

FLACSO - Biblioteca

**UNA VISION PARA EL FUTURO  
DE AMERICA LATINA  
EN EL UMBRAL DEL MILENIO**

S209 P10.2492

## INTRODUCCION

La búsqueda de propuestas de desarrollo, alternativas al neoliberalismo, cobra cada vez más fuerza a nivel internacional. En forma de círculos concéntricos se expanden diversos procesos que apuntan a la construcción de nuevas opciones para la construcción de sociedades democráticas en los países subdesarrollados. El “discurso único”, lejos de resolver los problemas del subdesarrollo los ha agudizado. El desempleo y la pobreza crecen incontenibles, mientras la inequidad aumenta aceleradamente.

En esta ocasión ponemos a consideración un documento que sintetiza una amplia discusión, liderada por Jorge G. Castañeda (México) y Roberto Mangabeira Unger (Brasil), a través de la cual se han concretado varias propuestas de cambio de las actuales estrategias de desarrollo. Allí se reconoce la urgencia de la acción, no simplemente para humanizar el neoliberalismo, sino para proponer una salida alternativa.

El presente documento nos invita a construir opciones que, partiendo de sugerencias para el corto plazo, no pierdan de vista la dimensión utópica del cambio. Por más insignificantes que parezcan sus resultados, no hay dilema alguno entre las propuestas que pueden ser viables en la actualidad y las grandes transformaciones que son indispensables, y que tendrán que cristalizarse como parte de un proceso democrático, a través del cual se acumulen y consoliden los cambios. Hay que reconocer que “cualquier dirección de cambio que valga la pena ser pensada puede ser descompuesta en puntos cercanos a la realidad actual o distantes a ella. Lo que cuenta es la dirección, y sus efectos sobre la comprensión por la gente de sus intereses, sus identidades y sus problemas”.

Hans-Ulrich Bünger  
Director del ILDIS

Quito, julio de 1998

# Documento

Para  
Estudiar, Guardar  
y Consultar.

## Una Nueva Visión Para El Futuro De América Latina

## En El Umbral Del Milenio

**Alternativa Latinoamericana**

**Jorge G. Castañeda y Roberto Mangabeira Unger**  
(Coordinadores)

---

# CONTENIDO

---

Presentación (Francisco Sagasti y Max Hernández) .....	3
Después del neoliberalismo: un nuevo camino .....	4
Un proyecto de nación con sustento político .....	5
Un Estado democrático con fortaleza económica .....	7
Contra la desigualdad: oportunidades para todos .....	8
Una sociedad que ahorra y un nuevo nexo ahorro-inversión .....	9
Una estabilidad sostenible y enriquecida .....	9
Vanguardias y retaguardias .....	9
La fuerza de los medios .....	11
Sociedad fortalecida, gobierno transparente .....	11
Reformar el presidencialismo .....	11
Un choque libertario .....	11
Comentarios finales .....	12
Nota biográfica de los autores .....	12

# PRESENTACIÓN

**E**l documento que presentan CARETAS y AGENDA: Perú en esta ocasión demuestra que la búsqueda de alternativas al "modelo neoliberal" empieza a rendir frutos en los ámbitos intelectual y político. Se trata de una importante contribución al pensamiento sobre el desarrollo futuro de América Latina, preparado a fines del año pasado bajo la coordinación de Jorge G. Castañeda (México) y Roberto Mangabeira Unger (Brasil), quienes contaron con la participación de más de una docena de destacados intelectuales y políticos latinoamericanos.

La búsqueda de una nueva concepción de desarrollo en democracia, y el diseño de estrategias para lograr este desarrollo, han sido las razones centrales que nos llevaron a organizar el programa AGENDA: Perú a principios del presente decenio. Varios años de trabajos y consultas en todo el territorio nacional nos han permitido constatar el gran interés que existe en explorar nuevos caminos para el desarrollo de nuestro país (véase: *Gobernar en Democracia: Agenda y desafío*, Dossier CARETAS, Agosto 11, 1994, y *Democracia y Buen Gobierno*, Lima, Editorial Apoyo, 2a. Edición, 1996).

Estamos convencidos de que existe un amplio espacio para definir, de manera autónoma, una estrategia de desarrollo en democracia que responda a las necesidades específicas del Perú en el marco del orden global fracturado. A esta tarea hemos estado dedicados durante los últimos años. Por esta razón, confiamos en que la publicación del presente ensayo ayudará en los debates sobre el desarrollo futuro de nuestro país. Como corresponde a un trabajo aplicable al ámbito regional, no todos sus aspectos son pertinentes para el Perú y hay algunos temas de importancia para nuestro país que no cubre el ensayo. Es tarea de los peruanos tomar estas contribuciones, reinterpretarlas en el contexto nacional, y utilizarlas en la formulación de una visión y el diseño de una estrategia de desarrollo para el Perú en el umbral del milenio.

Lima, abril de 1998

Francisco Sagasti y Max Hernández  
Codirectores de AGENDA: Perú

# DESPUÉS DEL NEOLIBERALISMO: UN NUEVO CAMINO

**A** lo largo de los últimos dieciocho meses, un grupo de políticos latinoamericanos, procedentes del centro y de la izquierda del espectro ideológico de nuestras tierras, se ha venido reuniendo en busca del paradigma perdido. Conscientes que tanto el fundamentalismo de mercado imperante como el desarrollismo protegido y populista de antaño resultan hoy inoperantes, que propuestas puntuales limitadas a ámbitos estrechos y circunscritos — el económico, el político, el social, o el internacional — no bastan para diseñar un programa de reforma y de gobierno viable, creíble y diferente, y que de poco sirve erigir plataformas y lanzar proclamas sin las coaliciones políticas y sociales que las impulsen, los participantes no se propusieron reconstruir el mundo de la noche a la mañana. En las cuatro reuniones celebradas hasta ahora en México, Chile y Costa Rica se ha trabajado con paciencia, con un horizonte de largo plazo y sin la premura de crear consensos artificiales y efímeros.

Estos encuentros fueron inicialmente convocados por Jorge G. Castañeda y Roberto Mangabeira Unger. Participaron en ellos, entre otros, Carlos "Chacho" Alvarez, Adolfo Aguilar Zinser, John Biehl, José Bordón, Leonel Brizola, Manuel Camacho, Dante Caputo, Cuauhtémoc Cárdenas, José Dirceu, Marco Aurelio García, Gabriel Gaspar, Ciro Gomes, Oscar González, Facundo Guardado, Claudio Fermín, Graciela Fernández Meijide, Vicente Fox, Itamar Franco, Tarso Genro, David Ibarra, Ricardo Lagos, Andrés Manuel López Obrador, Luis Ignacio Lula da Silva, Carlos Ominami, Sergio Ramírez, Rodolfo Terragno y Vicentinho.<sup>\*</sup> No son signatarios de este documento sino participantes unos más asiduos que otros, unos más comprometidos que otros con un proceso de reuniones en curso, dinámico y ambicioso, que pretende, a través de la discusión entre nosotros y al confrontar nuestras ideas tentativas, iniciales, abreviadas con la opinión pública, ir transformando la indispensable denuncia del estado actual de cosas en un diseño alternativo. No podemos permanecer inertes ante las plagas que pueblan nuestros paisajes.

En forma abrumadora, las sociedades latinoamericanas, ancestralmente desiguales y escindidas en incontables direcciones, hoy lo son más que nunca. En algunos países los menos la pobreza disminuye aunque perdura la injusticia. En otros los más aumenta el número de ciudadanos condenados a una existencia ingrata, inaceptable e indignante, al tiempo que se ensanchan las brechas de por sí abismales que separan a pobres de ricos, a la ciudad del campo, a negros y morenos de blancos y criollos, a hombres de mujeres y a niños del resto de la sociedad. El empleo permanece estancado, los ingresos siguen castigados, y el gasto en educación, salud, vivienda, la niñez y el futuro no logra compensar los interminables decenios perdidos. Nuestras incipientes democracias se ven constantemente amenazadas por conatos de golpes, por magros resultados económicos, por la explicable apatía de una población agobiada por la sobrevivencia cotidiana, y por un desarraigo persistente. Y la naturaleza inconclusa de nuestras nacionalidades se ve hoy agravada por una globalización inclemente, en ocasiones ficticia o exagerada por los medios, y siempre cercenadora de las frágiles soberanías construidas apenas en el último siglo y medio. Es todo ello lo que debemos entender, mejorar, reformar, en una palabra, cambiar.

Lo debemos hacer en un mundo que ofrece a la vez más y menos resistencias que antes al cambio. El estrechamiento de los parámetros ideológicos, aunado al imperativo de ceñirse a las exigencias del flujo de capitales, bienes y personas ha reducido el margen de maniobra de cada nación, de cada gobierno, de cada partido o movimiento. Cegarse ante ello es, además de inútil, pernicioso para todos: beneficiarios y víctimas del reparto de vicios y virtudes del fin de milenio. Pero las mismas transformaciones de los últimos decenios del siglo han entreaabierto nuevas posibilidades de cambio, de lucha y de levantamiento de utopías antes apenas imaginables. Las tecnologías disponibles sólo para unos pero en teoría utilizables por todos, el fin de la Guerra Fría y los fenómenos de integración regional, la posibilidad de despojar a los intentos de reforma so-

<sup>\*</sup>Para mejor identificar a los participantes.

Carlos 'Chacho' Alvarez es diputado argentino, arquitecto del FREPASO; Adolfo Aguilar Zinser, senador independiente mexicano; John Biehl, ex embajador demócrata cristiano de Chile en Washington; José Bordón, ex gobernador de Córdoba, Argentina; Leonel Brizola, ex gobernador de Río de Janeiro; Manuel Camacho, ex alcalde de México D.F.; Dante Caputo, ex ministro de RREE de la Unión Cívica Radical de Argentina; Cuauhtémoc Cárdenas, alcalde de México D.F. y ex presidente del PRD; José Dirceu, presidente del Partido de los Trabajadores del Brasil; Oscar González, periodista argentino; Facundo Guardado, ex comandante del FMLN, actual concejal y arquitecto de la campaña triunfante del FMLN a la alcaldía de San Salvador; Claudio Fermín, ex candidato de Acción Democrática a la Presidencia de Venezuela, actualmente independiente; Marco Aurelio García, del partido de Trabajadores de Brasil; Gabriel Gaspar, ex ministro de Relaciones Exteriores de Chile; Ciro Gomes, ex ministro de Hacienda del Brasil, candidato a la Presidencia de su país; Graciela Fernández Meijide, senadora del FREPASO y precandidata a la Presidencia de Argentina; Vicente Fox, gobernador del PAN de Guanajuato, México; David Ibarra, ex ministro de Hacienda de México; Ricardo Lagos, ministro de Obras Públicas de Chile y líder del Partido Socialista; Andrés Manuel López, presidente del Partido Reformista Democrático, México; Carlos Ominami, senador socialista y ex ministro de Economía de Chile; Rodolfo Terragno y Vicentinho, presidente de la Central Unica de Trabajadores de Brasil.

cial de sus connotaciones ideológicas decimonónicas, la creciente conciencia de que si el mundo es global, también es único, son todos ellos tabloncitos de un nuevo andamiaje factible: el que permita construir países más justos y solidarios, más libres y conscientes, en paz consigo mismos e insertos en un firmamento financiero, ecológico, comercial y jurídico menos agresivo y polarizante.

Somos firmes partidarios de superar las políticas neoliberales que han extraído al mercado de su condición de instrumento para elevarlo al estatus de una religión. Distinguimos entre la economía de mercado y la necesidad de democratizar este último, por una parte, y el neoliberalismo, por la otra. Este, una vertiente extrema de la economía de mercado, ha fracasado en su intento de generar crecimiento y desarrollo, y en particular frente al desafío de lograr una distribución más justa del ingreso y de la riqueza. Ha quedado de manifiesto hoy lo erróneo de la idea según la cual el capital es el factor determinante y casi exclusivo de los procesos económicos. Las políticas de privatización a ultranza, de rebaja sistemática de impuestos y de desregulación de los mercados laborales, tan propias de los enfoques neoliberales, han conducido en la mayoría de los casos a agravar los conflictos y tensiones sociales; profundizando el empobrecimiento de vastos sectores de la población. Nuestro rechazo no se limita sin embargo a humanizar el neoliberalismo, sino a proponer un enfoque alternativo al proponernos la democratización de la economía de mercado.

En este empeño es obvio que los dilemas abundan: si se proponen reformas demasiado alejadas del *status quo*, se objeta que son atractivas pero utópicas. Si se plantean transformaciones ceñidas a la situación actual, se protesta que son viables pero insignificantes. Por tanto, todas las propuestas programáticas parecen o bien ilusas o bien triviales. Se trata, en realidad, de un falso dilema, producto de la falta de entendimiento de que los cambios acontecen de manera puntual y acumulativa. Cualquier dirección de cambio que valga la pena ser pensada puede ser descompuesta en puntos cercanos a la realidad actual o distantes de ella. Lo que cuenta es la dirección, y sus efectos sobre la comprensión por la gente de sus intereses, sus identidades y sus problemas.

La globalización económica y financiera aceleró la difusión planetaria del llamado "pensamiento único," la doctrina neoliberal, que adquirió en América Latina rasgos y exageraciones ausentes en la versión de los países industriales. En varios países de la región, se adoptó la versión más extrema de esta forma de organización económica, restringiendo enormemente el papel de las políticas públicas y de la regulación estatal. Ni en la experiencia japonesa y la de otros países asiáticos donde se ha desarrollado la economía de mercado, ni en la europea, se deja tan poco margen para los mecanismos regula-

torios o proactivos del Estado. Incluso en Estados Unidos se reservan ámbitos para la acción estatal desconocidos en algunas adaptaciones latinoamericanas de la economía de mercado. Estas no son sólo producto de la lógica del capital financiero, que no reconoce controles y que fluye hacia donde existen la regulación más laxa, sino también de la acción de los mismos estados nacionales, que por una suerte de exageración ideológica disminuyen, con entusiasmo militante, sus propios mecanismos de regulación. Se gesta entonces la siguiente secuencia:

1. La globalización crea las condiciones para la circulación irrestricta de capitales y su reasignación casi inmediata en función de la maximización de las ganancias.

2. La lógica financiera, sustentada por un volumen de transacciones diarias de 1,300 miles de millones de dólares, tiende a imponerse sobre la lógica productiva.

3. La capacidad de los capitales especulativos para circular hacia donde encuentran las menores cortapisas lleva al conjunto del sistema y a cada país a una puja hacia abajo de desregulación o disminución de controles.

4. Dicha tendencia hacia la desregulación se profundiza cuando además se le agregan las consecuencias de las propias políticas nacionales impulsadas por versiones neoliberales extremas. En esas condiciones, la lógica financiera y especulativa tiende a dominar a las economías nacionales.

5. Finalmente el fenómeno se amplifica aún más, cuando se deduce que el advenimiento de un "mundo único" tornará anacrónicos, tarde o temprano, a los estados nacionales.

El poder público se somete entonces a la lógica financiera y especulativa; el destino de las sociedades escapa a la decisión de sus habitantes y, en definitiva, nos dirigimos hacia un mundo sin voluntad deliberada, o en todo caso mayoritaria, en el que se iría perdiendo la capacidad de modelar el futuro. Pero éste no es un destino inmodificable ni un escenario irremediable. Es sólo un futuro probable, que, por lo tanto, puede ser alterado. Será imposible hacerlo, sin embargo, si no se fortalece en algunos casos, o se reconstruye en otros, la soberanía interior del Estado, es decir su capacidad para llevar adelante las políticas votadas por las mayorías. Un Estado no es soberano cuando un poder privado posee mayor fuerza que él en la definición de los objetivos de una sociedad o cuando la lógica financiera omnipresente, pero sin territorio, se impone a las naciones. Esta capacidad soberana del Estado poco tiene que ver con la discusión clásica sobre sus dimensiones o sus niveles de intervención; se refiere más bien a la existencia del Estado como poder público, como el ejecutor de la voluntad democrática. He aquí el punto de partida de nuestra propuesta, y la medida exacta de su ambición.

## UN PROYECTO DE NACIÓN CON SUSTENTO POLÍTICO

**1** El vínculo de América Latina con la economía mundial y la comunidad internacional, y en particular con la llamada globalización financiera y los grandes movimientos de capitales que recorren y sacuden al mundo, puede redefinirse en tres niveles, cada uno apoyando al otro. A escala nacional, resulta factible y deseable poner en práctica diversos mecanismos de regulación del capital especulativo procedente del exterior, junto con la prioridad acordada al ahorro interno que reduce la dependencia en dichos flujos. Entre distintos impuestos de entrada y de salida semejantes a los que ya existen o han regido en varios países, como Chile, Brasil y Malasia, y estímulos a la inversión extranjera directa a diferencia de la de cartera, es posible incrementar el margen de autonomía (relativa) de los Estados nacionales.

En segundo término, los procesos de integración económica regional Mercosur, Colombia-Venezuela, y los esfuerzos de resucitar el Mercado Común Centroamericano que debemos fortalecer, profundizar y politizar, ofrecen posibilidades adicionales de regulación y ordenamiento de la relación con las redes mundiales de circulación de capitales. Es evidente que la capacidad y la eficacia de medidas regulatorias será superior a nivel regional que para cada país en lo individual, al ser más grandes y atractivos los mercados en cuestión y al aumentar el costo o el castigo de no ingresar a ellos por rechazar las limitaciones impuestas por los países integrados.

Por último, debemos impulsar a escala internacional, en los organismos financieros multilaterales y en otros foros, propuestas de regulación o tributación (el "impuesto Tobin" propuesto por el finado Presidente François Mitterrand, por ejemplo) de los movimientos de capital especulativo. La utilización de mecanismos de mercado para redefinir la relación de países y regiones con los nuevos fenómenos de la globalización es la clave para construir nuevas formas de soberanía.

**2** No sólo no somos adversarios de la integración económica regional sino que al contrario, pensamos que debe ir más lejos, abarcar más ámbitos y ser más ambiciosa de lo que actualmente pretende. El error de la integración tal y como se lleva a cabo ahora reside en restringirse exclusivamente al dominio comercial; debemos ir construyendo, de manera paralela y simultánea a la reducción de aranceles entre nuestros países, las instituciones regulatorias, las convergencias sociales y las políticas comunes que en otras latitudes se fueron edificando a ritmos distintos. La única manera de evitar el sentimiento de enajenación que ciudadanos

de otros países han llegado a expresar ante entes burocráticos lejanos y libres de cualquier rendición de cuentas es la construcción acompasada de solidaridad social entre los países partícipes. Esto es particularmente pertinente al caso de Mercosur, incluyendo en esta noción la asociación privilegiada, y que debe profundizarse, con Chile. Queremos más integración entre nosotros y entre iguales, y para ello debemos fomentar el encuentro de las fuerzas políticas, sociales, cívicas y profesionales de nuestros países: la integración económica es demasiado importante para permanecer en manos de los burócratas de los ministerios de comercio o de hacienda.

**3** Proponemos un desarrollo democratizador, que descansa en la reorganización y en el refinanciamiento de un Estado actuante y provisto de amplios recursos, capaz de invertir en los individuos, y de convertirse en un impulsor vigoroso y útil de la iniciativa privada, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas; en la lucha contra el rígido y trágico dualismo entre las vanguardias y retaguardias económicas y sociales que escinde a todos nuestros países; y en una profundización de la democracia mediante reformas institucionales que favorezcan la puesta en práctica de los cambios estructurales requeridos y que generen, en el día a día de la vida cívica y social, un auténtico choque libertario. Hasta hoy ha fracasado la insistencia en moderar la desigualdad simplemente con políticas sociales compensatorias, incapaces de aminorar brechas que radican en la estructura misma de la economía.

No debemos temer a una democracia más libre. Insistimos en la posibilidad y en la necesidad de crear instituciones políticas y económicas asentadas en nuevos modos de vinculación entre democracia representativa y participación ciudadana, que asuman como prioridad el desarrollo humano y económico. Tanto este último como la pobreza hoy tiene que medirse no sólo por la carencia de ingresos, sino principalmente por la falta de oportunidades básicas para el desarrollo de cada persona. En la medida en que falta acceso a los bienes básicos del desarrollo se será más pobre. Por tanto, deberán recibir una atención prioritaria las instituciones políticas y económicas para incluir a los excluidos del desarrollo. \*

No queremos regresar al nacionalismo populista ni a la estrategia semiautárquica de la sustitución de importaciones que termine finalmente protegiendo la ineficacia de los oligopolios autóctonos. Tampoco queremos regresar a las finanzas públicas inflacionarias de otras épocas. Defendemos un Estado fuerte y democratizado, no el Estado que tenemos o que tuvimos. Queremos democratizar la economía de mercado y volver a la democracia capaz de enfrentar la desigualdad. El mercado debe ser el principal asignador de recursos, pero corresponde al Estado crear las condiciones para que las necesidades de los

más pobres puedan convertirse en demandas solventes que puedan ser procesadas por éste. Rechazamos la idea de que la economía de mercado revisite la forma natural y necesaria de las instituciones económicas hoy predominantes en las democracias industriales. Insistimos en la posibilidad y la necesidad de innovaciones institucionales que contribuyan a introducir una descentralización económica real en sociedades tan jerárquicas y excluyentes como las nuestras. Queremos crear las bases para una nueva generación de proyectos nacionales de desarrollo que superen la falsa elección entre la sumisión a las nuevas reglas del juego en la economía internacional y la fe en el autoritarismo desarrollista de un Estado-guía. No proponemos una tercera vía porque no existe una segunda. Proponemos una alternativa democratizadora a ese camino que se vanagloria falsamente de ser único.

Una alianza del centro con la izquierda necesita sustentar esta propuesta, sustituyendo la alianza entre el centro y la derecha que, en tantos países ha respaldado las reformas económicas conservadoras de los últimos años. La tarea del centro es darle expresión transformadora a la inconformidad de la clase media y defender la generalización de la meritocracia en la vida social; debe abocarse a mostrar la imposibilidad de realizar entre nosotros el ímpetu libertador de la vieja causa liberal por la simple imitación de las instituciones políticas y económicas de las democracias ricas del Atlántico Norte. Por su parte, la misión de la izquierda consiste en confrontar la desigualdad al combatir el dualismo, mediante la profundización de la democracia; en lugar de reproducir la división de la izquierda corporativa de los sectores organizados y de la izquierda populista de los sectores desorganizados, esta propuesta pretende borrar esta escisión tan perniciosa para todos.

En los últimos años se ha producido un cambio importante en el sindicalismo de la región, iniciándose un proceso de sustitución de las concepciones anteriores por el llamado "sindicalismo sociopolítico." Este ha adoptado posiciones menos contrarias en torno a la integración regional, reclamando la inclusión de cláusulas y cartas sociales que restrinjan la competencia entre trabajadores, garantizando un núcleo de derechos básicos. Entre ellos destacan la negociación colectiva, la sindicalización, la no-discriminación y la supresión del trabajo infantil. También valoriza la participación de los trabajadores para garantizar la competitividad y productividad de las empresas, siempre a través de la negociación colectiva. Este sindicalismo tiende a definirse por lo que podríamos llamar una democratización la globalización, extendiendo la "ciudadanía social" a los trabajadores y los excluidos. Una alianza entre el centro y la izquierda deberá incorporar las demandas del mundo del trabajo, y convenciendo a los

empresarios que la superación del desempleo y el subempleo sólo será posible creando empleo productivo y de calidad en economías dinámicas.

## UN ESTADO DEMOCRÁTICO CON FORTALEZA ECONÓMICA

**4** Necesitamos un Estado fuerte, actuante y refinanciado como condición de posibilidad, no como enemigo, de una economía democratizada de mercado. El sistema tributario debe permitir una renta pública elevada que suba progresivamente a niveles internacionales. Hay que tener presente que en ningún país del mundo hasta ahora ha sido posible generar equilibrios sociales sólidos con niveles de gasto público inferiores al 30% del PIB.

Para reconciliar un aumento en el nivel de tributación con los imperativos del ahorro y de la inversión privados, tenemos que concederle un papel importante al conjunto de instrumentos de gravación. La tributación indirecta del consumo, generalmente realizada a través del impuesto sobre el valor agregado, adecuadamente instrumentada, puede permitir lograr este objetivo; su sesgo regresivo puede ser compensado con creces por el efecto redistributivo del gasto social que permitirá. Especial importancia merecen también dos tipos de tributos directos y fuertemente redistributivos: un impuesto directo y progresivo sobre el consumo personal de cada ciudadano (tributando la diferencia entre la renta total y el ahorro demostrado), un impuesto sobre el patrimonio, sobre todo en lo que atañe a herencias y donaciones, y un impuesto sobre los recursos naturales que capture para la Nación parte de la renta correspondiente a una favorable dotación de recursos. El castigo ejemplar a los grandes evasores y la ampliación de la base de contribuyentes completarán la obra de reorientación del sistema tributario. Es obligación fundamental del Estado el optimizar los recursos fiscales que recibe de la sociedad. Un gobierno de hoy en Latinoamérica debe erradicar totalmente la corrupción, la deshonestidad y la ineficacia para que la administración de cada peso fiscal rinda la máxima productividad en términos sociales y de desarrollo humano.

En algunos países una deuda interna onerosa compromete una enorme parte de la renta pública y provoca altísimas tasas de interés; allí, es necesario sanear la situación patrimonial del Estado. Para lo anterior, puede convenir la privatización de empresas públicas, a condición de utilizar las ganancias consiguientes para abatir la deuda pública interna y reducir los intereses pagados por el gobierno y por los agentes privados a niveles internacionales. Rechazamos el recurso de financiar gastos corrientes o el déficit externo mediante la venta de activos estatales. La privatización es un recurso de política eco-

nómica de carácter circunstancial, no un prejuicio o dogma ideológico. Nuevas empresas públicas pueden ser creadas mañana, mientras otras se privatizan hoy. Debemos asimismo utilizar las privatizaciones para fragmentar la propiedad y acentuar la competencia, evitando la sustitución de monopolios públicos por monopolios u oligopolios privados.

Ante todo, sin embargo, es preciso construir tres dispositivos cuya ausencia ha redundado en elevados costos para nuestras naciones durante la euforia privatizadora de los últimos años. En primer término, debe existir una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo que fije los grandes parámetros en los cuales debe situarse tanto las privatizaciones como la conservación o la creación de entidades paraestatales, y que defina también las normas de administración sujetas a criterios de mercado de estas últimas. En segundo lugar, es imprescindible la creación de instituciones de fiscalización y transparencia que rijan la venta de activos estatales, no sólo evitando vicios clásicos como el tráfico de influencias, la información privilegiada o precios inferiores al valor de mercado. Se trata también de asegurar que los compradores convienen al interés nacional, y que sus recursos proceden de negocios y medios lícitos. Por último, en la mayoría de nuestras naciones brilla por su ausencia el marco regulatorio necesario para asegurar un adecuado funcionamiento de macro-empresas privadas que suelen brindar un servicio público con carácter semimonopólico. Sin dicho marco regulatorio la privatización puede resultar contraproducente y onerosa.

## CONTRA LA DESIGUALDAD: OPORTUNIDADES PARA TODOS

**5** El Estado debe asegurar para todos un conjunto básico de derechos sociales, con la conciencia de que una política de compensación social sólo puede profundizar y jamás sustituir, el combate al dualismo económico y social: el abismo que separa, en nuestros países, al sector favorecido y organizado de la economía del sector atrasado y desorganizado. Estos derechos sociales deben tener como prioridad la niñez y la educación, garantizándole al niño una escuela que le proporcione, además de instrucción, un sustento alimenticio y médico cotidiano. El apoyo al niño encuentra su complemento indispensable en la asistencia a la madre, sobre todo a las madres solteras jefas de familia o de hogar, en algunos países latinoamericanos, cerca de la mitad de las familias obreras están bajo la conducción de mujeres, mientras que los hombres hacen las veces de compañeros inestables.

El Estado debe garantizar el acceso igual al proyecto educativo para todos y cada uno de los ciudadanos. Si algo ha impulsado la brecha entre ricos y pobres,

es la carencia de oportunidades de participar en el proceso educativo hasta el nivel universitario para los pobres y los excluidos del desarrollo. Con políticas inteligentes, con la modernización de la tecnología en los procesos educativos, con educación a distancia, electrónica y por televisión, se puede superar esta deficiencia. Un proyecto educativo de hoy no puede conformarse con educación hasta sexto de primaria o en el mejor de los casos hasta secundaria, es imposable que se pongan en marcha los mecanismos de parte del Estado para que la educación pública abarque a todos y cada uno de los ciudadanos, abarque todos y cada uno de los niveles educativos y abarque hasta el último punto del territorio. Con ciudadanos equipados con elevados niveles educativos, con conocimientos y tecnología se estará realmente garantizando el desarrollo sustentable. Será pues mucho más importante la inversión en desarrollo humano respecto a otras inversiones de gobierno.

La misión de la escuela en una democracia consiste en examinar las posibilidades de imaginación y de vida que la sociedad es incapaz de enfrentar. Debe ser la voz del futuro de futuros alternativos dentro del presente, y debe reconocer en el niño al trabajador del porvenir y al ciudadano, a un pequeño profeta. Por ello, es imprescindible evitar que una instancia específica de gobierno ni siquiera el de la comunidad misma tenga una voz preponderante en materia del contenido educativo. Un sistema de responsabilidad múltiple, de financiamiento múltiple, de orientación múltiple federal, estatal, y municipal liberará a las escuelas públicas de una dependencia exclusiva del control local y les brindará los recursos económicos y culturales para formar a hombres y mujeres libres.

El conjunto básico de derechos sociales debe permanecer desvinculado del empleo para no reforzar las desigualdades existentes, financiándose cada vez más a través del sistema tributario central y no mediante impuestos de planilla que merman la competitividad de las empresas y agudizan la brecha entre poseedores de empleos estables y los vastos estamentos de desempleados o informalmente ocupados de nuestras naciones. El horizonte de desarrollo futuro de estos derechos debe ser la generalización de un principio de herencia social: todos heredan de la sociedad en lugar de que sólo unos cuantos privilegiados por sus familias lo hagan. La vía práctica de la herencia social es una cuenta social, abierta a nombre de cada individuo. El monto de la cuenta podrá aumentar de acuerdo con dos principios contrapuestos: carencias o vulnerabilidades especiales o, por el otro lado, méritos especiales, competitivamente demostrados.

La posibilidad de elevar los salarios reales por encima de los límites impuestos por las ganancias de productividad ha constituido uno de los temas más espinosos y controvertido de nuestras deliberaciones. Por un lado, todos los participantes concor-

daron en lo tocante a la necesidad de elevar la proporción que representa la masa salarial en la renta nacional: no basta elevar salarios nominales, ni ampliar el empleo con remuneraciones de miseria. Pero tampoco es sencillo aunque no es imposible imponer alzas de ingresos al margen de los incrementos de productividad. Todos reconocen que la valorización salarial tiene que respaldarse en un fortalecimiento del derecho al trabajo sin caer en la camisa de fuerza de la estabilidad del empleo rechazando el desmantelamiento de los derechos laborales. Habrá que resolver adecuadamente la tensión entre crear empleos estables y de calidad con instrumentos negociados que reduzcan el peso de los costos laborales no salariales sobre las empresas. Sólo un nuevo ciclo de desarrollo, sustentado en un Estado enriquecido y en un ahorro nacional elevado, puede reconciliar la valorización salarial con un amplio mercado de trabajo.

## UNA SOCIEDAD QUE AHORRA Y UN NUEVO NEXO AHORRO-INVERSIÓN

**6** Cualquier proyecto nacional de desarrollo, y sobre todo un proyecto antidualista, pasa por la elevación del nivel de ahorro interno y por la apertura de nuevos vínculos entre el ahorro privado y la inversión productiva. "El capital se hace en casa:" en la actualidad, ningún país puede confiar en la posibilidad de desarrollarse con el dinero de los demás. La inversión extranjera es mucho más útil mientras menos se depende de ella. El ajuste fiscal enriquecedor del Estado (permitiendo el ahorro público y la elevación del gasto social y de la inversión pública en infraestructura) y la organización pública del ahorro privado son dos maneras complementarias de movilizar los recursos nacionales para el desarrollo. El blanco debe ser una tasa de ahorro superior al 30% del PIB. La reforma del sistema de previsión social ofrece una oportunidad privilegiada para organizar y elevar el ahorro privado. Combinando los sistemas de previsión social de "beneficios pre-establecidos" (que garantiza una pensión fija independientemente de las cotizaciones) y de "contribuciones fijas" (que devuelve al jubilado lo que ahorró durante su vida activa) se torna factible la exigencia de un ahorro obligatorio, progresivo y redistributivo. Así se combina un sistema de ahorro privado obligatorio con un mecanismo que redistribuya parte de las cuentas más ricas hacia las cuentas más pobres.

Sin embargo, no es suficiente elevar el ahorro. Es preciso abrir al mismo tiempo nuevos canales entre el ahorro y la inversión productiva. Si incluso en la economías ricas gran parte del potencial productivo del ahorro se disipa en un casino financiero y la producción se autofinancia en buena medida a través

de la reinversión de utilidades, en nuestros países resulta aún más tenue el nexo entre el ahorro y la producción. Por ello es necesario constituir, más allá de la banca y de las bolsas de valores, una vía adicional de movilización productiva del ahorro: fondos, comenzando con los de previsión social, administrados bajo un régimen de autonomía de gestión y responsabilidad financiera. Algunos tendrían incentivos para invertir directamente en las pequeñas y medianas empresas de la retaguardia económica. El acceso a crédito y financiamiento es extraordinariamente reducido para la mayor parte de la población. Por esto, debe extenderse el sistema financiero tradicional hasta alcanzar una cobertura total territorial, una cobertura a toda la población con instituciones tales como: cajas de ahorro, fideicomisos, uniones de crédito, tandas y particularmente instituciones de microcrédito que garantizan el acceso a este vital y elitista recurso, para todos y cada uno de los ciudadanos no importando su condición de pobreza de aislamiento o de nivel educativo.

## UNA ESTABILIDAD SOSTENIBLE Y ENRIQUECIDA

**7** Si la elevación del ahorro interno, acompañada de la búsqueda y construcción de nuevos vínculos entre el ahorro privado y la inversión productiva, es una de las condiciones del nuevo proyecto nacional de desarrollo democratizador, otra es la consolidación y la reorientación de la estabilidad monetaria. La estabilidad de la moneda es una bandera indeclinable. Los desequilibrios tradicionales de las finanzas públicas en América Latina con la inflación y el sobreendeudamiento externo consiguientes eran síntomas de la debilidad de un Estado incapaz de imponer a las clases adineradas el costo de la inversión en individuos y en infraestructura productiva. No obstante, a la larga y concluida la etapa de estabilización, hay que liberar la estabilidad de la moneda de su dependencia de la sobrevaluación del tipo de cambio, de la compresión salarial, y de las altas tasas de interés reales internas. Ello sólo es posible mediante un ajuste fiscal enriquecedor del Estado, que, al aumentar la carga tributaria, reconcilie la elevación de los ingresos fiscales y la ampliación de su base con el fortalecimiento del ahorro y de la inversión. Necesitamos un ajuste fiscal que enriquezca al Estado en lugar de empobrecerlo.

\*

## VANGUARDIAS Y RETAGUARDIAS

**8** El proyecto de desarrollo que se propone construir debe combatir y, a largo plazo superar, la división entre vanguardias y retaguardias productivas. No es aceptable una estrate-

gia de desarrollo que se conforme con la actual repartición internacional de ventajas y desventajas comparativas y que imponga a todos la misma escalada evolutiva, lenta, penosa y comprobadamente incapaz de cerrar la brecha entre ricos y pobres y, dentro de cada economía, entre sectores avanzados y atrasados. Una vanguardia productiva dentro de cada país se inserta en la red internacional de vanguardias, mientras el resto de la sociedad, supuestamente pacificada por una política social asistencialista, espera su turno. La mayoría trabajadora pena en el purgatorio del subempleo o del empleo en una industria integrada en fracciones subalternas del proceso internacionalizado de producción.

No es preciso optar entre la reducción del Estado a actividades meramente reguladoras y sociales y la adopción de una política industrial y comercial centralizada, al estilo de las economías del noreste asiático. El camino consiste en descentralizar la deseable alianza o asociación entre el poder público y sus políticas alternativas de apoyo y fomento, y la iniciativa privada. En lugar de una estrategia unificada al estilo asiático, se requiere de un esquema flexible y descentralizado, conducido por una variedad de fondos y bancos públicos y privados y centros de asistencia que, con amplio margen de autonomía decisoria, se coloquen entre los gobiernos centrales y las pequeñas y medianas empresas. Redes de pequeñas y medianas empresas, ligadas por vínculos de competencia cooperativa, deben contar con el apoyo necesario para consolidarse e integrarse en la red mundial de vanguardias productivas.

El objetivo de esta política de alianzas descentralizadas y audaces entre gobiernos y empresas es el combate al dualismo económico y social. Una vanguardia tecnológica, localizada tanto en empresas públicas como en empresas privadas, debe desempeñar dos tareas: una es disminuir la dependencia de la competitividad internacional de la compresión salarial; la otra implica avanzar en la producción de los equipos y materiales que las pequeñas y medianas empresas de la retaguardia sean capaces de asimilar. El objetivo es la promoción activa de las prácticas económicas vanguardistas de innovación permanente, disminución del contraste entre supervisión y ejecución y mezcla de cooperación y competencia fuera del sector tradicional de vanguardia. La extensión del vanguardismo exige un nuevo patrón de vinculación entre el poder público y la iniciativa privada. Por otra parte, la experiencia exitosa de desarrollo de una agricultura de carácter familiar a través de asociaciones entre los gobiernos y las pequeñas haciendas en muchos países ricos es un ejemplo a seguir en nuestros sectores agrarios. La reforma agraria no es un arcaísmo ni una excepción; es un asunto central.

**9** La contrapartida del desarrollo antidualista es la imposición de la lógica del mercado a todos los agentes de la gran economía privada. Muchas veces, los cárteles y oligopolios privados, tolerados o protegidos por el Estado, los subsidios directos o indirectos obtenidos por aquellos que tienen acceso al favor público, el nepotismo en grandes empresas familiares, el trato ingrato a los accionistas minoritarios y la reducción de los mercados accionarios a mecanismos para atraer el capital sin exponer el control de las empresas, transforman nuestro capitalismo en un remedo de economía de mercado. No debemos permitir que el discurso de la privatización del sector público sirva de pretexto para evitar que el Estado siga al servicio de intereses particulares y que el sector privado siga contando con la protección y el apoyo indebido del Estado. Al contrario, la reorientación del apoyo del Estado para las empresas medianas y pequeñas, una legislación antimonopólica vigorosa en favor de la competencia y contra los oligopolios privados o públicos, la defensa de los accionistas minoritarios contra los accionistas controladores, el castigo fiscal a la cerrazón familiar de las grandes empresas, la extinción de las acciones sin derecho a voto y la publicación de los beneficios de que gozan los grandes ejecutivos, son, todos ellos, medios para imponer la competencia a quienes alegan que la quieren. Complementan la obra de superación de la fosa entre vanguardia y retaguardia.

**10** Semejante programa económico es compatible con el libre comercio sin dogmas. Y "sin dogmas" significa que la desprivatización del Estado y la profundización de la democracia facultarán la selectividad estratégica de los procesos de apertura evitando que protecciones tarifarias selectivas y temporales sirvan tan sólo para transformar influencia política en privilegios económicos. Quiere decir que la elevación del ahorro interno liberará a nuestros países del círculo vicioso de dependencia de capital financiero atraído por altas tasas de interés internas, mientras que favorecerá la entrada de capital destinado al aumento de la producción y de la productividad. Contrasta con la vigencia de distinciones rígidas entre el tratamiento del capital (libre para circular) y el tratamiento del trabajo (aprisionado dentro del Estado-nación). Implica el deber de militar dentro de las organizaciones del sistema de Bretton Woods para impedir que actúen únicamente como brazo ejecutor de las ideas dominantes.

**11** El programa de desarrollo antidualista descansa en una profundización de la democracia. No queremos una democracia dosificada. El fortalecimiento de la democracia pasa por innovaciones institucionales. Un primer

ponente de este programa de profundización democrática es la autenticidad electoral y el fortalecimiento de la movilización cívica organizada y duradera. No basta con respetar el sufragio popular; también es necesario disminuir la influencia del dinero en la política. Para lo anterior, debe exigirse el financiamiento público de las campañas y la transparencia de las contribuciones privadas que se permitan. Resulta decisivo compatibilizar la austeridad indispensable en las campañas electorales en países pobres con la necesidad de evitar el financiamiento corrupto o ilícito, ya sea de grupos de intereses, ya sea del narcotráfico. La dificultad de llegar a equilibrios adecuados en esta materia en otros países no altera el imperativo de lograrlo en nuestros países.

## LA FUERZA DE LOS MEDIOS

**12** Al mismo tiempo, tenemos que abrir los medios de comunicación a la sociedad en cada país. En la mayoría de las naciones latinoamericanas, se ha pasado de un control estatal abrumador, en particular en los medios electrónicos y radiofónicos, al poder avasallador de inmensos monopolios privados. En ausencia de marcos regulatorios adecuados y de la fragmentación procedente de los sistemas de cable y DTH en los países industrializados, es imprescindible impulsar medidas que sin menoscabo de la libertad de expresión y la propiedad privada de los medios, aseguren a la vez una pluralidad y un acceso consonantes con las aspiraciones de las sociedades latinoamericanas. Esto se puede lograr, entre otras cosas, mediante la limitación de la concentración de las concesiones o las frecuencias, a través de la descentralización y diversificación de la propiedad de los medios, así como de la producción de la información y de la comunicación. Asimismo, es necesario ampliar el acceso gratuito a los medios masivos de comunicación para los partidos políticos, los movimientos sociales y los diversos sectores de la sociedad, incluyendo minorías culturales, étnicas e ideológicas.

## SOCIEDAD FORTALECIDA, GOBIERNO TRANSPARENTE

**13** Un ingrediente esencial de un programa de democracia fortalecida reside en la responsabilización o rendición de cuentas de los gobernantes. Por un lado, deben multiplicarse instrumentos como la iniciativa popular para revocar mandatos, el referéndum por iniciativa ciudadana, la responsabilización parlamentaria y los secretarios de Estado, un ministerio público independiente y legitimado para desafiar al gobernante en juicio, y la creación de soluciones judicia-

les sumarias contra los abusos de poder. Estos recursos permiten llenar los vacíos entre elección y elección y matizar la ecuación democracia=elecciones esporádicas. Asimismo, la designación de instancias autónomas dentro del Estado tanto en el ámbito regulatorio como en lo tocante a contralorías fiscalizadoras de la corrupción asegura un principio de distancia entre vigilados y vigilantes.

Por otro lado, en la base de la vida política y administrativa, debe promoverse la participación de las comunidades en la formulación e implementación de presupuestos y programas de gobierno sobre todo presupuestos y gobiernos locales con cuidado para evitar que la oportunidad de participación resulte tan sólo en una transferencia de poder a minorías movilizadas. Las experiencias brasileñas al respecto son especialmente interesantes en este sentido.

## REFORMAR EL PRESIDENCIALISMO

**14** Un elemento adicional del programa político democratizador radica en la reforma del régimen presidencial. Sin compartir la predilección de algunos por el parlamentarismo fragmentador, consideramos que el presidencialismo latinoamericano calcado de Norteamérica no es del todo adecuado para nuestras sociedades. Por ello, si mantenemos el sistema presidencialista en vista de su potencial antioligárquico, debemos curarlo de su mayor defecto para una práctica acelerada de la democracia: el favorecimiento de impases legislativos sobre programas de reforma. Tenemos que dotar al régimen político presidencial de mecanismos para la resolución rápida de impases programáticos, y para fortalecer el poder decisorio y transformador de los Estados. Entre tales mecanismos se encuentran una serie de instrumentos en cadena: el privilegio legislativo o "vía rápida" atribuido a iniciativas de ley de naturaleza programática o estratégica para el país por encima de la legislación puntual, el uso de plebiscitos y referendos convocados por acuerdo de los dos poderes, además de los ya mencionadas iniciativas ciudadanas; y otros mecanismos de democracia directa conciliando esta última con la democracia representativa.

## UN CHOQUE LIBERTARIO

**15** La última propuesta de este programa político consiste en dar un choque libertario en la base de la vida nacional, o si se prefiere, provocar largos y continuos estallidos de la sociedad civil que les permitan a los ciudadanos desamparados de América Latina conocer sus derechos y defenderlos. En nuestras sociedades fragmentadas y heterogéneas, casi nadie es sólo un ciu-

dadano: el número de grupos, sectores, minorías, regiones y etnias víctimas de alguna discriminación u opresión adicional a las de toda la sociedad obliga a y a la vez alienta una política de ebullición constante. Mujeres, jóvenes, obreros, comunidades indígenas, negros y mulatos, minorías de determinada preferencia sexual, etnias oprimidas, sectas religiosas marginadas y muchos otros grupos carentes de la plenitud de sus derechos y aspiraciones deben ser estimulados a movilizarse, a conquistar espacios y derechos e intereses. Debemos multiplicar los instrumentos prácticos para que los ciudadanos puedan conocer y reivindicar sus derechos, y enfrentar los prejuicios de raza, etnia y género que dividen a la sociedad e intimidan a las personas. No debemos separar la corrección de la desventaja de clase de las formas de compensar la desventaja de raza y sexo. La acumulación de estas desventajas en ciertos grupos debe ser el primer blanco de una política liberadora.

## COMENTARIOS FINALES

**N**os queda aún por delante una larga travesía; gran parte de la misma sólo podrá andarse sobre la marcha. El ejercicio iniciado en la Ciudad de México a principios de 1996 apenas comienza a cobrar forma, y no pasará la prueba de fuego hasta que el incipiente encuentro de ideas y de fuerzas, de sensibilidades y teorías, se plasme en una coalición de apoyo, un triunfo electoral, y en un programa de gobierno. Sin ser inminente, el momento es cada vez menos lejano. Las alianzas se van construyendo; las victorias intermitentes y parciales se vuelven más frecuentes; las ideas hacen su camino.

En el mundo entero se propagó la doctrina del camino único hacia la prosperidad económica y libertad política. La tarea de los reformadores se limitaría entonces únicamente a humanizar este camino. Su programa acaba siendo el de sus adversarios, descontado a la mitad. Nosotros, en cambio, proponemos una trayectoria diferente. Asocia una propuesta productivista a una estrategia redistributiva; coniuga la profundización de la democracia con la superación del dualismo social y económico; combina un Estado fuerte, actuante y refinanciado, con el apoyo descentralizado a las pequeñas y medianas empresas, introduciendo las prácticas económicas avanzadas y experimentales más allá de las fronteras de las vanguardias económicas tradicionales. Sienta las bases de una política popular de alta intensidad y democratiza radicalmente la economía de mercado. Pasa por una secuencia, gradual pero acumulativa, de cambios en las instituciones económicas, políticas y sociales. No consiste en la humanización de lo inevitable. Es, más bien la alternativa posible y necesaria a un destino que nos merecemos.

## NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES

JORGE G. CASTAÑEDA nació en Ciudad de México. Estudió en la Universidad de Princeton, Estados Unidos, y obtuvo su doctorado en historia económica en la Universidad de París-I (La Sorbona). Desde 1979 ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México; ha sido profesor visitante en las universidades de California (Berkeley), Princeton y Dartmouth College, y desde 1997 tiene una cátedra a medio tiempo en la Universidad de Nueva York. Ha publicado ocho libros, entre los cuales se encuentran: *La Utopía Desarmada: Intrigas, Dilemas y Promesas de la Izquierda en América Latina*, *Sorpresas de la Vida* (sobre la crisis financiera mexicana de 1994-1995), *La Vida en Rojo: Una Biografía del Che Guevara*. Contribuye regularmente con las revistas *Newsweek* y *CARETAS*, y a los periódicos *Reforma* (México), *El País* (España), *El Tiempo* (Bogotá), y otros diarios en Los Angeles, Tokyo, Caracas y Santiago de Chile.

ROBERTO MANGABEIRA UNGER nació en Río de Janeiro y se graduó en la Universidad Federal de esa ciudad. Es profesor de derecho en la Universidad de Harvard en los Estados Unidos y miembro de la Academia Americana de Artes y Ciencias. Con el inicio de la democratización en Brasil pasó a asesorar a la oposición política, redactó el manifiesto de fundación del "Partido do Movimento Democrático Brasileiro" (PMDB) y cuando esta organización dio un giro hacia la derecha se afilió al Partido Democrático Trabalhista. Ha publicado numerosos artículos y seis libros, entre los que se encuentran: *Alternativa Transformadora: Como Democratizar a Brasil* y *La Democracia Realizada: La Alternativa Progresista*.