

Integración, equidad y desarrollo



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

ISBN:
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición:junio, 2005

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
<i>Sergio Abreu e Lima Florencio</i>	
ALCA - una sumatoria de visiones distintas	31
<i>Renato Baumann</i>	
Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina	53
<i>Luis Alberto Machado</i>	
América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento	77
<i>Carlos Enrique F. Mussi</i>	
Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas	97
<i>Rafael Correa</i>	
El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?	109
<i>Joseph Henry Vogel</i>	
Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza	131
<i>Guillaume Fontaine</i>	

Programa Zona Franca Verde	149
<i>Sávio José B. Mendonça y Virgílio Viana</i>	
El laberinto de lo social: el gobierno de Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años	159
<i>André Urani</i>	
El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad	177
<i>Claudia C. Danani</i>	
Educación y equidad en Brasil	191
<i>Clarissa Eckert Baeta Neves</i>	
Educación, equidad y bienestar en América Latina	215
<i>Carlos Larrea</i>	

Prólogo

El Seminario “Integración, Desarrollo y Equidad, realizado en Quito, del 11 al 13 de mayo de 2004, fue una iniciativa de la Embajada del Brasil, con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), del “Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais” (IPRI) y de la Cancillería ecuatoriana. Es el primero de un ciclo de Seminarios que pretende estudiar, a más de los aspectos relacionados a la integración, desarrollo y equidad, las dimensiones políticas y culturales de los países del Mercosur y de la Comunidad Andina.

El Seminario procuró basarse en dos premisas: la de que el diálogo puede contribuir para procesos de cambio, y la de que la integración debe ser vista desde una perspectiva más real, sin el énfasis retórico, que, en muchos momentos, ha sido la norma en nuestra región.

La visión retórica de la integración se limita a las semejanzas y convergencias entre nuestros países. Se concentra en las raíces comunes ibéricas, en las identidades culturales latinas, en la aproximación amazónica, en las convergencias culturales, en la música popular, en la literatura, en el gusto por la informalidad, y en la pasión por el fútbol.

Una perspectiva más realista y menos retórica de la integración, debe ir más allá de las semejanzas, y examinar, igualmente, nuestros diferentes contextos históricos, culturales y antropológicos. Bajo este prisma, con innegable evidencia, surgen algunos contrastes.

La monarquía prevaleciente en el Brasil, a lo largo del siglo XIX tenía como contrapunto un republicanismo, para muchos prematuro, en Hispanoamérica. Virtualmente, un siglo de estabilidad política y económica, aun-

que al costo de represiones violentas en varias provincias brasileñas, contrastaba con muchas décadas de prolongada turbulencia que vivían nuestros vecinos. Esta estabilidad, en Brasil generó un clima más propicio para las inversiones y para la expansión de una economía agro-exportadora. Entretanto, el modelo estuvo perversamente asociado al régimen de esclavitud, hasta el final del siglo, y responsable de la enorme distancia económica, y de la enorme desigualdad social que, sensiblemente, todavía prevalecen en la sociedad brasileña. Ese cuadro contrastó con otros Estados hispanoamericanos, donde la esclavitud no tuvo la amplitud y el impacto social de desunión que tuvo en el Brasil, y otros países que la abolieron a mediados del siglo XIX.

El Seminario “Integración, Desarrollo y Equidad” fue un ejercicio de reflexión útil sobre el cuadro actual y las perspectivas de los países del Mercosur, de la Comunidad Andina y de América del Sur. Su objetivo central fue promover una reflexión amplia y abierta entre académicos, estudiantes, formadores de opinión, empresarios y representantes de Gobierno, sobre los procesos de integración en curso en la región, la coyuntura y las perspectivas macroeconómicas de América del Sur, y las experiencias en políticas sociales.

Los temas de integración fueron objeto de una evaluación amplia y profunda por Renato Baumann, y las perspectivas del Mercosur fueron analizadas durante la presentación de Luiz Alberto de Sousa Aranha Machado, que examinó este proceso de integración en el contexto de las diversas visiones sobre la globalización.

La temática del desarrollo mereció una presentación rica en información y en contenido analítico por Carlos Mussi, que agregó al análisis del comportamiento de la economía latinoamericana, una visión sobre el marco teórico en la región y también en el Brasil. Rafael Correa se centró en una argumentación eminentemente crítica de las tendencias recientes de las políticas económicas en la región. Caracterizó el cambio hacia los paradigmas del equilibrio fiscal y de la estabilización como una inversión de valores.

El debate sobre el desarrollo en el Ecuador fue objeto de análisis por parte de Mauricio Yépez, Presidente del Banco Central del Ecuador. Identificó los progresos alcanzados en términos de estabilización y manejo macroeconómico, pero no dejó de señalar las frustraciones en el campo de las reformas sectoriales, sobre todo en las áreas del petróleo, la electricidad, las telecomunicaciones y la previsión social.

El desarrollo sustentable y las cuestiones ambientales fueron analizados por dos especialistas, Joseph Vogel y Guillaume Fontaine, autores, en su orden, de los textos: “El Desarrollo Sostenible de la Cuenca Amazónica - Cómo aplicamos la economía de la biodiversidad?” y “El aporte de las teorías de la gobernanza a la sociología de conflictos ambientales”.

El tercer tema del Seminario, dedicado a las políticas sociales, contó con tres presentaciones de reconocidos especialistas. La primera, de André Urani, versó sobre el examen del “Labirinto social brasileiro”, con una síntesis de la evolución de la economía brasileña, a partir de los años 90, y un análisis más profundo de la realidad social del país, de las políticas y de los programas sociales, lanzados a mediados de la década del 90, y de las perspectivas para los próximos años.

La educación fue el tema principal en el segmento de políticas sociales. En el contexto latinoamericano y ecuatoriano, fue evaluada por el cientista ecuatoriano, Carlos Larrea, y en el caso brasileño, fue examinada por la especialista en el sector, Clarissa Baeta Neves.

La presentación final del Seminario, a cargo de Arthur Pereira - Oliveira, fue dedicada a una amplia visión, histórica y antropológica, del papel de la educación como factor de desarrollo y de ampliación de las perspectivas del hombre.

Primer tema: integración diversas visiones del ALCA

El primer punto del Seminario trató sobre el examen de temas relacionados a la integración, y procuró cotejar diferentes visiones, respecto a tres procesos negociadores en curso, en la región: Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Tratados de Libre Comercio (TLC's) entre Estados Unidos, países centroamericanos y tres países andinos (Colombia, Perú y Ecuador), y el Acuerdo de Libre Comercio entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR.

La presentación de Renato Baumann: “ALCA – una sumatoria de visiones distintas”, examina las diferentes percepciones sobre el proceso del ALCA, especialmente en la divergencia de intereses y objetivos entre los países del Mercosur, sobre todo de Brasil y de Estados Unidos. A pesar de esto, los Ministros de 34 países aprobaron en Miami, en noviembre de 2003,

una mayor flexibilidad al proceso negociador, considerando dos ritmos distintos (bilateral o plurilateral), con niveles de concesiones diferenciados. Se examinaron algunas preguntas complejas: cómo vincular las negociaciones más estrictas a las negociaciones más amplias; y cuáles son los efectos de las negociaciones bilaterales sobre el conjunto de todo el proceso.

Los grupos de países con mayor concentración de sus exportaciones al mercado norteamericano (según datos del año 2000): Comunidad del Caribe (CARICOM) (46,4%), Mercado Común Centroamericano (MCCA) (51,2%), Comunidad Andina (CAN), 53,6%, apuestan en forma creciente, por los beneficios asociados a acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, que es el principal destino de sus exportaciones. En contraste, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que destina para los Estados Unidos solo el 19,9% de sus exportaciones, no tiene, naturalmente, el mismo grado de interés en un acuerdo bilateral con aquel país. Otra explicación, para el amplio desnivel de expectativas entre MERCOSUR y los otros grupos subregionales, en relación a las ventajas del ALCA o de un TLC con los Estados Unidos, es la complejidad mayor de las economías brasileña y argentina, en comparación con las demás.

La menor dependencia del MERCOSUR al mercado norteamericano (19,9% frente a cerca del 50% en los demás procesos de integración latinoamericanos) es el resultado de dos factores: mayor diversificación geográfica del comercio (Global Trade) o existencia de barreras al comercio con los Estados Unidos. Esto explica la actitud cautelosa del MERCOSUR en el proceso negociador.

Esta actitud se agrava por la perspectiva de que, en el ALCA, los Estados Unidos obtengan reglas que le serían más favorables que las vigentes en la OMC (en que las *asimetrías*, entre las partes negociadoras, serían menores que en el ALCA). Entre los temas delicados, con tales características, estarían: criterios para la regulación de los derechos de propiedad intelectual; barreras relacionadas al medio ambiente y a cuestiones laborales; acceso a compras gubernamentales; criterios para la aplicación de subsidios; y los incentivos para inversiones, con efectos sobre el comercio (TRIM's).

Las dos últimas décadas revelaron una tendencia creciente hacia acuerdos preferenciales de comercio, o a Tratados de Libre Comercio (TLC's), entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos. Esta tendencia puede explicarse por dos razones, no excluyentes: primero, los acuerdos serían

una reacción al resurgimiento del proteccionismo – las concesiones puntuales funcionan como herramientas para evadir barreras al comercio; y segundo, los TLC's podrían reflejar una estrategia de *dividir para gobernar*: la multiplicidad de esos TLC's sería una forma de que la economía mayor (Estados Unidos) imponga, por la vía bilateral (utilizando el diferencial del poder económico y político), condiciones negociadoras que no las conseguiría en negociaciones multilaterales.

Las negociaciones se concentrarán en mercaderías, que corresponden, actualmente, al 85% del comercio intra-área. Para países con intereses comerciales concentrados en el 15% no incluido, será menor la percepción de ganancias en las negociaciones del ALCA. Este tiende a ser el caso del Brasil.

La integración regional implica ventajas conocidas: ganancias asociadas a economías de escala; influencia sobre las expectativas de inversionistas; reducción de costos de transacciones; aumento de la eficiencia productiva; y mayor absorción de progreso tecnológico.

Existen otros efectos menos evidentes de la integración regional: aumento de las transacciones de tipo intra-industria, que contribuyen para que los productos comercializados entre los países de América Latina sean más intensivos en tecnología que lo exportado para el resto del mundo. Esto es más evidente en el caso del Brasil.

La integración regional, también es vista como herramienta adicional a los procesos de reforma interna, destinados a elevar la competitividad, y a los procesos de apertura comercial. También aumenta la demanda para la superación de deficiencias de infraestructura.

En el caso específico del MERCOSUR, la integración puede fortalecer el poder negociador de los países miembros, en negociaciones internacionales, como en el contexto del ALCA y de la OMC.

El comercio intra-regional aumenta, en forma expresiva, en los años 90. 1998 es tenido como el punto de inflexión, porque, a partir de ahí, declinó, por crisis externas, o por ajustes cambiarios. Considerando solo los procesos de integración latinoamericana, el MERCOSUR fue el que más aumentó el porcentual de las exportaciones intra-regionales en el valor total exportado. Por ejemplo, en 1991, ese porcentual era del 6% para la CAN, y del 11,1% para el MERCOSUR (creado en ese año), y en 1998, los porcentuales eran, respectivamente, de 13,8% y 25,0%.

En el caso del NAFTA, ese porcentual evolucionó del 41,9%, en 1991 (en realidad pre-NAFTA, que fue creado en 1994), al 57,3%, en 2001. Este crecimiento fue producto, en gran medida, del aumento del acceso de México al mercado norteamericano. Esto influenció en países que competían con México, en el acceso al mercado norteamericano, a firmar también Tratados de Libre Comercio (TLC's) con los Estados Unidos. Este fue el caso de Chile, países centroamericanos, República Dominicana, y los tres países andinos, actualmente en proceso de negociación (Colombia, Ecuador y Perú).

Un indicador del grado de interés en el proceso negociador del ALCA, es el porcentual que representan en el PIB de cada país de América Latina y el Caribe (ALC), las exportaciones a los Estados Unidos. En el primer grupo, con un porcentual superior al 20%, están la mayoría de los países centroamericanos, México y República Dominicana. En el segundo grupo, valores entre el 10 y el 19%, están otros centroamericanos y caribeños, a más de Venezuela, Ecuador, Guyana y Suriname. En el tercer grupo, entre el 4 y el 9%, están, entre otros, Colombia y Chile. En el último grupo está el MERCOSUR: Brasil (2,3%), Argentina (1,1%), Uruguay (1,6%) y Paraguay (0,5%). Los bajos porcentuales del MERCOSUR explican los mayores cuidados y resistencia de esos grupos a las negociaciones del ALCA.

Hay un conjunto de ventajas y desventajas asociadas al ALCA, que son relativamente evidentes. Sin embargo, existe una serie de razones menos conocidas, que explican las diferentes visiones sobre las negociaciones del ALCA, y que se describen a continuación.

Diversas estimativas sobre los efectos del ALCA, indican más dinamismo en las importaciones que en las exportaciones, en el comercio de los países de América Latina con los Estados Unidos. Una razón importante para ese resultado, sería el hecho de que las tarifas arancelarias ponderadas de todas las importaciones de los Estados Unidos (reducidas del 3,2%, en 1992, al 1,8%, en 1999), no constituyen una barrera significativa a las exportaciones de América Latina y el Caribe. Cerca del 55% de esas tarifas, son inferiores al 10%. Entretanto, el 45% de las líneas presentan *picos arancelarios*, y, para algunos productos, las alícuotas del impuesto de importación norteamericano, superan los 300%. Así, lo más importante en el proceso negociador, no serían las rebajas de las alícuotas norteamericanas (con reducido efecto sobre las exportaciones del ALC), pero sí la remoción de los *picos arancelarios*.

En el Plan de Acción del ALCA, lanzado en diciembre de 1994, se definió que incluiría, entre otros, los acuerdos sobre barreras tarifarias y no-tarifarias al comercio de bienes y servicios, agricultura, subsidios, propiedad intelectual, *anti-dumping* y derechos compensatorios, y política de defensa de la competencia.

Los datos presentados por Renato Baumann, revelan el elevado grado en que las economías del hemisferio son afectadas por las medidas *anti-dumping*. Cerca del 80% de los casos de acciones *anti-dumping*, en el período 1987-2000, se concentraron en productos siderúrgicos, equipo eléctrico y mecánico, químicos, plásticos, papel y celulosa y textiles. Los países más afectados fueron Argentina, Brasil, Canadá, México y Estados Unidos. El tema es de gran importancia, pero solo para algunos países. Aún en el MERCOSUR, su impacto es diferenciado, siendo mayor para Brasil.

Para ciertos países (Brasil), las normas que más disciplinan la aplicación de medidas anti-dumping, son uno de los temas centrales de la agenda del ALCA. Entretanto, para los Estados Unidos, los criterios para la aplicación de las citadas medidas, son temas con implicaciones más amplias, que deben ser negociados en la OMC. Existe un problema básico de identificación de la agenda negociadora, porque la autorización, de 2002, otorgada por el Congreso norteamericano al Ejecutivo, para las negociaciones (Trade Promotion Authority), preserva la capacidad de los Estados Unidos para aplicar su propia política comercial.

Otra divergencia está vinculada a la demanda de los países del MERCOSUR, del mayor margen de maniobra en propiedad intelectual, comercio de servicios, y de un mayor espacio para estimular inversiones. Los Estados Unidos se resisten a tales demandas.

Las normas reguladoras de las compras gubernamentales, instrumento tradicional de estímulo a productores nacionales en sectores prioritarios, son objeto de una fuerte divergencia en el ALCA.

Las diferencias en cuanto a las normas y reglamentaciones de cada sector productivo, afectado por las negociaciones (más rigurosas en los Estados Unidos y Canadá, que en los países del ALC), pueden ocasionar que empresas de esos países desplacen a productores nacionales, incapaces de competir conforme a las normas más rígidas aprobadas en el ALCA.

Segundo tema: desarrollo crecimiento y políticas de estabilización en América Latina

El segundo tema del Seminario fue dedicado a examinar el comportamiento reciente de las economías latinoamericanas, y al debate teórico sobre desarrollo en la región. Carlos Mussi, en su presentación: “Desarrollo, crecimiento y políticas de estabilización en América Latina”, resalta el contraste entre la tasa media anual de crecimiento económico del 6%, en América Latina, en el período 1960-1980, una de las más altas del mundo, con un crecimiento de apenas el 1%, inferior a la expansión de la población en los años 80. El desempeño de los años 90, fue igualmente modesto, cuando fuertes ajustes macroeconómicos, generaron frustrantes tasas de crecimiento. En el período de 2001 a 2003, hubo una virtual paralización, con un crecimiento de apenas el 0,5%.

El ajuste macroeconómico de los años 90, en relación a los 80, produjo efectos colaterales y alteró la dinámica del crecimiento. El debilitamiento político y económico interno de la medida estatal, para liderar el crecimiento, así como la presión creciente a la acción gubernamental en los compromisos sociales, exigieron una revisión de gastos en esa área.

Una comparación entre los años 80 y 90 revela que, en la primera década, las presiones inflacionarias y los desequilibrios de la balanza de pagos se tradujeron en crisis de financiamiento interno y externo (la crisis de la deuda), mientras que, en la última década, la austeridad fiscal y las tasas de interés reales positivas, significaron una recuperación del ahorro interno público, aumento de las inversiones extranjeras directas; sin embargo, el nuevo conjunto, representó menor crecimiento, mayor desempleo, y no eliminó la vulnerabilidad a choques externos.

Otra comprobación reveladora, es la de que el comportamiento del inversionista privado, anteriormente condicionado por el equilibrio macroeconómico, pasó a depender más de aspectos microeconómicos, tales como el marco regulador estable, la seguridad jurídica de los contratos, la justicia más eficiente y la flexibilidad laboral. Este nuevo conjunto correspondió al llamado profundización de las reformas.

A ese desempeño económico empírico, correspondieron, en el plano teórico, dos visiones sobre el reinicio del crecimiento. La primera, identificada por el lado de la oferta, prioriza la productividad, la tecnología, la com-

petencia, la flexibilidad laboral, la seguridad jurídica de los contratos y el papel de las instituciones privadas, en detrimento de medidas estatales que, según se afirma, generan distorsiones en la asignación de recursos.

La segunda visión, identificada por el lado de la demanda, atiende a las imperfecciones del mercado, a la necesidad de que intervenga el Estado para promover el crecimiento, a las políticas industriales, y a un marco regulador, en que el Estado se reserve mayor grado de intervención. Los teóricos del lado de la demanda, abogan por una política cambiaria más actuante, pues sustentan que la determinación de la tasa de cambio puede darse en forma espúria, una vez que el aumento del flujo de capitales externos, y la tendencia de las autoridades monetarias a elevar la tasa de interés, convergen en dirección a una valorización de la tasa de cambio, con efectos negativos sobre el sector exportador, y sobre el crecimiento.

En el caso brasileño, estas apreciaciones teóricas corresponden a dos diferentes modalidades sobre el principal desafío al crecimiento. El grupo de la oferta, que podría ser llamado liberal u ortodoxo, ve el mayor desafío en la cuestión fiscal. Los episodios populistas en el pasado, generaron una falta de credibilidad para las inversiones, ahuyentaron el financiamiento a largo plazo, exigiendo altas tasas de interés reales en el corto plazo, y la austeridad fiscal, para la reducción del endeudamiento público.

En contraste, los teóricos de la demanda, considerados también como heterodoxos o desarrollistas, sustentan que el principal desafío es de origen externo. Para superar esta restricción, sustentan una menor vulnerabilidad a los choques externos, a través de la generación de superávits comerciales sustanciales. Estos contribuirían para reducir el nivel de endeudamiento externo, y para el surgimiento de una tasa de cambio, al mismo tiempo más estable y más estimulante para los exportadores, sin generar presiones inflacionarias. El resultante de este modelo *desarrollista*, no se distanciaría de la propuesta *liberal*, pues sería una política monetaria más independiente, con posibilidad de que se produzca una reducción sustancial de la tasa de interés.

Se examinó también el contexto negociador del Acuerdo CAN-MERCOSUR, principalmente en sus potencialidades como instrumento para una integración más concreta de América del Sur. Fueron destacadas algunas características del Acuerdo, como el respeto a las asimetrías y la tendencia a una mayor flexibilidad de posiciones del MERCOSUR. Entre estas últimas, se destaca la nueva disposición de tomar en cuenta al sistema andino

de bandas de precio, como parte del proceso negociador. Estas dos características del Acuerdo CAN-MERCOSUR, fueron mencionadas como importantes parámetros negociadores, que los países andinos podrían utilizar en las negociaciones de TLC's con los Estados Unidos.

Nuevos paradigmas económicos en América Latina

En “Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas”, Rafael Correa analiza los efectos del cambio en los paradigmas del desarrollo en América Latina.

Ese cambio de paradigmas, relacionado a los problemas de las estrategias de desarrollo de los años 70, se agravó por la crisis de la deuda de los años 80, y por el debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones, que habría desembocado, en los años 90, en el llamado “Consenso de Washington”. Los nuevos paradigmas produjeron apertura, fomento de los mecanismos de mercado y reducción del papel del Estado en la economía.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) elaboró un Índice de Reforma Estructural (SPI), que mide cinco índices sectoriales: liberalización comercial; mentalidad tributaria; liberalización financiera; privatización; y flexibilización laboral. Este Índice de Reforma Estructural (SPI), en América Latina, evolucionó de 0,325 a 0,621, en diez años, o sea, casi se duplicó.

Según Correa, los nuevos paradigmas, al priorizar el control inflacionario, fueron responsables de una confusión entre medios y fines. Estos últimos – crecimiento y generación de empleos – perdieron importancia, y actividades, consideradas como medios, tales como la estabilización de precios, se transformaron en un fin en sí mismo. Otra distorsión sería la emergencia de Bancos Centrales totalmente autónomos. Un ejemplo de esa tendencia sería el Ecuador, donde la falta de coordinación entre el Banco Central y el Gobierno, para enfrentar la grave crisis financiera de 1999, ocasionó la dolarización de la economía en el año 2000.

La citada inversión entre medios y fines, en América Latina, transformó la política fiscal en pro-cíclica. En vez de atenuar episodios de recesión, los agravó, con la generación de superávits fiscales para el pago de la deuda.

Rafael Correa recuerda la paradoja, al ser el Fondo Monetario Internacional (FMI), una entidad influenciada, en su creación, por las ideas de

Keynes, el defensor de políticas de contención de la demanda agregada. Estas directrices reflejaron, antes, la visión del Presidente Hoover, cuyas políticas de no-intervención, agravaron mucho la depresión norteamericana, en los años 30.

Existe una asimetría entre la facilidad con que se pueden destruir empresas con políticas equivocadas, y la dificultad de crear nuevas empresas con políticas correctas.

Rafael Correa afirma que “existe solamente un costo de la inflación, que es prácticamente imposible evitar: la pérdida de valor de los activos líquidos”. De ahí deduce que la política de estabilización en América Latina, tiene como condición de partida, proteger el capital financiero. El texto sustenta que “para popularizar la obsesión por el control inflacionario, se vendió la idea de que se trata del peor de los impuestos para los pobres”.

El dogma de la estabilidad produce la estigmatización con los disidentes de su postulados simplistas. Estos son tildados de populistas, en contraste con los amantes de la estabilidad, supuestamente disciplinados y prudentes. “La versión más extrema del dogma de la estabilidad es, sin duda, la dolarización ecuatoriana”. En ese sentido, se recurre a Stiglitz, para quien la dolarización controla la inflación, y nada más.

El verdadero concepto de la estabilidad, según Correa, es mucho más amplio, e incorpora, al menos, la estabilidad del crecimiento y del empleo. Por consiguiente, las *estabilizaciones* latinoamericanas no cumplen con esos dos requisitos. Las fuentes de inestabilidad de los años 80, fueron los desequilibrios fiscales y, en el sector externo, derivados de la mala implementación de procesos de industrialización, así como el servicio de la deuda, exacerbado por el alza de las tasas de interés, en 1982.

La nueva fuente de inestabilidad, es la liberalización financiera, y la consecuente alta movilidad internacional de capitales. Frente a esta realidad, “simplemente parece imposible, para países pequeños y en desarrollo, tener estabilidad de precios, crecimiento o empleo”. Para enfrentar esa alta movilidad de capitales, Rafael Correa sugiere dos caminos. El primero, sería “poner arena en los ejes de la vía de la globalización, a través del impuesto Tobin (*tobin tax*), destinado a reducir la movilidad de capitales. El segundo camino, sería constituir Uniones Monetarias en América Latina, para reducir los efectos de los ataques especulativos sobre sus economías.

Equilibrio macroeconómico y reformas en el Ecuador

El Seminario examinó también, en el tema sobre la macroeconomía, el comportamiento de la economía ecuatoriana, en base al criterio de Mauricio Yépez, Presidente del Banco Central del Ecuador.

Para la gestión de la economía ecuatoriana, el Presidente del Banco Central identifica dos corrientes de pensamiento: la una, más liberal y la otra, más intervencionista. Sustenta que la virtud está a medio camino, inclusive porque dos sectores clave, que absorben el 40% del PIB – petróleo y electricidad – están en las manos del Estado, aunque también en las de empresas extranjeras. Es esencial crear un clima favorable para las inversiones extranjeras en esos sectores, y superar el cuadro de ineficiencia actualmente vigente. Esta sería la primera prioridad.

Una segunda prioridad, residiría en la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Afirma que el Ecuador viene persiguiendo, por más de veinte años, un proceso de reformas económicas, de forma convencional, por medio de proyectos presentados al Congreso. Pero ahí no disponen de las mayorías necesarias para la aprobación de esas reformas estructurales, tan necesarias para el país. El TLC sería un medio para alcanzar tales reformas, que deberían ser sometidas al Congreso.

La tercera prioridad, sería el ingreso del Ecuador al mercado internacional de capitales, única forma de promover el desarrollo, en un país carente de ahorro interno.

Del conjunto de medidas, en la esfera macroeconómica, la primera a ser considerada fue la estabilización. En el debate académico, todos reconocemos que la inflación es el impuesto más perverso que asola a la sociedad. El Ecuador comenzó a bajar la inflación, a partir del 2002 y 2003, en bienes transables, gracias a la competición de importaciones, facilitadas por una tarifa media de importación, del orden del 7%, en 2003.

Entretanto, no hubo un ajuste semejante en el sector de bienes no-transables: combustibles, electricidad y tarifas telefónicas. En 2003 hubo una inflación de dos dígitos, en función de la ineficiencia generalizada, de la falta de inversiones en tecnología, y de la corrupción.

Aún sin la privatización, es esencial modernizar tales sectores. Son evidentes los problemas en las empresas de telefonía fija; las tarifas eléctricas del Ecuador son las más altas de la región (40% de consumidores que no

pagan sus cuentas), y el sector de combustibles exigen una modernización urgente, más eficiencia, menor corrupción, especialmente en las áreas de distribución y refinación.

A pesar de ese cuadro crítico, la terminación del Oleducto de Crudos Pesados (OCP), en 2003 permitió elevar la producción petrolera de 300 mil a 500 mil barriles diarios. Ese dinamismo se debió a la producción de las empresas privadas, en contraste con la caída de la producción de Petroecuador, que impidió que el país se beneficie significativamente de la acentuada alza de precios en el mercado internacional. No obstante esa dificultad, la expectativa es la de aumentar la producción petrolera, a fin de permitir un crecimiento del PIB de cerca del 6%, en 2004, a pesar del decrecimiento, del orden del 2%, para el sector no-petrolero. En 2003, crecieron las exportaciones no-petroleras, y cayeron las importaciones globales, que dio como resultado la reducción del déficit en la balanza comercial.

La promoción del equilibrio fiscal, enfrenta difíciles desafíos, sin embargo avanza positivamente. El crédito para el sector privado de la economía, es muy reducido, aunque ha experimentado una significativa repatriación de capitales privados. El financiamiento del sector público se dificulta por el no-acceso del Ecuador al mercado internacional de capitales, desde diciembre de 1982, y por el hecho de que una fuente importante de financiamiento del déficit fiscal corresponde a los ahorros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que, sin embargo, se resiste a asumir ese papel. Las entradas presupuestarias son limitadas – petróleo, IVA, impuesto especial e impuesto de importación – e inferiores a los egresos, del orden US\$500 millones, en 2003. Apenas el 10% del presupuesto público, se destina a gastos de capital.

El Ecuador está empeñado en ingresar al mercado internacional de capitales, a través de la colocación de Bonos Globales de 12 años, con plazos de pago más amplios y tasas de interés más bajas. Está consiguiendo reducir el Riesgo-País, que se situaba en 4,400 puntos, en 1998, y que declinó a niveles de 700, en el 2004. Desde 1982, Brasil fue el único país que concedió financiamiento al Ecuador.

El Presidente del Banco Central concluyó manifestando que el cuadro internacional es particularmente favorable al Ecuador: los precios del petróleo en niveles elevados, a lo largo de los dos próximos años; la desvalorización del dólar, en una economía dolarizada; las bajas tasas de interés inter-

nacionales; y altas tasas de crecimiento de la economía internacional. Tales factores abren al Ecuador una ventana de oportunidades para la promoción del desarrollo. Por esto, es esencial aprobar las reformas económicas e ingresar al mercado internacional de capitales.

Tercer tema: políticas sociales. El laberinto social brasileño

La tercera parte del Seminario se centró en el examen de las políticas sociales. La presentación de André Urani, dedicada al estudio de estas políticas en el Brasil, hace una retrospectiva de las políticas económicas, sobre todo, a partir de los años 90. Anteriormente a este examen, Urani caracteriza al Estado Nuevo de Getúlio Vargas, al final de los años 30, como el portador de una profunda transformación, en un país esencialmente agrario. Este nuevo modelo, nació en la era de Vargas, floreció en el período de Juscelino Kubitschek (1956-61), maduró en el régimen militar (1964-85), y se desintegró al comenzar los años 80.

El amplio marco histórico que va del final de la Segunda Guerra Mundial, hasta el inicio de los años 80, fue marcado por un PIB que se multiplicó por once, por una actividad industrial que se multiplicó por 16, y por una población que se duplicó, de 60 a 120 millones de habitantes. Son conocidos los desequilibrios de ese período: deuda externa, crisis fiscal y super inflación.

En los dos primeros años de la década del 90, resultó un fracaso una agenda de reformas, inspirada en el Consenso de Washington – apertura comercial y financiera, privatización y plan heterodoxo de estabilización, basado en la confiscación del 80% de los depósitos bancarios -, lanzada por el gobierno de Collor.

A mediados de los años 90, el Plan Real promovió una estabilización exitosa, con la caída sustentada de la tasa de inflación de un nivel del 40% al mes, a niveles del 10% al año. Al inicio del Plan, esa reducción sustancial del impuesto inflacionario, y el consecuente aumento del salario mínimo real, aliado a una política fiscal expansionista, dio como resultado un expresivo crecimiento económico.

El primer mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso consolida la estabilización, promueve el saneamiento del sector público, profundiza las privatizaciones, inicia la reforma de la administración pública y

avanza en las políticas sociales, sobre todo, con la descentralización en las áreas de salud, educación, y con la aproximación entre el Gobierno y la sociedad civil, promovida por el Programa Comunidad Solidaria. El mantenimiento de una política fiscal expansionista (a pesar del aumento de la carga tributaria), asociado a la valorización cambiaria, produjo un desequilibrio en la cuenta corriente, que generó una vulnerabilidad externa, más visible en las crisis asiática y rusa.

El segundo mandato, se inició con la desvalorización del real, y las consecuentes presiones inflacionarias, a través de una agresiva política de elevación de tasas de interés nominales, que alcanzaron el 45% anual. La política económica se sustentó en tres pilares: cambio flexible, equilibrio fiscal (superávits primarios), y metas de inflación.

En el área social, hubo un avance en los programas sociales focalizados, que combinan la transferencia de la renta, con la contrapartida por parte de los beneficiarios, como la *Bolsa Escola*. Hubo concentración de programas sociales en las poblaciones más pobres, pero la gran fragmentación (cada Ministerio creaba su propio programa) impidió que estas iniciativas suban de nivel, y dificultó una mayor eficiencia. A pesar de estas fallas, proseguía la caída en los índices de pobreza, cuando se redujo del 42% al 33% de la población total, aunque en menor ritmo del verificado en el primer mandato. No hubo reformas significativas en la legislación laboral, al mismo tiempo en que, asociado a bajas tasas de crecimiento del PIB, ocurrió un significativo desplazamiento de plantas industriales a ciudades pequeñas (en respuesta a la apertura comercial), lo que produjo un significativo aumento de las tasas de desempleo (calculadas en los grandes centros urbanos) y el crecimiento de la informalidad.

Frente a esa evolución económica en los años 90, André Urani afirma que Brasil no es un país pobre (78% de la humanidad vive en países más pobres), pero tiene muchos pobres. La proporción de brasileños pobres es mayor al doble de lo que se debería esperar de un país con la renta per cápita del Brasil. Esa proporción de pobres, normalmente existe en países que tienen 1/3 de la renta per capita brasileña. Tres indicadores revelan la inversa distribución de la renta vigente:

- el 1% más rico de la población, se apropia de parte de la renta superior a la del 50% de más pobres;

- la renta familia necesaria está en el 1% más rico de la población, es 17 veces superior al promedio de la distribución; y
- el 1% más rico, se apropia de cerca del 50% de la renta total.

Una causa importante de la pobreza en el Brasil, es de origen racial. La pobreza, tiene un color: el negro. Los negros y mulatos, son el 45% de la población, pero el 70% es de los indigentes.

Las estimativas del IPEA indican que para reducir a la mitad la proporción de pobres (manteniendo la actual distribución de la renta), sería necesario un crecimiento del PIB per cápita del 75%, lo que, para que ocurra, podría tardar una generación. Por esto, la solución sería combinar el crecimiento del PIB con la reducción de la desigualdad. El mismo resultado – reducir la proporción de pobres a la mitad – podría alcanzarse con un crecimiento del PIB del 18% (en el plazo de 4 a 5 años), asociado a una reducción de la desigualdad, del 11%.

Para alcanzar este objetivo, serían necesarias cuatro líneas de acción:

- Consolidación de la estabilidad macroeconómica. Los problemas sociales no pueden ser resueltos a través de políticas macroeconómicas, pero pueden ser agravados por malas políticas macroeconómicas.
- Reorientación del gasto público social. El gasto social en el Brasil equivale al 23% del PIB, proporción superior a la de México, Argentina y Chile. El gasto social no es bajo, es ineficiente, porque la mayor parte es retenida por los que no son pobres, pero con mayor capacidad de representación política. Lo importante es reorientar el gasto público social, mucho más que aumentarlo.
- Profundización de reformas institucionales. Es necesario vencer las resistencias de los grupos que no son pobres, porque captan la mayor parte del gasto público social, por ser más organizados y políticamente influyentes.
- Ampliación del espacio público más allá de las fronteras estatales. Tanto para promover el crecimiento, como para reducir la desigualdad, es necesario aumentar la oferta de bienes y servicios públicos. Un importante instrumento es la multiplicación de alianzas entre distintos niveles de gobierno, iniciativa privada y sociedad civil. Esto ha acontecido en Santa Catarina, que exhibió, en el período 1992-2002, un creci-

miento económico menor que el promedio brasileño – 22% contra el 30% - pero fue el Estado el que consiguió una mayor reducción de la pobreza – el coeficiente de Gini bajó del 0,54 al 0,45.

Frente a este telón de fondo, André Urani examina la política social del Gobierno de Lula, e identifica programas errados, como el *Primeiro Emprego*, responsable de la preferencia de las empresas por contratar jóvenes, en vez de adultos. Tal tendencia se considera inadecuada, una vez que el desempleo de un adulto, jefe de familia, es más grave que el de un joven.

En contraste, Urani reconoce méritos en el programa *Bolsa Familia*, al unificar los programas sociales del gobierno anterior, y promover mecanismos de transferencias monetarias, con condiciones que deben ser cumplidas por los beneficiarios, como mantener a los hijos en la escuela, vacunarlos, y realizar exámenes médicos pre-natales. El programa, que recibió el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aumentó el presupuesto, amplió el número de beneficiarios a cuatro millones y medio de familias, y elevó el valor promedio de los beneficios. El poco control de las contrapartidas previstas en el programa, continúa siendo un problema.

La conclusión del artículo de André Urani señala una falta de consenso en el Gobierno, sobre una estrategia de desarrollo. Las divergencias entre el Ministerio de Economía, que, preconiza un rigor monetario y fiscal, un avance en las reformas, una mejor regulación de los servicios de utilidad pública, una mayor agresividad en políticas sociales; y, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que presiona por un menor rigor monetario y fiscal, y por un mayor grado de intervención del Estado en la economía. En cuanto a la política social, reconoce que la unificación de los programas, y la creación del Ministerio de Desarrollo Social, sí fueron pasos positivos.

Educación y equidad en el Brasil

En su presentación, “Educación y equidad en el Brasil”, Clarisa Eckert Baeta Neves sustenta que Brasil viene presentando, a lo largo de los últimos ocho años, un expresivo avance en decisivos indicadores educativos, tales como: disminución del analfabetismo; universalización del acceso a la ense-

ñanza fundamental; aumento de las matrículas en las enseñanzas media y superior; y el aumento del elemento femenino en el sistema educativo. A pesar de esos progresos cuantitativos, no se han superado todavía problemas, tales como: el flujo escolar, la calidad de la enseñanza, repetición de año y la evasión escolar.

El sistema educativo brasileño fue redefinido en 1996, con la Ley de Directrices de Bases Nacionales (LDBN), que determinó los niveles escolares, las modalidades de educación y enseñanza, así como sus finalidades. Los niveles escolares comprenden: educación infantil (0 a 6 años); enseñanza fundamental (7 a 14 años); enseñanza media (15 a 17 años), y educación superior. En general, los municipios cantonales son los encargados de la educación infantil (recientemente, en nivel superior). Los Estados, en la enseñanza fundamental y media, y la mayoría de estos también se encargan de la enseñanza superior.

La universalización del acceso a la enseñanza fundamental alcanzada por Brasil (97% de los niños de 7 a 14 años, están matriculados), prácticamente eliminó el analfabetismo infantil. El problema ahora es el analfabetismo entre los adultos, que aún es elevado, pero viene descendiendo: de 1980 a 2000, la tasa de analfabetismo en la población con más de 15 años, se redujo del 25,4% al 13,6%; el Distrito Federal tiene el nivel más bajo (5,7%) y el Estado de Alagoas, el más alto (33,4%). En contraste, en la población de 10 a 20 años, la tasa de analfabetismo era inferior al 4%. Esto, como consecuencia de la tasa de escolarización, que saltó del 86%, en 1991, al 96,8%, en 2001, en la población de 7 a 14 años.

La enseñanza fundamental presenta dos grandes dificultades: la evasión (que dificulta la permanencia en la escuela); y la repetición de año (que perjudica el flujo regular de escolarización). Las tasas están descendiendo, pero muy lentamente. Entre 1995 y 2000, la tasa de repetición de año, disminuyó del 30,2 al 21,6%, y la de evasión cayó del 5,3% al 4,8%.

Actualmente, en el Brasil ya no existe el problema de ingreso a la escuela o de falta de aulas. Lo que requiere una solución urgente es reducir la evasión, a través de la permanencia de los niños en una escuela con calidad.

La enseñanza media creció significativamente: 81% de los alumnos en edad escolar, están matriculados. Es uno de los sectores que más creció en los últimos años (aumento del 21% en las matrículas, de 1992 a 2001). El nivel superior también experimentó una expansión significativa, como res-

puesta, en parte, a la demanda creada por la ampliación de la enseñanza media.

En la actualidad, el problema más grave de la educación brasileña, no es la falta de escuelas, sino la baja calidad de la enseñanza. Las escuelas públicas estatales y municipales, atienden a la gran masa de niños, generalmente con pocos recursos; las escuelas privadas, atienden a las clases media y alta. En la enseñanza superior, ocurre lo contrario.

Una investigación reciente indica que los problemas que están afectando a la escolarización, son resultantes de la creciente inestabilidad de los matrimonios y de las uniones libres, y del aumento del número de familias a cargo de mujeres. El otro factor de la influencia, el trabajo infantil, está declinando de un 17,7%, en 1976, a un 13%, en 1998.

Otra investigación sobre el rendimiento escolar, señala el efecto positivo de la actuación de la familia, a través de una mayor participación de los padres, del interés de la familia en la vida escolar del hijo, del estímulo a la lectura y al hábito de hacer y corregir el deber en la casa.

En el período de 1994 a 2002, hubo un significativo esfuerzo para promover la universalización del acceso y la mayor inclusión en el sistema educativo. El Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), desempeñó un papel importante en la producción de estadísticas y en el sistema de evaluación de la calidad de la enseñanza en todos los niveles. También fue instrumental en el mejoramiento del sistema el Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado en 1998, cuando entró en vigencia el nuevo sistema de redistribución de los recursos destinados a la enseñanza fundamental.

La Constitución de 1988, destina a la educación, el 25% de los ingresos de los Estados y de los Municipios. Una importante innovación del FUNDEF fue destinar el 60% de esos recursos a la enseñanza fundamental.

Para Clarissa Eckert, el FUNDEF promovió una auténtica revolución en la enseñanza fundamental en las redes públicas, en especial por su carácter redistributivo de recursos (de municipios cantonales de mayor capacidad financiera, a municipios de menor capacidad) y por significativos aumentos en la remuneración al magisterio. Cerca del 60% de los recursos del FUNDEF atendió a los salarios de los profesores, lo que significó el aumento medio del 59,2% de los salarios de los docentes de la enseñanza fundamental en el Noreste, en el período de 1997 a 2000.

Otra importante medida de política educativa fue la implantación y consolidación del Sistema de Evaluación de la Educación Brasileña, sobre todo del Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), y del Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (PROVÃO).

El artículo de Clarissa Eckert cita a Simon Schwartzmann, sobre una nueva generación de reformas en el sistema educativo: “Brasil ya superó el tiempo de las reformas educativas de primera generación: conseguir más de todo – escuelas, locales, profesores, equipos y dinero; ahora vivimos los programas de segunda generación: evaluación cuidadosa de las prioridades de las inversiones que ya existen. Y estamos iniciando la etapa más decisiva y fundamental de la tercera generación: reexamen profundo de los proyectos culturales, institucionales y pedagógicos que orientan el funcionamiento de las instituciones de enseñanza”.

El Seminario “Integración, Desarrollo y Equidad, fue un útil ejercicio de reflexión, sobre el cuadro actual y las perspectivas de los países del MERCOSUR, de la Comunidad Andina y de América del Sur.

A pesar de encontrarse en el mismo continente, de que sean parte de la Región Amazónica y de que compartan intereses comunes, Brasil y los países de la Comunidad Andina todavía presentan un relacionamiento de poca densidad comercial, económica y cultural.

Entretanto, este cuadro viene alterándose por una serie de iniciativas intensificadas en los últimos años, y comienzan a crear un nuevo escenario regional, tales como: la finalización del Acuerdo Can-Mercosur, después de siete años de negociación; la creciente participación brasileña en la construcción de la infraestructura en países sudamericanos; los avances de la iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA), lanzada el año 2000; la reciente creación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y el lanzamiento de su primer Plan Estratégico; mayor concertación política entre Brasil y los países andinos; y las perspectivas de una Comunidad Sudamericana de Naciones.

Esta nueva realidad continental, los desafíos y las oportunidades que se abren a los países de la región, constituyeron objeto de análisis del Seminario, que procuró desarrollar, con mayor profundidad, un ejercicio de reflexión sobre los destinos de América del Sur.

ALCA – una sumatoria de visiones distintas

Renato Baumann*

Introducción

El proceso de negociación para la formación de un área hemisférica de libre comercio llegó a un punto importante de definición de rumbos.

Un grupo de países de la región ha apostado progresivamente por los beneficios que pueden obtener de los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. En general, son economías que tienen al mercado estadounidense como principal destino de sus exportaciones y que ven un potencial para ampliar sus negocios externos en las concesiones conseguidas por esa vía.

Junto a esa ventaja se vislumbran otros beneficios paralelos como: menor dependencia de eventuales barreras comerciales y –a juzgar por la experiencia mexicana con el Nafta– mayor buena voluntad por parte de los mercados financieros, derivada precisamente de ese esfuerzo potencial para ampliar la capacidad de pago de los compromisos externos.

Al mismo tiempo, y sobre todo, los países del Cono Sur han insistido en que ellos tendrán mucho que perder con un área de libre comercio hemisférica, si es que las negociaciones no tienen en cuenta sus condiciones específicas y no se otorgan concesiones para mejorar el acceso a mercado en las áreas en que esos países son más competitivos. En la reunión que se realizó en Miami, en noviembre de 2003, se acordó implementar un proceso

* De la CEPAL y la Universidad de Brasilia. Las opiniones aquí expuestas son estrictamente personales y pueden no corresponder a la posición de esas dos instituciones.

negociador en dos velocidades, lo que en principio correspondería a las expectativas de esos países. Desde entonces está pendiente –y eso se ha constituido en una de las mayores dificultades para continuar el proceso de negociación– la descripción de los derechos y deberes de los países que optarían por la vía más cautelosa y los de aquellos que se decidirían por la vía amplia de las negociaciones.

De esta forma, existen dos grandes temas que deben ser considerados para el proceso de formación del Alca: la definición de cómo las negociaciones más cautelosas se vinculan con las negociaciones más amplias y los efectos que esas negociaciones bilaterales tendrán sobre todo el proceso.

El proceso de negociación hemisférica se ha caracterizado hasta aquí por un tipo de *efecto manada*: los países se sienten motivados a participar para evitar una posición vulnerable por la imposición de barreras a sus productos.

Los acuerdos bilaterales preocupan también por la posibilidad de que las condiciones que constan en los acuerdos ya firmados pasen a constituirse en los pisos mínimos de referencia para los siguientes acuerdos. Por ejemplo, para los Acuerdos de Libre Comercio firmados por los cuatro países de Centro América con los EUA, en diciembre de 2003, y para el Acuerdo que posteriormente firmaron Costa Rica y EUA, se utilizó como base el Acuerdo que antes habían firmado EUA y Chile, lo que afecta la capacidad negociadora de los demás países en cada Acuerdo posterior.

Esas recientes turbulencias en el proceso negociador refuerzan la importancia de reflexionar sobre lo que se pretende con ese proceso, qué beneficios podrían resultar de esa área y cuáles son los mayores riesgos que una negociación puede implicar.

Este artículo discute esos aspectos a partir de la perspectiva de los países del Cono Sur, Brasil en particular. La discusión sobre los pro y contra del Alca se presenta de manera sistematizada, buscando demostrar que es un tanto prematuro concluir sobre el resultado final de los efectos de la integración hemisférica. Lo que es posible identificar desde ya es que los intereses de los diversos países involucrados son bastante variados y que eso determina las preferencias de cada uno en el proceso negociador.

Características generales

En las últimas dos décadas, la lógica de las relaciones económicas cambió, dando énfasis progresivo a los acuerdos de preferencias comerciales. Sin embargo, la sustitución de las barreras arancelarias por otro tipo de obstáculos a los productos importados y la incomodidad con la relativa autonomía para adoptar barreras internas (no reglamentadas) al comercio llevaron a incluir cada vez más nuevos temas en las negociaciones multilaterales. En ese contexto se debe analizar la multiplicidad de los acuerdos de preferencias comerciales.

Esos acuerdos son una reacción al resurgimiento del proteccionismo: las concesiones puntuales operan como herramienta para evadir barreras al comercio. Esos acuerdos pueden también ser un instrumento eficiente para hacer viables los procesos de apertura multilateral de las economías participantes, si no implican aumento de las barreras a productos provenientes de terceros países.

Al mismo tiempo, la creciente multiplicidad de acuerdos puede estar reflejando una estrategia de *dividir para gobernar*. En esa perspectiva, un gran número de acuerdos bilaterales con países diversos sería una forma de imponer, por la vía bilateral —y usando el diferente poder económico y político— condiciones negociadoras que la principal economía no consigue implementar por la vía de negociaciones multilaterales.

Esas dimensiones alternativas de análisis son útiles para evaluar la integración hemisférica. Buena parte de los análisis tiende a atribuir las dos primeras características a los acuerdos subregionales, mientras los análisis más escépticos sobre la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas propende enfatizar la tercera dimensión, a partir del diferente potencial económico de las economías involucradas.

El cronograma de negociaciones realizadas hasta el momento es el siguiente: a partir de la Cumbre Presidencial realizada en Miami, en diciembre de 1994, hubo tres reuniones ministeriales —en Denver (junio de 1995), en Cartagena de Indias (marzo de 1996) y en Belo Horizonte (mayo de 1997)— en las cuales se determinó la meta y la organización del proceso negociador; en marzo de 1998, se realizó la reunión ministerial de San José, preparatoria para la segunda Cumbre Presidencial que tuvo lugar en abril en Santiago de Chile; en noviembre de 1999, Toronto fue la sede de la quinta

reunión ministerial; en abril de 2001, se realizó la sexta reunión ministerial en Buenos Aires y la tercera Cumbre Presidencial en el mismo mes, en Québec; al inicio de 2003 se presentaron las ofertas negociadoras preliminares y en junio las ofertas definitivas; en noviembre de 2003, los Ministros responsables por el comercio de los 34 países acordaron dar alguna flexibilidad al proceso negociador, considerando dos ritmos distintos, con niveles diferenciados de concesiones.

Los esfuerzos hasta aquí realizados para establecer el Alca produjeron algunas positivas e inesperadas consecuencias externas. Entre otras, el acceso ampliado a informaciones relacionadas con el comercio, mayor cooperación técnica, mejor conocimiento de los mecanismos y compromisos de la OMC, mayor conocimiento mutuo entre negociadores, establecimiento de nuevos modelos de transparencia en las negociaciones comerciales y creciente compromiso de la comunidad empresarial en el proceso negociador.

De las condiciones ya acordadas merecen destacarse las siguientes: las decisiones se tomarán por consenso (no existe votación), se adoptará el enfoque de *single undertaking*, según el cual nada será acordado mientras no haya acuerdo sobre los temas negociados, y todos los derechos y obligaciones deberán ser cumplidos por todos los países participantes (no hay posibilidad de adhesión parcial). Los acuerdos que se celebren en el marco del Alca deberán ser compatibles con las reglas de la OMC, aunque se admita *mejorar* esas reglas.

Las negociaciones se concentrarán en mercaderías que corresponden actualmente al 85% del comercio al interior del área. Este es uno de los puntos claves para identificar *a priori* el interés de participar en ese proceso, para aquellas economías cuyos intereses comerciales estuvieren centrados precisamente en el 15% que no se incluye, la percepción de beneficio se vuelve menos evidente.

Por último, en 1998 se estableció que el Alca podrá coexistir con acuerdos *de la misma generación*. Eso impone un desafío a un esquema como el Mercosur, por ejemplo, que ha encontrado dificultades en *profundizar* la agenda negociadora.

Incompatibilidades previsible

El Alca es un conjunto de países bastante diferentes entre sí, que comparten la característica común de su localización geográfica. Una primera diferencia es el tamaño de las economías involucradas. Si se agrupa a los países según los diversos procesos de integración vigentes en el continente americano y se considera el PIB agregado del año 2000¹ para cada conjunto, tenemos:

- Área de Libre Comercio de América del Norte (Nafta) – US\$ 11 trillones
- Comunidad del Caribe (Caricom) – US\$ 28 billones
- Mercado Común Centro Americano (MCCA) – US\$ 56 billones
- Comunidad Andina de Naciones – US\$ 277 billones
- Mercado Común del Sur (Mercosur) – US\$ 842 billones

Los números hablan por sí solos. Las diferencias son notables entre los diversos participantes de las negociaciones y tienen variadas implicaciones para el propio proceso negociador.

Entre los factores generalmente señalados como aspectos positivos del Alca se destaca el mayor acceso al principal mercado individual del planeta, el mercado de América del Norte. El año 2000, la relación entre exportaciones de cada grupo de países hacia los Estados Unidos y Canadá y las exportaciones totales de esos países era la siguiente (BID, 2000):

- Comunidad del Caribe (Caricom) – 46,4%
- Mercado Común Centro Americano (MCCA) – 51,2%
- Comunidad Andina de Naciones – 53,6%
- Mercado Común del Sur (Mercosur) – 19,9%

Lo que ese indicador sugiere es que no solo los países participantes en el Alca tienen diferencias marcadas en sus dimensiones económicas, sino que el grado de *dependencia* es bien variado con relación al mercado de América del Norte.

1 Datos del BID (2000).

Naturalmente, los países con indicador de dependencia comercial más elevado tienen mayor expectativa de obtener beneficios con la perspectiva de ampliar el acceso a su principal mercado de exportación. Para los demás países, con indicadores más reducidos, esa menor dependencia es resultado de su comercio más diversificado en términos geográficos y/o de la existencia de barreras. Eso demanda mayor cautela en el proceso negociador y puede ser la explicación para las notables diferencias en el grado de interés de los diversos países sobre el ritmo de las negociaciones. Ese tema volverá a ser tratado en las próximas secciones.

A esas diferencias se debe sumar el temor de que el paralelismo entre los procesos negociadores a nivel hemisférico y en la OMC lleve a los socios más grandes del Alca a *forzar* la adopción de acuerdos, por la vía de las negociaciones hemisféricas -en lo que el poder es desigual y el número de participantes es más limitado-, en condiciones menos favorables para las economías más pequeñas de lo que se podría conseguir, en principio, en negociaciones multilaterales.

Entre los temas sensibles que tienen esas características están los criterios para regular los derechos de propiedad intelectual, las barreras relacionadas al medio ambiente y los problemas laborales, el acceso a compras gubernamentales, los criterios para aplicación de subsidios y los incentivos para inversiones con efectos sobre el comercio (conocidos por la sigla inglesa TRIMs), entre otros.

Avances y retrocesos de la integración subregional

América Latina es probablemente –después de Europa- la región en que el tema de integración regional ha estado más presente en los discursos oficiales.

La integración regional ha sido entendida como un proceso que no solo permite aprovechar los beneficios de economías de escala, sino que hace posible reducir inversiones improductivas asociadas a la falta de competencia, influencia las expectativas de inversionistas internos y externos, reduce costos de las transacciones, aumenta la eficiencia productiva (contribuyendo para la estabilización de precios) y facilita la absorción del progreso tecnológico.

La liberalización del comercio intra regional trae asociada una tendencia al aumento relativo de las transacciones de tipo intra industria, ya que

aproxima a los consumidores a modelos de demanda semejantes y, en el caso de América Latina, los productos comercializados en la región pueden contener más tecnología que los productos exportados al resto del mundo. El primer efecto potencializa las complementariedades productivas, mientras el segundo amplía las potencialidades de interiorizar el progreso técnico.

El aumento del volumen de transacciones demanda ajustes en términos institucionales y la superación de deficiencias de infraestructura. La integración regional ha sido vista como una herramienta adicional de refuerzo para los procesos de reforma interna que buscan elevar la competitividad de las economías en desarrollo, ya sea como parte integrante del proceso de apertura comercial, o como señal del compromiso de llevar adelante esas iniciativas de apertura por parte de las autoridades de cada país.

Por último, los procesos de integración permiten que países con posiciones afines sobre temas negociados en foros internacionales adopten posición negociadora común, reforzando su poder de negociación. En el caso del Mercosur, y entre otros ejemplos, se hace referencia tanto al hecho de que los países miembros negocien en conjunto con terceros países, cuanto a la presión que se ejerció sobre algunos miembros cuando hubo intentos de modificar el cuadro político interno de forma no democrática.

Esa racionalidad llevó a intensificar esfuerzos para promover la integración a partir del final de la década del 80. El Cuadro 1, ilustra la importancia relativa del mercado que los diversos procesos de integración subregional han otorgado a los países participantes en cada caso.

Los datos del Cuadro 1 demuestran que, en los años 90, la importancia relativa del mercado regional aumentó significativamente para algunos procesos latinoamericanos de integración —como la Comunidad Andina, el Mercosur y el Nafta, como mercado de destino de las exportaciones de los países participantes. El año 1998 fue un punto de inflexión para la mayor parte de esos procesos de integración. Entre las razones que explican el menor dinamismo en los últimos años están los efectos relacionados a la sucesión de crisis externas y consecuentes ajustes en las paridades, al menor dinamismo de la producción en los países de la región y a la simultaneidad con negociacio-

2 Las dos excepciones del Arancel son, sin duda, los países centroamericanos (que en 1992 alcanzaron el punto de mayor expresión de las transacciones regionales) y los países miembros del Nafta, en donde es creciente el grado de interacción entre las tres economías.

Cuadro 1 Importancia (%) de las exportaciones intra regionales en el valor total exportado - 1991-2001			
	1991	Punto máximo	2001
Total América Latina y Caribe	14.5	19.6 (1998)	13.9
Comunidad Andina	6.0	13.8 (1998)	12.2
Mercado Común Centroamericano	18.4	22.7 (1992)	23.2
Mercosur	11.1	25.0 (1998)	11.3
Área de Libre Comercio de América del Norte	41.9	57.3 (2001)	57.3
Fuente: BID (2002) Integration and Trade in the Americas, December.			

nes más amplias –en términos hemisféricos y a nivel multilateral².

El Cuadro 2 demuestra la concentración geográfica del comercio internacional de América Latina, indicando la importancia relativa de los mercados de origen y destino de las importaciones y exportaciones de los países de la región.

Los datos del Cuadro 2 confirman, en primer lugar, que durante la década aumentó el peso relativo de las transacciones intra regionales. En dirección opuesta, la importancia relativa del intercambio comercial con la Unión Europea y el Japón era menor en 2001 que al inicio de la década³.

Para los propósitos de este artículo las dos primeras columnas del Cua-

3 En contraste con el aumento de las transacciones financieras, sobre todo con Europa.

dro 2 son las más importantes. Ellas demuestran que el gran aumento en las transacciones hemisféricas estuvo fuertemente concentrado en el comercio entre la economía mexicana y los Estados Unidos. Eso es verdad tanto en el porcentaje de exportaciones como de importaciones. Ese resultado ha representado, entre otras implicaciones, estímulo adicional para que los países que compiten con México –sobre todo caribeños y centroamericanos- se empeñen más para conseguir acuerdos directos con los Estados Unidos.

Cuadro 2 América Latina y Caribe: composición (%) del Comercio Internacional 1990-2001				
	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	Japón
Exportaciones				
1990	13.8	39.3	24.0	5.8
2001	16.7	57.7	10.5	1.9
Importaciones				
2001	15.2	48.1	13.8	5.1
Excepto México				
Exportaciones				
1990	16.1	30.7	27.1	5.8
2001	29.2	29.6	16.7	3.4
Importaciones				
2001	28.5	27.5	18.6	4.5
Fuente: CEPAL (2002)				

Esas informaciones deben ser complementadas con datos relacionados al peso relativo de la economía de los Estados Unidos como mercado de destino para las exportaciones de los países de la región.

Si se compara a los países de América Latina y del Caribe en términos

de su dependencia de la mayor economía del hemisferio –aspecto fundamental para el análisis de las diferencias de interés en el proceso negociador del Alca- se encuentran situaciones bastante variadas. Para el conjunto de la región las exportaciones a los Estados Unidos representaron, en 2000, 10,9% del PIB agregado (CEPAL, 2002:71). Como países individuales, sin embargo, hay por lo menos cuatro grupos razonablemente distintos.

Los países para los cuales las exportaciones para los Estados Unidos representaron en el 2000 más del 20% de su PIB fueron: Honduras, Trinidad y Tobago, Nicaragua, México, Costa Rica y República Dominicana. Los países en que esa relación se situó entre el 10% y el 19% fueron: Guyana, Ecuador, Venezuela, Surinam, El Salvador, Belize, Guatemala, San Cristóbal y Nieves y Granada. Relación entre el 4% y el 9% se encontró en Jamaica, Colombia, Haití, Bahamas y Chile. Y para un conjunto de otros países esa relación fue inferior al 4%: Santa Lucía, Perú, Panamá, San Vicente y Granadinas, Dominica, Brasil, Barbados, Uruguay, Argentina y Paraguay.

Cabe destacar que para todos los países del Mercosur, en particular, ese porcentaje es razonablemente limitado: 2,3% para Brasil, 1,1% para Argentina, 1,6% para Uruguay y 0,5% para Paraguay. Esos indicadores tienen implicaciones para el propio proceso de negociaciones del Alca: ese grupo de países se ha presentado desde el inicio como un único participante y con posiciones más cautelosas que los demás.

Ese conjunto de informaciones puede ser usado en la evaluación de las posibles consecuencias económicas del Alca.

La controversia sobre el ALCA

Los debates sobre la creación del Alca tienden a polarizarse entre posiciones entusiastas –sobre todo porque el proceso implica, en principio, un acceso más fluido a la principal economía del planeta- y el rechazo enfático, porque un eventual acuerdo de este tipo tiende a crear condiciones desiguales para la competencia entre economías tan dispares.

Esas diferencias indican que el proceso negociador del Alca es necesariamente complejo por la diversidad de situaciones e independientemente de cualquier consideración adicional.

Entre los argumentos favorables a la participación en el Alca, el debate

comprende lo siguiente:

- El acceso más fluido al mayor mercado del planeta. Esto constituye un fuerte incentivo por el tamaño de la economía americana. Poco se considera que para cada uno de los países latinoamericanos, el Alca significa el mercado de Estados Unidos más otros 32 países; así, para diversos sectores productivos puede ser más importante la liberalización comercial por parte de los socios más pequeños, en donde existen menos exigencias para la comercialización.
- La apertura comercial permitiría que cada país tenga acceso ampliado a insumos a costos más bajos, con efectos positivos sobre la competitividad de la producción nacional.
- Se espera que al participar de un área de libre comercio a nivel hemisférico, los productores de los diversos países puedan tener acceso también a la frontera tecnológica y a las *mejores prácticas* en términos de gestión.
- Cada economía podría explotar de manera más eficiente sus ventajas comparativas, con beneficios en competitividad y atracción de inversiones externas.
- El acceso más fluido a un mercado ampliado y el atraer inversiones externas tendría como consecuencia adicional un más fácil acceso al mercado financiero internacional, reduciendo los costos de financiamiento de la inversión.
- La mayor interacción con los mercados de otros países, y con los mercados internacionales de capital, impondría a cada economía mayor disciplina macroeconómica, disminuyendo el margen para políticas de carácter populista.
- Un área hemisférica que elimine algunos procesos subregionales de integración mientras estimula otros, puede permitir ganar eficiencia al reducir el elevado número de concesiones preferenciales, dando más transparencia al comercio en la región.
- Al participar en el Alca, cada país espera poder disminuir la probabilidad de ser blanco de medidas proteccionistas por parte de otros países participantes.

Los críticos del Alca enfatizan, por otro lado:

- El riesgo potencial de que la mayor competitividad de las economías más grandes implique situación privilegiada, generando desequilibrio

- comercial a favor de las economías más ricas.
- Las empresas localizadas en la economías más grandes (empresas de mayor tamaño que sus contrapartes en los demás países del área, con beneficios de economías de escala, más cerca de la frontera tecnológica, con acceso a mercados de capitales más fluidos y, por lo tanto, con costos más bajos para el financiamiento de sus proyectos) pueden afectar la estructura productiva en diversos países de la región.
 - Como las negociaciones del Alca se centralizarán en el 85% de los productos actualmente comercializados entre los países participantes, hay el temor de que en el 15% no negociado estén productos que interesan a los países más pequeños, manteniéndose las mismas barreras que hoy existen.
 - No está previsto crear algún mecanismo compensatorio de los costos de ajuste que las economías más pequeñas tendrán que absorber, ni tampoco algún mecanismo de estímulo para que esos países puedan reducir los costos de aproximación a la frontera tecnológica.
 - Se teme que la no adhesión al proceso pueda ser penalizada con mayor vulnerabilidad que la adopción de barreras comerciales.
 - La agenda negociadora del Alca comprende temas para los cuales no hay posiciones consensuadas sobre todos los procesos de integración subregional que hoy existen en la región.
 - La agenda no ha incluido algunos temas que interesan directamente a los países de la región, bajo el argumento de que la importancia de esos temas trasciende el nivel hemisférico y deben ser negociados en la OMC, lo que genera falta de definición e incertidumbre para la adopción de normas en el ámbito hemisférico.
 - El Alca pretende adoptar medidas adicionales a lo que ya se acordó en el ámbito de la OMC. Pero las disciplinas que se acordaron en la OMC redujeron el margen para las intervenciones de política económica. Será necesario entonces que en el Alca se preserven márgenes de autonomía para adoptar políticas de fomento a la competitividad (Bustillo, Ocampo, 2003).

A esos dos conjuntos de argumentos se puede añadir una nueva controversia, asociada a la firma de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. Por un lado, las expectativas de acceso al principal mercado y la consecuente señal positiva a los mercados financieros han servido para estimular la multi-

plicidad de acuerdos.

Al mismo tiempo, el tipo de cláusulas que constan en esos acuerdos y las estimativas de que su impacto sobre el crecimiento económico de los países signatarios será limitado (la CEPAL estima que en el caso de los países centroamericanos esos acuerdos no agregarán más del 0,5% del PIB) dan margen a fuertes recomendaciones de cautela.

Se puede concluir, por lo tanto, que buena parte de las respuestas a las preguntas relativas al Alca solo se podrán dar cuando esté más definido el formato efectivo del acuerdo. Antes que verdades sobre el tema existen indefiniciones, inseguridad y desconocimiento de los probables efectos. El propio proceso determinará los resultados.

Motivos adicionales para las diferentes visiones sobre el ALCA

La estructura del comercio de la región es específica en lo que se refiere al tipo de productos y a los cambios en la composición de los flujos de comercio a lo largo del tiempo. La concentración del comercio con los países vecinos, en la que predominan los productos industrializados, tiene implicaciones para el proceso productivo interno de cada país y para la estructura que se necesita para la comercialización de los productos negociados.

Las estructuras industriales están más directamente asociadas a la generación y difusión del progreso técnico y son menos vulnerables a oscilaciones bruscas de precios en los mercados internacionales que los sistemas productivos basados en recursos naturales. La sustitución de esos flujos intra regionales de productos manufacturados por productos provenientes de América del Norte, por ejemplo, tendría implicaciones más profundas que los simples efectos estadísticos. Cuanto mayor el grado de industrialización, mayores esas implicaciones.

En el caso de los probables efectos del Alca, diversas estimativas de modelos de equilibrio parcial para el comercio entre cada país y los Estados Unidos convergen para señalar mayor impacto sobre el sector importador de esos países que el que causarían sus exportaciones a aquel mercado. Ese resultado es previsible, porque las barreras arancelarias nominales que Estados Unidos adopta son en general más bajas que los aranceles encontrados en los demás países de la región.

Según Dias (2001), los aranceles promedio de los Estados Unidos no constituyen una barrera importante para las exportaciones de América Latina y del Caribe. El arancel ponderado de todas las importaciones de los Estados Unidos se redujo del 3,27% en 1992, al 2% en 1998 y al 1,8% en 1999⁴. Sin embargo, en el sistema americano hay derechos *ad-valorem*, aranceles específicos, compuestos y ocasionales, además de líneas preferenciales del Sistema General de Preferencias. Cerca del 55% de los aranceles son inferiores al 10%. Pero el 45% de las líneas presentan *picos arancelarios*, según la definición de la UNCTAD⁵. Para algunos productos,⁶ los aranceles americanos de importación superan el 300%.

De esta manera, la evaluación de los efectos del Alca debería estar menos concentrada en las estimativas de impacto comercial a partir de las alteraciones en la política comercial de los países involucrados, porque se sabe que las concesiones arancelarias beneficiarán relativamente a los exportadores estadounidenses. Pese a eso, en la hipótesis de que se eliminen los picos arancelarios y otras barreras que actualmente existen sobre productos en que los países de la región tienen ventajas comparativas, el efecto comercial líquido podrá ser significativamente positivo para la región.

Aún admitiendo que existan mejores condiciones de acceso para los productos en que los países de la región son competitivos en el mercado internacional, la evaluación de los impactos del Alca debe dar más atención a los efectos indirectos, una vez que, además de las condiciones de acceso a mercado, las negociaciones incluyen reformas en las normas y legislaciones indirectamente relacionadas a los flujos de comercio.

Como las barreras comerciales son más significativas en productos con fuerte componente de recursos naturales, eso trae a consideración el tema de las *ventajas comparativas estáticas* (en que sobresalen los productos con gran componente de recursos naturales), para compararlo con la posible creación de *ventajas comparativas dinámicas*, que se afecta por normas y condiciones para el desarrollo de nuevos sectores productivos.

Ya en el Plan de Acción de lanzamiento del Alca, en diciembre de 1994,

4 Comparada, por ejemplo, con el Arancel Externo Común del Mercosur, cuyo nivel promedio era del 14%.

5 La UNCTAD considera *picos arancelarios* a las alícuotas nominales superiores al 12%.

6 Por ejemplo, los productos de la industria del tabaco.

se definió que el Área incluiría acuerdos sobre barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios, agricultura, subsidios, inversión, derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, barreras técnicas al comercio, salvaguardias, reglas de origen, *anti-dumping* y derechos compensatorios, modelos y procedimientos sanitarios y fitosanitarios, mecanismos de solución de controversias y políticas de defensa de la competencia (Batista Jr., 2003).

Uno de los aspectos cruciales –pero que hasta aquí no ha sido incluido en la agenda negociadora– es la adopción de criterios aceptables para imponer medidas anti-dumping, en especial por parte de los socios más grandes.

El Cuadro 3, ilustra la intensidad de medidas *anti-dumping* entre países del hemisferio (Araújo, Macario, Steinfatt, 2001: 485) (3/4) de los 638 casos que afectan esas economías se originaron en la región. En el período 1987-2000, cerca del 80% de las acciones *anti-dumping* que afectaban a los países del Alca se concentraron en seis sectores: metales básicos (especialmente productos siderúrgicos), bienes de capital (equipo eléctrico y mecánico), productos químicos, plásticos, textiles, papel y celulosa, y se referían en especial a productos provenientes de Argentina, Brasil, Canadá, México y Estados Unidos.

Como las medidas afectan a productos específicos, los valores negociados son generalmente pequeños (en el caso de los Estados Unidos fue del 0,5% de las importaciones totales). Pero si consideramos las exportaciones de los sectores afectados, cerca de la mitad del total de las exportaciones sectoriales del hemisferio occidental está comprometida por la imposición de medidas de ese tipo: Argentina (27%), Brasil (53,5%), Canadá (39,5%), México (57,8%), EUA (62,2%) y Venezuela (12,7%).

Este tema es importante solo para algunos de los países de la región y su importancia varía entre los países. Aún en el ámbito interno de un esquema subregional de integración, como el Mercosur, ese impacto diferenciado ha dificultado la definición de posiciones comunes, ya que afecta a cada socio de diversa manera.

Cuadro 3 Número de medidas <i>anti-dumping</i> que afectan a los países del ALCA 1987-2000					
País	Total	Brasil	EUA	Total	Resto del M. ALCA
País afectado					
Brasil	-	30	104	36	140
EUA Total	26	-	182	78	260
ALCA	40	147	485	153	638
Resto del Mundo	100	635	1259	1572	2831
Total	140	782	1744	1725	3469
Fuente: Araújo/Macario/Steinfatt (2001), Table 1, pg 11					

El problema de las normas disciplinantes para la aplicación de ese tipo de medidas es básico para el buen relacionamiento económico entre las economías de la región. Sin embargo, según el gobierno de los Estados Unidos, lo que se refiere a las políticas vinculadas al sector agrícola y a los criterios para la adopción de medidas *anti-dumping*, son temas con implicaciones más amplias, que deben ser negociados en la OMC. Además, hay un problema básico de identificación de agenda negociadora. La autorización que el Congreso americano dio en 2002 al Ejecutivo para proceder a las negociaciones (*Trade Promotion Authority*) preserva explícitamente la capacidad para que los Estados Unidos apliquen su propia política comercial.

Otros problemas pendientes se derivan de las diferencias entre las posiciones de los países en desarrollo y los países industrializados. Por ejemplo, los primeros demandan mayor margen de maniobra en la reglamentación de propiedad intelectual y del comercio de servicios, más espacio para estimular inversiones (medidas TRIMs) y otros aspectos. Esas posiciones encuentran fuerte resistencia de los países industrializados.

Otro de los temas en que es difícil prever convergencia se refiere a las normas reguladoras de las compras gubernamentales. Ese instrumento es tradicionalmente utilizado por diversos países como estímulo a productores nacionales en sectores prioritarios. Al igual que en las negociaciones en la OMC, también en el Alca los socios industrializados tienen el propósito de restringir su uso, abriendo ese mercado cuyas dimensiones son considerables.

La reglamentación de las compras gubernamentales y su impacto sobre el comercio es un tema que está presente en las negociaciones internacionales desde la Ronda de Tokio, cuando algunos países –como el Brasil- se negaron a firmar el Acuerdo específico sobre el tema.

El impacto económico de una apertura en ese campo es previsiblemente significativo, ya que, en diversos países y para varios sectores importantes, los gobiernos utilizan su capacidad de compra como herramienta de estímulo sectorial y/o de preservación de conocimientos específicos, como en las áreas tecnológica y militar.

Las diferencias entre las situaciones nacionales sobre los procedimientos y la reglamentación de compras son evidentes. Por ejemplo, en estructuras federativas, además de las normas a nivel federal, las unidades subnacionales también tienen sus propios criterios. Aún en el ámbito puramente federal hay discrepancias significativas (Moreira, Morais, 2002).

Entre otros aspectos menos debatidos, pero que son igualmente importantes por sus efectos potenciales, está la necesidad de reglamentar la emigración de mano de obra entre los países. América Latina es actualmente la región con el mayor volumen de emigración internacional, siendo Estados Unidos el principal destino. Las remesas constituyen una fuente importante de recursos para los diversos países. Pese a esas características, en la década del 90 aumentaron las facilidades para el movimiento de capital, flexibilizando normas y apertura de mercados, pero no hubo una contrapartida con respecto a la mano de obra.

La emigración internacional de mano de obra es, por lo tanto, una condición básica para la distribución más equitativa de los beneficios del Alca y ella debe comprender no solo trabajadores calificados –sobre los que ha habido alguna liberalidad en el tratamiento- sino que debería haber también mayores posibilidades para la movilización de los trabajadores menos calificados.

Otro aspecto que no ha sido debatido suficientemente es la competencia en el mercado de Estados Unidos de los países de la región con los so-

cios del Nafta. Existen diferencias en competitividad por la proximidad geográfica, por los vínculos entre unidades productivas en los tres países, así como canales específicos de comercialización y condiciones de infraestructura⁷. Frente a esa situación, a algunos sectores les puede suceder que ni la eliminación de las barreras comerciales de todo tipo, ni la adopción de políticas de cambio adecuadas sean suficientes para que su producción sea competitiva en el mercado de los Estados Unidos.

Otra dimensión importante se refiere al tipo de agentes económicos. Algunas de las economías de la región tienen en sus parques productivos una presencia significativa de empresas extranjeras. Este es el caso, por ejemplo, de la economía brasileña, en donde hace varias décadas la presencia de subsidiarias de empresas transnacionales es elevada. Esas empresas tienden a desarrollar transacciones en diversos sectores entre sus compañías. Como se sabe, ese tipo de transacciones se deben principalmente a determinaciones internas de la empresa en su conjunto y no a políticas específicas del país en que operan las subsidiarias.

La relación entre la presencia de agentes externos en el proceso productivo y en el sector exportador de los países latinoamericanos y el debate sobre el Alca, plantea la posibilidad de que a un proceso de apertura comercial le corresponda una orientación de flujos de comercio que no tenga relación, por ejemplo, con aquellos previstos a partir de simulaciones de creación y desvío del comercio.

Baumann y Carneiro (2002) demostraron que, en el caso brasileño, las subsidiarias de empresas estadounidenses que constan entre los principales exportadores del Brasil presentaron la característica de exportar un porcentaje limitado (20%) para el país de origen del capital de la empresa, al mismo tiempo en que sus importaciones provienen del país de origen en proporción significativa (40%). Los productos de esas empresas no están entre aquellos que encuentran barreras elevadas en los Estados Unidos, por lo tanto el destino de las exportaciones no se vería afectado por la disminución de esas barreras. Así, con la reducción o eliminación de las barreras comerciales en el Alca, es probable que se intensifique esa orientación geográfica de los flujos de comercio de cada empresa, aumentando el déficit comercial (y, sobre todo, la dependencia de bienes de producción importados) con los Estados Unidos.

7 Ver Baumann; Franco (2002) para mayores consideraciones al respecto.

Un último efecto indirecto importante de la liberación a nivel hemisférico se refiere a las diferencias en las normas y reglamentaciones de cada sector productivo afectado por las negociaciones del Alca. Para buena parte de los sectores en que eso ocurra, existe una diferencia significativa en la reglamentación y control de operación de los agentes entre los países latinoamericanos y los dos socios más grandes, Estados Unidos y Canadá (Canuto, Lima, Alexander, 2003). Existe el temor de que, con el advenimiento del Alca, las empresas estadounidenses y canadienses pasen a dominar la oferta nacional, desplazando competidores incapaces de competir en las mismas condiciones.

Este aspecto no es muy importante en economías que ya han abierto el sector de servicios a la competencia internacional. En las demás economías hay razones para justificar el argumento del tipo *protección a la industria naciente*, ya que no están dadas las condiciones de igualdad para competir.

Al igual que esos, existen otros aspectos diversos que no han sido muy enfatizados en el debate sobre los efectos económicos del Alca, pero que pueden tener impactos significativos y cuyos efectos difieren significativamente entre los 34 países participantes de las negociaciones para la formación del Área Hemisférica de Libre Comercio.

Consideraciones finales

Este texto trató de contribuir para el debate sobre el Alca, al presentar sistemáticamente las principales características y los aspectos más sensibles involucrados en el proceso de formación de un área hemisférica de libre comercio.

Se demostró que el interés y el horizonte de tiempo deseado para el proceso negociador del Alca, así como la decisión de firmar acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, están en función de la importancia relativa del mercado de aquel país como destino de las exportaciones de los demás países del hemisferio.

Se enfatizó que para los diversos participantes hay diferencias en el ritmo deseado y en las consecuencias previsibles del Alca y se indicó que la estrategia de acuerdos bilaterales con los Estados Unidos puede causar efectos concretos más limitados que las expectativas.

De la misma manera, el interés para obtener concesiones en el acceso a mercados para algunos productos y el énfasis que se da a la necesidad de disciplinar la aplicación de medidas anti-*dumping* son características de algunos de los 34 países participantes. Concretamente, es el caso de los países del Cono Sur.

Sea como fuere, e independientemente de los resultados concretos que las negociaciones alcancen, a esta altura el debate sobre el Alca (aunque limitado y restringido a algunos grupos específicos) ya dio gran contribución.

Ese debate ha ayudado a identificar algunos aspectos que deberían ser objeto de esfuerzo específico en cada economía o sociedad participante en el proceso. Identificar dónde pueden ser más importantes los impactos de una negociación potencialmente tan sustantiva, tiene como resultado indirecto el descubrimiento de lo que se debe hacer para que el sistema productivo nacional, la estructura institucional y el cuerpo de legislación sean más eficientes y permitan maximizar los beneficios derivados de la inserción internacional del país.

Esa debería ser una preocupación adicional del debate sobre el Alca. Está asociada a la preparación de las economías nacionales para la convivencia con un mercado más amplio y se deriva de la opción por el no aislamiento en las relaciones económicas con el resto del mundo.

Bibliografía

- Araújo Jr. J. T; C. Macario; K. Steinfatt. 2001. *Antidumping in the Americas*. Santiago: CEPAL, Serie Comercio Internacional, No. 12, March.
- Batista Jr. P.N .2003. *A ALCA e o Brasil*. Mimeo, marzo.
- Baumann, R. 2000. "A Integração Regional Vista pela CEPAL", em D.W-.Poletto (org), *50 Anos do Manifesto da CEPAL*. Porto Alegre: Ed. EDI-PUCRS.
- Baumann, R; F. Carneiro. 2002. "El comportamiento de las empresas exportadoras brasileñas. Implicaciones para el ALCA", *Revista de la CEPAL*, No. 78, Diciembre.
- Baumann, R; A. Franco. 2002. *Algumas Implicações do Nafta para a Participação do Brasil na Alca*. Brasília: IPRI/IPEA, Coleção Economia e Diplomacia, No.2.

- BID.2000. *Integration and trade in the Americas*. Periodic Note, December.
- Bustillo, I; J. A. Ocampo.2003. *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*. CEPAL, Serie Informes y Estudios Especiales, No.13, Mayo.
- CEPAL. 1952. *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica*. E/C-N.12/AC.17/3 (agosto), Santiago
- CEPAL .1959. *El mercado común latinoamericano*. Santiago
- CEPAL. 2002. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*. Santiago
- Canuto, O; G. T. Lima; M. Alexandre. 2003. *Investimentos Externos em Serviços e Efeitos Potenciais da Negociação da ALCA*, Documento CEPAL LC/BRS/R.133, Janeiro, Brasília.
- Dias, V.V. 2001. “Notas sobre acesso aos mercados e a formação de uma Área de Livre Comércio com os Estados Unidos”, *Revista Indicadores Econômicos*, Fundação de Economia e Estatística, vol.29, No.3, Novembro.
- Moreira, H. C; J. M. Morais. 2002. *Compras governamentais: políticas e procedimentos na Organização Mundial do Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil*, Documento CEPAL LC/BRS/R.130, Setembro, Brasília.

Globalización, integración y las relaciones Mercosur - Comunidad Andina

Luiz Alberto Machado*¹

Consideraciones iniciales

Es importante hacer desde un inicio una breve reflexión acerca de la globalización y de su impacto inmediato en la economía brasileña, que, en la década de los años 90, enfrentó un doble desafío, constituido de dos procesos de cambio, de gran magnitud: en un plano más amplio, a ejemplo de todos los otros países, vivió la transición rumbo a una economía globalizada y, en un plano más local, la transición de la inestabilidad hacia la estabilidad.

Siempre es bueno resaltar que ese doble desafío aconteció poco tiempo después de que ocurrieron un conjunto de cambios inmersos en el plano de las relaciones internacionales, como la desaparición de un sistema bipolar y su sustitución por un sistema multipolar. Más adelante, este aspecto será abordado.

Comenzar el texto sobre el tema de la globalización, significa asumir un gran riesgo. Al final del siglo y del milenio pocos temas tuvieron tanta relevancia y fueron tan polémicos como la globalización. Entre los más respetados intelectuales de todo el mundo, existen muchos que ven el fenómeno de la globalización a través de un prisma positivo; pero, en igual o mayor número, existen los que la ven de forma bastante crítica; y todavía hay los que cuestionan su propia existencia.

* Director de la Facultad de Economía de la Fundación Armando Álvarez Penteadó –FAAP

1 El autor agradece las sugerencias y comentarios del profesor Álvaro Labrada Bado, del profesor José Roberto de Araujo Cunha Júnior y de la profesora Peggy Beçak, todos de la Facultad de Economía de la FAAP, y del profesor Renaldo Gonçalves, del Departamento de Economía de la PU-SP.

Sin querer, en principio, emitir un juicio de valor sobre una u otra posición, creo que el fenómeno es real e irreversible y, en ese sentido, procurar comprenderlo en toda su extensión, para aprovechar al máximo las oportunidades que presenta o, en la peor de las hipótesis, minimizar los perjuicios que puede acarrear. En ese aspecto particular, concuerdo con el profesor Roberto Macedo, que dice: “La globalización es una realidad, una ola que alcanza a pueblos y naciones en su economía, en su cultura y en su política. No hay como impedirlo. Por lo mismo, cabe posicionarse estratégicamente frente a ella, pues no conduce necesariamente al éxito económico y social. Presenta, también, el riesgo del fracaso. Sin embargo, como es un proceso en marcha que continuará por un tiempo indefinido, no se puede marcar hoy una línea de llegada y evaluar la ubicación de los competidores en su resultado final” (2002:47).

En el capítulo primero de este artículo, procuro situar bien la polémica en torno a la globalización, seleccionando algunos puntos de vista emitidos por renombrados intelectuales de Brasil, de América Latina y de otras partes del mundo. En el segundo capítulo, se mencionan factores cuya importancia aumenta con la globalización, así como aquellos que la reducen. En el tercer capítulo, procuro identificar, de manera muy resumida, algunos aspectos teóricos de los procesos de integración, y los grandes cambios ocurridos en el plano de las relaciones internacionales. En el cuarto y último capítulo, destaco algunos aspectos relevantes del Mercosur, y de las perspectivas de ampliación de las relaciones con la Comunidad Andina, tomando en cuenta las redefiniciones de la política externa brasileña, decididas por el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Globalización: pros y contras

Cuanto más profundizo en el análisis de la globalización más me convenzo que se trata de un fenómeno predominante de las comunicaciones. Aunque sus reflejos alteran profundamente las relaciones económicas, su origen se encuentra, a mi juicio, en el campo de las comunicaciones. En este ámbito, concuerdo con la tesis de Giannetti da Fonseca (1996), en oposición a la de Lacerda, que se sirve de la expresión globalización económica: “El hecho a ser observado es que el proceso de globalización económica es cada vez más

intenso en la economía mundial. Sin embargo, como veremos, no hay aún una uniformidad teórica de conceptos; lo que bajo algunos aspectos torna difícil su caracterización es la extraordinaria movilidad y creciente volumen de las inversiones extranjeras directas, que se revela más visible. Por otro lado, un aspecto a ser resaltado es la creciente intangibilidad de la riqueza, lo que dificulta la acción de los estados nacionales y de las empresas” (1998:17).

Es verdad que, en el texto anterior, Lacerda reconoce que la globalización no se restringe a los aspectos económicos, aunque insista que es en la economía, que ella se muestra más nítidamente. “La globalización es un fenómeno que no se restringe a los aspectos económicos, comprende también la cuestión tecnológica, la cultural y otras no menos importantes. Más, si hay un área en donde el proceso de globalización se muestra más mensurable, es en la economía. El espectacular crecimiento de los flujos financieros internacionales, aliado a la revolución en el campo de las telecomunicaciones e informática, tornó a los mercados nacionales, cada vez más vulnerables a los movimientos especulativos”. (Lacerda, 1998:2).

Para el profesor Giannetti da Fonseca (1996:2), la globalización no es solo una palabra de moda, sino la síntesis de las transformaciones radicales que experimenta la economía mundial, desde el inicio de los años 80. Sus dimensiones básicas, que están revolucionando la actividad productiva y el modo de vida en este fin de milenio, son la aceleración del tiempo y la integración del espacio. Lo paradójico es que, a pesar de que hacemos las cosas que deseamos cada vez en menos tiempo, nos hace falta, cada vez mayor tiempo, para hacer aquello que deseamos. Cuanto más economizamos tiempo más carecemos de él.

Antes de seguir adelante con la polémica en cuestión, me gustaría destacar el binomio citado por Giannetti da Fonseca – aceleración del tiempo e integración del espacio- como uno de los aspectos más sobresalientes de la globalización, en el cual me baso para afirmar que se trata de un fenómeno predominante del ámbito de las comunicaciones.

Continuando con la polémica, la globalización puede ser entendida como la resultante de la conjunción de tres fuerzas poderosas, de acuerdo todavía con Giannetti da Fonseca (1996:2): la tercera revolución tecnológica (tecnologías unidas a la búsqueda, procesamiento, difusión y transmisión de informaciones; inteligencia artificial, ingeniería genética); la formación de

áreas de libre comercio y bloques económicos integrados (Unión Europea, NAFTA, Mercosur, etc.); y la creciente interconexión e interdependencia de los mercados físicos y financieros a escala planetaria.

Me gustaría mencionar por lo menos otros cinco nombres de autores que se refieren a la globalización, como un hecho concreto de nuestra época.

El primero es François Chesnais (1996:17) que prefiere el término mundialización al de globalización, porque entiende que corresponde, con mayor exactitud, a la esencia de la expresión inglesa *globalización*, que en sus palabras “traduce la capacidad estratégica de todo grupo grande oligopólico, volcado a la producción manufacturera, hacia las principales actividades de servicios, para adoptar, por su propia cuenta, un enfoque y conducta globales”.

Como bien observó Lacerda (1998:19) el término mundialización (del francés *mondialization*) en lugar de globalización (del inglés *globalisation*), no fue adoptado únicamente por Chesnais, sino por los franceses, de una manera general, en función de la conocida resistencia cultural existente en Francia, respecto al uso de anglicismos.

Entre los economistas, citaré también al profesor Reinaldo Gonçalves que, al examinar el fenómeno de la globalización, destaca las nuevas formas de producción organizada: “el avance del progreso técnico ha sido tan extraordinario, que parece comprender una ruptura del paradigma técnico-científico. En este sentido, puede argumentarse en términos de “destrucción creadora” con la sustitución de antiguas por nuevas “combinaciones”, ya sea en términos de productos y procesos, o en los de métodos de organización de la producción. Como resultado, el sistema productivo es afectado por cambios drásticos, que *inter alia* han llevado a la reestructuración productiva, a nivel mundial, y a alteraciones de los padrones de competencia, y de los niveles de competitividad” (1994:15).

Luiz Carlos Mendonça de Barros es otro autor que pone énfasis en la cuestión de las relaciones productivas, al referirse a la globalización, en un artículo publicado en la “Folha de São Paulo”: “La globalización en este inicio de milenio representa un fenómeno económico mucho más amplio del que es solo una nueva ola de integración de los mercados nacionales. Ella, efectivamente, trae un cambio del paradigma productivo en las economías de mercado, con la sustitución de una forma de producción – la aplicada por Henry Ford – que prevaleció por varias décadas” (2000).

Es interesante notar, en la secuencia de su argumentación que pese a que utiliza la expresión fenómeno económico, Mendonça de Barros (2000) concede una gran importancia a los aspectos relativos a la comunicación: “Iniciada en el Japón como una nueva técnica de administración, esa moderna forma organizativa de los sistemas de producción y distribución de bienes y servicios en los mercados, en la segunda mitad de los años 80, alcanzó la magnitud de una verdadera revolución en los EUA. Los principales instrumentos, tras de esas transformaciones, fueron el desarrollo tecnológico de los *PC* y sus redes interactivas, de las telecomunicaciones por ondas de radio, de Internet y, más recientemente, los progresos de la tecnología de redes de fibras ópticas, como canales de transmisión de voces y datos. Podríamos citar también como elemento fundamental de esa revolución, los avances en la digitalización del sonido e imagen, transformados hoy en lenguaje de computador”.

En la misma línea de Gonçalves y de Mendonça de Barros, que llama la atención hacia la dinámica de las transformaciones observadas en el capitalismo internacional, a partir de los años 80, Lidia Goldenstein observa la globalización como: “una verdadera revolución, en la medida que sus bases tecnológica, productiva, comercial y financiera sufrieron cambios radicales. Este proceso, llamado globalización, ha llevado a la integración de los mercados de bienes, de servicios y de capital”(1994:17).

A continuación, afirma : “Esa nueva economía es global, y en ella están organizados transversalmente a las fronteras nacionales, capital, producción, gerencia, mercados de trabajo, información y tecnología. Las economías nacionales ya no pueden ser las unidades de contabilidad económica y los marcos de referencia para las estrategias”(Goldenstein, 1994:101).

Pero no son únicamente los economistas los que se han interesado sobre el fenómeno de la globalización y su impacto sobre las formas de pensar y actuar. Ingenieros, abogados, administradores, antropólogos, sociólogos y muchos otros profesionales también se han preocupado por este fenómeno, cada uno procurando examinarlo, a partir de su campo de acción. Entre los sociólogos, merece destacarse la observación del consagrado Octavio Ianni: “El problema de la globalización, en sus implicaciones empíricas y metodológicas, o históricas y teóricas, puede ser colocado de un modo innovador, propiamente heurístico, si aceptamos meditar sobre algunas metáforas producidas precisamente por la reflexión e imaginación provocadas

por la globalización. En cuya época, el mundo comenzó a ser etiquetado como “aldea global”, “fábrica global”, “patria-tierra”, “nave espacial”, “nueva Babel”, y con otras expresiones. Son metáforas razonablemente originales, que suscitan significados e implicaciones. Inundan los textos filosóficos y artísticos” (1995:15).

Un análisis de la cada vez más extensa bibliografía sobre el tema, no solo revela la cantidad de gente – independientemente de su posición favorable o contraria- preocupada por el fenómeno de la globalización, sino como muchas veces es definido de forma diferente. Así mismo conforme Ianni (1995:15): “Llama la atención en esos textos la profusión de metáforas utilizadas para describir las transformaciones de este final de siglo: “primera revolución mundial” (Alexander King), “tercera ola” (Alvin Tofler), “sociedad informática” (Adam Smith), “aldea global” (McLuhan). Se habla del paso de una economía de *high volume* hacia otra de *high value* (Robert Reich), y de la existencia de un universo habitado por “objetos móviles” (Jacques Attali) que cambian incesantemente de un lugar a otro del planeta. Por qué esta insistencia en el uso de metáforas? Las mismas revelan una realidad emergente todavía no considerada en el horizonte de las ciencias sociales”.

Otros autores, de distintas especialidades, también se han ocupado del tema de la globalización, destacando diferentes aspectos o llamando la atención sobre los diversos aspectos positivos o negativos de la misma. Entre ellos puedo citar Dowbor (1998), Furtado (1993), Maciel (1995), Nakano (1994), Peña (1993), Ricupero (1989), Tavares (1993), y tantos otros.

Pero, como pretendo realzar el carácter polémico del fenómeno de la globalización, deseo mencionar a algunos críticos que llegan a cuestionar su existencia, o por lo menos su carácter irreversible. En esa línea, observan Hirst y Thompson: “Los defensores más ingenuos de la rápida y reciente “globalización” tienen una memoria corta y tienden a ver la economía internacional en términos post-1973. Es prudente una perspectiva más amplia, no simplemente por lo que revela sobre la economía mundial pre-1914, sino por que muestra cuán volátil, cuán sujeta a cambios coyunturales y cuán vulnerable es la economía internacional a los efectos de los conflictos políticos. Ningún régimen importante duró más de 30 a 40 años, y períodos de apertura y crecimiento considerables fueron substituidos por períodos de cierre y disminución. Por lo tanto, sería una ingenuidad proyectar las tendencias actuales de apertura e integración como si fuesen inevitables o irreversibles”(1998:341).

Entre los economistas brasileños, el profesor Paulo Nogueira Batista Jr. es uno de los que más ha cuestionado el fenómeno de la globalización, por considerar limitado el reciente proceso de internacionalización. A su juicio, pese a la rápida expansión de las transacciones económico-financieras internacionales, la hegemonía de los mercados continúa siendo de orden interno, pues este absorbe cerca del 80% de todo lo que es producido en el mundo. Las economías nacionales generan cerca del 90% de los empleos, y las inversiones realizadas aun son financiadas preponderantemente por el ahorro interno, responsable por el 95% de los financiamientos de las inversiones. De acuerdo con Batista Jr. : “En otras palabras, menos del 5% de las inversiones que se realizan en la economía mundial son financiadas por el ahorro externo. Parece evidente que esos datos no concuerdan con la idea de la existencia de una economía global fuertemente integrada, en la cual los mercados internos y los Estados nacionales se estarían tornando poco relevantes” (1997:166).

En esa misma línea se encuentra el Embajador Samuel Pinheiro Guimarães, conforme se observa en las duras consideraciones respecto del tema de la globalización encontradas en su libro “Quinientos Años de Periferia”.

Aún admitiendo cierta validez en las observaciones de Hirst y Thompson y de Batista Jr., no cabe duda que la posición de ellos – de cuestionar la propia existencia del fenómeno de la globalización- es ampliamente minoritaria. Al final, aún aquellos que tienen una visión bastante crítica de la globalización, no dejan de reconocer su existencia. Frente a esa constatación, procuro examinar, más adelante, los factores cuya importancia aumenta con la globalización, así como aquellos cuya importancia se reduce.

La oscilación en la importancia de los factores

Siempre que nos enfrentamos con un cambio de gran magnitud- un verdadero cambio de paradigma, de acuerdo con Kuhn (1982)- ocurren alteraciones sensibles en diversos aspectos de la coyuntura. En ese cambio, algunos factores ganan importancia, al mismo tiempo que otros la reducen. Con la globalización, las cosas no son diferentes, a no ser, talvez, por el acelerado ritmo de los cambios, como bien observa Giannetti da Fonseca: “La hipótesis es enemiga de la precisión. Pero es difícil resistir a una sensación de

asombro y vértigo, frente a la velocidad con la que el mundo viene transformándose desde hace algunos años. En verdad, no es la primera vez que eso acontece. Ya en la Primera Revolución Industrial, por ejemplo, era común afirmar que “en la era de los ferrocarriles y de la máquina a vapor, la década substituye al siglo”. La diferencia es que ahora estamos cambiando años por horas, meses por minutos y días por segundos”(1996:1).

Qué factores ganan importancia con la globalización ?

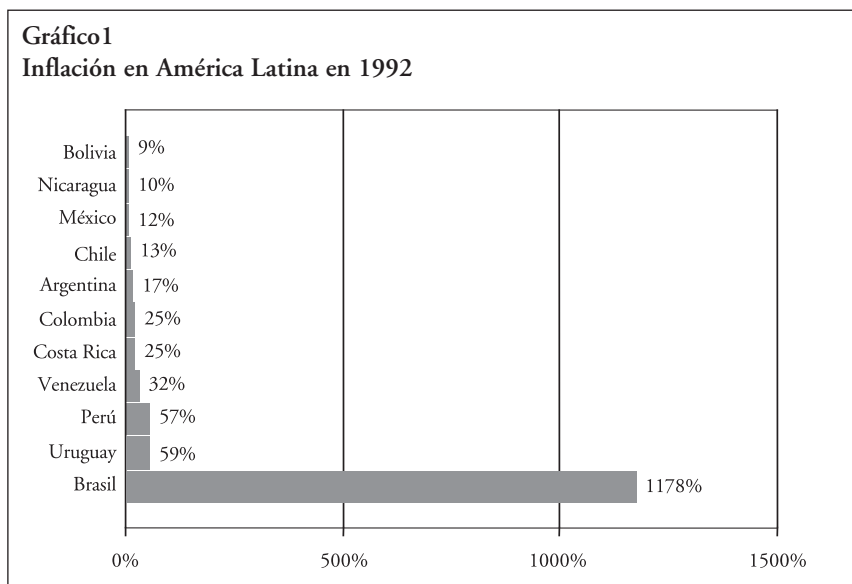
La estabilidad y la previsibilidad macroeconómicas: en un mundo en el que las relaciones económicas son establecidas, en muchas ocasiones, entre bloques de países, cuál va a querer tener como socio a un país que no consigue mantener la estabilidad de su moneda y en el cual no existen condiciones para efectuar ningún tipo de previsiones, a no ser de muy corto plazo ?

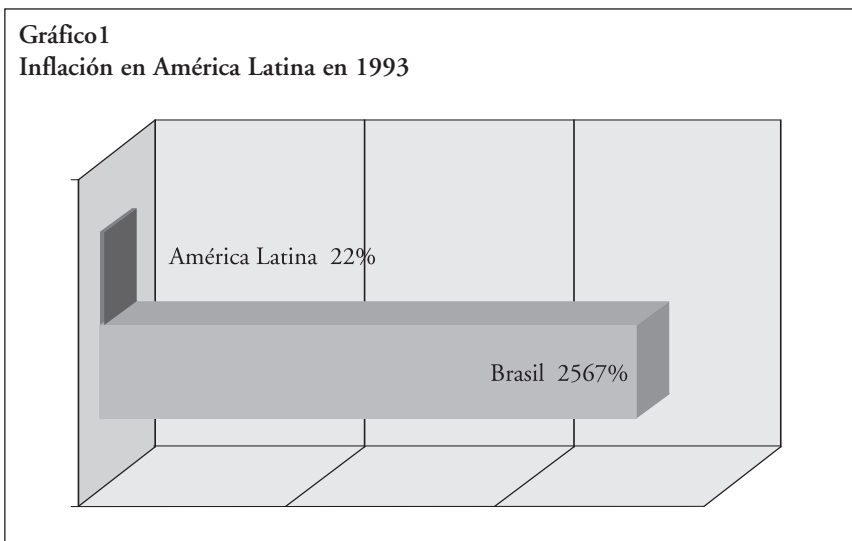
Respecto de la importancia de la estabilización, merece mencionar especialmente el caso del Brasil, una vez que, no obstante que el binomio estancamiento (estagnación) prolongado / inflación crónica constituyó una de las características comunes para los países latinoamericanos en la década de los 80, y se extendió hasta inicios de los años 90, en ningún otro país como en el Brasil las cifras fueron tan elocuentes, así, en el período que va de enero de 1980 a junio de 1995 la inflación acumulada alcanzó la impresionante marca de 8.071.420.072.698 %.

Cuadro 1 Cuánto costarían algunas mercaderías si el gobierno no hubiese eliminado 9 ceros de la moneda y dividido todo para Cr\$ 2.750,00, cuando fue implantado el Real			
Precios en cruzeiros actualizados por la inflación acumulada de enero/1980 a junio/1995			
Precios de	1980 en Cr\$	1995 en R\$	Cuánto sería hoy en CR\$
Bus (pasaje)	9,00	0,65	726.427.806.551.85
Café (tinto)	15,00	0,50	1.210.713.010.919.75
Leche C (I)	16,73	0,63	1.350348.578.179.16
Cocina	7.290,00	242,00	588.406.523.306.998.00
Refrigeradora	9.990,00	460,00	806.334.865.272.553.00
Televisión	35.390,00	395,00	2.856.475.563.763.330.00

Tales cifras, por sí mismas, dan una idea cabal de cuan difícil fue la conquista de la estabilidad, razón por la cual no estoy de acuerdo con aquellos que subestiman la importancia de aquella, tratándola como si fuera el único acto meritorio del gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Vale recordar que muchos de los que hoy subestiman la conquista de la estabilidad, ocuparon elevados cargos en la gestión económica de gobiernos anteriores, sin haber conseguido ningún resultado consistente en ese sentido.

Los gráficos siguientes revelan cómo el Brasil quedó rezagado frente a sus vecinos latinoamericanos en la búsqueda de la estabilidad.





En esa época, la segunda mitad de la década de los años 80 fue particularmente difícil, cuando el pueblo brasileño fue testigo de la adopción de sucesivos planes heterodoxos que, además de no conseguir una estabilización consistente, enfrentaron directamente la normalidad económica, alterando, en forma sistemática las reglas de juego, irrespetando los contratos jurídicamente perfeccionados causando un verdadero pánico entre los agentes económicos. Es evidente que, aquella situación no dejó secuelas solo en el sector económico, sino también en otros niveles de la vida social, como puede ser apreciado en el magistral texto, que incluyo a continuación, de autoría del profesor Eduardo Giannetti da Fonseca (1995), que es un verdadero retrato del Brasil de esa época: “La convivencia con la inflación es una escuela de oportunismo, inmediatez y corrupción. La ausencia de una moneda estable acorta los horizontes del proceso decisorio, torna las ganancias y las pérdidas como aleatorias, exacerba los conflictos pseudo-distributivos, premia al aprovechador, desestimula la actividad productiva, promueve el individualismo salvaje, desalienta el cálculo económico racional y convierte a los presupuestos del sector público, en obras contables de ficción”.

Como consecuencias inmediatas de ese estado de cosas se observó la proliferación de la corrupción, el declive de la moralidad fiscal en el sector privado, y la malversación (dolosa o culposa) de recursos públicos.

La inversión en capital humano: no entendido únicamente en su componente cognitivo, necesario para interactuar con las nuevas tecnologías, sino también en lo referente a la ética y a la confiabilidad interpersonal. En un mundo en el cual los acontecimientos son divulgados prácticamente en tiempo real, cualquier desliz algo grave condena a su autor a una desconfianza generalizada. Como un ejemplo de esta naturaleza puede ser mencionado el caso del ex presidente Fernando Collor de Mello, cuya imagen se encuentra irremediadamente asociada a los desmanes y a la corrupción que envolvieron su *impeachment*. Fue John Naisbitt, en su best seller “Paradojo Global” (1994), que por su parte, utilizó este hecho para demostrar que con la globalización y la divulgación de las noticias a escala mundial, la cuestión ética sería vista en otra dimensión, y bastante valorizada su importancia.

Agilidad y flexibilidad empresarial: en el mundo globalizado y altamente competitivo, el acceso a la información dejó de ser un *handicap*, toda vez que se encuentra disponible para todos. Siendo así, es esencial saber cómo procesar esas informaciones y, en base de eso, tomar las decisiones en el momento adecuado, si es posible anticipándose a la competencia. Por tanto, la innovación es ambicionada por todos los actores de este nuevo escenario y, para obtenerla, aumenta cada vez más la importancia de la creatividad, definida por Charles “Chic” Thompson como “la capacidad de mirar la misma cosa que todos los otros miran, pero ver en ella algo diferente” (1993:24).

Qué factores pierden importancia con la globalización?

La mano de obra barata y la abundancia de los recursos naturales como factores de competitividad y de atracción de la inversión extranjera directa: en torno a esto, por lo menos dos aspectos merecen una consideración especial: 1) la teoría económica tradicional, como observa Lacerda, “sugería que los costos y productividad comparativos de mano de obra, materia prima, energía y transportes determinaban las tasas de cambio. La globalización hizo que, cada vez más, las tasas de cambio determinaran de qué modo se compara el costo de la mano de obra de un país en relación al de otro” (1998:24). 2) lo que Drucker (1992-93:26) identificó como “la sustitución del trabajo manual por la ciencia y por el capital”: “Cuando Henry Ford introdujo la línea de montaje, en 1909, él redujo en aproximadamente 80%, en el lapso de 2

o 3 años, el número de horas/hombre requeridas para producir un automóvil – mucho más de lo que cualquiera podría esperar aún con una completa robotización. No cabe duda, entretanto, que estamos frente a una nueva y drástica aceleración en la sustitución de trabajadores manuales por máquinas- y esto como resultado de la ciencia (1992-93:26).

Como destaca Lacerda a manera de conclusión: “Un segundo desarrollo, pero no menos importante, es el desplazamiento de las actividades que eran primordialmente intensivas en el uso de mano de obra para actividades intensivas en capital...La aplicación de la tecnología de la información, utilizando los circuitos integrados, permitió la difusión de las tecnologías, como el proyecto auxiliado por el computador (*computer-aided design – CAD*), máquinas-herramientas de control numérico por computador, robots industriales, sistemas de transferencia automatizados e informatización del monitoreo de la producción y del control de calidad” (1998:25).

Con todos esos avances, ha sido cada vez más fácil producir artificialmente, sin la pérdida de calidad y con precios significativamente más bajos, con substitutos para las materias primas que, hasta poco tiempo atrás, constituían los principales items de la oferta de exportaciones de una serie de países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

La autosuficiencia económica como objetivo nacional: considerando, de una parte, que el tiempo y la distancia han dejado de constituirse en obstáculos para las transacciones internacionales y, de otra parte, el elevado costo en P&D para producir en condiciones mínimas de calidad y precio, artículos cada vez más sofisticados, es verdaderamente incomprensible imaginar un país que establezca como objetivo nacional la autosuficiencia económica. A la par de eso, los cambios anotados en el párrafo anterior trajeron, entre otras consecuencias, un nivel mucho más alto de automatización e integración entre las actividades de concepción, producción, gerencia y comercialización de los productos y servicios, exigiendo, inevitablemente, nuevas estrategias empresariales, según lo dice Gonçalves: “...la inversión en tecnología, en la forma de P&D o de activos fijos, tales como computadores o equipos controlados por computadores, solo tendrá éxito si está acompañada de los cambios organizacionales apropiados. Esto se vuelve aún más importante con la ola contemporánea de las nuevas tecnologías, en particular aquellas relacionadas con la tecnología de la información” (1994:16).

La noción del Estado nacional soberano y el activismo macroeconómico keynesiano: la formación de bloques económicos representa, aunque parcialmente, algo que pone en duda los antiguos papeles desempeñados por los Estados Nacionales. Además de eso, es preciso resaltar que las transformaciones de orden tecnológico y organizacional identificadas en el párrafo anterior interferirán significativamente en los padrones de competitividad a nivel internacional. No obstante, la propagación de esas nuevas bases tecnológicas solo se viabilizó gracias al proceso de desregulación y de la progresiva disminución de las fronteras nacionales. Por tanto, hay un cuestionamiento cada vez mayor de la capacidad de los Estados Nacionales para implementar políticas compensatorias con eficiencia mínima, conforme la observación de Lacerda: "...la acción compensatoria de los Estados Nacionales frente al fenómeno del desempleo se torna, si no inviable, por lo menos difícil, porque es cada vez, menos fácil compatibilizar una política industrial que favorezca, al mismo tiempo, la producción y el empleo. En el pasado, entre tanto, esas dos fases estaban directamente relacionadas, pero cada vez más, tienden a distanciarse, considerando las características del nuevo paradigma" (1998:26).

Aspectos teóricos de los procesos de integración y los grandes cambios ocurridos en el plano de las relaciones internacionales

De acuerdo con los diccionarios, integrar significa formar un todo, mediante la unión de varias partes. Ese tipo de definición se aplica a cualquier proceso de integración. Para Ginesta, esto es lo mismo que decir "transformar unidades previamente separadas, en componentes de un nuevo sistema coherente" (1999:29).

Al observar la enorme cantidad de textos disponibles sobre el tema, se constata que el término integración puede generar alguna confusión, una vez que es aplicado tanto para describir el proceso integrador mediante el cual se alcanza la unidad entre las partes, como para el resultado de ese proceso. En este texto, que trata en última instancia sobre la integración latinoamericana, el término se estará refiriendo al proceso de integración, porque el resultado final aún no fue alcanzado y no se conoce con certeza cuándo ocurrirá.

En ese sentido, se focalizará aspectos de los procesos de integración que tuvieron lugar en América Latina en el período reciente, en especial el Mercosur y la Comunidad Andina. Se trata, por tanto, de procesos de integración pacíficos de carácter regional, que se insertan en el contexto de globalización anteriormente examinado.

Considerando esos dos factores, se concluye, de acuerdo con Ginesta “que la integración total y perfecta sería la unión de dos o más Estados, para formar una unidad política nueva y mayor (más poderosa, con más recursos, con más capacidades)” (1999:30).

Eso implica, según Puchala (1974) varias posibilidades de uniones: la unión de los territorios; la unión de los gobiernos; la unión de los sistemas políticos; la unión de las economías; la unión de las sociedades y de las personas. Ese fenómeno de la integración total y perfecta, sin embargo, es muy raro, existiendo pocos casos en toda la historia. No es ese tipo de integración que está en curso en América Latina y, por tanto, no es a esa que me estoy refiriendo en este texto. Los procesos de integración en curso – a los cuales me estoy refiriendo- son todos de carácter comercial y económico, no obstante en una comparación más detallada entre ellos algunas diferencias pueden ser identificadas.

Consecuencia de aquello, como bien observa Ginesta (1999:31), es que “en los modernos procesos pacíficos de ingeniería de la integración, los aspectos políticos e institucionales han sido los más difíciles de encarar y en los cuales menos éxito se ha obtenido”. En efecto, constata que: “En la América Latina, los diversos procesos de integración puestos en marcha tienen un contenido político muy bajo, por que los Estados participantes han tratado de reducir al mínimo la transferencia de soberanía a los organismos intergubernamentales responsables de dichos procesos. Además, todos ellos carecen de los mecanismos básicos para realizar una política comunitaria” (1999:32).

Hechas estas consideraciones preliminares sobre los procesos de integración en general (el Mercosur, en particular, será objeto de análisis más adelante), me gustaría ahora centrarme en los grandes cambios ocurridos, en las últimas décadas del siglo que recién concluye, en el plano de las relaciones internacionales, que en estricto sentido, constituirán el telón de fondo de los acontecimientos a los que nos estamos refiriendo, sea en términos locales, o en términos regionales.

Esos cambios se iniciaron en los años 60, un poco antes de la institucionalización del proceso de integración de la América Latina. En aquella época, el sistema bipolar se encontraba en su auge. Ese sistema tenía como base de sustentación el aparato político-militar y había prevalecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en la década de los años 40. Inicialmente, la transición se dio para un sistema bipolar más tolerante, en el cual permanecían los mismos como los principales actores del orden internacional: los Estados Nacionales y, especialmente, aquellos vistos como grandes potencias, a pesar de algunos cambios importantes y de la emergencia de otros actores internacionales, aun influyentes. Tal el caso de las empresas transnacionales económicas y financieras, y el primer bloque económico (la Comunidad Europea). Esa fue la característica predominante en las décadas siguientes, apenas modificada por el aumento del nivel de tensión de determinados momentos de la guerra fría.

En la fase final – y más tolerante- del sistema bipolar se verifican dos importantes modificaciones en comparación a la fase anterior y más rígida, descrita así por Ginesta: “En primer lugar, aparecen las mencionadas nuevas formas de poder que, progresivamente, adquieren más importancia que las clásicas, para decidir las grandes cuestiones mundiales; en segundo lugar, estas formas de poder son administradas por nuevos líderes, de acuerdo a criterios específicos y cada vez menos por los Estados, con criterios aunque parcialmente generales, lo que sugiere una dialéctica compleja y no resuelta entre el estado y la sociedad, por una parte, y poder económico- financiero, por otra” (1999:11).

En cuanto a la transición hacia el sistema multipolar económico-tecnológico, que marca la derrota definitiva del sistema bipolar como ideología internacional, ya es necesario destacar el desarrollo extraordinario de algunos países y bloques sin poder militar, cuyo mejor ejemplo es el Japón, y el auge del poder transnacional. Esos acontecimientos indican una transformación en la forma de apreciar el poder de los países, donde el componente científico-económico-financiero se sobrepone al político-diplomático-militar. Se observa también un cambio en la forma de considerar el poder económico, con el desarrollo sin precedentes de una economía simbólica sobre la economía real, la primera compuesta por los activos y por las transacciones financieras y la segunda por la producción de bienes. Autores como Gonçalves (1994), Lacerda (2004) y otros han llamado a ese fenómeno como la “financierización del capitalismo”.

Mercosur: algunos aspectos relevantes y perspectivas de ampliación de las relaciones con la Comunidad Andina

Consideraciones sobre el Mercosur

Cualquier análisis que se haga sobre el Mercosur debe considerar, de inicio, la acentuada asimetría de sus integrantes. Por cualquier ángulo que se lo mire, el Brasil sobresale con indicadores que superan mucho a los de los otros países del bloque, seguido por la Argentina que, a la vez, también presenta indicadores muy superiores, en relación a los otros dos miembros, Uruguay y Paraguay.

En una rápida retrospectiva, se constata que el Mercosur, en su corta existencia, alternó buenos y malos momentos, con nítida superioridad de los últimos. Esto, en gran parte, se debió al elevado grado de vulnerabilidad económica de esos países, y a la elevada posibilidad de verse afectados, en niveles más allá de lo normal, como consecuencia de las crisis de otros países, que tenían repercusión mundial, en razón de la interdependencia e interrelación que caracterizan a la economía globalizada, como fue el caso de la crisis de México en 1995, de Rusia en 1996 y de Corea en 1997.

Para agravar este cuadro, vale destacar la profunda crisis vivida por Argentina en los últimos tres años, lo que le confiere un carácter especial, dada su larga duración, muy distinta de la crisis puntual vivida por el Brasil a inicios de 1999. Esas dificultades, enfrentadas por los dos más fuertes integrantes del bloque tuvieron un profundo impacto en el Mercosur en cuanto a su desempeño. De hecho, esos dos países presentaron resultados desalentadores en lo concerniente a su crecimiento económico, neutralizando, de cierta forma, las expectativas creadas por la estabilización monetaria, a duras penas conseguida. Por tanto, esos dos países no consiguieron desempeñar el papel de dinamizadores del bloque, llevando a diversos analistas a dudar de su capacidad de supervivencia.

Siempre existieron previsiones en ese sentido desde que el surgimiento del bloque comenzó a ser estudiado, a principio de la década de los años 90. Además, junto a esas sombrías previsiones, existieron profundas desconfianzas, no siempre expresadas de forma clara, respecto de las reales intenciones del Brasil para formar parte de ese bloque, como bien lo demuestra Ginesta en el texto que sigue: “La zona de libre comercio promovida por el tratado

de la ALALC evitó intencionalmente asumir una definición y proyecto políticos, y así todos los sistemas de integración posteriores de la región, hasta llegar al Mercosur, el mismo que nace en una época en la cual América Latina trata de dotarse de mecanismos propios de concertación política regional, con miras a rescatar y reforzar la identidad latinoamericana, y convertir a la región en un actor internacional, a partir del Grupo de los Ocho –posteriormente Grupo de Río– por lo cual experimenta, de alguna forma esa influencia. El tratado de creación del Mercosur contiene un preámbulo en el cual se expone una serie de objetivos explícitos, orientados a un cierto modelo de desarrollo y expresa que existe “la voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos. Además, debido a la enorme gravitación política y económica del Brasil en la región, se vislumbran una serie de políticas relacionadas al desarrollo y a la expansión de ese país, tanto dentro como fuera de la región, por lo que se puede decir que por tras del Mercosur hay un proyecto político brasileño” (1999:33).

En honor a la verdad, no existió desconfianza respecto de la viabilidad del Mercosur únicamente entre habitantes – y analistas– de otros países. Dentro del propio Brasil, el Mercosur jamás consiguió unanimidad en cuanto a su real importancia, para la adecuada inserción del país en los nuevos entornos de la economía globalizada. Además, nunca llegó a ser encarado como un proyecto de interés del país como un todo, por cuanto los habitantes de los estados del norte y del noreste siempre consideraron al Mercosur como un proyecto de interés exclusivo de los estados del sur y sureste. Prueba de aquello es que los políticos de esas dos regiones llegaron a pensar en la creación del Merconorte, buscando la integración con los países vecinos de la parte norte de América del Sur, como Colombia y Venezuela.

Relaciones Mercosur – Comunidad Andina

En cuanto a la intensificación de las relaciones entre el Mercosur – particularmente el Brasil– y la Comunidad Andina, confieso tener muchas dudas, en razón de las enormes dificultades encontradas hasta este momento en los procesos de negociación, como puede ser observado en la breve reseña histórica incluida como Anexo I de este texto.

Cabe destacar, de entrada, ampliamente positivos, dos hechos, uno en el plano de las posibilidades y otro en el plano institucional. En el plano de

las posibilidades, no cabe duda que la intensificación de esas relaciones facilitaría a los países del Mercosur una salida hacia el Pacífico, toda vez que el bloque está totalmente volcado al Atlántico. Esa salida hacia el Pacífico podría abrir una serie de oportunidades para los países del bloque, y la más evidente sería la significativa reducción de los costos del transporte para los países de Oriente. Esta es una antigua aspiración de los países del bloque que, de esta forma, estarían concretando el viejo sueño de ver transformado al Mercosur en un bloque bi-oceánico. En el plano institucional, el aspecto positivo a destacarse es el compromiso formalmente asumido por los gobernantes de América del Sur, en el año 2000, con la creación de la IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), a partir de la cual se ha efectuado un trabajo serio y sistemático de planificación, incluyendo acciones de corto, medio y largo plazos, que es lo que, muchas veces, falta a los países del continente, los que, en función de sus sucesivas crisis, siempre terminan priorizando las acciones consideradas urgentes, las cuales, no necesariamente coinciden con las más importantes para el desarrollo sustentable de esos países.

Entretanto, a mi juicio, existen una serie de factores de orden geopolítico que, por lo menos hasta hoy, han neutralizado esos aspectos positivos. Dos de ellos son obvios y saltan a la vista hasta del observador menos atento. La selva amazónica y la cordillera de los Andes constituyen barreras naturales considerables, en especial para el Brasil, que tiene en el sistema vial una de sus características más destacadas.

Además de esas barreras naturales, es menester destacar el poco interés recíproco, que hasta recientemente, han demostrado por los mercados de la CAN los países del Mercosur, e inversamente, por los mercados del Mercosur los países de la CAN, que ven con mayor interés la suscripción de tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Analizando el pasado reciente de las relaciones comerciales del Mercosur con la CAN, se constata que una serie de indefiniciones, en cuanto a la responsabilidad por la conducción de las negociaciones - las mismas que deberían ser conducidas por cada país ya sea individualmente o por medio del bloque- dieron como resultado la ocupación de ese espacio por otros países competidores, particularmente México, que suscribió un tratado bilateral que le concedió importantes ventajas en el comercio con la región. El caso del sector electro -electrónico sirve como el mejor ejemplo de esa situación.

Sobre este aspecto, pongo énfasis de resaltar la competencia de México evidenciada a lo largo de los últimos años. La acción conjunta de los empresarios y de los diplomáticos mejicanos explica en buena medida, el extraordinario crecimiento de las exportaciones de ese país en los últimos 10 o 15 años. Esa acción integrada, en el caso del Brasil, solo ahora comienza a ser constatada, como bien observan Ricupero (2001) y Teixeira da Costa (2004), aun reconociendo que todavía hay mucho que hacer en esa dirección. Las negociaciones en torno del ALCA han servido de excelente laboratorio para esa acción más integrada. Al observador externo le queda la sensación que Itamaraty supo preparar profesionales que desempeñaron brillantemente su papel en el plano político-diplomático, pero que veían los asuntos comerciales como una cosa menor. Únicamente de unos años para acá es que esa percepción se modificó, al punto de ser hoy común la expresión *diplomacia empresarial* para identificar la mayor preocupación por los aspectos económicos y comerciales de las relaciones internacionales. Considerando el cambio ya mencionado ocurrido en el ámbito de las relaciones internacionales, en el cual el componente científico-económico-financiero se sobrepone al político-diplomático-militar, es bastante saludable ese mayor interés de los diplomáticos brasileños por las cuestiones comerciales.

Sin embargo, el factor más importante por mi escepticismo en cuanto al futuro de las relaciones entre el Mercosur (el Brasil en particular) y la Comunidad Andina, residen en el hecho de que esas relaciones continúan sin ser encaradas como prioritarias por los principales formadores de opinión de los países integrantes de los dos bloques. Ni en la prensa, ni en las universidades de cualquiera de los países de esos dos bloques, se hace referencia respecto a su importancia, lo que deja a la opinión pública completamente desinformada, sobre las reales ventajas derivadas de la ampliación de esas relaciones.

Ese desconocimiento -y consecuente desatención- de la opinión pública, es necesario eliminarlos, caso contrario poco adelantaría el interés manifestado oficialmente por el gobierno, que señala la intensificación de las relaciones entre el Mercosur y la Comunidad Andina como una de las prioridades de la política externa brasileña, según declaración reciente del Senador Aloizio Mercadante, en la clausura de la Semana de las Relaciones Internacionales de la FAAP. En esa oportunidad, el senador destacó las cuatro decisiones estratégicas definidas por el gobierno del Presidente Luiz Inácio

Lula da Silva respecto de la política exterior brasileña:

- Fortalecer el Mercosur, al respecto, el senador, recordó que la primera visita internacional del Presidente Lula , aún antes de posesionarse de la presidencia, fue al Presidente Néstor Kirchner, de la Argentina.
- Estimular la integración del Mercosur con la Comunidad Andina – el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), destacó, ha financiado inversiones importantes en infraestructura con la finalidad no solo de fortalecer el Mercosur, sino también de facilitar la integración con Chile, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela.
- Cambiar el padrón de negociación con la OMC; y
- Articular una estrategia de negociación con los nuevos y significativos socios, tales como China, India, Rusia y África del Sur.

Tales aseveraciones, si bien no fueron pronunciadas oficialmente por un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, dan la pauta de un cambio importante en la definición de las prioridades de la política externa brasileña. Por el momento no dejan de ser un conjunto de intenciones, solo el tiempo lo dirá si son buenas o no, si son factibles o no.

Bibliografía

- Batista Jr., Paulo Nogueira. 1997. “Globalização e administração tributária”. En *Leituras de Economia Política*. Campinas: Editora de la UNICAMP, (4), junio.
- Chesnais, François. 1996. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- Coutinho, Luciano; Ferraz, João Carlos (Coordinadores). 1993. “Competitividade do Complexo Eletrônico”. En *Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira*. Consórcio IE/UNICAMP - IEI/UFRJ - FDC – FUNCEX.
- Dowbor, Ladislau. 1998. “Globalização e tendências institucionais”. En Dowbor, L., Ianni, O; Resende, P. E. A. (Orgs.) *Desafios da Globalização*. Petrópolis: Vozes.
- Drucker, Peter F. “As mudanças na economia mundial”. En *Política Externa*, vol. 1, No. 3, dic.ene.feb. 92-93.

- Furtado, Celso. 1993. "Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional". En *Política Externa*, 1 (4), marzo.
- Giannetti da Fonseca, Eduardo. 1991. *Desenvolvimento e transição econômica: a experiência brasileira*. Texto preparado para el Workshop Universitario promovido por el grupo de las Empresas Brasileñas de Capital Extranjero de la FIESP, realizado en la USP el 13 de Septiembre.
- _____. 1995. *As partes & o todo*. São Paulo: Siciliano.
- _____. 1996. *Globalização, transição econômica e infra-estrutura no Brasil*. Texto preparado para el Seminário "Competitividade na infra-estrutura para o Século XXI", promovido por el Instituto de Engenharia, São Paulo, realizado el 24/09/96.
- Ginesta, Jacques. 1999. *El Mercosur y su contexto regional y internacional*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS.
- Goldenstein, Lúcia. 1994. *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gonçalves, Reinaldo. 1994. *Transformações globais, empresas transnacionais e competitividade internacional do Brasil*. Texto para discusión No. 320, Instituto de Economia Industrial. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, septiembre.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 2000. *Quinhentos anos de periferia*. 2.ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto.
- Hirst, P.; Thompson, G. 1998. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes.
- Ianni, Octavio. 1995. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Lacerda, Antônio Corrêa de. 1998. *O impacto da globalização na economia brasileira*. São Paulo: Contexto.
- _____. 2004. *Globalização e investimento estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Saraiva.
- Macedo, Roberto. 2002. "Globrasilização": a globalização que convém ao Brasil. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, 1 (1): 47-63, julio.
- Maciel, Cláudio Schuller. 1995. *Globalização, crise do padrão de financiamento da economia e reestruturação institucional do setor elétrico brasileiro*. Tesis de Doctorado. Campinas: UNICAMP, diciembre.
- Mendonça de Barros, Luiz Carlos. 2000. *Perdendo uma oportunidade de ouro*. Artículo publicado en el periódico *Folha de S. Paulo*.

- Nakano, Yoshiaki. 1994. "Globalização, competitividade e novas regras de comércio mundial". En *Revista de Economia Política*. São Paulo: Nobel, 14 (4), octubre-diciembre.
- Peña, Félix. 1993. "Competitividad, democracia e integración nas Américas". En Langoni, Carlos Geraldo (Coordinador). *Os novos blocos econômicos: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro: FGV, EPGE, Centro de Economia Mundial.
- Ricupero, Rubens. 1989. "O Brasil e o futuro do comércio internacional". En Gall, Norman y Loewenberg, Werner J. (Coordinadores). *Nova era da economia mundial*. São Paulo: Pioneira/Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.
- _____. 2001. *O Brasil e o dilema da globalização*. São Paulo: SENAC.
- Tavares, Maria da Conceição; Fiori, José Luiz. 1993. (org.). *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Teixeira da Costa, Roberto. 2004. "Os empresários e as negociações externas: nota sobre a posição da Coalizão Empresarial Brasileira". *Revista de Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, 2 (4): 19-27, enero.
- Thompson, Charles "Chic". 1993. *Grande idéia!*. São Paulo: Saraiva.

Bibliografía consultada

- Cairncross, Frances. 2000. *O fim das distâncias: como a revolução nas comunicações transformará nossas vidas*. Traducción de Edite Sciulli e Marcos T. Rubino. São Paulo: Nobel.

Anexo 1

Breve reseña histórica de las negociaciones Mercosur Comunidad Andina

Febrero/95, el Mercosur y la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) celebran la primera reunión de negociaciones para analizar la posibilidad de la formación de un área de libre comercio entre los dos bloques. Sin embargo, transcurridos los dos primeros años, solamente fue posible concluir un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y Bolivia, en diciembre/96.

El Mercosur y la CAN continuaron las negociaciones, manteniendo varios encuentros técnicos durante 1997, pero sin que se constaten avances concretos.

Abril/98, los dos bloques acordaron que las negociaciones se deberían dar en dos etapas: 1ª) hasta sept/98, con la negociación de un acuerdo provisional, con preferencias arancelarias fijas, a partir de la multilateralización de las preferencias vigentes en los acuerdos bilaterales; 2ª) entre octubre/98 y diciembre/99, la negociación del acuerdo de libre comercio para que entre en vigencia en el año 2000.

Entre junio/98 y marzo/99, se efectuaron 8 reuniones de negociación, pero, nuevamente, los entendimientos no evolucionaron, debido a dificultades, tanto en el ámbito intra-Mercosur como entre los dos bloques.

Frente a ese escenario, en marzo/99, el Brasil decidió llevar las negociaciones con la CAN de forma unilateral (sin sus socios del Mercosur), y después de cuatro rondas de negociaciones, el Brasil y la CAN concluyeron un acuerdo (ACE 39) de concesiones arancelarias fijas para 2278 items arancelarios, que entró en vigor en agosto/99 con vigencia de 2 años.

Paralelamente, Argentina y la CAN continuaron negociando hasta junio del 2000, cuando también concluyeron un acuerdo de complementación económica (ACE 48), que entró en vigor en agosto del mismo año.

En septiembre/2000, durante la reunión de los Presidentes de las Américas, en Brasilia, los Jefes de Estado del Mercosur y la CAN decidieron que las negociaciones entre los bloques deberían ser retomadas y concluidas hasta enero del 2002.

27/abril/2001, los representantes del Mercosur y de la CAN se reunieron en Asunción (Paraguay), con el propósito de reiniciar las negociaciones.

Entre abril/2001 y noviembre/2002, se efectuaron siete rondas de negociaciones entre el Mercosur y la CAN (abril/01, ago/01, nov/01, mayo/02, oct./02, nov/02. Sin embargo, frente a la persistencia de las dificultades, principalmente por el elevado número de ítems sensibles presentados por la CAN, en diciembre del 2002, apenas fue firmado un Acuerdo Marco entre los dos bloques.

En el ámbito de ese Acuerdo Marco, el Mercosur y el Perú iniciaron negociaciones en el 2003.

América Latina y Brasil: desempeño reciente y desafíos para su crecimiento

Carlos Enrique F. Mussi*

Para América Latina, el siglo XXI no ha traído todavía un ritmo de crecimiento económico que atienda a los objetivos de incrementar la renta y aumentar el nivel de empleo. Luego del crecimiento de las tasas promedias anuales próximas al 6%, entre 1960 y 1980, la región sufrió con la crisis de la deuda de los años 1980, razón por la que se le llamó la década perdida, con un crecimiento anual medio de cerca del 1% inferior a su expansión poblacional. Los años de 1990 fueron de frustraciones. No se consolidó el mayor crecimiento observado en su primera mitad. En los años recientes -2001 a 2003-, el crecimiento se aproximó a una tasa casi nula, menos del 0,5% al año.

Este sentimiento de dificultad en alcanzar y mantener el crecimiento en la región, viene registrándose por la academia internacional y principalmente por el pueblo latinoamericano. Un indicador simple de tal sentimiento y de su deterioro, se observa en los títulos de libros y eventos sobre América Latina, realizados en los Estados Unidos. En 1997, se publicó el libro “How Latin America Fell Venid”, de Stephen Harber, Stanford University Press, en el cual el autor describe la evolución del Brasil y de México. En 2004, se realizó en Los Angeles el Seminario “Is Latin America going Backwards” en la Universidad de California (UCLA), donde algunos especialistas de la región intentaron demostrar a la academia que la región tiene todavía algunas historias de éxito para afirmar que el futuro aún es promisorio para la re-

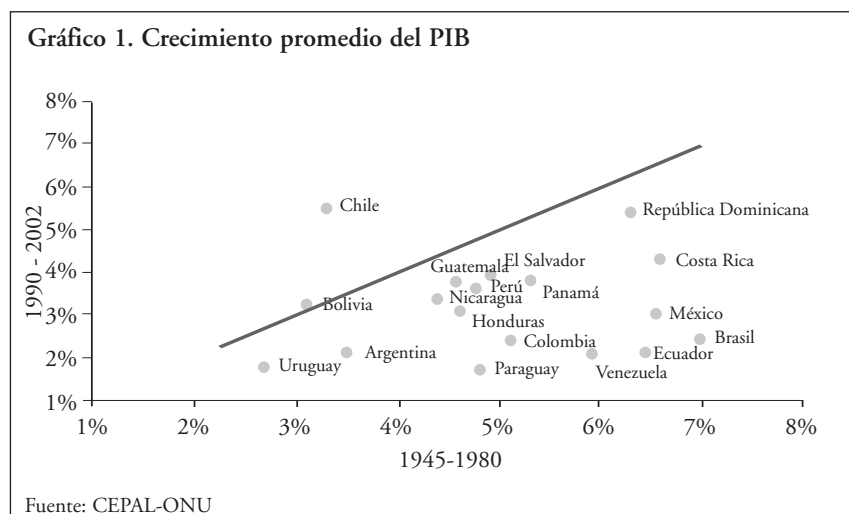
* Economista de la representación de la CEPAL en Brasil. Las opiniones y comentarios presentados en el texto son de responsabilidad del autor, y no reflejan, de manera alguna, la posición oficial del organismo al cual está vinculado.

gión.¹ Sin embargo, el criterio pesimista es sentido en la región, que podría dejar de lado la democracia para obtener un mayor crecimiento económico. En la investigación promovida por el PNUD, en 2003, el 56% de los entrevistados adoptarían esta actitud.

Este trabajo tiene como objetivo debatir esta situación al presentar los datos recientes de la economía latinoamericana e indagar sobre las opciones y resultados de la política económica de los países de la región. A continuación, se analizan las proposiciones para reanudar del crecimiento, especialmente dentro del debate económico brasileño.

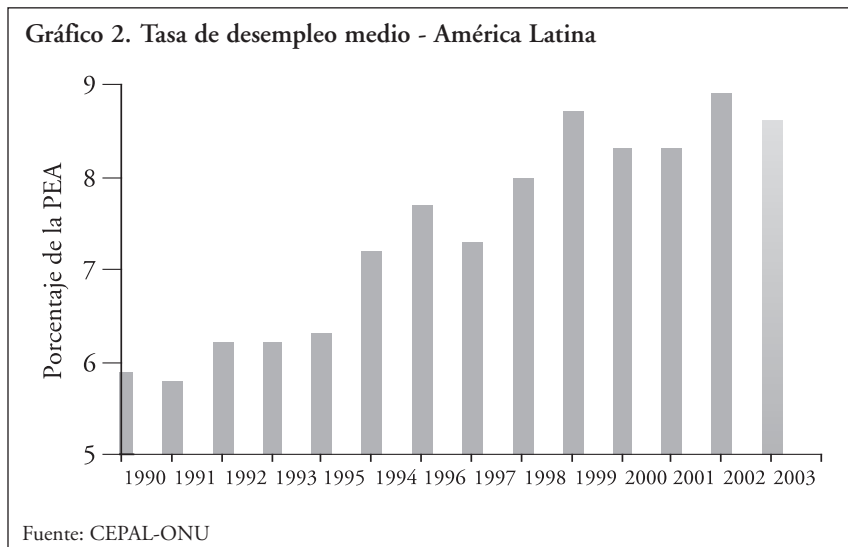
La evolución reciente de América Latina

Como se indicó, la tasa promedio de crecimiento de América Latina, presentó resultados insatisfactorios en los últimos años. Para demostrar que este resultado es representativo para casi todos los países de la región, el Gráfico 1 relaciona la tasa promedio anual de las décadas *doradas* de la región hasta 1980, con lo observado en las décadas *perdidas* del final del siglo pasado.



1 <http://andersonexchange.collegepublisher.com/news/2004/05/24/Weeklies/Latin.America.Conference-682815.shtml>

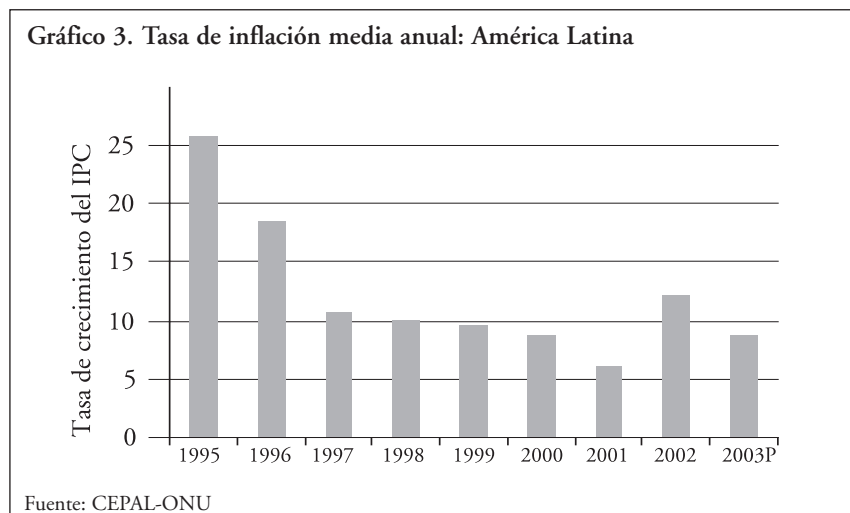
Solamente Chile observó una tasa de crecimiento promedio superior en el período más reciente. Memorias positivas del pasado económico de la región, predominan sobre el desempeño reciente. Esto está basado por el deterioro reciente del mercado de trabajo de la región, con el aumento de la tasa de desempleo.



En la región, la tasa promedial subió de un promedio de cerca del 6% de la PEA al comienzo de la década de 1990, a un promedio próximo al 8,5% en los primeros años del siglo XXI. Cabe destacar que este dato se refiere generalmente al mercado formal, sin considerar situaciones del empleo precario, característico de la informalidad que prevalece en varios países de América Latina.

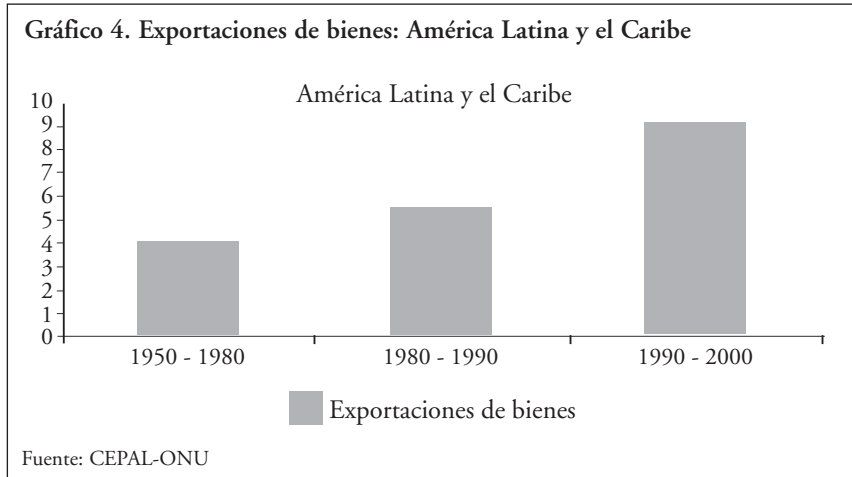
Estos resultados son preocupantes cuando se observa una evolución de las políticas económicas latinoamericanas hacia lo que se recomienda y espera de las economías de mercado, en el estado actual de la globalización. Por qué, entonces, no se logró mejores resultados, cuando la región alcanzó estabilidad en los precios, incrementó las exportaciones, atrajo más inversiones extranjeras, controló los déficits fiscales y hasta buscó aumentar los gastos sociales y combatir la pobreza?

Los gráficos siguientes demuestran estos logros.

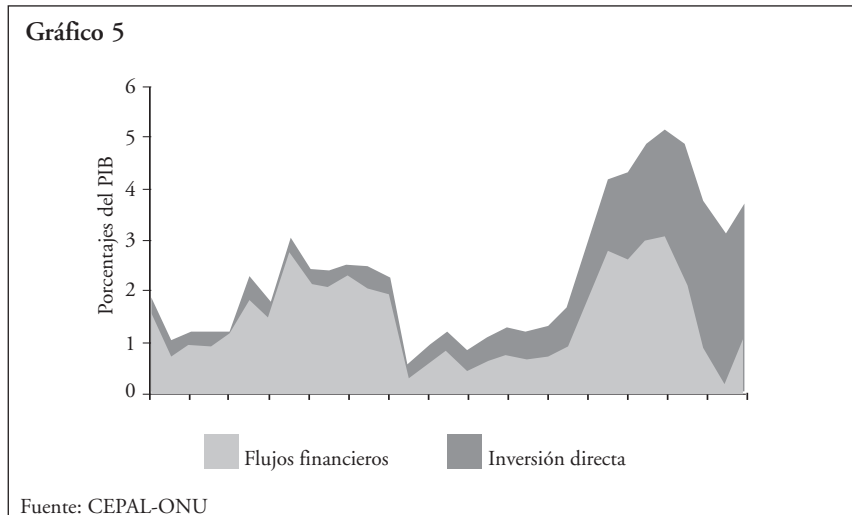


América Latina, a fines de los años 90, convergió su tasa de inflación próxima a la media mundial, de cerca del 4 al 5% anual. Este resultado es considerable, tomando en cuenta las históricas altas tasas de inflación del Cono Sur, donde Brasil alcanzó tasas anuales superiores al 1000% hasta 1993. Las formas de estabilización de las economías fueron relativamente semejantes, sirviéndose de algún grado de rigidez cambiaria, para orientar precios y expectativas. Evidentemente, hubo casos extremos de Ecuador y El Salvador, a causa de la dolarización y la eliminación de su moneda local, y el *currency board* de Argentina.

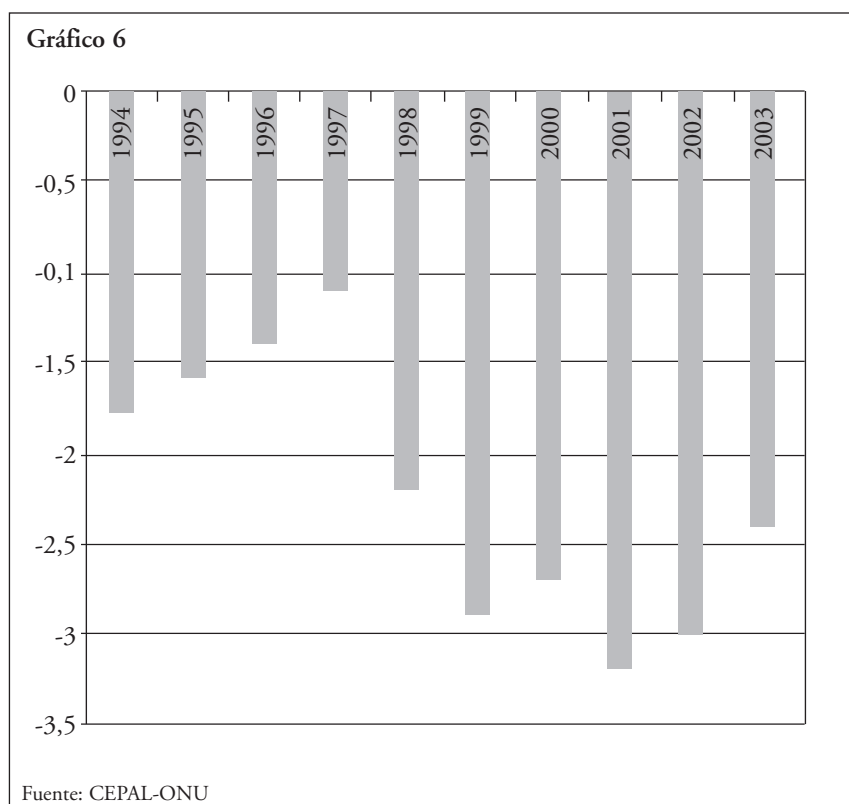
La ejecución de esas políticas de estabilización de precios, basadas en políticas cambiarias restrictivas, posibilitó el mayor acceso de los países de la región a divisas internacionales, tanto por el incremento de las exportaciones como por el acceso a préstamos e inversiones extranjeras.



Las exportaciones, en la última década, crecieron a un promedio anual del 9,1%, más del doble en el período de auge del crecimiento, entre 1950 y 1980, y el 50% más de la década perdida. Además, los flujos financieros (préstamos, colocación de títulos, etc. y los flujos de inversiones directas extranjeras se duplicaron más que en la década de los 90, representando, en conjunto, casi el 6% de la región en entrada de divisas para financiar a la región.



Mientras en el área externa se buscaba el acceso a mayor liquidez de divisas, internamente, los países reducían las necesidades de financiamiento del sector público. Este movimiento está registrado en los esfuerzos por controlar el déficit fiscal. El gráfico siguiente muestra esta evolución que se concentró en 1997, cuando el déficit de la región se redujo a cerca del 1% del PIB. Cabe destacar que, aún con los preocupantes resultados a partir de ese año, la región mantuvo cerca del 3% del PIB, establecidos como meta en el proceso de integración de la Unión Europea.



Este esfuerzo, en el transcurso de la década del 90, se obtuvo en forma diferente de los ajustes, durante la crisis de la deuda en los años 80. En vez de cortes en los gastos, los gobiernos buscaron aumentar las recaudaciones y evitar disminuciones en los gastos sociales. Así, la mayoría de los países incrementó el gasto social per cápita, aunque los niveles de la región, en muchos casos, fueron inferiores al gasto social, en países desarrollados, o el equivalente al que sería necesario para su situación económica.

Esta característica en el gasto público, más el propio crecimiento al comienzo de la década, puede revertir parcialmente el fuerte incremento de la pobreza, registrada en la década del 80. En ese año, se estimaba que un poco más del 40% de la población de la región, era pobre. Con la crisis de la década perdida, este porcentaje aumentó a casi el 49% de la población. En el 2001, a lo largo de la década, la pobreza se redujo a casi el 43% de la población. Sin embargo, esta ganancia porcentual, no implicó en la reducción del número de pobres, que permaneció en cerca de 210 millones de una población regional cercana a los 500 millones. Asimismo, el número de personas en extrema pobreza o indigencia, continuó en 93 millones.

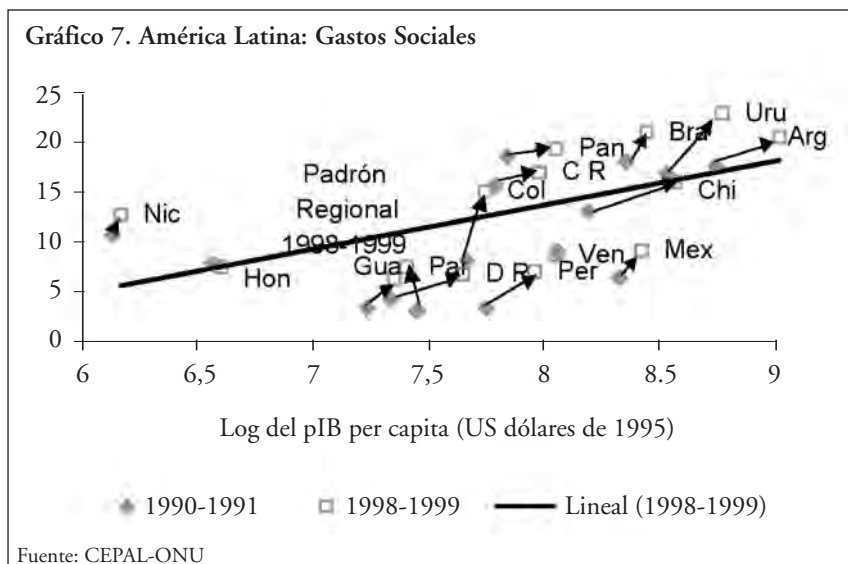
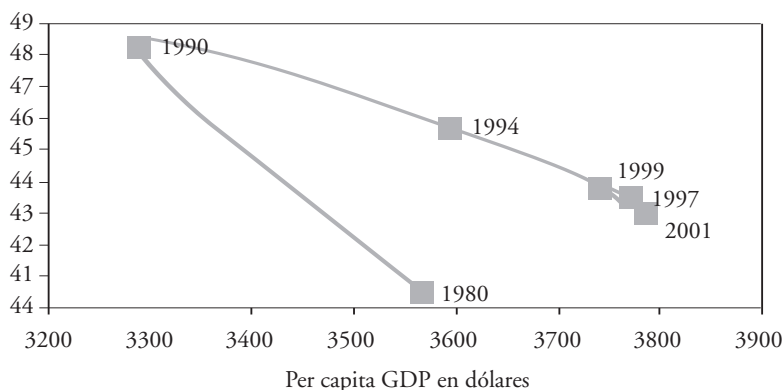


Gráfico 8. América Latina: Porcentaje de la población debajo de la línea de pobreza

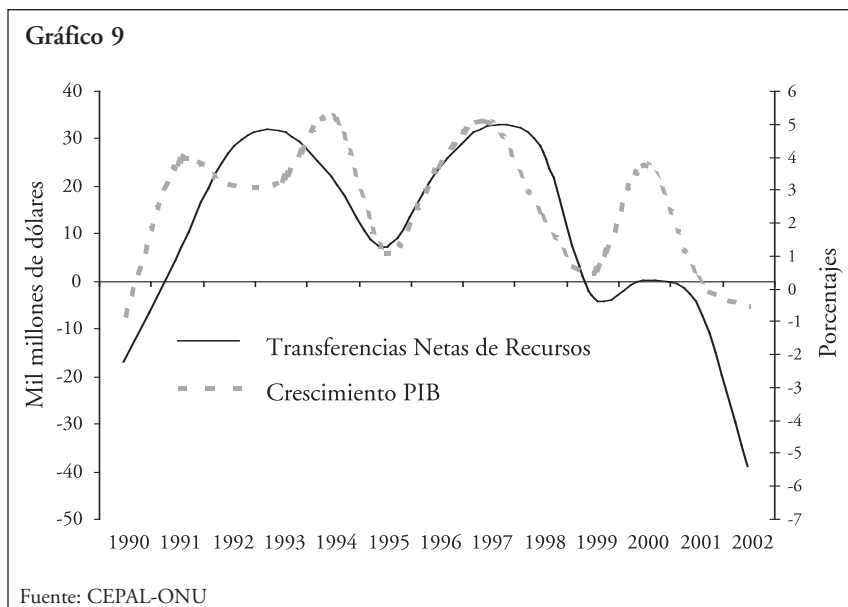


Fuente: CEPAL-ONU

Cómo retomar el crecimiento: el debate teórico y el caso brasileño

Qué factores actuaron contra el crecimiento sustentado de la región? Hay factores de origen externo, como la volatilidad de los flujos de capitales, que se acentuó en los últimos años, y las barreras a los productos de la región, para ingresar a los principales mercados de los países industrializados. Hay factores internos, como la estructura productiva, especialmente nuestra capacidad de exportar y generar divisas para cumplir compromisos externos, y las restricciones macro y micro-económicas, que exigen una atención continua a la estabilidad de los precios, viabilizar moderadas tasas de interés reales, y crear reglamentaciones e instituciones sólidas. En suma, nos faltó credibilidad para sustentar momentos positivos de la economía, que luego eran cuestionados o desviados a situaciones de crisis, en parte, por acciones o eventos políticos domésticos.

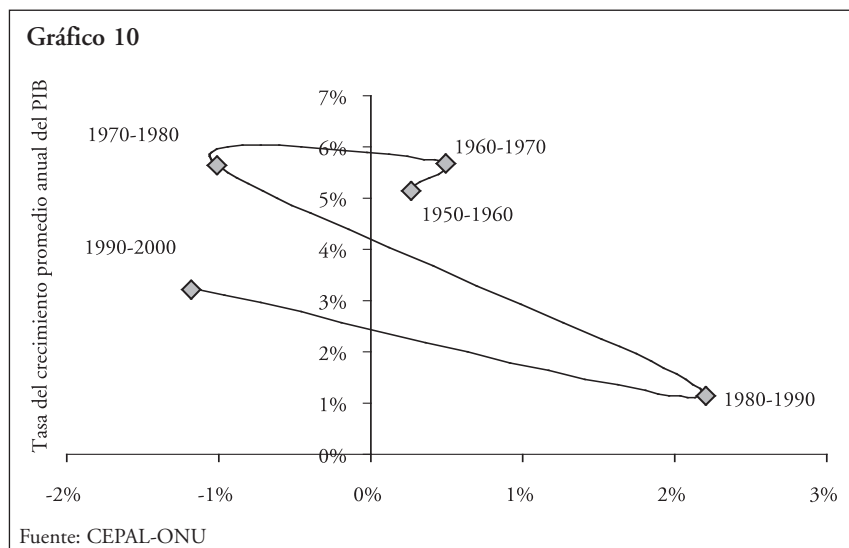
Algunos de estos factores han marcado la evolución reciente de nuestro crecimiento, como podemos observar en los gráficos siguientes:



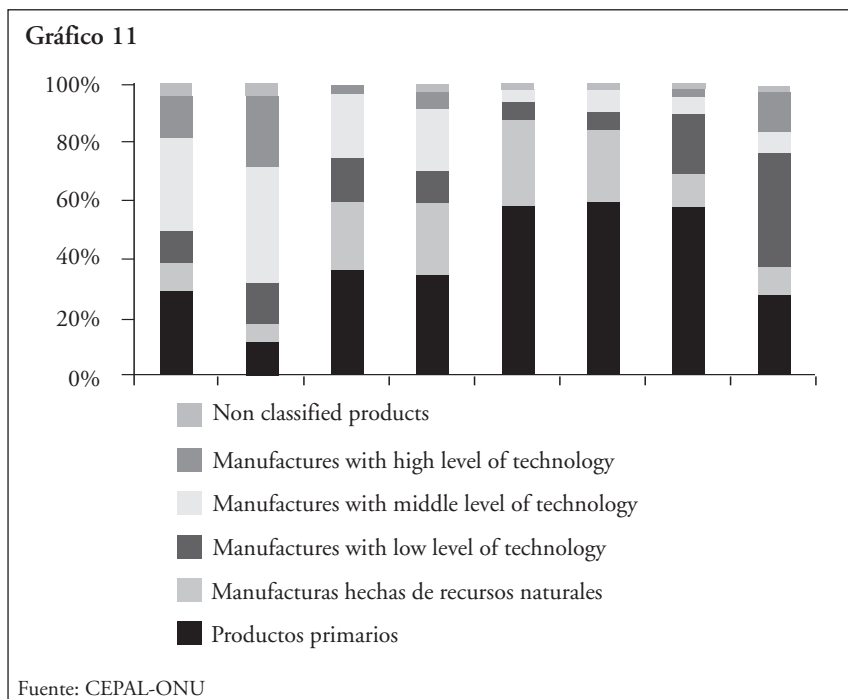
Entre 1990 y 2002, hay casi una coincidencia entre la mayor disponibilidad de recursos externos y el mayor crecimiento de la región. El gráfico anterior muestra esta relación de crecimiento y aceleración, cuando hay una entrada líquida de recursos externos (inversión o préstamos, menos pagos de intereses y remesas de ganancias). En el año 1995, se ponen de manifiesto a través del reflujo de recursos con la crisis mexicana, de 1999, con la crisis brasileña, cuando por primera vez, desde 1991, se volvió a enviar recursos líquidos al exterior, y de 2002, con la crisis Argentina, y las incertidumbres brasileñas, que incrementaron el retorno a los niveles de salidas de recursos de la década de los años 1980.

Una observación importante es que en esos primeros años del siglo XXI, la región no está atrayendo recursos externos necesarios para completar su esfuerzo de inversión. De otra forma, la región tiene que buscar un superávit en su balanza comercial para financiar sus gastos externos corrientes (servicios, intereses, ganancias, viajes, etc.). Esta generación de divisas es algo similar a los supervávits primarios fiscales para controlar la dinámica de la deuda pública. Además, el impacto de esos superávits han sido las de obte-

ner menor tasa de crecimiento, apuntando a los vínculos frágiles entre las exportaciones y la estructura productiva interna. Los gráficos siguientes demuestran estos puntos:



Aun en situaciones de déficit semejantes, no se ha reducido el impacto de mayores importaciones sobre el crecimiento. Por ejemplo, un déficit en la balanza comercial de cerca del 1% del PIB, permitió tasas de crecimiento superiores al 5%, en el período de 1970 a 1980, pero el período de 1990-2000, un déficit similar correspondió a una tasa de crecimiento cercana al 3%.



En parte, ese menor impacto sobre el crecimiento, vía sector externo, se ha explicado por la poca alteración de nuestra estructura de exportaciones en los últimos años. Aún en el caso de México, donde hubo un incremento en manufacturas de mayor nivel tecnológico, dominan los productos básicos y manufacturados de bajo o medio nivel tecnológico. En los casos del Mercosur y de la Comunidad Andina, prevalece la importancia de los productos básicos y de las manufacturas relacionadas a los recursos naturales.

En cuanto a los factores internos, existen las restricciones macro y micro-económicas. El ajuste realizado en la estabilización de las economías latinoamericanas, en la década de los años 1990, produjo efectos colaterales sobre la dinámica de crecimiento. El primero se refiere al nuevo conjunto de políticas fiscal y monetaria, aplicadas en los países de la región. La austeridad fiscal, especialmente la pública, y las tasas de interés reales positivas, invirtieron significativamente la política macroeconómica, orientada a la

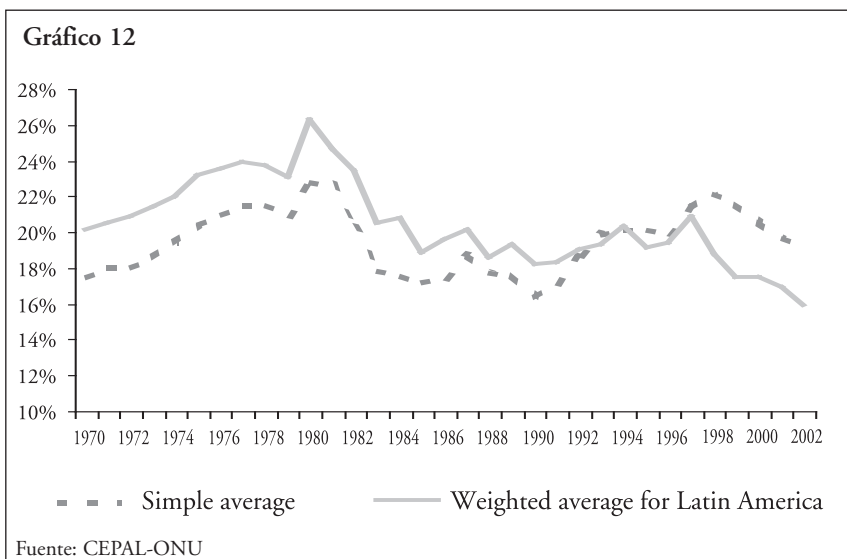
promoción de la inversión con el propósito de recuperar el ahorro nacional. Ambas formas de políticas generaban efectos colaterales, si en el conjunto anterior surgían presiones inflacionarias y desequilibrios de balanza de pagos, que se explicaban en crisis de financiamiento interno y externo; el nuevo conjunto trajo menor crecimiento, mayor desempleo y no eliminó la vulnerabilidad a los choques externos.

Este nuevo conjunto de políticas macroeconómicas se produce por las nuevas condiciones de acceso al financiamiento externo, y por el debilitamiento político y económico interno de la acción estatal, para liderar el crecimiento. Las condiciones externas están implícitas en lo que fue el llamado “Consenso de Washington”, que reconoció la necesidad de reformas, como apertura comercial, privatización, y, entre otras, menor intervención directa del Estado, en las economías de desarrollo. Como lo descrito por Williamson, estas condiciones repercutían en lo que las entidades financieras internacionales, y los gobiernos de los países industrializados reconocían como políticas necesarias para la inserción de las economías subdesarrolladas, en la economía mundial, crecientemente competitiva y globalizada (Williamson, 1990).

Por otro lado, hay que destacar que en la región, este período coincidió con el retorno democrático en los sistemas políticos de los países. En diferentes grados, cada país de la región, en su democratización, experimentó ejercicios populistas, que agravaron aún más las condiciones de la crisis de la deuda externa. El fracaso de esos ejercicios, junto con la creciente presión a la acción del Estado en los compromisos sociales, influyó en la revisión de los gastos en esa área. Los gobernantes de la región también se veían alertados por el peso del endeudamiento público externo e interno. Credibilidad y consistencia son palabras claves, en el nuevo conjunto de políticas, para el buen resultado de las mismas. La base para estas políticas será la generación de superávit primarios fiscales, necesarios para controlar el endeudamiento público, y mantener el atractivo de las fuentes de financiamiento, vía tasa de intereses reales positivos.

Este contexto macro-económico implicó la redefinición de las participaciones entre las áreas públicas y privadas, en la decisión de invertir. El sector público redujo su nivel de inversión, tanto por la escasez de recursos, como por su nuevo objetivo de austeridad. Por otro lado, se esperaba que con las condiciones macro-económicas estables, el sector privado doméstico o el

inversionista externo, asumieran un mayor liderazgo en la decisión de invertir. En los años 1990, hubo en la región, mayor ingreso de inversión directa extranjera, como se demuestra en el gráfico 5, sin embargo, la tasa de inversión total no aumentó, más bien cayó en el 2000.



Para explicar esta resistencia del inversionista privado, fue identificada la necesidad de profundizar las reformas, que antes estaban en conceptos macroeconómicos, hacia aspectos micro-económicos, como regulación, seguridad contractual, acceso a una justicia rápida, flexibilidad laboral, etc. Estas reformas darían mayor posibilidad de concretizar nuevas inversiones. No obstante, hay que considerar los diferentes niveles de aversión al riesgo, entre el gestor público y el inversionista privado. Probablemente, la exigencia de rentabilidad frente al costo de oportunidad alternativo y de garantías del inversionista privado, es mayor que la del gestor público. Por tanto, las carteras de proyectos a ser aprobadas por el sector privado, son menores que la que, eventualmente, podría seleccionar el financista público. Además, se debe recordar que esa transferencia de la decisión de inversión ocurre en un período de crisis internacional y transformaciones políticas en la región, que acentuaron las expectativas de riesgo.

Al margen de los factores coyunturales, el retorno del crecimiento en América Latina desafió a los analistas económicos, actualizando el debate sobre el desarrollo económico característico de los años 50 y 60. La investigación económica revitalizó las teorías sobre crecimiento económico, basadas en los trabajos clásicos de Robert Solow, sobre la relación entre stock de capital, trabajo y tecnología, en la identificación de un camino de expansión óptima para una economía. A esta revisión se agregaron los trabajos sobre la generación de nuevas tecnologías o innovaciones en el proceso de producción, identificando factores endógenos al crecimiento, como el señalado por Paúl Romer². En parte modelando la incorporación de progreso técnico, uno de los factores principales del pensamiento de la escuela cepalina.

En forma sumaria, podemos identificar dos visiones sobre propuestas para retomar el crecimiento. Por el lado de la oferta, esa visión actúa sobre las condiciones de producción de la economía, o sea, sobre el uso y formación del stock de capital (maquinaria, equipos e infraestructura) y mano de obra. Los proponentes de esa visión atienden a la productividad, la tecnología, a la práctica y la competencia en los mercados, y la flexibilidad en el uso de los insumos, especialmente trabajo. Este grupo defiende el papel de las instituciones para el cumplimiento de contratos e igualdad de condiciones a los agentes privados, evitando distorsiones que los actos estatales generan en la colocación de recursos.

Por el lado de la demanda, hay otro grupo de pensadores que identifican fallas de mercado, que exigen la intervención del Estado para garantizar el crecimiento económico. Ese grupo anota que hay características en el proceso de crecimiento de un país en desarrollo, que generan restricciones a aquel proceso. Por ejemplo, la balanza de pagos del país debe presentar consistencia, para evitar crisis de financiamiento. En cuanto los proponentes del lado de la oferta resuelven este dilema, por el uso de la libre tasa de cambio y de políticas restrictivas macro-económicas para acomodar el ajuste, los proponentes de la visión de demanda señalan que la formación de la tasa de cambio puede darse en forma espuria en tal contexto; pues, el aumento de flujo de capitales y la reacción de las autoridades domésticas, en elevar la tasa de interés, significan presiones para una valorización de la tasa de cambio, distanciando aún más el ajuste *automático*.

2 Para un debate sobre las teorías de crecimiento, ver Jones, 2000.

Bajo esta visión, cabe al Estado ejecutar políticas públicas previas, para evitar esas fallas, apoyando políticas industriales y de promoción a las exportaciones, entre otras, que den competitividad al país en el comercio exterior, o políticas anti-cíclicas que puedan dar sustentación a niveles de consumo interno, tanto por políticas de transferencias de renta, como de compras e inversiones gubernamentales. Esta visión también atiende a la capacidad reguladora del Estado, y al papel de las instituciones, aún a esas con mayor grado de intervención, incluyendo hasta la acción de bancos o instituciones de financiamiento al desarrollo.

Estas dos visiones forman parte del debate económico latinoamericano desde hace varias décadas. El libro “Políticas para a Retomada do Crescimento- Reflexões de Economistas Brasileiros”, elaborado por la oficina de la CEPAL en el 2002, en el Brasil, reproduce ese debate en el caso brasileño, en un contexto que incluye ahora la importancia de la estabilidad de los precios, y de la austeridad fiscal (Bielschowsky, Mussi, 2002). El cuadro I resume esas opiniones para el caso brasileño, en razón de que ambas visiones buscan mantener tasas de inflación bajas, y no defienden el uso ilimitado del déficit público, como estimulador de demanda. El grupo de la oferta identificado anteriormente, tiene propuestas ortodoxas en macro-economía y una visión neo-liberal para el desarrollo, tomando como base que lo principal del desafío económico brasileño, es la cuestión fiscal. En el pasado, fallas de gobierno generaron desconfianza y alejaron líneas de financiamiento de largo plazo, exigiendo el pago de altas tasas de intereses reales en el corto plazo, y políticas fiscales austeras para la reducción de la deuda pública. Con la recuperación de la credibilidad, los mecanismos de Consenso de Washington ampliado, incluyendo una visión de combate a la pobreza y las reformas micro-económicas, irían a generar las condiciones endógenas para un crecimiento sustentado de la economía. El principal desafío de esa propuesta es definir cuándo y cómo se alcanza esa credibilidad. Para algunos, es la continuidad, por algunos años, de la política macro-económica; para otros, es una continuidad, por varias décadas, del sacrificio de bajas tasas de crecimiento, pero persistentes, sin volatilidad.

El otro grupo puede ser caracterizado por proponer medidas heterodoxas, o menos ortodoxas, en la política macro-económica, y una acción más *desarrollista* por las políticas públicas. El punto inicial de ese análisis, para el caso brasileño, es que la principal restricción al crecimiento, es de origen ex-

terno. En caso de haber una menor vulnerabilidad a los choques externos, como la generación de sustanciales superávits comerciales y disminución del endeudamiento externo, la tasa de cambio podrá ser más estable a un nivel de estímulo a los exportadores, sin generar presiones inflacionarias. De esta forma, como el propio modelo ortodoxo prevé, la política monetaria podrá ser más independiente, y la tasa de interés interna real, podrá ser disminuida en forma sustancial. Con esta variación de la política monetaria, habrá espacio para la ampliación del nivel de actividad, y menor necesidad de mayor superávit primario fiscal, para disminuir la deuda pública.

Además de esta propuesta de políticas monetarias y fiscales más blandas, existen dos variantes de ese grupo, dirigidas a políticas públicas en favor del crecimiento. La primera variante es la que concentra las propuestas de políticas industriales, de ciencia y tecnología, y de comercio exterior, para dar sustentabilidad al ajuste en la balanza de pagos. La segunda pone énfasis a los aspectos de la economía interna, tanto por políticas sociales, como por políticas que promuevan el consumo de masa, vía aumento de escala de producción, con lucros de productividad que tienen repercusiones en los salarios. En este sentido, además de las políticas de transferencia de renta y del acceso a la educación y la salud, el grupo defiende el papel de la reforma agraria, de la capacitación tecnológica y de iniciativas de generación de empleo, para disminuir la presión depresiva del exceso de mano de obra en la formación de los salarios.

Cuadro 1 Principales propuestas de política económica		
Propuesta Grupo	Interpretación sobre las restricciones al crecimiento sostenible (cuestión central: la determinación de la tasa de interés)	Estrategias de crecimiento
Ortodoxa en macro-economía, neoliberal en desarrollo	La restricción fundamental a la caída de la tasa de interés, es fiscal: deuda pública elevada, determina altas tasas de interés, debido a malas condiciones de acceso al financiamien-	Neoliberal, Consenso de Washington "ampliado", centrado en el combate a la pobreza y con reformas laboral e institucionales, como la regulación de contratos, etc.

	to del país y del gobierno (estrategia de búsqueda de credibilidad ante el mercado financiero)	
Heterodoxa en macro-economía, desarrollista	La restricción fundamental a la caída de la tasa de interés, es externa: las altas tasas de interés son consecuencia de problemas de fragilidad en las cuentas externas del país, y su dependencia en relación al financiamiento externo.	Desarrollista: - Variante 1: política industrial, tecnológica y de comercio exterior. - Variante 2: mercado interno de consumo de masas (y polo industrial, tecnológico y de comercio exterior).

El gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva está enfrentado directamente a este debate. El Partido de los Trabajadores, en sus propuestas hasta la campaña del 2002, se presentaba como defensor de las propuestas heterodoxa y desarrollista. La defensa de la responsabilidad fiscal y del compromiso con la estabilidad de precios, ganaron mayor importancia en las propuestas del Partido de los Trabajadores, en la última campaña. Sin embargo, la ejecución de la política macro-económica en el actual gobierno se caracteriza por el grupo ortodoxo, dando especial prioridad al superávit primario fiscal, y al control de la inflación, por medio del mantenimiento de altas tasas de interés reales. Después de un primer año de ajuste, cuando la economía creció solo 0,5%, los resultados para el 2004 demuestran ser positivos, con una balanza de pagos que registra superávit en la balanza comercial y en la cuenta corriente, con un superávit primario fiscal del 4,5% del PIB, la tasa de inflación dentro de los límites de la banda establecida por el Banco Central y, principalmente, la mayor tasa de crecimiento del PIB, desde 1994.

Conclusiones

En el 2004, América Latina deberá registrar su mayor crecimiento en este siglo. Este crecimiento refleja la recuperación de situaciones críticas, como las registradas en los últimos dos años en Argentina y en Venezuela, y también por las opciones de política económica. Chile retoma su desempeño de crecimiento continuo, a partir de la consistencia y persistencia de su política económica, basada en la apertura comercial y austeridad fiscal. Brasil demuestra la continuidad en los objetivos de mantener el control sobre el déficit y la deuda pública.

Como se describe antes, estos resultados comprueban que el crecimiento económico es la consecuencia de varios factores que no pueden ser clasificados solo en una visión como de oferta o de demanda. Los ejemplos de las políticas económicas exitosas, demuestran que la complejidad de las economías de la región, y el proceso de globalización, exigen la combinación de esas visiones.

Esta combinación es necesaria, frente a la volatilidad de la economía mundial. Las alteraciones en las condiciones internacionales son, actualmente, de impacto mucho más rápido, que exigen respuesta casi inmediata, por parte de los diseñadores de política económica. El desafío para la región es de consolidar estructuras económicas que puedan enfrentar tales alteraciones de la economía global. Estas estructuras son tanto en el área productiva, como en la gestión de la política económica. La diversidad de la producción, de los mercados compradores, de los proveedores externos, de las tecnologías, son aspectos que pueden diluir el *riesgo* de operar en esa economía globalizada.

Si la gestión de ese riesgo global antes mencionado, es aplicable tanto a países desarrollados y en desarrollo, América Latina tiene que considerar sus condiciones sociales y políticas. La búsqueda de mayor cohesión social y disminución de las desigualdades y de la pobreza, son objetivos de los gobiernos democráticos de la región. Dadas las limitaciones presupuestarias, la tarea de alcanzar esos objetivos se está compartiendo con iniciativas no gubernamentales, incluyendo la acción social de empresas. El desafío a las políticas públicas es el de establecer incentivos y contrapartidas, para que esas acciones de protección social no se perpetúen en simple asistencialismo.

En resumen, la trayectoria de crecimiento de la región dependerá de cómo cada país pueda establecer una estrategia de desarrollo, a partir de sus propias condiciones. Al mismo tiempo en que se debe reconocer el grado de interdependencia de la actual economía mundial, las características nacionales o regionales podrán devolver a América Latina, la expansión económica observada en gran parte del siglo pasado.

Bibliografía

- Bielschowsky, R; Mussi, C. (org). 2002. *Políticas para a Retomada do Crescimento – Reflexões de Economistas Brasileiros*. Escritório da CEPAL em Brasil e IPEA, Brasília.
- Jones, Charles. 2000. *Introdução à Teoria do Crescimento Econômico*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: IIE.

Vulnerabilidad e inestabilidad de las economías latinoamericanas

Rafael Correa*

El paradigma de desarrollo y las reformas estructurales

A partir de los años setenta, frente a los evidentes problemas de las estrategias desarrollistas seguidas desde la post-guerra por la mayoría de países en vías de desarrollo y, particularmente, por América Latina, un gran sector de la academia de los países anglosajones y los organismos multilaterales de crédito empezaron a abogar por una mayor participación del sistema de precios y del mercado internacional en el proceso de desarrollo. Esta visión se convirtió en una opinión generalizada durante los años ochenta, cuando la crisis de la deuda puso en evidencia el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. De esta manera, desde finales de la década de los ochenta, y obedeciendo al llamado Consenso de Washington,¹ los países latinoamericanos comenzaron procesos de reformas estructurales basadas en el aperturismo, fomento del mecanismo de mercado y disminución del rol del Estado en la economía.

* Economista.Ph.D.Universidad San Francisco de Quito.

1 Al nuevo consenso sobre la estrategia de desarrollo se lo llamó el “Consenso de Washington”, debido a que sus principales racionalizadores y promotores fueron los organismos financieros multilaterales con sede en Washington, así como el Departamento del Tesoro de USA. Ver Williamson, 1990.

Cuadro 1: Ranking de Reformas Estructurales.

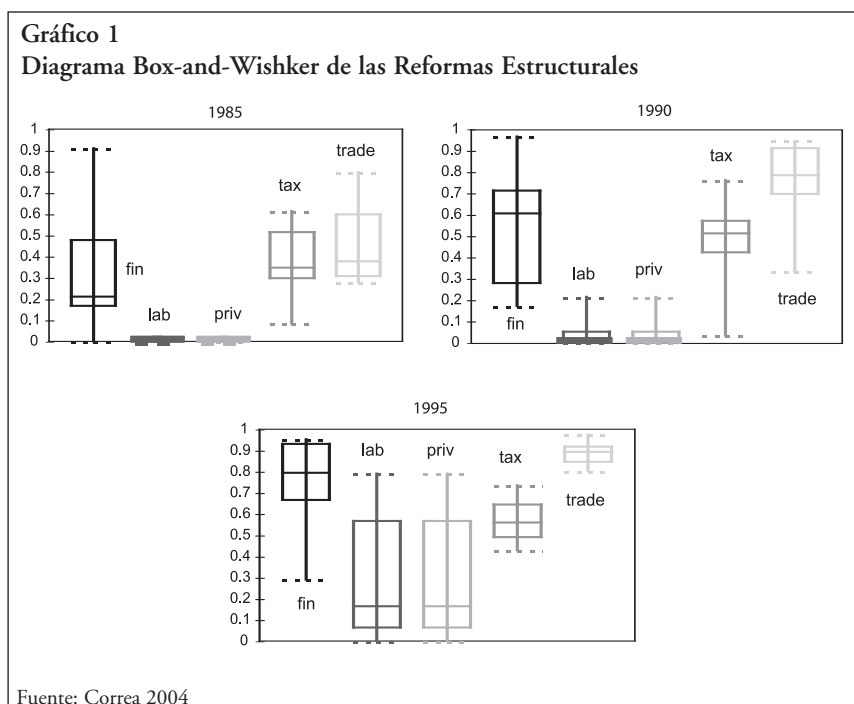
	1985		1990		1995	
	SPI	Puesto	SPI	Puesto	SPI	Puesto
Argentina	0.367	4	0.476	12	0.679	5
Bolivia	0.343	6	0.548	5	0.721	1
Brasil	0.348	5	0.512	8	0.584	13
Chile	0.489	1	0.596	1	0.628	9
Colombia	0.443	3	0.549	4	0.590	12
Costa Rica	0.309	10	0.500	10	0.512	18
Rep. Dominicana			0.361	17	0.638	8
Ecuador	0.325	9	0.357	18	0.580	14
El Salvador			0.532	7	0.671	6
Guatemala	0.309	10	0.438	14	0.596	11
Honduras			0.450	13	0.548	17
Jamaica			0.573	3	0.684	4
Mexico	0.328	8	0.498	11	0.563	16
Nicaragua	0.216	14	0.391	15	0.643	7
Paraguay	0.336	7	0.548	5	0.625	10
Peru	0.232	13	0.252	19	0.712	3
Trinidad Tobago			0.589	2	0.715	2
Uruguay	0.486	2	0.511	9	0.573	15
Venezuela	0.304	12	0.364	16	0.457	19
Promedio	0.345		0.479		0.621	

Fuente: Correa 2004.

Utilizando el índice de reforma estructural -SPI, por su sigla en inglés- del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (ver Lora 1997), el Cuadro 1 muestra las rápidas y profundas reformas estructurales implementadas en América Latina durante 1985-1995, así como la trayectoria y clasificación de los distintos países. El SPI es la media aritmética de cinco índices sectoriales que representan el nivel de liberalización comercial (TRADE), de neutralidad tributaria (TAX), de liberalización financiera (FIN), de privatización de empresas públicas (PRIV) y de flexibilización laboral (LAB).² En

2 A su vez, cada índice sectorial es la media aritmética de una o más variables de política, cuyos valores están normalizados con respecto a la peor y la mejor observación de esa variable en toda la mues-

diez años, el SPI promedio de la región subió de 0.325 a 0.621. Los diagramas Box-and-Whisker (Gráfico 1) muestran el comportamiento de cada área de reforma. Las políticas más liberales –representadas en los diagramas por medianas más altas y menor dispersión– se dan en el comercio exterior (TRADE) y el sector financiero (FIN) latinoamericanos. Sin embargo, todas las áreas de reforma muestran medianas substancialmente más altas que en 1985, aunque la privatización de empresas públicas (PRIV) y la flexibilización laboral (LAB) en 1995 todavía exhibían niveles muy dispares entre los diferentes países.



tra de países y años. En consecuencia, cada índice puede moverse en un rango de valores de 0 a 1 de manera tal que mientras más cercano esté a 1, más neutral será la política económica del país. De esta forma, el SPI y sus cinco componentes tratan de ser medidas del nivel de políticas de libre mercado. Ver Lora (1997).

La confusión de medios con fines

La estabilización de precios como fin último de la política económica de corto plazo

Dada la inestabilidad de precios de los años ochenta y los fundamentos de la nueva estrategia de desarrollo, la política económica de corto plazo se orientó a estabilizar los precios de la economía. De acuerdo al paradigma vigente, dicha estabilización constituía la condición necesaria –que luego el fundamentalismo la convirtió en condición prácticamente suficiente- para lograr el desarrollo, a través de una adecuada asignación de recursos por medio de los mercados nacionales e internacionales. Lamentablemente, este énfasis en el control inflacionario produjo una confusión de medios con fines, puesto que la minimización de la inflación se convirtió en el objetivo prioritario e incluso excluyente de la política económica, postergando objetivos tales como crecimiento y generación de empleo, y muchas veces sacrificando estos últimos en función de la macro estabilización de precios. Por ejemplo, en el caso de la política monetaria, en toda América Latina se establecieron bancos centrales autónomos de los gobiernos centrales y orientados exclusivamente al control de la inflación.³ Sin embargo, no existe evidencia fuerte que relacione mayor independencia del banco central con mayores tasas de crecimiento. Por el contrario, bancos centrales dependientes de los gobiernos centrales y comprometidos con políticas de crecimiento jugaron un rol fundamental en el desarrollo de países como Japón y Corea. Más aún, la pérdida de gobernabilidad que produce un banco central totalmente autónomo del gobierno central –factor extremadamente importante en la realidad latinoamericana-, puede superar con creces, las supuestas ganancias de su mayor independencia. Un buen ejemplo de aquello es la descoordinación mostrada por el Banco Central y el Gobierno Central del Ecuador para enfrentar la crisis financiera y monetaria de 1999.

3 Hasta los años setenta, la misión fundamental de la Federal Reserve -FED-, el banco central de Estados Unidos, fue velar por la generación de empleo y crecimiento económico. Frente a las presiones inflacionarias vividas por la Guerra de Vietnam, y una vez superados los traumas de la Gran Depresión, es solamente a partir de los años setenta que se incluye como un segundo objetivo fundamental el velar por la estabilidad de precios.

Por otro lado, la prioridad de la estabilización de precios también significó en la práctica, el abandono de una política fiscal orientada a mantener el pleno empleo de los recursos en la economía. Más aún, la política fiscal se convirtió frecuentemente en pro-cíclica, es decir que, en lugar de atenuar, agrava los episodios de recesión y desempleo, debido a la búsqueda de altos superávits fiscales, independientemente de la situación del sector real de la economía, con lo que se controla demanda agregada, inflación, así como se *liberan* recursos para servir la deuda pública.⁴ Frecuentemente estas políticas fiscales se presentan como *disciplinadas y prudentes*, virtudes que inducen a pensar que solamente tienen beneficios, cuando, en realidad, representan altos costos en cuanto a crecimiento y empleo. Por ejemplo, para el caso del Ecuador, la OIT considera que liberando 400 millones de las cuentas fiscales, esto es, reduciendo el superávit primario -el resultado fiscal antes del servicio de la deuda- en alrededor de 1.5%, se podrían generar de 40000 a 50000 empleos por año (OIT, 2002:86).

Paradójicamente, estas políticas fiscales han sido impulsadas e incluso impuestas por el Fondo Monetario Internacional, organismo creado en 1944 bajo la influencia de las ideas keynesianas y cuyo objetivo era precisamente relajar la restricción financiera de los gobiernos nacionales para poder realizar una política anti-cíclica y mantener estabilizado el nivel de demanda agregada global.

Finalmente, estas políticas *hooverianas* -en referencia al Presidente Hoover, quien en los inicios de la gran depresión norteamericana de la década de los treinta, profundizó el problema con esta clase de políticas- puede agravar el problema fiscal en lugar de solucionarlo, ya que la contracción de la economía reduce ingresos fiscales, y, de esta forma, se generan déficit endógenos, situación que ocurrió en Argentina (Rubini 2003, Keifman 2004) y que aparentemente ya está ocurriendo en Ecuador.

4 De hecho, en toda América Latina se impusieron las llamadas leyes de *disciplina fiscal*. En Ecuador, dicha ley, llamada oficialmente “Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal”, establece un crecimiento máximo anual, en términos reales, del 3.5% del gasto público primario, independientemente de la situación de la economía y de las necesidades del país.

*Efectos de las políticas de corto plazo sobre la inversión
y el crecimiento de largo plazo*

Los efectos negativos de estas políticas contractivas no sólo son de corto plazo, sino que se mantienen en el tiempo. Por ejemplo, existe una asimetría entre la facilidad con que se pueden destruir empresas por equivocadas políticas, y la dificultad de crear nuevas empresas con las políticas acertadas. La propia estrategia de las empresas para enfrentar un entorno económico adverso puede llevar a impactos de largo plazo, como por ejemplo, cuando se sacrifica presupuesto para capacitación e investigación. Además, con destrucción de empresas y trabajadores desempleados es muy difícil que se produzcan dinámicas fundamentales para la competitividad como núcleos industriales y los procesos de *aprender-haciendo*. El resultado es entonces una menor productividad de los factores en el futuro, mayor incertidumbre como producto de la volatilidad del crecimiento, y, en consecuencia, menor inversión (Stiglitz, 1998).

¿Por qué persiste el dogma de la estabilización?

En realidad, aunque detener una alta inflación es necesario para el crecimiento, la minimización de la inflación no provee más crecimiento. Bruno y Easterly (1995) han estimado que inflaciones mayores al 40% afectan el crecimiento económico, mientras que por debajo de ese umbral, no existe evidencia de que una menor inflación esté correlacionada con mayor crecimiento. Independientemente de si el umbral estimado es el correcto, estos resultados verifican la hipótesis de la asimetría, en cuanto a los impactos de la inflación.

Por otro lado, para popularizar la obsesión del control inflacionario, se ha vendido mucho la idea de que se trata del peor impuesto para los pobres. Esto puede ser cierto, *siempre y cuando no haya las adecuadas compensaciones*. Sin embargo, si lo que se quiere es ayudar a los pobres, existen mecanismos más eficaces que políticas que destruyen el sector real de la economía y, finalmente, perjudican a esos mismos pobres que se dice defender. Para el caso ecuatoriano, León y Vos (2000) presentan evidencia de que la pobreza aumentó durante períodos de alta inflación y disminuyó durante el período

1991-1997 en que se redujo la inflación. Sin embargo, durante dicho período la inflación promedio del país fue 36% y, como los mismos autores señalan, la reducción de la pobreza obedeció a mejoras salariales que permitieron recuperar el ingreso real de los trabajadores.

Los verdaderos beneficiarios del dogma de la estabilización

En realidad, una inflación baja y adecuadamente anticipada, ni teórica ni empíricamente tiene grandes efectos sobre crecimiento o distribución, más aún si existen las adecuadas compensaciones, como por ejemplo, ajustes salariales. Entonces, ¿a qué o quiénes responden estas clases de política? Para contestar esta pregunta, es necesario señalar que existe solamente un costo proveniente de la inflación, que es prácticamente imposible de evitar, incluso si se tiene una inflación pequeña y anticipada: la pérdida de valor de los activos líquidos.⁵ De esta forma, es básicamente el sector financiero de la economía, tenedor de activos líquidos en grandes cantidades, el que se descapitaliza con la inflación, lo cual verifica nuevamente que la política económica aplicada en América Latina en las últimas décadas ha tenido como condición de partida, básicamente proteger al capital financiero, independientemente de los costos que esto cause en los demás agentes y en la economía en su conjunto.

Como parte del dogma de la estabilidad, encontramos la estigmatización a todo aquel que disiente con sus postulados simplistas, de tal forma que solamente existen dos categorías de economistas: o amantes de la estabilidad, y, en consecuencia, supuestamente disciplinados y prudentes, o populistas, difuso término que sirve para encasillar a todo aquel que no esté con el paradigma dominante. En realidad, cada vez existe más evidencia sobre las costosas consecuencias de estas políticas en cuanto a empleo y crecimiento.

Por ejemplo, CEPAL señala claramente que los desalentadores resultados económicos obtenidos en América Latina se deben a las “políticas de gestión macroeconómica, basadas en un concepto de estabilidad restringido al control de la inflación y del déficit público, en las que se ignoran las im-

5 Estrictamente hablando constituye un costo para los tenedores de activos líquidos, pero no una pérdida neta para la sociedad, pues en realidad representa una transferencia de recursos hacia la autoridad central, en lo que se conoce como el *impuesto inflacionario*.

portantes repercusiones para el sector real de la economía”. (CEPAL, 2002:46-47).

Finalmente, la versión más extrema del *dogma de la estabilidad*, es, sin duda, la dolarización ecuatoriana. Un tipo de cambio fijo irreversible, en una economía abierta, pequeña y de baja productividad, es claramente un disparate técnico, que seguramente algún día controlará la inflación, pero que terminará quebrando al sector real de la economía. Como acertadamente manifiesta Stiglitz, “la dolarización controla inflación... ¡y nada más!”.

Hacia una verdadera estabilidad económica

Alcances de la verdadera estabilidad

Los países latinoamericanos deben superar la simpleza del control de la inflación como sinónimo de estabilidad económica. El concepto de estabilidad en economía es mucho más amplio, e incorpora, al menos, la estabilidad del crecimiento y del empleo. Además, la verdadera estabilidad económica supone dos condiciones básicas: que la situación es deseable, y que la situación es sostenible. En realidad, la mayoría de *estabilizaciones* realizadas en Latinoamérica, no cumplen ninguna de estos dos requisitos, pues se basan en la disminución del crecimiento, destrucción de empleo y deterioro de las condiciones sociales. Además, frecuentemente, ni siquiera son sostenibles, entre otras cosas, porque las mismas reformas estructurales han dejado a las economías latinoamericanas, más vulnerables a factores externos.

En palabras de CEPAL, existe una “mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante los choques externos, que contrasta, además, con los menores y muy limitados instrumentos de que disponen para hacerles frente” (CEPAL 2002:91). Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, se ha promovido como éxito la política económica por la reducción de la inflación pese a que, además de lo insostenible de la dolarización, el sector no petrolero del país crece a un ritmo menor que el de la población, y a que la tasa de desempleo abierto, no obstante la inmensa emigración de los últimos años, es de dos dígitos.

Las nuevas fuentes de inestabilidad

La inestabilidad económica observada durante los años ochenta fue fruto, básicamente, de los desequilibrios causados en el sector externo y sector fiscal por la mala implementación de los procesos industrializadores, así como por el servicio de la deuda externa, este último exacerbado con la subida de las tasas de interés en 1982. Hoy, estas fuentes de inestabilidad, aunque siguen vigentes, han sido fuertemente atenuadas. Sin embargo, durante los noventa, han aparecido nuevas y graves fuentes de inestabilidad, las cuales se han traducido en recurrentes crisis monetarias y de balanza de pagos, y han afectado gravemente el crecimiento y la generación de empleo de la región. En la raíz de estos problemas se encuentra la estrategia de desarrollo seguida, y, fundamentalmente, la liberalización financiera y la alta movilidad internacional de capitales que ésta conlleva.

Solamente las transacciones cambiarias en el mundo alcanzan 1.2 billones de dólares *por día*, es decir, cerca de 40 veces la producción *anual* de un país como Ecuador. Ante esta realidad, simplemente parece imposible para países pequeños y en desarrollo tener -o al menos garantizar- estabilidad de precios, así como crecimiento o empleo, en un mundo de tan alta movilidad de capitales.

Uniones monetarias latinoamericanas y reducción de vulnerabilidad

De hecho, la alta movilidad de capitales es una de las características más criticada de la globalización económica neoliberal, precisamente por la pérdida de las políticas nacionales, así como por los grandes destrozos que la especulación financiera internacional ha causado en los países en desarrollo, crisis que frecuentemente no son consecuencia de acciones directas de los países que las sufren, sino que son producto de lo que hacen o dejan de hacer los demás países, y hasta del humor de los inversionistas internacionales.

Ante esta situación, básicamente existen dos caminos. Si son deseables políticas soberanas y objetivos nacionales, el primero es, obviamente, reducir la movilidad de capitales.⁶ Por esta razón, muchos economistas, desde

6 Es necesario resaltar el hecho de "si... son deseables", pues en los últimos años en Ecuador se ha impuesto el criterio de que mientras menos instrumentos y políticas se tengan, mejor. Aunque esta

hace ya varios años, vienen denunciando la necesidad de poner *arena en los ejes de la carreta* de la globalización, es decir, determinadas barreras -tales como el impuesto Tobin⁷- para disminuir la movilidad de capitales. Por supuesto, dada la orientación de la globalización neoliberal, donde el interés que predomina no es el de los países en desarrollo sino el del capital internacional, estas propuestas han sido largamente obviadas.

Un segundo -aunque de ninguna manera excluyente- camino es, entonces, la necesidad de conformar bloques económicos de mayor tamaño que, a diferencia de los procesos de integración intentados anteriormente en Latinoamérica -los cuales ponían énfasis en lo comercial-, se caractericen sobre todo por ser *uniones monetarias*, para así disminuir la vulnerabilidad de las economías nacionales frente a los embates del capital financiero especulativo. El tener una moneda común exige la coincidencia de los ciclos económicos, o, en su defecto, una alta movilidad laboral al interior de la unión monetaria, para que el ajuste a los episodios de desempleo o inflación se realice, sin mayores costos por medio del sector real de la economía y, básicamente, a través del mercado laboral. En otras palabras, la renuncia a las monedas nacionales dentro de verdaderas uniones monetarias, debe ser compensada con la movilidad laboral al interior de la región, lo cual exige cierto grado de integración política. De esta forma, los imperativos económicos y la necesidad de monedas y economías regionales, impondrán también en un futuro no muy lejano el surgimiento de nuevas unidades geopolíticas.

Conclusiones: hacia una nueva concepción y estrategia de desarrollo

No es correcto decir que Latinoamérica ha logrado la estabilización de las economías. A lo sumo, ha logrado contener la inflación. Una verdadera estabilización económica exige una política de corto plazo, tanto monetaria cuanto fiscal, que recupere nuevamente el objetivo de estabilizar el creci-

posición intelectual no resiste ningún análisis serio, una de sus consecuencias directas ha sido la dolarización oficial de la economía ecuatoriana.

7 James Tobin ganó el Premio Nóbel de Economía en 1981, y desde hace más de 20 años viene proponiendo la necesidad de establecer un impuesto a los flujos internacionales de capitales. El impuesto Tobin no solo tendría efectos en cuanto a disminuir la volatilidad de dichos flujos, sino que la recaudación generada podría servir para financiar proyectos de desarrollo.

miento y mantener el pleno empleo de la economía, situando la macro estabilización de precios como un medio para lograr objetivos deseables, y no como un fin en sí mismo. Sin embargo, también es imprescindible controlar las nuevas fuentes de inestabilidad económica, básicamente la movilidad de capitales, para lo cual, en el mediano y largo plazo será ineludible la conformación de bloques económicos de mayor tamaño que se caractericen sobre todo por ser uniones monetarias.

Es claro que todo esto implicaría cambiar la estrategia y noción del desarrollo, pues se trata de recuperar políticas económicas soberanas en función de verdaderos proyectos nacionales, e impedir que las economías y el bien común estén sujetos al arbitrio de la entelequia del mercado.

Bibliografía

- Bruno, Michael; William, Easterly. 1995. *Inflation Crisis and Long-Run Growth*. Documento de Trabajo Nro. 1517 del Banco Mundial. Washington D.C. - EEUU.
- CEPAL. 2002. *Globalización y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile.
- Correa, Rafael. 2004. *La vulnerabilidad de la economía ecuatoriana: hacia una mejor política económica para la generación de empleo, reducción de la pobreza y desigualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito - Ecuador.
- Keifman, Saúl. 2004. "Auge y derrumbe de la convertibilidad argentina: lecciones para el Ecuador". *Revista Iconos* No. 18, FLACSO. Quito - Ecuador.
- León, Mauricio y Rob Vos. 2000. *La pobreza urbana en el Ecuador 1988-1998: mitos y realidades*. Estudios e Informes del SIISE No. 2. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Lora, Eduardo. 1997. "Una década de reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo". *IDB Working Papers*, No. 348. Washington D.C.
- OIT. 2002. *Ecuador. Empleo y protección social en Ecuador: propuestas de la OIT*. Segunda Edición. Quito: OIT.

- Rubini, Héctor. 2003. *Evaluación del plan de convertibilidad de la República Argentina (1991-2002)*. Ponencia presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito. Febrero.
- Stiglitz, Joseph. 1998. *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post Washington Consensus*. WIDER Annual Lectures #2. <http://www.wider.unu.edu/publications/publications.htm> WIDER, Helsinki-Finlandia.
- Tobin, James. 1998. *Can National Currencies Survive?* Paper prepared for the Annual World Bank. Conference Development Economics. Washington, D.C.
- Williamson, John. 1990. "What Does Washington Mean by Policy Reform?" En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* J. Williamson, editor. Institute for International Economics. Washington, DC.

El desarrollo sostenible de la Cuenca Amazónica, ¿Cómo aplicamos la economía de biodiversidad?

Joseph Henry Vogel*

El desarrollo sostenible de la cuenca amazónica es, simultáneamente, una esperanza y una visión que se presta a un análisis económico. Una multitud de especialidades existe dentro del marco teórico de la economía y ninguna es más pertinente que *la economía de la biodiversidad*. La mayoría de los economistas, no solamente van a dar la bienvenida a la aplicación de dicha especialidad a la cuenca amazónica, sino que también van a insistir en ella para tener una política pública de desarrollo sostenible. En contraste, los científicos de las ciencias naturales no mostrarán el mismo entusiasmo, y aún podrán menospreciar las ecuaciones, los gráficos, y las estadísticas de *la economía de la biodiversidad*, como tejemanejes para justificar las gestiones fundamentadas en algunos intereses creados. Yo, por ser uno de los pocos economistas que se especializa en la biodiversidad, creo que el desarrollo sostenible de la cuenca amazónica dependerá del escepticismo de los científicos naturales.

El objetivo de esta monografía consiste en hacer posible que los escépticos puedan distinguir las diferencias que existen entre las dos escuelas del pensamiento que se encuentran bajo la rúbrica de la *economía de la biodiversidad*. Una se identifica con los criterios seguros mínimos (CSM) y solo busca los instrumentos que fortalecerían los límites sobre la conversión de hábitats. La otra se identifica con el análisis de costo-beneficio (ACB) y que audazmente pretende racionalizar la conversión de hábitat, según un valor estimado de la biodiversidad. Voy a probar que la aplicación de CSM posi-

* Ph.D. Catedrático Asociado Departamento de Economía. Universidad de Puerto Rico. josephvogel@usa.net

bilita un desarrollo sostenible de la cuenca amazónica mientras que el aprovechamiento de ACB es nada menos que una estratagema de extinciones programadas.

Los debates de CSM versus ACB pueden perdurar por generaciones. Por tanto, explicaré como un cártel de biodiversidad puede potenciar CSM y ser defendido con la misma lógica que justifica los derechos de propiedad monopólicos. A pesar de dicho planteamiento, me toca resaltar que no nos debemos ilusionar con la posibilidad de que cualquier directriz económica pueda salvar la cuenca amazónica, de una vez para siempre. Las herramientas del marco teórico económico también tienen sus límites y la historia de la ciencia sugiere una analogía. Como sucedió con las leyes pre-Einstéinicas de la conservación que pasaron de moda con el descubrimiento del decaimiento radioactivo y que abrió el campo teórico para un nuevo paradigma en la física, la economía también se está colapsando en el área de biodiversidad. Lo mejor que pueden ofrecer los economistas de la biodiversidad, hasta que llegue un desplazamiento del paradigma en vigencia son unas directrices sólidas que luego se podrán integrar dentro del debate más general sobre la ética y los límites biofísico.

El primer paso hacia la sabiduría versus sesgos implícitos en las definiciones

E.O. Wilson (1998: 4) comienza un número de sus obras haciendo hincapié sobre la importancia de la clasificación. “El primer paso hacia la sabiduría, como dicen los chinos, es llamar las cosas por su nombre.” Toda vez que eso se aplique a ACB, los economistas que defienden dicho acercamiento estarán de acuerdo. Por ejemplo, en “Environmental Economics: An Elementary Introduction, R.” (Economía Ambiental: Principios Básicos), los autores Kerry Turner et al. (1993) asignan un capítulo corto al tema “Conserving Biological Diversity” (Conservación de la Diversidad Biológica) y enseñan al estudiante, entre otras cosas: “Muy a menudo falta un mercado para los beneficios locales de la biodiversidad. Eso es especialmente verdadero para valores de uso no directos como la protección de cuencas hidráulicas. Afirmamos que constituyen **bienes públicos locales**. Otros beneficios de la biodiversidad son globales por naturaleza, haciendo difícil así que países se

apropien de los beneficios. Afirmamos que tales características constituyen **bienes públicos globales.**” (negritas en original, 298)

Los vocablos en negritas pueden aparecer ambiguos para la gente sin formación en economía. Para los economistas no lo son y aparecerán en el glosario de cualquier libro de texto. Por ejemplo, Mansfield (1986: A61) nos dice que la clasificación de un *bien público* significa “mercancías y servicios que puedan ser consumidos por más de una persona sin disminuir el monto de los mismos, que otras personas puedan consumir”. Generalmente, dichas definiciones son seguidas con su consecuencia lógica “Con frecuencia no existe una manera de prevenir que los ciudadanos los consuman, no importa si han pagado o no.” Así, la clasificación económica de la biodiversidad como un *bien público* tiene implícito un sesgo para poder dilucidar las causas del problema de la extinción masiva: “...la economía ambiental arroja mucha luz sobre el por qué la biodiversidad desaparece. Las razones principales yacen en la naturaleza de bien público de la biodiversidad y las distorsiones económicas del mercado” (Turner et al, 1993: 298).

Desde la causa y efecto implícitos en la definición de *bien público*, el economista puede dirigirse en seguida a la cuestión que sugiere el ACB: ¿Cuánta biodiversidad debemos proteger? Debido al presentimiento de escepticismo por parte de los científicos naturales, el economista intentará persuadir su audiencia no solamente con el lenguaje de la ciencia, sino también con los símbolos de su validación cultural. Nada persuade con tanta facilidad como una u otra cita de un premio Nobel y el defensor de ACB puede acogerse a “The Pure Theory of Public Expenditure,” (La teoría pura de gasto público) de Paul Samuelson, que establece el problema genérico de la determinación del nivel óptimo de bienes públicos. Dicho artículo fue citado en el discurso de Samuelson al recibir el Premio Nobel de Economía. Para ver claramente cómo el planteamiento de Samuelson sustenta el acercamiento de ACB a la biodiversidad, uno tiene que manejar algo de matemáticas y de la terminología económica. Intentaré minimizar las dos, en consideración de todos aquellos para los que las matemáticas no son su don y la terminología económica parece nada más que una serie de consignas. No obstante, el lector tendrá que corresponder y evidenciar paciencia, haciendo caso del consejo de Paul Krugman (1996: 81), profesor de economía de la Universidad de Princeton y editorialista del *The New York Times*: “no importa qué bien explicado esté, el análisis económico serio es a menudo in-

trínsecamente difícil.” La compensación del desempeño puede asombrar a cualquiera. Con una pizca de paciencia, al leer detenidamente los próximos párrafos, el lector puede entender cómo la aplicación de ACB no genera una economía de biodiversidad sino una economía de extinción.

Para determinar la provisión óptima de la biodiversidad en ACB, uno quiere encontrar la cantidad óptima de reservas naturales suficientes para permitir la evolución continua de las especies que generan los beneficios. La condición de Samuelson para la combinación óptima de reservas sostenibles (r) versus la próxima alternativa más rentable, dígase, madera (t) mediante tala rasa se puede expresar como sigue:

$$\sum_{i=1}^n \text{TMS}_{rti} = \text{TMT}_{rt} \quad \text{Ecuación (1)}$$

donde

$$\text{TMS}_{rti} = \text{UM}_r / \text{UM}_t$$

$$\text{TMT}_{rt} = \text{CM}_r / \text{CM}_t$$

La letra griega mayúscula, sigma (Σ), indica la sumatoria de n personas contando desde el primer individuo, $i=1$. La TMS_{rt} es la tasa marginal de sustitución de las reservas por madera, que es igual a la proporción de la utilidad marginal de las reservas sobre la utilidad marginal de la madera. La TMT_{rt} es la tasa marginal de transformación de reservas por madera, y es igual a la proporción del costo marginal para proveer una unidad más de reserva CM_r sobre una unidad más de madera, CM_t .

En un español bueno y claro, la condición puede responder a la pregunta, ¿cuántas hectáreas de reserva uno estaría dispuesto a sustituir para sacrificar tanta cantidad de madera? En una sociedad competitiva, las reservas deberían expandirse o contraerse hasta que el valor de la sumatoria de las tasas marginales de sustitución de las reservas por madera entre todos los individuos decrezca y se iguale a la tasa marginal de transformación de las reservas por madera. Este resultado es más fácilmente comprensible cuando las tasas marginales de sustitución y las tasas marginales de transformación se expresan en términos de precios. Por lo tanto, la tasa marginal de sustitución se convierte en la disposición a pagar de todos los individuos, y la ta-

sa marginal de transformación se convierte en el costo de provisión de la reserva, ambos en términos de unidades monetarias. Así, la decisión de expandir las reservas o contraerlas variará, toda vez que la disposición agregada de pagar sea más o menos que el costo de la reserva.

Se puede descomponer el grupo de disposición al pago del lado izquierdo (LIZ) de la ecuación, en actividades individuales sostenibles que pueden ser generadas por la reserva en forma de: donaciones, ecoturismo, cuota a usuarios por aprovechamiento de agua, prevención de la erosión del suelo, fijación de carbono, extracción de productos no madereros, agricultura sostenible y bioprospección. Así como la existencia de la reserva generaría estas externalidades positivas, mientras que la deforestación de la zona generaría externalidades negativas. Ahora, la inclusión del valor negativo de las externalidades expresado en términos monetarios en el LIZ, o en el lado derecho (LDE) de la ecuación, es en gran medida una cuestión de distribución de los derechos de propiedad. Por ejemplo, ¿tiene la gente río abajo derecho de tener agua limpia y a la pesca endémica en ríos profundos? considerando el hecho de que, río arriba se genera sedimentación y se extinguen los peces. Si la respuesta es afirmativa, entonces las operaciones madereras existentes no son óptimas considerando que la TMT debería ser menor mientras se utilizan más recursos (el valor de la sedimentación) para crear madera (el CMt del denominador incrementa) y por lo tanto, la TMT se reduce, y el $LIZ > LDE$. El consejo económico sería incrementar el número de reservas, hasta que la utilidad marginal decreciente sea establecida como reservas, y el LIZ decline para igualarse al LDE o, concomitantemente, hasta que las rentas decrecientes y los costos crecientes sean establecidos como la creación de reservas, dándose un aumento en el LDE, y así la igualdad se restablezca.

Entonces, la pregunta “¿Cuánta biodiversidad debemos proteger?” significa que los economistas tienen que medir todos los valores contenidos en los LIZ y LDE de la Ecuación (1). Otra vez, Turner et al (1993:113) son representativos de muchos defensores de ACB al desglosar el LIZ en tres categorías, diciendo al economista en ciernes “*Entonces, el valor económico total [VET] constituye el valor del uso evidente más el valor de opción más el valor de existencia.*” (las cursivas son del autor). Las actividades sostenibles como el ecoturismo, etc., serían el *uso evidente* y la posibilidad de consumo futuro de los mismos, se clasificaría como el *valor de opción*. Sin embargo, el último vocablo en la cita arriba presenta un enigma para el cálculo ACB y

vuelvo a mi analogía anterior de cómo las leyes de conservación en la física colapsaron frente a la observación de decaimiento radioactivo y en fin, abrieron el campo para la teoría de la relatividad einsteiniana. El *valor de existencia* no se puede explicar fácilmente, mucho menos monetarizar, y por eso, se olvida o se marginaliza cuando vuelve al llevar a cabo los estudios de VET. Sin embargo, existen definiciones precisas en la literatura y Alan Randall (1988: 219) ofreció una de las primeras. “Los valores válidos de la existencia... puede surgir de la preferencia humana por el esquema correcto de las cosas. Si existe gente que deriva satisfacción solo por saber que algún ecosistema existe en un estado poco perturbado, el valor resultante de su existencia es tan verdadero como cualquier otro valor económico”.

Dicha definición de *valor de existencia* presenta un problema profundo para ACB. La razón yace en la naturaleza intertemporal de los beneficios y costos. La técnica matemática para comparar valores que fluyen a través del tiempo se llama *descuento de rentas futuras*, que quiere decir que uno divide el beneficio o el costo en cualquier año futuro por el interés compuesto que corresponde a dicho año (p.ej., un beneficio de \$1 el próximo año a una tasa de interés de 4% vale aproximadamente 96 centavos hoy ya que podría haber invertido 96 centavos hoy y tener un dólar el próximo año). Las consecuencias de descontar rentas futuras de biodiversidad no se le escapan a Randall (1988, 220): “El colapso inevitable de los sistemas de vida del planeta, por descontar la rentas futuras con las tasas típicas, a partir de varios siglos, pueden ser justificados por beneficios económicos irrisorios en el futuro próximo.” La aseveración, a pesar de su verdad, es curiosa ya que contradice la definición de valor de existencia ofrecida por el mismo Randall. Salvo el caso de esquizofrénicos, la persona quien “deriva satisfacción solo por saber que algún ecosistema existe” rechazaría el procedimiento de descontar rentas futuras como algo ajeno del “esquema correcto de las cosas”. Pues, si la economía se presenta como “la lógica de la elección”, entonces los economistas no pueden tolerar ningún criterio de decisión de política como VET, que cuenta con un tipo de valor que contradice la metodología del mismo.

¡Ojalá descontar las rentas futuras fuese el único problema para un acercamiento ACB a la biodiversidad! En otras publicaciones, (Vogel, 1997, 1999), ha explicado por qué el acercamiento ortodoxo es desesperanzadamente equivocado en términos teóricos y en términos prácticos, otros han documentado los trucos que se han montado para llevarlo a cabo en cues-

tiones ambientales (véase, por ejemplo, Ackerman and Heinzerling, 2004). Con respecto a la biodiversidad, las objeciones medulares son:

Téóricas:

- La irreversibilidad de la extinción.
- La inestabilidad de las preferencias humanas a través de las generaciones.
- Las preferencias a largo plazo para la preservación en las diferentes etapas de desarrollo (subestima las TMS).

Prácticas:

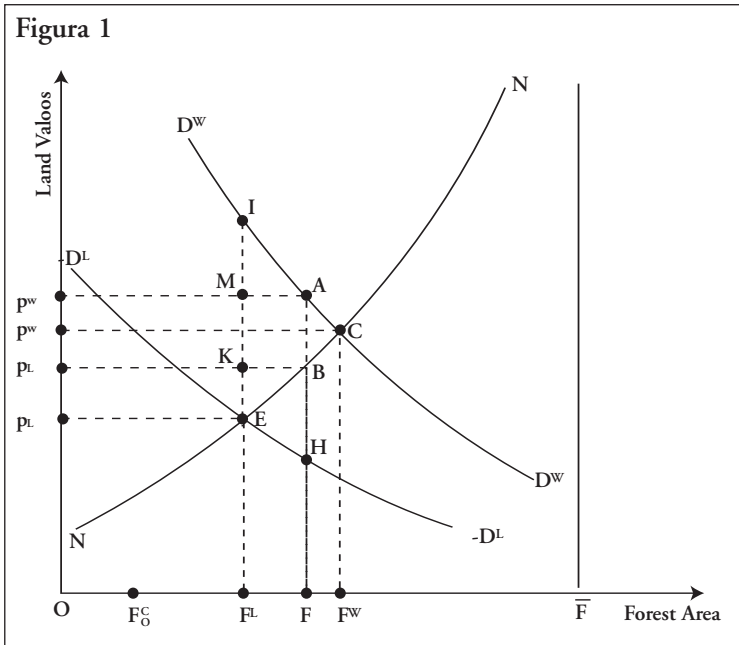
- La macrocomplejidad (la falta de identificación de especies claves así como una clasificación exhaustiva y la enumeración de especies existentes).
- La microcomplejidad de cada especie en dichos hábitats (los miles de millones de secuencias nucleótidos en cualquier individuo de cualquier especie en peligro de extinción).
- La inmensidad de la escala de la actual crisis de extinción en masa.
- Lo difuso de las externalidades negativas resultante de la destrucción de hábitats
- El aprovechamineto descarado por parte de los beneficiarios (*free riding*) de las externalidades positivas de la conservación de hábitats.

A pesar de dichas objeciones, la aplicación de ACB sigue sobreviviendo y aún floreciendo en la literatura económica (Landell-Mills;Porras, 2002). ¿Cómo puede ser esto posible? Supongo que la respuesta está en una actualización cínica y de medidas que corresponden a la cita más famosa de Adam Smith: “No es por la honestidad del economista que esperamos ACB sino es porque ellos buscan su propio interés”. Existe mucho provecho en los costos de transacción de dichos cálculos. En vez de entrar en debate con los críticos sobre las objeciones teóricas y prácticas, muchos defensores de ACB simplemente se cambian de camiseta, diciendo que se necesita un número para persuadir a aquellos en el poder. Aun Robert Costanza, el editor principal de *The Journal of the International Society for Ecological Economics*

(La revista de la Sociedad Internacional para Economía Ecológica) ha ofrecido un valor de todo: \$33.3 trillones en caso de que usted no sepa (Costanza et al, 1997). ¡Ojalá dicha *realpolitik* apenas fuese solo un despilfarro de dinero! Desafortunadamente, existen tremendos costos de oportunidad de ACB para la biodiversidad y David Ehrenfeld (1988: 216) fue el primero en percibirlos, al principio en el debate de ACB versus CMS: “No me queda ninguna duda que cuando acabemos de valorizar la diversidad biológica, nos daremos cuenta de que nos queda poca diversidad biológica.”

Para que el lector no piense que estoy edificando un coloso de barro que se puede derrumbar fácilmente, le sugiero que él o ella entre en el sitio de web del Banco Interamericano de Desarrollo y navegue hasta encontrar las monografías en las páginas verdes. Una de ellas es sumamente iluminante puesto que su autor, Ramón López (1996: 2), está totalmente convencido de la legitimidad de ACB y no se muerde la lengua al abordar las implicaciones que llevan éstas consigo mismas: “Existe un grado óptimo de deforestación, desde el punto de vista de los países individuales, los cuales, reconociendo el *stock* grande de bosques en muchos lugares tropicales de Sud América que está probablemente muy lejos de rebasarse.” López aún nos ofrece un gráfico el cual reproduzco a continuación; vale la pena que todos los lectores presten atención concentrada, más aún para aquellos que lucharon con las sutilezas de la explicación anterior del análisis samuelsoniano de bienes públicos.

En el eje de ordenada de la Figura 1 está el precio y en la abscisa, el área forestal. En cualquier momento, la copa boscosa es fija y por eso, se representa con la línea vertical a la extrema derecha, que cruza la abscisa en el punto F (barra). La curva con pendiente negativa $D^L D^L$ se refiere a la demanda local para los usos sostenibles de la biodiversidad, mientras que la tabla $D^W D^W$ es la suma de esa demanda local con la internacional. La curva con pendiente positiva NN se refiere a los costos de oportunidad de actividades que resultarían en la pérdida de copa boscosa (sean tala, ganadería, exploración, etc.) Donde $D^W D^W$ cruza NN ¡*voilà!* los cielos abren y aparece el punto emocionante para todos los defensores de ACB—equilibrio—punto C. F^W es la provisión supuestamente óptima del bien público internacional. Al extender esta misma lógica un poco más allá, podemos restar F^W de F (barra) y así calcular *el monto óptimo de deforestación*, el cual significa *un monto óptimo de extinción* por la relación de área-especie en la biogeografía



La presentación gráfica de Figura (1) es una retórica muy poderosa ya que oculta todas las objeciones teóricas y prácticas ya discutidas con respecto a la Ecuación (1). Si dicha afirmación parece una reprimenda dura contra López, de veras no lo es. En la misma monografía, López ofrece un montón de recomendaciones sanas para disminuir la deforestación y argumenta persuasivamente para su adopción. Cualquier país que sigue el consejo de López detendrá la velocidad de deforestación a corto plazo. El problema vendrá al largo plazo. La Figura (1) como la Ecuación (1) programará una extinción en gradas y el ACB es seductor precisamente porque genera algunas recomendaciones responsables dentro de un marco completamente irresponsable.

La alternativa a ACB son los Criterios Mínimos Seguros (SMS), que los científicos naturales reconocerán más fácilmente bajo el rubro de *límites*. Existe una evidencia empírica que respalda la conveniencia de los límites existentes y se encuentra al nivel nacional. Costa Rica es un país que gestionaba la cuestión ambiental *como si* hubiese adoptado CMS desde hace treinta años. A pesar de una pobreza generalizada (\$1,000/cápita-año) en los

años 70, el gobierno costarricense abarcó un límite físico en donde el 25% de su territorio sería protegido contra la deforestación. Gobiernos sucesivos en este país han desarrollado una economía dentro de este límite, y el turismo es hoy en día la categoría de exportación más grande. Puesto que los bosques de Costa Rica son legalmente protegidos dentro de sus parques, no existe ningún criterio de decisión que cuente con calcular las rentas futuras descontadas de los aspectos de bien público de la biodiversidad.

Sin embargo, los límites no son irreversibles y los defensores de ACB siempre emergen en el horizonte, sin duda auspiciados por los intereses creados. El doctor Rodrigo Gámez (2003:3), director del Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica, parece intuir la amenaza de los economistas, cuando asevera que “Se espera por la sociedad una conciencia elevada de los diferentes valores de la biodiversidad, como un conjunto para realizar la conservación ...en caso contrario, esas áreas designadas a la conservación de biodiversidad corren el riesgo de ser convertidas a otras formas de utilización, no compatibles con la conservación”.

Directrices costo-efectivas para realizar CMS

Hacer lo que hizo Costa Rica hace treinta años, probablemente no es políticamente posible hoy en la cuenca amazónica. La presión de explotar la frontera para generar ingresos parece demasiado fuerte. Por lo tanto, los CMS solo serán políticamente posibles, si los gobiernos pueden generar ingresos alternativos, que derivan de los usos sostenibles de la biodiversidad. En el lenguaje de las ciencias económicas, los gobiernos tienen que internalizar los beneficios y los costos de la Ecuación (1) apenas con el fin de crear partes interesadas en defender y promover dichos límites.

En mis trabajos, a través de los últimos diez años, me he enfocado en una de dichas oportunidades: el cobro de rentas económicas por el acceso a los recursos genéticos. La posibilidad de regalías por el acceso surgió con la ratificación del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) en 1993 (Glowka et al, 1994). Infelizmente, tan pronto como la tinta se secó en las firmas del tratado, muchos economistas pretendían desengañar al público de cualquier esperanza que la pluviselva podría generar regalías significantes. El estudio más conocido de tipo ACB corresponde a Simpson et al.

(1994) quienes midieron el impacto de una especie marginal sobre la probabilidad de un descubrimiento farmacéutico, y luego determinaron la existencia de dicha especie por la ecuación de área-especie de biogeografía. La conclusión de Simpson hizo que el público reflexionase sobre la redundancia de los recursos genéticos, la cual los transforma en algo casi sin valor. Igual que con mucha teoría económica, la lógica del modelo de Simpson es impecable, en cuanto uno acepta las suposiciones. ¿Y si no las acepta? Dichas suposiciones se han hecho problemáticas tanto del lado de la demanda como el de la oferta. En el lado de la demanda, Rausser y Small (2001:173) publicaron otro modelo riguroso, y unas frases de su resumen deberían dar qué pensar a todos los defensores del acercamiento ACB: “Resultados numéricos sugieren que las rentas de la información de bioprospección pueden, en algunos casos, ser suficientes para financiar un nivel significativo de conservación de biodiversidad”. Estas conclusiones se ponen en oposición a las conclusiones avanzadas en un análisis anterior de Simpson, et al (1996) quienes defendían que la bioprospección no aportaba ninguna esperanza como una fuente significativa de financiamiento para la conservación.

Yo agregaría otra crítica del modelo de Simpson et al (1996) desde el lado de la oferta. Aceptan la ecuación área-especie aunque primero: dicha relación no considere fronteras políticas y segundo, se construye sobre experimentos en el campo, que comenzaron desde hace cincuenta años en los cayos del sur de Florida y en la Amazonía brasileña. La objeción primera implica que la competencia entre los países soberanos resultará en una guerra de precios que socavará la factibilidad financiera de conservar los hábitats críticos mínimos que solapan fronteras, mientras que la segunda objeción implica que las variables no medidas en la extinción de especies en islas biogeográficas pueden extirpar la biodiversidad, a través del tiempo evolucionario, es decir, miles de años, pueden llegar a ser de origen artificial (por ejemplo, programas de colonización bajo el nombre poco apropiado de reforma agraria) o natural (por ejemplo, el fenómeno El Niño) o cualquier mezcla de orígenes artificiales y naturales (por ejemplo, calentamiento global).

Ya hace casi diez años desde que las primeras salvas fueron tiradas en las refriegas sobre el valor de bioprospección, y solo veo un empate entre los economistas de biodiversidad. Para los gestores encargados del desarrollo sostenible de la cuenca amazónica y confundidos por las peleas entre los

economistas, ¿cómo deben de proceder? Al recordar la sabiduría china de la que E.O. Wilson es tan aficionado, vale la pena retroceder y llamar las cosas por su nombre. Si uno define la biodiversidad como información natural (Vogel 1992, 1994), surgen implicaciones para CMS.

La biodiversidad, entendida como información, no es ninguna metáfora: se puede declarar que la secuencia de pirimidinas y purinas de ADN es literalmente información a la luz de la ecuación Shannon-Weaver de la teoría de información, o de la ecuación Boltzmann de la termodinámica. Por ver la biodiversidad como información, los economistas pueden comprender cómo la competencia del mercado tirará el precio abajo, hasta que iguale el costo marginal, el cual sería mucho menos que los costos de oportunidad medios para mantener los hábitats críticos mínimos.

Para recuperar los costos fijos de la innovación, la *economía de la información* justifica derechos de propiedad intelectual monopólicos. Visto que la información natural está esparcida a través de especies y las especies a través de fronteras internacionales, no es posible un monopolio para recuperar los costos de oportunidad, al igual que lo disfruta la información artificial. Lo que se necesita es un oligopolio sobre la información natural o, en buen y claro español, un cártel de biodiversidad que fije la regalía a un nivel significativo. En varias obras, he promovido una regalía de 15%. (Vogel 1992, 1994, 1995, 1997, 2000). Sin dicho cártel, la microeconomía de información implica que las regalías serán insignificantemente diferente de 0. De hecho, lo que observamos generalmente en los contratos de bioprospección, son regalías de 0.5% (la mitad de uno por ciento).

Increíblemente, el debate entre los gestores sobre las regalías nunca ha sido expresado en el lenguaje de economía que acabo de elaborar. Desde la negociación del Convenio de Diversidad Biológica, a finales de los años 80, hasta la reciente séptima Conferencia de las Partes del Convenio el año pasado, el debate ha sido limitado al lenguaje de derecho. En dicho medio de comunicación, se puede decir que la patente sólo compensa aquellos que crean información que es verdaderamente “novedosa, no evidente, y útil” y por analogía, sólo debemos compensar a la información natural que satisfaga los mismos criterios. Entonces, para alcanzar la protección de una patente, no sería suficiente que los metabolitos o genes que han resuelto el problema ambiental de la supervivencia en su nicho y así, son *útiles* y no *obvios*, pero también tienen que ser *novedosos*, algo que es claramente imposible, ya

que la evolución implica que cada cosa viva ha estado evolucionando tanto tiempo como cualquier otra cosa viva.

El criterio *novedoso* solo tiene sentido si se intepreta como la *falta* de difusión de información, o sea, el endemismo. Pensando así, las especies endémicas calificarían como información novedosa, y merecerían compensación significativa; las especies pandémicas no son novedosas al igual que el conocimiento público, el acceso a ellos debe ser gratuito. De hecho, esta es la analogía tácita que ha surgido en la negociación de casi todos los Acuerdos de Transferencia de Materia (ATM), en los cuales una regalía irrisoria aplica a las pandémicas, y otra, mucho más alta, a las endémicas.

Se puede rehusar la analogía de un esquema de regalías de dos pisos para señalar dónde la analogía entre la información artificial y natural ha sobrepasado sus propios límites, y ya no sirve. El CD (información artificial) guardado en mi estante no depende para su existencia en cualquier otro CD. En contraste, las especies (información natural) en mi jardín dependen para su existencia sobre otras especies. Si no se compensan, igualmente, las especies pandémicas que comparten el nicho con las endémicas, esas estarán en peligro de extinción. Este resultado no es totalmente esperado y la economía obtusa de gravámenes puede dilucidar la causación.

En la especialidad conocida como finanzas públicas, una regalía se puede entender como un impuesto *ad valorem*. Según las finanzas públicas, todos los impuestos *ad valorem* distorsionan la toma de decisiones. La distorsión puede ser cuantificada como una pérdida irre recuperable, que se conoce en la literatura de habla inglesa como *excess burden*. El vocablo no es intuitivo y se puede profundizar su comprensión por un medio de repaso gráfico del argumento (Rosen, 1992). No obstante, la mayoría de los lectores podrá deducir su significado, a través de algunos ejemplos sencillos: si un gobierno grava el consumo para financiar sus gastos, entonces habrá menos consumo que le convenga a la sociedad; sin embargo, si el gobierno grava ingresos, entonces habrá más ocio que le convenga a la sociedad. El grado de pérdida irre recuperable dependerá del grado de disposición de renunciar consumo por ahorros, o ingresos por ocio. Lo que significa todo esto es que se debe medir las pérdidas irre recuperables, antes de concretizar un instrumento de gravámen.

La aplicación del concepto de pérdida irre recuperable al esquema de regalías de dos pisos genera algunos resultados interesantes. Imaginemos un

contrato en que una regalía es fijada a 15% sobre endémicas y 0.5% sobre las pandémicas. Tal instrumento de gravámen distorsionaría la decisión económica de investigación y desarrollo (I y D) en el laboratorio biotecnológico *pro* las pandémicas. Una pérdida irrecuperable existiría para las endémicas, de un orden de magnitud mayor que para las pandémicas. Ahora, supongamos que gravamos igualmente el uso de las endémicas y las pandémicas. Aunque esto puede disminuir la pérdida irrecuperable sobre endémicas que yace en el tratamiento diferenciado de endémicas y pandémicas, no va a eliminar todas las pérdidas irrecuperables. Los campos de química sintética y combinatorial aparecerán más atractivos en los criterios de decisión sobre inversión de I y D que la química natural de pandémicas.

¿Cuál es la solución? Existe una en la literatura de finanza pública y la industria que va a detestarla *verdaderamente*: un impuesto de cuantía única. Por medio de estos gravámenes fijos, el gobierno puede recaudar el monto de fondos programados para la conservación sin distorsionar la decisión de cómo la industria va a invertir en I y D, sean de química sintética, combinatorial, o de productos naturales. Toda vez que la industria química pueda entrar y salir de los modos de investigación, un impuesto de cuantía única también puede ser justificado por el argumento de que todas las empresas disfrutan de un valor de opción para los recursos genéticos, en cualquier faena futura en I y D de químicos de productos naturales.

La reciente historia de políticas neoliberales no augura un impuesto de cuantía única. Los politólogos identifican el gravámen de capacitación de Margaret Thatcher, un tipo de impuesto de cuantía única, como razón por la cual ella cayó de popularidad, y su sucesor, John Major, tuvo que derrocarlo en 1991. La lección que nos da el gravámen de capacitación en Inglaterra, es que la industria química se enfurecerá, si tiene que pagar fondos significativos, y no importa si usa o no la biodiversidad - *parece* tan injusto, tan loco, ¡tan radical! A pesar de cómo unos han interpretado mi *Genes for Sale* (Genes en Venta) (Vogel, 1994), creo que un impuesto de cuantía única y subsidio masivo serían convenientes...dada una condición...el dinero recaudado iría a los actores que toman la decisión para deforestar o conservar. Infelizmente, eso sería una suposición más irreal que cualquiera hecha por Simpson et al.

Como se ve en las listas de corrupción por Transparency International, muchos de los países más biodiversos ocupan el rango de los diez más ba-

jos, es decir, son los menos transparentes (www.transparency.de/documents/cpi/index.html). Es demasiado probable que las cuantías recaudadas fueran disipadas de repente en la burocracia. El esquema de regalía que planteé en *Genes for Sale* (Vogel, 1994) y luego elaborado en detalle en *El cártel de la biodiversidad* (Vogel 2000) remitiría una regalía de 15% sobre ventas netas a los agentes que protegen los recursos genéticos, a través de la vida de la patente, y dividida proporcionalmente, con base en el hábitat de cada especie. Aunque la regalía fuera la misma para pandémicas y endémicas, los incentivos serían mayores para las endémicas, por la razón sencilla que existe menos hábitat y así menos titulares para dividir el monto. En otras palabras, los incentivos serían más orientados a conservar las endémicas, las cuales son las más amenazadas. Si ocurriese que el hábitat de la endémica disminuyere, entonces, el porcentaje del reclamo del titular también disminuiría, creando así un incentivo de prevenir cualquier disminución adicional.

La fijación de un precio, y el montaje de un mecanismo para repartir las rentas, constituyen los fundamentos de un cártel. El problema de cárteles es que cada miembro tiene un incentivo para hacer una trampa y vender clandestinamente más barato que el precio acordado por todos. Así se desintegran los cárteles. Precisamente porque eso es verdad, el cártel propuesto de biodiversidad sería *de jure* por medio de un Protocolo Especial del CDB. A mis críticos, dentro de la profesión económica quienes acusarán dicho planteamiento de *pérdidas irrecuperables*, confieso ser culpable, culpable, culpable. Mi única defensa viene de la interpretación de darwinismo por el recién fallecido Stephen J. Gould: no vivimos en un mundo panglosiano de ideales imaginarios, existe un conjunto de directrices que se presentan. El cobro de una regalía fija sobre los recursos genéticos y su repartición proporcional al hábitat en común, parece la mejor solución que solo significa que es la menos mala.

Cualquier discusión de regalías de 15% implica un dineral y la industria biotecnológica está más interesada en discutir regalitos, que caen bajo el rubro de *beneficios no monetarios* en “Las Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Distribución Justa y Equitativa de los Beneficios Provenientes de su Utilización”.

Así es el argumento de beneficios no monetarios: “la contribución primaria (de bioprospección) para los países biodiversos, consiste en que seguirá siendo el desarrollo y la capacitación científica y tecnológica... ..(las cuales son) la columna vertebral de la biodiversidad en los acuerdos de biopros-

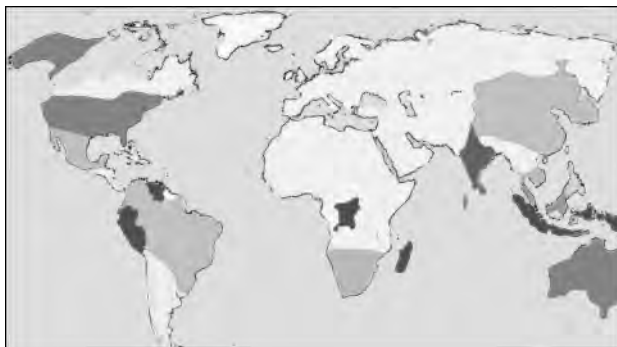
pección ...” (Laird and ten Kate, 2002:168-169). Además de ser una cortina de humo, el concepto de “desarrollo y capacitación científica y tecnológica” ignora los costos de oportunidad de los individuos involucrados en el empeño de bioprospección - implicando que estarían recogiendo café en la montaña, si no fuese por el acuerdo de bioprospección - y a la vez, fomenta un drenaje de cerebros dentro del mismo Sur. En vez de llevar a cabo una tecnología apropiada que agregaría valor a industrias intensivas de mano de obra en la periferia, los científicos nacionales estarán siendo absorbidos en una cadena internacional de oferta donde todos los excedentes se quedarán en el centro.

Aún más inquietante es el hecho que los *beneficios no monetarios* son tierras aptas para comportamiento de búsqueda de rentas, o sea, la corrupción blanda, cada vez que una transnacional puede identificar a un profesor de química natural, industrial, sin embargo empobrecido, que esté dispuesto a hacer el cabildeo frente de su Ministerio de Ambiente, para conseguir el necesario *consentimiento previamente informado*, para celebrar un ATM. A cambio del acceso, el país biodiverso recibirá equipos de laboratorio desactualizados del Norte, para el profesor, quien luego alimentará químicos aislados en la cadena de producción hacia el Norte. ¡Es un negocio redondo! Tristemente, ésta es la fantasía de estrategias *ganar-ganar* que se disfraza como diálogo en los talleres auspiciados por el Secretariado al Convenio de Diversidad Biológica.

A pesar de lo deprimente que esto parece, existen razones sobresalientes para que haya optimismo. En el transcurso de los últimos dos años, los países biodiversos del mundo han comenzado a pensar como un economista para montar un Grupo de Países Megadiversos Afines y para rechazar las Pautas de Bonn. (véase Figura 2)

Figura 2

El Grupo de Países Megadiversos Afines representa el 70% de la biodiversidad terrestre del planeta. De los diecisiete países más biodiversos, apenas Australia y los EE.UU no son miembros del Grupo.



Entre sus objetivos están los mecanismos que cualquier economista reconocería como los principios promisorios de un cártel:

- (d) Explorar conjuntamente vías para intercambiar información y armonizar nuestras respectivas legislaciones nacionales, para la protección de la diversidad biológica, incluyendo los conocimientos asociados, así como para el acceso a los recursos biológicos y genéticos, y el reparto de los beneficios derivados de su utilización...
- (h) Impulsar el desarrollo de un régimen internacional que promueva y salvaguarde efectivamente la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de la diversidad biológica y de sus componentes. Dicho régimen deberá contemplar, *inter alia*, los siguientes elementos: la certificación de la procedencia legal del material biológico, el consentimiento fundamentado previo, y términos mutuamente acordados de transferencia de material genético, como requisitos para la solicitud y el otorgamiento de patentes, en estricto apego a las condiciones de acceso otorgadas por los países de origen de ese material.

Conclusión

A partir de mediados de los años 80, la crisis de la extinción masiva captó la atención del público. Una ventana intelectual se abrió para los economistas, aunque fuese sumante transitoria, para abordar las directrices costo-efectivas que podrían alcanzar los límites necesarios para un verdadero desarrollo sostenible. Infelizmente, la mayor parte de economistas rechazó dicha posición intelectualmente honesta y digna. Lo que conseguimos fue más oscurecimiento presentado unas veces como ciencia, otras como retórica y nunca barato. Mientras que el debate sobre el desarrollo sostenible y ACB versus CMS podrían haber dejado al público perplejo, ha dejado a los politiqueros y a sus socios, encantados. Como aseveran Clifford Russell y Philip Powell (1996:27) con mucha ironía: "...los gestores ambientales en un país en vía de desarrollo van a tener un respaldo técnico sin importar lo que se resuelva hacer. En vez del economista de dos caras, los gestores son enfrentados a una verdadera diosa asiática con seis, ocho, o una docena de brazos de los cuales ellos pueden escoger uno aplicable a su particular problema puesto en escena".

Se espera que con este trabajo se aclare, que el problema de la extinción masiva está siendo *agravado* cuando los economistas emplean ACB para analizar "la manera que los recursos son asignados a usos alternativos para satisfacer los deseos humanos" (Mansfield, 1986: 5). Los gráficos, las ecuaciones, y las estadísticas son lo que el público ya sospecha, tejemanejes. Desgraciadamente, aún esta perspicacia no es nada nueva. La ilustre economista Joan Robinson es citada con frecuencia por haberles dicho a sus estudiantes "La razón para estudiar la economía es no ser engañado por los economistas." En el caso de la cuenca amazónica, una verdadera "economía de biodiversidad" comenzaría con límites - no deforestación - y luego investigar cómo posibilitamos un respeto por dicho límite, que incluirá incentivos para luchar en la arena política. Sin embargo, una vez que dichas directrices estén implementadas y aun con las batallas ganadas, todavía podemos estar perdiendo la guerra contra la deforestación.

Mientras que contemplemos las directrices posibles de CMS, también debemos reflexionar sobre un comentario poco resaltado por E.O. Wilson (1988:16): "en fin, sospecho que (la conservación de la biodiversidad) se reducirá completamente a una decisión de ética." El comentario sugiere que el

desarrollo sostenible de la cuenca amazónica no surgirá de más ciencia o de una mejor ciencia, ya sea natural o social, sino de la cultura que construimos. Gomides (2003) trata precisamente el mismo punto al abordar una analogía basada en los trabajos fervientes de los abolicionistas de los siglos XVIII y XIX; solamente con el lanzamiento de *Uncle Tom's Cabin* (La cabaña de Tío Tom) en 1853, se volvió respetable la abolición. Antes de dicho lanzamiento, la abolición fue vista como una expropiación de la propiedad, sumamente injusta. Hoy en día, la conservación de la cuenca amazónica es ampliamente vista como una expropiación de la propiedad, también sumamente injusta. Quizás las artes tendrán un papel clave en transformar la conservación de la Amazonía, como algo respetable en el siglo XXI, al igual que *La cabaña de Tío Tom* hizo con la abolición en los mediados del siglo XIX.

Para mis propios fines retóricos, es apropiado que cierre este trabajo con una frase perspicaz del discurso Nobel del profesor Douglas North: “El tiempo, como corresponde a los cambios económicos y de la sociedad, es la dimensión en que el proceso de aprendizaje de los seres humanos, moldea la manera en que las instituciones evolucionan. Es decir, las creencias que individuos, grupos, y sociedades mantienen, las cuales determinan elecciones, son la consecuencia de aprendizaje a través del tiempo, no solo el lapso de la vida de un individuo, o de una generación de una sociedad, sino el aprendizaje incorporado en individuos, grupos, y sociedades, que es acumulativa a lo largo del tiempo, y transmitido entre generaciones, por la cultura de una sociedad”. (www.noble.se/economics)

Aunque North no se refería al nudo gordiano del desarrollo sostenible de la cuenca amazónica, su sabiduría se aplica asombrosamente bien. Lo que necesitamos para ahora y para siempre, es una cultura de conservación.

Bibliografía

- Ackerman;Heinzerling. 2004. *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*
- Costanza, Robert; Ralph D'Arge; Rudolf de Groot; Stephen Farber; Monica Grasso; Bruce Hannon; Karin Limburg; Shahid Naeem; Robert V. O'Neill; Jose Paruelo; Robert G. Raskin; Paul Sutton; Marjan van den Belt. 1997. “The Value of the World's Ecosystem Services and Natural

- Capital” *Nature* 387.
- Ehrenfeld, David. 1988. “Why put a value on biodiversity?” en Wilson (ed), *Biodiversity*.
- Gómez, Rodrigo. 2003. *The Link between Biodiversity and Sustainable Development: INBIO’s Bioprospecting Experience in Costa Rica*. Presented at the Conference on Biodiversity, Biotechnology and The Protection of Traditional Knowledge. Washington: University School of Law, Saint Louis, Missouri.
- Glowka, L; Burhenne-Guilmin, F; Synge, H; McNeely, J, and L. Gündling. 1994. *A Guide to the Convention on Biological Diversity*. Gland, Switzerland: IUCN The World Conservation Union.
- Gomides, Camilo. 2003. *Ecocrítica a Ratz de la Deforestación Amazónica*. Diasertación. Department of Spanish and Portuguese, Tulane University.
- Krugman, Paul. 1996. *Pop Internationalism*. Boston: The MIT Press.
- Laird, Sarah A; Kerry ten Kate. 2002. “Linking Biodiversity Prospecting and Forest Conservation.” in Pagiola (ed) *Selling Environmental Services*. London: Earthscan.
- Landell-Mills, Natasha; Ina T. Porras. 2002. *Silver Bullet or Fools’ Gold*. London: International Institute for Environment and Development.
- López, Ramón. 1996. *Policy Instruments and Financing Mechanisms for the Sustainable Use of Biodiversity in Latin America*. Washington, D.C—No. Evn—106: InterAmerican Development Bank, Social Programs and Sustainable Development Department, Environment Division.
- Mansfield, Edwin. 1986. *Economics*. 5th edition. New York: W.W. Norton & Company.
- North, Douglas. 1993. *Nobel Speech*. URL: www.noble.se/economics
- Randall, Alan. 1988. “What Mainstream Economists have to say about the value of Biodiversity” en Wilson (ed), *Biodiversity*.
- Rausser, Gordon C; and Arthur Small. 2001. “Valuing Research Leads: Bioprospecting and the Conservation of Genetic Resources”. *Journal of Political Economy*. Vol. 108, No. 1.
- Rosen, Harvey S. 1992. *Public finance*. Third Edition. Boston, Massachusetts: Irwin.
- Russell, C.S; P.T. Powell. 1996. *Choosing Environmental Policy Tools: Theoretical Cautions and Practical Considerations*, Washington DC, No. Env-102: InterAmerican Development Bank, Social Programs and Sustaina-

- ble Development Department, Environment Division.
- Samuelson, Paul A. 1954. *The pure theory of public expenditure*. Review of Economics and Statistics 36.
- Simpson, D.R; R.A. Sedjo; J.W. Reid. 1994. *Valuing Biodiversity for Use in Pharmaceutical Research*. Washington: Resources for the Future.
- Stevenson Mark, 2002. *China, Brazil, India, 9 other nations form alliance against biopiracy*. Associated Press news wire. 19 February. URL: http://www.enn.com/news/wire-stories/2002/02/02192002/a-p_46427.asp
- Turner, R. Kerry; David Pearce; Ian Batemen. 1993. *Environmental Economics: An Elementary Introduction*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Vogel, Joseph Henry. 1992. *Privatisation as a Conservation Policy*. Melbourne, Australia: CIRCIT.
- _____. 1994. *Genes for sale*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1995. *A market alternative to the valuation of biodiversity: the example of Ecuador*. Association of Systematics Collection Newsletter, October.
- _____. 1997. *The Successful use of economic instruments to foster sustainable use of biodiversity: six case studies from Latin America and the Caribbean*. White Paper commissioned by the Biodiversity Support Program on behalf of the Inter-American Commission on Biodiversity and Sustainable Development in preparation for the Summit of the Americas on Sustainable Development, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Biopolicy Journal, 2, (PY97005), URL - <http://www.bdt.org/bioline/py>. British Library ISSN# 1363-2450.
- _____. 1999. “No abrir nuevas carreteras: una directriz práctica para aliviar la pérdida de biodiversidad en la Amazonía”, en Tania Ricardi (ed.) *La economía ecológica: una nueva mirada a la ecología humana*. La Paz, Bolivia: CESU-UMSS/UNESCO, Plural Editores, 1999. Also available on-line, in both Spanish and English (“No New Highways: A Practical Policy to Alleviate Biodiversity Loss in the Amazon”), www.thebiodiversitycartel.com
- _____. 2004. “Sovereignty as a Trojan horse: How the Convention on Biological Diversity morphs Biopiracy into Biofraud”. Capítulo en *Unresolved Constitutional Business*. Canberra, Australia: Aboriginal Studies Press (in press).

- Vogel, J. (Editor). 2000. *El Cártel de biodiversidad* Quito, CARE. URL: www.elcarteldebiodiversidad.com
- Wilson, E.O. (ed.) 1988. *Biodiversity*. Washington, D.C: National Academy Press.
- Wilson, E.O. 1998. *Consilience*. NewYork: Alfred A. Knopf.

Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la gobernanza

Guillaume Fontaine*

Este artículo aborda un aspecto particular de los conflictos ambientales relacionados con los megaproyectos extractivos en la Amazonía: la institucionalización de los arreglos. Para superar los límites de las principales corrientes teóricas de manejo de conflictos al respecto, la reflexión se adentra en el terreno de la ciencia política, y analiza los aportes del debate en torno a la gobernabilidad y la gobernanza. En la primera parte se realiza un estado del arte de esta discusión en América Latina, complementado por un análisis de las dimensiones normativas de varias aproximaciones a la gobernanza, defendidas por los organismos multilaterales de cooperación, presentes en la región. En la tercera parte se elabora un esquema simple de las relaciones entre actores sociales y sistema institucional, para evidenciar los principales obstáculos a la armonización de las políticas públicas energética, ambiental, social y económica en la Amazonía andina.

Palabras clave

Sociología, gobernabilidad, gobernanza, conflicto, Amazonía andina, medio ambiente, petróleo, hidrocarburos, megaproyectos extractivos, movimientos sociales, políticas públicas.

* Agradezco a Enrique Peruzzotti y Felipe Burbano de Lara, por sus comentarios a la versión preliminar de este artículo, que fue presentado en el seminario “Integración, desarrollo y equidad. Tema 4: Desarrollo Sostenible y Cuenca Amazónica”, FLACSO Sede Ecuador, Corporación Andina de Fomento, Embajada del Brasil en el Ecuador, Instituto de Investigaciones en Relaciones Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, Quito, 12/05/2004.

Introducción

Los megaproyectos extractivos en la cuenca amazónica se enfrentan con una oposición difusa y multiforme de las comunidades locales y una parte de la sociedad civil, en particular las organizaciones indígenas y ecologistas amazónicas (Fontaine, 2005 a). Ello puede explicarse en parte por la disyunción entre el nivel de expectativas que generó un modelo de desarrollo, basado en la exportación de petróleo, y la satisfacción de las necesidades básicas en países como Ecuador y Venezuela, que es acentuada por los impactos ambientales negativos de la explotación de hidrocarburos en las cuatro últimas décadas.

Frente a este fenómeno, las metodologías de negociación y de resolución alternativa de disputa pueden ser eficientes, desde un punto de vista instrumental, pero tienen efectos perversos desde el punto de vista político, en sociedades con un alto déficit de gobernabilidad democrática, al reforzar la posición de los actores dominantes, en detrimento de los más débiles. Por otro lado, las metodologías de manejo comunitario de conflictos tienen el mérito de compensar, hasta cierto punto, el desequilibrio de poder entre los actores, pero, a su vez, favorecen la aparición de posiciones maximalistas que pueden ser hasta antisistémicas y radicalizan los conflictos a costa de la institucionalización de los arreglos.

Para superar estos límites, proponemos una aproximación a estos conflictos, que recoja los aportes de las teorías de la gobernanza, en particular en cuanto a las condiciones de institucionalización de los arreglos, lo que condiciona un nivel normal de gobernabilidad democrática. En una primera parte aclaramos las diferencias entre gobernabilidad y gobernabilidad democrática, mediante un estado del arte sobre este tema en América Latina. Luego nos preocupamos por evidenciar las dimensiones normativas que sustentan las aproximaciones al problema de la buena gobernanza, traducción del inglés *good governance*. Finalmente sintetizamos los principales aportes de las teorías de la gobernanza a una sociología de los conflictos ambientales preocupada por la gobernabilidad democrática.

Entre gobernabilidad y gobernabilidad democrática: un problema de orden y poder.

La discusión sobre la gobernabilidad se inició en 1975, con la entrega de un informe sobre la crisis de la democracia a la Comisión Trilateral (1)

(Crozier et al., 1975). Este estudio se preocupa por los desafíos planteados por la crisis económica de la década del setenta, para los regímenes democráticos de Europa, Estados Unidos y Japón, e identifica tres tipos de desafíos. Un primer tipo, llamado desafíos contextuales, se relaciona con los cambios en la repartición del poder económico, político y militar, así como los problemas de inflación, encarecimiento de materias primas, inestabilidad monetaria, interdependencia económica y seguridad militar colectiva. Un segundo tipo, deriva de las tendencias sociales marcadas por la emergencia de movimientos radicales, que articulan la inseguridad económica y las tendencias nacionalistas de grupos de clase media baja, apoyándose en las estructuras residuales de autoritarismo tradicional, así como el nuevo papel de los intelectuales en la sociedad, y los cambios de valores generados por el acceso masivo a la educación superior.

Finalmente, hay desafíos que provienen del funcionamiento mismo de las democracias contemporáneas, que conllevan un cambio en los medios tradicionales de control, una deslegitimación de la autoridad política y una sobrecarga de demandas, respecto de las capacidades de respuesta de los gobiernos. En este contexto, subrayan los autores del informe:

“Las demandas de gobierno democrático aumentan, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca. Ello, al parecer, es el dilema central de la gobernabilidad de la democracia que se ha manifestado en Europa, Norteamérica y Japón, en la década de 1970.” ** (2)

El concepto de gobernabilidad es común, en la literatura hispano/hablante dedicada a los obstáculos encontrados en la fase de consolidación democrática y a las tensiones generadas por las políticas de ajuste estructural. Bajo esta forma, se analizan los efectos de la salida de la dictadura y la liberalización de la economía en Bolivia (Mayorga, 1992), la gestión autoritaria de Fujimori en el Perú (Sagasti et al., 1995; Panfichi, 2002), la inestabilidad política y la crisis económica en Ecuador (Vega, 1996; Pachano, 1999; Burbano de Lara, 2003 a) o aún la apertura del sistema bipartidista en Colombia (Rivera et al., 2000). Por lo general, estos estudios privilegian la dimensión sistémica de la gobernabilidad, para explicar los problemas de la democracia, por la fragmentación del sistema de partidos, la división de poderes y los límites del presidencialismo, la cultura política, etc. (Alcántara Sáez,

** Traducción mía.

1997; Coppedge, 2001; Pérez Liñán, 2001; Altman, 2001). Sin embargo, se destacan dos enfoques complementarios, aunque no necesariamente irreconciliables.

El primer enfoque deriva de una concepción de la gobernabilidad en términos de orden y poder. Inspirado por Samuel Huntington (1990), define la gobernabilidad como “el grado en el cual el sistema político se institucionaliza” es decir, sigue un “proceso por el cual las organizaciones y procedimientos adquieren valor y estabilidad” (Coppedge, 2001: 211). Considera que la gobernabilidad y la democracia descansan en principios antagónicos: “La gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción de su poder; la democracia requiere una representación de grupos en proporción al número de personas que los apoyan.” (Coppedge, 2001 : 214)

A lo mejor, la gobernabilidad democrática no es sino una forma particular de gobernabilidad. La gobernabilidad “ejecutiva” democrática significa que las autoridades civiles electas tienen control sobre la burocracia y las fuerzas armadas, mientras que una gobernabilidad “legislativa” democrática requiere un parlamento fuerte, y la gobernabilidad “social” democrática, implica el respeto a la ley, la legitimidad de las reglas de juego. (Coppedge, 1996).

El segundo enfoque es adoptado por autores preocupados, ante todo, por las condiciones de la gobernabilidad en el marco de la democracia representativa. Este enfoque, que parte de la realidad de “sociedades pobres y subdesarrolladas”, mide la gobernabilidad, en función del rendimiento y de los resultados del sistema político, para alcanzar objetivos socialmente compartidos (Salgado, 1999: 4-5). En ese sentido, el funcionamiento del sistema político obedece a dos prioridades: la capacidad de receptor y atender las demandas sociales, por un lado, y la capacidad de asumir los conflictos y procesarlos para encontrar una resolución vía consenso o mayoría por el otro.

Si la unidad de análisis sigue siendo el sistema político – que incluye el régimen político, los factores sociales, la cultura política y el escenario internacional – los criterios de gobernabilidad son la eficiencia, la legitimidad y la calidad, a través del tiempo. La prioridad de la gobernabilidad es la modernización social, vía organización estatal, y los elementos críticos del sistema político son aquellos que interactúan con el sistema económico: “El sistema económico interesa en cuanto a sus resultados, que dan un determinado rendimiento, pero es en el sistema político donde se alojan y funcio-

nan los mecanismos de decisión y realización de un gobierno, que son el objetivo básico del análisis” (Salgado, 1999: 11).

En esta perspectiva, la gobernabilidad depende del equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas procedentes de la sociedad y la capacidad del sistema institucional de procesarlas de manera legítima y eficaz. Este nivel es condicionado por la percepción, los valores y las creencias de la sociedad en una situación sociopolítica concreta, por un lado, y por la capacidad de presión sobre el gobierno y el grado de organización de la sociedad civil y los actores políticos, por el otro. Si las demandas no están procesadas de manera inmediata, las discrepancias con el sistema institucional pueden convertirse en conflictos tolerados. Ahora bien, cuando se multiplican las “anomalías” en el ámbito económico, social o político, estos conflictos pueden convertirse en crisis, cuya resolución implica un cambio de relación entre Estado y sociedad civil, es decir de modelo de gobernabilidad. (Camou, 2001a: 36).

De esta manera, se pueden identificar los grados de gobernabilidad. Al nivel más alto, la gobernabilidad ideal implica un equilibrio entre las demandas de la sociedad y las respuestas del sistema institucional. Se puede alcanzar un nivel de gobernabilidad normal, cuando las discrepancias entre aquellas demandas y respuestas están en un equilibrio dinámico. En cambio, hay un “déficit de gobernabilidad” cuando entran en desequilibrio crónico, lo que se traduce por la aparición de anomalías percibidas como inaceptables por los actores organizados, que amenazan la estabilidad institucional por la presión política. Por último, una situación de crisis de gobernabilidad surge cuando aquellas anomalías se multiplican y constituyen “un conjunto de desequilibrios inesperados y / o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales” (Camou, 2001a: 39).

El problema de la “buena gobernanza”

A partir de finales de los años ochenta, mientras se abría un debate sobre el nuevo orden mundial, aparecieron varios estudios sobre la relación entre la globalización y los problemas de seguridad y democracia, en gran parte bajo la influencia de los organismos multilaterales de cooperación (3) (UNESCO, 1997; Diehl, 1997; The Meridian International Institute, 2000). En

ese contexto se multiplicaron los escritos sobre la “governance”, que algunos asimilan a un nuevo paradigma, preocupado por encontrar nuevas formas de gobernar conllevadas por la globalización y la integración regional, en particular europea (Feldman, 2001; Mayntz, 2002).

Un estado del arte de las teorías de la gobernanza deja percibir que, tanto en los documentos técnicos de las principales agencias de cooperación para el desarrollo como en la literatura anglosajona, el uso de *governance* sustituyó al de *governability*. En cambio, en la literatura hispano/hablante, el concepto de “governabilidad” predomina aunque pueda aparecer como sinónimo de “governanza”, al cual suele sustituirse en función del contexto político y cultural (Camou, 2001 a: 23). Ello genera cierta confusión con los intentos de traducir “governance” y “good governance” por perífrasis procedentes del campo semántico de “gobierno” (antiguo significado de “governanza”, caído en desuso), como “buen gobierno”, “sistema de gobierno”, “capacidad de gobierno”, “función de gobierno” o “governación” (De-ferrari, 1996; Solà, 2000). Al fin y al cabo, el concepto de *governabilidad* se volvió un concepto atrápalo-todo (Oszlak, 2001), hasta tal punto que algunos llegaron a formular la paradoja de la “governabilidad “desde la ingovernabilidad”, es decir que se construye a partir de la inestabilidad, la incertidumbre y el caos” (Torrijos, 2001).

En 1997, con oportunidad de la traducción al español de un libro sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas (South Center, 1996), se impuso la necesidad de acudir a un término específico para resolver lo que se había convertido en un rompecabezas para los terminólogos de la ONU. Con ello se redescubrió el término *governanza*, definido por la Real Academia de España como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, y cuyo sentido grecolatino fue enriquecido por el aporte de la economía política anglosajona, para designar las “condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias, para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas, y poder ejercer la autoridad”; por analogía, además, al término “governabilidad” que se (usaba) desde hace ya tiempo, para designar “las condiciones políticas para intermediar intereses y el apoyo político para gobernar”. (Sosa Martínez, 2000)

Esta traducción se generalizó tras la publicación del “Libro blanco sobre la gobernanza europea” en 2000 (Comisión de Comunidades Europeas, 2000). Para el Banco Mundial, la “buena gobernanza” depende de la mejo-

ra en la gestión y el incremento de la responsabilidad del sector público, además de la mejora y la transparencia en el marco legal (Cerrillo, 2001). Para el PNUD, la “buena gobernanza” abarca no solo los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos articulan sus intereses, median sus discrepancias y ejercen sus derechos y obligaciones legales, sino también el uso optimizado y equitativo de los recursos (PNUD, 1997). Para la Unión Europea, se basa en la apertura, la participación, la responsabilidad, la rendición de cuenta, la eficiencia y la coherencia en las políticas públicas (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000:4). La agencia de cooperación estadounidense, USAID, llama “gobernanza democrática” las dimensiones políticas del proceso de gestión pública, sobre la base de cinco principios: transparencia, pluralismo, implicación de la ciudadanía en las tomas de decisión, representación y responsabilidad o rendición de cuentas (USAID, 1998) (4).

Más allá de los matices entre estas definiciones, los conceptos de buena gobernanza y gobernanza democrática se refieren a una dimensión más normativa que descriptiva, para plantear nuevos incentivos encaminados a mejorar el funcionamiento de las democracias. Así mismo, las interpretaciones discrepan en torno a las prioridades en el tratamiento de los problemas de gobernanza global. Para algunos, la gobernanza global es, en sí, un sistema eficiente, al descansar en propósitos comunes que no derivan necesariamente de obligaciones legales o formalmente prescritas por las leyes o las constituciones políticas. Es un sistema de reglas que funciona siempre y cuando es aceptado por la mayoría o los más poderosos que afecta, sinónimo de orden; por lo tanto, en vez de “gobernanza ineficiente” se hablaría de “caos” o de “anarquía” (Rosenau, 1992: 4-5). Asimismo, algunos entienden por gobernanza la capacidad de hacer que las cosas se hagan sin tener, necesariamente, la competencia legal para ordenar que se hagan: mientras los gobiernos aplican reglas, la gobernanza utiliza el poder. En ese sentido, el sistema internacional es un sistema de gobernanza, así como los conflictos que se dan en este sistema (Czempiel, 1992: 250).

Por lo contrario, algunos autores se preocupan por crear un sistema de “gobernanza global eficiente”, gobernado por la gente y las instituciones, conforme a reglas y mecanismos definidos conjuntamente, de manera de asegurar que todos contribuyan a (y benefician de) una economía mundial eficiente, una justicia social universal, libertad y auténtica diversidad cultu-

ral y democracia consolidada. Estas características implicarían un uso adecuado de los recursos naturales y artificiales, existentes y potenciales; mecanismos de solidaridad y de responsabilidad entre las generaciones presentes y futuras; un marco dinámico y de múltiples variables de promoción, diálogo e integración de las identidades culturales; la mayor participación posible de los individuos y grupos en los procesos de toma de decisión, respaldada por un sistema de información y comunicación pluralista y orientado hacia los intereses del público. (Petrella, 1995: 111-112.)

Por lo tanto, es necesario concretar cuatro contratos globales entre el sistema internacional y las organizaciones de la sociedad civil, en base a la cooperación internacional, la responsabilidad (accountability) ante la ciudadanía, la relevancia de estrategias que articulen lo global con lo local, y el respeto por la diversidad cultural. El primer contrato debería perseguir la satisfacción de las necesidades básicas (lucha contra la pobreza y la desigualdad). El segundo debería buscar la tolerancia, el diálogo y el desarrollo humano en la diversidad cultural. El tercero parte de los límites de la democracia representativa a nivel global y busca incrementar el control de la esfera económica por la sociedad civil y los gobiernos. El cuarto consiste en implementar la Agenda XXI (5), en particular mediante la reforma de la Organización Mundial del Comercio y los organismos financieros multilaterales. (Petrella, 1995: 124-125.)

Algunos consideran que las teorías de la gobernanza insisten demasiado en la capacidad de los gobernantes de “viabilizar la reproducción de las condiciones de preservación del poder”, a costa de una creciente separación entre gobernabilidad y política (Nogueira, 1995: 55). Otros las consideran una justificación de los modelos conservadores de dominación, y una legitimación del neoliberalismo (Stolowicz, 1996; Yánes Quintero, 1996; Torres-Rivas, 2001). Otros consideran que la “buena gobernanza” recetada por los organismos internacionales, consiste ante todo en hacer pasar las reformas económicas recetadas por el “Consenso de Washington” (6) en condiciones de estabilidad política y en un contexto de globalización y mercados desregulados (Hewitt De Alcántara, 1997).

De ahí surge la preocupación por retomar el control democrático sobre los procesos de reformas económicas e institucionales, y una distinción entre gobernanza y gobernabilidad que vaya más allá de la oposición hecha por Beatriz Sosa Martínez (2000) entre condiciones financieras, sociales y admi-

nistrativas por un lado, y condiciones políticas por el otro. Este enfoque enfatiza el papel de las instituciones, el Estado orientador y la sociedad civil en la elaboración de nuevos contratos sociales (PNUD, 1997). Subraya que la “buena gobernanza” implica reglas y procedimientos formalmente democráticos, además de actores estratégicos constituidos, mientras que la gobernabilidad democrática implica que los actores se comporten y resuelven “sus conflictos, efectivamente, conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas” (Prats, 2001: 141). De esta manera, queda claro que los problemas de gobernanza y gobernabilidad no son solo técnicos sino también políticos y sociales y, por tanto, no suelen resolverse con meros programas de ingeniería institucional, como los que se multiplicaron en los años noventa en América Latina.

Sociología de conflictos ambientales, gobernanza y gobernabilidad

En el centro de muchos conflictos ambientales originados por las actividades hidrocarburíferas se ubica la lucha por la definición de un modelo de desarrollo que nunca es el objeto de un consenso general, porque los actores en oposición comparten distintas visiones del mundo y lógicas racionales (Fontaine, 2004 a y 2004 b). Lo que está en juego aquí es el control de la historicidad, es decir la capacidad de la sociedad en su conjunto de reproducirse, transformarse e incrementar su acción y participación. En este sentido, los conflictos ambientales constituyen un problema para la democracia en los países de la Amazonía andina. Ahora bien, tanto el ecologismo y el indianismo radicales como el clientelismo y el paternalismo de muchas empresas y por supuesto el autoritarismo del Estado suelen obstaculizar el funcionamiento normal de la democracia, pues la extrema polarización de los conflictos, así como los arreglos amigables que los “invisibilizan” impiden la institucionalización de los arreglos y acentúan, por último, los déficits de gobernabilidad democrática (Fontaine, 2005 b).

Un aporte esencial de las teorías de la gobernanza a la sociología de conflictos ambientales consiste precisamente en explicar las condiciones de esta institucionalización. En una primera aproximación, adopté una definición operativa de la gobernabilidad como “un modo o un estilo de gobierno, es

decir una manera de resolver problemas, susceptible de ser aprehendida a varios niveles de análisis: el marco institucional en el que se ejerce el poder político (las reglas del juego), el marco estatal en el que se elaboran las políticas públicas, los actores del juego político (elites político-administrativas), su manera de jugar y, finalmente, los problemas a los que tienen que responder (estado de la economía, movilización social, etc.)” (Fontaine, 2003: 109).

Ahora, esta definición puede ser complementada con la distinción entre la gobernanza como sistema y la gobernabilidad como procesos: la gobernabilidad se articula con la gobernanza, o sistema institucional que enmarca la acción de los actores sociales, y la acción de gobernar, que incluye la política, las políticas públicas y la administración pública (Prats, 2003: 244). En este sentido, asumimos que la buena gobernanza se articula con la gobernabilidad democrática, en función de la capacidad de la sociedad de llegar a la estabilidad, la integración social y política y el manejo de los conflictos sobre la base de la capacidad de negociación e institucionalización de los arreglos, y la responsabilidad de las instituciones.

Una causa estructural de los conflictos ambientales deriva del hecho de que, el debate en torno a las políticas públicas se encuentra, a menudo, desarticulado entre un espacio legislativo donde dominan intereses corporativos y locales, el espacio del ejecutivo donde dominan las tendencias al autoritarismo y la tecnocracia, y el espacio informal de la opinión pública, donde las demandas y necesidades de la sociedad son captadas por sectores de la sociedad civil muy politizadas, pero con escasa base de legitimidad. Para lograr un nivel satisfactorio de gobernabilidad democrática, el lugar de deliberación en torno a las políticas energética, ambiental, social y económica debería ser una esfera pública que privilegie la participación de la sociedad civil (7), en interacción con las instituciones de la gobernanza.

En efecto, la naturaleza de las relaciones entre los actores sociales y el sistema institucional depende de la correlación entre las decisiones tomadas en la esfera pública y las necesidades expresadas en la esfera privada. Estas relaciones se caracterizan por flujos continuos de informaciones e ideas, que inciden en la formación de la opinión pública, sea a través de los medios masivos de comunicación, o de las formas alternativas de difusión, como son el Internet y los boletines asociativos. En segundo lugar, el proceso legítimo de toma de decisión, procedente del sistema institucional, pasa por

las deliberaciones en la esfera pública, en particular a través del poder legislativo. Por su lado, la sociedad civil procesa y organiza las necesidades y demandas formuladas por la población al nivel local, para luego trasmitirlas al sistema institucional, mediante los partidos políticos o de manera directa, a través de la acción colectiva.

Por último, las relaciones entre Estado, sociedad civil, comunidades locales y empresas, así como la institucionalización de los arreglos, se definen en relación con el proyecto central de cada actor. Así es como el proyecto central del Estado, de asegurar la unidad de la nación y garantizar niveles satisfactorios de desarrollo económico debe contar con el proyecto central de las empresas, es decir la libertad de inversión y la seguridad jurídica. Por otro lado, esta interrelación debe armonizarse con el proyecto central de las comunidades locales afectadas por los proyectos extractivos, es decir, la defensa del derecho a la vida, a través de identidades y estilos de vida propios. A su vez, la armonización a la que se refiere debe coincidir con el proyecto central de los movimientos ecologistas, campesinos e indígenas, de concretar un modelo de desarrollo equitativo, a través de mecanismos de consulta y participación.

Conclusión

Existen varias definiciones de la gobernanza y la gobernabilidad, que dejan percibir cierta confusión en relación con la democracia. A pesar de cierto consenso en los principios generales (como la necesidad de transparencia, participación y responsabilidad), los sentidos que se da al concepto de gobernabilidad traducen divergencias, en cuanto al papel de los actores en el sistema de gobernanza (división de los tres poderes, sistema de partidos, instituciones públicas y administración del Estado), o los procesos gobernabilidad (elecciones políticas, debates en la esfera de opinión pública y responsabilidad ante la ciudadanía).

En el caso particular de los conflictos generados por los megaproyectos extractivos en la Amazonía andina, es particularmente relevante esta interacción, entre las dimensiones sistémica y social de la gobernanza, ya que en el centro de los conflictos ambientales está la validación o el desacuerdo en torno a las políticas públicas. En particular, ello nos permite superar los límites de los enfoques sistémicos, que tratan las políticas públicas y la con-

solidación del sistema institucional de manera separada, cuando ambas son constitutivas de las crisis políticas y sociales de los países andinos. De manera general, estos enfoques siguen viendo en el sistema de partidos el mecanismo central para procesar las demandas de la sociedad, cuando en realidad el rol de los partidos políticos queda indeterminado, por falta de programas que articulen las prioridades en las políticas económica, social, ambiental y energética.

En cambio, para garantizar el éxito de las políticas públicas, parece más realista buscar la coordinación de los mecanismos de gobernanza con los procesos de gobernabilidad democrática, que esperar que se armonicen las condiciones financieras (determinadas por el entorno internacional), sociales (condicionadas por las primeras) y administrativas (en sí reducibles a los aspectos técnicos de la gobernanza) y condiciones políticas (que dependen de sistemas de partidos deficientes). Ello implica reubicar las relaciones entre actores sociales y sistema institucional en el centro del análisis, considerando la vitalidad de los movimientos colectivos y la gran inestabilidad política de los países de la región andina.

Notas

- (1) La Comisión Trilateral fue creada en 1973, por un grupo de intelectuales procedentes de Estados Unidos, Europa del Oeste y Japón. En treinta años, se abrió a ciudadanos de Canadá, la Unión Europea y Asia del Pacífico.
- (2) Texto original: “The demands on democratic government grow, while the capacity of democratic government stagnates. This, it would appear, is the central dilemma of the governability of democracy which has manifested itself in Europe, North America and Japan in the 1970s.” Disponible (Febrero de 2005): www.trilateral.org
- (3) En 1998-1999 los proyectos en relación con la gobernabilidad representaban el 4,4% de la ayuda al desarrollo otorgada por la OCDE (Cerrillo, 2001). Existían 90 proyectos de gobernanza o gobernabilidad en América Latina y unos 1.000 proyectos en Europa (Saldomando, 2000).

- (4) En un estudio comparado entre 29 países, USAID establece una correlación entre el nivel de inversiones extranjeras directas y la “buena gobernanza energética”, medida por la existencia de autoridades reguladoras independientes, la regulación de las inversiones privadas, la comercialización de las ganancias y la privatización de los activos existentes (USAID, 2002: 3-6).
- (5) La Agenda XXI fue adoptada en la Cumbre de la Tierra organizada en Río de Janeiro, en junio de 1992. Se trata de un programa de acción dividido en 40 capítulos y cuatro secciones, que abarcan las dimensiones sociales y económicas del desarrollo sostenible, la conservación y la gestión de los recursos para el desarrollo y el fortalecimiento del papel de los principales grupos y medios de ejecución. (Fontaine, 2003: 315).
- (6) El “Consenso de Washington” designa un conjunto de reglas económicas de corte neoclásico, sistematizado en 1989 a partir de un documento del Banco Mundial. Plantea diez medidas para fomentar la liberalización del comercio y los capitales: flexibilidad de los tipos de cambio, alza de las tasas de interés, estímulo a las exportaciones, racionalización de las inversiones públicas, y reducción de los gastos salariales del Estado, mejoramiento de la recolección de los impuestos, alza de los precios de servicios y bienes públicos (entre otras cosas los productos derivados del petróleo), liberalización del comercio, reforma de las tasas y privatizaciones. (Biersteker, 1992).
- (7) Entiendo la sociedad civil, como una red de grupos y asociaciones, que median entre los individuos y el Estado, entre lo privado y lo público. Incluye una calidad cívica pública relacionada con un derecho a existir, y una capacidad de deliberación, por un lado, una calidad de autoexpresión y movimientos sociales, por el otro (Arato y Cohen, 2000: 71). Para un mayor análisis sobre el papel de los movimientos ecologistas en la consolidación del Estado de derecho, desarrollado a partir de la teoría del discurso de Jürgen Habermas y la teoría de la sociedad civil de esos autores, véase Fontaine (2002).

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. 1997. “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, M. (Ed.), Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- Altman, D. 2001. “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. Instituciones y Desarrollo, No 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Arato, A., Cohen, J. 2000. Sociedad civil y teoría política. México D. F : Fondo de Cultura Económica.
- Biersteker, T. J. 1992. “The “triumph” of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order”, en Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. (Ed.), Governance Without Government : Order and Change in World Politics. Cambridge : Cambridge University Press.
- Burbano de Lara, F. 2003a. “Democracia, cultura política y gobernabilidad – los estudios políticos en los años noventa”, en Burbano de Lara, F. (Comp.), Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política, Quito : FLACSO, Sede Ecuador.
- Burbano de Lara, F. 2003b (Comp.). Antología Democracia, gobernabilidad y cultura política. Quito : FLACSO, Sede Ecuador.
- Camou, A. 2001 a “Estudio preliminar”, en Camou, A. (Ed.), Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- Camou, A. 2001 b (Ed.). Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- Cerrillo, A. 2001. “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, Instituciones y Desarrollo, No 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Comisión de Comunidades Europeas. 2000. Libro Blanco sobre la gobernanza europea. Profundizar la democracia de la Unión Europea. Programa de trabajo. Documento de trabajo de los servicios de la comisión, Bruselas Disponible (Noviembre de 2004) http://europa.eu.int/comm/governance/contrib_ied_es.pdf
- Coppedge, M. 1996. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”, en Vega, E. (Ed.) (1996), Ecuador: un problema de gobernabilidad. Quito : CORDES.

- Coppedge, M. 2001. [1993], "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en Camou, M. (Ed.) (2001), *Los desafíos de la gobernabilidad*. FLACSO. México : Plaza y Valdés.
- Crozier, M ; Huntington, S ; Watanuki, J. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York : New York University Press.
- Czempiel, E. O. 1992. "Governance and Democratization", en Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. (Ed.) (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Deferrari, D. 1996. "Governance o las tribulaciones de un terminólogo". Bruselas : Punto y Coma No. 40 (Servicio de Traducción de la Unión Europea).
- Diehl, P. F. 1997. (Ed.) *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers.
- Feldman, E. 2001. "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio del régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, No 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Fontaine, G. 2002. "Sobre ética, política y ecologismo. Sociedad civil y desarrollo sustentable en Ecuador", en *Ecuador Debate*, 56. Quito : Centro Andino de Acción Popular.
- Fontaine, G. 2003. *El Precio del petróleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Quito : FLACSO, Institut Français d'Études Andines.
- Fontaine, G. 2004 a. "Actores y lógicas racionales en los conflictos socio-ambientales: el caso del bloque 10 en Ecuador (Pastaza)", en Falconí, F., Hercowitz, M., Muradián, R. (Ed.). *Globalización y desarrollo en América Latina*. Quito : FLACSO.
- Fontaine, G. 2004 b. "Logique de conflit et conflit de logiques: ethnicité versus pétrole dans le Sararé", *Cahiers du GRESAL (Groupe de Recherches en Sciences Sociales sur l'Amérique latine)*, No 3, Número monográfico: Uribe G. (Ed.), *La Colombie à la recherche de la paix*, Grenoble : Maison des sciences de l'Homme Alpes.

- Fontaine, G. 2005 a. "Governance and the role of civil society. The case of oil and gas extraction in the Andean Amazon", en Walter Leal Filho (Ed.), *The Handbook of Sustainability Research*. Peter Lang Scientific Publishers, Frankfurt, New York, Bern, Vienna (en revisión).
- Fontaine, G. 2005 b. "Microconflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana", *Íconos*, No 21, Fontaine, G. (Coord.). Dossier: Petróleo y medio ambiente en la Amazonía andina. Quito : FLACSO.
- Hewitt De Alcántara, C. 1997. Usos y abusos del concepto de gobernabilidad. Ginebra : UNRISD. Disponible (febrero de 2005) www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html
- Huntington, S. 1990 [1968]. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires : Paidós.
- Mayntz, R. 2002. [1998] "Nuevos desafíos de la teoría de governance". *Instituciones y Desarrollo*, No. 7. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Mayorga, R. A. 1992. (Coord). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas : CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad.
- Nogueira, M. A. 1995. "Gobernabilidad democrática progresiva. Dilemas y requisitos", *Análisis Político*, No. 25. S.F de Bogotá : IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
- Oszlak, O. 2001. "La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática". *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, No 17. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Pachano, F. 1999. (Ed). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito : CORDES-CIPIE.
- Panfichi, A. 2002. (Ed). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Pontificia Universidad Católica del Perú. México D.F : FCE.
- Pérez Liñán, A. 2001. "Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Petrella, R. 1995. (Dir.) *Limits to competition*, The Group of Lisbon. Cambridge(Mass.) : MIT Press.

- PNUD. 1997. Governance for sustainable human development. A UNDP policy document. New York.
- Prats, J. 2001. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Instituciones y Desarrollo*, No. 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Prats, J. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Rivera, G ; Yépes A ; Ortega, G. 2000. (Coord). *Gobernabilidad Democrática: el proyecto colombiano*. Memorias del Foro Internacional Gobernabilidad democrática y el pensamiento de Galán. S.F de Bogotá : Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia.
- Rosenau, J.N. 1992. "Governance, Order and Change in World Politics", en Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. (Ed.) (1992), *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Rosenau, J.N., Czempiel, E. O. 1992. (Ed). *Governance without government : order and change in world politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Sagasti, F, Patrón, P, Lynch, N., Hernández, M. 1995. *Democracia y buen gobierno*. Informe final del proyecto agenda: Perú, Apoyo, Lima.
- Saldomando, Á. 2000. *Medir la gobernabilidad. ¿quimera o instrumento de trabajo?* Documentos del Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 117. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Salgado, G. 1999. "Introducción", en Pachano, F. (Ed). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito :CORDES-CIPIE.
- Solà, A. 2000. *La traducción de governance*. Punto y Coma (Servicio de Traducción de la Unión Europea), No. 65, Brussels. Disponible (enero de 2005) <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm#fn1>
- Sosa Martínez, B. 2000. *Governance: la comprensión y la expresión*. Punto y Coma (Servicio de Traducción de la Unión Europea), No. 66, Brussels. Disponible (enero de 2005) <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>

- South Center. 1996. "For a Strong and Democratic United Nations. A South Perspective" on UN Reform, Zed Books, Londres. Disponible (febrero de 2005)
www.southcentre.org/publications/unreform/toc.htm
- Stolowicz, B. 1996. "La gobernabilidad como dominación conservadora", en Yánes Quintero, H. (Comp). El mito de la gobernabilidad. Quito :Trama.
- The Meridian International Institute. 2000. Global Governance. The Meridian International Institute, San Francisco. Disponible (enero de 2005) www.meridianinternational.org/global_governance.htm
- Torres-Rivas, E. 2001. "La sociedad civil en la construcción democrática: notas desde una perspectiva crítica", Instituciones y Desarrollo, No. 8-9. Barcelona : Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Torrijos, V. 2001. La gobernabilidad reluctante ?. Documentos del Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, No. 90, Barcelona.
- UNESCO. 1997. Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidades compartidas. Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos. Brasilia, 07/1997. México D.F: UNESCO-DEMOS.
- USAID. 1998. Democracy and governance: a conceptual framework. Center for democracy and governance, Washington D. C.
- USAID. 2002. Analysis of the Relationship Between Improved Energy Sector Governance and the Attraction of Foreign Direct Investment . Washington : USAID-PA Consulting Group.
- Vega, E. 1996. Ecuador: un problema de gobernabilidad. Quito : CORDES.
- Yánes Quintero, H.1996. (Comp). El mito de la gobernabilidad. Quito: Trama.

Programa Zona Franca Verde

Sávio José B. Mendonça*

Virgílio Viana**

El Estado de Amazonas, con más de 1,5 millones de kilómetros cuadrados y una población superior a 3 millones de habitantes, es la unidad de la federación con la mayor área de bosque tropical preservada del planeta. Sin embargo, tiene secuelas sociales, por causa de un proceso de colonización, anterior y posterior al Imperio, apoyado en la explotación maderera, al margen de las raíces locales. Al mismo tiempo, desde la segunda mitad del siglo XIX, hasta inicios de la década del 20, del siglo pasado, con el advenimiento de la época de oro del caucho, se consolidó ese modelo de explotación no sustentable y creó, en cierta forma, una cultura predominantemente basada en la sumisión a los padrones internacionales o del inmigrante temporal y explotador de la madera.

En cierta forma, la Zona Franca de Manaus vino a redinamizar la economía del Estado, luego de un largo período de estancamiento que perduró desde 1920 hasta 1967.

Sin embargo, a pesar del crecimiento en el campo tecnológico y del urbanismo moderno de la ciudad de Manaus, el interior, en gran parte, permaneció fuera del proceso de desarrollo y, la calidad de vida, apoyada en un proceso de servicios adecuados en las áreas de infraestructura, salud y educación, dejaron mucho que desear, pese a las razonables mejoras y avances en el área de las comunicaciones. En efecto, el acceso a informaciones más

* Master en Desarrollo Sustentable, Coordinador de Desarrollo Sustentable, en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Gobernación del Estado de Amazonas

** PhD. en el área forestal de la Universidad de Harvard, Profesor de la ESALQ/Universidad de São Paulo, Secretario de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Amazonas.

rápidas y actualizadas, por ejemplo, generó algunos vacíos psicosociales y choques culturales, favoreciendo el apareamiento de frustraciones, por la incapacidad de conquistar bienes, servicios y más comodidades que muestran las películas y novelas en la televisión.

Paradójicamente, a tal grave escenario social, se suma una posición muy favorable sobre la conservación de la naturaleza. De acuerdo con el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (entre 2000 y 2001), tenemos un índice porcentual del 0,04% de deforestación, lo que nos coloca en una posición mucho mejor que la media amazónica, de 0,052%, al año. Según el Laboratorio de Geoprosesamiento del Instituto de Proteção Ambiental del Estado de Amazonas, contamos con 28 tipos de vegetación en el Amazonas. Estos ambientes son capaces de generar productos forestales madereros y no madereros, asociados a servicios ambientales, conservación de la biodiversidad, clima, agua, todavía poco valorados.

Todo esto, sumado a la comprobación de que Amazonas es el mayor Estado brasileño (157,2 millones de hectáreas), y el menos deforestado, nos coloca como el mayor remanente de biodiversidad del Brasil, y el primer lugar en el ranking de la biodiversidad, en cuanto a plantas y mamíferos del mundo. Contamos con un área forestal superior a la existente en la República Democrática del Congo, segunda en el ranking mundial de los países con mayor cobertura de bosques tropicales. Brasil ocupa el primer lugar. Por esto, esta posición estratégica del Amazonas necesita ser utilizada con inteligencia, transformando esta riqueza en una oportunidad para mejorar la calidad de vida, especialmente de los segmentos más empobrecidos de la población.

Es importante destacar el proceso de empobrecimiento ecológico, a causa de incendios forestales, como el del Medio Río Negro que, en marzo de (este año), consumió más de 240 km² de áreas de la sabana y el bosque. Además, la extracción del *pau-rosa* en el Bajo Amazonas, del *copaíba*, a machete, en el Río Juruá, la extracción maderera a lo largo del Solimões, la pesca de peces ornamentales en Río Negro, la expansión desordenada en la frontera agrícola del Sur del Estado, entre otros, contribuyen más para el empobrecimiento ecológico del Amazonas.

El actual Gobierno estadual, al asumir la gestión pública del aparato del Estado, se comprometió a emprender un desarrollo cualitativo en el interior, cesando el histórico proceso de un éxodo rural perverso y concentrador

de pobreza en la periferia de la capital. Es necesario socializar las ganancias y distribuir la renta, abrir nuevos, micros, pequeños y medios emprendimientos, basados en materias primas nativas y provenientes del acervo de recursos naturales locales, frente a los manejos sustentables de éstos. De este modo, el Programa Zona Franca Verde vino a rescatar la autoestima y el establecimiento del hombre del interior en sus lugares de origen. Para esto, se hizo necesario un conjunto de diagnósticos socio-económicos y ambientales, en pequeñas regiones del Estado, así como de la capacidad humana para promover un proceso efectivamente sustentable de desarrollo, respaldado en bases científicas y de alto padrón profesional, en los segmentos gerenciales, técnicos y operacionales.

Para contar con una acción lógica y consistente, las políticas y directrices se apoyaron en una estrategia de planificación por regiones y accidentes geográficos de cuencas hidrográficas, dadas las dimensiones continentales del Estado. Las características de espacialización, grandes distancias geográficas entre los municipios y la estructura fluvial del Estado de Amazonas, crean condiciones naturales para el desarrollo integrado, a partir de asociaciones institucionales, factor básico para superar tales mega-dimensiones geográficas.

La región amazónica es considerada la mayor reserva de biodiversidad del planeta, pero corre el riesgo de que su patrimonio genético se vea comprometido, a causa de la explotación predatoria de sus recursos naturales.

A ejemplo de otras regiones que disponían de bosques naturales, se puede observar que en algunas localidades del Amazonas, la destrucción sigue en forma acelerada y continua.

El crecimiento económico y el uso sustentable de los recursos naturales, en Amazonas, son tema obligatorio, pues con la evolución del conocimiento y del dominio humano sobre los medios que concilian la explotación y también la conservación de los recursos naturales renovables, se hace imprescindible que los utilicemos adecuadamente en beneficio de las poblaciones tradicionales del Estado de Amazonas, presentando alternativas ambientales adecuadas, económicamente viables y socialmente justas.

Desde hace algún tiempo, la explotación animal y vegetal ha sido la principal actividad del sector primario estadual, y viene sufriendo profundas alteraciones, bien por cambios en el mercado o por imposiciones legales. La extracción de látex de los árboles de caucho nativos, fue abandonada en las dos

últimas décadas a causa del desaparecimiento de los incentivos, hasta entonces administrados por el gobierno federal, que dieron como resultado la caída abrupta de los precios pagados a los caucheros. La caza y la venta de carnes, pieles y cueros de animales silvestres, ya no es permitida legalmente.

Las presiones sobre las reservas naturales de peces han afectado negativamente a especies, como el *pirarucu*, así como a otras de interés de las poblaciones más distantes, dado el proceso de conservación en sal y el precio que alcanza en el mercado. Tal presión también influye la reducción de la reserva animal. Finalmente, la extracción de madera, a través de procedimientos no sustentables, ya no es aceptada, de manera que las poblaciones ribereñas, donde tales actividades eran practicadas en forma intensa, pasan por enormes dificultades.

Este cuadro traduce la gran potencialidad pesquera, no solo en cuanto al manejo de las reservas naturales, sino también, y principalmente, para la piscicultura, que es condición indispensable para organizar la producción en forma sistemática y profesional, trabajar de acuerdo con los flujos mercadológicos cada vez más intensos, ya que solo el manejo no soportaría la presión del mercado y, sin duda, generaría exceso de pesca. Así, la piscicultura atendería mejor las crecientes demandas del consumo.

Otra enorme potencialidad es el sector forestal maderero y no maderero. La región es rica en términos de capacidad humana para la construcción de barcos de pequeño y mediano tamaño, así como para las áreas de construcción de casas y fabricación de muebles. Por tanto, se hace necesario dinamizar este sector, y aumentar las áreas de actividades generadoras de renta, con alto valor agregado.

Es importante resaltar la cadena productiva que complementa el sector maderero, desde la fase exploratoria, con manejo y autorización, pasando por el troce y la carpintería, incentivando industrias de pequeño porte, agregando valor al producto, generando empleo y renta, con bienes de alta calidad para atender al mercado local, regional y estadual de la Amazonía del Brasil y del exterior, tales como compensados, kit para construcción de casas, pisos, parquet, muebles y otros.

Otro segmento de significación es el mercado internacional de fito-fármacos. En este sector hay que descubrir, en forma profesional y con base científica, un conjunto de etapas de la cadena productiva, que va desde el manejo sustentable de plantas, pasando por la cosecha adecuada, conserva-

ción y manipulación, con tecnología apropiada, para no perder los valores nutritivos o terapéuticos, incluyendo secado, centrifugación, y envoltura para té. Además, vale destacar las hierbas aromáticas (palo de rosa y otras) y de fijadores como la pimienta larga, capaces de atender a mercados sofisticados que generan alto valor agregado.

En medio de estas potencialidades, hay que destacar la necesidad de instalar sistemas agro-forestales, con modelos probados y sistematizados de producción, para reducir presiones sobre las reservas naturales, adoptándose policulturas integradas, con un elevado nivel de biodiversidad instalada y con especies nativas.

En este conjunto, se hace oportuno aprovechar el potencial de miel de la región de Manacapuru, próximo a Manaus, específicamente en Iranduba (que en lengua indígena significa abundancia de abejas). De esta forma, el gran número de matrices nativas, sin aguijón y con óptima productividad, podría ser aprovechado con un gran proyecto de comercialización de la miel, orientado a un mercado emergente en el sector, tanto nacional como internacional.

Frente a estas perspectivas, es de vital importancia crear una masa crítica en la región, con un elevado padrón educacional y educativo, organizar una movilización comunitaria y formación de asociaciones orientadas a la producción. Es fundamental implantar eficientes programas de capacitación gerencial, técnica y operacional.

El Estado de Amazonas, especialmente los municipios del interior, enfrentan serios problemas sociales, con alto índice de pobreza. Es necesario eliminar la deficiencia alimentaria, la falta de viviendas adecuadas, la baja calidad de la educación y la salud, y profundos problemas de infraestructura en las áreas de salud preventiva, terapéutica y de primeros auxilios, incluyendo la cuestión del saneamiento ambiental, y además, a sectores como energía, educación, vivienda, transportes y comunicaciones. Es necesario generar empleo y renta, dinamizando la economía local-regional y, con tal propósito, es indispensable dar condiciones y medios de infraestructura para viabilizar esa dinamización económico-ecológica.

De acuerdo con los datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las regiones de Juruá y Purus, están entre las áreas de menor índice de desarrollo humano (IDH) e infraestructura del país, con un indicador equivalente al 0,47. Este dato refleja la existencia de escasos empleos forma-

les, de elevado índice de analfabetismo y de la precaria disponibilidad de servicios públicos.

Actualmente, hay algunas iniciativas de interés, en favor del progreso socio-económico de la región, que son desarrolladas a través de programas y proyectos sociales a nivel federal, estadual y municipal. Sin embargo, estas acciones están muy lejos de las necesidades para generar cambios positivos, que puedan contribuir a la construcción de una nueva realidad para la población local, efectivamente basada en un proceso de desarrollo sustentable.

Entre los principales problemas sociales actuales en el interior, se observa la ausencia de mano de obra calificada, para atender posibles demandas del lugar. En las zonas urbanas, el mayor empleador es el sector público, mientras que en las zonas rurales, las acciones orientadas a la generación de renta, son básicamente desarrolladas a través de la aprobación de pequeños proyectos comunitarios.

El indicador del analfabetismo es uno de los responsables por el alto número de desempleo, que, a su vez, favorece a la generación de violencia, prostitución y consumo de drogas, involucrando a jóvenes entre los 12 y los 22 años. Además, entre otros problemas más comunes que afligen a la población, está la ineficiencia de asistencia médico-hospitalaria, en las sedes municipales de esos cantones del interior.

En este contexto, vale destacar los esfuerzos conjuntos entre el gobierno del Estado y Petrobras. La iniciativa de Petrobras, de instalación y mantenimiento del Gasoducto Coari-Manaos, sin duda consolidará el modelo del *Gasoducto Verde*, esto es, aquel que trae beneficios económicos, pero integra, en ese proceso, a las dimensiones sociales y ambientales. Este modelo es exportable para otras regiones del Brasil y para otros países.

El Programa Zona Franca Verde surge con la misión de revertir el cuadro socio-ambiental y de promover el desarrollo sustentable en el Estado de Amazonas. Por medio de sistemas de producción forestal, pesquera y agropecuaria ecológicamente saludables, socialmente justos y económicamente viables, sin olvidar la protección ambiental y el manejo sustentable de unidades de conservación y tierras indígenas, como metas fundamentales a ser seguidas por el programa ZFV. Para esto, el sistema empleado es holístico y transdisciplinario, con un fuerte componente científico.

Las prioridades del programa incluyen acciones de emergencia de mejoramiento de salud y educación, combinadas a acciones que garanticen la

seguridad alimenticia, de manejo sustentable de recursos forestales y pesqueros, a más de la protección ambiental. La estrategia está basada en un enfoque de cadena productiva, orientado a resolver las dificultades identificadas por los actores sociales y agentes económicos involucrados. Estos desafíos son: regularización agraria, crédito, asistencia técnica, tecnologías de producción y gestión apropiadas, infraestructura de transporte, energía y comunicación, entre otros.

La Zona Franca Verde representa una de las más amplias iniciativas de implementación del desarrollo sustentable, luego de la Cumbre de Río-92, que consagró este concepto en el ámbito internacional. Son enormes los desafíos de implementar tan ambicioso programa. Felizmente, hay una serie de ejemplos exitosos en escala piloto en la Amazonía. Llegó la hora de dar una escala de políticas de gobierno a esos éxitos alcanzados. Existe también, en el rol de nuestra historia, una serie de fracasos de políticas gubernamentales y proyectos privados, con o sin fines de lucro. Es la hora de aprender las acciones de esas experiencias, y evitar la repetición de las equivocaciones.

La implementación del desarrollo sustentable del Amazonas no es solo el desafío de un gobierno, sino de toda la sociedad. Sin esto, nuestro futuro y el de nuestros hijos y nietos estará comprometido. Necesitamos construir una amplia red de asociaciones, al margen de intereses partidarios, vanidades individuales y visiones corporativas. El desafío es transformar esto en un sueño e ideal común de lucha de la sociedad del Estado de Amazonas.

Así, el objetivo mayor del Programa Zona Franca Verde es mejorar la calidad de vida, generar empleo y renta, y promover la conservación de la naturaleza. Existe un programa del gobernador Eduardo Braga, especialmente para las poblaciones amazónicas con índices de desarrollo humano más bajo y que conservan mejor la naturaleza. Una de nuestras motivaciones es desacelerar y, de ser posible, revertir el éxodo rural del inferior hacia Manaus.

Otro objetivo es revitalizar, a través de la Agência de Florestas e Negócios Sustentáveis do Amazonas, órgano vinculado a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la producción de madera y productos forestales no madereros por quienes lo explotan, pescadores, indígenas y empresas con responsabilidad social. Existe también la necesidad de aumentar la producción sustentable del pescado y de frutas tropicales para exportación, y aumentar el grado de autosuficiencia en el abastecimiento agropecuario, a través de la Secretaría de Producción Agropecuaria, Pesca y Desa-

rrollo Rural Integral, apoyada por sus entidades autónomas y del Instituto de Protección Ambiental del Amazonas.

Además, el programa Zona Franca Verde pretende implementar una agenda de trabajo para los segmentos más marginados de la sociedad, en especial para los núcleos de pobreza de Manaus y de las poblaciones que trabajan en la explotación, pescadores e indígenas más aislados. Para esto es importante la acción de la Fundação Estadual de Política Indigenista do Amazonas (Fepi). Constituyen pilares estratégicos del programa Zona Franca Verde, la regularización agraria desarrollada por la Secretaría de Terras e Habitação/Instituto de Terras do Amazonas, las acciones sociales del Proyecto Cidadão, las actividades de ecoturismo promovidas por la *Amazonastur*, el acceso al crédito desburocratizado de la Agência de Florestas del Amazonas, la formación profesional a cargo de la UEA.

También es necesario ampliar las inversiones en la zona Franca de Manaus (ZFM). Con la política de desarrollo económico del Polo Industrial de Manaus, obtenemos la generación de impuestos para respaldar las inversiones públicas dirigidas al desarrollo sustentable. Vale destacar que la ZFM contribuye también para concentrar la inversión privada en la capital, reduciendo, por tanto, la presión de deforestación en el interior del Estado. Por otra parte, la producción de petróleo y derivados tienen un papel estratégico para generar empleos e impuestos. Adicionalmente, la producción de gas natural puede promover la reducción de gases que causan el efecto estufa.

Pero para que el desarrollo sustentable llegue al Estado, necesitan ser superados algunos paradigmas. Primero, es necesario valorar el conocimiento y las opiniones de los indígenas y ribereños que viven de los bosques, ríos, lagos y riachuelos. Estos segmentos sociales necesitan ser tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Es necesario hacer una transición del asistencialismo, con donaciones de implementos y vehículos, para una política de auto-sustentabilidad de pequeños negocios. La gestión de unidades de producción y beneficio de productos agrícolas, pesqueros y explotadores de la madera, debe ser hecha por pequeños y medios empresarios privados, con sustentabilidad económica, ambiental y social.

Necesitamos instrumentos de políticas públicas capaces de transformar, dinamizar y garantizar la sustentabilidad económica de las cadenas de producción. La ciencia y la tecnología asumen, en este caso, una importancia estratégica, destacándose las acciones de la Fundación de Apoyo a la Investiga-

ción del Amazonas. Son fundamentales, el crédito al pequeño empresario concedido por la Secretaría de Educación, a través de la tarjeta Zona Franca Verde, de la Agencia de Fomento Económico del Amazonas, la asistencia técnica eficiente, del Instituto de Desarrollo Agropecuario del Estado del Amazonas (Idam) y la Agencia de Forestas y Negocios Sustentables del Amazonas, y el uso del poder de compra del Estado para mochilas escolares, alimentos para la colación escolar y madera. Comienzan a ser implementadas, por el Instituto de Protección Ambiental del Amazonas (Ipaam) y la Agencia de Forestas y Negocios Sustentables del Amazonas, medidas de ordenamiento ambiental y recreación, con apoyo de organizaciones internacionales ante reservas de desarrollo sustentable, bosques estaduais, reservas de la extracción de madera, parques estaduais y otras unidades de conservación.

La implementación del Programa Zona Franca Verde se está realizando en regiones estratégicas, priorizando a aquellas con IDH-M más bajo, como el caso de las del Alto Solimões y Juruá. En cada una de ellas, se realizan inversiones de R\$30 millones. Estas inversiones incluyen acciones de mejoramiento de la salud y la educación, transporte y energía. Para alcanzar el éxito del programa en las regiones, es estratégico el papel de las Secretarías de Salud, Educación, Planificación e Infraestructura, de los Alcaldes del Estado y de los consorcios internacionales.

La estrategia de complementación se define a través de procesos participativos de planificación y gestión, en coordinación con alcaldías, consorcios inter-municipales, ONG, instituciones de investigación, movimientos sociales y empresas privadas. Para esto, es fundamental la integración de las diferentes estructuras y subprogramas de Gobierno, tanto a escala estadual como municipal y federal. Un ejemplo de esto es la asociación con Fucapi, empresas privadas (Mil Madeireira e Gethal), Asmovita, Alcaldía de Itacoatiara, Senai, Sebai y Setraci, en el Polo Maderero de Itacoatiara.

El laberinto de lo social: el gobierno Lula en el contexto de la evolución política y económica de Brasil en los últimos años*

André Urani**

Introducción

La elección de Lula para la Presidencia de la República en 2002, despertó temores en los mercados financieros al respecto de un posible abandono de la disciplina monetaria y fiscal perseguida por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, y entusiasmo y esperanza en buena parte de la opinión pública internacional, por la expectativa que el nuevo gobierno creó de poder implementar algo realmente novedoso en el enfrentamiento de los problemas sociales.

¿Pasado un año y medio desde que asumió el poder, en qué medida el gobierno Lula está de hecho innovando en términos de políticas económicas y sociales? Sorpresivamente para muchos, hoy se observa que no hubo rupturas importantes en la política económica y los avances en el campo social; en términos concretos, fueron mucho más tímidos de lo que se esperaba. ¿Sería ésta, una táctica transitoria para preparar el terreno de algo distinto o un camino obligatorio? ¿Cuáles son los obstáculos que impiden cambios más radicales? ¿Qué se puede esperar del restante de su mandato?

Éstas son algunas de las preguntas que motivaron este artículo. Empiezo, describiendo, en líneas muy generales, la evolución de la situación política, económica y social que precedió la elección de Lula, para contextualizar históricamente el momento que Brasil vivía cuando su gobierno empe-

* Agradezco los comentarios de Simon Schwartzman, Octavio Amorim y Paulo Paiva a una versión anterior de este artículo.

** Director ejecutivo de IETS. aurani@iets.inf.br

zó. En la segunda parte, hago un retrato sucinto de la situación social en el Brasil de este inicio de siglo XXI y, particularmente, de la pobreza y de sus principales determinantes. Dado este diagnóstico, presento, en la tercera parte lo que sería una agenda de desarrollo que tenga como objetivo prioritario la reducción de la pobreza. Las principales directrices de las políticas económica y social del actual gobierno, así como sus principales impactos, son objeto de la cuarta sección. La quinta y última, finalmente, es dedicada al arriesgado ejercicio de hacer un balance de lo ocurrido hasta aquí durante este gobierno y de trazar algunas perspectivas de futuro.

Antecedentes

Hasta la primera mitad del siglo pasado, Brasil era un país esencialmente pobre y rural. Empezó una profunda metamorfosis de su estructura económica y social a partir del *Estado Nuevo*, de Getulio Vargas, a fines de los años 1930, cuando se fincaron las bases de una estrategia nacional de desarrollo basada en la industrialización vía sustitución de importaciones. Esta estrategia consistía, esencialmente, en una intervención generalizada del Estado Nacional en los más distintos mercados, para que se beneficien las inversiones nacionales y, sobre todo extranjeras, en los sectores considerados *estratégicos*.

Este modelo floreció con Juscelino Kubitscheck, el cual maduró durante el régimen militar (1964-1985) y que se desintegró en el inicio de los años 1980.

Entre fines de la Segunda Guerra Mundial y 1980, Brasil experimentó una rápida industrialización, acompañada por un fuerte crecimiento económico y por una urbanización desenfrenada. El PIB fue multiplicado por once, en términos reales; el PIB industrial (siempre en términos reales) por dieciséis; la población dobló, de 60 a 120 millones de habitantes, mientras que la proporción de personas viviendo en los medios rural y urbano se invirtieron, lo que significa que todo el crecimiento demográfico durante este período se concentró en las ciudades. La proporción de pobres cayó, pero no el número absoluto y la pobreza se convirtió, crecientemente, en un problema urbano.

Los desequilibrios macroeconómicos provocados por el modelo sustitutivo de importaciones (deuda externa, crisis fiscal, súper-inflación) fueran

acumulándose y explotaron en el inicio de la década de 1980. La primera mitad de la década del 80, fue marcada por sucesivos planes de estabilización, que al final lograron generar grandes superávits comerciales al costo de una profunda recesión y de una fuerte aceleración inflacionaria – lo que provocó un progresivo ocaso del régimen militar que regía desde 1964. Los militares tuvieron al fin que dejar el poder en 1985.

El pasaje del poder a los civiles no se dio de forma directa, al contrario de lo que demandaba la opinión pública. La democratización vino acompañada de sucesivas tentativas malogradas, tanto ortodoxas cuanto heterodoxas, de estabilizar la economía y de reanimar el modelo de desarrollo anterior. En términos macroeconómicos, esto implicó abruptas oscilaciones de los niveles de actividad y de empleo, resultando en un crecimiento promedio muy bajo (el PIB per cápita cayó) y en una inflación crecientemente fuera del control de las autoridades monetarias (en 1989, la tasa de inflación mensual alcanzó un increíble 80%). Dado que los pobres tenían menos capacidad que los ricos de protegerse del deterioro del poder de compra de la moneda; esta aceleración inflacionaria provocó un aumento de la desigualdad de ingreso que, combinada con la disminución del PIB per cápita, provocó un aumento importante de la pobreza.

Paralelamente, en 1988 se proclamaba una nueva Constitución que, por sus proposiciones en términos de libertades civiles y derechos sociales, vino a ser conocida como *Constitución Ciudadana*.

La década termina, a fines de 1989, con la casi elección de Lula para la Presidencia de la República. Sin embargo, a quien se eligió fue Fernando Collor de Mello, ex Gobernador del Estado de Alagoas.

El Gobierno de Collor (1990-1992) priorizó, en su agenda, la implementación de las reformas institucionales que eran preconizadas por el Consenso de Washington, como la apertura comercial y financiera y la privatización, además de aventurarse en un nuevo plan heterodoxo de estabilización, cuyo elemento clave estaba en el confisco del 80% de los depósitos a vista y a plazo en las instituciones financieras. El resultado fue un retumbante fracaso: hubo una fuerte contracción de la actividad económica y la inflación rápidamente volvió a niveles superiores al 20% mensual. Todos perdieron, pero los más ricos, más que los más pobres (o sea, por primera y única vez en la historia estadísticamente documentada de Brasil, hubo disminución de la desigualdad de ingreso).

La insatisfacción generalizada ante la ulterior degradación de la situación económica, sumada a crecientes sospechas de corrupción del gobierno y su falta de apoyo parlamentario,¹ llevaron al *impeachment* de Collor, en el segundo semestre de 1992.

Lo sustituyó su vice-presidente, Itamar Franco, que intentó implementar un gobierno de coalición, donde el Partido de los Trabajadores (PT), de Lula, no quiso entrar. En un momento en que, en función de la crisis económica y política, todas las encuestas de opinión pública apuntaban a Lula como el gran favorito para las elecciones presidenciales de 1994.

La situación macroeconómica continuó caótica, tanto así que Itamar nombró cinco diferentes ministros de Economía en el arco de su primer año de gobierno. Hasta que, a mediados de 1993, nombró a Fernando Henrique Cardoso, sociólogo y ex senador del Partido Social Democrático Brasileño (PSDB) que hasta entonces ocupaba el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cardoso formó un equipo de técnicos que rápidamente elaboró un nuevo plan de estabilización heterodoxo que, al contrario de los precedentes, fue anunciado previamente públicamente y negociado con el Congreso Nacional: el Plan Real, implementado gradualmente a partir del inicio de 1994.

También al contrario de sus antecesores, el Plan Real tuvo impactos importantes y no solo a corto plazo. La tasa mensual de inflación, que estaba de nuevo por arriba de los 40% mensuales, disminuyó a menos de 10% anuales; esta importante reducción del *impuesto inflacionario*, a su vez, junto a un aumento real significativo del salario mínimo, aumentó considerablemente el poder de compra de los más pobres. Este elemento, sumado a la apreciación cambiaria y a una política fiscal expansiva impulsó la economía, que volvió a crecer rápidamente.

Esta recuperación económica, la consecuente disminución de la tasa de desempleo, el aumento de los salarios reales (sobre todo de los más pobres) y la oposición de Lula al Plan Real, llevaron a Cardoso a la Presidencia de la República en el primer turno de las elecciones realizadas a fines de 1994.

En la presidencia, Cardoso perfeccionó un estilo de gobierno que ya había sido adoptado por Juscelino Kubitscheck (1956-1960) y José Sarney

1 En la historia democrática de Brasil ningún presidente que no haya logrado apoyo mayoritario en el Congreso o que lo tenga perdido, logró terminar su mandato constitucional (Vargas, 1954; Café Filho 1955; Jânio Quadros, 1961; João Goulart, 1964 y Collor, 1992).

(1985-1990): el llamado *presidencialismo de coalición*. Aunque su elección haya sido relativamente fácil, su partido, el PSDB, estaba lejos de tener una mayoría en el Congreso. Para poder gobernar, e implementar su programa de reformas institucionales, Cardoso tuvo que componer una muy diversificada base de apoyo político, a veces con partidos que naturalmente se opondrían a las reformas propuestas.

Su primer mandato (1995-1998) fue marcado por la consolidación de la estabilidad macroeconómica y una consistente reducción de la pobreza (de 42% a cerca del 33% de la población, en el promedio del periodo).

Hubo un importante esfuerzo de sanear el sector público, cuyo histórico desequilibrio presupuestario estaba en la raíz del proceso inflacionario de las décadas precedentes. Se profundizó la privatización, se rompieron monopolios estatales, se empezó a reformar la administración pública y se implementaron nuevas reformas institucionales.

Las políticas sociales, sobre todo las de educación y salud, se descentralizaron. El programa *Comunidad Solidaria* re-dibujó las relaciones entre sector público, sector privado y sociedad civil; gracias a él, por primera vez en la historia de Brasil, los pobres, aunque de forma incipiente, empezaron a ser explicitados como beneficiarios de la política social.

A pesar del aumento de la carga tributaria, el mantenimiento de una política fiscal relativamente expansionista y la propia re-estructuración del sector público hicieron que hubiera un creciente déficit público.² Esto, asociado a la apreciación cambiaria que se registró durante el período (no obstante la relativa flexibilidad del tipo de cambio), llevó a un aumento del desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Lo que implicó una grande vulnerabilidad externa – evidenciada durante las crisis de Asia y de Rusia, las cuales tuvieron pesados impactos sea sobre las cuentas externas, sea sobre el nivel de actividad: durante los dos últimos años del primer mandato de Cardoso, el crecimiento del PIB fue mucho más modesto que durante los dos primeros, lo que implicó un ulterior deterioro del mercado de trabajo, sobre todo en las principales regiones metropolitanas del país.

Aún así, el balance del primer mandato de Cardoso fue juzgado como positivo por la mayoría del electorado brasileño, que lo reelige (una vez más

2 Véase Giambiagi y Ronci (2004) para mayores detalles sobre la política fiscal durante los dos gobiernos de Cardoso.

en la primera vuelta electoral, una vez más contra Lula) a fines de 1998, para un nuevo mandato de cuatro años.

El segundo mandato de Cardoso empieza con la devaluación del real, no anunciada pero ampliamente prevista por los mercados, ante el creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos. El impacto inflacionario de esto y el importante cambio de los precios relativos, fue frenado por políticas fiscal y monetaria muy apretadas. Las tasas de interés nominales llegaron a 45% anuales, en términos nominales, mientras que el sector público pasó a producir superávit primarios – uno de los pilares de la nueva política macroeconómica, junto a la adopción de un tipo de cambio flexible y de metas de inflación. El cambio de precios relativos dinamizó el sector externo y la economía volvió a crecer significativamente en el 2000; sin embargo, esta recuperación tuvo corta duración, en función del colapso del sector eléctrico y de la crisis argentina.

Los progresos en las reformas fueron más modestos que durante el primer mandato; entre ellos, se destacan los esfuerzos de esbozar un esquema de regulación para los servicios públicos que habían sido privatizados anteriormente.

Entre los avances en el campo social, hubo mejoras importantes en las políticas de educación y salud, la agudización, a partir de la Conferencia de Durban, del debate sobre acciones afirmativas para enfrentar el tema de la discriminación racial, la aceleración de la reforma agraria y la implementación de nuevos programas sociales focalizados en los más pobres: combinación de transferencias de ingreso con contrapartidas de los beneficiarios (ejemplo: Bolsa-Escuela). Estos nuevos programas sociales se concentraron en los municipios más pobres del país y, por lo tanto, fueron poco percibidos por la opinión pública de las principales regiones metropolitanas y por los principales medios de comunicación. Por otro lado, hubo una gran fragmentación de esfuerzos (cada ministerio inventaba su propio programa), lo que impidió que estas iniciativas ganen la escala adecuada y causen perjuicio a su eficacia y eficiencia en la reducción de la pobreza. Sin embargo, la pobreza continuó cayendo, aunque en un ritmo menos expresivo que en los primeros años del real.

La legislación laboral no fue objeto de reformas expresas, al mismo tiempo en que las políticas públicas en esta área avanzaban menos que en las otras. Estos factores, sumados a las bajas tasas de crecimiento del PIB y

a la relocalización de importantes ramas industriales en ciudades menores, en respuesta a la apertura comercial, llevaron a una profundización de la crisis de los mercados laborales metropolitanos, con un significativo aumento de las tasas de desempleo y de la informalidad, y disminución de los salarios reales que explicarían el clima de creciente insatisfacción social que marcó este período y preparó el terreno para la elección de Lula en el año 2002.

Ante la inminencia de la victoria del PT, aumentaron los temores en los mercados de que pudieran ocurrir cambios abruptos en la política macroeconómica, lo que llevó a una crisis especulativa, seguida por una nueva significativa devaluación del real y, consecuentemente, por una aceleración inflacionaria.

El laberinto de lo social

Brasil no es un país pobre (78% de la humanidad vive en países más pobres que Brasil), sino un país con muchos pobres: según las estimativas más conservadoras, serían cerca de 55 millones de pobres, de los cuales 22 millones de ellos son indigentes.

La proporción de brasileños pobres es más que el doble de lo que se debería esperar en un país con el ingreso per cápita del Brasil. Es por esta razón, que se afirma que la desigualdad de ingreso es la principal causa de la pobreza. O sea, la cuestión de la pobreza no está tan ligada a la incapacidad de generar recursos, sino a aquella de distribuir los recursos que son generados de forma adecuada. Según estadísticas del Banco Mundial elaboradas por IPEA, la proporción de pobres verificada en Brasil normalmente ocurre en países que tienen 1/3 de su ingreso per cápita.

Además de ser una de las más elevadas del mundo, la desigualdad de ingresos en Brasil ha sido prácticamente constante en las dos últimas décadas, a pesar de todos los cambios políticos, institucionales y económicos que ocurrieron en este período. Según la PNAD/IBGE:³

3 La PNAD/IBGE es una encuesta de hogares que cubre todo el territorio nacional (excepto la parte rural de la región amazónica) brasileño anualmente, desde los años 70.

- El 1% más rico de la población se apropia sistemáticamente de una proporción del ingreso mayor que la apropiada por los 50% más pobres.
- El ingreso familiar per cápita necesario para estar en el 1% más rico es 17 veces mayor que la mediana de la distribución; y
- El 10% más rico se apropian de cerca del 50% del ingreso total.

Esta desigualdad se verifica prácticamente en todo el territorio nacional, aún cuando se analizan los indicadores relativos a una sola ciudad. El Informe del Desarrollo Humano del la Ciudad de Río de Janeiro (2001), por ejemplo, muestra, entre otras cosas, que:

- Se pueden verificar Indicadores de Desarrollo Humano análogos a los registrados en los cinco continentes del planeta sin salir de una misma ciudad.
- El peor y el mejor barrio de la ciudad están separados por más de un siglo de desarrollo humano. O sea, para que el barrio de Acari alcance la calidad de vida, en términos de ingreso, salud y educación, que se registra hoy en el barrio de Lagoa, será necesario más de un siglo de progresos como los verificados durante los años 90. Barrios vecinos están separados por más de ocho décadas de desarrollo humano. Estas diferencias no son típicas de Río de Janeiro: ellas se verifican, en la misma intensidad, en prácticamente todas las principales capitales brasileñas.

Las regiones metropolitanas se están tornando, de hecho, en los principales palcos de la desigualdad. Es donde se concentra la riqueza, por cierto, pero también, más y más, la pobreza. Más de un tercio de los pobres brasileños viven hoy en las principales regiones metropolitanas del país.

En la base de esta alta desigualdad de ingresos está la discrepancia, entre las distintas camadas de la sociedad, en el acceso a las varias formas de riqueza, que resulta *natural* para algunas camadas, inalcanzable para otras. **Los incluidos se disfrazan de *clases medias*; y lo serían, si no estuvieran en Brasil.** Son los dirigentes, sea del sector público, sea del sector privado, que consideran *pobres* aquellos que los sirven, como domésticos, chóferes o vigilantes. Pero los cuales, no resultan pobres según las estadísticas, sino pertenecientes a las camadas medias de la sociedad. Los que son verdaderamente

pobres son invisibles a los ojos de aquellos que son llamados a tomar decisiones, sea empresariales, sea gubernamentales. Y, por lo tanto, resultan excluidos, tanto de los mercados cuanto de la mayoría de las políticas públicas.

Es lo que ocurre, por ejemplo, en la educación. El 40 por ciento de los jefes de hogar de las familias indigentes no han completado ni siquiera un año de estudio. Del total de los adultos brasileños, 60% tiene menos de 8 años de estudio completos. Entre los 75% más pobres, no hay jefes de hogar que hayan puesto los pies en la universidad, mientras que entre el 1% más rico, casi el 90% frecuentó la educación superior.

Algo de análogo pasa en el mercado laboral. La mayoría de los pobres e indigentes está en familias cuyos jefes son empleados informales o por cuenta propia. Esto quiere decir que trabajan en la informalidad, sin acceso a aquellos servicios (formación profesional, crédito etc.) que serían necesarios para mejorar su productividad y su bienestar.

La oferta de bienes y servicios públicos, así como las instituciones que regulan prácticamente todos los mercados, siguen siendo conformes al modelo sustitutivo de importaciones que se implementó a partir del Estado Nuevo y no están conformes a la economía abierta, democrática, y de mercado que la sociedad brasileña, en su conjunto, parece estar deseando.

Otro determinante históricamente importante de la pobreza en Brasil es el racial. La pobreza brasileña tiene color: es negra. Según Cartola, uno de los más importantes compositores de samba, “es negra la tristeza de esta vida”. Los negros y mulatos son 45% de la población total y 70% de los indigentes. Simétricamente, los blancos y amarillos son 55% de la población, pero representan el 90% del 1% más rico. Esta cuestión nunca fue asumida por la opinión pública (se decía que Brasil era una *democracia racial*) antes de la Conferencia de Durban, en 2001 – a partir de la cual se tornó un tema político importante en el escenario nacional.

Subsisten, finalmente, importantes diferencias regionales. Cerca del 60% de los indigentes y del 50% de los pobres se encuentran en la región Nordeste, que tiene apenas un cuarto de la población del país.

El hilo de Ariadna: una agenda de desarrollo con foco en la reducción de la pobreza

Priorizar la reducción de la pobreza en el Brasil contemporáneo significa dar vida a un proceso de desarrollo radicalmente distinto de aquello conocido durante el siglo pasado.

No se trata, de hecho, de crecer por crecer, una vez que (como ya fue dicho) Brasil ya no es un país pobre. Estimativas de IPEA muestran que, para reducir la proporción de pobres a la mitad (manteniendo la actual distribución de ingresos) sería necesario que el PIB per cápita creciera 75%, lo que podría significar una generación para que ocurra.

La desigualdad tiene, por lo tanto, que ser atacada. El mismo IPEA revela que sería posible, con el PIB per cápita actual, reducir la proporción de pobres a la mitad disminuyendo el índice de Gini de 0,6 a 0,5 – índice que seguiría siendo muy elevado para los niveles observados internacionalmente. Esta opción es una falsa opción, visto que sería inviable hacerlo a través de transferencias sistemáticas de los grupos más ricos y políticamente mejor organizados (aunque numéricamente poco expresivos) de la sociedad para los más pobres y políticamente más débiles (aunque más numerosos).

El único camino posible, por lo tanto, pasa por combinaciones de crecimiento económico con reducción de la desigualdad: Brasil podría llegar a tener una proporción de pobres equivalente a la mitad de la actual, si su PIB per cápita creciera 18% (algo que sería factible en el arco de cuatro o cinco años) y que lograrse, simultáneamente, reducir su desigualdad en un 11%.

Esta combinación representa un desafío inédito para la sociedad brasileña en su conjunto, pero ya viene ocurriendo en algunas regiones de Brasil, particularmente en el Estado de Santa Catarina. A pesar de que el ingreso per cápita de Santa Catarina creció menos que el nacional durante la última década (22% contra 30%), este estado fue campeón nacional de reducción de la pobreza, una vez que fue capaz de reducir su desigualdad de ingreso significativamente (el índice de Gini pasó de 0,54 en 1992 a 0,45 en el 2002).

Según las agendas establecidas por IETS (2001 y 2002), esto pasaría por:

- Consolidación de la estabilidad macroeconómica: por sí misma, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para una estrategia de desarrollo de este tipo. Los problemas sociales brasileños no pueden ser

solucionados a través de políticas macroeconómicas, pero pueden ser agravados por malas políticas – como ya ocurrió en el pasado reciente del país. Por otro lado, la consolidación de la estabilidad podría llevar, paulatinamente, a una reducción de las tasas de interés, lo que podría abrir espacio para una ampliación del gasto público social sin necesidad de aumentar la carga tributaria.

- Re-direccionamiento del gasto público social (GPS) a favor de los grupos más pobres: el GPS brasileño no es bajo, pero poco efectivo para reducir la pobreza. El GPS llega al 23% del PIB, o sea, cerca de diez veces el monto de recursos que sería necesario para eliminar la insuficiencia de ingreso de los pobres si fuera posible implementar una política de transferencias perfectamente focalizada; una proporción del PIB mayor que aquella representada por el gasto público total en países como México, Argentina o Chile. Sin embargo, casi 1/3 de los brasileños permanecen (pos-transferencias) debajo de la línea de la pobreza, pues la mayor parte del GPS es capturado por aquellos que no son pobres (y que tienen una mayor capacidad de representación política). Es por estas razones que se trata, en Brasil, de re-direccionar el GPS más que de aumentarlo. Hay también la necesidad de reducir la fragmentación de los distintos programas sociales destinados a los más pobres (a ejemplo de lo que se hizo, recientemente, con el *Beca-Familia*) y de aumentar los esfuerzos de diagnóstico, monitoreo y evaluación de las políticas sociales – una práctica todavía incipiente en Brasil.
- Profundización de las reformas institucionales: las reformas son necesarias, antes de todo, para permitir el re-direccionamiento del GPS. En el cuadro actual, los gobernantes tienen poco radio de maniobra para decidir el formato del GPS, visto que su implementación y composición son determinadas exógenamente por la legislación existente. Como es de esperarse, reformas en este sentido enfrentan, en la práctica, una enorme resistencia de los grupos más organizados de la sociedad. Las reformas son también necesarias para permitir que la economía brasileña se desgarre de su herencia nacional-desarrollista autoritaria adquirida en el siglo XX, para poder insertarse en el mundo globalizado de forma más competitiva, con una mayor capacidad de producir ahorro doméstico y justicia social.

- Ampliación del espacio público más allá de las fronteras estatales: tanto para promover el crecimiento cuanto para reducir la desigualdad es necesario aumentar la oferta de bienes y servicios públicos, lo que será posible solamente a través de la multiplicación de alianzas entre distintos niveles de gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil – a ejemplo de lo ocurrido en Santa Catarina, donde se verificó, como ya se anotó, la mayor disminución de la pobreza en el período reciente. Los desafíos, hoy, pasan por llevar este tipo de experiencia prioritariamente a las principales regiones metropolitanas del país, así como de transitar de políticas de desarrollo industrial hacia políticas de desarrollo de los servicios.

La política económica y social del gobierno Lula

No obstante su victoria relativamente fácil en las elecciones de 2002, Lula no tuvo carta blanca del electorado brasileño, ya que su partido estuvo muy lejos de conquistar la mayoría del Congreso. El nuevo presidente tuvo así que reeditar la estrategia de su predecesor, apoyándose en una coalición parlamentaria mucho más vasta de lo que se pudiera prever antes de las elecciones. La base de apoyo parlamentaria de Lula se realizó, en la práctica, con una alianza compuesta por el mayor número de partidos de la historia de América Latina.

Esta fragmentación de la base parlamentaria de apoyo al gobierno llevó a una serie de contradicciones internas, acentuadas por el hecho que dentro del propio PT (principal partido de la coalición) y del gobierno mismo empezaron a surgir polémicas públicas en relación a las políticas económica, social, industrial y de relaciones internacionales.

Los primeros meses de gobierno estuvieron marcados por:

- Una creciente ocupación de la maquinaria del gobierno por los cuadros del PT, la mayoría de los cuales no tenía experiencia administrativa; y por
- Una ruptura (por lo menos parcial) de algunos dogmas que habían marcado la retórica del PT en el pasado, sobre todo en lo relacionado a la política económica.

A pesar del discurso adoptado por los principales ministros y líderes parlamentarios del gobierno, el hecho que Lula no solo haya continuado sino profundizado la política económica del segundo gobierno de Cardoso, tornaba lícito preguntarse hasta que punto la herencia que había recibido era, realmente, maldicha.

La expectativa general de los mercados (y de la opinión pública nacional e internacional), creada a partir del discurso adoptado por el propio PT durante toda su existencia, era que la llegada de Lula a la presidencia implicaría cambios radicales en la conducción de la política económica, pasando por una re-negociación de la deuda externa e interna, por un tipo de cambio más alto y por tasas de intereses más bajas.

Esta expectativa no se confirmó, al contrario, como ya se dijo, hubo una radicalización de los fundamentos de la política adoptada por Cardoso; desde 1999 se mantuvo el cambio flexible, y las metas de inflación con un superávit primario del sector público mayor de lo que fue obtenido durante el segundo gobierno de Cardoso, e incluso de lo que había sido negociado con el Fondo Monetario Internacional.

En la práctica, esto implicó un control muy duro de la demanda agregada, ya sea por vía de la política fiscal o por la política monetaria. Esta política fue extremadamente exitosa en contener las presiones inflacionarias, pero llevó, en el 2003, a un crecimiento negativo del PIB (por primera vez en una década), a un aumento de las tasas de desempleo y a una disminución de los ingresos reales. Este cuadro empezó a mejorar en el 2004, sobre todo fuera de las principales regiones metropolitanas, gracias al dinamismo del sector externo: el aumento de las exportaciones fue tan expresivo que llevó al equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

En términos de reformas, los avances fueron tímidos e inciertos y se limitaron al campo fiscal (donde resulta que hubo un ulterior aumento de la carga tributaria, que llegó a 40% del PIB) y de la seguridad social, en que los logros fueron menores que los deseables. En otras palabras, poco se logró para re-direccionar el GPS a favor de los más pobres.

Un avance importante fue la aprobación, por el Congreso, de una nueva ley de falencias. También merece ser resaltado que un proyecto para establecer un marco institucional nuevo para las alianzas público/privado, presentado por el gobierno, está por aprobarse en el Congreso, en un contexto donde la regulación de los servicios públicos privatizados durante los

años 90 fue repetidas veces puesta en jaque por varios ministerios, en particular por el de Comunicaciones.

Sorprendentemente, hubo una desaceleración de la reforma agraria, a pesar de las presiones crecientes del Movimiento de los Sin Tierra (MST). Sin embargo, lo más sorprendente – dado la trayectoria personal de Lula – fue que no hubo ningún logro, por ahora, en las áreas sindical y laboral.

Esta parálisis es una prueba de la debilidad del gobierno de Lula. Un gobierno fuerte tiene que tener un apoyo parlamentario mayoritario y con cohesión; y ser impermeable a las presiones de los grupos de interés de base social estrecha – pero muy bien organizados. El gobierno actual no cumple con ninguna de estas condiciones: su base parlamentaria, aunque mayoritaria, es tremendamente heterogénea y vulnerable a presiones de grupos como, por ejemplo, los metalúrgicos de la región metropolitana de São Paulo, cuyos intereses no son representativos de la mayoría de los trabajadores brasileños – sobre todo los más pobres.

En lo referente a las políticas sociales, hubo claramente un cambio importante después del primer año de gobierno. Lula empezó su gobierno aumentando el número de ministerios del área social (lo que no parecía muy adecuado, dada ya la gran fragmentación de las políticas en esta área) y haciendo mucha publicidad en torno a dos programas nuevos, el llamado *Hambre Cero* y el *Primer Empleo*.

El primero de ellos fue recibido con entusiasmo por la opinión pública nacional e internacional y se tornó en una especie de slogan-síntesis, en el campo simbólico, de lo que la gente esperaba de Lula. Su estrategia y contenido se revelaron extremadamente confusos desde el inicio. ¿Cuántos son los hambrientos en Brasil? ¿Dónde están? ¿De qué tienen hambre? ¿Por qué tienen hambre? ¿Cómo amenizar esta hambre? ¿Distribución de alimentos o transferencias monetarias? Los principales responsables de este programa no tenían respuestas claras a ninguna de estas preguntas.

El programa *Primer Empleo*, del cual se habló mucho, tenía un diagnóstico claro – y equivocado: que el desempleo era un fenómeno que penalizaba sobre todo a los más jóvenes. Es cierto que las tasas de desempleo de los jóvenes, en Brasil como en casi todos los países del mundo, son más altas que las de quienes no son jóvenes. Pero como la tasa de participación en el mercado de trabajo de los jóvenes es menor que la de no-jóvenes (y decreciente, porque los jóvenes se quedan más tiempo estudiando), los jóvenes no son la

mayoría de los desempleados. Peor aún: de una manera general, no tener un empleo es menos grave para un joven que para un no-joven, visto que éste último suele ser el principal responsable del aporte de recursos a la familia. De todas formas, partiendo de este diagnóstico, se incentivó el empleo de jóvenes, subsidiando a las empresas que los contrataban -estimulando, así, la sustitución (en el margen) de no-jóvenes por jóvenes. Afortunadamente, el programa tuvo impactos insignificantes sobre el mercado laboral.

En compensación, paradójicamente, se habló mucho menos de un programa, a mi juicio, mucho más interesante que los anteriormente citados: el *Beca-Familia*. Hilvanado en silencio a lo largo de todo el 2003, este programa logró unificar los programas sociales que habían sido lanzados en el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Consiste, básicamente, en un programa de transferencias monetarias a los más pobres a cambio de contrapartidas de los beneficiarios, tales como tener todos los hijos en edad escolar asistiendo regularmente a la escuela, tener todos los hijos vacunados, realizar exámenes médicos durante el período de embarazo, etc.

El programa inmediatamente logró el apoyo de los principales organismos multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) y fue progresivamente extendido a las regiones metropolitanas. Se aumentó el presupuesto, el número de beneficiarios (que hoy llega a 4 millones y medio de familias) y el valor medio de los beneficios.

Sin embargo, y a pesar del aumento de su presupuesto para el 2004, el programa no pasa del 2% del GPS, o sea, la quinta parte de cuanto sería necesario transferir a los pobres si hubiera la capacidad de implementar una política perfectamente focalizada. El programa no incluyó a los adolescentes y jóvenes entre los beneficiarios, hay bajo control de las contrapartidas y sus impactos no fueron aún estimados.

De todas formas, el primer año del gobierno de Lula estuvo marcado por un creciente conflicto en el área social, entre los que sostenían una estrategia del tipo *Beca-Familia* y los que preconizaban acciones como el *Hambre Cero*. Este conflicto reflejó el problema político de fondo del gobierno de Lula: de un lado, existen los ministerios (como el de Economía, Agricultura, Industria y Comercio, etc.) que defienden decisiones que enfatizan la eficiencia de las políticas públicas; del otro, están aquellos (Casa Civil, Trabajo, Salud, etc.) cuya lógica está basada en los posibles logros políticos de corto plazo para sus propias clientelas políticas.

Lula tuvo, por lo tanto, que empezar su segundo año de gobierno tratando de arbitrar este conflicto. Y lo hizo disminuyendo el número de ministerios del área social. Fueron abolidos tanto el Ministerio de Asistencia Social (donde se había articulado la ingeniería del Beca-Familia) cuanto el de Combate al Hambre, para crear el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, con la misión de coordinar los programas *Hambre Cero*, *Beca-Familia* y otros programas asistenciales, como la “Ley Orgánica de Asistencia Social” (LOAS), que establece transferencias para incapacitados físicos y mentales y ancianos – aunque no hayan contribuido para la seguridad social – y los recién lanzados programas de restaurantes y farmacias populares.

La tendencia, sin embargo, es que – progresivamente – el *Hambre Cero* se torne un slogan para el *Beca-Familia* y para los otros programas del nuevo ministerio.

También se registró, en el 2004, una agudización del debate sobre cotas raciales, sobre todo en las universidades públicas (donde el acceso está restringido, casi exclusivamente, a aquellos que pertenecen a familias que tienen la posibilidad de enviar a sus hijos a buenas escuelas privadas, primarias y secundarias).

Nada (o muy poco) relevante, fue hecho o dicho sobre la desigualdad.

Balance de los 18 meses de gobierno y perspectivas

El gobierno de Lula fue mucho más allá de lo que se podría esperar en términos de estabilización, dando repetidas e inequívocas señales (como la determinación de un aumento poco significativo para el salario mínimo, o la insistencia en tajar los inactivos) de que la disciplina fiscal vino para quedarse y de que su política monetaria es inmune a presiones políticas coyunturales (como lo muestra, por ejemplo, el mantenimiento de las tasas de interés básicas bastante elevadas).

Esta política llevó a buenos resultados en la contención de la tasa de inflación en niveles aceptables (la previsión para este año es de cerca del 7%), pero también a un crecimiento negativo del PIB en el 2003 y a un aumento del desempleo y de la pobreza. Esta tendencia de los indicadores nítidamente se invirtió en el 2004, gracias, particularmente, al dinamismo del sec-

tor exportador. Con la recuperación de la economía, aparentemente se recobra también la popularidad del gobierno.

Persisten dudas con relación a la sostenibilidad de este repunte del crecimiento para más allá de 2004. El grado de ocupación de la capacidad instalada en la industria ya llega a niveles muy elevados y empiezan a surgir cuellos de botella en la infraestructura, en un contexto en que la indefinición del cuadro institucional todavía inhibe las nuevas inversiones que serían necesarias para superarlos. La cuestión que parece clave es: ¿hasta qué punto el equipo económico es capaz de influenciar otras áreas del gobierno (reformas, regulación, política social)?

En el campo de las reformas, los logros del año 2003 fueron tímidos pero inesperados, y hubo una clara pérdida de vigor en el 2004. La capacidad de avanzar en los últimos dos años de gobierno depende de los resultados de las elecciones municipales de octubre 2004, sobre todo, en las principales regiones metropolitanas del país.

En cuanto a la política social, la unificación de los programas y la creación del Ministerio del Desarrollo Social fueron claramente pasos positivos. Una mayor cohesión entre los programas, así como una mayor transparencia, y mayores esfuerzos de diagnóstico, monitoreo y evaluación serían deseables. Lo más importante, de todas maneras, es que las reformas avancen y que las tasas de interés puedan bajar, de manera que se abra mayor espacio, en el presupuesto del gobierno, para la *Beca-Familia*.

Falta un consenso, aún dentro del gobierno, en relación al tipo de estrategia de desarrollo a ser seguida. El Ministerio de Economía preconiza que hay que persistir con el rigor monetario y fiscal, avanzar con las reformas, definir mejor la regulación de los servicios de utilidad pública y ser más agresivo con las políticas sociales. Por ejemplo, en el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES – cuyo presupuesto equivale a cerca del doble del Banco Interamericano de Desarrollo) y en otros ministerios, se presiona constantemente para aflojar el rigor monetario y fiscal y para aumentar el grado de intervención del Estado en la economía. Esta actitud *intervencionista* del gobierno también se manifiesta en otras áreas, como sintomáticamente se percibe en los recién lanzados proyectos de ley para la prensa y para los audiovisuales.

Paralelamente, se nota una fragmentación creciente de la base de sustentación política del gobierno. El gabinete de Lula, además de ser el más frag-

mentado de la historia del presidencialismo latinoamericano (ocho partidos políticos tienen puestos ministeriales), es también muy heterogéneo ideológicamente, incluyendo desde partidos de extrema izquierda (Partido Comunista del Brasil – el PC do B) hasta algunos de centro-derecha (como el Partido Trabalhador Brasileño, PTB, y el Partido Liberal, PL). Este espectro demasiado amplio de la coalición de apoyo al gobierno crea un clima de incertidumbre política, magnificado por la inminencia de las elecciones de octubre. Y, si bien éstas son elecciones municipales, la campaña ya se nacionalizó.

Lula y su gobierno mantiene su popularidad, la que perdieron en el primer semestre de este año a causa de los escándalos políticos que se multiplicaron, y que se ha recuperado en los últimos meses con el repunte del crecimiento.

Si gana las elecciones, Lula tendrá una oportunidad de redefinir sus prioridades para la segunda mitad de su mandato, arbitrando los conflictos que habitan su propio gobierno. Si pierde, podrá estar condenado a no lograr avanzar en las reformas, lo que implicaría modestas tasas de crecimiento económico y mantener políticas sociales menos ambiciosas de lo que sería deseable.

Bibliografía

- Alcaldía de Rio de Janeiro, IPEA, PNUD. 2001. *Relatório do Desenvolvimento Humano da Cidade de Rio de Janeiro*.
- Giambiagi, Fabio; Reis, José Guilherme; Urani, André (org.) 2004. *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Giambiagi, Fabio; Ronci, Marcio. 2004. *Fiscal Policy and Debt Sustainability: Cardoso's Brazil; 1995-2002*. IMF Working paper WP/04/156, Washington DC.
- Henriques, Ricardo (org.). 2000. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- IETS .2001. *Desenvolvimento com Justiça Social: Esboço de uma Agenda Integrada*. Policy Paper No.1. Rio de Janeiro.
- IETS. 2002. *A Agenda Perdida*. Policy Paper No. 3, Rio de Janeiro.
- Schwartzman, Simon 2004. *As causas da pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones de un enfoque orientado a la equidad

Claudia C. Danani

Introducción

Las premisas teóricas e históricas que organizan el análisis

Mis posibilidades de contribuir a este tema radican en una relación mucho menos inmediata con los países involucrados en la reflexión. En cambio, pretendo extremar la alternativa de aludir a los procesos que aquí se ponen en cuestión (las políticas sociales, las políticas económicas, el planteo y replanteo de la equidad, los procesos de regionalización) en América Latina, para así preguntarnos qué significa presentar *enfoques hacia la equidad*.

En primer lugar, quisiera señalar algunas *cuestiones de hecho*, y luego ciertos aspectos teóricos y políticos que explicitan en lo que yo estaría de acuerdo, al menos en principio, en llamar *un enfoque hacia la equidad*, para luego discutir la deseabilidad de un objetivo como el que queremos plantear.

Queda fuera de discusión que, luego de 30 años de despliegue del proyecto neoliberal, en América Latina asistimos a la emergencia de *nuevas sociedades*. Ya no se trata, solamente, del continente que al ser sometido a estudio diera lugar a la elaboración de uno de los conceptos más ricos de las corrientes estructuralistas (el de *heterogeneidad estructural*¹). En efecto, en la

1 Entre los años 60 y 70 diversos estudios dieron lugar a la elaboración del concepto de *heterogeneidad estructural*, definido por M. Wolfe como "...una situación en la que existen grandes diferencias de productividad y modernidad entre los sectores de actividad económica y dentro de ellos, existiendo, al mismo tiempo, complejas vinculaciones de intercambio, dominio y dependencia dentro de una estructura socio-económica nacional en contraposición a supuestas situaciones dualistas en las cuales coexisten, en el territorio nacional, dos estructuras socio-económicas -una moderna y otra tradicional o primitiva- con escaso intercambio entre ella y poca influencia mutua" (Wolfe, 1973).

actualidad se trata de un proceso de radicalización de las tendencias y las consecuencias, proceso que tiene gran capacidad de transformación/constitución de nuevas condiciones.

En el último año se ha convertido en cita común y obligada, el trabajo de CEPAL/IPEA/PNUD (2003) que pretende establecer bajo qué condiciones 18 países latinoamericanos podrían cumplir el objetivo de *reducir a la mitad la pobreza extrema* hacia el año 2015². El estudio formula un tenebroso diagnóstico de lo que sucedería si no variaran las tendencias de políticas y crecimiento económico verificadas durante la década del 90 (sólo 7 países alcanzarían aquella meta, 6 reducirían la pobreza de modo muy lento y los 5 restantes aumentarían los niveles de pobreza), y perfila un *optimista* escenario que proyecta tasas *razonables* de crecimiento y de reducción de la desigualdad que permitirían que 16 de los 18 países alcanzaran la meta. Del análisis y las simulaciones derivan asombrosas conclusiones: "...incluso disminuyendo levemente la desigualdad se pueden obtener resultados muy positivos en cuanto a reducción de la pobreza... [una modesta reducción de la desigualdad bastaría] para que la incidencia de la pobreza se redujera en igual medida que en varios años de crecimiento económico positivo... En los pocos casos en que los países han logrado disminuir la desigualdad, se han logrado grandes beneficios en materia de reducción de la pobreza" (9-11). Queda claro que mi asombro no proviene de la asociación entre pobreza y desigualdad, sino precisamente del hecho de que debamos recordar esa asociación, aún al cabo de tres décadas de destrucción de la capacidad productiva de las economías, del acorralamiento de las mayorías contra condiciones de vida que rayan en la barbarie, y que coexisten (y son parte inseparable) de un veloz y violento enriquecimiento de minorías cada vez más reducidas.

Claro que la desigualdad (y la pobreza, pero en particular la desigualdad) ha sido un rasgo histórico de las sociedades latinoamericanas de los últimos 500 años. Por lo tanto, cuando mencioné que asistimos a la emergencia de nuevas *sociedades* quería subrayar que se ha tratado de un proceso de íntegra transformación, que no se concentró en *el Estado*, concebido -como a menudo se lo presenta- como una instancia ajena y externa a *la sociedad*.

2 Destaco el propósito del trabajo para enfatizar lo -cuanto menos- poco ambicioso de la pregunta que pretende responder: no se trata de *eliminar la pobreza*, sino sólo de *reducir a la mitad* el número de personas que viven en situaciones de *extrema pobreza*.

Por el contrario, son las sociedades (las latinoamericanas en este caso, aunque no sólo) las que se han transformado de manera global, transformación de la que hace parte el hecho de que los Estados no son más pequeños, ni *intervienen menos*, sino que son Estados distintos, cuyas acciones y políticas son tan intensas como lo eran antes, pero portadoras de significados y orientaciones diferentes (u opuestos) a aquellos que acostumbrábamos rastrear y reconocer como “intervención estatal”³. Esos Estados, en definitiva, han sido parte activa y necesaria de los procesos de deterioro y degradación social y ambiental de nuestro continente.

En consecuencia, la búsqueda de políticas sociales y políticas económicas orientadas hacia la equidad es una búsqueda que nos ubica en un terreno más amplio, en la tarea de reconstrucción de algo más que *las políticas*: en el terreno de las sociedades en las que deseamos vivir y de las comunidades políticas (es decir, de los Estados) que los latinoamericanos pretendemos establecer. Al mismo tiempo, adoptar este punto de vista implica poner en cuestión una de las tesis que en los últimos años han ganado el sentido común, esa que, afirma que “el Estado se retiró” o que “con la desregulación disminuyó (o desapareció) la intervención del Estado”, pues esas afirmaciones sustraen del debate y de la comprensión la monumental labor de *construcción* cotidiana de una nueva sociedad, que si antes sólo pudo llevarse a cabo por y desde el corazón mismo del Estado, ahora nos convoca a una tarea de reconstrucción y recuperación de idéntica magnitud y sentido inverso.

Este es un imprescindible punto de partida para que los procesos de integración que nos ocupan sean algo más que procesos de integración de mercados, y en cambio se conviertan en una oportunidad para rediscutir teórica y políticamente nociones tales como las de *bien e interés común*. Creo, en definitiva, que esa mirada trascendente es la que nos ha hecho reflexionar en el ámbito de lo que identificamos como *política social*. Y no podría haber sido de otro modo, ya que en el campo de la política social se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad, lo que es lo mismo que decir que la vida social, en general, encuentra en las políticas sociales un escenario de privilegiada constitución. Claro que, en sociedades de clases -dicho

3 Al respecto ver, Lindenboim y Danani, 2003.

esto en sentido amplio- esas condiciones son siempre diferenciales para los distintos grupos sociales.

En este sentido, y tal como ya he dicho anteriormente (Danani, 2004), las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan. A fin de aclarar lo que creo que es el carácter distintivo de estas políticas, diré que defino a las políticas sociales como aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. A mi juicio, este último aspecto sirve para avanzar en una serie de discriminaciones analíticas que son útiles para nuestra reflexión.

En primer lugar significa, que lo que distingue a las políticas sociales es que ese proceso de *configuración* del que forman parte no obra en el circuito de la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción, por la vía de la retribución a los factores (distribución primaria), sino por mecanismos de redistribución que se le superponen⁴. Y aquí menciono, entonces, otro aspecto que es medular para este tema, el cual es que políticas sociales y políticas económicas deben ser también (momentáneamente) distinguidas; vale decir, es necesario circunscribir la relativa especificidad de sus procesos-objetos de intervención. En este sentido, me refiero a las políticas económicas como "...al conjunto complejo de acciones emprendidas desde el aparato del Estado, y específicamente desde el nivel gubernamental, destinado a enmarcar y orientar la acción del sector privado (eventualmente, también del sector público) en relación con la actividad –directamente-económica. En principio se supone que tal acción se orienta a la consecución del crecimiento económico" (Lindenboim y Danani, 2002).

Sigo avanzando en lo que es, simultáneamente, un ejercicio de distinción y de elaboración/reconstrucción del conjunto de intervenciones (sociales) del Estado, para así estar en condiciones de formular interrogantes sobre *el sentido* de las mismas. Me importa destacar que ese papel constitutivo de las condiciones de vida y de reproducción de la vida que las políticas

4 Aunque tal vez pudiera ser un exceso de cuidado, aclaro que a mi juicio la distinción entre *distribución primaria* y *distribución secundaria* es básicamente analítica; es decir, se trata de *momentos lógicos* de una unidad real (la del proceso de la distribución), pero que no son idénticos a la hora del análisis.

sociales cumplen, se sitúa en torno a una función indirectamente reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo, tornándose en lo que Offe (1990: 84) ha caracterizado como “(...) una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo”. Esta segunda cuestión también aporta a la distinción con las políticas laborales, ya que es evidente el carácter directo de la regulación sobre las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo por parte de estas últimas⁵.

Entonces, es porque las políticas sociales hacen parte central del proceso de constitución de las condiciones de vida (y de las diferencias y desigualdades de esas condiciones); es porque están en el corazón mismo del permanente proceso de constitución de la forma mercancía de la fuerza de trabajo; es, finalmente, porque en ellas se expresan “... la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos” (Grassi, 2003: 25-26); es por todo eso, entonces, que al analizar y discutir sobre las políticas sociales estamos deliberando acerca del *trabajo*, acerca de *la política*, y acerca de *los valores* que regulan (o que deben regular) la convivencia social.

Propongo pensar que aquella transformación de las sociedades latinoamericanas en los últimos 30 años, de la que hablé antes, ha ocurrido por una completa reconfiguración de estas tres cuestiones, redefinidas en términos profundamente regresivos y de mayor subordinación de las mayorías. Con esto quiero decir que las políticas sociales del neoliberalismo han contribuido a una mayor explotación del trabajo, a un proceso de de-ciudadanización y a un empobrecimiento y primarización de la vida social.

¿Cómo podrían, qué condiciones deberían cumplir las políticas sociales, entonces, para contribuir, para poner a prueba, para impulsar un enfoque distinto de aquel que ha transformado regresivamente a los países latinoamericanos en las últimas décadas? ¿Cuáles deberían ser los soportes de prácticas profesionales que, desde diferentes ámbitos, se pretendan orientar por otro enfoque en una región como la latinoamericana, la más desigual del planeta?

Con estas preocupaciones, me permito proponer una tarea con eje en 2 aspectos: lo que en adelante llamaré la desasistencialización del trabajo (y

5 Lo mismo puede decirse respecto de la participación de las políticas laborales en los circuitos de la distribución, ya que, al regular *directamente* los ingresos del capital y el trabajo, se desenvuelven *principalmente* en la esfera de la distribución primaria.

por lo tanto, de la política social) y la expansión de los espacios de debate respecto de las necesidades legítimas.

La centralidad del trabajo

Pese a las enormes diferencias que estos procesos han asumido en nuestros distintos países, no cabe duda de que asistimos a una espectacular ofensiva del capital contra el trabajo a escala planetaria, ofensiva que se ha expresado con particular crueldad en América latina. Cuando digo *particular crueldad* estoy refiriéndome al hecho de que, sobre la historia -permanentemente reactualizada- de subordinación activa y expropiación del espacio, de las costumbres y de la autonomía para definir el rumbo del desarrollo y de la propia vida comunitaria -historia que no es más que la de la *conquista/invasión* desde hace más de 5 siglos- el proceso neoliberal ha concretado un retroceso hacia formas de mercantilización del trabajo vigentes no uno, sino varios siglos atrás. Ese retroceso se ha expresado y se expresa aún en el crecimiento de la inseguridad laboral de todo tipo (inseguridad que en realidad se convirtió en objetivo de las políticas económicas y laborales, y no en su consecuencia *no deseada* -), con privatización y terciarización de la protección y con una radical eliminación de los derechos del trabajo. Todo ello, apoyado en, y motorizado por, una insistente retórica en torno del papel que el progreso técnico estaría cumpliendo, al sustituir de manera creciente trabajo humano por tecnología.

Podríamos decir -y a primera vista y en sus contenidos generales sería cierto- que se trata de *una más* de las oleadas mediante las que cíclicamente el capital regenera y actualiza las condiciones de subordinación del trabajo (y de los trabajadores). Sin embargo, creo que es posible afirmar que no se trata de uno más de esos movimientos, y que hay en él un núcleo de significado distintivo: me refiero al hecho de que nunca como en este período se había puesto en cuestión la condición productiva del trabajo, es decir, su propiedad de agregar valor (Lindenboim y Danani, 2003).

Son varios los aspectos en los que este proceso tiene consecuencias. En primer término, al omitirse la condición productiva del trabajo, todo análisis en términos de explotación carece inmediatamente de sentido. Entonces, mientras piadosos organismos internacionales afirman que “el principal ac-

tivo de los pobres es el trabajo”, se pierde de vista la explicación acerca de las razones de esa pobreza. A la vez, y si “el trabajo no agrega nada valioso”, los sujetos portadores del mismo -los trabajadores- se tornan superfluos desde el punto de vista económico, y no-sujetos en términos políticos, desde que no tienen nada importante (nada *valioso*) que ofrecer a las sociedades de las que son miembros. Si antes desapareció la explicación de la pobreza, ahora se omite, también, la naturaleza socio-política de los propios procesos de desarrollo tecnológico, que se presentan como “fuera de la historia”, es decir, por fuera de las relaciones sociales ⁶.

Una parte central de la transformación regresiva de nuestras sociedades -más desiguales y menos democráticas aún de lo que lo fueron siempre- viene desplegándose en torno a las políticas sociales y a las así llamadas políticas de empleo. Es decir, en torno al trabajo. Y es que en estos años se han multiplicado programas asistenciales, de *alivio de la pobreza*, programas activos de trabajo, programas de reinserción laboral, programas de capacitación laboral, programas que no son respuesta a un problema -la desocupación-, sino una nueva manera de concebir el trabajo y el empleo: de concebirlos como asistencia.

Es que, al privar al significado del trabajo de su condición productiva y generadora de valor -y, omitida la relación de explotación de la forma capitalista de organizar el trabajo y la producción en general- se reconoce en él tan solo aquella propiedad por la cual proporciona a los sujetos sus medios legítimos de vida. El *tener trabajo* es, por lo tanto, en primer lugar un problema de los propios sujetos (de *los pobres* que sólo cuentan con este activo), y la sociedad parece construirlo como *problema social* (y por lo tanto, como objeto de acción estatal) tan sólo en la medida en que asocia su falta a la superfluidad (y por lo tanto, al riesgo de vida) de grupos enteros y a la ilegitimidad e ilegalidad de su forma de vida, al vandalismo y la delincuencia.

Queda atrás el proceso que en Europa analiza Offe para cuatro siglos atrás, y las crónicas sobre la conquista y las distintas instituciones por las que

6 Me parece necesario señalar que de ningún modo estoy afirmando que en América Latina (sería tema de discusión respecto de otras regiones, pero aquí me concentro en América Latina) los procesos de expulsión de fuerza de trabajo se sostengan efectivamente en desarrollos o incorporación tecnológicos equivalentes a la magnitud de aquéllos. Antes bien, de lo que se trata es de profundos procesos de reorganización que discurren básicamente por un uso más intensivo (hasta el agotamiento) de la capacidad humana de trabajo. Es por eso que en el texto hablo de retórica, en su sentido más “del arte de convencer”, que de construcción de argumentos en la búsqueda de *la verdad*.

se sojuzgó a nuestros pueblos: ya no se trata de sujetos que se niegan a “vivir de su trabajo” (definido este como *trabajo asalariado*) y que por eso buscan rutas de escape, sino que el propio proceso de transformación capitalista (en su etapa neoliberal), llevado a sus límites, sólo presenta rutas de escape como alternativa. Dicho de otro modo: en su compulsión por expulsar fuerza de trabajo del proceso productivo, el capital arroja a los sujetos y les deja, contradictoriamente, *solo* formas no-capitalistas de sobrevivencia.

La retórica de la época requiere una nueva y refinada vuelta sobre sí misma; se multiplican también, entonces, los análisis sobre la *empleabilidad* de los desempleados, vale decir, los exámenes que ponen en cabeza de los mismos las razones de su marginación, y que evalúan la factibilidad de que desarrollen habilidades útiles para la sociedad. Surgen (y se metamorfosean, asimismo) conceptos como el de “capital social”, desconectados de las condiciones sociales que tienen fuerte capacidad de determinación sobre las formas de vida y sus posibilidades de reproducción, y que presentan como atributos de los sujetos aquellas condiciones (Hintze, 2004).

Esas políticas y estos análisis *asistencializan el trabajo* y no constituyen un programa de inclusión, sino una reconceptualización del trabajo, de la que deriva una reconceptualización de la asistencia y los derechos, sean estos *sociales* en sentido restringido (derecho del trabajo) o amplio, como parte de la construcción de la ciudadanía. No constituyen, repito, un programa de inclusión e integración social *a secas*; tampoco pueden ser considerados programas de inclusión sin integración social, sino programas portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad sociales, que a la vez que especifican en otros términos la legitimidad de la vida (cómo se obtienen los medios para su reproducción), redefinen el trabajo mismo, presentándolo como algo cuya obtención debe ser ganada. En una parábola impensada -pero que a la vez es el sueño de la sociedad de mercado-, el nativo dócil, el *pobre merecedor*, aquel pobre que siglos atrás debía demostrar que era *merecedor de ayuda* (comunitaria primero, social después), parece enfrentar hoy la obligación de demostrar el merecimiento del empleo en sí mismo. Una de sus formas de comprobación -la más perfecta-se alcanza mediante la aceptación de cualquier *oferta*.

A este respecto, en consecuencia, no podrá predicarse *equidad* (cualquiera sea la forma en que ella sea definida) de las políticas económicas, ni de las políticas sociales, ni de los procesos de crecimiento económico o de

integración regional, sin un fuerte y persistente movimiento, de alcances amplios, que exprese un acuerdo también amplio respecto de revertir la materialidad y el significado de estos procesos. Chile tiene mucho para enseñar respecto de una integración social más desigual a través de políticas *ortodoxas*. Vengo de un país que durante una década fue presentado como modelo de políticas exitosas, y en el que la desigualdad y la pobreza aumentaron tanto como la precariedad y la inseguridad del, y en el trabajo.

Nuestros países enfrentan hoy el dilema de qué hacer para recuperar en sentido progresivo un entramado social desgarrado, porque eso es lo que sucede cuando el trabajo deja de ser una alternativa de reconocimiento colectivo, de bienestar y de futuro. Nuestra agenda de la integración, entonces, debe incluir el compromiso e imperativo ético de no potenciar “ajustes o emparejamientos hacia abajo”, por los que las mayorías de cada país vean aún más amenazadas sus condiciones de trabajo y de vida por los *atractivos* que otros países de la región ofrezcan a las inversiones.

Si así fuera, estaríamos en presencia de uno de los más penosos capítulos de la historia de nuestro continente.

El proceso de construcción (social) de las necesidades

Mencioné también, que había otra dimensión en la que consideraba que “otras políticas sociales” podían hacer parte de un enfoque orientado hacia la equidad. Esa posibilidad discurre alrededor de la posibilidad de impulsar la expansión de los espacios de debate respecto de las necesidades legítimas.

En la perspectiva que desarrollé hasta aquí, he pensado los problemas de la política social como históricamente asociados a la noción de *necesidades legítimas*. A mi juicio, no se trata de idear políticas, en general, que eventualmente satisficieran ciertos umbrales mínimos, aún si ellos pudieran ser objeto de precisas definiciones operativas. Si las políticas sociales *hacen sociedad*, si ellas generan y son, en definitiva, las relaciones y prácticas que hacen a, y en las que se define, un orden como totalidad, la expansión del reconocimiento social de las necesidades posibles de ser satisfechas es una dimensión central de cualquier alternativa que se pretenda progresiva/equitativa, en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los miembros de una sociedad. Grassi lo expresa así: “...son necesidades de la reproducción

de todos los miembros de una sociedad, todas aquéllas posibles de ser satisfechas en las actuales condiciones del desarrollo de las capacidades humanas (fuerzas productivas y culturales), que las comunidades o grupos sociales (en tanto sujetos colectivos) hacen deseables y reconocen como positivas para su desenvolvimiento y bienestar y a las que, en consecuencia, los individuos pueden aspirar legítimamente” (Grassi, 1998: 378).

Asimismo, Coraggio (2004) analiza las consecuencias que para supuestos diseños de políticas sociales tiene la noción de “necesidades básicas”. Así, señala el carácter histórico (es decir, su relación con cada contexto concreto) de la definición de las necesidades, noción que contrapone a los supuestos de definiciones abstractas y universales. *Necesidades legítimas* son, entonces, aquellas que han transitado un proceso de reconocimiento social, y de este modo la naturaleza democrática o antidemocrática de ese reconocimiento estará directamente vinculada con el carácter del proceso de construcción de esa legitimidad. En este sentido, según el autor, la democratización de la sociedad, de la política y de la gestión de lo público en sí misma se convierte a la vez en parte de la satisfacción de la necesidad de los sujetos de constituirse en *ciudadanos plenos*, y simultáneamente son condiciones para la determinación *socialmente racional* de las prioridades.

Pocas cosas más alejadas de las orientaciones dominantes en las políticas sociales regionales de estos años, que una aproximación al tema de las necesidades en términos de derechos sociales y políticos (ya que de eso se trata, precisamente). Claro que ha habido y hay experiencias diferentes, profundamente contradictorias, que han pretendido conectar con las entrañas de una tradición distinta. Pero debemos aceptar que la *focalización*, que es la negación misma de las necesidades como derechos, ha estructurado la política social de la región, constituyendo a sus destinatarios como sujetos de carencias y objetos de *ayuda*, en lugar de miembros plenos de una sociedad que se pretenda más igualitaria y más libre, porque libres son quienes la conforman.

A la luz de la estrategia de focalización, que pretende discriminar primero a los pobres de los no-pobres, y luego identificar la pobreza extrema de entre la *pobreza a secas*, se ha desarrollado una tecnología extraordinariamente sofisticada, que es necesario poner en cuestión. Los procesos de integración regional, la reflexión acerca del crecimiento económico y de las políticas que contribuyan a una y otro, son una oportunidad que no debemos

perder para pensar, finalmente, en qué continente, bajo qué condiciones, y con qué reglas de convivencia, es deseable (y somos capaces) de vivir.

Pensando en alternativas

En estos difíciles años, y en los que tenemos por delante, se han desarrollado también intentos y propuestas, hasta ahora probablemente inorgánicos y fragmentarios y que no logran constituirse en alternativa para el conjunto. Pero existen, están abiertos al debate y a la prueba; y del compromiso ciudadano, generoso y democrático, depende en buena medida la inercia de favorecer las tendencias que hasta aquí he identificado o, por el contrario, potenciar procesos con otros sentidos.

Sería un grave error pensar que hay una única estrategia posible. Por el contrario, del desconcierto ante balances sociales y políticos tan regresivos como los que vive América Latina debemos aprender que cada área de trabajo, cada esfera de intervención, es una vía abierta a la innovación, a la disputa por el sentido, a la reapropiación de las condiciones de vida por las clases populares. En el campo de la política social se encuentran en discusión propuestas que refieren a la garantía de ingreso, propuestas que estudian la promoción del empleo en torno a los que hoy se llaman *servicios de proximidad* y que no constituyan *soluciones de segunda*, sino proceso de profesionalización que atiendan simultáneamente necesidades socialmente reconocidas como legítimas.

En una perspectiva más amplia, hipótesis en construcción en torno a una economía social vienen convocando voluntades e inteligencias diversas. En este caso, exige autovigilancia permanente y un fenomenal esfuerzo por cambiar comportamientos y visiones, en la medida en que estará siempre tensionada por la posibilidad de arrinconarla como una “economía pobre para pobres”, como dice Coraggio.

Quienes asuman esta propuesta de la economía social (o, simplemente, pretendan explorarla) deben tener claro que ella no debe reducirse a la multiplicación de microemprendimientos, aunque esta línea es imprescindible. No funciona por pura agregación, sino por la posibilidad de generar condiciones para una nueva sociabilidad en sentido amplio: también en la calidad institucional y de las políticas (especialmente, las sociales), en la calidad de

las organizaciones y la representación, en el comportamiento de los consumidores, en la promoción de *otros mercados* posibles.

¿Hay tensiones? Sí, la dualización (aún más dualización social, pero validada por un proyecto que se pretenda *alternativo*) es una de esas tensiones, es uno de sus riesgos. El mismo que corrió y corre cada propuesta que haya contradicho algún aspecto de la sociabilidad capitalista, que haya ido a contramano de la *codicia* o haya pretendido superar el miedo (Cohen, 2001⁷); el mismo peligro que amenazó y amenaza las luchas populares por más democracia, por ejemplo, a la que en América Latina se vació de contenido, sin que la pura aspiración por una vida más democrática haya perdido legitimidad en sí misma; el que socavó los alcances y la potencialidad emancipatoria de los movimientos asociacionistas de distinto cuño desde el siglo XIX, sin que la apropiación de parte de sus contenidos por el propio sistema de dominación pueda hacer dudar de su oportunidad (y *necesidad*) histórica; el mismo, finalmente, que con resultados muy diferentes impulsó la legitimidad (el reconocimiento) del derecho al trabajo y a su protección, y que desde ningún punto de vista, a mi juicio, puede verse como contradictorio con la construcción de una sociabilidad más libre y más humana.

Como dije, el campo de la política social y los procesos de integración regional sobre los que hoy nos interrogamos constituyen una extraordinaria oportunidad para los próximos años. Sobre las políticas sociales, técnicos, especialistas y políticos tenemos una tarea inmensa por delante: en la reorientación de todo tipo de los planes asistenciales en vigencia, en la desasistencialización del trabajo (que es previa a la de las propias políticas sociales), en la recuperación de las condiciones y calidad del acceso y el uso en los servicios de educación, salud, hábitat. En la contribución a elevar los pisos: menos desarrollo técnico para focalizar (es decir, individualizar y hacer competir por la ayuda), y más para reinstalarse en el lugar de lo deseable, de otras expectativas.

A su vez, los procesos de integración regional nos permiten revisar nuestras propias instituciones, nuestros propios Estados, de repensarnos a nosotros mismos como miembros de una sociedad (la latinoamericana) con la que aún estamos en deuda. Siempre, claro está, que seamos capaces de pen-

7 Cohen (2001) señala que la sociabilidad capitalista se ha construido sobre los principios de la codicia y el miedo: “Desde la codicia, las otras personas son vistas como fuentes de enriquecimiento (me sirvo de ellos) y, desde el miedo, vistas como amenazas”.

sarla más plena, más igualitaria y más democrática que hasta ahora. Como he dicho, sólo otras formas de pensar la solidaridad, el trabajo, las necesidades y la convivencia social *nos harán libres*, porque pueden ponernos en el camino de la *igualdad*. Y en este camino, ya no sólo las políticas sociales, ni la economía social, son una hipótesis: también lo es América Latina.

Bibliografía citada

- CEPAL/IPEA/PNUD. 2003. *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones>.
- Cohen, Gerald. 2001. “¿Por qué no el socialismo?”; en Gargarella y Ovejero (comp.), *Razones para el socialismo*. Barcelona: Paidós.
- Coraggio, José L. 2004. “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”. En: Danani, C. (compiladora): *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira.
- Danani, Claudia. 2004. “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”. En: Danani, C. (compiladora): *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira.
- Grassi, Estela. 1998. “Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano”. En Villanueva, E. (coord), *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Grassi, Estela. 2003. *Problemas y políticas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hintze, Susana .2004. “Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el capital social de los pobres”. En: Danani, C. (compiladora): *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira.
- Lindenboim, Javier ; Claudia Danani (coordinadores). 2003. *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Lindenboim, Javier; Claudia Danani. 2002. “La escasez de lo que sobra: so-

bre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales”. Ponencia presentada en el *Iº Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Quilmes, AAPS/Universidad Nacional de Quilmes.

Offe, Claus. 1990. “Teoría del Estado y Política Social”. En: *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

Wolfe, Marshall. 1973. *Estudio económico de América Latina*. Mimeo. Sin datos.

Bibliografía consultada

Draibe, Sonia (1997): “Mercosur: la temática social de la integración desde la perspectiva institucional”. CEFIR, Uruguay. Mimeo. Disponible en: <http://www.cefir.org.uy>.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto y Rodríguez Enríquez, Corina (2002): “La (In)-Seguridad Social como Política Pública”. Informe presentado al Taller sobre “Protección Social en una Era Insegura. Un diálogo Sur-Sur sobre Intercambio de alternativas en Política Social en respuesta a la globalización”. SU/TCDC, Santiago, Chile, Mayo 14-17, 2002. <http://www.sw2002.org>.

Tavares Ribeiro Soares, Laura (2001): *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Editora Vozes/CLACSO/LPP. Rio de Janeiro.

Educación y equidad en Brasil*

Clarissa Eckert Baeta Neves**

Introducción

Este texto presenta una discusión sobre los cambios que ocurrieron en el sistema educacional brasileño en las últimas décadas, bajo el prisma de la legislación, especialmente después de la promulgación de la “Lei de Diretrizes e Bases - LDB/1996”; así como, de la expansión del sistema educacional, y de las medidas de política educacional implementadas en ese período.

Brasil ha experimentado, últimamente, un desarrollo educacional intenso, marcado por una mejoría significativa en decisivos indicadores, tales como: la disminución del analfabetismo; universalización del acceso a la enseñanza fundamental; aumento del número de matrículas en las enseñanzas básica y superior; y aumento de la presencia de las mujeres en el sistema educacional.

Estas mejoras cuantitativas, sin embargo, no fueron suficientes para la superación de problemas que aún resisten en el sistema educacional, como los relacionados con el flujo escolar, la calidad de la enseñanza y las cuestiones referentes a la repetición y evasión escolar. En otras palabras, aunque se ha alcanzado la casi universalización del acceso, los problemas de permanencia y progresión educacional persisten y requieren una solución.

* Texto presentado en el Seminario Integración, Crecimiento y Equidad - 11 a 13 de mayo de 2004 - Quito/Ecuador, en el panel “Educación: una área crítica desde la perspectiva de la equidad”.

** Profesora del Departamento y del Programa de Post Grado en Sociología de la “Universidade Federal do Rio Grande do Sul”. Investigadora del CNPq.

La comprensión de ese fenómeno pasa por un análisis, a partir de dos grandes ejes: por un lado, el papel del Estado y el esfuerzo del poder público en mejorar el sistema, por intermedio de medidas de políticas educacionales; y, por otro, la demanda educacional por parte de las familias y el esfuerzo de las instituciones escolares con miras a la atención de tal demanda.

La educación en la Constitución Brasileña y en la LDB/1996

La República Federativa de Brasil es conformada por la unión indisoluble de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, constituyendo un Estado Democrático de Derecho, cuyos fundamentos son la soberanía, la ciudadanía, la dignidad de la persona humana, los valores sociales del trabajo, de la libre-iniciativa y el pluralismo político (Art. 1º de la Constitución Federal del Brasil, 1988).

La Constitución Federal (en su Art. 5º), igualmente establece que la educación - un derecho de todos y deber del Estado y de la familia - deberá ser promovida e incentivada, con la colaboración de la sociedad, con miras al pleno desarrollo de la persona; a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía; y a su cualificación para el trabajo. La enseñanza, por su lado, deberá ser dictada en base a los principios de igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela, con la coexistencia de instituciones públicas y privadas; garantizando la gratuidad y la gestión democrática de la enseñanza pública (Art. 206, ítemes I a VII).

En Brasil, los sistemas de enseñanza, se organizan en régimen de cooperación entre la Unión, los estados, municipios y el Distrito Federal (Art. 211, 1 a 4). Cabe a la Unión la organización del sistema de enseñanza federal y de los territorios, en los tres niveles, financiando a las instituciones públicas federales, y ejerciendo, en materia educacional, la función redistributiva y **supletiva**, en forma de garantizar, tanto a la equalización de oportunidades educacionales, como al patrón mínimo de calidad, mediante la asistencia técnica y financiera a los estados, Distrito Federal y municipios. A los municipios, por su lado, se reserva la responsabilidad de actuar, prioritariamente, en la enseñanza primaria y la educación pre-escolar (y, recientemente, en el nivel universitario); los estados y el Distrito Federal actúan, principalmente, en las enseñanzas primaria y secundaria, definiendo formas de

colaboración, para asegurar la universalización de la enseñanza obligatoria. La mayoría de los estados, igualmente, actúa en el nivel universitario.

Además de los principios generales establecidos por la Constitución, el sistema educacional brasileño fue redefinido por la última “Lei de Diretrizes e Bases Nacional - LDBN”, Ley No. 9.394, de 1996, en la que se establecieron los niveles escolares y las modalidades de educación y enseñanza, así como sus respectivas finalidades.

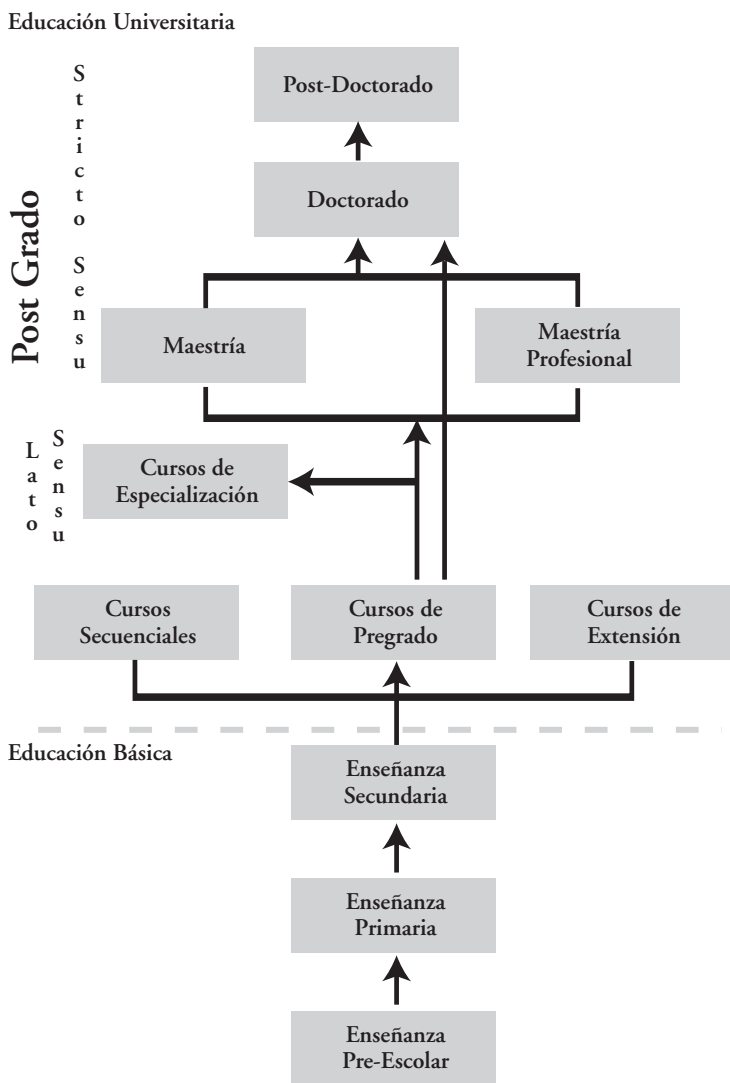
Los niveles escolares (conforme el cuadro siguiente) se dividen en: educación primaria, cuya finalidad es desarrollar el alumno, asegurándole la formación común indispensable al ejercicio de la ciudadanía, y proporcionándole los medios para que progrese en el trabajo y en estudios posteriores. Ese nivel se compone de la educación infantil, que atiende a niños de 0 a 6 años; de la enseñanza primaria, con ocho años, para niños de 7 a 14 años; y de la enseñanza secundaria, subdividida en tres años, cuya edad de referencia se sitúa entre 15 y 17 años; de la educación universitaria, dictada en instituciones de enseñanza superior (públicas y privadas), con variados grados de alcance o especialización, abiertas a candidatos que hayan concluido la enseñanza secundaria o equivalente, y aprobados en específico proceso selectivo. Las modalidades de educación y enseñanza complementan el proceso de educación formal, por medio de: educación de jóvenes y adultos, educación profesional, educación especial, enseñanza presencial, enseñanza semipresencial, educación a distancia y educación continuada.

La situación educacional brasileña

El panorama educacional brasileño presentó una significativa mejoría en las últimas décadas, mediante la reducción de la tasa de analfabetismo y el expresivo aumento del número de matrículas en todos los niveles de enseñanza, lo que evidencia un crecimiento gradual de la escolaridad media de la población. Aunque el nivel de instrucción de la población brasileña¹ aún sea

1 Es interesante indicar el pronóstico que se realiza con relación a la caída de la tasa de fertilidad, que desacelera el crecimiento poblacional, lleva a la reducción de la participación relativa de la población en edad escolar en relación a la totalidad de la población. Sin embargo, esto ocurre de forma diferenciada entre las regiones y Unidades de la Federación. La proyección indica que la población de 7 a 14 años, la que, en 2005, deberá corresponder a 14,4% de la población total, llegará a 12,8% en 2020. (“Geografia da Educação Brasileira INEP/MEC, 2004”).

Cuadro1
Organización del sistema educacional brasileño



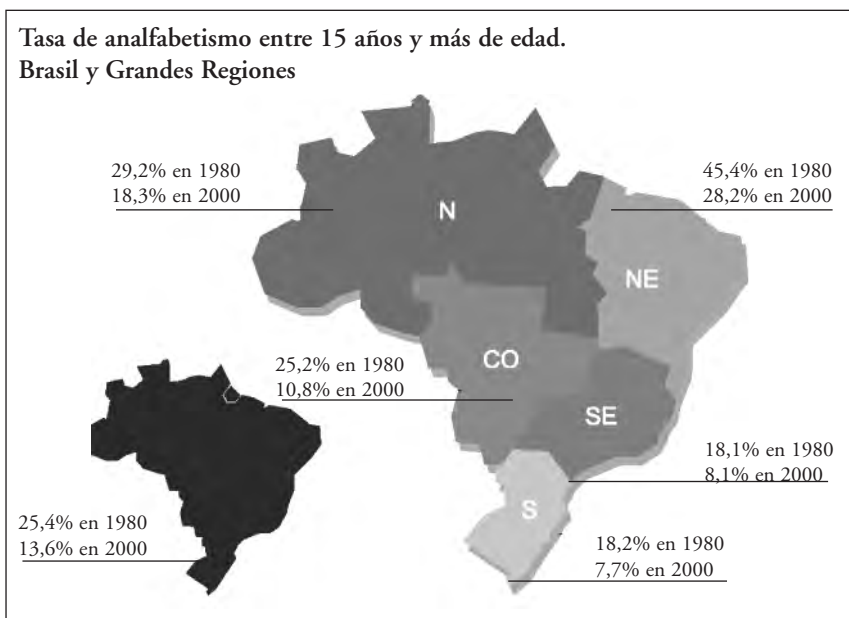
clasificado como bajo, cada año se encuentra en ascensión. Paralelamente a la reducción proporcional del número de personas que realizaron estudios hasta el 4^a grado, se observa el aumento del porcentaje de aquellas que completaron las enseñanzas fundamental, media y superior.

La eliminación total del analfabetismo, constituye una de las principales metas a ser alcanzadas, considerando la preeminencia del desarrollo económico y social. Sin embargo, lo que aún mantiene el Brasil distante del alcance de esta meta, ya no es el analfabetismo entre los niños en edad escolar, debido a la universalización del acceso a la enseñanza primaria: se trata, más bien, del analfabetismo entre los adultos. De 1980 al 2000, la tasa de analfabetos entre la población brasileña, con más de 15 años, bajó de 25,4% a 13,6%. En términos nacionales, el Distrito Federal presenta el menor índice, con 5,7%, mientras Alagoas, el mayor, o sea, 33,4%.

La principal baja de estas tasas ocurrió entre la población de hasta 29 años de edad: entre 15 y 19 años, el analfabetismo, que alcanzaba 16,5% en 1980, bajó a 5% en 2000; en los grupos de 20 a 24 años y de 25 a 29 años, estos índices bajaron de 15,6% y 18%, a 6,7% y 8%, respectivamente, siendo la caída más significativa la que se registra entre las mujeres (“Geografia da Educação Brasileira/INEP/MEC, 2004”).

En 2001, en el ámbito de la población de 10 a 20 años de edad, la tasa de analfabetos no llegaba al 4%. Como indican los datos, el analfabetismo ha retrocedido sensiblemente, permaneciendo, aún, entre las personas con más de 40 años de edad, en especial, entre pobres y moradores de la zona rural, que encontraron pocas oportunidades de acceder a algún tipo de escolaridad (MEC/INEP, 2002).

Esta acelerada reversión de los índices de analfabetismo entre los grupos más jóvenes de la población, está relacionada con el esfuerzo del poder público, en el sentido de universalizar el acceso a la enseñanza primaria; también se encuentra en la implantación de la “Educação de Jovens e Adultos - EJA” y en las campañas de alfabetización para adultos, desarrolladas por los gobiernos de los estados y municipios, y por las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, religiosas y no-gubernamentales. Sin embargo, el perfil del analfabetismo aún mantiene una fuerte inclinación regional, que reproduce las desigualdades socio-económicas regionales. Las regiones norte y nordeste en particular, son las que presentan índices altos de analfabetismo, entre personas con más de 40 años.



La erradicación del analfabetismo debe ser una prioridad, a fin de promover la inclusión social de aquella población impedida de tener un trabajo digno, y de participar en la vida democrática.

Universalización del sistema de enseñanza

El sistema educacional brasileño, en los últimos veinte años, ha experimentado una acelerada expansión, con registro de un acentuado crecimiento en el número de las matrículas en los diferentes niveles de enseñanza. Entre los factores que han contribuido para estimular esa expansión, cabe resaltar, por un lado, la fuerte demanda por servicios educacionales, y, por el otro, el esfuerzo del poder público, en el sentido de ampliar el acceso a la escolaridad obligatoria, mediante la implantación de varias medidas de políticas educacionales, como se verá en el último ítem del presente estudio.

Cuadro 2				
Educación en el Brasil - 2001				
Enseñanza Regular	Edad de referencia	Población en la edad	Matrícula MEC	Cobertura MEC
Guardería	0 a 3	1.229.755	1.093.347	8,90%
Pre escolar	4 a 6	9.775.191	4.818.803	49,30%
Clases de alfabetización			652.866	
Enseñanza Primaria Regular	7 a 14	27.124.709	26.840.815	98,95%
Matrícula total en la Ens.Primaria			35.717.948	
Aceleración del aprendizaje			1.125.665	
Educación especial			323.399	
Enseñanza Secundaria Regular	15 a 17	10.308.707	8.398.008	81,50%
Enseñanza Superior	18 a 24	23.378.831	3.479.913	9% (2002)
Enseñanza técnica			565.046	
Maestría y Doctorado*			96.618	
Enseñanza no-regular				
Ed. Jóvenes adultos-alfabetización			153.725	
Ed. Jóvenes adultos-Primaria			2.636.888	
Ed. Jóvenes adultos-Secundaria			987.376	
Total de Estudiantes		71.817.193	86.890.417	72,50%
* "Ministério da Ciência e Tecnologia Fuente: "INEP/MEC"				

Una de las principales metas de los gobiernos, en las últimas décadas, ha sido "llevar a todos los niños a la escuela". Se observa que las políticas de universalización del acceso a la enseñanza primaria, implementadas en régimen de colaboración, entre los Gobiernos federal, de los estados y municipal, ha dado resultados bastante positivos. La tasa de escolaridad² saltó de 86% en 1991, a 96,8% en 2001, en el perímetro de edad de 7 a 14 años, que corresponde, en la enseñanza primaria, a 26.276.223 millones de niños. Sin embargo, el número de matrículas es de 35.298.089 millones, lo que indi-

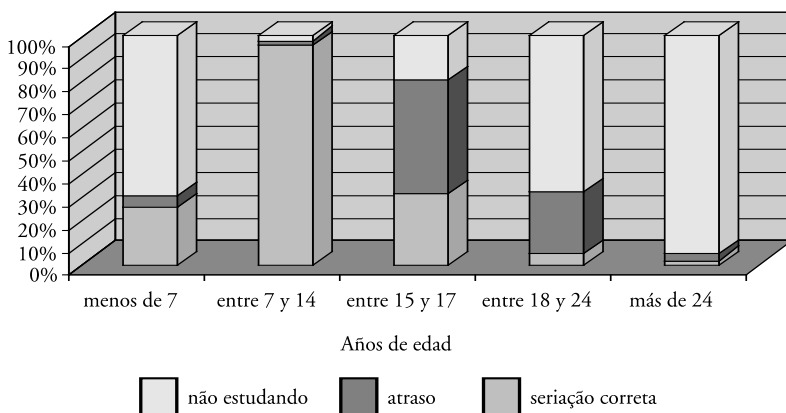
- 2 Entre los Estados brasileños, se destacan São Paulo y el Distrito Federal, por haber alcanzado, prácticamente, la meta de la universalización del acceso a la enseñanza primaria, presentando tasas de atención superiores a 98%.

ca un excedente aproximado de 9 millones de alumnos; la explicación para ese hecho reside en la repetición, y en el atraso de los alumnos, en relación a la edad.

El gráfico inferior revela la situación educacional brasileña, en los varios niveles de enseñanza; pero, sobre todo, revela el acceso a la enseñanza primaria, de niños entre 7 y 14 años, conforme datos obtenidos en el censo escolar (“IBGE/PNAD/2001”).

Gráfico 2

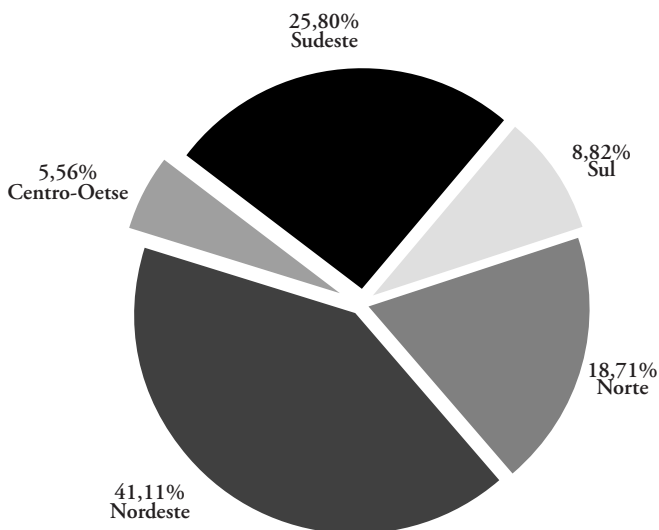
Tasas de atención educacional por grupos de edad de la población brasileña. PNAD/200



No obstante el desarrollo, la disparidad regional aún es un problema a ser evaluado. Como ya se afirmó, las regiones Norte y Nordeste se encuentran abajo del promedio brasileño, con las respectivas tasas de atención de 93,4% y 95,2%. Los datos relacionados con niños entre 7 y 14 años, que aún se encuentran fuera de la escuela, revelan que la gran mayoría pertenece a la región Nordeste (41,11%); luego vienen las regiones Sudeste (25,8%) y Norte (18,71%).

Gráfico 3

Niños (7-14 años) fuera de la escuela según la Gran Región en %



Total Brasil: 5,5% - 1.495,643

Fuente INEP

En el ámbito de la variable raza, los indicadores educacionales revelan, al mismo tiempo, una mejoría en relación al acceso a la escolarización.

Sin embargo, en lo que se refiere al tiempo de permanencia en la escuela, los datos señalan la existencia de una diferencia acentuada entre blancos y no-blancos. Como una sociedad multi-racial, la mitad de la población de Brasil se clasifica como no-blanca; por eso se puede afirmar que, todavía, hay una alta correlación entre raza y oportunidades educacionales. Entre los alumnos de la enseñanza primaria, los negros corresponden a 5,6%; los mulatos a 40,4%; los nativos a 0,1%; los orientales a 0,5%; y los blancos a 53,4%. La población blanca completa con un promedio de 5,75 años de escolaridad, y la no-blanca con un 4,04 años de escolaridad. Al mismo tiempo, la población de alumnos no-blancos es más pobre, vive en barrios periféricos y sus padres poseen un grado de escolaridad más bajo.

El gran *impasse* a enfrentar en la enseñanza primaria, se refiere a factores que dificultan, o la permanencia en la escuela (evasión), o el flujo regular de escolarización (repetición).

Cuadro 3 Tasas de promoción, repetición, evasión y distorsión edad-grado								
Unidad de la Federación	Tasa de Promoción		Tasa de Repetición		Tasa de Evasión		Tasa de distorsión Edad-Grado	
	1995/96	1999/00	1995/96	1999/00	1995/96	1999/00	1995/96	1999/00
Brasil	64,5	73,6	30,2	21,6	5,3	4,8	47	41,7
Rondonia	60,9	68,7	29,4	24,6	9,7	6,7	47,7	40,6
Acre	56,6	63,7	35,8	30,2	7,7	6,1	59,1	52,3
Amazonas	58,1	66,1	34,4	28,1	7,5	5,8	67,1	58,5
Rio de Janeiro	73,3	71,4	20,3	24,2	6,5	4,4	42,7	36,5
São Paulo	75,7	89,3	18,8	7,3	5,6	3,4	30,5	19,1
Paraná	70	80	23,8	15	6,3	5	31,7	20,4
Santa Catarina	76,3	80,8	18,4	15	5,3	4,2	27,2	22,4
Rio GrandeDo Sul	72,2	77	23	18,5	4,9	4,5	22,5	27
Mato Grosso do Sul	63,6	70,7	28,9	22,6	7,5	6,7	36,7	37,8
Mato Grosso	57,8	70	31,9	22,5	10,2	7,5	47,8	41,4
Giás	64,3	68,2	31,8	26,4	3,9	5,4	53,1	45,7
DistritoFederal	69,6	76,2	26,4	19,6	4,1	4,2	41,6	29,9
Fuente: MEC/INEP/SEEC								

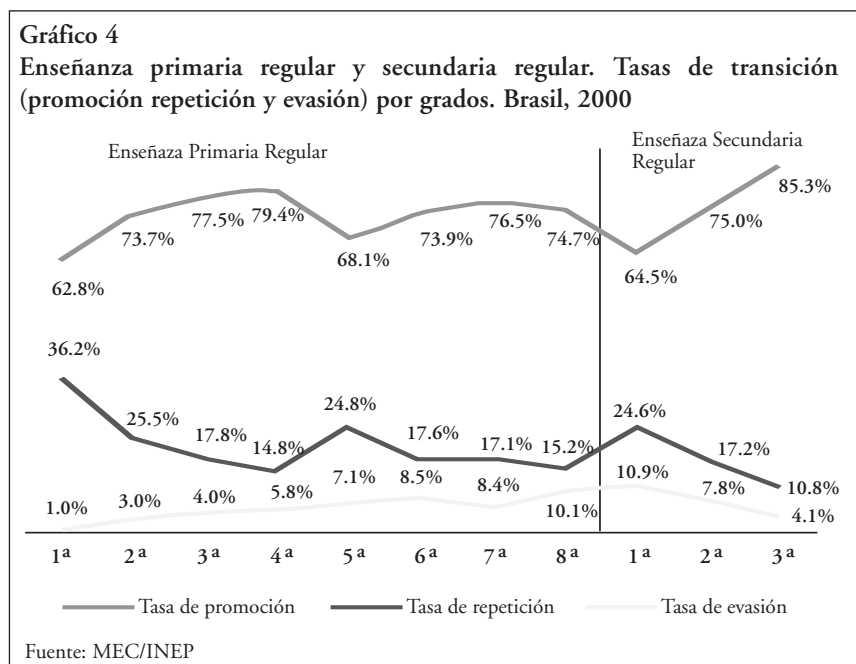
Al realizar un estudio comparativo entre los datos de 1995-1996 y 1999-2000, es posible observar una mejoría en todos los aspectos: mientras la tasa de promoción aumentó de 64,5% a 73,6%, la de repetición y la de evasión bajaron de 30,2% a 21,6% y de 5,3% a 4,8%, respectivamente. El problema de la evasión no fue superado, a pesar de los esfuerzos desarrollados, a través de medidas, tales como la colación escolar y la bolsa-escola (beca-escola), entre otras, especialmente si son consideradas las diferencias regionales. Las regiones Norte y Nordeste continúan apareciendo con tasas de escolaridad bajo la media nacional. Mientras que en la región Sudeste, el pro-

medio es de 5,59 años de escolaridad, en la Nordeste, es sólo de 3,71 años. Con 11 años de escolaridad, las oportunidades de los niños, de estar en la escuela, es prácticamente igual: región Sur, 98%; Nordeste, 97,3%, pero ya con 16 años de escolaridad en la región Sur, se encuentran en la escuela, 86% de los niños; y, en la región Norte, solo 77,7%.

Otro obstáculo que se revela, se relaciona con la repetición, que interrumpe el flujo escolar natural del alumno; ha sido mencionada en estudios y evaluaciones, como uno de los principales impedimentos al desarrollo educacional, además de ser la causa de la baja auto-estima entre los estudiantes. Los datos de 2000 indican que alrededor de una quinta parte de los alumnos (21,7%) de la enseñanza primaria estaba matriculada en el mismo grado del año anterior.

En este contexto, es en el primer grado de la enseñanza primaria en el que aún se verifica la más alta tasa de repetición, 36,2%; en el 5º grado de ese nivel de enseñanza, debido al cambio de ciclo, ese índice sube nuevamente (24,8%), reduciéndose, nuevamente, en los grados subsiguientes. En la enseñanza secundaria, el escenario es el mismo: la tasa de repetición (24,6% en el primer año) bajó a 10,6% en el tercer año, configurándose en la más baja de toda la educación básica.

La consecuencia de ese problema reside en la importante proporción de alumnos que presentan distorsión grado/edad, la cual se revela en un total de 9 millones de alumnos excedentes en los diversos grados de la enseñanza primaria. Como indica Castro (1999: 55), esa distorsión grado/edad trae dos consecuencias muy graves: la primera se refiere al aumento de los costos para los sistemas de enseñanza, en aproximadamente 30%; la segunda, a la obligación pesada causada a los alumnos con el atraso de la trayectoria escolar, en cuanto a la auto-estima y al rendimiento. Se puede constatar que existe una tendencia a reducir tal distorsión, en los grados iniciales; sin embargo, también ocurre en los finales. En otras palabras: prácticamente todos los niños entre 7 y 10 años de edad tienen acceso a la escuela o están estudiando en ella; pero, a partir de ahí (en función de la repetición), existen muchos estudiantes que no están en el nivel adecuado a su edad; muchos jóvenes de 15 a 17 años de edad están atrasados (aproximadamente 7 millones de estudiantes de la enseñanza primaria son mayores que los del grupo de referencia); un porcentaje superior, más de la mitad de los alumnos son mayores de 25 años de edad.



En resumen, el conjunto de estos datos revela que, en Brasil, no existe más de un problema significativo de acceso a la escuela, o de la falta de escuelas; lo que requiere una solución urgente, es la permanencia, con calidad, de los niños en la escuela. En 1955, el alumno concluyó un promedio de 7,2 grados (de los 11 que comprenden la enseñanza primaria y secundaria), y llevaba aproximadamente 10,7 años para alcanzar ese nivel; en el 2000, pasó a concluir 8,1 grados, en 10,3 años. La evolución de la mejoría de ese indicador ocurre en forma gradual, y en todas las regiones. Al analizar, por separado, los números relativos a las enseñanzas primaria y secundaria, se verifica que el tiempo promedio de permanencia en la escuela, sería suficiente para permitir la conclusión de los ocho grados de la enseñanza primaria, y de los tres años de la enseñanza secundaria. En términos generales, los estudiantes pasan 8,5 años en el primer nivel y 3,2, en el segundo. Pero, como las tasas de repetición aún son elevadas, el tiempo de permanencia en la escuela no corresponde, exactamente, al número de años de estudio. En la

enseñanza primaria, los alumnos concluyen un promedio de 6,6 grados; y 2,6 años, en la enseñanza secundaria. En los dos niveles, existe cierta tendencia a una lenta mejoría.

Aún con relación a la distribución de la matrícula, cabe destacar que en la escuela brasileña las mujeres están ocupando, prácticamente, igual espacio que los hombres. La suma de las matrículas representa 50,4% del total de los estudiantes. Es interesante indicar que la presencia femenina es más marcada en los niveles superiores. En la enseñanza secundaria, el público femenino corresponde a 54,4% de los 8,4 millones de estudiantes (en 2001) y de 56,3% de los aproximadamente tres millones de estudiantes en el nivel universitario. La matrícula masculina, por su lado, es mayor en los grupos del 1^{er.} al 4^o grado de la enseñanza primaria.

Enseñanza secundaria y universitaria

Hoy, en Brasil, la enseñanza secundaria cuenta con aproximadamente 8.399.000 millones de alumnos, correspondiendo el 81%, en relación al grupo de la edad equivalente; lo que indica que ese es uno de los sectores que más ha aumentado en los últimos años, marcado por un incremento de 210% de la matrícula entre 1992 y 2001. El nivel universitario, del mismo modo, tuvo una expansión significativa, cuando pasó a más de 3 millones de estudiantes, en 2001. Ese crecimiento se dio, en especial en la década de 1990, como una respuesta, en parte, a la demanda creada con la ampliación del nivel secundario. El nivel universitario es, sin embargo, aún más selectivo, atendiendo solamente a 9% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad.

La (falta de) calidad de la educación brasileña

El análisis de la situación educacional brasileña nos demuestra que ocurrió un aumento de las oportunidades de educación, con indicadores bastante positivos, sea en relación a las tasas de acceso a la enseñanza primaria, o en lo que se refiere a la matrícula en la enseñanza secundaria.

Pese a que el más grave problema de la educación brasileña de hoy, no es la falta de escuelas, es la baja calidad de la enseñanza por ellas impartida

y la retención de los niños pobres en el sistema público³. Todo eso genera una inequidad en el acceso a la escuela y a la educación de buena calidad.

En Brasil, el Ministerio de Educación y Cultura mantiene el “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB”, cuyo objetivo es acompañar la calidad de la educación brasileña en los diferentes Estados de la Federación y a través de los años. El SAEB reúne datos sobre los Estados en general, y no sobre las escuelas y los alumnos individualmente. Sin embargo, los microdatos contienen informaciones relativas a las características de los alumnos, de los profesores y de las escuelas en las cuales se aplican sus pruebas; eso permite la realización de análisis estadísticos sobre los determinantes del desempeño escolar. Sin embargo, según el Informe del INEP (2003), los resultados presentados aún no son satisfactorios: “De los alumnos que frecuentan el cuarto grado de la enseñanza primaria, 22% no han desarrollado habilidades de lectura, compatibles a este nivel de escolaridad, y 37% desenvuelven algunas competencias; pero aún no demuestran el desempeño en la lengua portuguesa, muy inferior al deseado. Estos 2 grupos de estudiantes, que totalizan 59% de la matrícula del final del primer ciclo de la educación obligatoria, presentan niveles de rendimiento escolar considerados *crítico* o *muy crítico*”.

Los resultados presentados por el SAEB, en 2001, demuestran los siguientes problemas:

- * Condicionante social: el desempeño de los alumnos depende, fundamentalmente, del nivel socio-económico de las familias, que afecta tanto al *capital cultural*, que el alumno trae a la escuela (lenguaje utilizado en casa, hábitos de lectura de la familia, apoyo para las actividades escolares, y valor atribuido a la educación), como el tipo y la calidad de las escuelas en las cuales el alumno va a estudiar: alumnos pobres estudian en escuelas públicas con escasos recursos; y alumnos ricos, en escuelas privadas mejor equipadas.

3 Las escuelas públicas de los Estados y las “municipales” (fiscales) atienden a la gran mayoría de niños, generalmente con pocos recursos y pobres; las escuelas privadas, por su lado, atienden a las clases media y altas. En la enseñanza universitaria, se da lo inverso: las escuelas públicas atienden a las clases más privilegiadas, mientras que los pobres (por no estar capacitados para ingresar a las universidades públicas) buscan la enseñanza privada, por la que tienen que pagar.

Estos problemas originados en la desigualdad de condiciones sociales de los niños, precisan ser compensados, ya que niños de familias menos privilegiadas no tienen las mismas oportunidades de aprendizaje.

- * Reprobación: la reprobación tiene dos funciones: una, declarada, de hacer que el alumno recupere lo que no aprendió; y otra, no declarada, que es la de separar los alumnos que no aprenden, de aquellos que tienen mejor desempeño y son promovidos a grados siguientes⁴. La cuestión es que los alumnos reprobados son discriminados, y sus deficiencias difícilmente son corregidas; de este modo, quedan retenidos en grupos especiales, y, en la mayoría de las veces, acaban desistiendo de los estudios.
- * Evasión: la evasión escolar, en Brasil, se da en todos los niveles. Sin embargo, se intensifica a partir de los 14 años de edad, produciendo una generación de jóvenes, que no logran obtener el diploma de la enseñanza primaria, el cual es cada vez más requerido por el mercado de trabajo, y no presentan las competencias mínimas de lectura y escritura.
- * Aprendizaje: de un modo general, el alumno necesita adquirir conocimientos y habilidades que lo capaciten para vivir en sociedad, de modo tan pleno como posible, entre los cuales: dominio de la lengua, capacidad de leer y escribir, usos de los números y raciocinio abstracto.

La calidad de la educación y desempeño escolar en la perspectiva de la equidad, se está analizando por especialistas, para procurar una relación entre las oportunidades educacionales y evitar las desigualdades sociales, especialmente en lo que se refiere a sus causas y consecuencias, procurando establecer una correspondencia entre los problemas sociales, étnicos, raciales y de género.

Los factores que han influenciado en el desempeño escolar son examinados por medio de indicadores referentes a la familia - capital económico y renta; sin embargo, son visualizados, especialmente, por intermedio del capital social⁵ y cultural - el clima educacional de la familia; y, además, por intermedio de variables institucionales relativas a las escuelas.

4 En Brasil, existen experiencias de escuelas por ciclos - que estimulan la promoción automática, procurando mantener los alumnos en su grupo de edad. El ciclo tiene la duración de tres años, cuando se realiza una evaluación general. En el momento, al considerar los desempeños no-satisfactorios, las escuelas por ciclos están en discusión.

5 Para comprender los efectos de la organización familiar sobre los niños en la escuela, es necesario trabajar con el concepto de "capital social" (Coleman, 1994): Capital social expresa el tiempo y la atención que los padres tienen o usan para mantener una interacción con los hijos, acompañando sus ac-

En un estudio que investigó la evolución de las desigualdades de los determinantes extra-escolares del desempeño del niño en la enseñanza primaria, Valle e Silva & Hasenbalg (2000) consideran las variables estructuras y recursos familiares, mediante indicadores domiciliarios de bienestar material y capital cultural, los cuales se basan en el tiempo de instrucción de las madres de los niños en edad de escolaridad obligatoria. La estructura familiar y el bienestar social se determinaron por el número de niños de 14 años de edad o menos en las familias; por la proporción de familias lideradas por mujeres; y por el porcentaje de madres y niños (de 10 a 14 años de edad) que trabajaban.

El análisis de estas variables indicó una mejoría en las condiciones de escolarización de niños residentes en domicilios urbanos. Los indicadores domiciliarios de bienestar material también presentaron una evolución positiva, así como el número de años de estudio de las madres de niños en edad escolar. Los autores aún constataron la reducción del tamaño de las familias y el número de hijos. Con referencia a los problemas que están afectando a la escolarización, la investigación indica que son resultantes de la creciente inestabilidad de los matrimonios y uniones libres, así como del aumento en la proporción de familias lideradas por mujeres. El porcentaje de niños, de 10 a 14 años de edad, que trabaja, bajó de 17,7% en 1976, al 13% en 1998.

Para los citados autores, estos índices, a excepción de la distribución regional y del aumento del número de familias encabezadas por mujeres, evidencian una evolución positiva, llevando a la escolarización de los niños condiciones de vida más favorables. La relación de tales variables con el desempeño escolar de los niños de 7 a 14 años de edad, se revela fuerte y positiva. Finalmente, se concluye que, en 59% de los casos, las mejorías educacionales se asocian a las mejores condiciones de origen familiar y al propio nivel de escolaridad de las madres; y, que en el 41% restante, las mejorías intrínsecas del sistema, representan el factor fundamental.

En otra investigación reciente, sobre la gestión para el éxito escolar, que abarcó 26 mil alumnos de 200 escuelas fiscales de los Estados de São Paulo y de Santa Catarina, los resultados igualmente indicaron para el efecto positivo de la actuación familiar, mediante la participación de los padres, el in-

tividades, promoviendo su bienestar y el desempeño escolar: estabilidad de la relación de los padres, tamaño de la familia, número de hermanos, tiempo que los adultos disponen para los niños.

terés de la familia por la vida escolar del alumno, el estímulo a la lectura y el hábito de realizar y corregir el deber en casa (Neubauer, 2004). Esta investigación cruzó las notas de los alumnos del cuarto y octavo grados, obtenidas en pruebas de portugués y matemáticas, acompañadas de un cuestionario socio-económico.

Los resultados revelaron que los alumnos del cuarto grado, cuyas respuestas indicaban que sus padres tenían la costumbre de preguntar por los deberes, les iba bien en la escuela, tuvieron un promedio de aciertos de 62% en la prueba de portugués. Por otro lado, entre los estudiantes cuyos padres, según ellos, casi nunca indagaban sobre sus tareas, ese promedio de aciertos cayó al 47%. El resultado fue semejante entre los hijos de los padres que tenían la costumbre de participar en las reuniones de la escuela: en ese grupo, el promedio de aciertos fue de 62%. Entre los hijos cuyos padres nunca iban a las reuniones, ese promedio bajó al 48%. Para Neubauer, coordinadora de esta investigación, asimismo los padres con poca escolaridad pueden ayudar a los hijos a tener buenas notas, al demostrar interés por la vida escolar del niño y participar en las actividades escolares.

Estudios divulgados por el INEP del Ministerio de Educación y Cultura, a partir de datos proporcionados por el SAEB, también llegaron a conclusión semejante: alumnos, cuyos padres se preocupan con lo que les sucede en la escuela, y que cobran los deberes de casa, tienen promedios más altos (MEC/INEP, 2004).

Como se deduce de estos estudios, existe una fuerte asociación entre la posición social de la familia (renta familiar y escolaridad de la madre y del padre), la concepción de la familia sobre la escuela (expectativa de la madre sobre la escolaridad de los niños) y el desempeño escolar. Sin embargo, la dimensión institucional también es cada vez más importante para la comprensión del desempeño escolar: “(...) pasadas las décadas de pesimismo en relación a la escuela, esta institución aparece nuevamente como objeto importante del análisis sociológico. Se trata de relacionar el “efecto establecimiento” a la eficacia de las escuelas en el desempeño escolar” (Barbosa, 2000:2).

Una contribución fundamental para el análisis de esa relación, es el estudio realizado por Maria Ligia Barbosa, en la tentativa de vincular los efectos negativos de las condiciones sociales, con el trabajo institucional, a partir del conjunto de características de la escuela, tales como el grado de participación y control de los profesores sobre la planificación curricular, el

tiempo que aquellos dedican a la enseñanza, la capacitación del cuerpo docente, la participación de los padres en la gestión de la escuela, y la disponibilidad de recursos didácticos y equipos. Los resultados encontrados indican la importancia de la calidad de la escuela, como una variable primordial en la mejoría del desempeño escolar. De este modo, los niños que tienen madres con bajo nivel de escolarización, mejoran sensiblemente su desempeño cuando estudian en una buena escuela. Igualmente, los niños con mejores condiciones sociales tienen un desempeño más positivo cuando están en buenas escuelas.

La autora concluye que el desempeño de los niños es fuertemente influenciado por la situación social de las familias; pero, también las escuelas (sujetas a la intervención de políticas estructuradas según la lógica de la responsabilidad) pueden y deben contribuir para la reducción de los efectos reproductivos provocados por las desigualdades sociales, en el destino escolar de los estudiantes más pobres. En la lucha por mayor equidad, las buenas escuelas tienen mayor capacidad para reducir los efectos de la desigualdad social, y para generar cambios (Barbosa, 2000: 23-24).

En la búsqueda de la calidad de la escuela y superación de las desigualdades sociales, es necesario alcanzar la universalización del acceso de todos los niños a la escuela; siendo, además, fundamental desarrollar mecanismos que mantengan a este niño en una escuela de calidad.

Para eso, es necesario que las escuelas tengan autonomía de decisión y dirección, comprometida con los resultados educacionales significativos (elección de director); y se comprometan a fondo en la mejoría de los vínculos entre las escuelas y la sociedad, procurando una mayor presencia de los padres, por medio de los consejos escolares. Además, es fundamental la existencia de una formación adecuada de profesores, utilización más pedagógica de los instrumentos de evaluación, políticas compensatorias, y apoyo y soporte técnico (estadísticas confiables, estudios e investigaciones).

En un estudio desarrollado sobre una nueva generación de reformas, Schwartzmann concluye que: “Brasil ya pasó del tiempo de las reformas educacionales de primera generación: lograr más de todo - escuelas, edificios, profesores, equipos y dinero. Ahora vivimos los problemas de segunda generación: evaluación cuidadosa de las prioridades de las inversiones que ya existen, y estamos iniciando la etapa más decisiva y fundamental de tercera generación: nuevo examen profundo de los proyectos culturales, insti-

tucionales y pedagógicas que orientan el funcionamiento de las instituciones de enseñanza” (2004:16).

Los estudios y las investigaciones más recientes demuestran que la desigualdad en la educación, está relacionada con la desigualdad de renta. Sin embargo, se encuentra asociada mucho más a condiciones sociales previas de los estudiantes y de sus familias. Los objetivos de destinar, únicamente, mayores inversiones a la educación, emprender reformas en las escuelas, etc., no surtirán los efectos necesarios. Son indispensables políticas sociales bien definidas y políticas educacionales de calidad; juntas, podrán eliminar la inequidad educacional.

Políticas educacionales y medidas para la garantía de mayor equidad en el sistema educacional brasileño

En los últimos años, especialmente en la gestión del ex-Ministro de Educación, Paulo Renato Souza (1994-2002), hubo un vigoroso esfuerzo hacia la implementación de políticas educacionales, para garantizar la universalización del acceso y la mayor inclusión en el sistema educacional.

En ese período, el INEP se transformó en una importante agencia de producción de estadísticas, con responsabilidad, inclusive, en el sistema de evaluación de la calidad de la enseñanza en todos sus niveles. El cuadro número 4, resume las principales medidas de las políticas implementadas, con el objetivo de ampliar el acceso y garantizar la permanencia en la escuela.

De las políticas ejecutadas cabe destacar, especialmente, el “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF”, el cual fue instituido por la Enmienda Constitucional N°14, de septiembre de 1996, y reglamentado por la ley No. 9.424, de 24 de diciembre del mismo año, y por el Decreto N° 2.264, de junio de 1997. El FUNDEF fue implantado, nacionalmente, el 1° de enero de 1998, ocasión en que vigorizó la nueva sistemática de redistribución de los recursos destinados a la Enseñanza Fundamental.

Cuadro 4		
Proyecto	Objetivo	Cuánto entrega
Colación Escolar	Ayudar a los estados y municipios a ofrecer colación escolar en la educación pre-escolar y en la enseñanza primaria	R\$ 0,13 diarios por alumno
Educación de Jóvenes y Adultos (EJA)	Complementar recursos para la educación de jóvenes y adultos del primero al octavo grados de la enseñanza primaria	R\$ 250.00 por alumno en el año 2003
Biblioteca de la Escuela	Estimular la lectura y dotar a las escuelas de un acervo mínimo de libros	Recibirán el acervo las escuelas del 1º al 4º grado de la enseñanza primaria (más de 150 libros cada una en el censo de 1999)
Libro didáctico	Garantizar que todos los alumnos de las escuelas fiscales de enseñanza primaria dispongan de libro didáctico para los estudios	No existe un valor fijo. El MEC centraliza la compra y los entrega a escuelas y secretarías, según el número de alumnos
Dinero directo En la escuela	Entregar directamente recursos para la escuela, aumentando su autonomía y disminuyendo la burocracia	Según el número de alumnos en la escuela y la región puede recibir entre R\$ 600,00 y R\$ 19.000,00
FUNDEF	Redistribuir recursos entre los estados, la Unión y municipios para garantizar que se realice un gasto mínimo por alumno en todo Brasil	R\$ 537,71 anual por alumno del 1º al 4º grado y R\$ 564,60 anual por alumno del 5º al 8º grado

* Cuando los estados y municipios no logran alcanzar ese valor con la recaudación propia, la Unión transfiere recursos para complementar. Fuente: www.mec.gov.br/2004.

La mayor innovación del FUNDEF se refiere al cambio de la estructura de financiamiento de la enseñanza primaria en el país (del 1º al 8º grado), al designarle una parte de los recursos constitucionalmente destinados a la educación. La Constitución de 1988 destina a la educación 25% de los ingresos de los estados y municipios. Con la Enmienda Constitucional N°

14/96, 60% de estos recursos (lo que representa 15% de la recaudación global de los estados y municipios) son reservados para la enseñanza primaria. Además, este instrumento legal introduce nuevos criterios de distribución y utilización de 15% de los principales impuestos de los estados y municipios, promoviendo una asignación de recursos entre el Gobierno del Estado y sus municipios, de acuerdo con el número de alumnos que son atendidos en cada red de enseñanza.

En términos generales, un fondo puede ser definido como el producto de ingresos específicos que, por Ley, se destina a la realización de determinados objetivos. El FUNDEF se caracteriza por ser un Fondo de naturaleza contable, con tratamiento idéntico al “Fundo de Participação dos Estados - FPE” y al “Fundo de Participação dos Municípios - FPM”, dado al automatismo de la transferencia de partidas presupuestarias a los estados y municipios, de conformidad con los coeficientes de distribución, establecidos y publicados previamente. Los ingresos y gastos, por su lado, deberán preverse en el presupuesto, y la ejecución, contabilizada de forma específica.

El FUNDEF representó una auténtica revolución en la atención a la enseñanza primaria, en las redes públicas del país, en especial frente a su criterio redistributivo de recursos. Ese modelo posibilitó direccionar los recursos reservados a la educación, en donde se encontraban, de hecho, los alumnos. A partir de la institución de ese Fondo, se movilizaron recursos de los gobiernos con mayor capacidad financiera y/o con un bajo nivel de participación en la atención escolar, para los municipios en situación inversa. Ya en el primer año de funcionamiento del FUNDEF (1998), 2.703 municipios obtuvieron ingresos, en un proceso creciente de redistribución. En 2001, 3.404 municipios se beneficiaron, por medio de la obtención de un ingreso adicional R\$ 2,9 mil millones. La previsión para 2002, era que el incremento de ingreso fuese del orden de R\$ 4,8 mil millones, a favor de 3.544 municipios.

La reserva de 60% de los recursos del Fondo para la remuneración del magisterio representó aumentos importantes en los salarios de los profesores, en efectivo ejercicio de la docencia, en la enseñanza primaria. Entre diciembre de 1997 y junio de 2000, el aumento promedio en la remuneración de los profesores fue de 29,6% con ventaja para algunas regiones, como la Nordeste, en donde los docentes de la enseñanza primaria se beneficiaron con un aumento promedio de 59,6%, con la inclusión de las redes

de los estados y municipales. Con el aumento de sus ingresos, los municipios del nordeste se destacaron en el aumento concedido a los profesores, que alcanzó un promedio de 70,2%, en el mismo período.

Aliado al aumento del número de alumnos matriculados en las redes públicas del país - de 30,5 millones en 1997, a 32,5 millones en el 2000 - ocurrió el crecimiento del número de profesores actuantes en ese nivel de enseñanza, con un aumento de 10%, representando 127 mil nuevos puestos de trabajo para el magisterio.

Otra medida de política educacional implementada en ese período⁶ fue la consolidación del “Sistema de Avaliação da Educação Brasileira”, con el objetivo de evaluar la educación en todos sus niveles, y constituir un sistema de informaciones estadísticas educacionales. La responsabilidad por ese sistema quedó a cargo del “Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais” (INEP), cuyas atribuciones son: organizar y mantener el sistema de informaciones y estadísticas educacionales; planificar y coordinar el sistema de evaluación de la educación brasileña. Se implementaron tres nuevos instrumentos para evaluar la enseñanza, en sus diferentes niveles:

- “Sistema de Avaliação da Educação Básica” (SAEB): que desde 1990, acompaña el desempeño escolar de los alumnos de la educación básica brasileña. Sus datos permiten conocer los sistemas de enseñanza, en su capacidad de producción, de eficiencia y de equidad educacional, en relación a los diferentes niveles sociales.
- “Exame Nacional do Ensino Médio” (ENEM): instituido en 1988, destinado a evaluar las competencias y el rendimiento escolar de los alumnos, al completar el ciclo de la educación básica. Representa un instrumento importante en la evaluación de la enseñanza secundaria, y sus resultados pueden constituirse en criterio de selección para el ingreso en instituciones de enseñanza universitaria.
- “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”: se compone del “Exame Nacional de Cursos (Provão)” que engloba la aplicación de

6 A partir del Gobierno Lula, que se inició en 2003, se han realizado cambios en el sistema de evaluación, especialmente en el nivel superior, con la sustitución del “Provão” por un proceso denominado “Paidéia”. Ese proceso deberá aplicarse a grupos de estudiantes de muestreo en diferentes momentos de la trayectoria de los mismos, con el objetivo de obtener informaciones sobre la evolución de los procesos educacionales en las diferentes áreas del conocimiento (SINAES, 2003:110).

pruebas para el universo de los alumnos que concluyen los cursos universitarios, que se están evaluando; y por la “Avaliação das Condições Institucionais”, en tres dimensiones: organización didáctico-pedagógica; cuerpo docente, e instituciones de enseñanza superior.

Además de estos instrumentos de evaluación, cabe mencionar el sistema de “Avaliação da Pós-Graduação” ya consolidado. A partir de los informes anuales de los programas de Post Grado del país, es estructurado un eficiente banco de datos (COLETA-CAPES) sobre la situación y evolución del postgrado. La evaluación está a cargo de representantes académicos y se realiza cada tres años. Los cursos son calificados, en una escala de 1 a 7; se considera la nota 3 el patrón-mínimo de calidad.

Conclusiones

El trabajo demostró que Brasil vive un momento particularmente importante de transición, en lo que se refiere a las transformaciones del sistema educacional y sus impactos sociales.

Se empezó a examinar los problemas estructurales que siempre fueron relegados. En ese sentido, fue notable el proceso de inclusión que llevó a la casi universalización del acceso a la enseñanza fundamental. No obstante, el problema de la equidad permanece y asume nuevas dimensiones. Asegurar la permanencia en la escuela, y una educación de calidad, emergen como los mayores desafíos.

Su impacto sobre las políticas públicas y la acción institucional en el interior del sistema escolar, imponen medidas e iniciativas más complejas que las que llevaron a la evaluación del problema de la inclusión.

Afrontar el problema de la calidad exige medidas en varios planos - formación y valorización del profesor, desarrollo y aprovechamiento de nuevas tecnologías, transformación del ambiente escolar, compromiso de las familias, entre otros - que necesitan tener continuidad y claridad de propósitos.

Bibliografia

- Barbosa, M. L. de O. 2000. *Desempenho escolar e desigualdades sociais: resultados preliminares de pesquisa*. Preal Dabates. N. 1-25. 2000. *O desempenho escolar e as desigualdades sociais*. Anales de la ANPOCS/2000. Grupo de Trabalho Educação e Sociedade.
- Castro, M. H. G. 1999. *O sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- Colleman, J. 1994. En: Barbosa, M. L. O. “Desempenho das escolas e as desigualdades sociais”. Trabajo presentado en el *Grupo de Trabalho Educação e Sociedade/ANPOCS*.
- INEP/MEC. 2004. *Geografia da educação brasileira*. Disponible en la página www.inep.gov.br. Consultado en abril.
- Neubauer, R. 2004. *Gestão para o sucesso escolar*. Informe de investigación. São Paulo: Instituto Protagonistas.
- Neves, C. E. B. 2002. “Estrutura e funcionamento do ensino superior no Brasil”. En: Soares, M. S. A. (org.) *A Educação superior no Brasil*. Brasília: CAPES.
- SAEB. 2001. *Relatório Anual*. INEP/MEC. Disponible en la página www.mec.gov.br. Consultado en abril.
- SINAES. 2003. *Relatório SINAES*. Disponible en la página www.mec.gov.br. Consultado en abril.
- Schwartzman, S. 2003. “The challenges of education in Brazil”. Fuente: www.schwartzman.org.br. Consultado en abril de 2004. (2004) “*Educação: A nova geração de reformas*”. In: REIS, J.G. & URI, A. “Reformas no Brasil: Balanço e Agenda”. Consultado en <http://www.schwartzman.org.br/simon/reformas.pdf>, abril.
- Valle Silva, N; Hasenbalg, C. 2000. *Tendências na desigualdade educacional no Brasil*. Anales de la ANPOCS/2003. Grupo de Trabalho Estrutura Social e Desigualdades.

Educación, equidad y bienestar en América Latina¹

Carlos Larrea

Introducción

Varias de las teorías recientes sobre el desarrollo, entre ellas la concepción de Amartya Sen (Sen, 1996, 1999) y la teoría del desarrollo endógeno (Barro, 1996), atribuyen a la educación un rol central tanto para el crecimiento económico como para el bienestar social y el desarrollo humano. Por otra parte, como resultado del acelerado cambio tecnológico y la globalización, las ventajas competitivas relacionadas con el conocimiento y la formación del capital humano han adquirido prominencia (Castells, 1996). Los avances en educación y capacitación han sido fundamentales en las experiencias exitosas de desarrollo tanto en el Sudeste Asiático como en China (World Bank, 1993, Londoño, 1996).

Aunque el avance en indicadores estratégicos de educación en América Latina ha sido comparativamente lento, es indudable en las últimas décadas tanto un incremento de la escolaridad media de la población adulta, como una reducción del analfabetismo y el avance substancial hacia el acceso casi universal a la educación primaria. Estos cambios han conllevado una reducción de los niveles de desigualdad social en los niveles educativos de la región.

A pesar de estos logros, se observa también un resultado paradójico. El desempeño de América Latina a partir de 1982, se caracteriza por combinar un crecimiento económico apenas superior al ritmo de expansión demográ-

1 Este artículo fue elaborado inicialmente como contribución del autor al debate sobre la incidencia de la educación en el bienestar de los hogares, promovido por UNESCO-IIPE-SITEAL.

fica, una tendencia general al incremento de las desigualdades sociales, y el mantenimiento de la pobreza a niveles masivos.

En este artículo se presentan algunas hipótesis que contribuyen a explicar este contraste entre el acceso más amplio y universal a la educación y la mayor inequidad social. Se enfocan obstáculos a la equidad en varias dimensiones, con especial referencia al mercado laboral, las desigualdades étnicas y de género en los retornos educativos, las *trampas de pobreza* relacionadas con la interacción entre desnutrición infantil y retornos educativos, las desigualdades étnicas y de género en los retornos educativos, y aspectos vinculados tanto con la calidad de la educación como al limitado acceso a la instrucción formal en sectores rurales y otras áreas marginales de la región.

Educación e inequidad social en América Latina

Durante las últimas décadas, los avances en educación en América Latina han sido continuos, aunque inferiores a los alcanzados en el Sudeste Asiático (cuadro 1). El analfabetismo de la población de 15 o más años ha declinado del 15 % en 1990 al 11.4 % en 2002 (UNDP, 2004), mientras que las tasas de asistencia primaria han continuado avanzando hasta ubicarse sobre el 90% en la mayor parte de los países, y las tasas correspondientes a secundaria tienden a superar el 50% en 2002, con pocas excepciones. El avance en las tasas de asistencia ha sido particularmente alto en países como Brasil, que alcanza, junto con Chile y Cuba, las mayores tasas de asistencia secundaria en la región (72 %, 75 % y 83 % respectivamente en 2002).

Estos avances, sin embargo, no son generalizables en la región, y hay países con retrasos significativos como Ecuador, donde la tasa neta de asistencia primaria declinó un 3% entre 1990 y 2001, con un valor del 86% para este último año. La tasa correspondiente a educación secundaria es del 44%. A las coberturas relativamente bajas de la asistencia se añade una pronunciada dispersión social, étnica y regional en todos los indicadores. Así, mientras el analfabetismo entre mayores de 15 años alcanzaba el 9% a nivel nacional en 2001, la cifra llegaba al 17% en la Sierra rural, al 22% entre la población indígena, y al 30 % entre las mujeres indígenas.

Cifras comparables pueden mencionarse para regiones económica y socialmente postergadas en América Latina, principalmente el Nordeste bra-

Cuadro 1					
Años de Escolaridad de la población de 25 y más años en América Latina y otras regiones: 1960-2000					
Región	1960	1970	1980	1990	2000
América Latina y el Caribe	3.2	3.6	4.4	5.2	5.9
Africa Sub-Sahara	1.2	1.4	2.0	2.7	3.4
Asia del Este y Pacífico	3.1	3.7	4.8	6.1	7.3
Países Avanzados	6.6	7.2	8.2	8.8	9.5
Media mundial	3.2	3.6	4.5	5.3	6.1

Fuente: De Ferranti, David et. al. (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C.: World Bank.

sileño. En síntesis, los avances en los promedios nacionales de cobertura de la educación primaria y secundaria esconden en muchos casos notables diferencias étnicas, regionales e incluso de género, y su lectura acrítica puede resultar engañosa. De la misma manera los promedios latinoamericanos pueden esconder importantes diferencias entre países.

En todo caso, el mayor acceso a la educación primaria y secundaria ha conducido a una menor concentración social de la escolaridad en América Latina. El coeficiente de Gini de los años de escolaridad en la región ha descendido continuamente desde 1965, cuando llegó a 0.502, hasta 0.418 en 1990 (De Ferrari et. al, 2003). La mayor parte de los países presentan tendencias similares. Si bien el avance es todavía insuficiente, la cifra evidencia un acceso más democrático a la educación.

A pesar del incremento en el capital humano de la región (mayor escolaridad, mayor esperanza de vida al nacer, menor mortalidad infantil (PNUD, 2004)), y de la distribución social más homogénea de la educación, estos avances no se han reflejado en una mejora perceptible de los niveles de vida ni han conducido a una reducción de la inequidad social, considerada la más alta del mundo.

En efecto, el ingreso por habitante en América Latina apenas ascendió al 0.3% anual entre 1980 y 2001, su ritmo más bajo en un siglo (CEPAL, 2002, Thorp, 1998), y el único país que ha mantenido niveles significativos de crecimiento es Chile. Al virtual estancamiento económico se añaden la

persistencia de la pobreza, la creciente inequidad social y una tendencia ascendente en el desempleo estructural.

La pobreza, según CEPAL, ha pasado del 40.5% de la población en 1980 al 48.3% en 1990, para alcanzar el 44 % en 2002, equivalentes a 211 millones de personas. Entre ellos, 97 millones (19.4% de la población) se encuentran en un situación de indigencia. Las cifras para el sector rural son notablemente superiores (CEPAL, 2003). La noción de pobreza empleada en este caso se refiere a pobreza absoluta, y no relativa, como la empleada en los indicadores de este debate.

La desigualdad social ha ascendido en la mayor parte de los países (CEPAL, 2003), como la ha hecho en la región en su conjunto (Cuadro 2). Finalmente se observa un deterioro en los indicadores de empleo. Las tasas de desempleo abierto han ascendido del 7.7 % en 1995 al 10.5 % en 2000, manteniéndose en este valor en 2004, a pesar de la recuperación económica de este último año (CEPAL, 2004). Además, la mayor parte de los puestos de trabajo creados en la última década corresponden al sector informal.

Cuadro 2

**Coefficientes de Gini del ingreso por habitante de los hogares:
promedios por década y región**

Región	1970s	1980s	1990s
América Latina y Caribe	48.4	50.8	52.2
Asia	40.2	40.4	41.2
OECD	32.3	32.5	34.2
Europa del Este	28.3	29.3	32.8

Fuente: De Ferranti, David et. al. (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*

El interrogante central que se enfoca en este artículo es la falta de correspondencia entre los avances en el campo educativo y el desempeño económico y social de la región. Este análisis se centra en varios aspectos específicos, como la estructura de los retornos educativos, su desigualdad por género y etnicidad, y las hipótesis de *trampas de pobreza* vinculadas con desnutrición infantil y retornos educativos.

Retornos educativos e inequidad social

Los ingresos de los hogares ascienden considerablemente según el nivel educativo del jefe o jefa de familia, y cambian también de acuerdo al sexo del jefe o jefa del hogar, en detrimento de la jefatura femenina. UNESCO-IIPE-SITEAL presentan información detallada sobre estos cambios y su variación entre inicios de los años 1990 y la década actual para seis países de América Latina. Esta información permite estimar retornos educativos, que representan el aumento porcentual del ingreso esperado de un hogar por cada año adicional de estudios formales del jefe o jefa de familia.

A partir de datos mencionados sobre las diferencias de ingresos medios del hogar en función del nivel educativo y sexo del jefe de hogar para seis países latinoamericanos a inicios de los años 1990 y 2000 (SITEAL, 2004) se ha elaborado un índice que asigna 100 puntos al ingreso medio ponderado de cada país y año, y ubica los casos según el nivel educativo y sexo del jefe en forma proporcional. Sobre esta base internacional comparativa, se ha elaborado un modelo lineal generalizado y un análisis de varianza (ANOVA), tomando como variable dependiente el logaritmo natural del índice de ingresos, y como variables dependientes el nivel educativo y sexo del jefe de hogar, y la década, incluyendo interacciones entre sexo y nivel educativo, y entre nivel educativo y la década. Se han tomado dos regresiones, ponderando los datos por la población de cada país, y tomando cada caso nacional sin ponderación entre países, con resultados similares. Se ha preferido los datos sin ponderación para evitar la influencia desproporcionada de Brasil, que representa el 62 % de la población de los seis países.

Los resultados del modelo de regresión se presentan en el gráfico 1, que diferencia los hogares con jefatura masculina y femenina, a inicios de los años 1990 y 2000. Del mismo se desprenden algunas conclusiones, aplicables a la mayor parte de los casos nacionales.

- En general, las curvas ingreso-escolaridad presentan una forma parabólica con concavidad positiva, que sugiere una estructura creciente de retornos educativos, que alcanzarían su valor más elevado en la instrucción universitaria. El cuadro 3 presenta las estimaciones de retornos educativos anuales para cada nivel y sexo del jefe, asumiendo promedios de escolaridad para cada categoría,² para el modelo comparativo de re-

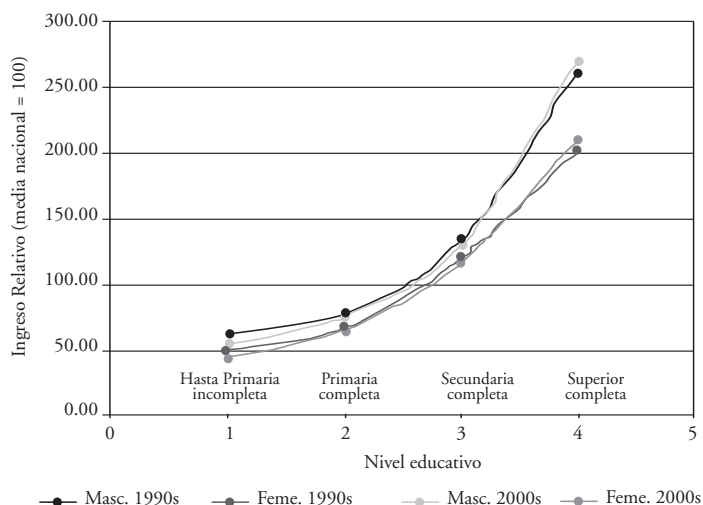
gresión y los casos nacionales. Los retornos educativos estimados tienen una estructura consistentemente creciente, con diferencias pronunciadas a favor de la instrucción superior.

- La estructura creciente de los retornos tiende a acentuarse al comparar los datos de los años 1990 con los del 2000. Los retornos para el nivel superior ascienden, tanto para varones como para mujeres, particularmente en Brasil y Chile. En México no se encuentran tendencias claras.
- La estructura de los retornos presenta importantes deferencias de acuerdo al sexo del jefe de hogar. Los hogares con jefatura femenina presentan retornos similares en los niveles secundario y superior, mientras que la jefatura masculina está caracterizada por ventajas altas de los retornos universitarios. En otras palabras, los retornos altos a nivel superior se presentan solo para la jefatura masculina, y la en este nivel las diferencias de género (posiblemente atribuibles principalmente a discriminación) son considerables.

Ecuador. El estudio del caso ecuatoriano es relevante por varias razones. En primer lugar, este país sufrió recientemente una crisis económica y social de

Gráfico 1

**Ingresos relativos del hogar según nivel educativo, sexo del jefe y década:
Modelo lineal Generalizado para 6 países**



Fuente de datos para el análisis: SITEAL, 2004.

una magnitud relativamente excepcional en el contexto latinoamericano. El estudio de sus efectos sobre el mercado laboral y los retornos educativos puede ser ilustrativo sobre el impacto de las crisis económicas en países de menor desarrollo relativo. En segundo lugar, el Ecuador tiene una población indígena significativa, y existe información sobre etnicidad y retornos educativos, que puede ilustrar sobre la discriminación étnica, cuya magnitud es significativa también en países como México, Guatemala, Perú y Bolivia (Psacharapoulos y Patrinos, 1994).

En 1998 y 1999 el Ecuador fue golpeado con una caída del 10% en el ingreso por habitante, como resultado de varios factores, como el fenómeno de El Niño, la caída en los precios del petróleo (principal producto de exportación) y la quiebra de la mayor parte de los bancos privados. Como resultado, la pobreza urbana casi se duplicó, el desempleo abierto tuvo un comportamiento similar, llegando al 17 % a inicios de 2000, y al menos 800.000 ecuatorianos migraron a España, Estados Unidos y otros países en busca de trabajo (Larrea, 2004).

En enero de 2000 el gobierno dolarizó oficialmente la economía, y la crisis dio lugar a una fase de recuperación a partir del año mencionado, como resultado de la elevación de los precios del petróleo, las considerables remesas de divisas de los emigrantes y otros factores.

Existen encuestas mensuales de empleo para las tres principales ciudades del país (Quito, Guayaquil y Cuenca). A partir de ellas se han elaborado indicadores de UNESCO-IPE-SITEAL aplicando las mismas definiciones. Se han diferenciado tres fases en la serie de tiempo: pre-crisis, crisis y recuperación³. A partir de los datos para cada hogar se ha elaborado un modelo lineal generalizado de regresión múltiple similar al aplicado para los restantes países, incluyendo tres interacciones entre las variables independientes,⁴ y se han calculado retornos educativos por nivel de instrucción y sexo del jefe de hogar para cada fase. Los resultados se presentan en los grá-

2 Se ha tomado una media de 3 años de escolaridad para primaria incompleta, 8 años para primaria completa y secundaria incompleta, 13 años para secundaria completa y superior incompleta, y 18 años para universitaria completa. Estos valores tienen una diferencia de 5 años entre sí.

3 Las fases del ciclo económico han sido definidas de acuerdo a la evolución de la pobreza, y son: pre-crisis, de marzo 1998 a junio 1998, crisis de julio de 1998 a marzo de 2001, y recuperación de abril 2001 a enero 2003.

Cuadro 3				
Retornos educativos* estimados por país, nivel educativo, sexo del jefe y década				
	Hombres 1990's	Mujeres 1990's	Hombres 2000's	Mujeres 2000's
Modelo comparativo seis países (no ponderado)				
Primaria completa	4.8	6.0	6.7	8.0
Secundaria completa	11.2	12.2	11.2	12.3
Sup./ Univ. Completa	14.3	10.9	15.8	12.2
Brasil				
Primaria completa	12.7	13.2	11.5	11.4
Secundaria completa	14.0	13.9	12.1	11.6
Sup./ Univ. Completa	15.4	13.7	20.3	17.3
Chile				
Primaria completa	1.5	5.5	5.9	6.8
Secundaria completa	13.8	8.9	10.0	9.4
Sup./ Univ. Completa	14.6	10.5	25.9	14.6
Costa Rica				
Primaria completa	1.8	2.1	4.0	7.6
Secundaria completa	8.8	11.3	8.8	10.2
Sup./ Univ. Completa	8.1	10.3	10.8	9.8
Honduras				
Primaria completa	7.7	6.1	6.6	6.9
Secundaria completa	10.5	14.7	11.4	17.6
Sup./ Univ. Completa	14.6	21.4	13.4	3.9
México				
Primaria completa	1.6	9.1	8.1	9.9
Secundaria completa	10.9	11.0	12.1	14.7
Sup./ Univ. Completa	17.9	14.5	14.1	0.5
Paraguay				
Primaria completa	4.2	0.5	4.1	5.6
Secundaria completa	9.6	13.2	12.4	10.7
Sup./ Univ. Completa	10.4	0.8	15.9	24.0
(*) Incrementos porcentuales esperados en el ingreso equivalente del hogar por un año adicional de estudio del jefe o jefa de familia. Fuente: SITEAL (2004).				

ficos 2 y 3, y el cuadro 4. De ellos se desprenden las siguientes conclusiones:

- En general, los retornos educativos presentan una estructura similar a la de los seis países analizados, siendo fuertemente crecientes, principalmente para los hogares con jefatura masculina y a nivel universitario. Las diferencias según género se concentran, sobre todo, en desmedro de mujeres jefas con instrucción superior completa. La brecha de ingresos por género se ensancha considerablemente a nivel universitario, alcanzando el 30 % en las fases de crisis y recuperación.
- Los ingresos familiares equivalentes caen fuertemente en la crisis y se recuperan parcialmente después, aunque en forma desigual. Se observan cambios en los retornos, de tal forma que en la fase de recuperación los retornos para niveles primario y secundario son notablemente menores frente a sus valores previos a la crisis, mientras que los retornos a nivel universitario se mantienen semejantes. En otras palabras, la crisis acentuó las diferencias a favor del nivel universitario.
- Las desigualdades de ingresos según el sexo de la jefatura del hogar se intensifican en el proceso crisis-recuperación, de forma que la posición relativa de las mujeres se deteriora a lo largo del ciclo para todos los niveles educativos durante la crisis, y se mantiene deprimida durante la recuperación.

En síntesis, Ecuador presentaba antes de la crisis una estructura de ingresos familiares con retornos crecientes y desigualdades de género también ascendentes a nivel superior. Los ingresos caen durante la crisis y se recuperan parcialmente después, pero tanto la brecha entre los retornos primarios y secundarios (que declinan) y los del nivel superior, como las diferencias de género se acentúan.

4 El modelo lineal generalizado tiene como variable dependiente el logaritmo natural del ingreso familiar equivalente en dólares constantes, y como variables independientes el sexo y nivel educativo del jefe o jefa de hogar, la fase del ciclo económico, e interacciones del nivel educativo con fase económica y sexo del jefe, y de fase económica con sexo del jefe.

Gráfico 2

Ecuador (1998-2003) Ingresos equivalentes del hogar según nivel educativo del jefe y fase económica: Hogares con jefatura masculina. Modelo lineal generalizado

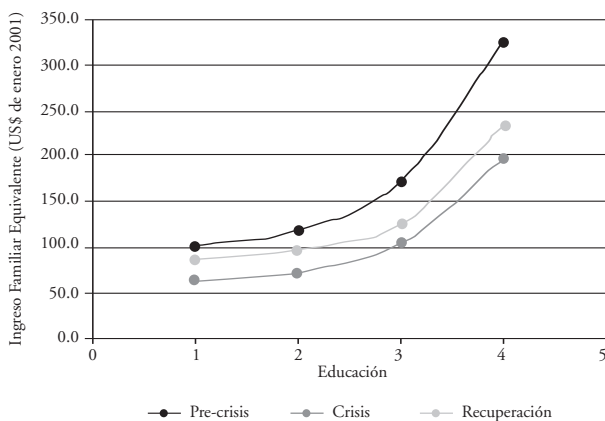
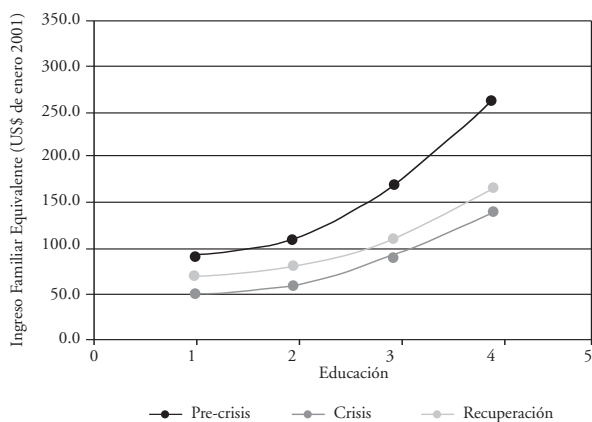


Gráfico 3

Ecuador (1998-2003) Ingresos equivalentes del hogar según nivel educativo del jefe y fase económica: Hogares con jefatura femenina. Modelo lineal generalizado



Fuente para el análisis: Banco Central del Ecuador – PUCE. Encuesta de Empleo Urbano, 1998-2003 (Quito, Guayaquil y Cuenca). Base de datos no publicada.

Cuadro 4
Ecuador (1998-2003) Ingresos Equivalentes del Hogar según sexo, nivel educativo del jefe de familia y fase económica. Modelo lineal generalizado.
 (US\$ de Enero 2001)

Ingresos equivalentes del hogar (US\$ de enero de 2001 por mes)						
	Varones jefes de familia			Mujeres jefes de familia		
Nivel	Pre-crisis	Crisis	Recuper.	Pre-crisis	Crisis	Recuper.
Primaria incompleta	101.8	63.0	87.1	92.1	50.6	69.5
Primaria completa	117.8	73.1	97.7	110.3	60.8	80.7
Secundaria completa	171.8	104.6	126.5	169.3	91.5	109.9
Superior-Universidad	324.6	197.4	234.3	259.7	140.2	165.3
Retornos educativos * (%)						
	Varones jefes de familia			Mujeres jefes de familia		
Retornos	Pre-crisis	Crisis	Recuper.	Pre-crisis	Crisis	Recuper.
Primaria completa	2.96	3.02	2.33	3.67	3.73	3.03
Secundaria completa	7.84	7.44	5.29	8.95	8.54	6.37
Superior-Universidad	13.57	13.54	13.12	8.93	8.90	8.50

Proporción de ingresos (jefatura femenina/masculina)			
	Pre-crisis	Crisis	Recuperación
Primaria incompleta	0.905	0.803	0.798
Primaria completa	0.937	0.831	0.826
Secundaria completa	0.986	0.875	0.869
Superior Universidad	0.800	0.710	0.706

(*) Incrementos porcentuales esperados en el ingreso equivalente del hogar por un año adicional de estudio del jefe o jefa de familia.

Fuente para el análisis: Banco Central del Ecuador – PUCE. Encuesta de Empleo Urbano, 1998-2003 (Quito, Guayaquil y Cuenca). Base de datos no publicada.

Notas: El modelo lineal generalizado tiene como variable dependiente el logaritmo natural del ingreso familiar equivalente en dólares constantes, y como variables independientes el sexo y nivel educativo del jefe o jefa de hogar, la fase del ciclo económico, e interacciones del nivel educativo con fase económica y sexo del jefe, y de fase económica con sexo del jefe.

Las fases del ciclo económico han sido definidas de acuerdo a la evolución de la pobreza, y son: pre-crisis, de marzo 1998 a junio 1998, crisis de julio de 1998 a marzo de 2001, y recuperación de abril 2001 a enero 2003.

Aunque los salarios caen en forma relativamente proporcional al inicio de la crisis, en un segundo momento los hogares responden aumentando su tasa de participación, inventando actividades en el sector informal. De esta forma la participación femenina en el mercado laboral crece, al tiempo que se deteriora la calidad media de los trabajos femeninos. Posteriormente la masiva emigración internacional reduce la oferta laboral, principalmente entre trabajadores de baja y mediana calificación, conduciendo a un ascenso salarial que tiende a nivelar los salarios con baja y media escolaridad.

Dado que la recuperación no ha sido acompañada de una generación significativa de empleo, y que la reducción del desempleo ha sido sobre todo el resultado de la migración internacional, los trabajos menos calificados e inestables, sobre todo en el sector informal, se han visto más afectados por el ciclo crisis-recuperación. En la medida en que la fuerza de trabajo femenina se concentra en actividades informales y más inestables, y que la crisis profundizó estas tendencias, las diferencias por género se ampliaron.

Los salarios femeninos son, en promedio, inferiores en un 22 % a los masculinos. Los modelos de Oaxaca-Blinder, basados en regresiones separadas para varones y mujeres sobre los determinantes del salario, permiten descomponer las diferencias de género en los ingresos laborales en un factor debido a desniveles en escolaridad, experiencia, dedicación y otras características del mercado laboral, y un segundo elemento atribuible a la discriminación. Aplicando esta metodología a las encuestas de empleo urbano, se encuentra que el 54 % de la diferencia en los salarios no se explica por desniveles en las condiciones laborales, y puede atribuirse a la discriminación en el mercado laboral. Otros estudios sobre el mercado laboral latinoamericano encuentran un factor de “discriminación” más elevado (Psacharopoulos y Tzannatos, 1992).

En síntesis, el ciclo caída-crisis-recuperación no es simétrico, y al parecer la estructura resultante del mercado laboral presenta rasgos concentradores más intensos que los prevaecientes antes de la crisis, tanto respecto a la escolaridad como al género de la jefatura de hogar.

Mercados laborales: análisis

Las decisiones de los hogares y otros agentes privados en el sector educativo responden, al menos en parte, a incentivos del mercado laboral, y las inversiones de capital humano tienden a concentrarse donde la rentabilidad es mayor. Si prevalece una estructura de retornos crecientes, la formación de capital humano se concentrará en el nivel superior, aumentando la heterogeneidad social de los ingresos. Si por el contrario, los retornos educativos tuviesen rendimientos decrecientes, entonces las inversiones de mayor rentabilidad se concentrarán en niveles educativos inferiores, promoviendo la equidad social.

En consecuencia, no solamente la estructura del mercado laboral favorece la inequidad y promueve la ampliación de las diferencias entre trabajos calificados y no calificados, sino que a lo largo de la década de los años 1990 estas tendencias concentradoras han tendido a profundizarse en casi todos los países analizados, excluyendo México. De esta manera, la segmentación laboral en la región tiende a profundizarse, y la formación de capital humano en el sector informal es comparativamente lenta. La experiencia ecuatoriana sugiere además que las crisis económicas pueden también acrecentar las desigualdades en el mercado laboral.

Varios factores explican la tendencia concentradora de los mercados laborales. La globalización y el cambio tecnológico acelerado asociado a la revolución informática y a la biotecnología han favorecido la expansión relativa de la demanda de trabajo altamente calificada, mientras que el estancamiento de la economía y el mismo cambio tecnológico han afectado negativamente el crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo no calificada en la agricultura o otros sectores tradicionales, cuya oferta crece más rápidamente que el ritmo demográfico, debido a las crecientes tasas de participación, sobre todo femenina. En consecuencia, las expectativas creadas por la apertura comercial a favor de un crecimiento del empleo no calificado, como resultado de las ventajas comparativas de la región, no se han materializado. Un ejemplo claro en este sentido es la caída, incluso en términos absolutos, del empleo agrícola en México entre 1993 y 2001, como consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Puyana, Horbath y Romero, 2004).

Las políticas del estado deben compensar y equilibrar las tendencias concentradoras del mercado, promoviendo la formación de capital humano

y la disponibilidad de activos productivos de calidad en sectores sociales donde no llega el mercado por falta de rentabilidad. Sin embargo, bajo los lineamientos del “Consenso de Washington”, a partir de 1982, las políticas sociales en América Latina se han debilitado, perdiendo en gran parte su carácter universalista, y se han concentrado en la provisión de servicios de educación, salud y vivienda a los grupos más pobres, con un enfoque conceptual calificado como *residual*, que minimiza la intervención del estado en la economía. Desafortunadamente en muchos casos la calidad de los servicios públicos de educación para los hogares pobres es mala y ha tendido a deteriorarse. (Barba, 2004, Ziccardi, 2004).

Londoño analizó los factores explicativos de la persistente inequidad social en América Latina. De acuerdo a su tesis, el factor histórico dominante en la constitución de la inequidad social en la región fue la desigual distribución de la tierra. Como resultado de la urbanización, la industrialización y la diversificación de la economía, el peso de la agricultura ha declinado y la distribución del capital humano ha adquirido mayor importancia. La desigualdad social actual es principalmente el resultado de la concentración en la distribución de la educación, y tenderá en el futuro a disminuir en la medida en que avance y se universalice la instrucción primaria y secundaria (Londoño, 1996).

La experiencia reciente no confirma estas expectativas. Como se ha mostrado, la menor concentración social de los niveles de escolaridad no ha conducido a una reducción de la desigualdad social, y por el contrario, esta última ha tendido a subir.

En síntesis, existen tendencias concentradoras en el mercado laboral, que se han intensificado en el contexto de rápido cambio tecnológico, apertura comercial y lento crecimiento económico. Las políticas estatales han sido insuficientes para compensar estas “imperfecciones de mercado” debido tanto a su concepción inclinada a reducir la inferencia pública en la economía, como por la crónica restricción en los recursos disponibles para políticas sociales (CEPAL, 2003).

Etnicidad y retornos educativos en el Ecuador

Las inequidades étnicas constituyen una dimensión importante de las desigualdades sociales en varios países latinoamericanos. Tanto los pueblos indígenas en el Área Andina, México y Guatemala, como la población afro-descendiente en Brasil y varios países del Caribe han estado históricamente sujetos a discriminación. En el Ecuador, en 2003, el 80 % de la población indígena era pobre, y el 57 % vivía en extrema pobreza, frente a promedios nacionales de 60 % y 33 % respectivamente. Una parte de estas enormes diferencias puede atribuirse a desniveles en el acceso a la educación. En efecto, según el censo de 2001, la población indígena mayor de 23 años alcanzaba cinco años de escolaridad, frente a una media nacional de 7.1, y el 23 % de los indígenas mayores de 14 años era analfabeto, frente a una media nacional de 9.1 %.

Los bajos niveles educativos, sin embargo, no explican la totalidad del problema. Históricamente la falta de acceso a la tierra ha sido un elemento fundamental en la pobreza indígena, y en la actualidad se observa también una situación discriminatoria en el mercado laboral.

A partir de la Encuesta de Condiciones de Vida de 1998, con cobertura nacional y amplia información socio-económica, se han estimado modelos separados de regresión múltiple sobre los determinantes de los ingresos laborales para trabajadores indígenas y no indígenas, incluyendo entre las variables independientes la escolaridad, experiencia laboral, género, horas trabajadas al mes, jefatura del hogar, variables ficticias para distintas formas precarias de inserción laboral, y variables regionales. Los detalles se pueden consultar en un estudio específico sobre el tema (Larrea y Montenegro, 2004). Los gráficos 4 y 5 presentan las funciones de regresión respecto a la escolaridad y los retornos educativos según etnicidad.

Las diferencias en los ingresos laborales, bajo niveles educativos iguales, son pronunciadas, variando entre el 35 % y el 65 % (gráfico 4). Existe, sin embargo, un problema adicional, ya que a partir de la instrucción secundaria estas diferencias crecen sistemáticamente, de forma que el reconocimiento económico de la educación indígena se distancia más del correspondiente al resto de la sociedad, conforme aumenta el nivel educativo. Las diferencias étnicas por los retornos educativos se ilustran en el gráfico 5.

Aunque una parte de las diferencias en los retornos educativos puede hipotéticamente atribuirse a la calidad de la enseñanza, el factor de mayor pe-

so se puede explicar por la discriminación. En base a modelos de Oaxaca-Blinder, se concluye que las diferencias salariales entre los indígenas y el resto de la sociedad se explican en un 75 % por desniveles educativos y de otros factores laborales, y un 25 % puede atribuirse a la discriminación. (Larrea y Montenegro, 2004).

Nutrición infantil y educación

Además de los factores relacionados con retornos educativos en el mercado laboral, existen otros elementos que contribuyen a explicar la falta de correspondencia entre la ampliación y democratización en los niveles educativos y la distribución social de sus beneficios.

La noción de capital humano integra principalmente las dimensiones de educación, nutrición y salud. Aunque la mayor parte de los estudios sobre el tema se han concentrado en educación, en los últimos años se ha prestado atención a la relación de la nutrición y salud con el crecimiento económico y el desarrollo humano.

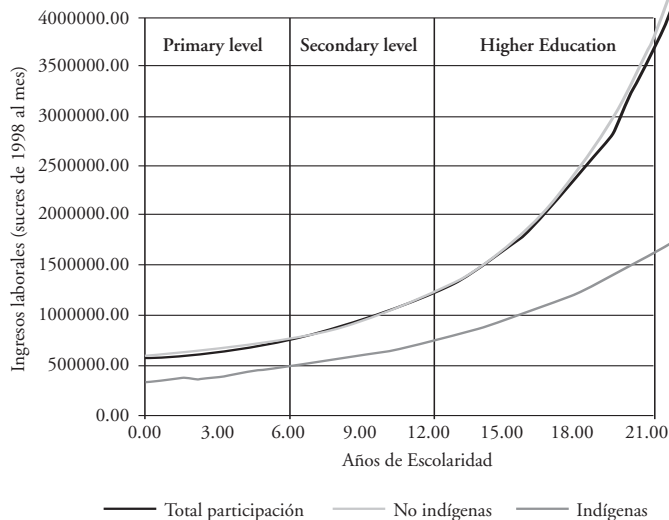
Los estudios de Robert Fogel, Premio Nobel en economía, sobre el efecto de las mejoras en la nutrición, peso y estatura de la población inglesa a partir del siglo XIX, mostraron que éstas explican aproximadamente el 30 % del crecimiento en el ingreso per cápita inglés entre 1800 y 1980 (Fogel, 2001). Otros estudios han confirmado el significativo impacto de las mejoras nutricionales sobre el crecimiento económico en varios países industrializados y periféricos (Mayer-Foulkes, 2001, Galor y Mayer, 2002).

El enfoque de este estudio se centra en el rol de la nutrición adecuada de los niños desde el período intrauterino hasta el tercer año de vida, como condición necesaria para un rendimiento escolar y laboral adecuado posterior. En muchos países latinoamericanos con pobreza masiva, ésta se manifiesta en condiciones nutricionales deficientes para los niños, que a su vez reducen considerablemente su potencial de aprovechamiento escolar y desempeño laboral futuro, contribuyendo así a la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta *trampa de pobreza* asociada a la desnutrición impide que el acceso a la educación entre los hogares pobres alcance plenamente su potencial, y reduce el horizonte de sus retornos educativos, manteniéndoles en una situación de pobreza. En términos sencillos, se formula un mecanis-

mo causal mediante el cual la pobreza incrementa el riesgo de desnutrición, y ésta a su vez reduce las oportunidades de mejorar el nivel de vida mediante la educación, manteniendo a los hogares en condiciones de pobreza. Este mecanismo se perpetúa en períodos intergeneracionales. Galor y Mayer han desarrollado formalmente un modelo que explica este mecanismo (Galor y Mayer, 2002).

Los avances recientes en psicología infantil y neurología han transformado la visión convencional sobre la importancia tanto del período intrauterino como de los tres primeros años de vida en el desarrollo psicológico, intelectual y neuronal humano. De acuerdo a la evidencia científica actual, varias fases críticas del desarrollo intelectual, psico-motriz, sensorial, neuronal y emocional humano, claves en la capacidad para razonar y regular adecuadamente ciertas funciones corporales y sensitivas, se llevan a cabo principalmente entre el cuarto mes de gestación y el tercer año de vida. La mayor parte de las neuronas cerebrales se desarrollan entre el cuarto y el séptimo mes de gestación, y muchas de sus conexiones básicas (sinapsis) se forman en los primeros años de vida, como respuestas a estímulos adecuados, y con una apropiada alimentación. Si los estímulos afectivos, el contacto físico, o la nutrición son insuficientes, o el ambiente del niño es impropio, se producen deficiencias perdurables e irreversibles en el desarrollo intelectual, neurológico y emocional, que reducen la capacidad futura de los adultos en aspectos como el aprendizaje, la productividad y la resistencia a enfermedades. En consecuencia, la capacidad de un niño para alcanzar plenamente su potencial genético, depende en gran medida del cuidado y la alimentación recibida fundamentalmente hasta el tercer año de vida. (McCain y Mustard, 1999).

Gráfico 4
Ecuador 1998: Ingresos Laborales según Etnicidad y Escolaridad
Modelo de Regresión Múltiple



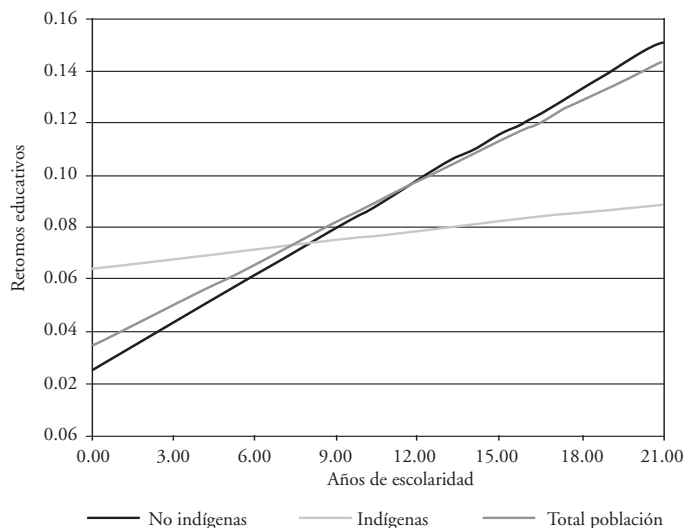
Fuente para el análisis: INEC – Banco Mundial. Encuesta de Condiciones de Vida, 1998.

Si el desarrollo intelectual, neuronal y emocional del niño es insuficiente hasta el tercer año de vida, el daño producido es en gran medida irreversible y tiene efectos perdurables en la vida adulta. Si el niño tiene deficiencias crónicas en su ingestión calórico-proteínica o de micronutrientes durante sus tres primeros años, se produce un retardo no revertido en su capacidad de crecimiento y en su talla, de tal forma que su estatura adulta posterior es inferior a la determinada por su potencial genético. El crecimiento de la estatura alcanza su mayor velocidad durante la infancia y va declinando hasta la preadolescencia, se retoma en la adolescencia, para detenerse por completo después (Steckel, 1995). La estatura adulta refleja entonces, no solamente el potencial genético individual, sino también la nutrición recibida durante la niñez, en particular hasta el tercer año de vida. Esta última, a su vez, es un factor clave en el desarrollo neurológico, emocional e intelectual.

La estatura correspondiente al potencial genético de la población adulta, asumiendo una alimentación adecuada, sigue una distribución normal

Gráfico 5

Ecuador 1998: Retornos Educativos según Etnicidad y Escolaridad



Fuente para el análisis: INEC – Banco Mundial. Encuesta de Condiciones de Vida, 1998.

cuya media es casi idéntica entre poblaciones de origen europeo, indo-americano, africano, árabe o hindú, existiendo solamente ciertas diferencias respecto a la población asiática del Lejano Oriente. (Steckel, 1995, Semba, 2001). Existen, sin embargo, variaciones por sexo tanto en el ritmo de crecimiento como en la estatura final. La OMS ha adoptado, desde fines de los años 1970, tablas normativas universales de crecimiento para varones y mujeres, en base a la evidencia del mínimo efecto de origen racial.

Grupos poblacionales afectados por la desnutrición presentan distribuciones de su estatura con medias inferiores a las potenciales o normativas. En consecuencia, la distribución de probabilidad de la estatura de una población adulta, y en particular su media, reflejan, para cada sexo, los efectos de posibles deficiencias nutricionales durante la niñez.

En un estudio previo del autor se ha analizado la relación entre el estado nutricional de la madre, su escolaridad y nivel de vida para varios países latinoamericanos. Se ha evaluado la hipótesis según la cual los retornos educativos de las madres son afectados por el estado nutricional en su infancia,

de forma que aquellas madres que sufrieron desnutrición en el pasado presentan menores retornos educativos en su vida adulta (Larrea, 2002a). Se ha evaluado empíricamente la teoría de las trampas de pobreza resultantes de la desnutrición infantil.

La prevalencia de la desnutrición crónica (retardo significativo en el crecimiento de los niños menores de cinco años)⁵ en América Latina es alta, alcanzando el 47 % en Guatemala (1998), 26 % en Perú (1996), 27 % en Bolivia (1997) y Ecuador (1998), 18 % en México (2001) y 11 % en Brasil (1996) (Larrea, 2002b, PNUD, 2004). Su distribución social se encuentra fuertemente concentrada entre los pobres de cada país, como puede observarse en el gráfico 6.⁶

Las fuentes de la investigación fueron las Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) realizadas en Bolivia (1997), Perú (1992, 1996, 2000), Colombia (1995, 2000), Brasil (1996), Nicaragua (1998), Guatemala (1998), República Dominicana (1996) y Haití (1994). Estas encuestas son ampliamente comparables, e incluyen información sobre educación, empleo, vivienda y salud, además de medidas antropométricas para mujeres en edad fértil y niños menores de cinco años.

Se encontró que la desnutrición infantil de las madres afecta negativamente sus retornos educativos, a niveles estadísticamente significativos, en los casos de Perú, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Guatemala. En Colombia, República Dominicana y Haití no hubo resultados concluyentes. En este grupo, los dos primeros países tienen condiciones comparativamente menores de desigualdad social o desnutrición crónica, y en el caso de Haití los niveles de escolaridad son muy bajos.

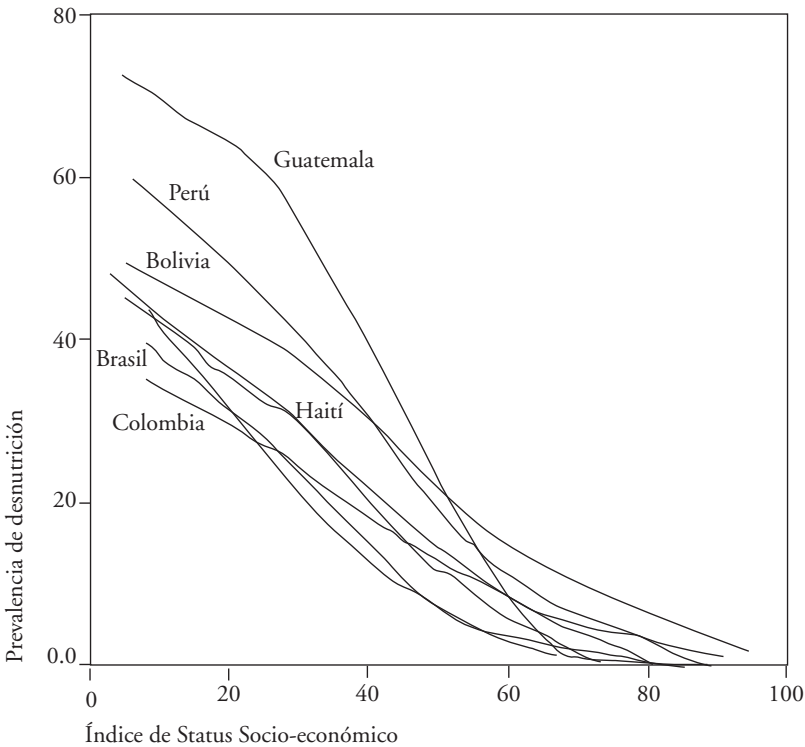
En otras palabras, en los cinco primeros países se encontró evidencia significativa de un impacto negativo de la desnutrición infantil sobre los retornos educativos en mujeres adultas. De esta forma se tiende a confirmar la existencia de círculos viciosos o trampas, que conducen a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

El nivel de vida en este caso se ha estimado con un índice de bienes del hogar, obtenido por el método de los componentes principales, similar al

5 La desnutrición crónica corresponde a casos con una talla para la edad igual o inferior a dos desviaciones standard respecto a la talla media de niños adecuadamente alimentados.

6 El Índice de Status Socio-económico se ha elaborado combinando indicadores de educación, vivienda y empleo mediante análisis de componentes principales.

Gráfico 6
Desnutrición Crónica y Nivel de Vida por Países

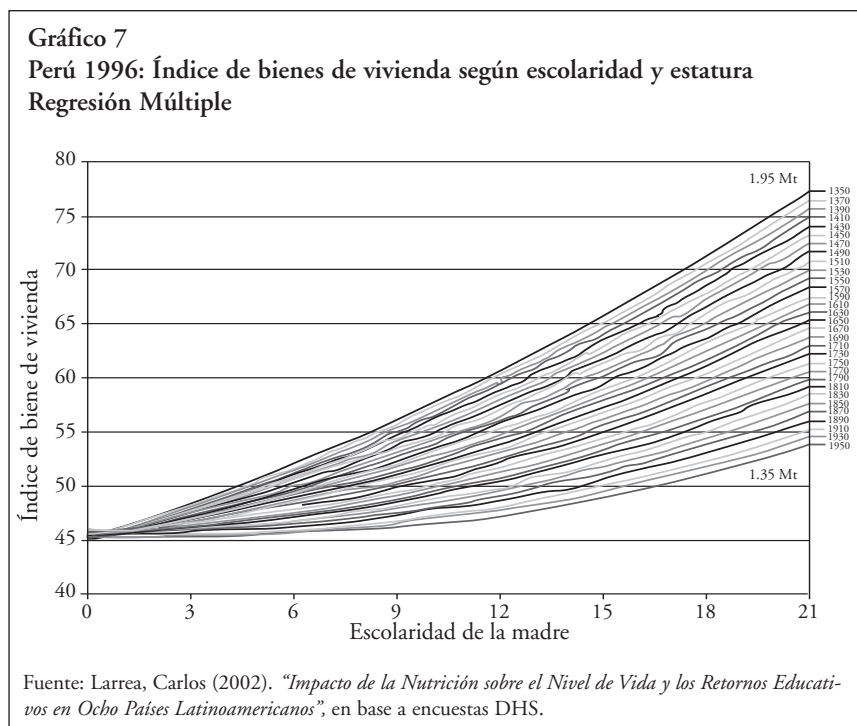


Fuente: Larrea, Carlos (2002) "Social Inequalities in Child Malnutrition in Eight Latin American Countries. Boston: Harvard University, documento no publicado.

empleado en otros estudios de encuestas DHS en la India y otros países asiáticos (Filmer and Pritchett, 2001), y el riesgo de desnutrición infantil se ha evaluado empleando la estatura, indicador probabilístico ampliamente usado sobre las condiciones nutricionales en la infancia. Los detalles metodológicos del estudio pueden consultarse en las fuentes.

El gráfico 7 ilustra las ecuaciones de regresión para el caso de Perú en 1996, estimadas sobre una base de más de 28.000 hogares. Las curvas parabólicas muestran los mejores niveles de vida asociados a incrementos en la

escolaridad, bajo distintos riesgos de desnutrición infantil de las madres. En los casos más afectados por la desnutrición infantil (parábolas inferiores) los retornos educativos de las madres son pronunciadamente más bajos que los casos correspondientes a madres adecuadamente alimentadas en su infancia (parábolas superiores).



Conclusiones

América Latina ha sido caracterizada históricamente como la región más inequitativa del planeta. Las estructuras socialmente excluyentes heredadas del pasado colonial, y en particular la concentración en la tenencia de la tierra, explican los orígenes de esta desigualdad.

Como resultado del crecimiento y diversificación de las actividades económicas, la urbanización y otros factores, particularmente entre 1950 y 1982, podía haberse esperado una significativa reducción de las desigualdades sociales. Sin embargo, los cambios en los niveles de concentración fueron limitados. Como resultado, aunque los niveles de ingreso por habitante en la región son muy superiores a las líneas de pobreza, ésta continúa afectando al 44 % de la población.

En la medida en la que el capital humano, y en particular sus dimensiones relacionadas con el conocimiento, han adquirido una importancia mayor como factores explicativos del crecimiento económico y el bienestar social, y que los avances en la escolaridad y tasas de asistencia en los niveles primario y secundario se han incrementado, podía esperarse una correspondencia entre estos cambios, una reducción de la desigualdad social, y la declinación en la incidencia de la pobreza.

Los resultados observados en las dos últimas décadas muestran, paradójicamente, un incremento de la inequidad social en la mayor parte de los países y en el conjunto de la región, un crecimiento económico muy limitado y la persistencia masiva de la pobreza.

Este artículo ha procurado identificar algunos obstáculos que puedan explicar el limitado impacto económico y social de los avances educativos, particularmente desde la perspectiva de la equidad.

Se han identificado, en primer lugar, problemas relacionados con los mercados laborales. El primero de ellos es el carácter creciente de los retornos educativos, que alcanzan sus valores más altos para la instrucción superior, en casi todos los seis países latinoamericanos con información disponible. Las diferencias en los retornos respecto a niveles inferiores se han acen tuado a partir de 1990. Esta estructura promueve la formación de capital humano principalmente entre los trabajadores mejor remunerados, favoreciendo la concentración de oportunidades, y reforzando el carácter fragmentado (moderno-informal) de los mercados de trabajo de la región. La

estructura opuesta a la observada (retornos decrecientes) puede conducir, por el contrario, a la convergencia de oportunidades y la reducción de la desigualdad.

El segundo problema analizado en los mercados laborales es su carácter discriminatorio frente a grupos sociales vulnerables. Se han enfocado dos formas de discriminación, por género, en detrimento de las mujeres, y por etnicidad, en perjuicio de los indígenas. La estructura discriminatoria se observa porque, a igualdad de calificación, experiencia y otras variables relevantes en la inserción laboral, las remuneraciones de los sectores discriminados se mantienen inferiores a sus contrapartes en el resto de la sociedad.

La experiencia ecuatoriana ha sido incluida, además de los casos nacionales previamente analizados, no solamente para analizar la discriminación étnica, sino también para enfocar los efectos de las crisis económicas en el mercado laboral. Se ha observado que, al menos en este caso particular, las crisis tienden a afectar desproporcionadamente a los grupos más vulnerables, acentuando las desigualdades.

Además de los problemas vinculados al mercado laboral, se ha presentado una perspectiva complementaria para ilustrar los obstáculos a una adecuada distribución social de los beneficios de la educación. Los hogares pobres son frecuentemente afectados por la desnutrición infantil, la cual reduce de forma irreversible el potencial genético de los niños, mermando sus posibilidades futuras de aprovechamiento escolar y desempeño laboral. De esta forma las oportunidades de los hogares pobres de superar su situación mediante el acceso a la educación se reducen, conformándose una *trampa de pobreza*. Se han presentado evidencias empíricas que ilustran este mecanismo en varios países latinoamericanos.

Ante la presencia de factores de distinta naturaleza que refuerzan el carácter excluyente del modelo de desarrollo vigente, y en el contexto de la apertura comercial, la globalización y el acelerado cambio tecnológico, que alimentan mediante varios mecanismos los efectos concentradores, es indispensable el fortalecimiento y la reformulación de la intervención del estado para reducir o compensar los efectos negativos de estas *imperfecciones del mercado*, y fortalecer un modelo de desarrollo humano más participativo y equitativo.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador – PUCE. Encuesta de Empleo Urbano, 1998-2003 (Quito, Guayaquil y Cuenca). Base de datos no publicada.
- Barba, Carlos. 2004. *Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada*. Buenos Aires: CLACSO. Documento no publicado.
- Barro, Robert. 1996. *Health and Economic Growth*. Paper preparado para the World Health Organization, November.
- Beccaria, Luis y Groisman, Fernando. 2004. *Educación y distribución del ingreso*. Buenos Aires: SITEAL (<http://www.siteal.iipe-oei.org/>).
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- CEPAL. 2002 y años anteriores. *Statistical Yearbook of Latin America for Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2003 y años anteriores. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. 2004. *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Ferranti, David et. al. 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington D.C.: World Bank.
- Filmer, Deon; Pritchett, Lant. 2001. “Estimating Wealth Effects without Expenditure Data – or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India”. *Demography*, Volume 38-Number 1, February.
- Fogel, Robert. 2001. *The Impact of Nutrition on Economic Growth*. Lectura preparada para the International Health Economics Association. England: University of York, July.
- Galor, Oded; Mayer, David. 2002. *Food for Thought: Basic Needs and Persistent Educational Inequality*. Ponencia presentada en el Taller Health, Human Capital and Economic Growth. Washington D.C: PAHO, 15-16 August.
- Larrea, Carlos. 2002. *Impacto de la Nutrición sobre el Nivel de Vida y los Retornos Educativos en Ocho Países Latinoamericanos*. Ponencia presentada en el Taller Health, Human Capital and Economic Growth. Washington D.C: PAHO, October 2002.
- Larrea, Carlos. 2002. “Desigualdad Social, Salud Materno-infantil y Nutri-

- ción en Ocho Países de América Latina: Análisis Comparativo de las Encuestas DHS III”. En: <http://www.paho.org/Spanish/HPP/HPN/larrea-encuestaDHS.htm>,
- Larrea, Carlos. 2002. *Social Inequalities in Child Malnutrition in Eight Latin American Countries*. Boston: Harvard University. Documento no publicado.
- Larrea, Carlos. 2004. *Pobreza, Dolarización y Crisis in el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Larrea, Carlos; Montenegro, Fernando. 2004. *Indigenous Peoples and Poverty in Ecuador*. Washington D.C.: World Bank. Documento no publicado.
- Londoño, Juan Luis. 1996. *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina*. Washington D.C.: World Bank.
- Mayer-Foulkes, David. 2001. *Market Failures in Health and Education Investment for Mexico's Young, 2000*. México: CIDE, documento no publicado.
- McCain, Margaret; Mustard, Fraser. 1999. *Reversing the Real Brain Drain. Early Years Study*. Final Report. Ontario Children Secretariat.
- Psacharopoulos, George; Patrinos, Harry. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America*. Washington D.C.: World Bank.
- Psacharopoulos, George; Tzannatos, Zafiris. 1992. *Women's Employment and Pay in Latin America*. Washington D.C.: World Bank.
- Puyana, Alicia; Horbath, Jorge; Romero, José. 2004. *El Sector Agropecuario Mexicano a Diez Años de Vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: FLACSO, documento no publicado.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- Sen, Amartya. 1996 “Development: Which Way Now?”. En Jameson, Kenneth y Wilber, Charles (eds.). *The Political Economy of Development and Underdevelopment*. New York: Mc Graw Hill.
- Semba, Richard; Bloem, Martin (eds.) 2001 *Nutrition and Health in Developing Countries*. New Jersey: Humana Press.
- SITEAL. 2004. *Debates: La Incidencia de la Educación sobre el Bienestar de los Hogares*. Datos para el Debate. <http://www.siteal.iipe-oei.org/>
- Steckel, Richard. 1995. “Stature and the Standard of Living”. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIII, (December), pp. 1903-1940.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington D.C.: IADB.

UNDP. 2004. *Human Development Report*. New York: UNDP.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Ziccardi, Alicia. 2004. *Pobreza Urbana y Exclusión Social: Las Políticas Sociales de la Ciudad de la Esperanza*. Buenos Aires: CLACSO, documento no publicado.