericanas de cuatro o cinco de estas empresas españolas, es probable que en los próximos tres años España mantenga su hegemonía como principal inversor europeo en la región, convirtiéndose incluso en la principal fuente de IED a nivel mundial para algunos países del Cono Sur.

- Las grandes empresas españolas del sector servicios seguirán invirtiendo en América Latina. Telefónica, por ejemplo, planea invertir cerca de 6.600 millones de dólares en Brasil durante el período 1999-2001. Iberdrola tiene un plan de inversiones directas en América Latina que incluye inversiones de 1.800 millones de dólares en los próximos cuatro años.
- Repsol ha anunciado que pretende incrementar sus inversiones en la región en otros sectores como el de la electricidad, con el fin de constituir uno de los grupos energéticos más importantes en América Latina y el Caribe (para ello invertirá cerca de 7.000 millones de dólares antes de 2002).
- Las perspectivas que abre el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre México y la UE (firmado el 23 de marzo de 2000) ya han comenzado a potenciar el interés de las transnacionales españolas por México. La banca española participa cada vez más activamente en el proceso de fortalecimiento y capitalización del sector bancario mexicano: el 17 de abril de 2000, el BBVA aprobó un paquete de inversiones por 3.100 millones de dólares para expandir su presencia en México, incluyendo la adquisición del 40% de Bancomer, el segundo banco mexicano; el 8 de mayo de 2000, el BSCH adquirió el 100% del tercer banco mexicano, Banco Serfín, por 1.560 millones de dólares.

DINÁMICAS SECTORIALES

Durante los años noventa, los flujos de IED europea hacia América Latina se han concentrado pronunciadamente en el sector servicios. Durante el período 1990-1999, la IED europea en América Latina tuvo por objetivo principal colo-

carse en los mercados más dinámicos de este sector, adquiriendo activos locales en subsectores como telecomunicaciones, electricidad, comercio minorista y servicios financieros. Esto contrasta con los objetivos generales de la mayor parte de la IED estadounidense en la región, que tiende a orientarse más a mejorar los factores de producción y a la exportación, con una fuerte presencia en los sectores manufactureros.

De acuerdo con EUROSTAT, en 1998, el 92% de la IED europea extrarregional, que no se destinó a Canadá, EE UU, Japón y los países del Área Europea de Libre Comercio (AELC) –gran parte de la cual se dirige a América Latina– se concentró en los servicios y el sector petrolero. En dicho año, las empresas españolas invirtieron 12.200 millones de dólares en el sector servicios, lo cual equivalió al 97% del total invertido por España en América Latina en todos los sectores. La activa participación de las empresas españolas de servicios en los procesos de privatización de activos estatales en Brasil y Colombia, principalmente, fue un factor determinante en la concentración de los flujos recientes de IED europea hacia América Latina en el sector servicios.

Las crecientes inversiones europeas en el sector servicios y en el sector energético han ayudado a estos países a equilibrar sus cuentas externas, compensando sus constantes déficit de “divisas fuertes” (en particular de dólares). También han contribuido a capitalizar e incrementar la solvencia de la banca latinoamericana en general. Estas inversiones también han tenido un efecto positivo sobre la percepción de la competitividad de las economías latinoamericanas. No obstante, se argumenta que la concentración de las inversiones directas europeas en estos sectores también tiene ciertas implicaciones negativas para la región. De acuerdo con algunos estudios, los grandes flujos de IED europea que se han canalizado a los servicios y el sector energético significan tres principales costes para los países de América Latina:

- Primero, las inversiones en servicios por lo general no generan exportaciones sino que en todo caso demandan importaciones, contribuyendo a incrementar los déficit comerciales de estos países (especialmente en sectores como el de las telecomunicaciones, servicios financieros y transportes).
- Segundo, buena parte de estas inversiones no sólo no genera dólares sino que además envía importantes remesas al exterior. De acuerdo con la estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD), cada 10.000 millones de dólares invertidos en el sector servicios genera, indefinidamente, remesas por 1.000 millones de dólares cada año. En 1998, las remesas en Brasil, por ejemplo, alcanzaron los 7.500 millones de dólares (en contraste con 700 millones a mediados de la década pasada). Si bien las inversiones en el sector petrolero sí contribuyen con exportaciones

al equilibrio comercial de la región, también generan remesas al exterior, además de tratarse de un producto de bajo valor agregado y precios volátiles.

- Tercero, las inversiones en el sector servicios por lo general no tienen un efecto significativo sobre el empleo, sobre todo si se las compara con la IED en sectores manufactureros y en infraestructura.

Uno de los grandes retos de la región en su relación con la UE es el de promover un mayor flujo de inversiones productivas europeas hacia sus sectores manufactureros de exportación. Con el nuevo ALC entre México y la UE, es probable que las empresas europeas que exportan al mercado estadounidense consideren más la posibilidad de hacerlo desde México, aprovechando la mano de obra mexicana que ha demostrado ser barata y productiva en muchos sectores. Un factor importante en este sentido es que EE UU es el principal mercado extrarregional de la UE. En 1998, las exportaciones comunitarias a este mercado rebasaron los 160.000 millones de dólares. En sectores importantes como el automotriz y el de maquinaria eléctrica –las dos principales exportaciones de la UE en 1998 en términos de valor– es probable que México incremente su importancia en las estrategias empresariales europeas de acceso al mercado estadounidense. Esto contribuiría a incrementar la composición manufacturera de la IED europea en América Latina.

PERSPECTIVAS ALENTADORAS

Las perspectivas para los flujos de inversiones directas europeas hacia América Latina en los próximos años son alentadoras. Cuatro factores principales permiten pronosticar un panorama favorable para que este tipo de inversiones siga fluuyendo hacia la región con dinamismo en los próximos dos o tres años:

- El 12 de abril, el FMI pronosticó un panorama económico favorable para los negocios en América Latina, previendo a corto plazo un crecimiento medio regional del 4% para el año 2000 y de cerca del 5% para 2001.
- El FMI también estima que la UE debiera crecer a una tasa promedio del 3,2% en 2000 y del 3% en 2001, lo cual seguramente aumentará el potencial de expansión internacional de las grandes empresas europeas.
- El ALC entre México y la UE, que incluye una liberalización importante de las inversiones y las compras gubernamentales, podría detonar un incremento significativo en el interés de las empresas europeas por invertir en México.
- Durante los próximos cinco años, el crecimiento del Mercosur, con el cual la UE ya está negociando un ALC, requerirá de importantes inversiones en proyectos de infraestructura. Esto podría ser aprovechado por las empresas europeas que ya cuentan con importante experiencia transnacional en la cons-

trucción de redes de infraestructura para la integración regional. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina estima que entre 1999 y 2004, el Cono Sur demandará un promedio de 21.600 millones de dólares anuales de inversiones directas en este sector.

- Por último, aún se esperan algunas privatizaciones importantes en sectores estratégicos de algunos países de América Latina –principalmente en lo que corresponde a Brasil–, en las cuales el capital europeo podría participar activamente, como ha sucedido a lo largo de los años noventa.

Si bien las privatizaciones latinoamericanas experimentaron un declive del 69% en 1999 (en términos de valor) con respecto al año anterior, se estima que durante 2000, el número de licitaciones crecerá y que se elevarán los valores de los activos latinoamericanos, lo cual tendría un efecto positivo sobre los flujos de IED europea a la región. Algunos estudios privados recientes prevén la privatización de 141 empresas de América Latina en este año, por un valor aproximado de 50.000 millones de dólares. El 90% de estas operaciones se realizarán en el sector energético. Es previsible que las empresas europeas que ya tienen una presencia regional en este sector desempeñen un papel relevante. En este contexto, es probable que la IED europea siga teniendo un papel importante en América Latina. De acuerdo con los planes de expansión de las grandes empresas españolas para los próximos tres años, es posible que la UE continúe siendo la principal fuente de IED en la región en los próximos años. Así, una de las tendencias regionales más interesantes a corto y medio plazo es una posible división de América Latina en dos grandes bloques receptores de IED: por una parte, México y América Central, en donde parece estarse consolidando un predominio de inversiones estadounidenses por lo general manufactureras y orientadas a la exportación; por la otra, América del Sur, en donde se percibe una creciente participación de las inversiones directas europeas orientadas principalmente a atender los mercados locales y con una particular concentración en los servicios.

Al mismo tiempo, es previsible que la competencia entre las empresas europeas y estadounidenses por el mercado latinoamericano sea cada vez más intensa. La creciente IED europea en la región ha influido e influirá de manera importante en la potencia competitiva de la UE en los mercados más dinámicos de América Latina. Además de las implicaciones para los negocios transnacionales, el importante incremento de los flujos de IED europea hacia la región refleja un fenómeno particularmente relevante para la economía global: las grandes transnacionales de la UE confían en el futuro económico de América Latina a largo plazo, lo cual probablemente potenciará la idea de una asociación estratégica entre las dos regiones. •

El Acuerdo de Libre Comercio México-UE: pieza clave de una asociación integral

Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas
Versión actualizada para la revista Quórum

CONCLUYEN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

El 24 de noviembre de 1999, después de nueve rondas de conversaciones, México y la Unión Europea (UE) concluyeron las primeras negociaciones de libre comercio entre una nación latinoamericana y el bloque europeo. Los resultados de estas negociaciones cubren todos los aspectos relacionados con el comercio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (o Acuerdo Global), firmado entre México y la UE el 8 de diciembre de 1997. El acuerdo comercial, que en la práctica representa un genuino acuerdo de libre comercio (ALC), fue calificado por el Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, como el acuerdo más amplio que la UE ha negociado hasta ahora. A pesar de dejar fuera algunos sectores sensibles del comercio de bienes, el acuerdo liberalizará el 95% de los intercambios comerciales en un período máximo de diez años. Además, logra la liberalización de otras áreas neurálgicas de la relación económica –como compras públicas, flujos de capitales y servicios– y establece un mecanismo de solución de controversias comerciales. Los textos de este ALC se adoptaron formalmente en una reunión del Consejo Conjunto México-UE que se celebró al margen del Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo, para entrar en vigor el 1 de julio de 2000.

Además de contribuir a diversificar las relaciones económicas de México con el exterior, el nuevo ALC: sitúa a México en una posición privilegiada a nivel internacional como puerta de entrada a los dos principales bloques comerciales del mundo, potenciando el atractivo de este país para la inversión extranjera directa (IED); abre la posibilidad de corregir el creciente déficit comercial de México con la UE, que en 1998 alcanzó los 7.800 millones de dólares; y da el primer paso en el proceso de liberalización comercial entre América Latina y el bloque europeo. Desde la perspectiva de la UE, la conclusión de las negociaciones

comerciales, en el marco del proceso de asociación, representa un logro concreto de suma relevancia: se garantiza prácticamente un acceso libre de aranceles al principal mercado importador de América Latina en igualdad de condiciones con las empresas de Estados Unidos (EE UU) y Canadá. Además, el ALC México-UE amplía las oportunidades de negocio regional en América del Norte para las empresas europeas. Con el libre comercio, las relaciones entre México y la UE inician un proceso irreversible en la asociación.

EL CAMINO HACIA EL LIBRE COMERCIO

A diferencia de los aspectos políticos y de cooperación, que se negociaron en dos días (10 y 11 de junio de 1997), las negociaciones del ALC entre México y la UE duraron doce meses y medio; casi seis meses menos del tiempo que tomaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Entre el 9 de noviembre de 1998 y el 24 de noviembre de 1999, se llevaron a cabo nueve rondas de conversaciones, alternando sede –salvo en una ocasión– entre Ciudad de México y Bruselas. La estructura de la negociación se dividió en cinco partes: acceso a mercados, procedimientos aduaneros y reglas de origen, compras gubernamentales, inversión y cuestiones institucionales (incluyendo los temas de competencia, solución de controversias y salvaguardas).

Durante las primeras tres rondas se intercambiaron propuestas de textos en los diferentes apartados del acuerdo, y se avanzó en aquellos temas que presentaban menos problemas: compras gubernamentales, propiedad intelectual, competencia y normas. En la tercera ronda, se intercambiaron listas de desgravación arancelaria y reglas de origen, los dos pilares de la liberalización comercial. Los principales problemas surgieron a partir de la cuarta ronda. De ahí en adelante, las partes se enfrentaron con lo que representó quizá la mayor dificultad: la llamada paridad TLCAN en la desgravación del comercio de bienes industriales.

De acuerdo con su mandato, la Comisión tenía como objetivo principal el conseguir liberalizar el acceso de sus exportaciones industriales a México para el mismo año que EE UU y Canadá: 2003. En concreto, la propuesta original de la UE introducía una liberalización total del comercio industrial –que representa cerca del 93% de los intercambios de bienes– en dos fases: el 82% inmediatamente y el 18% restante en 2003. México proponía en cambio un calendario considerablemente más largo: liberalizando de manera inmediata el 42,5% de las exportaciones industriales comunitarias a sus mercados, otro 6% en 2003 y el resto en diversas fases hasta 2009. Algunos analistas opinan que, para México, el coste social de abrir el mercado mexicano de productos industriales por completo a EE UU, Canadá y Europa al mismo tiempo era demasiado alto –especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYMES) nacionales.

Ante la negativa mexicana de flexibilizar su postura, el 14 de abril de 1999 –durante la cuarta ronda de conversaciones– la UE amenazó con interrumpir las negociaciones y buscar otro mandato del Consejo. El 17 de mayo de 1999, antes del inicio de la quinta ronda, México presentó una nueva propuesta ofreciendo liberalizar cerca del 60% de las exportaciones industriales comunitarias para 2003 y el resto en fases hasta 2007, pero ofreciendo reducir sensiblemente los aranceles aplicados a los productos europeos que no se liberalizarán antes de 2003. La nueva oferta mexicana desbloqueó las negociaciones, aunque se continuó negociando sobre el asunto. A partir de la sexta ronda, las negociaciones se hicieron cada vez más complejas al abordar más detalladamente los temas más sensibles: acceso a mercado, reglas de origen, movimientos de capital y pagos y servicios.

Las sesiones de negociación durante la séptima y octava ronda fueron intensas y dinámicas. Esto permitió llegar a la siguiente ronda con acuerdos en la mayor parte de los temas. No obstante, la novena ronda resultó una de las más difíciles, principalmente porque la fórmula que las partes idearon para resolver el tema de reglas de origen requería de negociaciones caso por caso. Finalmente, después de ser prolongada con reuniones extraordinarias, la novena y última ronda concluyó en Bruselas el 24 de noviembre de 1999. Esa misma tarde, el Secretario de Comercio de México, Herminio Blanco, y el Comisario de Comercio de la UE, Pascal Lamy, celebraron el fin de las negociaciones comerciales calificando al acuerdo como un pacto sin precedentes con el que ambas partes resultaban ganadoras.

EL CONTENIDO DEL ACUERDO COMERCIAL

El ALC entre México y la UE tiene pocos precedentes históricos. Cuatro elementos principales explican su carácter único: primero, es la primera vez que la UE negocia un ALC con un país de América Latina; segundo, mediante este acuerdo se genera el primer vínculo de libre comercio entre uno de los miembros del TLCAN y los quince miembros de la UE; tercero, el ALC negociado con México representa el acuerdo comercial más ambicioso que la UE ha negociado hasta el momento; y cuarto, es la primera vez que México –país especialmente sensible al concepto de la no intervención y la defensa de la soberanía nacional– negocia un ALC directamente condicionado a factores políticos como el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos.

El nuevo acuerdo liberalizará el 95% de los intercambios de bienes entre México y la UE. También se eliminarán prácticamente todas las barreras al comercio de servicios. En este sentido, el acuerdo es compatible con los lineamientos sobre acuerdos de libre comercio de la Organización Mundial del Comercio

(OMC): el Artículo xxiv del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) y con el Artículo v del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (*General Agreement of Trade in Services*, GATS). Los principales elementos que incluye el acuerdo son los siguientes:

- *Comercio de bienes industriales.* México liberalizará el 52% de sus productos industriales en 2003 (el 47% a la entrada en vigor del acuerdo y otro 5% en el año 2003). El 48% restante será liberalizado –dependiendo el sector– en 2005 o en 2007; durante este período, el arancel que pagarán estos productos restantes al entrar a México no podrá ser mayor a un 5%. La UE liberalizará todos sus sectores industriales en 2003 (un 82% a la entrada en vigor y el 18% restante el 1 de enero de 2003). En reglas de origen, la UE logró que prevaleciera la normativa comunitaria en la mayor parte de los productos industriales. México logró que en sectores como el de los automóviles, piezas de automóviles y prendas de vestir, se negociaran períodos de relajación de las reglas comunitarias para dar tiempo a que la industria mexicana se adapte a los estándares de la UE.
- *Comercio de bienes agrícolas y pesqueros.* En productos agrícolas (que representan el 7% del comercio de bienes), se liberalizará el 62% de los intercambios. En este rubro, los productos más sensibles tendrán un período de desgravación de 10 años. Importantes productos europeos, como vinos, bebidas alcohólicas y aceite de oliva, se beneficiarán en poco tiempo. Entre los productos mexicanos beneficiados por esta liberalización destacan algunas de sus exportaciones agrícolas importantes como jugo de naranja concentrado, aguacates y flores cortadas. En productos pesqueros, el acuerdo liberalizará el 99% del volumen del comercio. Las reglas de origen de la UE serán aplicables todos los productos agrícolas y pesqueros incluidos en el acuerdo.
- *Comercio en servicios.* El acuerdo incluye un acuerdo de integración económica en servicios. Se acordó liberalizar progresivamente el comercio de servicios en un período no mayor a diez años. La liberalización incluirá todos los sectores con la excepción de servicios audiovisuales, cabotaje y transporte aéreo. Entre los sectores más importantes que se incluyen cabe destacar los siguientes: servicios financieros, telecomunicaciones, distribución, energía, turismo y medio ambiente.
- *Inversiones y pagos relacionados.* De acuerdo con el paquete negociado en estos rubros, la liberalización de las inversiones se iniciará en tres años. En cambio, la liberalización progresiva de los pagos relacionados con inversiones comenzará desde la entrada en vigor del acuerdo. Se pudo llegar a este paquete a través de un compromiso presidencial entre los Estados miembros de la UE.

- *Compras gubernamentales.* La UE obtendrá el mismo acceso al mercado mexicano de compras gubernamentales que los socios del TLCAN. Algunos de los sectores prioritarios para la UE que incluye el acuerdo son petroquímica (en donde destacan las adquisiciones de la empresa PEMEX), electricidad y construcción. México, por su parte, recibirá de la UE un trato preferencial para acceder al mercado europeo de compras gubernamentales similar al que la UE otorga a sus principales socios en el marco del Acuerdo de Compras Gubernamentales de la OMC. El capítulo entrará en vigor cuando las partes terminen de intercambiar información sobre sus respectivos mercados de compras gubernamentales.
- *Propiedad intelectual, competencia y solución de controversias.* El acuerdo establece la protección de la propiedad intelectual (incluyendo patentes, marcas y derechos de autor) al más alto nivel de los estándares internacionales. Se creará además un Comité especial responsable para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales en esta materia. En lo que se refiere a competencia, el acuerdo incluye mecanismos de cooperación para asegurar el cumplimiento de las legislaciones de ambas partes. Otro de los logros relevantes del acuerdo es la creación de un mecanismo de solución de controversias que garantizará el cumplimiento de todo lo pactado en el ALC.

Los resultados de estas negociaciones comerciales, que constituyen el ALC entre México y la UE, fueron aprobados de manera preliminar por el Consejo de Ministros el 14 de febrero de 2000. El 16 de marzo, el Parlamento Europeo (PE) dió su opinión favorable al respecto (con 322 votos a favor, 55 en contra y 10 abstenciones). Con base en dicha aprobación y en la eventual ratificación del Senado mexicano, el 23-24 de marzo las partes adoptaron formalmente los textos que forman el ALC para que entre en vigor el 1 de julio de 2000. La decisión para que entren en vigor los apartados del ALC que son de competencia comunitaria (libre comercio de bienes, compras gubernamentales y competencia) será tomada por el Consejo Conjunto México-UE que fue creado por un Acuerdo Interino sobre comercio firmado el 8 de diciembre de 1997 y en vigor desde el 1 de julio de 1998. Los aspectos de competencia mixta (servicios, inversiones y pagos relacionados) deberán esperar a la ratificación final del Acuerdo de Asociación para entrar en vigor.

POSIBLE EFECTO SOBRE LOS FLUJOS DE COMERCIO

La relación comercial entre México y la UE podría ser significativamente más grande de lo que es hoy. En la década de los noventa, la participación de la UE en el comercio exterior de México se redujo considerablemente: del 11% en

1990 al 6% en 1998. Por su parte, México sigue desempeñando un papel modesto en las transacciones comerciales externas de la UE: en 1998, fue su socio comercial número 21 en términos de exportaciones y 34 en importaciones. Esto se ha debido principalmente a que ambas partes hayan firmado diversos ALC y acuerdos preferenciales que sitúan en desventaja a los exportadores comunitarios en el mercado mexicano y a los mexicanos en el mercado europeo. El nuevo ALC México-UE terminará gradualmente con esta situación.

En sus primeros cinco años, el nuevo ALC podría duplicar el comercio entre México y la UE, alcanzando los 34.000 millones de dólares en 2004. Esto sería posible si, durante dicho período (2000-2004), la tasa de crecimiento promedio anual de los flujos bilaterales de comercio pasara del 10% (tasa anual a la que creció el comercio entre 1994 y 1999) al 15%. Si se considera que la mayor parte del comercio bilateral de bienes se encontrará libre de aranceles en el año 2003, este escenario resulta factible. También es probable que, con el impulso de este nuevo acuerdo, en 2005 México gaste más dólares per cápita en importaciones de la UE que el Mercado Común del Sur (Mercosur). En 1998, el gasto per cápita de los mexicanos en importaciones comunitarias ya se acercaba al del Mercosur, con 113 y 136 dólares respectivamente. Cabe destacar que la capacidad importadora de México ha crecido significativamente en los últimos años. En 1998, México importó 104.100 millones de dólares: más que los cuatro países del Mercosur juntos (con 96.700 millones).

Algunos analistas opinan que son precisamente las importaciones de bienes europeos a México –principalmente intermedios y de capital– las que crecerán más a corto plazo. Se argumenta que las exportaciones mexicanas a la UE tenderían a reaccionar con menos celeridad en las primeras fases del libre comercio, subrayando como factores determinantes: los mayores grados de internacionalización de las PYMES europeas con relación a las mexicanas; el hecho de que una gran parte de las exportaciones mexicanas son producto del comercio intrafirma por parte de grandes transnacionales estadounidenses; y los altos grados de integración económica entre México y EE UU, que inducen a las empresas exportadoras mexicanas con escasa experiencia transnacional a concebir el mercado estadounidense como su mercado natural en el exterior.

Si bien el nuevo ALC toma en cuenta las asimetrías entre México y la UE en los períodos de desgravación arancelaria y las reglas de origen, existe un riesgo real de que a corto plazo se incremente el déficit de México con el bloque europeo. En 1998, dicho déficit aumentó por tercer año consecutivo alcanzando su nivel más alto en toda la década (7.800 millones de dólares). No obstante, a medio plazo, es probable que el comercio bilateral no sólo se potencie con el nuevo ALC sino que también tienda a equilibrarse. Actualmente, México man-

tiene superávits comerciales con todos los países con los que ha firmado ALC (excepto con Canadá). Además, el nuevo ALC también abrirá oportunidades de negocio intrafirma entre México y la UE –especialmente en sectores como el automotriz, maquinaria y equipo, electrodomésticos y aparatos eléctricos–, lo cuál podría dinamizar el comercio en ambos sentidos.

La relación comercial entre México y el bloque europeo tiene un importante potencial de crecimiento que aumentará con el libre comercio. Factores como los siguientes explican dicho potencial:

- la UE es el principal exportador del mundo, con el 19% de las exportaciones mundiales, y el segundo principal importador, con el 17% de las importaciones globales;
- México es el octavo exportador mundial y realiza el 43% del comercio exterior de América Latina;
- actualmente, el arancel promedio que México aplica a las importaciones comunitarias es del 12%, en contraste con un 2% aplicado a los productos norteamericanos;
- para entrar a la UE, los productos mexicanos pagan actualmente aranceles superiores a los productos provenientes de los países del Espacio Económico Europeo, de Europa Central y Oriental, y de las ex colonias europeas de África, del Caribe y del Pacífico;
- México prácticamente no comercia aún con algunos de los países de la UE como es el caso de Dinamarca, Finlandia, Grecia, Portugal y Suecia (juntos representaron en 1998 menos del 0,3% del comercio exterior de México).

Con el nuevo ALC, es probable que la UE recupere sus niveles de participación en el comercio exterior de México. Aunque difícilmente dicha participación superaría, a corto y medio plazo, los niveles de mediados de los ochenta, cuando el comercio con la UE representaba el 20% del comercio exterior mexicano. El efecto del ALC sobre la diversificación de las relaciones comerciales de México con el exterior podría no ser tan importante como se espera. De acuerdo con algunos observadores, se ha tendido a sobredimensionar la capacidad diversificadora del ALC con la UE. A pesar del gran éxito que representa para México el haber logrado negociar libre comercio con el bloque europeo, y de que el comercio bilateral crecerá a un ritmo más dinámico, lo más probable es que los mexicanos seguirán realizando entre el 75% y el 80% de su comercio exterior con EE UU. Destacan cuatro razones principales:

- La potencia importadora de EE UU constituye una fuerza de atracción determinante para México. Desde hace muchos años, EE UU es el principal importador del mundo: sus importaciones alcanzaron la cifra récord de

1.230.000 millones de dólares en 1999. Además, la economía estadounidense consume más de lo que produce, incurriendo en fuertes déficit comerciales cada año. Las exportaciones mexicanas se ven beneficiadas por este hecho. En 1999, el déficit comercial de EE UU rebasó los 270.000 millones de dólares y las exportaciones mexicanas a este país sumaron 120.000 millones.

- Los factores geoeconómicos, incluyendo una frontera común de más de 3.000 kilómetros, seguirán desempeñando un papel fundamental en el comercio entre México y EE UU. La combinación entre la cercanía geográfica y el TLCAN ha producido una nutrida red de negocios, distribución y servicios entre México y EE UU que se perfila como la base para una integración económica cada vez más intensa.
- La estrategia mexicana de negociar ALC con terceros países aún no se ha traducido en diversificación. Entre 1992 y 1998, México concretó ALC con siete países además de EE UU (Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela), sin embargo, durante ese período la participación estadounidense en el comercio exterior de México se incrementó, pasando del 75,2% a un 80,6%.
- Los niveles de integración informal entre México y la UE, que resultan clave en los procesos de integración económica, son aún limitados. En contraste, las dinámicas de la integración informal (social, cultural, empresarial, laboral, académica, etc.) entre México y EE UU es muy alta y cada día mayor. La Encuesta Mundial de Valores de la Universidad de Michigan destacaba que ya en 1990 el 60% de los mexicanos aceptaba integrar un solo país con EE UU, si ello significara una mejor calidad de vida. Desde esta perspectiva, las distancias con Europa son aún mayores.

FLUJOS DE INVERSIÓN

El nuevo ALC entre México y la UE podría tener un efecto particularmente importante sobre los flujos de IED europea hacia territorio mexicano. En los últimos años, la participación de las empresas europeas en los flujos de IED que México capta ha sido relativamente baja, sobre todo si se compara con el papel de EE UU. De acuerdo con datos de la Delegación de la Comisión Europea en México, entre 1994 y 1998, la IED comunitaria en México representó solamente una quinta parte del total captado por este país en dicho período. Lo más probable es que a partir de la entrada en vigor del ALC esta situación comience a cambiar. Si el nuevo ALC lograra desviar tan sólo un 5% de la IED europea que no se invierte usualmente en México –equivalente a 19.000 millones de dólares según cifras de 1998– hacia territorio mexicano, los flujos anuales de IED a es-

te país podrían acercarse a los 29.000 millones de dólares (cifra similar a la IED en Brasil en 1998).

Con el nuevo acuerdo, es probable que las empresas europeas que exportan al mercado estadounidense considerarán más la posibilidad de hacerlo desde México, aprovechando la mano de obra mexicana que –en el marco del TLCAN– ha demostrado ser barata y productiva en muchos sectores industriales. Un factor importante en este sentido es que EE UU es el principal mercado extrarregional de la UE. En 1998, las exportaciones comunitarias a este mercado rebasaron los 160.000 millones de dólares. En sectores importantes como el automotriz y el de maquinaria eléctrica –las dos principales exportaciones de la UE en 1998 en términos de valor– es probable que México incremente su importancia en las estrategias empresariales europeas de acceso al mercado estadounidense.

México también resultará ahora más atractivo para las empresas europeas que ya están produciendo en EE UU. Con el ALC entre México y la UE algunas de estas empresas podrían considerar trasladar parte de sus procesos productivos o sus plantas enteras desde EE UU a México motivadas por una ventaja adicional además del acceso libre de aranceles al mercado estadounidense y la mano de obra barata: al producir en México, podrían importar sus insumos europeos sin pagar los aranceles que pagaban al producir en EE UU. Este tipo de empresas –que podrían ser de los principales beneficiados con el ALC México-UE– tienen un peso importante en la región: en 1998, la IED europea en EE UU se triplicó alcanzando 155.000 millones de dólares, manteniendo la posición de la UE como principal fuente de IED en la economía estadounidense.

Adicionalmente, algunas de las grandes empresas estadounidenses que exportan a la UE, que ya cuentan con plantas de producción en México y que incorporan suficientes proporciones de contenido local en su proceso productivo, probablemente también comenzarán a calcular los beneficios potenciales de exportar a Europa desde México. Éste sería uno de los frutos más importantes que el nuevo ALC podría brindar en el campo de los flujos de comercio e inversión entre México y la UE: un creciente comercio intrafirma que genere interdependencia sectorial como ha sucedido, toda proporción guardada, en el TLCAN. Tomando en cuenta el ALC con la UE y el que México firmó el 6 de marzo de 2000 con Israel, una empresa podrá exportar ahora desde México libre de aranceles a 23 países diferentes entre América del Norte, América Latina, Europa y Medio Oriente. Las negociaciones que se llevan a cabo con otros 12 países de América Latina y que se preparan con Japón incrementarán esta ventaja comparativa de México: ser una de las mejores localizaciones mundiales para las empresas transnacionales.

Con este ALC, la postura de México y la UE como promotores del libre comercio se ve fortalecida. También la confianza de los inversores en la perspectiva económica de México crecerá. No obstante, como todo nuevo acuerdo, este ALC también implica polémicas, riesgos y desafíos. Se ha destacado, por ejemplo, que una vez más, México podría estar abriendo sus mercados sensibles demasiado rápido en perjuicio de sus PYMES; o que la UE ahora difícilmente podrá negar los mismos beneficios a países como los miembros Mercosur y Chile. En todo caso, tres cuestiones serán cruciales para que el ALC brinde sus mejores frutos: que el déficit comercial de México con la UE no crezca más a raíz del acuerdo; que se incremente la interacción social y con ella los niveles de integración informal entre ambas partes; y que se generen con el tiempo mecanismos de incorporación de las zonas más rezagadas de México y la UE a las dinámicas positivas de comercio e inversión que este acuerdo seguramente producirá.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA ASOCIACIÓN

El ALC que se instituyó el 23-24 de marzo, con la adopción formal de los resultados de las negociaciones comerciales, es parte del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la UE. Además de instrumentar una zona de libre comercio y de establecer una asociación económica a largo plazo entre México y la UE, el Acuerdo de Asociación trasciende el ámbito económico para institucionalizar la asociación política y modernizar los esquemas de cooperación. A diferencia del TLCAN, éste es un acuerdo integral que abarca prácticamente la totalidad de las relaciones entre México y la UE.

A pesar de que la parte comercial del Acuerdo de Asociación México-UE, y en particular el hecho de que se constituya por primera vez un ALC entre una nación latinoamericana y el bloque europeo, ha sido el elemento que más interés ha despertado en la comunidad internacional, el elemento político del Acuerdo de Asociación también tiene implicaciones importantes. De acuerdo con algunos observadores, considerar que el único interés de la UE por México es de carácter económico refleja una visión a corto plazo: el significado geopolítico del Acuerdo de Asociación entre México y la UE cobra una importancia especial ante la creciente presencia e influencia de EE UU en América Latina. Una de las lecturas más interesantes que se derivan de este nuevo Acuerdo es que, desde la perspectiva de la UE, la región latinoamericana desempeñará cada vez un papel más importante en el contexto político internacional.

Una de las principales implicaciones políticas de este Acuerdo es la creciente interacción política e institucional entre México y la UE. Es probable que los vínculos entre los principales actores políticos de ambas partes se multipliquen. El proceso de asociación ya ha comenzado a provocar una mayor interacción po-

lítica al más alto nivel. Tan sólo en 1999, cinco mandatarios de la UE llevaron a cabo visitas de Estado a México. Asimismo, desde que se inició el proceso de negociación de los acuerdos de asociación con la UE (10 de junio de 1997), Zedillo ha viajado en siete ocasiones a diversas ciudades europeas, construyendo un momentum político para lanzar y negociar el nuevo Acuerdo.

En el marco de un diálogo político institucionalizado y de los nuevos esquemas de cooperación que seguramente se producirán con la eventual entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, los Gobiernos de México y la UE debatirán cada vez más temas de interés común. Igualmente, el Acuerdo abre la posibilidad de abordar los temas más delicados con una mayor profundidad y alcance que en el pasado. Bajo el nuevo Acuerdo, es probable que México y la UE incrementen el diálogo político y la cooperación en campos sensibles como: narcotráfico, lavado de dinero, derechos humanos, administración pública y democracia. Como parte de este proceso de asociación, el debate europeo sobre cuestiones internas de México también ha crecido.

El debate parlamentario también ha desempeñado un papel importante. El 15 de enero de 1998, por ejemplo, el PE condenó firmemente —mediante una resolución— el asesinato de 45 campesinos por parte de fuerzas paramilitares en el estado de Chiapas (22 de diciembre de 1997). Apoyándose en el recién firmado Acuerdo de Asociación, el PE urgió al Gobierno de México a que llevara a cabo las investigaciones necesarias. Después de varios meses, tras realizar un análisis profundo de los avances de México en materia de derechos humanos y democracia, el PE ratificó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, el 6 de mayo de 1999, por una amplia mayoría: 290 votos a favor, 95 en contra y 31 abstenciones.

No obstante, el Acuerdo ha encontrado algunas dificultades para ser aprobado en los parlamentos nacionales de los países miembros de la UE. Varios informes de algunas organizaciones no gubernamentales en los que se denuncian situaciones de violación de los derechos humanos en México han contribuido al debate parlamentario europeo y, en ciertos casos, a frenar el proceso de ratificación del Acuerdo de Asociación. Falta aún la ratificación de tres países comunitarios: Italia, Dinamarca y Luxemburgo. No obstante, los Gobiernos de México y la UE no prevén obstáculos infranqueables y esperan que la ratificación total del Acuerdo se materialice poco tiempo después de la adopción formal del ALC. Es probable que dicha ratificación se concrete antes del 1 de julio de 2000, fecha en la que se tiene previsto que entre en vigor el acuerdo comercial. De ser así, las relaciones entre México y la UE comenzarían el nuevo siglo potenciadas por una combinación sin precedentes entre un enfoque renovado de cooperación, la institucionalización y profundización del diálogo político y la instrumentación de un amplio pacto de libre comercio. ●

Los resultados de las elecciones presidenciales guatemaltecas en perspectiva

MANUEL PIÑEIRO

Embajador de España en Guatemala desde 1993 a 1997

Las elecciones presidenciales guatemaltecas a doble vuelta, 12 de noviembre y 26 de diciembre de 1999, dieron como resultado la elección del Licenciado Alfonso Portillo, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), como Presidente de la República. Las urnas habrían hablado, y el debate tendría que darse por terminado, podría decirse apelando al aforismo clásico. Sin embargo, el desenlace sigue aún provocando atención e interés, incitando al análisis de las causas de lo acontecido y, en general, invitando a una reflexión que va más allá de los límites de la antigua Capitanía General.

Quizás haya que comenzar por señalar lo obvio. Es todo menos fácil desentrañar las razones por las que el Partido de Avanzada Nacional (PAN), que pone fin decididamente al enfrentamiento interno que ha durado treinta y seis años, disfrutando de unas encuestas enormemente favorables tan solo unos meses antes de los comicios, con una obra física sin paralelo histórico, prácticamente por nadie discutida de forma mínimamente rigurosa, con un equipo de candidatos a la presidencia y vicepresidencia atractivo (un Oscar Berger, de excelente crédito personal y profesional como exitoso Alcalde de la ciudad capital, y una Arabella Castro, de gran recuerdo en su doble trayectoria como Ministra de Educación y con el entrevero de su periodo como Presidenta del Congreso), acaba precipitándose en una derrota sin paliativos. Tampoco resulta muy explicable, al menos desde el exterior, que el dueto Alfonso Portillo-Ríos Montt acaben representando para el electorado guatemalteco su tarjeta de visita para el año 2000 y un siglo XXI que apuntan, uno y otro, más a horizontes de modernidad y a futuribles que a aparentes regresos al pasado.

Pero, por difícil o, cabe no excluirlo, imposible que resulte dilucidar lo sucedido, las cifras están ahí. Alfonso Portillo se proclamó Presidente con la fuerza y legitimidad de casi un millón ciento ochenta y cuatro mil novecientos treinta y dos votos, esto es todo un 68,32 %, contra quinientos cuarenta y nueve mil cua-

trocientos ocho, o lo que es lo mismo, un 31,8 % de Oscar Berger. La mera mención de estos guarismos merece un respeto, antes de pasar a un comentario de los mismos, más globalmente impresionista que remansado en aspectos puntuales de lo acontecido.

Hay causas, en primer lugar, externas al complejo país que es Guatemala. Son las que algunos engloban dentro de lo que se ha dado en llamar melancolía de las democracias. El escritor argentino Abel Posse se refería no hace mucho a que las democracias formales de hoy en América estaban desprovistas de todo atractivo, teniendo tanto *sex-appeal* como un par de tijeras. J. Vidal-Beneyto, también en épocas cercanas, incidía en la crisis de la política, que limitaba la participación ciudadana al voto y que traía como cosecha un inocultable abstencionismo percible globalmente (véase lo sucedido a lo largo del mismo 1999, en las autonómicas de Cataluña, en las parlamentarias europeas, o en Austria o Portugal...) y, por añadidura en América Latina, reintroducía a los nacional populismos de antaño (el nuevo paradigma venezolano, que parece entrar en aguas turbulentas, o el conato fallido por el momento de algo en esa línea intentado en Ecuador, o la nueva etapa abierta, abierta en más de un sentido, en Perú)... I. Sotelo, en fin, titulaba uno de sus trabajos referentes al tema y a sus alrededores como: "¿Presagios de descomposición?", pasando revista a toda una serie de signos que, no obstante su confesada desconfianza hacia explicaciones tan generalizadoras como quizás peligrosamente simplistas, le hacían ver, en cierta acumulación de síntomas, el esbozo de la crisis simbolizada en la inquietante interrogación que contenían las palabras del citado título.

Existían, después, razones propiamente endógenas, cuyo recorrido cabe comenzar por un hecho: en los años transcurridos del proceso de transición democrática que arranca con el golpe militar de 1982, con ya cuatro elecciones presidenciales celebradas, el partido en el poder lo pierde sistemáticamente al término de su único mandato y hasta, en la práctica, se sepulta en el olvido o prácticamente desaparece. Preguntarse ahora por lo que ha sucedido con la Democracia Cristiana Guatemalteca, o con el MAS de Serrano o con la UCN del malogrado Jorge Carpio, remite al excepcional referente español que supone nuestra extinta UCD.

Pero, más allá de la volatilidad reafirmada del electorado guatemalteco, parecen haber operado otros factores que han jugado un papel decisivo en la victoria del binomio Alfonso Portillo-Ríos Montt. En primer término, la personalidad populista de Portillo, un Chávez sin uniforme a la guatemalteca, con una oratoria caliente y directa, al igual que la, no por contradictoria menos sugerente para muchos, imagen de Ríos Montt, ganadora de vinculaciones y accesiones numerosas, tanto por vía religiosa (esas creencias *fast food*, tan de nuestro tiempo,

en las que se inserta el pentecostalismo fundamentalista) como por la política, como figura capaz de imponer ley y orden en un país, no el único en nuestra América, que sufre una inseguridad que cruza todos los segmentos de la sociedad guatemalteca sin excepción. Ha estado presente, también, el tenaz trabajo de un partido, el FRG, que se quedó sólo a treinta mil votos de triunfar en las presidenciales de 1995 y que se ha movido con diligencia y soltura en estos años, obteniendo buenos resultados en cuantas convocatorias electorales se han registrado, pugnando por presentarse como lo contrario de la imagen ultracapitalista y elitista de sus adversarios del PAN. Quedan también su tan políticamente hábil como escasamente escrupulosa explotación de las privatizaciones, de las quiebras de algunas financieras y de los vaivenes de conducción de la campaña presidencial panista, que acusó las disfunciones de una cierta bicefalía, castigada de forma inmisericorde en las urnas...

Simplificando: derecha populista contra derecha neoliberal, con la no por prometedor aún todavía muy corta puntuación, para un país como Guatemala, de la izquierda representada por la Alianza Nueva Nación (ANN), partido bisagra propio de un sistema electoral de tipo mayoritario imperfecto, el nuevo capítulo histórico abierto por el Presidente Portillo, que tomó posesión el pasado 14 de enero, se presentaba, se presenta, ante un futuro incierto. A las dificultades de una economía no ciertamente exenta de dificultades, con un déficit social y humano aún de enorme magnitud, había que añadir el escepticismo que impregnaba el eventual comportamiento de la confusa amalgama de los que ahora tenían la responsabilidad de gobernar el país. Personalidades tan biológica y biográficamente distintas como son el ex-marxista Portillo, o el General ya reinstalado en la presidencia del Congreso o el propio Vicepresidente Reyes López, junto con las heterogéneas presencias en el equipo de militares del pasado, del antiguo cerebro demócrata-cristiano Alfonso Cabrera, o del ex Presidente Ramiro de León, u hombres de izquierda (el Secretario de la Paz, Rubén Calderón)..., iban a tener que coordinar discurso y acción en lo que se antojaba *a priori* un recorrido lleno de peripecias, lindando siempre con desacuerdos y/o no excluibles rupturas.

Por otra parte, aunque Guatemala, a la que espera un camino largo que recorrer para cerrar las heridas del pasado, necesita como todos, pero más que muchos, de consensos que faciliten la gobernabilidad, ésta no parece fácil tanto por lo que enseña el reciente pasado (siempre deficitario en la suma de voluntades apartidistas en torno a un proyecto común) como por los rastros que hayan quedado tras una porfía electoral dura y visceral.

No se caracterizó ya en sus primeros pasos, el nuevo Gobierno por haber tomado, como aquel personaje de *Lo raro es vivir* de Carmen Martín Gaité, dema-

siadas indecisiones, sino todo lo contrario. Una indígena, Otilia Lux, como Ministra de Cultura, el anuncio de un cambio radical en la estructura del Ministerio de Defensa y del Ejército en general, ciertos nombramientos, la promesa de ir hasta las últimas consecuencias para esclarecer el asesinato de Monseñor Gerardi..., marcaban un intento de conseguir más libertad de movimientos, mientras se dibujaba la posibilidad de una Asamblea Constituyente, que reforzaría el parecido con el ejemplo venezolano...

Hoy, unos seis meses después, la situación parece haber entrado en un período de pérdida de consistencia, acentuándose los factores negativos y debilitándose aquellos puntos de partida que posibilitaban una visión posibilista y hasta esperanzadora, dentro de las dificultades, de la acción de nuevo Gobierno. Con una izquierda testimonial, un PAN oscurecido por los efectos de la derrota electoral y aún no cercano a la recuperación de su rumbo, y un partido en el poder con inocultables divergencias internas, Guatemala ha visto aumentar el escepticismo y contemplado cómo se refuerza el bando de los pesimistas. Lo que no es baladí en un país que ofrece unas estadísticas de desencantados de la política y de la democracia por encima de la media centroamericana (es esclarecedora a este respecto la lectura de las páginas dedicadas a Guatemala en el libro de Manuel Alcántara, *Sistemas políticos de América Latina*, Volumen II, Tecnos, 1999).

Pero todo está por ver aún y queda tiempo para una recuperación del pulso nacional. En efecto, pocos pueblos hay tan merecedores, por su extraordinario factor humano y capacidad de liderazgo, en el mejor y más exigente sentido de esta palabra, que el guatemalteco, de historia ardua y compleja, que a finales de 1996 imprimió un vigoroso impulso histórico a favor de la paz, reconciliación y desarrollo. De ahí que haya que desearle al aún joven Gobierno que sepa granjearse los apoyos y acompañamientos necesarios, para contribuir a traer a Guatemala y a los guatemaltecos todo el progreso en libertad y con respeto de los Derechos Humanos que se merecen sus ciudadanos. ●

BIBLIOGRAFÍA

"Visión global de la cooperación para el desarrollo" Angel Martínez Tablas, CIP, Ed. Icaria, Madrid, 1995.

"La Encrucijada del Desarrollo Humano", IUCD/UCM, Madrid, 1997.

"Informes, Desarrollo humano, PNUD 1997 - 1998"

Guadalupe Ruiz-Giménez, Ponencia IV Encuentro III Sector, Memoria Buenos Aires 1999.

Declaraciones finales Cumbres Iberoamericanas (Recopilación Casa de América (Madrid 1996).

Convenio de Bariloche, Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, Argentina 1995.



libros y revistas:

- 189 *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1998-1999*
- 193 *La regulación económica de los servicios públicos*
- 195 *Sistemas Políticos de América Latina*
- 198 *El Ombudsman Iberoamericano y los Derechos de la Infancia*
- 200 *Falso Amanecer*
- 201 *Público y privado: Un acuerdo necesario*
- 203 *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*
- 264 *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*

... La crisis financiera internacional (junto a los desastres naturales que padecieron algunas economías de la región) fue en parte responsable de esta contracción de la actividad económica en el conjunto del área...



CEPAL 1999

Estudio económico de América Latina y el Caribe: 1998-1999

POR GONZALO RODRÍGUEZ PRADA

Este informe de la CEPAL sobre la situación económica de América Latina y el Caribe realiza una evaluación de la economía del área durante 1998 y el primer semestre de 1999, centrandose su atención en la evolución del sector externo, inflación, empleo, ahorro, inversión, nivel de actividad y política macroeconómica de la región. Durante este período casi todos los países de América Latina (con la notable excepción de México, Centroamérica y algunas zonas del Caribe, que se beneficiaron del papel de locomotora desempeñado por Estados Unidos) experimentaron una intensa desaceleración del ritmo de crecimiento económico que, en algunos casos, llegó a traducirse en una abierta recesión.

La crisis financiera internacional (junto a los desastres naturales que padecieron algunas economías de la región) fue en parte responsable de esta contracción de la actividad económica en el conjunto del área. La sobrevaluación del real y las dificultades para reducir el déficit público aumentaron la fragilidad de la economía brasileña y la hizo más proclive al contagio financiero. Brasil sufrió dos ataques especulativos contra el real (el primero en octubre de 1997 y el segundo en agosto de 1998, tras la crisis del rublo) recurriendo a fuertes incrementos de las tasas de interés. Sin embargo, estas medidas hicieron que la economía se estancase en 1998. Con tipos de interés insosteniblemente elevados y ante la incapacidad manifiesta de poner en orden las cuentas públicas, las presiones sobre el real acabaron provocando una fortísima devaluación de la mo-

neda brasileña (el tipo de cambio pasó de 1,2 reales por dólar en enero de 1999 a 2,15 al mes siguiente).

Casi todos los analistas pronosticaron un aumento considerable de la inflación y una contracción económica cercana al 5% en 1999, pero las autoridades monetarias reaccionaron abandonando el tipo de cambio como ancla nominal y pasando a utilizar un objetivo directo de inflación. El cambio de régimen monetario permitió a Brasil evitar la recesión y mantener la inflación por debajo del 9%. Sin embargo Argentina, bajo el régimen de convertibilidad (con un banco central transformado en una cuasicaja de conversión y un tipo de cambio fijo, de un peso por dólar, mantenido a toda costa desde 1991) experimentó una contracción del PIB real cercana al 3% en 1999 (repitiendo los malos resultados obtenidos tras la crisis mexicana de diciembre de 1994).

... Esta preocupante evolución del sector exterior hizo necesario reorientar las políticas macroeconómicas para evitar una crisis de balanza de pagos, controlando el gasto público y aumentando los tipos de interés...

Como consecuencia directa de la crisis disminuyeron los flujos de capital hacia Latinoamérica precisamente en un momento de fuerte deterioro de las cuentas externas, hasta el punto de que en 1998 las entradas de capital no fueron suficientes para financiar el déficit por cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que forzó una disminución de las reservas de divisas e hizo aumentar el recurso a los préstamos del FMI. En efecto, en un escenario de lento crecimiento de las economías europeas y de colapso del comercio con Asia, el valor de las exportaciones de América Latina disminuyó en 1998 por vez primera en toda la década, en parte también como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio sufrido por las economías de la región. Como las importaciones continuaron creciendo (si bien a un ritmo menor) el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente aumentó en más de un punto porcentual con respecto a 1997, situándose en promedio en torno al 4,5% del PIB.

Esta preocupante evolución del sector exterior hizo necesario reorientar las políticas macroeconómicas para evitar una crisis de balanza de pagos, controlando el gasto público y aumentando los tipos de interés, al tiempo que se intentó mantener la estrategia de utilizar el tipo de cambio como ancla nominal, evitando inicialmente las devaluaciones. Para la CEPAL estas medidas exacerbaron los problemas que se pretendían resolver. Sin embargo, gradualmente las autoridades monetarias

fueron aceptando la necesidad de modificar los precios relativos, flexibilizando la política cambiaria con el fin de favorecer un desplazamiento del gasto que complementara las iniciales políticas monetarias y fiscales de reducción del volumen del gasto. A la postre esta combinación de políticas permitió volver a situar el déficit por cuenta corriente promedio de la región en torno al 3,5% del PIB a finales de 1999 (el nivel previo a la crisis asiática de mediados de 1997). Sin embargo, el comercio intrarregional latinoamericano, que había ido cobrando una importancia cada vez mayor en los últimos años, se llevó la peor parte, disminuyendo en torno a un 25% en 1999. Aunque en su conjunto la apertura comercial no se ha visto formalmente afectada por estos acontecimientos, las medidas unilaterales en defensa de intereses sectoriales específicos ha puesto de relieve la fragilidad de procesos de integración (como el Mercosur) aparentemente consolidados.

El informe señala con acierto que la política cambiaria constituye el aspecto más polémico de la política macroeconómica actual en el área latinoamericana. La crisis financiera internacional afectó adversamente a las economías emergentes sudamericanas en proceso de apertura comercial y liberalización financiera, que se mostraron muy vulnerables ante la volatilidad de los flujos de capitales externos debido al reducido margen de maniobra de las políticas macroeconómicas nacionales. Aunque reconociendo que pueden existir excepciones en ciertos casos particulares (sobre todo en aquellas economías que han experimentado en el pasado reciente episodios recurrentes de hiperinflación), la CEPAL se pronuncia claramente en contra de políticas que, al utilizar el tipo de cambio como ancla nominal contra la inflación, han terminado generando una sobrevaluación excesiva de la moneda. El atraso cambiario, además de desalentar las exportaciones (especialmente en los sectores más dinámicos de la economía), tiende a estimular el endeudamiento en los mercados financieros internacionales y eventualmente contribuye a generar expectativas de devaluación que propician ataques especulativos e imponen serias limitaciones a las políticas futuras. En este sentido el informe valora muy positivamente la transición realizada por México y Brasil, cuyas políticas monetarias se han orientado a la consecución de un objetivo directo de inflación consistente con la flexibilidad del tipo de cambio. Por el contrario, la CEPAL considera que no existen condiciones objetivas en el momento actual favorables a la utilización de forma generalizada de soluciones alternativas que enfatizan la fijación (con respaldo) del tipo de cambio, como la dolarización o la formación de uniones monetarias regionales.

También se señala que, en todo caso, la política cambiaria debe evaluarse en el contexto del conjunto de las medidas que conforman la política macroeconómica, y que los objetivos de ésta deberían ir más allá del control de la inflación, proponiéndose incrementar las tasas de ahorro interno, fomentar y diversificar las exportaciones, reducir el peso de la deuda y disminuir la volatilidad de los flujos de capi-

tales. Todo ello con el fin de facilitar el crecimiento con equidad al que, según la CEPAL, todos los gobiernos latinoamericanos aspiran.

El informe muestra su preocupación por el hecho de que el ajuste económico se hiciese en 1998 principalmente por vía monetaria y por la “inquietante” situación fiscal de muchas economías (en 1998 el déficit público de Brasil, Ecuador y Venezuela superó el 6% del PIB), afectadas por el aumento del servicio de la deuda pública interna provocado por el incremento de las tasas de interés necesario para defender las paridades cambiarias, y por el efecto de la desaceleración económica sobre los ingresos tributarios. Una funesta consecuencia de la reducción del ahorro del sector público (que descendió al nivel más bajo de la década) y de la dificultad para captar capitales externos fue la disminución de la inversión pública en las principales economías de la región. Aunque la financiación externa se redujo, la inversión extranjera directa continuó siendo voluminosa (especialmente en Brasil, que recibió la mitad de las entradas netas de capitales por este concepto) y permitió financiar en 1998 las dos terceras partes del déficit por cuenta corriente de la región.

El aumento de los tipos de interés reales provocado por la contracción monetaria (que fue especialmente intensa en el área sudamericana) introdujo un sesgo recesivo en la economía real y acentuó la fragilidad del sistema bancario, si bien se consiguió evitar una caída drástica de los depósitos, lo que permitió paliar el efecto negativo de las perturbaciones externas. La rápida normalización de los mercados financieros internacionales que siguió a la crisis brasileña permitió un cierto relajamiento monetario. La posterior flexibilización de la política cambiaria amplió las posibilidades de reducción de las tasas de interés reales, que en muchos países han retornado a los niveles de finales de 1997. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento se tradujo en un aumento del desempleo hasta el 8% de la población activa (el nivel más alto de los últimos quince años), principalmente como consecuencia de la desfavorable evolución del paro en Brasil.

A pesar de las perturbaciones externas que padecieron muchas economías latinoamericanas, éstas, en general, mantuvieron e incluso acentuaron el proceso de reformas estructurales en medio de la crisis. En 1998 la recaudación obtenida por las privatizaciones de empresas públicas superó ampliamente los 40.000 millones de dólares (el 85% de la recaudación total correspondió a Brasil) y el proceso de transferencias de activos públicos al sector privado continuó a lo largo de 1999. Este proceso refleja, a juicio de la CEPAL, la debilidad institucional existente en la región y la necesidad de captar recursos en situaciones en las que el acceso a los capitales externos por parte de las economías emergentes se enfrentaba a especiales dificultades. Al mismo tiempo la fragilidad del sector público justifica la creciente importancia atribuida a las reformas orientadas a incrementar la eficiencia del Estado y reforzar su capacidad supervisora y reguladora. •

... Explicar esta nueva regulación es el objetivo que se marca el libro que ha publicado Lasheras, quien durante seis años ha sido miembro de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, primer órgano regulador de carácter sectorial creado en España...



MIGUEL ÁNGEL LASHERAS

La regulación económica de los servicios públicos

POR LUIS AVENTOSA

Después de la segunda guerra mundial, los Gobiernos europeos, el de Japón y los de muchos países en vías de desarrollo pusieron en práctica unas políticas sectoriales muy intervencionistas, tanto en su vertiente agrícola como industrial, acompañadas de prolijas regulaciones y de una protección política comercial exterior, propiciando todo ello la existencia de numerosos monopolios.

La política industrial estaba basada, en primer lugar, en la transferencia al sector privado de abundantes recursos públicos, a través de mecanismos subvencionados y de financiación privilegiada, que era la plasmación de una cierta complicidad entre el Estado y las empresas privadas nacionales para evitar la presencia de empresas extranjeras en los mercados nacionales. En segundo lugar, durante varias décadas ha existido una minuciosa regulación, que frecuentemente encontraba su coartada en razones, no siempre sinceras, de seguridad y de salud, que estaba orientado igualmente a impedir la competencia. Esta regulación, ejercida directamente por los Gobiernos, aceptaba la solución monopolista, en virtud de la cual el monopolista vendía una cantidad determinada del bien monopolizado (inferior a la de los mercados competitivos) a un precio que era manifiestamente superior al de competencia. La actuación del Gobierno-regulador consistía, aceptando la asignación –ineficiente– del monopolio, en recaudar parte de los beneficios del monopolista.

A pesar de los esfuerzos realizados, en muy pocas ocasiones estas políticas estuvieron coronadas por el éxito.

En los primeros años ochenta, con la notable excepción del campo medioambiental, en muchos sectores productivos se produjo una profunda desregulación y un intenso proceso de privatización que afectó a la gran mayoría de empresas públicas. En una primera fase se privatizaron las empresas industriales, algunas de las cuales estaban sufriendo la intensa competencia de los países del sudeste asiático. En una segunda etapa pasaron a manos privadas las empresas públicas que operaban en régimen de monopolio: energéticas, telecomunicaciones, transportes y otras actividades del sector servicios. Las ramas productivas con infraestructura de red, tras sufrir una profunda desregulación, han quedado configuradas como una combinación de competencia y de monopolio. Las transformaciones de los sectores con infraestructura de red no pueden quedar limitadas a reducir la parcela de la actividad monopolizada; es necesario cambiar el carácter de la regulación aplicada. Cuando se desmonopoliza un sector la antigua regulación debe ser sustituida por otra. La nueva regulación debe estar preocupada por la mejora de la eficiencia, para lo que debe proponer mecanismos que induzcan a las empresas a ofrecer una mayor cantidad y variedad de bienes a unos precios inferiores.

Explicar esta nueva regulación es el objetivo que se marca el libro que ha publicado en ARIEL Miguel Angel Lasheras, quien durante seis años ha sido miembro de la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, primer órgano regulador de carácter sectorial creado en España, siguiendo las pautas anglosajonas, bajo cuya supervisión se ha producido un intenso proceso de liberalización en el sector eléctrico hasta recientemente regido por las reglas del monopolio.

El libro se estructura en dos partes de cinco capítulos cada una. En la primera de ellas, partiendo del concepto de servicio público, nacido en el ámbito del Derecho administrativo francés, y de monopolio natural, se pasa revista a todas las piezas conceptuales que han ido configurando la teoría de la regulación: modelos distintos para establecer las tarifas, modelos de retribución de la actividad reguladas, etcétera.

La segunda parte analiza la regulación en el sector energético (petróleo, gas natural, minería energética y energía eléctrica), en telecomunicaciones y en medio ambiente, con constantes referencias a los distintos problemas regulatorios y a las soluciones utilizadas durante la última década en los países desarrollados y especialmente en España.

Este manual es el primero que en castellano aborda de forma sistemática esta nueva rama del pensamiento, de carácter interdisciplinar, encargada de analizar los rasgos característicos de los sectores productivos, en los que, estando estructurados en redes, pueden distinguirse actividades que operan en competencia y actividades que funcionan en régimen de monopolio. Estos sectores productivos (energéticos y telecomunicaciones principalmente), además de tener un peso decisivo en la generación del PIB, tienen una gran importancia estratégica, pues en ellos y a través de ellos se

producen y difunden las innovaciones tecnológicas a la totalidad del aparato productivo.

Por todo esto, el libro de Lasheras es imprescindible para entender lo que está pasando durante los últimos años en la economía mundial. Expresiones como captura del regulador, asimetría de la información, economías de red, IPC-X, competencia referencial, barreras de entrada, mercados atacables, costes de transición a la competencia, separación de actividades, etcétera, salpica los textos de negocios y de economía que podemos encontrar en diarios o en revistas especializadas. Probablemente, un lector asiduo termina por formarse una idea aproximada e intuitiva de los conceptos que subyacen a estos términos; sin embargo, si desea conocer con precisión y, lo que es más importante, de forma sistemática los procesos, los problemas y las soluciones que se registran en sectores regulados tan importantes como los energéticos o las telecomunicaciones hay que leer un buen y asequible libro de regulación. Entre los buenos libros de regulación está el de Lasheras. Si se quiere, además, que esté escrito en castellano y que haga referencia a la realidad económica española hay que decir que el de Lasheras es el único. •

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ: *Sistemas Políticos de América Latina*

POR FLAVIA FREIDENBERG

En los últimos veinte años muchos países de América Latina han experimentado los periodos de mayor estabilidad política de su historia, lo que ha llevado a la rutinización de regímenes poliárquicos en los que predominan la competencia electoral y el respeto a ciertos derechos políticos y civiles esenciales. La mayor parte de los conflictos políticos se han ido procesando a través de las instituciones democráticas y de los arreglos institucionales, lo cual ha permitido a los diversos países de la región enfrentar y resolver las crisis en el marco del respeto a las reglas del sistema político. Se han superado, de este modo, décadas de inestabilidad políti-

ca, sucesivos cambios de régimen, irrupciones de liderazgos mesiánicos y la violación sistemática de los derechos humanos por parte de las instituciones estatales. Los procesos de institucionalización de las prácticas poliárquicas han generado una gran homogeneidad entre los países, lo cual atestigua el éxito de la mayor parte de esos procesos de cambio político.

En el marco de la literatura politológica diversos analistas han analizado las dificultades que los países de América Latina han tenido para establecer regímenes políticos democráticos estables, así como también muchos han sido los que han reflexionado acerca de la naturaleza de esas transformaciones y del sistema político resultante. Ejemplo de ello ha sido el estudio inicial de Juan Linz, acerca de la quiebra de las democracias así como el conjunto de trabajos que aplicando su enfoque analítico, in-

MANUEL ALCÁNTARA

Sistemas políticos de América Latina

Volumen II
México, América Central y el Caribe



Sistemas Políticos de América Latina. Vol. I: América del Sur y Vol. II: México, América Central y el Caribe
Manuel Alcántara Sáez

Editorial Tecnos
Madrid, 1999
532 y 550 pág.
ISBN: 84-309-3437-5
ISBN: 84-309-3492-8

tentaron explicar las dificultades políticas de diversos países de la región.

También se han destacado las investigaciones coordinadas por los profesores Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead, en el marco del Programa del *Woodrow Wilson Institute* de Washington (Estados Unidos), donde los procesos fueron analizados fundamentalmente desde las teorías del cambio político, profundizando en el estudio de un caso pero a partir de la utilización de una perspectiva comparada.

A esta ola de trabajos sobre el cambio político, le siguieron los estudios de caso sobre el rendimiento de las instituciones democráticas y el comportamiento de los actores políticos y sociales que participan en cada sistema político en períodos específicos. Investigaciones sobre las formas de gobierno, los partidos políticos, los movimientos sociales, las Fuerzas Armadas, los sindicatos y los empresarios se han desarrollado en los últimos años en la literatura sobre América Latina, aunque la producción es dispar si se analiza por países. Por lo general, México, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Venezuela se encuentran entre los casos con mayor cantidad de investigaciones en ciencia política; mientras que otros países, como por ejemplo Paraguay, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y los del Caribe, son menos estudiados en comparación a los anteriores.

Más allá del significativo aporte para el avance de la discusión sobre los procesos de cambio de régimen político, no se ha realizado una obra que desde un marco analítico específico estudiara los procesos de cambio político, el rendimiento de sus instituciones y el comportamiento de los actores de los países

en conjunto. Tomando en cuenta estos antecedentes, Manuel Alcántara Sáez, catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, hace una década se propuso llenar un vacío en la literatura sobre el tema, realizando un estudio de conjunto de más de veinte países americanos empleando el análisis empírico-descriptivo, con una clara orientación narrativa, a partir del cual resultará factible conocer cómo han ocurrido las transformaciones políticas en las últimas décadas desde la perspectiva del neoinstitucionalismo sin dejar de considerar la relevancia de aspectos de naturaleza histórica, económica y social. El trabajo entonces ve ahora su continuación recogiendo el acontecer de la década de 1990 e incorporando nuevas herramientas para el análisis de la política.

El modelo analítico utilizado por el autor combina el estudio de caso con una estructura de naturaleza comparada apelando a una visión sistémica de la política. Cada capítulo, que se circunscribe al estudio de un país, se encuentra estructurado de manera homogénea. Este esquema actúa como un entramado desde el cual el lector se sumerge en cada sistema político a partir de la descripción de su desarrollo histórico-político, principalmente, desde lo sucedido tras las transiciones a la democracia. Seguidamente, se analiza la evolución y dinámica del régimen político y el comportamiento de actores relevantes como los partidos políticos, los grupos de presión, las Fuerzas Armadas y las organizaciones populares. El texto también incluye el estudio de nuevos actores sociales que han irrumpido en los últimos años en la vida política latinoamericana. Así es que se describe la partici-

pación de los movimientos indígenas en países como Ecuador y Bolivia o las asociaciones de vecinos en Venezuela. Estos fenómenos han tenido un papel significativo en la dinámica de cada sistema político. Asimismo, de la mano del análisis histórico, se hace hincapié en la interacción de estos aspectos en los procesos de cambio político de los últimos años.

El autor insiste en mantener los mismos interrogantes en todos los países estudiados a los efectos de conocer similares fenómenos en contextos diferenciados. En este escenario cabe destacar la hipótesis que presenta acerca de la importancia de un mejor funcionamiento y una mayor incidencia del Poder Legislativo en el proceso de toma de decisiones como un paso más hacia la mejora de la calidad de los regímenes poliárquicos de la región, toda vez que esos sistemas políticos aún deben enfrentarse a una serie de desafíos. América Latina enfrenta retos significativos similares a otras regiones del mundo como la crisis de los partidos políticos, la apatía de sus ciudadanos, las dificultades para construir consensos y mayorías gubernamentales y también cierta debilidad para desarrollar mecanismos de responsabilidad que permitan controlar a sus gobernantes.

Esto lleva a pensar que, a pesar del entramado poliárquico en el que se desarrolla la vida política de la región, todavía restan algunas asignaturas pendientes como la plena democratización de las instituciones políticas y una mayor eficacia de sus funciones. Así como los países alcanzaron una homogeneidad estructural en los regímenes políticos también se enfrentan a dilemas y problemas de naturaleza similar, por

tanto, estudios de este tipo contribuyen a esclarecer la realidad política latinoamericana y también a pensar soluciones de conjunto teniendo en cuenta las particularidades de cada sistema político.

La obra comprende dos volúmenes. El primero incluye el estudio de cinco países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y cinco andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). El segundo comprende el estudio de México, los seis países de América Central (Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) y el Caribe, que se encuentra desagregado en tres subdivisiones lingüísticas: la América hispánica (Cuba, República Dominicana y Puerto Rico, a pesar de no ser un estado soberano); la América anglófona (Guyana, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago y las pequeñas Antillas británicas) y la América francófona (Haití, Guadalupe y Martinica) y la América neerlandófona (Surinam y las Antillas holandesas).

A diferencia de la primera edición de la obra, ésta cuenta con la presentación de indicadores sociales y económicos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y del Fondo Monetario Internacional y con datos de opinión pública facilitados por la Corporación Latinobarómetro, a fin de esbozar algunos rasgos de la cultura política de cada sistema político. Por otra parte se incorporaron las modificaciones constitucionales habidas en la presente década en la mitad de los países abordados. El aporte realizado con los datos del Latinobarómetro valorizan aún más este trabajo puesto que permite comprender en mayor medida las semejanzas y diferencias de la cultura política latinoamericana, desde las percepciones de los ciudada-

nos hacia los procesos y los problemas políticos.

Tras la lectura de la obra, resulta factible identificar algunas pretensiones del autor. Por una parte, busca convertirse en un manual universitario o texto de consulta obligada para aquellos que se acercan por primera vez a la realidad latinoamericana; por otra, el marco analítico de carácter homogéneo permite a los que demandan una aproximación comparada en los estudios latinoamericanos dar los primeros pasos sin dificultades. Está dirigido tanto a estudiantes como a aquellos profesionales que centran su actividad en la acción exterior o en la comunicación social, interesados en el conocimiento de una realidad concreta.

El autor consigue llevar a cabo los objetivos propuestos, lo que es de agradecer, en particular, por la carencia de estudios que utilicen una estructura similar para comprender la realidad latinoamericana, sin perder los matices y

particularidades existentes al interior de cada sistema político. Además hace un aporte considerable en el estudio de los sistemas políticos caribeños toda vez que son países de los que normalmente no se encuentra bibliografía en español.

A partir de esta obra resulta más sencilla la tarea para aquellos que buscan encontrar variables explicativas de las transformaciones políticas ocurridas en distintos países latinoamericanos, toda vez que la homogeneización de los datos políticos y sociales constituyen un primer paso hacia la formulación de propuestas teóricas relevantes para comprender el accidentado desarrollo político de la región. Queda pendiente como un desafío para los que realizan estudios politológicos en la región una obra de similares características pero de carácter empírico-explicativo presentando los factores causales de las problemáticas políticas a las que se enfrenta América Latina. ●

CICODE: El Ombudsman Iberoamericano y los Derechos de la Infancia

POR IGNACIO ALONSO

La publicación *El Ombudsman Iberoamericano y los Derechos de la Infancia* editado por la Universidad de Alcalá es fruto escrito del II Curso de Fortalecimiento Institucional del Ombudsman Iberoamericano. Patrocinado por la AECI, este Curso, organizado por el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, CICODE, de esa Universidad, en Antigua Guatemala en octubre del año pasado, fue inaugurado por el Defensor del

Pueblo de España y estaba dirigido al personal de las Defensorías de todo Iberoamérica. Con este aval, se presenta por el propio Defensor del Pueblo la presente publicación dispuesta según puntos de vista de los diferentes autores pero siempre dirigida la mirada hacia el único interés de la mejora de la protección de los Derechos de los niños y niñas del continente americano.

Manuel Aznar López a la sazón Asesor Responsable de Bienestar Social, Trabajo y Menores del Defensor del Pue-



blo de España, ponente principal en el Curso, aborda la problemática de la defensa de los derechos de la infancia en un "contexto internacional". Entre los diversos enfoques con que puede tratarse el asunto de la defensa de los derechos de la infancia desde este punto de vista, elige abordar el mismo en una triple dirección. La primera de ellas hará referencia al marco jurídico establecido por las organizaciones internacionales. Desde una segunda vertiente el autor explora las posibilidades que ofrece el principal instrumento de Derecho internacional en la materia, como es la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Por último Aznar aborda críticamente la tendencia hacia la sectorialización de la defensa de los derechos de la infancia.

Por su parte, Juan E. Méndez, el anterior Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica explora las virtudes y limitaciones del Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos y los derechos de la Niñez. Y es que el artículo 19 de la Convención Americana establece que *"todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado"*...

La óptica del trabajo infantil y la violación de los derechos fundamentales de los y las menores es la tratada por Jorge Valladares actual Coordinador Nacional del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en Honduras. El panorama que el autor ofrece no resulta especialmente alentador: Valladares llama a los hechos por su nombre y al trabajo infantil co-

mo primera causa de abuso de la infancia en Iberoamérica.

Jorge Ángel Giménez, Defensor del Pueblo de Florencio Varela en Argentina trata dos concretos derechos imprescindibles por cuanto significan la propia supervivencia de los infantes: el Derecho Alimentario y el Derecho a la Identidad. Se analizan las causas de la obstrucción en la ejecución práctica de estos derechos tan básicos.

Los interrogantes sobre la virtualidad de los derechos de los niños, las niñas y las personas adolescentes frente al sistema judicial como concreción real de una juridificación existente es brillante labor de Rita Maxera y Teodolinda Pineda (Asesora del Programa INANUD-Comisión Europea de San José de Costa Rica y Directora del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, respectivamente).

Por su parte Renán Rápalo, consultor del PNUD-Honduras, en su trabajo "La educación y el desarrollo humano en Honduras", repasa el estado de la cuestión en un país que sigue a la cola en el cumplimiento de este derecho que es semilla de desarrollo en el continente.

Catedrático de Derecho Internacional Privado de la Universidad de Alcalá, el profesor José María Espinar revisa desde nuestra legislación y mediando un enfoque novedoso, el delicado tema de la adopción internacional.

La obra se completa con un riguroso y actualizado apéndice normativo recopilatorio de toda la legislación internacional –muy especialmente la interamericana– relevante en el adecuado enmarque de los derechos de la infancia.

En definitiva una obra completa y actualizada sobre una asignatura pen-

diente que no sólo debe implicar en su resolución a los Ombudsmen Iberoamericanos: la necesidad primera y urgente de proveer como exigencia de futuro en

desarrollo, un mínimo marco de garantías para una infancia que, desdichadamente, es todavía trabajadora, analfabeta y desprotegida. ●



JOHN GRAY: Falso amanecer: Los engaños del capitalismo mundial

POR ADOLFO MELÉNDEZ

Falso amanecer, acompañado por el ilustrativo subtítulo "Los engaños del capitalismo global" del sociólogo John Gray, director de la prestigiosa London School of Economics e inspirador de la Tercera Vía es un libro que testimonia el imparable desenvolvimiento de la globalización y sus efectos en todo el mundo desde el sureste asiático hasta las acomodadas sociedades occidentales.

Los pensadores de la globalización suelen sentirse compelidos a gastar más tinta en sus libros que las ideas o hechos que atesoran. No este el caso del profesor Gray, uno de los teóricos más lúcidos e interesados porque sus reflexiones tengan influencia en la práctica política de los que componen la nómina de intelectuales de la izquierda europea.

La idea central sobre la que Gray nos propone adentrarnos en la reflexión sobre la globalización es que ésta es una oportunidad de expandir los valores de la Ilustración, que constituyen hoy en día la base para el funcionamiento de la economía internacional y las instituciones políticas democráticas. Un único mercado global es pro-

bablemente la forma final del proyecto ilustrado de una civilización universal. Hace dos años, cuando *Falso Amanecer* fue publicada en su versión original, Gray insistía en que el proceso de la globalización debía ser controlado para evitar un proceso de selección natural del capitalismo en el cual la única fórmula válida del éxito económico se condensa en la privatización, la desregulación y el libre mercado. En estas fechas, aparece un nuevo libro de Gray, *Un mundo desbocado* (Taurus) en el que nos confirma su pesimismo sobre la capacidad del mercado libre global para satisfacer las demandas sociales de seguridad y bienestar, así como asegurar el equilibrio ecológico, al tiempo que dirige nuestra atención sobre los conflictos identitarios, el modelo de integración europea como arquetipo de otros procesos de integración mundial y el cambio social acaecido en torno a la identidad sexual y la institución familiar. Debe aprovecharse la oportunidad de acercarse al inspirador de la Tercera Vía, especialmente en estos tiempos en los que ligeramente se desacredita ésta como alternativa real al capitalismo global. ●



EMILIO ALBI: Público y privado. Un acuerdo necesario

POR MIGUEL ÁNGEL LASHERAS

El siglo XXI está en sus inicios. Muchas de las ideas que han marcado el desarrollo de las denominadas ciencias sociales (básicamente economía y política) en el siglo XX deben adaptarse a fenómenos hasta ahora desconocidos. La internacionalización de los mercados, fundamentalmente financieros, hace inútiles (o vuelve terriblemente perjudiciales) algunas herramientas tradicionales de intervención pública; el desarrollo de nuevas tecnologías modifica las prácticas tradicionales de organización del trabajo; los flujos migratorios, de especial intensidad, alteran las ideas y los sentimientos sobre los que se han construido los modernos estados nacionales y los flujos redistributivos tradicionales. Pero sería imposible abordar el análisis de estos nuevos acontecimientos sin contar con un bagaje suficiente de ideas que nos resultasen familiares; cuyas definiciones y concatenaciones nos sean conocidas y nos permitan entrar en este nuevo mundo sin romper totalmente con nuestra tradición cultural y quedar absolutamente perdidos.

No es fácil distinguir qué ideas debemos mantener y cuáles descartar de entre las que han formado parte del pensamiento social del siglo XX. Por ejemplo, la hipótesis de comportamiento racional (y egoísta) de los individuos, sobre la que se ha construido la microeconomía, pese a sus muchas críticas, ¿no sigue siendo una buena alternativa para guiar el análisis económico de las sociedades actuales? La persecución del interés público (o la cooperación en-

tre individuos, más allá de su propio egoísmo) ¿no sigue resultando igualmente útil para completar el análisis anterior e incluir el comportamiento de instituciones públicas o, en general, de instituciones en las que el espíritu de cooperación domina sobre el egoísmo individual? Si mantenemos ambas hipótesis simultáneamente, el problema es cómo hacerlas compatibles o complementarias.

Dos libros han sido publicados recientemente, y en mi opinión con fortuna al mismo tiempo, que abordan este problema desde el actual debate sobre estado y mercados, diferenciando entre el conjunto tradicional de ideas económicas y políticas que conviene rechazar y las que pueden mantenerse en el nuevo siglo XXI. Estos libros, ambos publicados en el año 2000, son el del profesor Emilio Albi, *Público y Privado: Un Acuerdo Necesario* de la editorial Ariel, y *The Third Way and Its Critics*, de Tony Giddens publicado por Polity Press, en respuesta a las críticas suscitadas por su primer libro de 1998¹.

El libro de Albi, tal y como expresa su mismo título, tiene una tesis central que también está presente en el libro de Giddens: que las políticas del nuevo siglo no deben ser políticas de confrontación entre lo público y lo privado, sino políticas que pongan el acento en la complementariedad de ambas instituciones. Ni la economía, como ciencia, según Albi, ni la socialdemocracia, como política, según Giddens, han encontrado en el siglo pasado argumentos suficientes para defender la universalidad de soluciones planificadas frente a solu-

1. Anthony Giddens (1998): "The Third Way: The Renewal of Social Democracy". Cambridge: Polity Press.

ciones liberales, o de lo público frente a lo privado, ni viceversa. Si algo se puede extraer de los análisis económicos sobre el comportamiento social de los individuos, es la identificación de las condiciones bajo las cuáles estado y mercado resultan complementarios. Ambas instituciones se necesitan para conseguir lo que los economistas denominamos soluciones pareto-eficientes y ambas hacen falta para salir del callejón sin salida en que nos coloca el enfrentamiento tradicional entre neoliberalismo y socialdemocracia.

El libro de Emilio Albi se sitúa, además, en un terreno que no es el del discurso político, sino el de las doctrinas económicas. Describe los conceptos y las ideas que desde el mundo de la teoría económica aportan rigor y precisión al debate, generalmente político, entre intervención y mercados. El debate político, a menudo, recurre a simplificar los problemas que nos rodean y sus posibles soluciones. Como afirma Giddens: "...los neoliberales aciertan a criticar el estado cuando éste alcanza una dimensión excesiva, se burocratiza o deja de responder a los intereses de los ciudadanos que lo sostienen, pero se equivocan cuando suponen que los bienes públicos pueden suministrarse por el mercado de manera eficiente"². Para dar pleno sentido a esta afirmación es necesario conocer qué significa un estado sobredimensionado o burócrático, cómo definir los intereses públicos utilizando funciones de bienestar social, qué características tienen los bienes públicos frente a los privados y por qué se afirma que el mercado no los puede suministrar de manera eficiente. Emilio Albi aborda esta tarea desde la

perspectiva del razonamiento económico y precisa el contenido de estos términos, así como la forma en que se deben utilizar con rigor para constituir una guía en la acción política.

Además de esta precisión en el uso de conceptos tradicionales, el libro de Albi aporta también algunas claves para entrar en el análisis de nuevos acontecimientos sociales, como por ejemplo la globalización económica y social. La influencia de la globalización sobre las ideas tradicionales es evidente. Como afirma Luis Carlos Bresser³, la globalización es una oportunidad para la derecha, una amenaza para la izquierda tradicional y un reto para la nueva izquierda. Probablemente cada una de estas reacciones tiene su punto positivo, pero Albi claramente aborda el problema de la internacionalización de los mercados identificando los retos que plantea, compartiendo así la perspectiva de la nueva izquierda. La reforma de las instituciones internacionales, como el FMI, el Banco Mundial o las Instituciones de la Unión Europea, constituyen una buena parte de su último capítulo. En él aborda la necesaria coordinación de políticas nacionales (por ejemplo en la imposición sobre los flujos del capital) y la sostenibilidad o permanencia del Estado del Bienestar, tal y como en Europa se conoce.

En definitiva, el libro *Público y Privado* del profesor Albi, aunque no se dirige a hacer propuestas políticas que tengan validez para el siglo XXI, permite dotar de un contenido riguroso a aquellas que ahora, y en el futuro inmediato, están en el centro del debate político. Su lectura es muy recomendable, sobre todo si, como por casualidad a mí me ha ocurrido, se puede acom-

2. Página 164 de Giddens 2000.

3. Citado en el libro de Giddens, pág. 167.

pañar del texto de Giddens. Ambos libros se complementan, aportando uno la precisión terminológica que le falta al otro, y este segundo la perspectiva de un debate político actual que le fal-

ta al primero. Esta complementariedad, en mi opinión, es al menos tan necesaria, como la que ambos autores defienden para las instituciones públicas y el mercado. ●

Revista Española de Desarrollo y Cooperación



POR IUDC

La *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* es la primera revista universitaria íntegramente dedicada a estos temas. Nuestro Instituto pretende así acercar a todos aquellos interesados en la cooperación, las reflexiones de los mejores expertos en todos los ámbitos de la cooperación.

La Revista suele dedicar cada número a un tema concreto, sobre el que escriben varios profesionales desde distintos puntos de vista. Así, el nº4 estaba dedicado a la Evaluación de la Cooperación, el nº3 a la Cooperación entre la Unión Europea y América Latina... El último número, sin embargo, toca áreas diversas. La cooperación tiene muchas caras a las cuales hay que prestar atención, por lo que decidimos dedicar este número a una variedad de temas.

Lo que sí se ha respetado en el nº5 son las dos secciones tradicionales, como son la dedicada a la cooperación descentralizada en España o la de la cooperación de un país de la Unión Europea. La sección de cooperación descentralizada, en la que, en cada número se pasa revista a la cooperación en una región española, retrata esta vez a la Comunidad de Madrid. Su responsable, Javier Restán, hace una semblanza de la cooperación en la primera comunidad

que tiene una ley propia de cooperación. En cuanto a los países de la Unión Europea, contamos con la colaboración de José Luis Rhi-Sausi, subdirector del Centro Studi di Politica Internazionale de Roma, para tratar la cooperación al desarrollo en Italia.

Como siempre, también, incluimos reseñas bibliográficas y un documento de interés: las conclusiones del Consejo de Desarrollo de la Unión Europea del mes de noviembre.

En cuanto a los artículos, hemos incluido una serie de temas variados, como muestra de todos los temas relacionados con la cooperación al desarrollo. En primer lugar, Manuel Iglesia-Caruncho hace un retrato general de la lucha contra la pobreza en la actualidad, a la que prestan gran atención en este momento los organismos internacionales, como el CAD o el PNUD. Después, Eduardo Moyano y Thierry Desrues, del Instituto de Estudios Sociales de Andalucía, describen los avances y las limitaciones del Partenariado euromediterráneo iniciado en 1995 con la Declaración de Barcelona, a la luz de las conferencias internacionales de Malta y Stuttgart, y de las experiencias tunecina y marroquí.

Francisco Bataller, que ha sido hasta fecha reciente responsable de la coordi-

nación internacional de la lucha contra la droga en los servicios exteriores de la Comisión Europea, describe los rasgos principales de esta política de la Comunidad Europea, un tema que supone una amenaza para la salud pública, el desarrollo económico y la estabilidad internacional, y para el cual es básica la colaboración entre los distintos países afectados.

También hemos querido tratar uno de los temas que más tinta han hecho correr en el mundo de la cooperación española, como es la Ley de Cooperación aprobada en 1998. Manuel Montobbio, reciente jefe de la Oficina de Planificación y Evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores, describe sus reflexiones en torno a las implicaciones y retos de esta ley, que, esperamos, sea un paso importante para la cooperación española.

Finalmente, tres aportaciones retratan algunos aspectos sectoriales de la cooperación, a veces ignorados o no suficientemente estudiados. María José Pérez, profesora de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid, escribe

acerca de la comunicación en la cooperación internacional, un campo que ha alcanzado un protagonismo inusitado en las últimas décadas, poniendo de manifiesto el desequilibrio informativo entre el Norte y el Sur, y al cual ha dedicado los mayores esfuerzos un organismo como la UNESCO. En segundo lugar, María Angustias Caracuel, colaboradora del Instituto Español de Estudios Estratégicos, estudia la cooperación cívico-militar en la resolución de conflictos, fenómeno que refleja un importante cambio de papeles de los actores implicados en el sistema internacional. Por último, Jesús Sebastián, del Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC) del CSIC habla sobre la cooperación de las universidades, un elemento de importancia capital en la cooperación en tres funciones: formación, investigación y extensión.

El contenido de la última Revista es pues multidisciplinar, estudiando las múltiples facetas de la cooperación, ya que el Instituto es consciente de la variedad de temas que es necesario abarcar para llegar a una cooperación eficaz en todos los ámbitos. ●

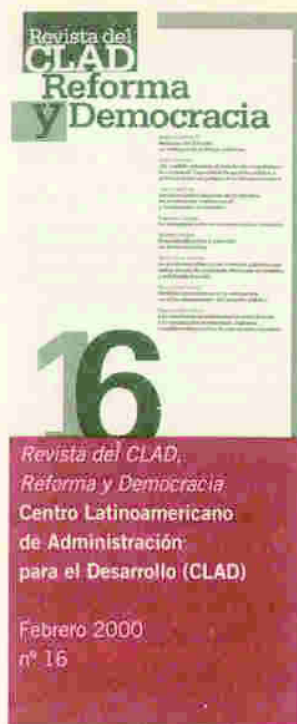
Revista del CLAD, Reforma y Democracia

POR MARÍA IRÁIZOZ

Reforma y Democracia es una publicación cuatrimestral, editada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, organismo internacional, de carácter intergubernamental, constituido en el año 1972, integrado por 25

países de América Latina, el Caribe, y la Península Ibérica

El CLAD tiene la misión de promover la cooperación técnica y la formación de funcionarios, así como la reflexión, el debate y el intercambio de experiencias e investigaciones en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Ad-



ministración Pública. Es en el marco de esta última donde se inserta la revista *Reforma y Democracia*, "dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado-Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la Administración Pública".

Es una revista de formato sencillo y accesible. Aparte de la editorial con la que abre cada número, se compone exclusivamente de los artículos de especialistas en administración y políticas públicas, incluyendo un abstracto en inglés de cada uno de ellos, e incorporando, en ocasiones, un documento o una comunicación. Es una publicación que facilita el intercambio con los autores de los trabajos, ya que al final de cada nota biográfica se indica la dirección y el fax o correo electrónico de los mismos.

El número 16 incorpora los trabajos de ocho especialistas y académicos de la Administración y las políticas públicas, en su mayoría latinoamericanos. Los temas abordados son tan actuales como el enfoque de las políticas públicas en la reforma del Estado, la descentralización y repercusiones fiscales; reformas económicas y políticas sociales; la modernización de los servicios públicos o medidas preventivas de la corrupción. Algunos de los trabajos son versiones de lo presentado en el III y IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en México D.F., México en octubre de 1999 y en Madrid, España, en octubre de 1998.

Este último número lo inicia el profesor Eugenio Lahera P., editor de la Revista de la Cepal, con una interesante

reflexión ("*Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas*") sobre la importancia del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la conformación del buen gobierno, reclamando un enfoque general en el análisis de aquellas, pero una aplicación particular. A continuación, Fabián Repetto, Director de *Socialis, Revista Latinoamericana de Política Social* en su artículo "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana" advierte de la fragilidad de los logros políticos y económicos alcanzados en los últimos años si no van acompañados de políticas sociales y si no se fortalece la capacidad de gestión pública en materia de política social, que equilibre las políticas económicas generadoras de exclusión. Se analizan cuatro pre-condiciones.

José María Ghio, Vicerrector de la Universidad de Torcuato di Tella, cuestiona ("*América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico*") la relación entre inestabilidad institucional y crecimiento económico, a partir del estudio de las economías en proceso de reforma orientada al mercado en América Latina y en particular de la reciente experiencia argentina. El proceso de reforma administrativa en Brasil durante el primer gobierno de Cardoso (1995-1998) es examinado por Francisco Gaetani, Profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais ("*La intrigante reforma administrativa brasileña*").

Michael Penfold, profesor de Economía Política y representante del Centro Carter en Venezuela, analiza ("*Descentralización y mercado en América Lati-*

na") las condiciones bajo las cuales el proceso de descentralización puede ocasionar problemas para el avance de las reformas económicas en el contexto latinoamericano. Mientras, la consultora María Elena Corrales hace una reflexión acerca de la modernización de los servicios públicos por redes: telecomunicaciones, electricidad, agua potable y más recientemente, del gas, en la que objetivos de eficiencia económica y solidaridad social sean simultáneos ("La modernización de los servicios públicos por redes: el reto de combinar eficiencia económica y solidaridad social").

Desvelar algunos factores que se presentan en las organizaciones públicas como generadores potenciales de corrupción y delinear una herramienta de

carácter preventivo es el objetivo del trabajo ("Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público") de Norma Gorrochategui, asesora e investigadora. Cierra este número el trabajo de Eleonora Ceccherini, profesora de Derecho Público de la Universidad de Siena, "Las relaciones de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Algunas consideraciones sobre la experiencia española". En él expone algunas consideraciones sobre la evolución del federalismo cooperativo, haciendo referencia particular a la experiencia española.

Para concluir, los anteriores números de la *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, excepto los del año en curso, pueden encontrarse en la página web del CLAD. ●

BOLETÍN DE PEDIDO O SUSCRIPCIÓN

- Deseo suscribirme a la revista *Quórum* (revista cuatrimestral) a partir del nº2, hasta nueva orden
 Deseo recibir el nº..... de la revista *Quórum*

Nombre y apellidos

Organismo

Domicilio

Localidad CP

Provincia Estado

País Correo electrónico

Teléfono Fax

FORMA DE PAGO ELEGIDA:

- Transferencia bancaria a la cuenta corriente 0085 0675 44 0000023236, a nombre de Servicio de Publicaciones, Universidad de Alcalá, remitiendo resguardo bancario a la dirección indicada al final de este boletín
- Domiciliación bancaria:

Banco Sucursal

CÓDIGO CUENTA BANCARIA												
ENTIDAD			OFICINA			D.C.		NÚM. CUENTA				

TARIFAS:

Número suelto 2.000 ptas.

Suscripción anual 4.500 ptas.

CUMPLIMENTAR Y REMITIR A:

Servicio de Publicaciones

Antiguo Colegio Mayor de San Idelfonso

Plaza de San Diego, s/n.

28801 Alcalá de Henares. Madrid. España

T: (34) 91 885 40 66. F: (34) 91 885 41 26

suscripcion.public@alcala.es

EDITA
Universidad de Alcalá
Servicio de Publicaciones

COORDINADORA DE EDICIÓN
María Iráizoz, CICODE

DISEÑO Y MAQUETACIÓN
gráfica futura

FOTOMECÁNICA
cromotex

IMPRESIÓN
Gráficas Algorán s.a.

DIRECCIÓN Y REDACCIÓN
Centro de Iniciativas
de Cooperación y Desarrollo
(CICODE)
Universidad de Alcalá
Trinidad, 1
28801 Alcalá de Henares
Madrid, España
T: (34) 91 885 4468
F: (34) 91 885 5161
cicode@uah.es
www.alcala.es/otroweb/cicode

SUSCRIPCIONES
Servicio de Publicaciones
Antiguo Colegio Mayor
de San Idelfonso
Plaza de San Diego, s/n
28801 Alcalá de Henares
Madrid, España
T: (34) 91 885 40 66
F: (34) 91 885 41 26
suscripcion.public@uah.es

I.S.S.N. 1575-4227

D.L. M-37838-2000

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a la I Bienal Iberoamericana su colaboración en la edición artística de este número. Los autores de las fotografías de los proyectos que participaron en la I Bienal Iberoamericana son: Costa Alves, Javier Azurmendi, Luis Asín, AUROFOTO, Juan Enrique Bédoya, Celso Brandó, Lluís Casal, Luis Ferreira Alves, Pablo Gallego, Lourdes Grobet, Pedro Hiriár, Lourdes Jansana, Duccio Malagamba, Luis-Alberto Moreno Montoya, Alberto Moreno Guzmán, Mario Daniel Motta Beltrán, Luis Poirat, Juan Purcell M., Jorge Rigamonti, Fernando Rodríguez Bonilla, Nelson Ron, Andrés Solana, Morais da Sousa, Hisão Suzuki, Guy Wenborne, Andrew Yachnel, Alejandro Zohn, Laura Zohn.

QUÓRUM

REVISTA DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO



NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

El Consejo de Redacción de la revista *Quórum* acepta para su consideración artículos o notas originales e inéditos referidos a temas de políticas públicas o ciencias sociales de actualidad en el ámbito iberoamericano.

Los artículos recibidos serán evaluados por dos miembros del Consejo de Redacción. La aceptación de los trabajos se comunicará a los autores con la mayor brevedad posible. Los originales de artículos, reseñas, análisis y libros para ser reseñados deben enviarse a la Redacción de la revista:

Redacción Revista Quórum

CICODE

Universidad de Alcalá

Colegio de Trinitarios

Trinidad, 1. 28801 Alcalá de Henares

Madrid, España

cicode@uah.es

Teléfono: 91 885 4468

Fax: 91 885 5161

- Los trabajos deberán acompañarse de una copia en soporte informático, preferiblemente en procesador de textos Word o compatible
- La redacción de los trabajos será lo más definitiva posible, observando corrección en el estilo y claridad en los conceptos
- La extensión de los artículos será de 4.500 a 5.000 palabras, las notas tendrán una extensión máxima de 1.200 palabras y las reseñas o comentarios de libros no superarán las 700 palabras
- Las notas irán siempre al final del texto, numeradas correlativamente e irán a espacio sencillo. No se extenderán más de 2 páginas
- Las reseñas de libros estarán encabezadas por la referencia bibliográfica del mismo
- Las referencias bibliográficas irán al final del trabajo bajo el epígrafe Bibliografía, ordenadas alfabéticamente por autores y observando las indicaciones siguientes: APELLIDO (en mayúsculas), nombre (en minúsculas) del autor, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), o del libro (cursiva), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista y, finalmente, páginas (pp. xyz)
- Los artículos deberán ir acompañados de un resumen de 100 palabras como extensión máxima, y una breve nota curricular del autor
- Las siglas, entre paréntesis, irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen. Ejemplo: Unión Europea (UE).

Somos una empresa privada española, creada por cinco prestigiosas universidades públicas nacionales: Universidad de Alcalá, Carlos III de Madrid, Castilla-La Mancha, Salamanca y Valladolid, referente necesario para el desarrollo tecnológico y de la gestión.

Contamos con un equipo de más de 175 profesionales altamente cualificados y especializados en el mundo universitario. Trabajamos con el 95% de las universidades españolas, tanto públicas como privadas.

Oficina de Cooperación Universitaria

Expertos en gestión universitaria

En tecnologías de la información

- Sofia: sistema integrado por diversas aplicaciones que gestionan todos los ámbitos de la universidad, (Academia + Ágora + Hominis + Sorolla).
- Academia: planificación docente, horarios y control de capacidad y carga docentes.
- Ágora: acceso a la universidad, planes, matrícula, becas, gestión de expedientes, títulos, etc.
- Hominis: administración, gestión, control e información de Recursos Humanos.
- Sorolla: control de presupuestos, gestión de gastos e ingresos, control de costes, gestión económica de proyectos, tesorería e inventario.
- Red C@mpus: internet, campus virtual y teleformación.

En consultoría

- Estratégica y de Recursos Humanos: planificación estratégica, clima laboral, evaluación del desempeño, dirección por objetivos, etc.
- De Calidad: EFQM y modelo Iberoamericano, normas ISO, gestión y mejora de procesos, *benchmarking*, etc.

En formación

- Tecnologías de la información, habilidades directivas, calidad, protección de datos, etc.

visite nuestra web en: WWW.OCU.ES



Oficina de Cooperación Universitaria

Oficina de Cooperación Universitaria

Arequipa, 1. Bloque I, 5^o pl. 28043, Madrid, España
Teléfono: + 34 91 382 21 40. Fax: + 34 91 381 88 26
E-mail: infor@ocu.es



El CICODE, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá se constituye con el propósito de satisfacer los objetivos de formación, investigación y asistencia técnica de la propia comunidad universitaria e instituciones y personas dedicadas a la cooperación al desarrollo, especialmente en Iberoamérica y Guinea Ecuatorial.

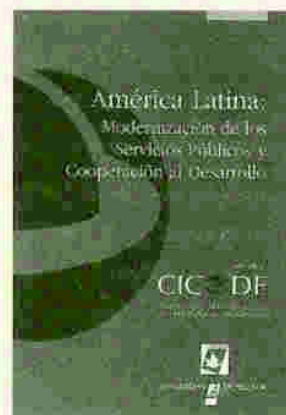
El Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo promueve la colaboración con centros e instituciones similares dedicados a la cooperación al desarrollo, a fin de aunar los esfuerzos internacionales y canalizar los recursos eficazmente.

CAMPOS DE ESPECIALIZACIÓN

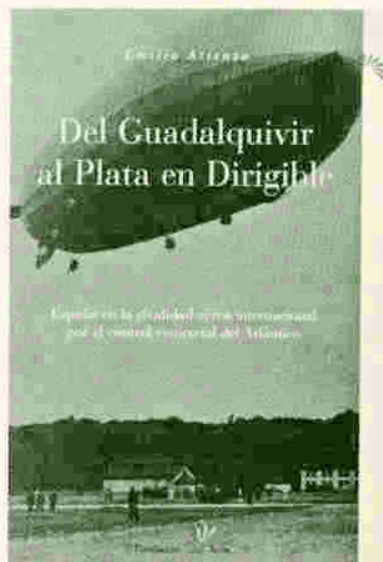
- Asistencia técnica en Proyectos de Cooperación al Desarrollo
- Formación
- Publicaciones
- Investigación

COLECCIÓN CICODE DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

- *Quórum. Publicación cuatrimestral.*
- *Convivencia y Seguridad: Un reto a la gobernabilidad.* En colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo. Julio 2000.
- *El Ombudsman Iberoamericano y los Derechos de la Infancia.* Noviembre 1999.
- *El Fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano.* Octubre 1998. (En libro y CD-ROM).
- *América Latina: Modernización de los Servicios Públicos y Cooperación al Desarrollo.* 1996.



Obras que amplían el conocimiento de la historia de la aeronáutica española



Del Guadalquivir al Plata en Dirigible, de Emilio Atienza.

Libro fundamental sobre la rivalidad por el control comercial del Atlántico.

368 páginas
P.V.P. 2.900 pesetas
(más gastos de envío)



Con los vientos alisios/ La travesía del Atlántico, de Jesús González Green y Tomás Feliu.

Vídeo-libro sobre la primera travesía en globo del Atlántico.

P.V.P. 2.500 pesetas
(más gastos de envío)



Un aviador de la República, de Juan Sayós Estivill.

Libro de memorias redactadas ya en su madurez por quién fue un joven piloto que combatió durante la guerra civil.

229 páginas
P.V.P. 3.900 pesetas
(más gastos de envío)

Las tres obras tienen abundantes ilustraciones.

Pedidos a:

Fundación  Aena

General Pardiñas, 116-3.º 28006 Madrid. Teléfonos: 91 411 58 82 / 91 411 64 69. Fax: 91 563 36 44

QUÓRUM

REVISTA DE PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

OCTUBRE 2000

Otros temas

Políticas públicas y la globalización económica **RICARDO FFRENCH-DAVIS**

Crecimiento y desarrollo sostenible: una visión crítica **DANIEL SOTELSEK**

La relación entre la Unión Europea y América Latina:

¿una asociación estratégica? **WOLF GRABENDORFF**

La actualidad

Alianza iberoamericana para una nueva cooperación internacional

GUADALUPE RUIZ-GIMÉNEZ

¿Quiénes fueron los villanos y quiénes los héroes?

la Guerra Civil en El Salvador **JOAQUIN VILLALOBOS**

La inversión directa europea en América Latina:

los réditos de la apertura y la privatización **INFORME DE IRELA**

El Acuerdo de Libre Comercio México-UE:

pieza clave de una asociación integral **INFORME DE IRELA**

Los resultados de las elecciones presidenciales guatemaltecas en perspectiva

MANUEL PIÑEIRO

Libros y revistas



UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
Servicio de Publicaciones

P.V.P.: 2.000 PTAS.



©Foto portada: Isvier Campano