

América Latina y el Caribe:
Perspectivas de desarrollo
y coincidencias para la
transformación del Estado

*Informe preparado por la
Secretaría General de FLACSO para la
XXI Cumbre Iberoamericana*

*Josette Altmann,
Tatiana Beirute,
Fander Falconí y
Francisco Rojas Aravena
(Coordinadores)*



338.9

F142a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
América Latina y el Caribe : perspectivas de desarrollo
y coincidencias para la transformación del estado / Flacso.
- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2011.
283 p. ; 24 x 17 cm.

ISBN 978-9977-68-229-7

1. Reforma del estado – América Latina. 2. Reforma del estado – Caribe (región). 2. Desarrollo social. 3. Desarrollo económico. 4. Política económica. I. Título.

Índice

Prólogo

Jorge Lara 5

Presentación 7

Introducción

América Latina y el Caribe:

Miradas actuales sobre el desarrollo y la transformación del Estado.

Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena 9

Estado- Nación y Desarrollo en América Latina: Una Mirada Retrospectiva

Julio Oleas 15

América Latina: Entre las Ideas y las Emociones.

Roger Bartra 41

El Estado frente a los nuevos desafíos del desarrollo latinoamericano.

Marcio Pochmann 57

La integración y el multilateralismo: Instrumentos esenciales para el desarrollo.

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena 71

Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado.

Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina.

Cristina Zurbriggen 93

Innovación productiva, desarrollo y gobernanza:

Lecciones de la experiencia argentina.

Miguel Lengyel 113

Sobre el desarrollo y la transición a la sustentabilidad.

Fander Falconí 121

Armonización entre ambiente, desarrollo y el rol del Estado en contextos de
cambio en América Latina y el Caribe. Debates globales en estructuras regionales.

Alonso Brenes, Pascal Girot, Allan Lavell 137

Migración y Desarrollo en la política nacional y los temas, instrumentos y lecciones aprendidas. <i>Manuel Orozco</i>	159
Modernización del Estado y equidad de género en la Latinoamérica del Bicentenario <i>Ana Isabel García</i>	191
Relatorías Seminarios	
- La Década Latinoamericana: Visiones de Desarrollo e Inserción Global. San José, Costa Rica. 26 de abril de 2011.....	237
- Desarrollo en América Latina: Visiones y coincidencias. Buenos Aires, Argentina. 31 de mayo de 2011.....	243
- Desarrollo en América Latina: Otras Visiones Sobre Desarrollo y Estado. Quito, Ecuador. 9 y 10 de junio de 2011.....	249
- El estado del debate sobre la modernización del Estado en América Latina. Montevideo, Uruguay. 18 de agosto de 2011.....	257
- Modernización del Estado: Políticas para la Inclusión y Desarrollo. Santiago, Chile. 22 de agosto de 2011.....	265
Relación de Autores.....	269
Declaración de Asunción.....	275

Prólogo

Jorge Lara ¹

Nos encontramos en un momento histórico de crisis, cambios y transiciones en diversos niveles. El mundo de hoy definitivamente ya no es el mismo, y transita hacia un nuevo orden mundial, donde los cambios a escala planetaria marcan el nuevo escenario internacional.

Los avances de la democratización de los centros de poder y la necesidad de respuestas colectivas a problemáticas comunes han venido dando lugar a procesos de integración regional y fortalecimiento de las relaciones birregionales, apuntando a superar las brechas existentes y transformar nuestras sociedades para garantizar el desarrollo integral, desde un enfoque de desarrollo donde la persona humana sea el centro.

La crisis global ha tenido impactos desiguales, y afecta principalmente a nuestros pueblos, manifestando el límite histórico de reproducción de un modelo que necesita repensarse, redefinirse y reconstruirse.

Este modelo en crisis ha privilegiado la lógica económica, quedando los Estados subordinados al mercado y a las empresas, demostrando no poder dar soluciones a las exigencias de los pueblos de un desarrollo y una vida digna y de calidad, para todas y todos.

En este contexto de crisis constituye una necesidad, pensar en redefiniciones colectivas para un nuevo desarrollo.

Nuestros Estados han sido históricamente contruidos sobre bases de un modelo universalizado, que no necesariamente ha contemplado las especificidades de cada una de nuestras formaciones sociales históricas, poniéndose en evidencia con esta crisis las limitaciones de su funcionamiento y su modelo hegemónico.

Este momento es de suma importancia política y, en este caso, de un enorme desafío intelectual, que nos exige, con creatividad y responsabilidad colectiva, pensar un modelo alternativo y asumir opciones.

1 Ministro de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay.

Los límites de nuestros actuales modelos de Estado nos exigen una reflexión y un análisis profundo de este proceso, de manera a aportar, desde la acción creativa -en la práctica y en la teoría-, a la transformación del Estado en Iberoamérica.

El material “América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado”, esfuerzo colectivo de la SEGIB, FLACSO y AECID, nos permite una visión de los distintos abordajes para una reflexión y análisis en torno a la problemática del Estado, y proporciona debates necesarios para la construcción de Estados que, desde sus bases, sean capaces de englobar el desarrollo económico y el bienestar de los pueblos.

En esta perspectiva, es razonable pensar que la reorganización de una estructura del Estado adquiere un papel altamente relevante para cumplir con las tareas pendientes, y permite pensar -frente a la necesidad de nuevos paradigmas- la opción de realizar ajustes estructurales en su especificidad histórica a escala nacional y regional y reorganizar el aparato productivo a través de la producción, con inclusión social, recursos humanos, desarrollo cultural, generación de empleo y formación científica y tecnológica.

En esta llamada década latinoamericana, América Latina vive tiempos de transformaciones. Paraguay y la mayoría de los países de la región celebramos los Bicentenarios de nuestras Independencias, reencontrándonos con los principios fundacionales, a partir de los cuales aquellos próceres en otros tiempos apostaron al mismo proyecto al cual hoy, colectivamente, Iberoamérica apuesta: una transformación para un desarrollo integral.

La Cumbre -y en su marco, el presente material- tienen una gran importancia, dado que en este momento de simultaneidad de transiciones en diversos niveles, el desafío colectivo de fortalecer los bloques regionales y consolidar las relaciones birregionales, y, con una gran dosis de creatividad y responsabilidad, transformar las instituciones del poder político para que el Estado responda a las necesidades y exigencias del desarrollo y bienestar de nuestros pueblos.

Agradecemos a la Secretaría General Iberoamericana, a la Secretaría General de la FLACSO, a la AECID y todos los y las intelectuales comprometidos, por este importante aporte a la reflexión de la XXI Cumbre Iberoamericana.

Presentación

Este libro “América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado” constituye un informe coordinado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para aportar con conocimientos académicos a la XXI Cumbre Iberoamericana que se realizará en Asunción, en octubre de 2011, bajo el lema “Transformación del Estado y Desarrollo”, como parte de los esfuerzos que realiza FLACSO en seguimiento a la solicitud que, a finales de 2010, el Gobierno de la República del Paraguay le hizo para apoyar la realización de actividades y la disposición de insumos que propongan análisis y recomendaciones que conduzcan al desarrollo y la integración de la región.

En esta publicación participan figuras académicas latinoamericanas, que, a partir de su expertise, aportan con acercamientos innovadores y alternativos a las discusiones sobre la Transformación del Estado y el desarrollo.

Es así como en este libro “América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado” se analizan las relaciones entre el desarrollo y temas como la cultura, el empleo, la integración, las capacidades estatales, la innovación, la sustentabilidad, el medio ambiente, las migraciones y el género.

Asimismo se presentan las ideas centrales que resultaron de una serie de Seminarios celebrados en San José, Buenos Aires, Quito, Montevideo y Santiago en el que participaron importantes figuras del mundo académico y político y cuyos debates enriquecen las discusiones sobre el Estado y el desarrollo.

Agradecemos a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), quien con su auspicio y apoyo ha hecho posible esta publicación así como también cada una de las actividades que se han desarrollado con el objetivo de aportar a los procesos ligados a la XXI Cumbre Iberoamericana. Le damos un agradecimiento especial a la Corporación Andina de Fomento, el Open Society Foundations y de la Fundación Ford por su colaboración en la celebración del Seminario Internacional “La Década Latinoamericana: Visiones de Desarrollo e Inserción Global”, Seminario con el que se inauguró la Sede de la Secretaría General en Costa Rica. Además congratulamos el haber trabajado con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y con su Secretario General, Enrique Iglesias, en las distintas actividades que culminaron con esta publicación.

Nuestro reconocimiento, además, a todos los autores y autoras que colaboraron en esta publicación cuyos análisis servirán para la reflexión y la construcción de Estados capaces de conducir a sus sociedades hacia el desarrollo y que superen las vulnerabilidades que generan la globalización y la inequidad en la región.

Introducción

América Latina y el Caribe: Miradas actuales sobre el desarrollo y la transformación del Estado

Francisco Rojas Aravena y Fander Falconí¹

1. La XXI Cumbre Iberoamericana

La XXI Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se realizará en Asunción, en octubre de 2011, se ha propuesto dialogar sobre dos temas cruciales para Iberoamerica, como son el desarrollo y la transformación del Estado. Cruciales porque las crisis, en este caso la crisis financiera iniciada en octubre de 2008, presenta grandes riesgos, y a la vez oportunidades para renovar los conceptos y la política en torno a nuestros problemas fundamentales.

La ocasión para asumir este reto es inmejorable. La Comunidad Iberoamericana de Naciones tiene como propósito al buscar: caminos de encuentro, desarrollar empresas comunes, construir una Comunidad próspera, libre y democrática; una Comunidad abierta a los valores trascendentes, una Comunidad solidaria y plural, en palabras de Francisco de Asís Oterino, Superior del Monasterio de Guadalupe, Extremadura, donde se firmó la Declaración de Guadalupe. Para esto, por iniciativa de los gobiernos mexicano y español, en julio de 1991 se realizó en Guadalajara, México, la Primera Conferencia Hispano-Luso-Lationamericana. Hoy, dos décadas después, ese espacio de diálogo asume el reto de renovar las temáticas del desarrollo y la transformación del Estado.

Con este fin, la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) recibió la responsabilidad de producir un documento, previo a la Cumbre de Asunción, para conceptualizar el debate académico y generar espacios de diálogo, interacción y consenso con académicos, decisores y actores del más alto nivel.

1 Francisco Rojas Aravena es Secretario General de FLACSO y Fander Falconí es Profesor e investigador de la Sede Académica de FLACSO Ecuador

Para el sistema FLACSO es evidente que los diálogos de la XXI Cumbre Iberoamericana requieren más que un cúmulo de estudios relacionados con ella. En este sentido, se propone construir un documento cuyas partes en conjunto generen efectos superiores a los que generaría cada una, en forma individual, de manera que la obra alcance un grado de trascendencia superior a las virtualidades de cada uno de sus componentes.

La FLACSO constituye un sistema de pensamiento latinoamericano que trasciende las miradas locales. Es un actor en los estudios sobre transformación del Estado, la globalización; así como sobre desarrollo local, el debate agrario, las políticas públicas, los temas urbanos, los estudios políticos y transdisciplinarios sobre medioambiente, cultura y género, entre otros. En estos campos produce investigación y publicaciones, genera docencia y abre espacios de diálogo con la comunidad. Estas actividades forjan propuestas concretas de política pública para Iberoamérica.

La agenda de la XXI Cumbre Iberoamericana es una magnífica oportunidad para analizar en sus variadas dimensiones las interrelaciones del Estado y el desarrollo en su compleja evolución reciente. Un foro de la importancia de esta Cumbre es el escenario más apropiado para reasumir la discusión de estas temáticas, ambas – Estado y desarrollo –elaboradas con prolijidad en distintos ámbitos académicos y multilaterales, aunque últimamente postergadas en beneficio de ideas trabajadas fuera de la región.

2. El proceso de construcción del documento

Este documento es el producto de varias instancias coordinadas por la Secretaría General de FLACSO entre abril y agosto de 2011. Por una parte recibió el aporte de más de treinta memorandos de política escritos desde diferentes perspectivas, que combinan el pensamiento académico con el político y que, por su forma, son documentos sintéticos con recomendaciones concisas. Estos análisis se materializan en el Libro "Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas, el bienestar y el desarrollo".

Por otra, sobre la base de una estructura previamente definida, este libro incorpora 11 estudios. En ellos se describe la evolución histórica del Estado en América Latina, y revisa las estrategias de desarrollo promovidas en la región y el estado de situación del debate (Julio Oleas); se analiza la evolución del Estado y el desarrollo, desde la perspectiva y el análisis de la cultura, para distinguir una visión latinoamericana sobre éstos (Roger Bartra); se revisan algunos aspectos centrales para refundar las bases del Estado en un contexto de cambios importantes, en especial aquellos relacionadas con el mercado laboral (Marcio Pochmann); se recopila la evolución de los procesos de integración en América Latina y las miradas actuales sobre ellos, con el afán de distinguir una perspectiva latinoamericana sobre la evolución de la integración así como también el papel de ésta y el multilateralismo en el desarrollo de la región (Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena); se realiza un análisis de la capacidad estratégica de los Estados y la coordinación de políticas de innovación y políticas sociales como factores para el desarrollo (Cristina Zurbriggen); también a partir del planteamiento de que es imprescindible innovar para generar desarrollo, sobre todo en el contexto actual de alta incertidumbre, se realiza una propuesta para

responder a preguntas del tipo ¿cómo se movilizan esos procesos de innovación y cómo se asegura su sustentabilidad?, ¿Cuál es el rol de las políticas e instituciones públicas a tal fin? (Miguel Lengyel).

Asimismo, desde una perspectiva integral, que involucra los aspectos de eficiencia, distribución y sustentabilidad del medio físico, se presenta una propuesta de transición hacia el concepto de sustentabilidad (Fander Falconí); así como también se realiza un análisis desde lo que genéricamente se ha llamado la “agenda ambiental” y los desafíos que enfrenta la sociedad para alcanzar la concreción de iniciativas de desarrollo verdaderamente integrales, holísticas o sostenibles (Alonso Brenes, Pascal Giroto, Allan Lavell). Por otro lado, se demuestra que hay problemas por lo menos en diez temas que se interceptan con la migración y el desarrollo, así como también una gama de instrumentos de políticas como asistencia técnica, educación, otorgamiento de facilidades, entre otros para tratar y aprovechar esos aspectos (Manuel Orozco). Igualmente se presenta la relación entre desarrollo y género y se plantea que es posible extraer varias conclusiones sobre la relación entre modernización de los Estados latinoamericanos y equidad de género, una de las cuáles señala que es necesario identificar con mayor precisión, las principales conexiones conceptuales y virtuosas entre equidad de género y el papel de los Estados en la promoción del desarrollo de Latinoamérica (Ana Isabel García).

Este proceso de recolección de análisis se concretó en varios encuentros iberoamericanos realizados en San José, Buenos Aires, Quito, Montevideo y Santiago, que tuvieron la virtud de generar diálogos abiertos y constructivos entre funcionarios gestores de políticas públicas, académicos, representantes de organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional. Las relatorías de estas actividades se Anexan en este documento.

3. Las contribuciones teóricas y metodológicas

- a. Consensos (disensos) para la construcción de una agenda pública iberoamericana

Los temas tratados en este proceso hace referencia a la región latinoamericana, es decir a las interrogantes que desde ésta suscitan el desarrollo y la transformación del Estado, se reivindica la necesidad de recuperar el pensamiento latinoamericano para promover un diálogo equilibrado, propio y pertinente.

Si bien América Latina atraviesa por un inédito periodo de consolidación de la democracia y la gobernabilidad; y el desarrollo asumen estrategias disímiles. Estos se aplican en un contexto heterogéneo y con diversos grupos de países agrupados subregionalmente. La heterogeneidad hace referencia tanto a los aspectos referidos a las bases de poder tradicionales como a la pluralidad de concepciones presentes en la región, frente al mundo, a la vida y a la naturaleza. América Latina ya dispone de un contingente cada vez mayor de capacidades humanas, pero sigue siendo la región más desigual del planeta y sigue careciendo de capital económico suficiente. Sin embargo, su biodiversidad, única y privilegiada, se constituye en una de sus características sobresalientes.

Por estas razones, las propuestas que surjan alcanzan a la región latinoamericana, como un todo, desde una integralidad que abarca las necesidades de crecimiento económico, la distribución y redistribución del ingreso, y los límites físicos del medio ambiente. Las políticas públicas deben incorporar esta integralidad.

En muchos sentidos buena parte de América Latina sigue ocupando el lugar asignado por el capitalismo central en el siglo XIX. Esto es, en general, el rol de proveedor de materias primas. Tener siempre presente este hecho resulta crucial para viabilizar una propuesta en la que el equilibrio entre la heterogeneidad y una estrategia común debe prevalecer siempre.

Recuperar el pensamiento latinoamericano

América Latina es heredera de un prolífico pensamiento sobre desarrollo que, sin embargo, atravesaría por una crisis cuya duración coincide con la emergencia de la era de las reformas del mercado iniciada en la década de los ochenta del siglo pasado. El problema del desarrollo ha tratado, sin éxito, de ser acaparado por la teoría del crecimiento económico, en cuya visión, la dominante, el rol del Estado trata de circunscribirse a resguardar las disciplinas macroeconómicas consideradas como fundamentales.

La posibilidad de recobrar una más amplia y trascendente discusión sobre el Estado en América Latina, y su papel de cara a los retos que presenta el desarrollo en el siglo XXI, es una necesidad política y social que repercutir en la academia debe establecer un aporte específico que vincule conocimiento y políticas públicas.

El reto teórico requiere plantear el debate sobre la necesidad de construir paradigmas alternativos al prevaleciente. ¿Se han agotado los actuales? ¿Es posible plantear nuevos paradigmas? ¿Cuáles serían los elementos fundamentales de uno nuevo? Y, bajo esta lógica, ¿qué tipo de Estado se requiere para llevar adelante una eventual ruptura paradigmática? Basta recordar que en la región latinoamericana varias agencias públicas e investigadores reflexionan sobre estrategias alternativas.

Los resultados alcanzados y la acumulación de investigaciones abren un promisorio campo para renovar la discusión. Incluso la semántica empleada (el desarrollo) se ha puesto en tela de duda, por su carácter homogeneizador de una realidad diversa y multiforme.

La integralidad de la visión

Si en un inicio el desarrollo se concibió como un problema de modernización para potenciar el crecimiento económico, en la actualidad ya nadie discute que en realidad está constituido por un conjunto muy amplio de factores, opciones y visiones. Se trata de un problema multidimensional y complejo, por lo que se requiere consolidar acuerdos básicos, a partir de los cuales promover políticas públicas concretas.

Para esto es necesario identificar los factores esenciales de ruptura y de aceleración de las transformaciones que requiere el Estado y su accionar, como promotor de mejorar la calidad de vida en la región. Conjuguar crecimiento y equidad no es suficiente; no basta con lograr altas tasas de crecimiento económico y consolidar determinadas

estrategias redistributivas. Es fundamental incorporar en el debate la inserción de los sistemas productivos con el medio ambiente y con una participación cada vez más indulgente.

Una realidad heterogénea

La heterogeneidad estructural latinoamericana se refleja en la organización política de sus Estados, en la heterogeneidad de sus sociedades, en las opciones de políticas públicas aplicadas, todas ellas conducidas según las pautas democráticas de cada época (salvo los contados períodos de gobiernos totalitarios a los que se han visto expuestos varios países de la región). ¿Cómo, entonces, a partir de esta matriz histórica, se debe afrontar los retos emergentes, como son el cambio climático, el deterioro creciente de la base material que sustenta los procesos productivos, la pérdida de biodiversidad, los conflictos socio-ambientales, la pobreza, las modificaciones geoestratégicas en un mundo de cambios acelerados, los problemas de movilidad humana, el tráfico de sustancias ilícitas, entre los principales?

El conocimiento de la región pasa por el reconocimiento de sus heterogeneidades, también culturales, de género, de diversidad natural. Este ha sido otro aspecto ausente del debate durante las últimas tres décadas. Los necesarios consensos se los podrá encontrar identificando realidades y especificidades políticas.

El carácter de las políticas públicas

Las políticas públicas deben atender a las especificidades que resultan de la heterogeneidad regional. Es verdad que ya existen consensos en temas como la importancia de la construcción de capacidades humanas o la necesidad de la inversión productiva y para generación de energía. Sin embargo, la intensidad con la que puedan implementarse las políticas correspondientes debe considerar la heterogeneidad a la que ya se ha hecho referencia.

El mismo camino corresponde a las políticas productivas. El consenso logrado en torno a la trascendencia de lo social (lucha contra la pobreza, salud, educación, seguridad) requiere ser replicado en lo productivo, con el fin de acelerar la modificación y diversificación de las matrices productiva y energética, el acceso a los medios de producción y los canales de comercialización internos e interregionales.

Es en este aspecto en el que resultan de importancia singular los aportes que pueda hacer la academia. Esto, además, facilitará la reapertura de vinculaciones entre lo académico y lo político, olvidadas en la región desde cuando se impusieron consensos gestados fuera de ella.

El alcance de la propuesta

Para Latinoamérica las relaciones internacionales (políticas y comerciales) inciden en el bienestar y en sus estados. Esta afirmación sugiere, sin perjuicio de la integralidad de la propuesta y de la heterogeneidad de la región, discutir otros aspectos de fondo: los modos de inserción en los mercados globales, los efectos de las crisis internacionales, los nuevos espacios de integración, los acuerdos comerciales y financieros, entre otros. Es evidente que el debate sobre el desarrollo y Estado debe considerar de

manera sincronizada su dimensión endógena con su dimensión internacional.

4. Conclusiones

El reto inmediato es lograr que la década actual se convierta efectivamente en la década de América Latina y el Caribe. El punto de partida para el éxito en este desafío consiste en identificar los factores políticos, institucionales y técnicos que lo viabilicen.

El refrescamiento de la integración latinoamericana, evidenciados en procesos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es un momento inmejorable para que América Latina posicione en la agenda regional sus propios temas centrales.

Por su mandato constitutivo, y por su trayectoria en la región, el FLASCO está comprometido a seguir coadyuvando a este proceso de análisis y discusión de propuestas, contribuyendo por medio de la formación, la investigación y la difusión al desarrollo y la integración regional. Otros centros de investigación latinoamericanos también deberían ser convocados para construir la agenda de investigación latinoamericana y caribeña, y para definir políticas públicas propias capaces de asumir los desafíos y concretar a la vez que se consolida y promueve más y mejor democracia, con mayor participación y una más amplia y sólida convivencia democrática.

Estado-Nación y Desarrollo en América Latina: Una Mirada Retrospectiva

Julio Oleas Montalvo¹

Introducción

El estudio del nacimiento, rasgos y evolución del Estado en América Latina puede asumirse como un fenómeno comprensible en sí mismo, determinado en lo fundamental por sus características político-jurídicas.² Sin embargo, si se postula que el Estado no es un fin en sí mismo, sino más bien un “gozne indispensable entre desarrollo y democracia,” pues no pueden existir ni el uno ni la otra sin un Estado que sostenga e impulse a ambos, se requiere de otra visión, de amplitud suficiente para superar barreras disciplinarias tradicionales, pues el objetivo buscado es interpretar cómo se articula el Estado –y con él sus funciones, competencias y límites– a la estrategia de desarrollo sostenible.³

En América Latina el «Estado democrático de derecho», es decir aquel que contiene una amplia gama de derechos ciudadanos –y sus correspondientes obligaciones– sigue siendo un ideal al que apuntan los anhelos mayoritarios. Estamos lejos de alcanzarlo, más en unos países que en otros, pero lejos, en general. Las democracias de “baja calidad” que sostiene el Estado, contiene ciudadanías de “baja intensidad”, asociadas a la extendida pobreza y desigualdad que caracteriza a América Latina.⁴

Pobreza y desigualdad son problemas sustantivos del desarrollo sostenible, tanto como la exclusión social, el agotamiento de los recursos naturales, el cambio climático y la capacidad de carga de los medios biofísicos. En 1987 la Comisión Brundtland

1 Profesor investigador asociado de la Sede Académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Ecuador.

2 Para los objetivos que busca este estudio, no se considera necesario abundar sobre la definición de Estado. Puede ser el conjunto de personas (ciudadanas y ciudadanos) sujetas a una autoridad soberana dentro de un territorio. El Diccionario enciclopédico de derecho usual de Guillermo Cabanillas lo define como “un pueblo y un territorio regidos por un poder supremo.” Véase Ayala, Enrique (2008) “Estados nacionales y resistencia anti-imperial en América Latina”, en Gustavo Ayala Cruz (compilador) (2008), *Volver al futuro. La búsqueda de un socialismo latinoamericano*, Quito, Ediciones La Tierra, p. 43. O también, en la tradición weberiana, el “conjunto de instituciones y de relaciones sociales... que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente.” Véase O'Donnell, Guillermo (2008) “Los desafíos actuales de la democracia y el desarrollo”, en Altimir, Óscar, Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008), *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL y Secretaría General Iberoamericana, p. 211.

3 O'Donnell, Guillermo. *Op. cit.*, p.208.

4 *Ibid.*, p. 210.

definió el desarrollo sostenible como “el desarrollo que asegura las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para enfrentarse a sus propias necesidades.”⁵ Al considerar las necesidades del presente se resalta las carencias de los pobres, que requieren atención prioritaria; y, al considerar las del futuro, se destaca la importancia de reducir al mínimo los efectos negativos presentes de la actividad económica, tanto en el consumo de recursos naturales como en la generación de residuos, de forma que sean soportables para las generaciones venideras.

El desarrollo sostenible, al igual que el Estado democrático de derecho, parecen situaciones ideales todavía lejanas. Sin embargo, facilitan la definición de los referentes sustantivos para analizar sus relaciones y sus condicionamientos mutuos, desde el inicio de la historia republicana latinoamericana, hasta la actualidad. Una aproximación de esta naturaleza demanda postular los elementos sustantivos del Estado y la evolución de la noción de progreso, hasta su estadio contemporáneo, de desarrollo sostenible.

El análisis del Estado requiere al menos de cuatro elementos. En primer lugar, de las burocracias empeñadas en lograr o proteger el interés público. En segundo, de la normativa legal que pretende regular y determinar las relaciones sociales. Burocracia y legalidad están íntimamente relacionadas, en la medida en que la primera recibe sus facultades y competencias a partir de mandatos formales específicos y determinados. En tercer lugar –y dado que normas y burocracia presumen garantizar el bien público y la continuidad histórica– el Estado constituye la fuente de identidad colectiva para sus habitantes. Por último, el Estado es una barrera de permeabilidad variable, entre su territorio y el espacio exterior, que delimita con claridad igualmente variable, su población y su mercado respecto de poblaciones y mercados externos.

Como en el Norte industrializado, en América Latina la noción de desarrollo tiene su origen en la de «progreso», idea central para la civilización occidental según la cual la historia de la humanidad puede concebirse como la historia de su avance hacia la perfección.⁶ Como hoy lo entendemos, el progreso era desconocido antes del siglo XVIII. A partir de la Ilustración, se lo asimiló a «crecimiento económico» y a adelanto científico y tecnológico, y se lo incorporó en todas las opciones prácticas del espectro político.

Esta raíz común permite aplicar la noción de desarrollo a una etapa histórica anterior a su definitiva incorporación en el diccionario político internacional, ocurrida en la segunda mitad de la década de los cuarenta del siglo XX.⁷ Es así como se asume que

5 Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo (1987), *Nuestro futuro común*. Oxford, Oxford University Press. Intencionadamente se recoge esta primera y ya lejana definición de desarrollo sostenible, pues llama la atención, a más de dos décadas de su divulgación, los escasos adelantos logrados en el sentido propuesto por el equipo de Gro Brundtland. Se asume que desarrollo sostenible no es sinónimo de “crecimiento sustentable”, pues este último, a diferencia del primero, “significa una imposibilidad eventual”. Véase Falconí, Fander (2002), *Economía y desarrollo sostenible: ¿matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*. Quito, FLACSO, p. 27.

6 Nisbet, Robert. “La idea de progreso”, en *Revista Libertas* n. 5, Instituto Universitario ESEADE, octubre de 1986. Artículo traducido de *Literature of Liberty*, vol. II n. 1, Institute for Humane Studies, enero-marzo de 1979, consultado en http://www.esade.edu.ar/servicios/Libertas/45_2_Nisbet.pdf.

7 Una sugerente discusión sobre el desarrollo como discurso y el momento de su incorporación en el establecimiento internacional se puede encontrar en Escobar, Arturo (2007) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Fundación Editorial el perro y la rana.

el siglo XIX también conforma la historia del desarrollo latinoamericano y que, en consecuencia, ésta se puede considerar integrada por tres periodos diferenciables con claridad: la era de las exportaciones, entre la aparición de las repúblicas y la Gran Depresión; la etapa de industrialización asistida por el Estado, que predominó hasta la década de los setenta del siglo pasado; y, a partir de esa década, la etapa de reformas del mercado que se han dado en llamar neoliberalismo.

En cada una de estas etapas, los elementos señalados como necesarios para analizar al Estado (burocracias, sistemas legales, identidad nacional y relaciones externas) han asumido diferente importancia. La articulación de estos dos niveles de análisis, el de las etapas de desarrollo por una parte, con el de los elementos del Estado por otra, puede contribuir a la comprensión de las relaciones entre Estado y desarrollo. Desarrollo que, luego del informe de la Comisión Brundtland, no podría concebirse sino como sostenible.

Antes de bosquejar con este esquema las relaciones entre Estado y desarrollo en América Latina, es necesario consignar de manera explícita varias consideraciones. A diferencia de lo ocurrido en la experiencia histórica de otras regiones del mundo, América Latina siempre se ha concebido a sí misma en función de su articulación con la economía mundial.⁸ Sea que ésta haya sido vista como la consecuencia natural de sus ventajas comparativas, como el producto de relaciones de intercambio desigual o como el resultado de un proceso de asignación de roles en la división internacional del trabajo, América Latina nunca tuvo tiempo para afianzar de forma introspectiva su identidad, como a su momento lo hicieron Alemania o Estados Unidos antes de acceder a su plena exposición en el concierto mundial.

Por otra parte, en América Latina la asimilación del principio de igualdad, consustancial al desarrollo del capitalismo, se dio en medio de sociedades profundamente desiguales, herederas de estructuras coloniales en las que la libertad política alcanzada con las luchas independentistas no estuvo acompañada por la igualdad interpersonal de origen liberal y menos de los principios del liberalismo económico. Durante siglo y medio, la marcha a paso diferente, de la igualdad política y de la igualdad económica (con su expresión concreta en los derechos de propiedad), determinaron escenarios de conflicto y desarticulación que perjudicaron el avance de sociedades que siempre trataron de emular los fines y valores liberales de la Revolución Francesa o de la Unión Americana, según la percibió Alexis de Tocqueville.

Por lo demás, América Latina es una región extraordinariamente diversa. Esta característica se expresa en la evolución histórica y en las extensiones territoriales de sus países; en sus cualidades étnicas y experiencias migratorias; en las formas de inserción en los mercados internacionales, sea a base de la extracción minera o de la producción agrícola, que a su vez determinan diversas formas de organización económica, y más tarde disputando espacios de mercado para sus manufacturas; y, también, en sus desiguales dotaciones de recursos naturales y de biodiversidad.

Esta constatación acarrea dos consecuencias dignas de destacar. Por una parte, la experiencia del desarrollo y del Estado latinoamericanos es una experiencia

⁸ Ocampo, Jose Antonio, en Altimir, Óscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008). *Op. Cit.*, p. 24.

asimismo diversa y heterogénea, difícil –si no imposible– de reducir a una única y válida historia para toda la región. Esta heterogeneidad regional obliga a precisar procesos y condiciones, como antídoto contra el error de subsumir en una sola agenda trayectorias fácilmente individualizables, en beneficio de un solo relato que, por general, carece de validez. Y, por otra, las historias del desarrollo y del Estado latinoamericanos están atravesadas por la trascendencia para ellos de las condiciones naturales (recursos agrícolas, renovables y no renovables; orografía; biodiversidad; potencial hídrico) en las que se han sustentado. Si bien este último aspecto ha sido objeto de explicables negligencias durante siglos, al hablar de desarrollo sostenible cobra importancia superlativa.

I El Estado-nación en la era de las exportaciones

El punto de partida de la primera etapa del desarrollo latinoamericano –lo que Tulio Halperin Donghi considera la transición del “orden colonial al neocolonial”– marcó condiciones muy diferentes para territorios distintos y deseos de constituirse en unidades jurídico-políticas de corte republicano, regidas por constituciones que diferenciaban el poder legislativo del ejecutivo y del judicial. La heterogeneidad de un horizonte tan vasto comprendía regiones ricas, pobladas y significativas para la economía europea como México y otras áreas remotas y aisladas como Chile, escasamente pobladas (en 1810, su capital, Santiago, no llegaba a contar 10.000 habitantes). Zonas en declive minero, como el Alto Perú, que pugnaban por encontrar nuevas fuentes de ingreso en el obraje y el comercio, hasta las Antillas españolas, de rápido crecimiento gracias a la ganadería, el tabaco y sobre todo el azúcar. En fin, desde una Nueva Granada especializada en la minería del oro, hasta un Brasil minero y ganadero que pudo evitar el costo económico y social de dos décadas de luchas independentistas.⁹

Para los Estados nacionales latinoamericanos surgidos de las luchas de independencia el progreso se entendió como el resultado natural del intercambio comercial de materias primas por bienes manufacturados producidos en Europa, en especial en la Gran Bretaña. El siglo XIX fue el siglo del Imperio Británico, que ejerció una poderosa influencia en todo el planeta y promovió el libre comercio desde la seguridad de sus indiscutibles ventajas comparativas.

Para suscitar el progreso a partir de esta vinculación, las relaciones comerciales de los noveles Estados tropezaron con múltiples problemas. En el plano interno, carecían de medios de transporte para movilizar hacia los puertos los productos de exportación. La mano de obra estaba sujeta a condiciones de inmovilidad y escasez que obstaculizaban la producción de bienes para el intercambio. Y, el acceso a los recursos naturales estaba limitado por derechos de propiedad incompatibles con el desarrollo del mercado capitalista. En lo internacional, la Independencia significó la destrucción de la logística y de los circuitos comerciales establecidos por la Corona Española en sus colonias. Pese a la pujanza de los encargados de negocios británicos, franceses, belgas, holandeses, alemanes e italianos, a la región le tomó varias décadas sustituir los esquemas mercantiles borbónicos por nuevos y funcionales circuitos comerciales, con prescindencia de la ya innecesaria intermediación ibérica.

⁹ Véase Halperin Donghi, Tulio (2007) *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires, Alianza Editorial, pp. 17-79.

La urgencia de formalizar nuevas relaciones comerciales, ahora entre Estados independientes, planteó múltiples dificultades para un derecho internacional público que por entonces apenas si daba sus primeras señales de conformación. La necesidad europea de ampliar sus mercados en forma estable y legítima dio prioridad a la negociación de tratados de libre comercio concebidos en base al principio de la «nación más favorecida». Desde la posición latinoamericana, antes incluso de formalizar nuevos esquemas de comercio, estaba la necesidad de ser reconocidos en la «sociedad de naciones», como resguardo mínimo frente a la amenaza ibérica de reconquista, que solo se fue difuminando con el transcurso del tiempo. Estas distintas prioridades y bases políticas de negociación contribuyeron a definir relaciones internacionales con sujetos con capacidades y opciones diferenciados.¹⁰

En los Estados exportadores de materias primas el transporte fue una demanda explícita que además sirvió para establecer relaciones financieras inéditas con los países del Norte. En su gran mayoría, los ferrocarriles construidos durante el siglo XIX se financiaron con capitales europeos. Al final del siglo también comenzaron a incursionar en la región los financistas norteamericanos.

El transporte constituía además una demanda interna para la integración, política y de mercados, de amplias zonas geográficas de los nuevos Estados. Sin embargo, por varias circunstancias, incluida la falta de financiamiento, en muchos casos esta segunda necesidad quedó postergada, lo que al mismo tiempo evidenció la prioridad otorgada a la integración con el mercado mundial de puertos y de sus zonas de producción.

Otro problema de los Estados exportadores del siglo XIX fue la carencia de una oferta de mano de obra libre, necesaria para abaratar y extender la producción de bienes destinados al intercambio externo. No solo que la mano de obra escaseaba en las zonas de producción para el mercado externo; además, donde no era escasa, estaba sujeta al latifundio o a la hacienda tradicional, o rehusaba ser extrañada de sus comunidades. En el proceso de paulatina incorporación de relaciones de trabajo libres, hasta alcanzar su predominio, se dieron un conjunto de disputas que contribuyeron a definir el carácter de los nuevos Estados.

Estas disputas tuvieron como resultado un disperso conjunto de legislaciones que trataron de solucionar el problema desde varios ángulos, según las circunstancias. En primer lugar se promovió el debilitamiento de los reductos de economía campesina para incorporar su mano de obra a la producción capitalista de exportación. En segundo, se promulgaron leyes para facilitar la libre circulación de la mano de obra y evitar que se la confine a latifundios y haciendas. En tercer lugar, se permitió el influjo de migración internacional, para colonizar extensas zonas deshabitadas. Todas estas iniciativas fueron motivo de enconadas disputas entre «conservadores» y «liberales», que pudieron avanzar en forma lenta, y en diversos grados, según el lugar.

Pero, en general, este pausado y dispar proceso tuvo como objetivo final la «proletarización» de la mano de obra, lo que implicaba la destrucción de otras formas

¹⁰ Capacidades y opciones diferentes tanto en relación con Europa como entre Estados latinoamericanos, que se pueden rastrear a partir de sus antecedentes burocráticos coloniales: siempre fueron distintas las posibilidades de gestión y acción de Estados herederos de aparatos burocráticos más densos, como los de los virreinos o las capitanías generales, en comparación a los de las audiencias subordinadas a los primeros.

de producción en las que no eran preponderantes relaciones salariales entre hombres “libres”. Si este objetivo no era posible, no se tuvo reparo, sin embargo, en reutilizar arcaicas formas coloniales de trabajo forzado como la mita, o en demorar la abolición de la esclavitud, como ocurrió en Guatemala, Brasil y Cuba, respectivamente.¹¹

Un tercer problema, que también se resolvió promulgando nueva legislación, fue el de los derechos de propiedad de la tierra y de los recursos naturales. La necesidad de expandir la frontera agrícola en unos casos, y de consolidar la propiedad minera en manos de los exportadores, en otros, chocó con la titularidad jurídica de reservas y resguardos indígenas, heredados de la época colonial. Pero en todos los casos, el resultado final de exacciones y despojos fue el cambio de propietarios y el reemplazo de los derechos de propiedad comunitarios –inapropiados, según la tradición jurídica liberal– por derechos individuales de propiedad.

En la era de las exportaciones, un proceso axial para la consolidación de los Estados latinoamericanos fue la generación de identidades colectivas para sus habitantes. En la experiencia latinoamericana, Estado y nación surgieron en paralelo. No hay naciones sin una base estatal concreta y sin un esfuerzo consciente por crearlas y desarrollarlas, impulsado desde el poder estatal y quienes lo controlan.¹² Las comunidades nacionales fueron hechuras reales; mientras mayor fue la participación de los pueblos, más sólidos los resultados, cristalizados como Estados nacionales.

La conformación de la nacionalidad es un fenómeno complejo; en cada caso se constituye por la articulación de diversos elementos de importancia variable. El idioma es necesario, pero no es suficiente. Varias naciones pueden tener una lengua común o una nación puede albergar varios idiomas. La geografía genera símbolos que abonan la nacionalidad. Volcanes, ríos, flora y fauna confirieron identidad a Estados que sin ellos hubieran sido opciones casi ficticias. Con frecuencia ciertos productos de la cultura se transforman en símbolos de los países y otros (generalmente la bandera, el escudo y el himno) son creados con la finalidad específica de constituir elementos distintivos del Estado-nación. Este proceso incluyó la creación de monedas nacionales que, con una incuestionable misión crematística inicial, devinieron en auténticos símbolos de los países.

Para los Estados latinoamericanos la búsqueda de nacionalidades conducida por sus estructuras de dirección política fue un proceso conflictivo y con un variable pero creciente grado de aceptación a participar de sus pobladores. Las clases gobernantes impusieron sus visiones nacionales, y los sentimientos populares se asimilaron en ellas, en un proceso dialéctico.¹³ En todos los casos, el destino final de estos procesos era constituir conglomerados políticos y culturales con una “comunidad de destino”,¹⁴ es decir la «conciencia ciudadana» de que se participa, colectivamente, de un objetivo nacional, superior a diversidades y conflictos internos.

11 En estos casos la libertad de empresa se basó en la absoluta negación de la libertad e igualdad de las personas, lo que evidencia la fuerte contradicción que operó en esta etapa del desarrollo latinoamericano entre igualdad y derechos de propiedad y, en consecuencia, el profundo hiato entre liberalismo político y liberalismo económico. Ocampo. *Op. cit.*, p. 33.

12 Ayala, Enrique (2008) *Op. Cit.*, p. 42.

13 *Ibid.* pp. 49-50.

14 Objetivo que confirma un “nosotros” al tiempo que es capaz de enfrentar un “otro” u “otros”, como enemigos o inferiores, como distintos y excluidos. *Ibid.* p. 45.

Es preciso anotar que durante la era de las exportaciones, la conformación de esa conciencia ciudadana comportó, necesariamente, transmutar súbditos y vasallos coloniales en vecinos y luego en ciudadanos.¹⁵ En América Latina, al mediar el siglo XIX la vecindad seguía siendo un prerrequisito de la ciudadanía; a diferencia de lo que ocurrió en Europa a partir de la Revolución Francesa, el ciudadano no era parte de una comunidad de iguales sino el sujeto de privilegios, de vínculos corporativos y de jerarquías relativas a espacios específicos.¹⁶

Más todavía, en su inicio esta historia estuvo marcada por una imbricación palpable entre lo religioso y lo público, entre cristianismo y republicanismo, que inhibió los intentos tempranos de laicización del Estado.¹⁷ De esta manera el orden social del periodo colonial mantuvo su vigencia durante buena parte del siglo XIX, más en unos sitios que en otros. En Brasil, por ejemplo, pese al omnipresente discurso liberal, las jerarquías sociales y la esclavitud siguieron vigentes. Fue así como la ciudadanía latinoamericana de ese siglo fue más que un orden deseable, un orden de “ciudadanos imaginarios”.¹⁸

Esta «virtualidad» de la ciudadanía latinoamericana durante la era de las exportaciones se proyectó en la forma y en el significado de las elecciones. ¿Quién y qué se decidía en las urnas? Dos ejemplos distintos pero similares: en Argentina el General Juan Manuel Rosas celebraba elecciones anuales, con lista única, con procedimientos establecidos y controlados, como una representación bonapartista de “sufragio sin democracia;”¹⁹ en Bolivia, el proceso electoral solía activar la corrupción y la violencia, como si ese «rito» fuese un mecanismo de reactualización de la dictadura de las élites.²⁰

Durante el siglo XIX los ciudadanos latinoamericanos debieron superar muchos obstáculos para, ya bien avanzado el siguiente siglo, ejercer sus derechos y practicar sus deberes. Mientras tanto, la ciudadanía fue un atributo “de la élite ilustrada, masculina y económicamente independiente.”²¹ Caciquismos, confinamientos de sufragantes en sitios de control directo, compras de votos, el fraude, formas de empadronamiento arbitrarias, intimidaciones y coacciones, jurados y escrutinios manipulados, discriminación entre ciudadanos activos y pasivos, mecanismos de financiación de las campañas, o la dictadura, sin contar con restricciones derivadas de la capacidad patrimonial, la condición étnica o de género, redujeron los mecanismos de sufragio a meras representaciones. En medio de estos desencuentros del discurso

15 Guerra, François-Xavier. (1999) “El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina”, en Sabato, Hilda (coordinadora) (1999), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectiva histórica de América Latina*. México DF, Fondo de Cultura Económica, pp. 33-61.

16 “... la ciudadanía era, en efecto, un atributo de la ciudad, concebida en aquellos tiempos como la única sede del poder político, monopolizado por las elites. Ello conllevaba la exclusión expresa, o a lo sumo la aceptación resignada, del hombre rural, perteneciente al mundo de la barbarie, por oposición al mundo urbano, el de la civilización, la política...” Sánchez Gómez, Gonzalo (1999) “Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual. A modo de conclusiones”, en Hilda Sabato, (1999) *Op. Cit.* p. 432.

17 Pilar González Bernaldo lo denomina la “sacralidad de lo público”, o la “esfera pública no laicizada.” Véase González Bernaldo Pilar, “Los clubes electorales durante la secesión del Estado de Buenos Aires (1852-1861): La articulación de dos lógicas de representación política en el seno de la esfera pública porteña”, en Hilda Sabato, *Op. Cit.*, pp. 142-161.

18 Fernando Escalante (1992), *Ciudadanos imaginarios*, México D.F., El Colegio de México, p. 118.

19 Marcela Ternavasio, “Hacia un régimen de unanimidad. Política y elecciones en Buenos Aires, 1828-1850”, en Hilda Sabato, (1999) *Op. Cit.* pp. 119-141

20 Irurozqui, Marta “¿Que vienen los mazorqueros! Usos y abusos discursivos de la corrupción y la violencia en las elecciones bolivianas, 1884-1925”, en Hilda Sabato, (1999) *Op. Cit.* pp. 295-317.

21 Sánchez Gómez, Gonzalo. (1999) *Op. Cit.* p. 440-441.

liberal (entre igualdad y libertad, y con la praxis política), en varios lugares la violencia devino en factor casi consustancial a los ejercicios electorales.²²

Pese a las herencias de la matriz colonial -disfuncionales para Estados independientes- y al apareamiento de nuevas formas de desigualdad, con titubeos y equivocaciones se fue constituyendo la patria.²³ La patria implica una finalidad colectiva, con frecuencia denominada «bien común», distinto a los “bienes” particulares que constituyen la sociedad y sus grupos. Pero para enunciar el bien común y para promoverlo, era necesario conformar instituciones capaces de asumir las competencias requeridas para ello. En esto, una vez más, la herencia colonial marcó un carácter indeleble a los nuevos estados. El aparato estatal heredado de la Colonia fue el reformado por Carlos III al mediar el siglo XVIII, con la intención de aumentar el control directo de la burocracia imperial sobre la producción y el comercio hispanoamericanos. Las «reformas borbónicas», como se las conoce, modificaron jurisdicciones territoriales y alteraron competencias administrativas, reforzaron el control militar, reactivaron la minería y sobre todo incrementaron las recaudaciones fiscales.

Los borbones establecieron una nueva burocracia profesional y de carrera, sujeta a evaluación y promoción por méritos, y sus bonificaciones fueron sustituidas por salarios regulares. Se instituyó la intendencia, con competencias fiscales, militares y económicas, reduciendo el alcance espacial de las jurisdicciones políticas, con la finalidad de incrementar la recaudación tributaria. Esa burocracia imperial fue ideada para transferir a la Metrópoli la mayor cantidad posible de recursos, motivo por el cual lo que quedó de ella luego de dos décadas de guerras y revoluciones resultó disfuncional para los nuevos Estados.

Pese al cruento y prolongado cambio de régimen político, la conformación de las burocracias en los Estados independientes no arrancó de la nada. En parte porque las estructuras administrativas de casi tres siglos tenían densidad suficiente como para sobrevivir a dos décadas de beligerancia. Y también porque varias funciones “públicas” estaban a cargo del clero (educación, salud, registro civil, entre las principales) que supo, en general, mantenerse al margen del conflicto.²⁴ A partir de esto se puede afirmar que durante el siglo XIX el desarrollo de las instituciones del Estado fue un proceso de expropiación social, “en el sentido de que su creación y expansión implica la conversión de intereses ‘comunes’ de la sociedad civil en objeto de interés general y, por lo tanto, en objeto de acción de ese Estado en formación.”²⁵

22 Posada Carbó, Eduardo “Alternancia y república: elecciones en Nueva Granada y Venezuela, 1835-1837”, en Hilda Sabato, (1999) *Op. Cit.* pp. 162-180.

23 La «Pacha Mama», para buena parte de nuestros pueblos originarios. “La patria es la nación-Estado que, como comunidad, nos incorpora como sus integrantes. Es también el conglomerado de sus habitantes, que son conscientes de su pertenencia no solo por parentesco, sino por participar de una ciudadanía en común. La patria, es en fin, el patrimonio material, las tradiciones, la lengua, la historia colectiva, los recursos naturales.” Y también, ante todo, es la gente. Ayala, Enrique (2008) *Op. Cit.*, p. 51.

24 Es necesario excluir de esta consideración general el caso del Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve, del cual se desprendió el Imperio del Brasil (1822-1889), que luego se constituyó en la República de los Estados Unidos del Brasil y finalmente en la República Federativa del Brasil. La declaración de independencia brasileña se fecha el 7 de septiembre de 1822, como un hecho político, no militar, a cargo de don Pedro I, hasta entonces príncipe regente.

25 Oszlak, Óscar (1982) *La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, p. 10.

Al mismo tiempo, en varios lugares también aparecieron centros manufactureros, generalmente al amparo del capital exportador. El amplio predominio de la economía de exportación estuvo matizado por emprendimientos industriales, aunque no como una empresa general, de la envergadura necesaria para construir naciones industriales, como había ocurrido en la Gran Bretaña y ocurría, por entonces, en los Estados Unidos de Norteamérica.²⁶

II La industrialización dirigida por el Estado

El orden mundial del siglo XIX no pudo resistir los embates sucesivos de la primera gran guerra europea y de la depresión de los años treinta. Las fluctuaciones de los precios de las materias primas y de su demanda en el Norte hicieron desconfiar a los países latinoamericanos de las opciones reales de crecimiento impulsado por la exportación de materias primas. Esas fluctuaciones, además, determinaban ciclos recesivos con severos impactos en las condiciones sociales lo que, con frecuencia, desembocaba en conflictos violentos.

El siglo XIX consolidó la especialización latinoamericana en la producción de bienes primarios (plata, cobre, estaño, metales preciosos, café, cacao, lana, maíz, trigo, banano, etc). Además, con la excepción de Paraguay, México, Argentina y Perú, para sustentar su crecimiento la gran mayoría de países dependía de muy pocos productos de exportación (Cuadro 1). En casos extremos, como Guatemala, El Salvador y Cuba, dos productos representaban casi la totalidad de sus exportaciones.

Bajo estas circunstancias, la industrialización se veía como una opción válida, frente a los riesgos del crecimiento sustentado en la exportación de unos pocos productos con escaso o ningún valor agregado, en una coyuntura de inestabilidad monetaria en la que el patrón oro (o su sucedáneo, el patrón plata) llegaba a su fin. Pero, a diferencia de lo ocurrido en Alemania o en Estados Unidos, en América Latina no se procesó, ni en el nivel político ni en el ámbito teórico, algo similar a los sistemas proteccionistas de la industria naciente de Friedrich List (El sistema nacional de economía política, 1841), o al «Sistema americano» propuesto por Alexander Hamilton (Informe sobre las manufacturas, 1790).

26 “El proceso no tuvo ni un Hamilton ni un List...” apunta Ocampo, Jose Antonio, en Altimir, Óscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008). *Op. Cit.* p. 34.

Cuadro 1
América Latina: Concentración de los productos de exportación
-ca. 1913-

País	Producto 1	%	Producto 2	%	Total
Guatemala	café	84,8	banano	5,7	90,5
El Salvador	café	79,6	metales preciosos	15,9	95,5
Bolivia	estaño	72,3	plata	4,3	76,6
Cuba	azúcar	72,0	tabaco	19,5	91,5
Chile	nitratos	71,2	cobre	7,0	78,2
Panamá	banano	65,0	coco	7,0	72,0
Nicaragua	café	64,9	metales preciosos	13,8	78,7
Ecuador	cacao	64,1	café	5,4	69,5
Haití	café	64,0	cacao	6,8	70,8
Brasil	café	62,3	caucho	15,9	78,2
Venezuela	café	52,0	cacao	21,4	73,4
Costa Rica	banano	50,9	café	35,2	86,1
Honduras	banano	50,1	metales preciosos	25,9	76,0
Puerto Rico	azúcar	47,0	café	19,0	66,0
Uruguay	lana	42,0	carne	24,0	66,0
Rep. Dominicana	cacao	39,2	azúcar	34,8	74,0
Colombia	café	37,2	oro	20,4	57,6
Paraguay	yerba mate	32,1	tabaco	15,8	47,9
México	plata	30,3	cobre	10,3	40,6
Argentina	maíz	22,5	trigo	20,7	43,2
Perú	cobre	22,0	azúcar	15,4	37,4

Fuente: Rosemary Thorp, Progreso, pobreza y exclusión

“[L]a industrialización de América Latina fue un hecho antes que fuera una política y una política antes de que fuera una teoría.”²⁷ En estos tres niveles supuso un cambio de visión del orden económico prevaeciente durante el siglo XIX, pero solo pudo ser un hecho en aquellos lugares que tenían condiciones para ello, mientras que en otros –la mayoría– la industrialización fue un anhelo lejano e impreciso.²⁸ En donde sí fue factible hacerlo, estuvo dirigida por el Estado, que se vio obligado a asumir nuevos roles, hasta entonces desconocidos. El primero de estos roles, por su importancia en el corto plazo, fue el manejo contra-cíclico de la balanza de pagos, para tratar de atenuar las oscilaciones del sector externo. El segundo, la creación y articulación de políticas de industrialización, como motor del desarrollo. Y el tercero, una fuerte intervención estatal en el resto de sectores, en especial en la agricultura, en los sistemas comerciales, en el sistema financiero, en el empleo y en la seguridad social.

Para el Estado del siglo XIX hubiera sido imposible asumir todas estas responsabilidades, razón evidente por la cual la industrialización fue un hecho que se anticipó a la política pública, simplemente porque el aparato burocrático del siglo anterior no podía promover desde lo público el reto que se impusieron los empresarios, en especial los de Argentina, Brasil, México y Colombia. Fue así como, una vez consolidados Estados más o menos liberales, comenzaron a llegar a la región las «misiones» extranjeras, con el fin de “modernizar” las arcaicas burocracias y cuerpos militares de cuño colonial.

Luego de la primera gran guerra europea (1914-1918) Estados Unidos desplazó a la Gran Bretaña y extendió su dominio económico y su influencia política desde el Caribe y América Central hasta Chile. Una expresión manifiesta de esta nueva supremacía fueron las misiones lideradas por Edwin W. Kemmerer en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia, Perú, México y Guatemala, con el objetivo de reformar los sistemas monetarios, bancarios y fiscales. Con gran eficiencia, el “Doctor Monetario” implantó sus reformas precedido de la admiración que despertaba el exitoso modelo norteamericano. En los Andes llegó primero a Colombia (1923) y terminó en Perú (1931), mientras se desarrollaba la peor crisis del capitalismo en el siglo XX.

Buena parte de estas reformas no eran desconocidas en los países en donde se las implantó, como la conveniencia de contar con bancos centrales que monopolizaran la emisión monetaria, o de instaurar sistemas fiscales profesionales y transparentes. Para establecerlas, tanto como la autoridad conferida al proponente, importaba el encono con el que las facciones políticas de los países pugnaban por renovar los aparatos estatales a su mejor conveniencia. Una tercera y autorizada voz extranjera resultó muy útil; en palabras de Kemmerer, “El economista foráneo puede ver los problemas con absoluta objetividad. Es desinteresado, no tiene ambiciones políticas; y por consiguiente, está libre de inclinaciones partidistas locales... Llega al país como hombre libre, sin compromisos y sin prejuicios locales. Por esta razón es que el

27 Ocampo, Jose Antonio, en Altimir, Óscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008). *Op. Cit.* p. 36.

28 La diferencia de condiciones para emprender estrategias de industrialización queda ejemplificada en el hecho de que, mientras la empresa norteamericana Ford estableció su primera filial latinoamericana en Sao Paulo en abril de 1919 para producir automóviles modelo T y camiones Ford TT, el primer informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre Ecuador, en 1948, aconsejaba ampliar el cultivo de banano de exportación hasta cuando se hubieren dado las condiciones de acumulación y ampliación de mercado mínimas con las cuales emprender el proceso de industrialización.

público coloca tanta confianza en un economista extranjero, no porque crea que su conocimiento económico es mayor que el de los propios nacionales...”²⁹

La aplicación real de las asesorías de Kemmerer merece otras consideraciones. Muchas veces la redacción de las leyes que requerían las reformas fue imprecisa o apurada.³⁰ Las operaciones de mercado abierto autorizadas a los bancos centrales eran inútiles en ausencia de mercados financieros. La estructura de economías de exportación dependientes de mercados externos volátiles hacía imposible una aplicación estricta de las disciplinas monetarias y fiscales aconsejadas. Los aparatos estatales reformados “carecían de recursos financieros suficientes y de recursos humanos adecuadamente entrenados para hacer que las instituciones complejas y costosas de Kemmerer operaran apropiadamente.”³¹ Ahora se diría que las reformas quedaron inconclusas por falta de “cuadros” para consolidarlas. Además, las renovaciones no tuvieron el éxito esperado porque los poderes económicos y políticos locales las distorsionaron, en especial las relativas al sector fiscal.³²

Aunque éste no es el lugar para evaluar el efecto de los consejos de Kemmerer en América Latina, a donde acudió promovió una actualización trascendente de las entidades del Estado, aunque las instituciones que se reformaron o crearon por su consejo operaron de manera distinta a la esperada. Colombia revisó las reformas casi de inmediato, y en la década de la Gran Depresión los bancos centrales debieron abandonar el patrón oro. En todo caso, con Kemmerer se abrió la opción de los gobernantes a recurrir a expertos extranjeros, cuando desearon instaurar reformas que despertaban oposición. Con el accionar de los organismos de Bretton Woods esta costumbre se institucionalizó.

En la cuarta década del siglo XX comenzó a ganar terreno una nueva concepción de la economía, que postergó el interés por la eficiencia de los mercados en beneficio del estudio de los agregados macroeconómicos que podían ser manipulados –se postulaba– para promover el crecimiento y el pleno empleo.³³ Pero, mientras en países con economías auto-centradas el keynesianismo se ocupó básicamente de la demanda agregada mediante manipulaciones de las variables monetarias y fiscales,

29 De esta forma se fue imponiendo la noción positivista de que el crecimiento económico es un problema técnico y científico que, para viabilizarlo, mejor era aislarlo de las disputas políticas. Conferencia de E. W. Kemmerer como presidente de la American Economic Association, 1926. Drake, Paul (1991) Kemmerer en los Andes. Quito, Banco Central del Ecuador, p. 384. Kemmerer era un firme creyente en el patrón oro, tanto por sus ventajas prácticas como por sus virtudes morales. Cuando implementó en América Latina bancos centrales basados en el patrón oro, no tenía por qué prever que en 1931 el mismo Banco de Inglaterra lo abandonaría definitivamente.

30 Como ocurrió al adoptar la ley de aduanas paraguaya para regular el comercio de cabotaje ecuatoriano. Drake, Paul (1991) *Op Cit.* p. 386.

31 *Ibid.* p. 387.

32 Una vieja tradición latinoamericana parece subyacer a estas prácticas: “En el periodo colonial hispanoamericano los funcionarios del Nuevo Mundo decían a la Corona ‘obedezco pero no cumplo’, para evitar la ejecución de decretos reales inaceptables a las élites locales. Durante el siglo XIX, los brasileños calificaron a la conducta orientada a imitar y halagar a los poderes extranjeros: ‘para que los ingleses vean.’ Durante los años veinte los bolivianos llamaron a la legislación –preparada para que los extranjeros la admiren más que para que los ciudadanos obedecieran–, ‘leyes para la exportación.’” *Ibid.* p. 388.

33 En febrero de 1936 se publicó la Teoría general del empleo, el interés y el dinero, de J.M. Keynes. Se considera que esta obra dio inicio a la moderna macroeconomía, aunque su divulgación presentó más de un problema. En el Norte, el pensamiento de Keynes fue asimilados por la economía ortodoxa gracias a los trabajos de John Hicks y Alvin Hansen, en lo que se dio en llamar la “síntesis neoclásica”; en el Sur tuvo otras interpretaciones, como la del tucumano Raúl Prebisch, profesor de Economía Política de la Universidad Nacional de Buenos Aires (1923-1948), quien en 1947 publicó una Introducción a Keynes.

en las economías latinoamericanas la intervención dio prioridad a la balanza de pagos, dados los problemas de cuenta corriente provocados por las oscilaciones de precios de las materias primas (agravados por la propensión a las importaciones) así como por las fluctuantes cuentas de capitales.

La intervención pública en la balanza de pagos se convirtió en la primera herramienta de política económica, que incluyó controles cambiarios, controles directos a las importaciones y movimientos arancelarios, tipos de cambio múltiples, impuestos a las exportaciones y más adelante también incentivos a las nuevas exportaciones. Si bien estas intervenciones estuvieron originadas en las necesidades coyunturales de los recurrentes desequilibrios externos, por su naturaleza y efectos se vincularon, en donde fue posible, y en forma cada vez más amplia, a la política industrial. Esta relación se fue estrechando conforme aumentaba la incertidumbre de los precios internacionales de las materias primas y la posibilidad de que exportándolas se pudiera sustentar el crecimiento. Sin embargo, de esto no se puede inferir que la región latinoamericana haya asumido la autosuficiencia como norma. Las exportaciones siguieron sujetas a las condiciones de demanda y precios de los mercados internacionales, pero siempre estuvieron presentes, y siguieron siendo el principal factor de financiamiento de la industrialización. Esta relación marcó, al mismo tiempo, “la debilidad de los intereses industriales en relación con los de exportación de materias primas.”³⁴

El proceso de industrialización requirió intervenciones estatales mucho más amplias que las realizadas en la balanza de pagos. Su financiamiento se realizó desarrollando complicados y especializados sistemas de banca pública que canalizaron recursos hacia los sectores manufactureros considerados determinantes. El apoyo a los sectores industriales también implicó soportar otros sectores económicos, en especial el agrícola, para lo cual se crearon complejos mecanismos de regulación de precios, almacenamiento, sistemas de riego y de desarrollo tecnológico. En varios países se intentaron reformas agrarias de diverso impacto en la distribución de la tierra y en las condiciones sociales de la agricultura.

Al repensar la importancia del desarrollo de los mercados internos –así como sus límites– para el crecimiento económico se adelantaron vastos programas de infraestructura en carreteras, que contribuyeron a coronar la conformación de los Estados nacionales, allí donde la falta de financiamiento había truncado las comunicaciones, integrando territorios hasta entonces aislados por irrelevantes para los mercados externos. Al mirar hacia dentro, los Estados incursionaron agresivamente en sistemas públicos de educación básica y salud; se crearon sistemas de seguridad social basados en el salario y se reguló activamente el mercado de trabajo. Los sistemas tributarios, tradicionalmente preocupados por el comercio exterior como fuente de recaudación mediante la imposición de aranceles, comenzaron a re-direccionar su base hacia los mercados y los ingresos internos.

Durante varias décadas, industrialización y desarrollo económico fueron sinónimos, lo que requirió una intervención estatal inédita en la historia latinoamericana, respaldada por el Banco Mundial al menos hasta la década de los setenta. Esta opción

34 Ocampo, Jose Antonio, en Altimir, Óscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008). *Op. Cit.* p. 36.

regional estuvo marcada por una organización económica con preponderancia de la empresa privada, abierta a la inversión extranjera y con amplias regulaciones públicas. La industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), como se la llamó, postulaba un sistema económico internacional asimétrico, en el cual los empresarios de la periferia requerían del apoyo estatal para compensar las desventajas en el mercado mundial y las restricciones en los mercados internos. El conjunto de teorías y propuestas que dieron solidez analítica a la industrialización latinoamericana dirigida por el Estado se desarrolló en la Comisión Económica para América Latina (y el Caribe), CEPAL, organismo del sistema de Naciones Unidas creado en febrero de 1948.³⁵

En las décadas de los cincuenta y sesenta países como Bolivia, Ecuador, Perú y los centroamericanos combinaron la exportación de materias primas con la sustitución de importaciones. En Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y México la pobreza se redujo del 71% en 1913 al 27% en 1990; poco más de dos terceras partes de esta reducción ocurrió entre 1950 y 1980. Sin embargo, la intervención pública no pudo evitar y menos revertir la presencia de economías duales, con “Estados de bienestar segmentados,” extensas áreas de pobreza y una creciente exclusión social. Como lo expresara Albert O. Hirschman, “se esperaba que la industrialización cambiara el orden social, y todo lo que hizo fue producir manufacturas.”³⁶

La era de la ISI dirigida por el Estado fue más exitosa de lo que se acepta en la actualidad. Entre 1965 y 1980 el crecimiento regional fue superior al promedio mundial, destacándose la expansión de las manufacturas (Cuadro 2), pero no estuvo exento de extraordinarios cambios en el Estado, tanto por la complejidad creciente de sus funciones como por las formas en que se resolvieron los conflictos sociales producidos por los rezagos de democratización y ciudadanía originados durante el crecimiento guiado por las exportaciones, y exacerbados con el inicio de los procesos de industrialización de la primera mitad del siglo XX.

35 El Informe Económico de América Latina de 1949 se considera el documento matriz de la escuela “cepalina.”

36 Ocampo, Jose Antonio, en Altimir, Óscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008). *Op. Cit.* p. 44.

Cuadro 2.
Crecimiento de la manufactura: Variación porcentual anual del valor agregado, 1929-1995

	1929-45	1945-72	1972-81	1981-95
Argentina	4,9	4,4	-0,8	1,0
Bolivia		3,2	9,3	2,1
Brasil	6,0	8,4	6,2	1,1
Chile	6,1	5,2	0,4	5,3
Colombia	8,6	6,6	5,2	3,6
Costa Rica	4,8	8,3	6,1	4,2
Cuba	4,3	2,9	6,5	-1,4
Ecuador		5,2	9,3	-0,1
El Salvador	2,5	7,3	1,8	3,1
Guatemala	1,6	5,8	5,8	1,5
Haití		1,8	5,0	-7,7
Honduras	3,3	6,8	5,7	2,8
México	7,4	7,4	6,2	2,3
Nicaragua	9,6	8,6	1,5	-3,1
Panamá		9,4	6,3	1,6
Paraguay		3,9	10,0	2,4
Perú		7,3	2,1	0,1
Rep. Dominicana		6,4	5,3	3,3
Uruguay	-0,1	2,8	3,1	0,8
Venezuela	4,3	9,9	5,0	2,2
Promedio simple	4,9	6,1	5,0	1,3
Varianza		5,503	8,451	8,124

Fuente: Rosemary Thorp, Progreso, pobreza y exclusión

La expresión más significativa de esos conflictos fueron los regímenes populistas de Argentina, Brasil y México, países en donde ocurrieron los procesos de industrialización más intensos.³⁷ Desde entonces, el término «populismo» se ha convertido en un concepto altamente ideológico “según el cual cualquier política orientada a la redistribución de ingresos o a contravenir los dictados del capital internacional es ‘populista’, o sea irresponsable.”³⁸ Es necesario devolverle su

37 En América Latina la industrialización no fue el resultado del ascenso de una burguesía industrial típica, sino de una política de acuerdos entre diversos sectores, que ofrecieron oportunidades de inserción económica y social a grupos populares, cuya presencia en las ciudades podía alterar el sistema de dominación. Esa industrialización necesitaba de acuerdos y alianzas que fueron la esencia del “populismo desarrollista”. Véase Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (2003), *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 102-129.

38 Torcuato Di Tella (2003) “Actores y coaliciones. Elementos para una teoría de la acción política”, en *Documento de Trabajo. N° 1*, Tucumán, Instituto Torcuato di Tella – PNUD, p. 53. Desde la economía del equilibrio, la tradición peyorativa del populismo se remonta a *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, editado por Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards en 1991 para el National Bureau of Economic Research. En esa obra se asume como populista la experiencia chilena de 1970-73, se afirma que el gobierno argentino de 1973-76 también fue un populismo y que el fracaso del primer gobierno de Alan García (1985-90) se debió a su carácter populista. En todo caso, el fenómeno populista es mucho más que un discurso político asociado a ciertos resultados macroeconómicos.

significado real, si se busca encontrar vinculaciones significativas entre desarrollo y Estado, y no simplemente divergencias disfuncionales. En su origen latinoamericano, el populismo hace referencia a expresiones políticas capaces de estimular la acción de masas movilizadas con poca organización autónoma, enfrentándolas a las clases acomodadas, aún cuando un sector de éstas contribuye a dirigirlas. Los casos mejor estudiados son el peronismo argentino, el varguismo brasileño y los herederos de la revolución mexicana aglutinados en torno a Lázaro Cárdenas.

La relevancia del populismo como fenómeno social radica en su contribución a la democratización de América Latina, al incorporar en la comunidad política (reservada a esa élite ilustrada, masculina y económicamente independiente de ciudadanos del siglo XIX), a la gente común, permitiéndole participar activamente en política. A diferencia de lo ocurrido en los países del Norte industrializado, que incorporaron en la vida política a sus ciudadanos profundizando los derechos de ciudadanía, desde lo civil a lo político, en la América Latina de la industrialización impulsada por el Estado esa integración ocurrió, en buena medida, apelando a lo popular.³⁹

Ante la reticencia de las élites a perder su exclusividad y privilegios, y dados los requerimientos de movilidad social demandados por el avance de la industrialización capitalista, el populismo fue el mecanismo de incorporación de los sectores populares. Fue la alternativa que abrió sistemas políticos hasta entonces cerrados, que impedían la participación de sectores medios y marginados. Tuvo un efecto modernizador conseguido por medio de movimientos que muchas veces atacaron las reglas del sistema, siempre encabezados por un líder prevalido de una fuerte retórica popular. La incorporación de estos sectores no ocurrió gracias a las instituciones, sino a pesar de ellas, apelando a formas directas de democracia.

Analizar en estos términos al populismo latinoamericano es importante porque abre explicaciones más robustas del difícil proceso de construcción de la ciudadanía en América Latina. También es importante porque una comprensión adecuada del significado del fenómeno populista y de sus efectos en el Estado latinoamericano -y en el desarrollo- evitará la seducción de la «antipolítica», tan apreciada por quienes interesadamente proponen que cualquier adelanto social significativo solo sería posible mediante la acción del mercado.

III. Reducción del Estado y reformas del mercado

La disputa en torno a la evaluación de los resultados logrados por la industrialización dirigida por el Estado, así como la discusión sobre su agotamiento real, siguen vigentes, luego de tres décadas de reformas de mercado. En su gran mayoría, las críticas de lo que habría sido un fracaso rotundo, evidenciado en la inestabilidad de los indicadores macroeconómicos, burocracias y funciones públicas hipertrofiadas, y excesos arancelarios y paraarancelarios, o la no superada dependencia externa y la persistente inequidad social, fueron posteriores a los apremios coyunturales con que se inició la «década perdida».⁴⁰

39 De la Torre, Carlos (2000), "Populist Seduction in Latin America. The Ecuadorian Experience", en *Research in International Studies, Latin American Series N° 32*, Ohio University, p. xi.

40 En agosto de 1982 México declaró la moratoria de su deuda externa, precipitada por el descenso de los precios del petróleo y el incremento de los tipos de interés internacionales. En 1983 el gobierno de Miguel de la Madrid inició un programa de ajuste apoyado en un acuerdo de facilidad ampliada concedido por el FMI. El ajuste incluía la alteración de los precios relativos y la progresiva eliminación de la intervención estatal en la producción y en el comercio exterior.

En la percepción del Norte, la crisis de la deuda latinoamericana fue la consecuencia de políticas fiscales y monetarias deficientes. El rápido crecimiento de los precios del petróleo durante la década previa puso bajo presión las cuentas corrientes, lo que alentó a los países latinoamericanos a endeudarse, recurriendo a los “petrodólares”, en vez de recortar el gasto público.⁴¹ Los bancos centrales financiaron los déficits fiscales mediante emisiones que desembocaron en espirales inflacionarias, devaluaciones monetarias y recesión. Las consecuencias de este mal manejo macroeconómico fueron devastadoras: el ingreso por habitante se estancó o cayó, la pobreza se incrementó y la década siguiente el peso de la deuda (en especial en Brasil, México, Argentina y Perú) detuvo el crecimiento.⁴²

Interpretaciones de esta guisa suelen pasar por alto factores estructurales, para atender básicamente las transgresiones macroeconómicas al dogma del equilibrio y de la imprudencia, incompetencia o falta de valores morales de los hacedores de política. Esos factores dan cuenta de una economía mundial mucho más estrechamente entrelazada de lo que es posible percibir a partir del análisis de la evolución de variables nominales. La crisis latinoamericana de los ochenta no se explica en su totalidad si no se recuerda que la economía norteamericana se “recalentó” al financiar una década de intervención armada en Vietnam, lo que obligó a EEUU a abandonar el patrón oro en 1971.⁴³ Esta decisión exacerbó las presiones inflacionarias, que solo serían contrarrestadas una década más tarde, cuando la Reserva Federal decidió elevar drásticamente los tipos de interés durante la presidencia de Ronald Reagan, desencadenando la crisis de pagos de los países endeudados.⁴⁴

Al desencadenarse la crisis de la deuda externa comenzó el ajuste estructural, es decir “la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial”, pues era “un hecho que en el mundo entero se observa la misma megatendencia: un giro a favor de la desregulación, del libre mercado, de la privatización y de la internacionalización.”⁴⁵ El ajuste podía realizarse mediante políticas de shock o mediante políticas gradualistas, y se dirigía al logro de tres objetivos: resolver los problemas financieros provocados por el endeudamiento externo; combatir los desequilibrios macroeconómicos mediante la reducción sistemática del gasto del gobierno (especialmente el gasto social y en infraestructura), la disminución o eliminación de los subsidios, la contracción de la oferta de dinero y la elevación de las tasas de interés real; y, en el nivel microeconómico a modificar la estructura de precios relativos (salarios reales, tipos de interés y tipos de cambio) para alentar la transferencia de recursos desde la producción de bienes no transables hacia la de bienes transables.

41 De esta reacción general es necesario excluir a Colombia, que en esos años se abstuvo de contraer deuda externa.

42 Fukuyama, Francis “Foreword”, en Lora, Eduardo (editor) (2007) *The State of State Reform in Latin America*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, p. xvi.

43 El 15 de agosto de 1971 Richard Nixon abolió la convertibilidad del dólar en oro y terminó, en forma unilateral, con los acuerdos de Bretton Woods.

44 Desde una perspectiva de más largo plazo, se afirma que esa década habría presenciado el fin del “régimen de acumulación fordista”, para dar paso a un régimen más flexible, que facilita la explotación de la fuerza de trabajo, pero que en lo cultural permite el reconocimiento de múltiples formas de “otredad”. Harvey, David (1998) *La condición de la postmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.

45 Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo A. (1991) “Actores sociales y ajuste estructural”, en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 44, pp. 39-40.

En esta primera fase, las reformas constituyeron reacciones dirigidas a solucionar los desequilibrios de corto plazo, para enfrentar la crisis externa, más que una estrategia ideada con el propósito de modificar el régimen de desarrollo. Tras una década de ajustes, en 1990 América Latina registró niveles de ingreso per cápita 7% más bajos que los de los años ochenta. Para entonces, ya nadie dudaba de la importancia del equilibrio macroeconómico y de la conveniencia de reprimir la inflación, y muchos pensaban que “la mejor política industrial es no tener ninguna política industrial”.⁴⁶ En la década final del siglo XX, la discusión del desarrollo, que se entendió en lo fundamental como recuperación del crecimiento económico, mediante «economías dirigidas por las exportaciones», giró alrededor del papel que debía desempeñar el Estado en relación con el mercado, la función del comercio exterior y la inversión extranjera.⁴⁷ La tradición ricardiana de las ventajas comparativas recuperó total validez como uno de los pilares discursivos de la globalización.

En esas circunstancias se promovió el Consenso de Washington que, según su autor, tenía como propósito documentar los cambios de actitudes políticas que se habían suscitado en América Latina y que no habían sido percibidos en Washington.⁴⁸ El Consenso aconsejaba disciplina fiscal, priorizar el gasto público, reformar el sistema tributario recortando las tasas impositivas marginales y ampliando la base tributaria, liberalizar los mercados financieros, tipos de cambio unificados y competitivos, liberalización del comercio, supresión de barreras de entrada a la inversión extranjera directa, privatización, desreglamentación y garantía de los derechos de propiedad a bajo costo.

El énfasis de este nuevo paradigma se situó en la liberalización de las fuerzas del mercado. El cometido más importante de las políticas públicas, aparte de reducir la injerencia del Estado, consistió en mantener una inflación baja mediante la acción de bancos centrales autónomos, lo que a su vez hacía necesario sanear las finanzas públicas, mediante reducciones del gasto fiscal y la privatización de empresas ineficientes de propiedad pública. La liberalización comercial se extendió como nunca antes y se eliminaron la mayoría de sistemas de controles de cambios internacionales y otras barreras erigidas para proteger heterogéneos procesos industriales. Los mercados financieros internos también fueron liberalizados, incluida la tasa de interés, y se suprimieron los canales de crédito dirigidos.

En muchos lugares la privatización contribuyó significativamente a lograr el equilibrio fiscal abriéndose al mismo tiempo los servicios públicos y domiciliarios a la inversión privada, en especial extranjera. Durante los primeros tres lustros de reformas de mercado, la política social se entendió –al menos para el Banco Mundial– como un ejercicio de eficiencia mediante focalización, descentralización y apertura al sector privado dispuesto atender servicios sociales. El Consenso de Washington asumió que

46 Ocampo, Jose Antonio, en Altimir, Óscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008). *Op. Cit.* p. 47.

47 Gustav Ranis, “Éxitos y fracasos de la experiencia de desarrollo desde los años ochenta”, en Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (editores) (1998) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 87 y p. 90.

48 Williamson, John. “Revisión del consenso de Washington”, en Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José (editores) (1998) *Op. Cit.*, p. 51. Williamson, del Institute for International Economics, organizó en noviembre de 1989 la conferencia Latin American Adjustment: How Much has Happened?, en la que los participantes –especialistas latinoamericanos– se refirieron a las medidas adoptadas frente a las reformas políticas y a su grado de aplicación.

el gasto en educación y salud era un medio que también podía servir para reducir el gasto público.

Durante este periodo prevalecieron en la región regímenes políticos democráticos que, por regla general, aceptaron las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El desempeño económico y social de las economías latinoamericanas registrado entre los años ochenta y el fin del siglo fue más débil que el logrado durante la industrialización dirigida por el Estado. Solo al finalizar el siglo reaparecieron con vigor en la agenda pública opciones de solución a los problemas de equidad, exclusión y desarrollo institucional. También, más tímidamente, los problemas de sostenibilidad biofísica y agotamiento de los recursos naturales no renovables, exacerbados por una política productiva de re-primarización. En 2005 se regresó a los niveles de pobreza de 1980 gracias, entre otras razones, a un importante repunte de los precios de las materias primas y a la recuperación de una agenda social mínima.⁴⁹

La reforma del Estado, que en un primer momento se la entendió como reducción del gasto, fue articulada con rapidez a la necesidad de realizar reformas políticas apoyadas por el ajuste. El Banco Mundial adoptó un nuevo modelo de financiamiento, mediante ‘préstamos de base política’ o ‘préstamos de ajuste’ para fomentar las reformas estructurales que al final de la década fueron condensadas en el Consenso de Washington.⁵⁰

Ya en la década de los noventa, con las dificultades generadas por el ajuste y la ineficiencia en el uso de los recursos externos, comenzaron a oírse voces a favor de la importancia de las instituciones como catalizadoras del desarrollo. Es interesante notar que la discusión no se dio en torno al Estado, la institución más amplia, que anida a las demás, sino a las instituciones, en plural.⁵¹ Luego, al comenzar el siglo XXI, la reforma del sector público en términos de “gobernanza” y la lucha contra la corrupción fueron incluidas de pleno derecho en la agenda del desarrollo.⁵² En la actualidad, el apoyo del Banco Mundial a las reformas del sector público se concentra en cuatro campos: la administración de las finanzas públicas, el servicio civil, administración de los ingresos, y transparencia y anticorrupción.

Para el Banco Mundial la reforma del Estado ha sido un tema técnico, de eficiencia y eficacia del sector público.⁵³ En América Latina persiste la fragilidad institucional, a la que se suman los problemas generados por la corrupción y un débil “imperio

49 Ocampo, Jose Antonio, en Altimir, Óscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) (2008). *Op. Cit.* p. 51.

50 Zurbriggen, Cristina. (2009) “Democracia, Estado y desarrollo. Una mirada desde América Latina”, en Zornoza Bonilla, Juan Antonio, Arroyave Alzate, Santiago y Simon Rodríguez, Norman compiladores (2009) *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*. Medellín, Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales, Universidad Nacional de Colombia, p. 22.

51 La emergencia de este tópico en la discusión del desarrollo ocurrió poco tiempo después de que ganara notoriedad la Nueva Economía Institucional, tras el otorgamiento del premio Nobel de economía a Coase, Ronald (1991) y North, Douglas (1993), por sus contribuciones en este campo.

52 El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial se llamó El Estado en mundo en transformación. En él se afirmaba categóricamente que “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieren realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible.” Zurbriggen, Cristina. (2009) *Op. Cit.* p. 21.

53 Entre 1990 y 2005 los proyectos del Banco Mundial relativos a reformas del sector público se triplicaron, al pasar de 20 a 60. Ver World Bank Independent Evaluation Group (2008) *Public Sector Reform: What works and why?*. Washington DC, The World Bank, p. xiv.

de la ley”, que torna inciertos los derechos de propiedad y genera incentivos para la informalidad. Salvo el caso de Chile, si este rezago no se logra revertir, continuará retrasando la profundización de la democracia y el avance hacia el desarrollo.

En septiembre de 2000 se marcó un hito importante, con la Declaración del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas, en la cual se propusieron ocho objetivos de desarrollo (ODM) que debían cumplirse hasta 2015.⁵⁴ En los ODM la tradicional importancia concedida al crecimiento económico se balancea con las dimensiones social, ambiental y participativa del desarrollo sostenible; no existe, en esta percepción más amplia del desarrollo, una receta general para mejorar las instituciones, pero tampoco se identifica la trascendencia de factores como la precariedad de los derechos sociales y políticos, que sustentan democracias precarias y la ciudadanía de “baja intensidad” mencionada por O’Donnell.⁵⁵

Las reformas institucionales son ahora parte central de cualquier estrategia de desarrollo. Ya no aquellas reformas concebidas tecnocráticamente, que se instauraron en la región con la llegada de las misiones Kemmerer, y que tuvieron una clara evolución hacia las sucesivas reingenierías de la burocracia estatal latinoamericana, siempre fallidas por olvidar la interrelación entre los procesos sociales globales y la dinámica propia de la burocracia estatal, desde enfoques privatistas y etnocentristas.⁵⁶ Incluso la ortodoxia acepta que las instituciones contienen características específicas, muchas de las cuales son producidas por normas sociales informales que, con frecuencia, pueden marcar la diferencia entre efectividad y disfuncionalidad. El contexto local, la historia y la tradición son trascendentales para definir la forma de operar de las instituciones. Sin una identificación empírica de estos factores, es imposible avanzar hacia un programa adecuado de reforma institucional.⁵⁷ En una reciente evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo, se propone que una reforma institucional exitosa depende de dos factores: respeto a ciertos criterios técnicos básicos y adaptación de los detalles al contexto político e institucional específico.⁵⁸

Si la reforma del Estado se plantea bajo una lógica instrumental, sin considerar sus bases políticas y sociales, y las estructuras de poder que subyacen a él, quedará reducida a cambios en las configuraciones administrativas, procesos y procedimientos.⁵⁹ Y estos cambios, sin aquellas referencias, nunca responderán a dos preguntas sustanciales: para qué y para quiénes se quiere reformar el Estado. Las respuestas apropiadas a estas preguntas pueden surgir únicamente del estudio de las condiciones políticas, sociales y ambientales, así como de la consulta a los actores sociales, dirigencias políticas y distintas formas de percibir los límites determinados por los medios naturales en los que se desarrollan las actividades productivas.⁶⁰ Todos estos son elementos que moldean la organización del aparato estatal del cual emanan las políticas públicas.

54 Los ODM tienen metas concretas con indicadores de medición en cuatro ámbitos: bienestar económico, desarrollo social, sostenibilidad medioambiental y “participación-marco” para el desarrollo. La forma de presentar este último ámbito confirma la reticencia a involucrar plenamente los

55 Ver PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires, Alfaguara.

56 Ozslak, Óscar (1978) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en *Revista Ciencias Sociales* vol. II No. 6, Quito, Editorial Universitaria, p. 98.

57 Fukuyama, en Lora, Eduardo (editor) (2007) *Op. Cit.*, p. xviii.

58 Lora, Eduardo “State Reform in Latin America: A silent Revolution”, en Lora, Eduardo (editor) (2007) *Op. Cit.* p. 52.

59 Zurbriggen, Cristina. (2009) *Op. Cit.* p. 31.

60 Entre esas formas se incluyen, por supuesto, las visiones que consideran que esos límites no existen, o que están muy lejanos todavía.

De la forma en que se procesen y articulen las prioridades del desarrollo sostenible dependerá que las políticas implantadas sean realmente soporte de los derechos ciudadanos y no políticas públicas de privilegios relativos. Para lograrlo es necesario intensificar la democracia y promover la ciudadanía, tanto como recuperar la importancia de los centros de investigación que operan en la región, cuyos aportes han sido postergados desde que el pensamiento único pretendió imponer su doctrina en todo el planeta. Si se reconoce que las reglas de juego que establecen la relación entre Estado, mercado y sociedad tienen su propio funcionamiento en los países asiáticos, europeos o latinoamericanos, también debe reconocerse la necesidad de un pensamiento propio, latinoamericano, sin perjuicio de la universalidad de las normas que permiten explicar y anticipar las consecuencias de las acciones humanas en el medio físico en el cual debe perseverar el desarrollo sostenible.

IV. A manera de conclusión: Los desafíos del Estado para el desarrollo sostenible

El rápido recuento realizado en estas páginas sobre la evolución del Estado y del desarrollo proporciona varias lecciones que podrían servir para promover una transición hacia un régimen de desarrollo cualitativamente diferente. Cada etapa histórica identificada ha tenido su propio y distintivo leitmotiv: exportar bienes primarios para asimilar el progreso, durante el siglo XIX y primeras décadas del XX; industrializar las economías para contrarrestar las insuficiencias dinámicas internas y los intercambios asimétricos, durante el periodo del estructuralismo latinoamericano; y corregir las fallas del Estado y ampliar el mercado durante los últimos treinta años.

En cada una de estas etapas el Estado, fenómeno social en permanente evolución, ha cumplido roles específicos, relativamente funcionales a los motivos esenciales identificados. En todas ellas el crecimiento económico ha sido un objetivo siempre buscado, mientras que los problemas de distribución del ingreso al parecer han tenido respuestas menos constantes. Solo en los últimos años se ha evidenciado que estos dos procesos son parte de un proceso mayor, que se realiza en la biosfera y que responde a leyes físicas.

Se ha evidenciado que ni el Estado ni el desarrollo son conceptos inmutables. Por el contrario, ambos se encuentran en un incansable proceso de cambio y readaptación. El Estado está expuesto a los efectos de los avatares políticos internos y a las inestables condiciones internacionales. El desarrollo, concepto contenido en la noción occidental de progreso, ha incorporado como indispensable el crecimiento económico y las urgencias distributivas, pero sigue renuente a integrar la noción de sustentabilidad física que, tanto como una realidad natural, es resultante del ritmo de crecimiento y de las formas de distribución del ingreso.

Incluso al margen de la tarea de re-conceptualizar el desarrollo, los Estados nacionales son realidades en construcción permanente, que necesitan de voluntad expresa para consolidarse y avanzar hacia el futuro. Surgieron como expresión del poder oligárquico en el siglo XIX y, sin perder su naturaleza básica, se han transformado en elementos adversos o propicios a la globalización del capital, según el caso. Si antes el Estado-nación enfatizó el enfrentamiento clasista o las segmentaciones étnicas, ahora la nación convoca a la unidad de los ciudadanos frente a sus enemigos comunes, reivindicando lo local y lo particular.

Al Estado heredado del ajuste estructural, producto de un antagonismo ideológico con el mercado, le será imposible asumir los retos del desarrollo sostenible. Éste requiere de una burocracia y de sistemas de leyes que le permitan formar sociedades público-privadas para concertar escalas y coproducir soluciones para la pobreza, la inequidad, la exclusión y el suministro de bienes y servicios públicos con alto impacto en la productividad.

La consolidación de las nacionalidades ha avanzado en paralelo con la integración, lo que permite afirmar que las identidades nacionales no se perjudican con ella. Sin embargo, los diferentes procesos latinoamericanos enfrentan grandes dificultades, tanto porque afectan a los países que intervienen en ellos, como porque los actores privilegiados de la globalización siempre preferirán relaciones bilaterales, con actores individuales. La integración no anula a los Estados, por el contrario, demanda su estabilización y consolidación. Tampoco es simplemente un esfuerzo por eliminar barreras aduaneras e intensificar el comercio, o un mecanismo para potenciar la producción para mercados ampliados. Exige remozar sus objetivos para incluir en ella intervenciones sociales concertadas, inversión en infraestructura de carácter supranacional, corresponsabilidades ambientales y una gestión compartida de los planes energéticos, de investigación, ciencia y tecnologías regionales. También puede ser un vehículo de articulación de nuestros países para presentarse como una región consolidada frente al mundo globalizado.⁶¹

El inicio de la transición hacia un nuevo paradigma de desarrollo supone superar el creciente asincronismo entre expresiones políticas que están modificando el contenido de la democracia y el alcance de la ciudadanía (relativas a la naturaleza y el medio ambiente, las minorías sociales y las opciones culturales) y nociones economicistas empeñadas en confundir desarrollo con crecimiento económico, dentro de una única racionalidad posible. Más todavía, en esa línea, el crecimiento económico solo sería viable bajo ciertas condiciones de libre mercado y de apertura a la inversión extranjera.⁶²

La preponderancia del crecimiento económico reapareció con todo vigor durante la prevalencia del Consenso de Washington, lo que desvió la discusión fuera de su esencia. El debate se situó en la necesidad de crecer primero para distribuir después, sea por “goteo” natural de los mercados o por políticas explícitas postergadas en beneficio de la acumulación. En este escenario, poco o nada se consideró la imposibilidad ecológica de un crecimiento económico continuo. Si los recursos naturales son finitos y la capacidad de recuperación de los sistemas ecológicos tiene límites, un crecimiento ad infinitum es una imposibilidad real y lógica.⁶³

Esta imposibilidad ha sido presentada como un falso dilema. No se trata de intentar el desarrollo sin el crecimiento económico. Se trata de internalizar la idea de que el crecimiento tiene consecuencias en el medio físico en el que se realiza, y que cierto

61 Ayala, Enrique. (2008) *Op. Cit.* p. 49.

62 Albert Hirschman ya advirtió que el “progreso económico” puede tener conexiones intermitentes con el “progreso político”. Las relaciones entre ambos pueden ser de causalidad, pero también pueden ser antagónicas y, más frecuentemente, interacciones complejas e intrincadas. Hirschman, Albert O. (1994) “La conexión intermitente entre el progreso político y el económico,” en *Estudios Públicos* n. 56, Santiago de Chile.

63 Gudynas, Eduardo y Villalba Medero, Carolina (2006) “Crecimiento económico y desarrollo: una persistente confusión”, en *Revista del Sur* n. 165, p. 11.

tipo de actividades económicas –muy extendidas en los países latinoamericanos, que siguen siendo su modo de vincularse en los mercados mundiales– tienen efectos más agresivos sobre la Naturaleza. La satisfacción ampliada de capacidades y funcionamientos, así como mayores niveles de consumo requieren, ineludiblemente, producir más bienes y servicios. En consecuencia, el dilema debe plantearse sobre el tipo de crecimiento, su ritmo y sus pautas distributivas más apropiados para el desarrollo sostenible de una región caracterizada por una extraordinaria diversidad, que la distingue de otras regiones de la biosfera.

El crecimiento que promueve la transformación estructural de la economía productiva es distinto al crecimiento basado en la explotación de recursos naturales no renovables. En el primer caso, la ascendente complejidad requerida por los tejidos productivos promueve el desarrollo, en el sentido de que los enlaces y encadenamientos económicos y sociales ganarán en densidad y diversidad. Mientras que en el segundo, que se encuentra en la tradición de la economía de enclave, la única posibilidad de generar encadenamientos con el Estado y su sociedad son los cánones mineros y otras formas tributarias y rentistas.⁶⁴

Se puede anticipar que el debate sobre el tipo de crecimiento necesario para el desarrollo sostenible sacará a la luz agudos conflictos de economía política que solo podrán procesarse mediante los mecanismos institucionales de los estados nacionales. Esto constituye un factor adicional para impulsar un tipo diferente de reforma institucional que considere, como nunca pudo imaginarse desde la visión de las sucesivas reingenierías burocráticas, las opciones de procesamiento de los factores políticos y de los conflictos sociales relacionados con el crecimiento económico, la distribución del ingreso, los impactos sobre la naturaleza y la diversidad cultural.

Las implicaciones de toda índole que subyacen a una propuesta de ambición suficiente para modificar el actual paradigma de desarrollo, como a su momento lo hizo el estructuralismo latinoamericano, son enormes. Este propósito no podrá encomendarse a misiones y consultores de fuera de la región, al menos por dos razones. La primera, porque los resultados producidos por ellos son ambiguos y se enmarcan en una tradición etnocéntrica siempre dispuesta a fagocitar expresiones culturales y racionalidades socioeconómicas diferentes. Y la segunda, porque América Latina dispone de antecedentes suficientes como para anticipar su propio futuro -y visualizar una transición hacia él- guiada por su propio pensamiento. Esto no desconoce que los organismos internacionales pueden constituirse en aliados importantes, subordinados a los objetivos del desarrollo sostenible que puedan formularse en América Latina.

64 Ver Hausmann, Ricardo (2008) "El futuro de la estrategia de crecimiento en América Latina," en Altimir, Oscar ; V. Iglesias, Enrique y Machinea, José Luis (editores) (2008) *Op. Cit.*, pp. 79-117.

Referencias bibliográficas

- Altimir, Oscar, Enrique V. Iglesias y José Luis Machinea editores (2008) *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-Cepal y Secretaría General Iberoamericana.
- Ayala Cruz, Gustavo, compilador (2008) *Volver al futuro. La búsqueda de un socialismo latinoamericano*. Quito, Ediciones La Tierra.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (2003) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Comisión Mundial sobre el Medioambiente y el Desarrollo (1987) *Nuestro futuro común*. Oxford, Oxford University Press.
- Dornbusch, Rudigier y Sebastián Edwards, editores (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago, University of Chicago Press.
- Drake, Paul (1991) *Kemmerer en los Andes*. Quito, Banco Central del Ecuador.
- Emmerij, Louis y José Núñez del Arco (editores) (1998) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Escalante, Fernando (1992) *Ciudadanos imaginarios*. México D.F., El Colegio de México.
- Escobar, Arturo (2007) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Fundación Editorial el perro y la rana.
- Falconí, Fander (2002) *Economía y desarrollo sostenible: ¿matrimonio feliz o divorcio anunciado? El caso de Ecuador*, Quito, Flacso.
- García T., Inés (1979) *Para entender América Latina*. Lima, Tarea: Centro de Publicaciones Educativas.
- Gudynas, Eduardo y Carolina Villalba Medero (2006) "Crecimiento económico y desarrollo: una persistente confusión", en *Revista del Sur* n. 165, pp. 3-12.
- Halperin Dhongi, Tulio (2007) *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Harvey, David (1998) *La condición de la postmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Hirschman, Albert O. (1994) "La conexión intermitente entre el progreso político y el económico," en *Estudios Públicos* n. 56, Santiago de Chile., pp. 5-14.
- Lora, Eduardo, editor (2007) *The State of State Reform in Latin America*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo – Stanford University Press.
- Nisbet, Robert (1986) "La idea de progreso", en *Revista Libertas* n. 5, Instituto Universitario ESEADE, octubre de 1986. Consultado en http://www.eseade.edu.ar/servicios/Libertas/45_2_Nisbet.pdf.
- Oszlak, Óscar. "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?" en *Reforma y democracia* n. 9, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

- Oszlak, Óscar. (1978) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en *Revista Ciencias Sociales* vol. II No. 6, Quito, Editorial Universitaria, pp. 58-98
- Oszlak, Óscar. (1982) *La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES, p. 10.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires, Alfaguara.
- Sabato, Hilda, coordinadora (1999) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectiva histórica de América Latina*. México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Tella, Torcuato Di (2003) “Actores y coaliciones. Elementos para una teoría de la acción política”, en *Documento de Trabajo N° 1*, Tucumán, Instituto Torcuato di Tella – PNUD.
- Thorp, Rosemary (1998) *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo – Unión Europea.
- Tironi, Eugenio y Ricardo A. Lagos (1991) “Actores sociales y ajuste estructural”, en *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 44.
- Torre, Carlos de la (2000) “Populist Seduction in Latin America. The Ecuadorian Experience”, en *Research in International Studies, Latin American Series N° 32*, Ohio University.
- World Bank Independent Evaluation Group (2008) *Public Sector Reform: What works and why?*, Washington DC, The World Bank.
- Zornoza Bonilla, Juan Antonio, Santiago Arroyave Alzate y Norman Simon Rodríguez. (compiladores) (2009) *Políticas públicas en sistemas críticos: el caso latinoamericano*, Medellín, Grupo de Investigación Gestión y Políticas Públicas Territoriales, Universidad Nacional de Colombia.

América Latina: Entre las Ideas y las Emociones

Roger Bartra¹

Cultura, opinión e intelectuales

Mientras en otras partes del mundo la intelectualidad parece convertirse en una especie en peligro de extinción, en América Latina la caída de los antiguos regímenes autoritarios ha impulsado una enorme expansión de los espacios intelectuales. La época de las capillas de escritores y de los caudillos intelectuales ha terminado, para dar lugar a una extraordinaria ampliación del número de voces que expresan sus ideas, sus interpretaciones y sus predicciones. Los diarios, las revistas, la radio y la televisión aceptan en sus espacios a una multitud de intelectuales que, siguiendo una vieja tradición, están convencidos de que tienen algo que decir sobre cualquier cosa y que todo puede someterse a sus inclinaciones y gustos. Desde luego aquellos que se consideran “expertos” en algún tema ven con angustia como sus tradicionales dominios especializados –en la academia o en los espacios tecnocráticos– son invadidos por una avalancha de opinadores que se cuelan por todos los resquicios. Ciertamente esta masa de opinadores –ha sido llamada despectivamente “opinocracia”– es muy heterogénea y variada: hay allí escritores con ambiciones académicas, periodistas intelectualizados, políticos escribidores, profesores politizados, artistas desplazados y toda clase de gente que alimenta su fama y su vanidad mediante su presencia en los medios masivos de comunicación. Mal que bien, configuran una gran multitud de intelectuales públicos que anima con sus discursos la vida política.

Me parece que esta masa variopinta de intelectuales es una criatura de las transiciones democráticas. Por un lado (el lado optimista), constituye el embrión de la saludable masa crítica que todo Estado democrático requiere. Pero por otro lado (el lado pesimista), este grupo social integra una peculiar picaresca propia de las democracias que carecen de una tradición histórica. Encontramos allí toda clase de personajes, una verdadera corte de los milagros compuesta por escapados de la academia, periodistas con ínfulas, prófugos de la literatura, ideólogos desahuciados, tecnócratas desempleados, políticos insensatos, burócratas exquisitos, y muchos otros especímenes que son vistos con alarma por una clase media timorata frente a los retos

¹ Consejero a Título Individual del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

de la democracia y con desprecio por las nuevas élites políticas de derecha. Es cierto que, estrictamente hablando, no todos pueden considerarse como intelectuales. Pero, si no lo son, al menos forman parte del enjambre mediador que siempre ha rodeado a quienes por su actitud reflexiva ostentan el título.

Uno de los problemas más graves de la cultura latinoamericana es que muchas de estas pícaras criaturas de la democracia desprecian o desconfían de la madre que las parió, y se sienten abandonadas, cargadas de penas y pecados. El problema es que una gran parte de la intelectualidad cree que la democracia no ha llegado aún, que ha nacido malformada, que es meramente formal, que se ha paralizado, que es de baja calidad, que está bloqueada, que cobija a una oligarquía o que está anclada en el pasado.

Muchos creen que hemos transitado de una intelectualidad nacional acarreada, oportunista, mafiosa y sólida a una intelectualidad postmoderna, marginada, depresiva, fragmentada e incoherente. Acaso sea una exageración, pero esta visión refleja aspectos de la nueva realidad. Ahora surge la pregunta: ¿cómo se relaciona esta nueva intelectualidad con el poder?

La forma más evidente ya la he descrito: de esta intelectualidad emana un flujo de opinadores que a través de los medios masivos de comunicación derrama ideas sobre una parte de la sociedad y sobre la clase política. Se trata de influir en las instancias del poder, directa o indirectamente. Pero ahora se agregan problemas nuevos: las peculiaridades de la lucha electoral democrática vuelven muy incierta la función política de los intelectuales, que cada vez más tienen que sustituir las viejas intrigas y grillas por definiciones públicas más o menos claras. Esto obliga a muchos a mantener una relación más descarnada y abierta con el poder político. Un intelectual de izquierda ya no puede simplemente hacer crónicas en clave, llenas de guiños y señas, o publicar sesudos análisis llenos de logogrifos estructuralistas sólo comprensibles para los iniciados. El escritor de íntimas inclinaciones derechistas ya no puede como antes soltar discursos nacionalistas o revolucionarios para, por debajo del agua, cobrar por los servicios de asesoría y acarreamiento. Además, los viejos mecanismos de cooptación están estropeados o anquilosados. Ciertamente, hoy los intelectuales críticos más autónomos gozan de mayores espacios, aunque tengan que sufrir las tradicionales cuotas de marginalidad y ninguneo.

En estas nuevas condiciones hubo un fenómeno significativo que ha provocado consecuencias que todavía no podemos medir. Me refiero al hecho de que una gran parte de la intelectualidad sufre una irresistible atracción por acercarse al poder político. El imán de los gobiernos populistas y la fascinación por arrimarse a los dirigentes carismáticos provocaron un gran remolino que se tragó a un segmento de la intelectualidad. Este fenómeno puede atribuirse a que la intelectualidad se hallaba sumergida en tristes humores negros, que la llevaron a tratar de repetir lo que la vieja intelectualidad hacía en tiempos del autoritarismo. En los países con gobiernos de derecha la intelectualidad se encuentra más dispersa y una parte de ella se siente derrotada, lo que ha sumido a muchos intelectuales en una desesperada tristeza política. Ha sucedido lo peor: atraídos por una alternativa socialista que desapareció o se agrió, quedaron con las manos vacías después de haber sacrificado sus ideales

en el altar de un mito marchito. La amargura del fracaso se ha ido imponiendo sobre la cólera del fracaso político. Me parece que esta amargura es uno de los motores que bombea un denso flujo de decepción y melancolía hacia un sector importante de la opinión pública, auspiciando la desconfianza en la democracia. Todo ello, además, conforma un caldo de cultivo que propicia fuertes tensiones intelectuales y fracturas en el mundo de la cultura.

Famas y cronopios

Las tensiones intelectuales con frecuencia han adoptado la forma de una batalla entre las emociones y las ideas, algo bien conocido en la historia intelectual de Occidente. Una de sus expresiones más espectaculares fue la famosa querrela del dibujo y el colorido. En la Francia del siglo XVII se inició una confrontación que opuso a los artistas académicos que defendían la primacía del dibujo, como expresión de una racionalidad retomada de la Florencia neoplatónica del siglo anterior; su gran ejemplo era Miguel Ángel. En contraste, quienes defendían la primacía del colorido celebraban los sentimientos, el sufrimiento, la melancolía y se vinculaban a las expresiones venecianas representadas por Ticiano. Fue una lucha entre la idea y la forma. Esta contraposición se expresó también en el ámbito literario, en el seno de la llamada querrela de los antiguos y los modernos. En el arte, por un lado, se exaltaba al dibujo como expresión de las ideas intelectuales, masculinas, nobles y divinas. Por el otro lado, el colorido canalizaba las formas emocionales, la sensualidad plebeya y la corporalidad femenina. Miguel Ángel contra Ticiano; Poussin versus Rubens; Ingres o Delacroix. Del lado del dibujo encontramos el orden, la inteligencia, el contorno y la perspectiva. Con el colorido se hacía énfasis en los claroscuros, los sentidos y las pasiones. En cierta manera, la polaridad todavía pudo observarse en el siglo XX, donde tenemos por un lado al gran dibujante que fue Picasso y por otro lado al extraordinario colorista Francis Bacon.

Esta antigua querrela ha tenido muy diversos ecos. Uno de ellos fue la curiosa batalla intelectual que en América Latina enfrentó a dos territorios intelectuales que no es fácil delimitar sus fronteras con precisión ni definir su perfil ideológico. En aquella época usé la mitología de Julio Cortázar para referirme a la confrontación: una cronopia barroca y epicúrea enfrentaba a una famística gótica y estoica. Usé estas metáforas en una reunión internacional de intelectuales reunida en Valencia en 1987 presidida por Octavio Paz, y durante el cual hubo manifestaciones de ésta y otras peleas. Se conmemoraba el famoso congreso de intelectuales antifascistas reunido en Valencia cincuenta años antes.²

Muchos creían que los cronopios eran de izquierda y los famas de derecha, pero ello no resultaba para nada claro. Los primeros parecían inclinarse por la crónica y gustaban de contar con cierta pasión la historia; los segundos preferían hacer una lectura más bien fría de los acontecimientos, para descifrarlos. Me imagino a Gabriel García Márquez en una esquina del ring y, en la opuesta, a Jorge Luís Borges. Podrían estar enfrentándose también Carlos Fuentes y Octavio Paz. Esta querrela no era más que una de las muchas batallas intelectuales que agitaban a América Latina durante la segunda mitad del siglo XX.

2 Mi intervención fue publicada como Bartra, Roger (2003) "Entre el desencanto y la utopía" en *Oficio mexicano*. 2ª edición, CONACULTA, México.

La cronopía era cercana a las emociones populares, y en contraste la famística se orientaba hacia la búsqueda de claves estructurales. Me pareció ver en pugna dos grandes castillos culturales, que revivían la vieja oposición entre nacionalistas y universalistas. En un castillo se pertrechaban los críticos de una subjetividad opaca y funcional de símbolos, mitos o arquetipos, ante la cual exaltaban una realidad mágica, multicolor y encantadora. En el castillo opuesto la realidad era vista como un horrendo campo de fuerzas y de poderes, y se proclamaba la necesidad de descubrir un rico tejido de significados escondido en el gris cemento de la vida cotidiana.

Desde luego, la descripción de esta querrela no sirve para clasificar e interpretar las obras y las vidas de los intelectuales latinoamericanos. Se trata más bien de la puesta en escena de un drama ficticio que cada quien interpreta a su manera y que sirve como referencia para no perderse del todo en los laberintos de una América Latina en proceso de transición a la democracia y en el camino resbaloso que debía alejarnos de la condición desmoderna, como se me ocurrió llamarla. Yo pensaba entonces que el ensayo debía ser una puesta en escena y así fue como concebí *La jaula de la melancolía*, que se publicó en 1987.

Una forma diferente de analizar las querellas latinoamericanas me permitió señalar otras dos culturas: la de la sangre y la de la tinta. La cultura de la sangre gusta de invocar identidades éticas, nacionales o de grupo como si estuvieran inscritos profundamente en los cuerpos de sus portadores. En cambio, la cultura de la tinta busca en las escrituras una pluralidad de memorias que se pueden intercambiar entre diversas tradiciones y a lo largo del tiempo. Hay una tenue vinculación entre quienes exaltan la sangre y la cronopía barroca; y, por otro lado, entre los que cultivan las artes de la tinta y la famística descodificadora de estructuras. Quiero recordar que las imágenes sobre la sangre y la tinta fueron ocasionadas por el sorpresivo levantamiento guerrillero neozapatista en Chiapas, encabezado por el subcomandante Marcos, quien afortunadamente gastó mucha tinta en sus misivas y derramó poca sangre. No obstante, los neozapatistas hablaban en nombre de una cultura de la sangre y batían los tambores de la guerra. En aquella época, durante la última década del siglo XX, me manifesté como un defensor de la cultura de la tinta y como un crítico de la cultura de la sangre.³

La cultura de la sangre ha avanzado durante los años recientes, en parte debido a la erosión de las grandes teorías y el retroceso de las ideologías tradicionales. Acaso por ello mismo ha habido un cierto retorno al interés por las llamadas pasiones del alma, que hoy son exploradas por sociólogos, historiadores y antropólogos con tanto interés como se estudiaban antes las estructuras de poder, las clases sociales, las funciones políticas o los sistemas de parentesco. Desde luego, se trata de dos procesos diferentes. Una cosa es la exaltación política de emociones y sentimientos, para sustituir las deficiencias de las ideas; y otra cosa muy diferente es el redescubrimiento de la importancia de las emociones en el seno de las mismas redes racionales que sostienen a las sociedades modernas. Y sin embargo es posible observar una confluencia entre los dos procesos. Esta confluencia es estimulada por nuevas tendencias intelectuales que han propiciado el auge del relativismo o del constructivismo y el desprecio por la

3 Véase mi libro Bartra, Roger. (1999) *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*. Océano, México.

búsqueda de objetividad y de significados. Se ha extendido una actitud que da primacía al significante sobre el significado y a la representación sobre lo representado. El estudio de las emociones se impone sobre el análisis de las razones. Las texturas sentimentales parecen más interesantes que los textos, los discursos y los archivos. El famoso dictum de David Hume vuelve a ser enarbolado por muchos: “La razón es y debe ser la esclava de las pasiones”.

Identidades melancólicas

En el seno de la tradición cultural que va de los cronopios barrocos a la exaltación sanguínea de las identidades creció un poderoso mito referido a una de las emociones más cultivadas y al mismo tiempo más temidas desde tiempos antiguos: la melancolía. Aquí podemos observar tensiones y sentimientos dolorosamente sufridos, que incluso llegan a crear estados mentales mórbidos muy peligrosos, y que confluyen con manifestaciones poéticas e intelectuales sofisticadas y refinadas, con actitudes, modas, representaciones artísticas o dramáticas de diversa índole. Estoy convencido de que las manifestaciones culturales, sociales, políticas y psicológicas que giran en torno de la melancolía constituyen un conglomerado mítico de una enorme importancia en la América Latina moderna y contemporánea. Basta recordar a ese enjambre de estereotipos que invade la cultura latinoamericana: gauchos tristes, poesía amarga, indios deprimidos, saudades urbanas, boleros quejumbrosos, tedios campesinos, andinos tristes, tangos nostálgicos y muchos otros más. Sin duda es posible ubicar y estudiar la presencia y expansión de otros conglomerados míticos que crecen, por ejemplo, en torno de emociones como la alegría, el miedo o el odio. Hay muchas texturas sentimentales que es importante explorar y entender.

La idea de una identidad melancólica con frecuencia fue acompañada de otro mito: el mestizo, ese ser híbrido que justamente por serlo demuestra una sensibilidad peculiar, una emotividad propia de situaciones de transición y de frontera. El mestizaje se ha ido convirtiendo en una noción cultural e incluso ideológica, pero no ha logrado desembarazarse completamente de su fundamento biológico. Este sustrato, visto desde la perspectiva científica de hoy, es racista e irracional. El mestizaje se ha referido tradicionalmente a la “mezcla” de razas, y aunque la idea de raza ha adoptado tonos culturales y sociales, no por ello ha perdido totalmente sus implicaciones biológicas. Así que la idea de mestizaje es sumamente incómoda. Hoy comprendemos que la clasificación de las razas fue un ejercicio fútil que no llevó a nada. Los estereotipos raciales se basaron en el color de la piel, la textura y el tono del pelo y algunos rasgos faciales, diferencias que no han sido confirmadas por el análisis de los rasgos genéticos. Quienes han intentado una taxonomía racial han llegado a hablar de tres hasta más de sesenta razas. Obviamente, las llamadas razas humanas son entidades completamente inestables e indefinidas. Además, no existe ninguna relación entre el perfil genético de las poblaciones y las peculiaridades del comportamiento.⁴

Hay que advertir que las exploraciones sobre el perfil sentimental de las identidades se enfrenta a un peligro peculiar: con frecuencia las investigaciones y críticas forman parte de las mismas texturas emocionales que se estudian. De hecho, es común

⁴ Véase el excelente libro de Cavalli-Sforza, L. Luca, Menozzi, Paolo y Alberto Piazza. (1996) *The history and Geography of Human Genes*. Princeton University Press, Princeton.

encontrar manifestaciones del fenómeno que se investiga en los mismos estudios que lo abordan. Quiero poner un ejemplo que me parece sintomático e inquietante. Una de las manifestaciones de la cultura de la sangre se ha expresado como una interpretación fatalista y melancólica que contempla a América Latina como el aciago resultado del trauma fundacional de la conquista y la colonización. Desde los tiempos originarios América Latina habría sido un cuerpo vampirizado por los colonizadores europeos, como lo expuso con gran vehemencia Eduardo Galeano en su famoso libro *Las venas abiertas de América Latina*: “La división internacional del trabajo consiste en que unos países se especializan en ganar y otros en perder. Nuestra comarca del mundo, que hoy llamamos América Latina, fue precoz: se especializó en perder desde los remotos tiempos en que los europeos del Renacimiento se abalanzaron a través del mar y le hundieron los dientes en la garganta”.⁵ No fue Galeano, por supuesto, el inventor de estas ideas, pero acaso fue quien propugnó por ellas con la mayor carga emocional.

No es necesario aquí adentrarse en el examen de las múltiples teorías sobre el colonialismo y el imperialismo. Quiero enfatizar el hecho de que nos han dejado una herencia de ideas que giran en torno de las teorías de la dependencia, del subdesarrollo, del tercermundismo o de la globalización, y que intentan explicar la situación de miseria y atraso en que vive la mayor parte de la población en América Latina, especialmente notable si se la compara con las condiciones que imperan en Europa y los Estados Unidos. Independientemente de las sutilezas teóricas que cada interpretación maneja, se ha ido acumulando en la cultura latinoamericana la sensación de que vivimos una condición dramática desde el momento en que el continente fue herido por la colonización. El resultado de esta especie de pecado original ha sido un proceso trágico, como si las sociedades latinoamericanas hubiesen quedado predestinadas al fracaso. Es sintomático que en la potencia colonial, España, haya transcurrido un proceso similar. Me refiero a la expansión de esa sensibilidad triste y fatalista que se apoderó de la generación del 98 y que contaminó durante decenios la cultura española. El imperio español también fue visto como dominado por una fatalidad que llevaba al fracaso, a un destino doloroso. Se desarrolló el mito de las dos Españas, de un país escindido por una herida terrible que determinaba el curso trágico de la historia. El contexto cultural latinoamericano estaba impregnado por las actitudes de Ortega y Gasset, Unamuno, Azorín y Ganivet, de tal manera que el terreno intelectual estaba abonado para que creciesen los sentimientos de identidades melancólicas lastradas por el peso secular del pecado colonial. A ello se sumaron las doctrinas leninistas, maoístas, tercermundistas o dependentistas que generaron un tejido emocional teñido de pesimismo. El optimismo apareció sólo en los momentos en que se creyó que corrían tiempos de cambio radical, como ocurrió después de la revolución cubana. Más recientemente, los triunfos del llamado socialismo bolivariano y la expansión de nuevas expresiones del populismo han inyectado en algunos la esperanza de que, pese a todo, la maldición colonial podía ser conjurada. Pero la previsible deriva de Cuba y de los países sudamericanos con gobiernos populistas hacia el capitalismo del que pretendieron escapar amenaza con sumir de nuevo a muchos en la tristeza ancestral.

5 Galeano, Eduardo. (1980) *Las venas abiertas de América Latina*. Primera edición de 1971, edición revisada de 1980, Siglo XXI, México.

En el centro de la cultura populista hay, más que un conjunto articulado de ideas, un ramillete de emociones dirigidas a curar la herida colonial y a exaltar la identidad nacional. Por ello las ideas socialistas puras y duras tienen que combinarse con el conjuro al espíritu bolivariano independentista invocado por los dirigentes populistas en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Hay que recordar que la experiencia revolucionaria cubana acorazó el proyecto socialista con el espíritu anticolonial de José Martí. Este proceso tuvo una intensa carga emocional y sin duda logró separar el país del imperialismo capitalista. Pero para caer en algo mucho peor: las miserias de una larga dictadura. Como es evidente, las emociones se ligan a poderosas ideologías nacionalistas que en ocasiones cristalizan en eficientes redes de legitimación de sistemas políticos no democráticos. Posiblemente el caso más emblemático y complejo es el del México postrevolucionario, donde se afianzó durante más de siete décadas una peculiar dictadura que combinó ingredientes sentimentales sobre la identidad nacional con estructuras políticas autoritarias vagamente antimperialistas y supuestamente revolucionarias.

El fin de una época

El surgimiento de nuevas formas de populismo en América Latina es una respuesta a las grandes tensiones que provoca la intensificación de los procesos globalizadores y a la profunda crisis en que se ha sumergido el socialismo desde 1989. Algunos analistas perciben que el viejo mundo se viene abajo y creen encontrar en los movimientos impulsados por grupos étnicos, minorías raciales o sexuales y ecologistas las señales de nuevas alternativas que podrían generar identidades y subjetividades que sustituyan los cánones destrozados del indigenismo, del mestizaje, del campesinismo y del obrerismo. Se habla de un activismo intelectual subalterno que podría tejer una estructura sentimental, para usar el concepto de Raymond Williams, que sostendría el crecimiento de ideas, mitos, emociones y afectos basado en la recuperación de antiguas tradiciones encarnadas profundamente en las sociedades latinoamericanas, en las subjetividades que emanan del sufrimiento del pueblo y en el carisma de los líderes populistas. Las nuevas subjetividades supuestamente debilitarían la racionalidad moderna que busca rupturas vanguardistas y se negarían a superar las tradiciones: más bien, en un impulso auténticamente conservador, intentarían establecer nuevos vínculos con ellos, bajo el supuesto de que los grupos subalternos son depositarios de tradiciones reciclables en un proceso de emancipación. Hay quienes ven en todo esto una insurgencia política y epistémica de movimientos indígenas que luchan contra la cultura occidental. A mi me parecen más bien los síntomas de que una época ha terminado y que estamos ante una nueva situación que todavía no hemos podido definir.

Hemos vivido desde hace muchas décadas sumergidos en una conciencia nacionalista desdichada que ha alimentado nuestras obsesiones sobre un Tercer Mundo dependiente, atrasado, subdesarrollado, subalterno y postcolonial. Han surgido decenas de teorías para explicar esta condición trágica. Muchas explicaciones llegaron a la conclusión de que solamente era posible escapar de la subordinación colonial o postcolonial mediante un cambio revolucionario que condujese a la liberación nacional. La experiencia política, cultural del necesario proceso revolucionario se fue decantando y ramificando gracias a grandes procesos en todo el mundo encarnados

por las figuras de Mahatma Gandhi y Mao Tse-tung, de Jomo Kenyata y Patrice Lumumba, de Gamal Abdel Nasser y Ahmed Ben Bela, de Ho Chi Minh y Fidel Castro. Otras figuras mostraron facetas menos atractivas como Pol Pot, Idi Amin Dada, Kim Il Sung, Juan Domingo Perón, Muammar al-Qaddafi y muchos otros. Desde luego, todo este inmenso proceso de liberación y revolución es muy complejo y contradictorio, es un conjunto en el que coexisten la lucha por la igualdad con la represión más cruel, los valores más sofisticados y avanzados con las ideas más perversas, conservadoras y rudimentarias. Pero a pesar de su gran heterogeneidad, este inmenso espacio político ha dejado en las tradiciones culturales de hoy una pesada y densa carga emocional que influye intensamente en las actitudes e inclinaciones de la cultura política latinoamericana. Podemos observar su influencia en la novela, en la música, en la poesía, en la teología, en el cine, en las ciencias sociales y en los hábitos políticos. Unos cuantos nombres permiten señalar la constelación cultural a la que me refiero: de García Márquez a Mario Benedetti, de Atahualpa Yupanqui a Mercedes Sosa, de Camilo Torres a Ernesto Cardenal, de Glauber Rocha a Tomás Gutiérrez Alea, de Getulio Vargas a Lázaro Cárdenas.

No quiero discutir ni regatear los méritos de estas personas, que son considerables. Pero creo que este enjambre cultural, lleno de matices y paradojas, ha comenzado lentamente a disolverse. Las transiciones a la democracia en América Latina y la desaparición del bloque socialista iniciaron un proceso de cambio imparable que erosionó sin remedio los mitos nacionalistas tercermundistas. La caída del muro de Berlín y la expansión de la democracia marcaron el inicio de una nueva época en la que esos mitos han perdido eficacia y se han reducido a focos emocionales con andamiajes ideológicos anticuados, precarios o inexistentes. Se mantienen gracias al soporte de algunos gobiernos que intentan mantener vivo el fuego mítico revolucionario en Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Los mitos se conservan también en algunas islas flotantes académicas que sobrevuelan los territorios latinoamericanos, como lo hicieron los laputienses que encontró el capitán Gulliver en su viaje imaginario a Balnibarbi. Y se sostienen también, evidentemente, en las diversas corrientes políticas que impulsan a los movimientos y grupos populistas.

La situación misma de los países que son una base política de los mitos de la subalternidad postcolonial ha contribuido a erosionarlos. La terrible pobreza económica y política en que viven los cubanos, la corrupción que atenaza a los nicaragüenses, la crisis que paraliza a Venezuela, las tensiones que desfiguran a Bolivia y el panorama nebuloso de Ecuador son hechos que no insuflan las esperanzas en una alternativa populista. Por el contrario, los demonios del atraso parecen haber sido convocados en estos países. Por otro lado, se puede decir las regiones que se mantienen en la esfera capitalista y en las que no se buscan salidas anticapitalistas están muy lejos de ser un paraíso. Esto es cierto y evidente. Estas regiones, sean gobernadas por partidos socialdemócratas o por partidos de derecha, continúan experimentando diversas formas de gestión del capitalismo, con todos los defectos y problemas que ello implica. Pero en ellas se está formando un tipo de sociedad en la que domina cada vez más claramente una clase media en expansión, cercana a las élites empresariales. En países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay está surgiendo una sociedad cuyo perfil comienza a parecerse al de las sociedades desarrolladas. Es posible que

no tardemos mucho en ver que algunos países latinoamericanos vivan condiciones similares a las de los países menos desarrollados de Europa occidental, como Grecia o Portugal.

El Tercer Mundo como cultura política se está extinguiendo y ya no queda de él más que un conjunto de ruinas ideológicas. Desde luego, la miseria sigue acosando a la gente que vive en estas porciones del mundo y la corrupción o la violencia tardarán mucho en desaparecer. Pero ya no pueden ser englobadas en un solo paquete político. La desaparición casi total del Segundo Mundo –el socialismo– ya auguraba hace dos decenios que la configuración política del globo cambiaría profundamente. Ese Segundo Mundo se ha esfumado, pero no han desaparecido los mecanismos autoritarios, represivos y corrompidos que los caracterizaron. En el postsocialismo ruso o en el socialismo de mercado chino podemos reconocer todavía las lacras del antiguo régimen. Lo mismo ha ocurrido en el Tercer Mundo, aunque el proceso ha sido mucho más lento. Sin embargo, ya han aparecido las primeras señales espectaculares de que se ha producido un cambio enormemente significativo. Las rebeliones en los países musulmanes del norte de África y del Cercano Oriente son signos que indican que esas regiones ya no viven tan sometidas a la lógica tercermundista y nacionalista. De hecho, las rebeliones combaten frontalmente las dictaduras que emanaron del proceso de descolonización. Contra lo previsto por las grandes potencias, que prohijaron los más atrasados y autoritarios sistemas políticos, ha madurado una sociedad moderna que –lejos de estar sometida al fanatismo religioso– busca con fuerza una alternativa democrática. Esta nueva sociedad busca más una salida como la de Turquía que una opción como la de Irán. Es muy sintomático el comienzo del proceso. No comenzó con la detonación de una bomba oculta en la ropa de un suicida fanático. Pero sí se inició con un suicidio, el de un joven vendedor de frutas en Túnez que, después de ser humillado, se prendió fuego para protestar. Y su protesta ocasionó la caída de las dictaduras en su país y en el vecino Egipto, y ocasionó movimientos de rebelión en Libia y en otros países árabes. En cierto sentido, la ola de cambio en el mundo árabe es similar a la oleada de transiciones democráticas en la América Latina de los años ochenta del siglo pasado, y que ocurrieron por lo general bajo el signo de movimientos revolucionarios de izquierda. La democracia en América Latina llegó por la derecha. En la plaza Tahrir de El Cairo nadie quemó banderas de los Estados Unidos o de las potencias europeas. Los jóvenes que protestaban se comunicaron gracias a redes sociales cibernéticas mediante sus teléfonos celulares o Internet. Una gran parte de la clase media y de los sectores populares se movilizó en una lucha por la modernización y por defender la dignidad ante gobiernos represivos y antidemocráticos. Los cambios en el mundo árabe se han iniciado gracias a las convulsiones de una sociedad que quiere ser moderna y no por las sacudidas de movimientos populistas globalifóbicos o de fundamentalistas fanáticos.

¿Retorno del romanticismo?

Asistimos al final de una época pero no sabemos bien qué terreno estamos pisando. Por ello no debemos extrañarnos que en estos momentos de transición, donde las luces crepusculares se confunden con los destellos de la alborada, la preocupación por las pasiones y los afectos resurja con fuerza. Así, resurgen algunos de los antiguos temas caros al romanticismo. Es útil, por lo tanto, una reflexión sobre lo que puede

significar el retorno de algunas visiones y emociones románticas a comienzos del siglo XXI.

Bolívar Echeverría ha dicho que el romanticismo es una de las cuatro formas de vivir la modernidad. Según este filósofo el ethos romántico niega las contradicciones propias de la sociedad capitalista, mientras que el ethos realista las borra. En contraste, las actitudes clásica y barroca reconocen las contradicciones de la modernidad capitalista. Pero mientras la primera las acepta, el ethos barroco las rechaza. No quiero detenerme en la interpretación que nos ofreció Bolívar Echeverría, que aquí menciono muy sintetizada, de las cuatro posibilidades de volver natural la vida capitalista; es decir, de construir un refugio que nos proteja de una situación que es propiamente invivible. Los cuatro ethos son formas de vivir lo invivible, de soportar las contradicciones propias del mundo moderno y de poner en escena el drama capitalista.⁶

Ciertamente, como ha señalado Isaiah Berlin, el romanticismo puede ser visto como una reacción contra la Ilustración, que había establecido que toda pregunta genuina puede ser contestada (y no por una revelación), y que todas las respuestas deben ser compatibles y coherentes entre ellas, de lo contrario dominaría el caos.⁷ Ante esta hegemonía de la razón, el romanticismo ha sido definido como primitivo, juvenil, febril, enfermizo, decadente y melancólico. El romanticismo erosiona la creencia de que las preguntas centrales sobre la naturaleza del mundo y el sentido de la vida pueden ser respondidas. Según los románticos la verdad no es una estructura creativa independiente de quienes la buscan, sino que es creada por ellos. La búsqueda y la lucha lo son todo, la victoria no es nada. Ya lo había dicho Fichte: ser libre no es nada, volverse libre es el cielo ("Frei sein is nichts – frei werden ist der Himmel"). De aquí el culto al creador, al artista solitario.

Para el romántico, ha dicho por su parte Jacques Barzun, las ruinas son un símbolo formidable que expresa el sentimiento de una desarmonía, que refleja, como había dicho Pascal, que somos unas criaturas perdidas en un mundo extraño, desnudo y desamparado. Barzun es muy enfático al negar que sean válidas muchas ideas que se han atribuido al romanticismo. Cree que es un error asociarlo mecánicamente con el irracionalismo, la sentimentalidad, el individualismo exacerbado, el nacionalismo, la locura, el deseo de retornar al Medioevo, el gusto por lo exótico, la reacción contra la ciencia, la glorificación de la fuerza o el retorno a la naturaleza. De acuerdo con Barzun nada de esto unifica a los románticos. Lo que los une no son las filosofías, las ideas o las actitudes; los une el problema que quieren resolver: quieren crear un nuevo mundo partir de las ruinas del viejo.⁸ Así, el romanticismo no sería una negación o una escapatoria de la realidad. Por el contrario, el espíritu romántico quiere cambiar la parte de la realidad que le desagrada. En este sentido (y en otros), Marx fue un romántico, o al menos un heredero directo del romanticismo. El arte romántico es realista y parte del modelo grecorromano. La tragedia clásica y los temas antiguos alimentan la literatura romántica. No hay que olvidar que los románticos son una criatura de la revolución francesa y del impero napoleónico. Para

6 Véase Echeverría, Bolívar. (compilador) (1994) "El ethos barroco", en *Modernidad, mestizaje cultural, ethos barroco*. UNAM/El Equilibrista, México.

7 Berlin, Isaiah, (1999) *The roots of Romanticism* [1965]. Princeton University Press, Princeton, N.J., 1999.

8 Barzun, Jacques. (1960) *Classic, Romantic and Modern*, University of Chicago Press, Chicago.

Barzun el romanticismo implica no solamente riesgo: es fuerza y energía. Implica también creación, diversidad y genio. De alguna manera el romanticismo es un rasgo permanente de la cultura occidental, en ocasiones dominante y en otras sumergido.

Para estimular una reflexión sobre el vínculo entre el romanticismo y la modernidad habría que agregar a los enfoques de Berlin y Barzun la interpretación que Ernest Gellner plasma en su libro *Language and solitude*, de 1998. Gellner observa una polaridad básica en el mundo contemporáneo, que hunde sus raíces en largas y antiguas tradiciones. La primera es la visión individualista y atomista. La segunda es la visión orgánica. Creo que igualmente podríamos denominarlas ilustrada y romántica. La primera es racionalista y considera que el conocimiento sólo lo logran los individuos. La segunda cree que el conocimiento se logra en la medida en que se pertenece a la comunidad.⁹

La primera visión no acepta las ataduras culturales; Gellner cita como representante de esta visión a Descartes, Kant y Bertrand Russell. La visión romántica y orgánica repudia el individualismo y está convencida de que ningún hombre está aislado; cita en este polo a Burke, Herder, Scott, Coleridge y D. H. Lawrence. Los primeros resaltan la importancia de la sociedad (*Gesellschaft*), los segundos aprecian la comunidad (*Gemeinschaft*). Los primeros aman el cálculo, los otros la pasión. Los primeros rinden culto a lo universal y al liberalismo, los segundos exaltan lo local y al nacionalismo. Unos son herederos de la Ilustración, los otros son románticos que aprecian la sangre y la tierra (*Blut und Boden*).

Una cuarta interpretación que quiero traer en mi ayuda es la de Mario Praz en su libro clásico *La carne, la muerte e il diavolo nella letteratura romantica*, de 1930.¹⁰ Praz considera que la esencia del romanticismo se encuentra en lo inefable. Las palabras y las formas son accesorias, lo fundamental es el pensamiento pasivo: “el romántico –dice Praz– exalta al artista que no da forma material a sus sueños, al poeta extático ante la página eternamente blanca, al místico que escucha los prodigiosos conciertos de su alma sin intentar traducirlos en notas”. Praz cita a Keats: “*Heard melodies are sweet, but those unheard / are sweeter*” (del poema “*Ode on a Grecian Urn*”).

Desde luego, los cuatro enfoques –de Berlin, Barzun, Gellner y Praz– no coinciden en muchos puntos. Sin embargo creo que de ellos es posible desprender algunas conclusiones. El romanticismo es una parte de la modernidad, aunque aparece como su contrario. Muchas veces se entiende mejor la modernidad si la observamos desde el romanticismo. Es una época y una cultura históricamente circunscrita, que abarca desde los años 70 del siglo XVIII hasta la época de las revoluciones de 1848. Pero se trata de un ethos de larga duración cuya presencia no se ha extinguido y que se ha asomado a la historia en épocas anteriores. La hegemonía cultural del romanticismo coincide con las revoluciones burguesas (1789-1848). El romanticismo es algo radicalmente nuevo: significa la separación de gran parte de la cultura de su contexto social y político. Es empujado por las revoluciones burguesas pero no se convierte en una superestructura propiamente capitalista. Si es de alguna manera un espíritu del

9 Gellner, Ernest. (1998) *Language and Solitude. Wittgenstein, Malinowsky and the Habsburg Dilemma*, Cambridge University Press, Cambridge.

10 Praz, Mario. (1999) *La carne, la muerte y el diablo en la literatura romántica*. Traducción de R. Mettini, El Acatilado, Barcelona.

capitalismo, es un espíritu que vuela con sus propias alas. La magia, lo inefable y el encanto se independizan y se vuelven supérfluos, pero no se extinguen. Fundan una alteridad extraña que permanece.

El romanticismo nos permite comprender que en algún momento las esferas culturales dejaron de ser superestructuras y adquirieron vida propia. Ni siquiera el mercado logró someterlas. Y se extienden hasta nuestros días. Daniel Bell se quejaba de que la contracultura hedonista de los años 60 (que es heredera lejana del romanticismo) había desplazado a la ética burguesa. Sin embargo, la modernidad acaba descubriendo y desarrollando mecanismos para extraer legitimidad de la otredad cultural que crece en su seno. Yo he estudiado estos mecanismos en varios fenómenos sintomáticos: las bases irracionales de las identidades étnicas y nacionales, el uso de mitos como el del hombre salvaje para definir la civilización, la función de la melancolía en el trazo del ego moderno y las redes legitimadoras que se tejen en torno del terrorismo. En todos estos fenómenos podemos hallar huellas del romanticismo. No es posible referirme a ello aquí, por lo que remito a los interesados a los estudios que he realizado.¹¹

En todo caso, me parece que la historia del romanticismo (y de sus tropiezos) nos da muchas claves para entender la modernidad. Habría que explorar otras vertientes de la relación entre romanticismo y modernidad. ¿Qué sucede si, por ejemplo, en la historia de un país occidental el romanticismo no despunta o aparece en forma tardía y precaria? Tal parece ser el caso español, donde los únicos grandes románticos (Rosalía de Castro y Gustavo Adolfo Bécquer) escriben durante la segunda mitad del siglo XIX. Allí, además, el romanticismo tiñe con fuerza al modernismo de la generación del 98. En España encontramos también otro fenómeno sintomático: hubo una extraña y fulgurante Ilustración *avant-la-lettre*, que fue el Siglo de Oro. La cultura ilustrada española posterior fue poco luminosa. Esta situación fue compartida por América Latina. Tal vez podría decirse que el barroco se insertó en la cultura latinoamericana y llenó el vacío creado por un romanticismo que llegó muy tarde.

Quizá podríamos decir que el capitalismo ha perdido su espíritu o sus diversos espíritus. Y si no los ha perdido, acaso ya no queda mucho de ellos. O tal vez el espíritu despegó de su base y vuela sin ser congruente con su punto de partida. En todo caso, creo que podemos comprender, especialmente a partir de la experiencia romántica, que la cultura ha ido ganando una enorme autonomía. Y lo ha logrado en parte porque se ha fragmentado, se ha fracturado y no se deja reducir.

Crisis en la izquierda

Durante muchos años, especialmente después del derrumbe del bloque socialista, en la izquierda ha ocurrido un lento proceso de sustitución de las ideas por los sentimientos. Las ideas han ido retrocediendo ante las pasiones. Como el corpus ideológico tradicional estaba cada vez en peores condiciones para ilustrar el camino de la izquierda, se acudía cada vez más a recursos sentimentales para apuntalar el maltrecho edificio de los partidos progresistas. De esta manera se apelaba a los

11 Bartra, Roger (1987) *La jaula de la melancolía*; Bartra, Roger (2001) *Cultura y melancolía: Las enfermedades del alma en la España del Siglo de Oro*; Bartra, Roger (1992). *El salvaje en el espejo*; Bartra, Roger (1997). *El salvaje artificial*; Bartra, Roger (2007). *Territorios del terror y la otredad: Ensayos de cultura política*.

sentimientos patrióticos, a las fobias contra los países ricos y al amor por los agraviados o desposeídos, para justificar las carencias ideológicas. Si el marxismo en sus diversas variantes no servía ya para entender el mundo, se acudía a las emociones para paliar las frustraciones. No es un recurso raro o desconocido: la derecha con frecuencia ha usado los sentimientos religiosos para compensar sus carencias y vaciedades.

Estos procesos son dañinos porque se desgastan rápidamente y llevan a las fuerzas políticas a condiciones peligrosas. De allí surgen los odios contra los adversarios, que son vistos como enemigos. Es cierto que también asoman los sollozos de los políticos acongojados por la espantosa situación de los pobres y los miserables. Aparecen igualmente el amor por el líder carismático y las envidias políticas más bajas. Las lágrimas ocultan la falta de ideas y el puño colérico sustituye la radicalidad perdida.

Quiero terminar con una reflexión que he hecho repetidamente sobre la situación actual en México, mi país.¹² Los problemas que señalo se concentraron en la campaña electoral de López Obrador de 2006, y por ello mismo se enajenó el apoyo de muy diversas corrientes de izquierda, que comprobaban con alarma la deriva oportunista del caudillo. Los nuevos intelectuales orgánicos señalaron a los culpables del fracaso. López Obrador había perdido porque los radicales, los cardenistas y los socialdemócratas no lo habían apoyado. La escritora Elena Poniatowska fue muy clara al referirse a los líderes de estas tres corrientes, el subcomandante Marcos, Cuauhtémoc Cárdenas y Patricia Mercado, declaró: “Si estos tres personajes se hubieran sumado, si no se hubieran echado para atrás, no habría la menor duda del triunfo de López Obrador, pero no lo hicieron por envidia”.¹³ Así, habrían sido los sentimientos –la envidia y no las ideas– los que desviaron los pocos votos que faltaban para que López Obrador ganara. En realidad lo que se demostraba es que el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) fue incapaz de lograr el apoyo de tres importantes corrientes de la izquierda en buena medida debido a que había presentado un programa político completamente incoloro.

Es alarmante que hayan sido intelectuales, supuestamente encargados de la generación de ideas y razones, quienes hayan auspiciado una inclinación creciente por los sentimientos, las emociones y las pasiones. Quiero poner otro ejemplo. Un miembro conocido del PRD, Paco Ignacio Taibo II, ha hecho una declaración sintomática, durante una entrevista en que se le preguntó por Octavio Paz. “No tengo ninguna empatía con Octavio Paz, al contrario. Tengo absoluto odio. Paz me parece uno de los grandes gánsters intelectuales de este país”.¹⁴

Cualquiera puede ver que expresiones como esta revelan que algo se ha torcido en las corrientes de la izquierda. Se ha torcido porque en lugar de hacer lo más sensato –revisar las ideas– la izquierda que sigue a López Obrador, ante la crisis, ha tejido un

12 Amplío estas ideas en mi libro Roger Bartra (2009) *La fractura mexicana: izquierda y derecha en la transición democrática*. Debate, México.

13 Poniatowska, Elena. (2006) “Marcos y Cárdenas no apoyaron a AMLO por envidia”, en *La Jornada*. México. 10 de septiembre, 2006.

14 Después de estas palabras Taibo agrega: “Esa lógica suya que ha destruido a parte de la intelectualidad mexicana me parece perversa. Corrupta. Acercarse al poder para obtener beneficios. Y además con ese discurso de autonomía intelectual de billete de a tres pesos. Cada vez que el Príncipe se dejaba, Paz se acercaba. Y manejaba los erarios, y las becas, y las agregadurías culturales, y hacía llamadas por teléfono «denle tal cosa a tal cuate». Pagaba. Compraba favores. Vendía el alma. El alma y las nalgas sólo deben ponerse en la mesa una vez; si te equivocaste, te chingaste. Sólo una vez, pero más te vale que protejas la virginidad de ambas”. emeequis, entrevista de Ignacio Limón con Paco Ignacio Taibo II, 9 de abril, 2007.

manto sentimental de odios y amores para justificar sus actitudes. Y el populismo ha sido el mejor caldo de cultivo para nutrir estas peculiares reacciones de una parte de la izquierda.

Al olvido de la razón se agrega un abandono de la cultura política democrática, aquella que implica, además de aceptar los mecanismos electorales de representación, el ejercicio de una actitud tolerante y negociadora. Acaso uno de los síntomas más evidentes de esta situación son las convenciones que convoca regularmente López Obrador en el Zócalo, donde se aprueban a mano alzada las decisiones del líder. La política democrática de los partidos modernos suele ser exitosa cuando se acepta un margen de movilidad que admite los pactos, las coaliciones y los acuerdos con otras fuerzas políticas.

Sumida en un sentimentalismo testarudo, gran parte de la izquierda tiende a abandonar uno de sus ejes fundamentales: la igualdad. Podemos comprobar que la izquierda ha diluido la idea de igualdad para enfatizar la importancia de la diferencia. En lugar de una política que elimine la miseria y reduzca la pobreza, se limitan a una política que cambie las reglas para determinados grupos, señalados por un carácter o una identidad diferente. La política deja de orientarse a la distribución de recursos para enfatizar en su lugar la creación de derechos especiales para cada segmento social. En lugar de igualdad se piensa más en términos de equidad, que es el vocablo más usado para hacer referencia a las políticas de inspiración multiculturalista y relativista que practican una “discriminación positiva” hacia sectores en condiciones desfavorables. Estos “derechos especiales” (como los acuerdos de San Andrés) pueden ser recursos pasajeros a los que sin duda hay que acudir. Pero no deben sustituir acciones mucho más caras que establecen prioridades en la distribución de recursos, encaminadas a eliminar las causas de la desigualdad y la discriminación. Y encaminadas, sobre todo, a generar la riqueza que, una vez obtenida, pueda ser distribuida. Hay que comprender que la “discriminación positiva” es una opción barata circunstancial que no debe erosionar los principios de la justicia basada en la igualdad y la libertad.

La izquierda podrá eludir el peligro de convertirse en una especie en extinción si recupera el ejercicio de la razón y de las ideas, y abandona la pobretería sentimental que la ha guiado. Hay que abandonar la costumbre de las rabietas irracionales y de las envidias venenosas. Los buenos sentimientos de amor a la patria y a los pobres no logran sustituir la reflexión, el estudio y el conocimiento.

La gran tragedia política de México a comienzos del siglo XXI radica en la profunda inmersión de la sociedad en la cultura del nacionalismo revolucionario instituida a lo largo del siglo pasado. El hecho de que el rancio partido oficial del antiguo régimen siga gobernando en muchas regiones y la posibilidad de que recupere la presidencia de la república en 2012 le dan un giro más bien tragicómico a la situación política

Estoy convencido de que un cambio en los fundamentos culturales estimularía con mucha fuerza el desarrollo económico del país y le daría a nuestra joven democracia una mayor legitimidad. Estamos enfrentados más a un problema de civilización que a un dilema institucional. Pero aquí creo advertir al menos una disyuntiva importante. Podemos dirigir nuestras emociones a una identidad en crisis e intentar reconstruirla.

O bien podemos mirar hacia adelante para darle vida a una nueva cultura cívica democrática. Para muchos es tentadora la idea de iniciar una operación de rescate de la identidad nacional maltrecha y erosionada. Sin embargo, me parece que un nacionalismo reciclado no nos llevaría muy lejos. Nuestra condición postmexicana nos ha llevado más allá de un posible retorno a la institucionalización inducida y corrupta de ese carácter nacional que fuera la base cultural del autoritario nacionalismo revolucionario.

La conciencia nacional, cuando se cuece durante demasiado tiempo, acaba endureciéndose. Pierde la plasticidad que acaso tuvo en sus orígenes y se convierte en una ritualidad dogmática y farragosa. Es lo que ha sucedido con la identidad nacional: se ha convertido en un corpus rígido y opresivo, en una imagen instalada en el altar de la mexicanidad; en una efigie que es sacada en procesión los días de fiesta por los fieles que todavía le rinden culto. La conmemoración de fechas emblemáticas, como el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución, forman parte del calendario de festividades que los devotos aprovecharon para sacar las reliquias de la identidad nacional en desfiles de estruendosa exaltación.

Durante el cortejo no faltan voces que critican el culto fundamentalista. Surgen actitudes irreverentes e iconoclastas que señalan las incoherencias de un carácter nacional hierático encerrado en códigos absurdos y decadentes. Pero las ideas disidentes muchas veces son avasalladas por el vocerío de quienes insisten en bañar la conciencia mexicana en las aguas estancadas en que chapotea, supuestamente, desde tiempos primigenios.

El culto a la conciencia nacional no deja de ser un espectáculo fascinante. Sus rituales laberínticos se repiten incansablemente y rara vez ofrecen alguna sorpresa. Pero la insistente repetición acaba produciendo efectos hipnóticos. La iconografía también gira en torno de los modelos establecidos de héroes venerados, personajes con vidas opacadas por la repetición de mentiras o de medias verdades. Estoy convencido de que es mucho más interesante estudiar el ceremonial y la sentimentalidad que rodea la conciencia nacional que la propia deidad que recibe el culto de sus fieles. El objeto del culto es inasible pero las obras y las fiestas que invocan su imagen son un tema inagotable que atrae por igual a críticos literarios, antropólogos e historiadores. Los rastros que dejan las peregrinaciones al santuario de la inmaculada identidad nacional serán dignos de estudios meticulosos por parte de los futuros arqueólogos del pensamiento.

Referencias bibliográficas

- Bartra, Roger (2007). *Territorios del terror y la otredad: Ensayos de cultura política*
- Bartra, Roger (2003) "Entre el desencanto y la utopía" en *Oficio mexicano*. 2ª edición, CONACULTA, México
- Bartra, Roger (2001) *Cultura y melancolía: Las enfermedades del alma en la España del Siglo de Oro*
- Bartra, Roger. (1999) *La sangre y la tinta. Ensayos sobre la condición postmexicana*. Oceano, México
- Bartra, Roger (1997). *El salvaje artificial*
- Bartra, Roger (1992). *El salvaje en el espejo*
- Bartra, Roger (1987) *La jaula de la melancolía*
- Barzun, Jacques. (1960) *Classic, Romantic and Modern*, University of Chicago Press, Chicago.
- Berlin, Isaiah, (1999) *The roots of Romanticism* [1965]. Princeton University Press, Princeton, N.J., 1999
- Cavalli-Sforza, L. Luca, Menozzi, Paolo y Alberto Piazza. (1996) *The history and Geography of Human Genes*. Princeton University Press, Princeton
- Echeverría, Bolívar. (compilador) (1994) "El ethos barroco", en *Modernidad, mestizaje cultural, ethos barroco*. UNAM/El Equilibrista, México
- Galeano, Eduardo. (1980) *Las venas abiertas de América Latina*. Primera edición de 1971, edición revisada de 1980, Siglo XXI, México
- Gellner, Ernest. (1998) *Language and Solitude. Wittgenstein, Malinowsky and the Habsburg Dilemma*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Poniatowska, Elena. (2006) "Marcos y Cárdenas no apoyaron a AMLO por envidia", en *La Jornada*. México. 10 de septiembre, 2006
- Praz, Mario. (1999) *La carne, la muerte y el diablo en la literatura romántica*. Traducción de R. Mettini, El Acanalado, Barcelona

El Estado frente a los nuevos desafíos del desarrollo latinoamericano¹

Marcio Pochmann²

El sistema capitalista muestra, en sus crisis periódicas, momentos especiales de reestructuración profunda. Más precisamente, oportunidades históricas en que las viejas formas de apreciación del capital muestran su agotamiento, mientras que las nuevas formas aún no han madurado completamente en el centro dinámico del mundo. En estas circunstancias, nada más apropiado para los países latinoamericanos que considerar las posibilidades reales y efectivas de asumir algún grado de protagonismo en el desarrollo mundial, hasta entonces controlado por la antigua división jerárquica del poder internacional.

En líneas generales, América Latina presenta muy buenas condiciones para aprovechar las oportunidades históricas que se generan en los momentos de profunda crisis y reestructuración capitalista global. En la Gran Depresión capitalista entre 1873 y 1896, por ejemplo, se dio el avance de un primer ciclo de expansión económica asociada a la producción y exportación de materias primas y alimentos. Dado el conservadurismo de la oligarquía rural prevaleciente en la mayoría de los países de la región, los esfuerzos reformistas de finales del siglo XIX terminarían siendo contenidos frente al ciclo de prosperidad proporcionado por la economía primario-exportadora. El anacronismo republicano acomodado por el liberalismo hizo postergar por más tiempo la larga transición de la sociedad agraria a la sociedad urbano-industrial.

Con la Gran Depresión que comenzó en 1929, América Latina volvió a experimentar una oleada de reformas al capitalismo primario-exportador hasta entonces sin precedentes. De la mano de un frente político amplio y heterogéneo, se dio un progreso significativo hacia el desarrollo de las fuerzas productivas urbanas, sobre todo industriales, acompañado de avances regulados por las políticas sociales y laborales hacia los ocupados formales de las ciudades. En menos de cinco décadas, la región tomó un carácter urbano, con áreas industriales avanzadas, aunque menos de la mitad de su fuerza laboral estuviera protegida por el sistema de protección social y laboral, dada la postergación de las reformas clásicas del capitalismo contemporáneo (agraria, fiscal y social).

¹ Traducción al español por Santiago Basso

² Profesor del Instituto de Economía y del Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho de la Universidade Estadual de Campinas. Presidente del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

En la crisis actual, del capitalismo globalizado, iniciada en 2008, la región de América Latina y el Caribe volvió a estar en condiciones de protagonizar un nuevo salto de desarrollo, tras más de dos décadas de regresión económica y social y la contradicción respecto a la vigencia del sistema democrático más prolongada de su historia. Para eso, sin embargo, la región no debería perderse en cuestiones nimias, sobre todo cuando se trata de converger hacia la consolidación de una nueva mayoría política capaz de sustentar el desarrollo de la región en nuevas bases económicas, sociales y ambientales.

A continuación se tratan dos aspectos de esta perspectiva en relación con el papel del Estado: el establecimiento de nuevas centralidades mundiales y el fortalecimiento interno de una nueva mayoría política. Luego, se procurará definir cuáles serán las nuevas y principales tareas del Estado ante el desafío del desarrollo latinoamericano.

Nuevas centralidades mundiales

Desde una perspectiva histórica, el desarrollo y sus centralidades dinámicas mundiales han experimentado grandes cambios. Hasta la primera mitad del siglo XVIII, los países asiáticos eran responsables de la mayor parte de la producción mundial, debido a la combinación entre su gran dimensión poblacional y territorial. Con la Primera Revolución Industrial (máquina de vapor, ferrocarriles y telar mecánico), a partir de 1750, el centro dinámico del mundo se desplazó hacia Occidente, principalmente hacia Inglaterra, que se convirtió en el gran taller manufacturero del mundo, debido a su industrialización originaria.

La división internacional del trabajo que resultó de la producción y exportación de las manufacturas británicas, en relación a los productos primarios exportados por el resto del mundo, solo experimentó cambios importantes con el avance de la Segunda Revolución Industrial (electricidad, motor de combustión y automóvil) en el último cuarto de siglo XIX. En ese momento, Estados Unidos y Alemania, que experimentaban una ola de industrialización tardía, serían los protagonistas de la gran disputa por la sucesión del antiguo dominio británico. La secuencia de las dos guerras mundiales (1914 y 1939) no solo fortaleció a los Estados Unidos sino que también consolidó el nuevo desplazamiento del centro dinámico global desde Europa (Inglaterra) hacia América (Estados Unidos).

Con la Guerra Fría (1947-1991), prevaleció la polarización mundial entre el bloque de países encabezados por los Estados Unidos y aquel regido por la antigua Unión Soviética. En la década de los noventa, sin embargo, el colapso de la URSS le garantizó a los Estados Unidos el ejercicio unipolar de la dinámica económica mundial, aunque desde la eclosión de la crisis mundial de 2008 se hicieron más evidentes los signos de una relativa decadencia estadounidense. Como resultado, la reaparición de la multicentralidad geográfica mundial fue acompañada por un nuevo desplazamiento del centro dinámico, esta vez de América (Estados Unidos) a Asia (China).

De este modo, los países con grandes dimensiones geográficas y poblacionales volvieron a asumir una mayor responsabilidad en el desarrollo mundial, como es el caso de China, Brasil, India, Rusia y Sudáfrica, que ya representan una proporción creciente de la expansión económica del planeta. Todo esto, por supuesto, sin considerar a la

región que rodea a estos países llamados “ballena”, ya que estos impactan sistémica y positivamente en la integración supra-regional, que se expande con mayor autonomía en el marco de la cooperación Sur-Sur. No sin razón, estos demandan reformulaciones en el orden económico mundial (reestructuración del patrón monetario, ejercicio justo del comercio, nuevas alternativas tecnológicas, democratización del poder y sostenibilidad ambiental).

Una nueva división internacional del trabajo se vislumbra en relación al desarrollo de las fuerzas productivas asentadas en la agricultura, la minería, la manufactura y la construcción en las economías “ballena”. También cobran importancia las políticas de avance del trabajo inmaterial relacionadas con la fuerte expansión del sector de servicios. Esta inédita fase del desarrollo mundial tiende a depender directamente de la fuerza de los nuevos países emergentes, cada vez más distantes de los pilares anteriormente hegemónicos del pensamiento único (equilibrio de poder en los Estados Unidos, sistema financiero internacional intermediado por el dólar y asentado en los derivados financieros, Estado mínimo y mercados desregulados), ahora desacreditados.

En consecuencia, se percibe que la reorganización mundial después de la crisis global del año 2008 se basa en una nueva estructura de funcionamiento, lo cual requiere coordinación y un liderazgo más amplio. Los países “ballena” pueden contribuir mucho a esto, ya que el sostén de la nueva expansión económica mundial es la modificación de la división internacional, derivada del policentrismo asociado a la plena transformación de la base científico-técnica de producción y de un patrón de consumo ambientalmente sostenible.

La conexión de esa totalidad en las transformaciones mundiales requiere del asentamiento de la cooperación y la integración supranacional sobre nuevas bases. A partir, en principio, de la superación de la vieja división del trabajo entre los países, basado en la reproducción del pasado (menos costo de los bienes y servicios, asociado con un bajo contenido tecnológico y valor agregado dependiente de la utilización del trabajo precario y de su ejecución en largas jornadas laborales sub-remuneradas). De este modo el desarrollo podría ser verdaderamente global, evitando combinar la riqueza de algunos con la pobreza de otros.

Las decisiones políticas tomadas hoy por los países de grandes dimensiones territoriales y poblacionales en sus regiones periféricas pueden allanar, inexorablemente, el camino del mañana hacia la creación de un nuevo orden civilizatorio global. Para eso, no obstante, es estratégica la definición de una mayoría política capaz de ir hacia una agenda del desarrollo a partir de la nueva centralidad mundial.

Una nueva mayoría política

El proceso democrático de las últimas tres décadas en América Latina permitió la formación de una nueva mayoría política comprometida cada vez más con sustentar el ciclo actual de expansión económica. Todavía hay, sin embargo, mucho camino por recorrer en este sentido, en vista de las oportunidades establecidas por el actual escenario global de nuevas centralidades geoeconómicas dinámicas.

Esta circunstancia se combina con el umbral de la fase de crecimiento significativo impulsado, durante un periodo largo de tiempo, por fuerzas políticas atentas a las nuevas oportunidades internacionales. Cabe destacar que la antigua mayoría política surgida de la segunda posguerra, que procuró dirigir el proyecto de industrialización de los países de la región, se deshizo luego de la crisis de la deuda externa (1981-1983).

La imposición inmediata de la tasa decreciente de ganancia de todo el sector productivo se mantuvo, en especial por las medidas macroeconómicas de vaciamiento del mercado interno adoptadas en favor de altas exportaciones y baja inflación. Durante más de dos décadas la región transfirió parte de su producto interno al pago de la deuda externa, y la mayor consecuencia fue la interrupción de la movilidad social ascendente, el principal charme del capitalismo urbano-industrial.

En ese contexto, las alternativas implementadas por acuerdos políticos ocasionales procuraron compensar la reducción de la tasa de retorno de la inversión productiva por medio de la creciente valorización de la improductiva ganancia financiera. Consecuentemente, la región fue pasando de una macroeconomía de industrialización hacia una de financiarización de la riqueza, con presencia permanente de políticas de ajuste fiscal (privatización del sector público, aumento de los impuestos y estancamiento del gasto social).

En la década de los noventa, la sustentación del costo ampliado con el pago de la deuda pública, derivado de las altas tasas de interés real, se mostró capaz de reponer los beneficios monetarios perdidos por el pobre desempeño de la producción a los grupos económicos, además de asegurar su éxito electoral entre las décadas de los ochenta y noventa. Sin embargo, los síntomas de la regresión económica y social se hicieron cada vez más evidentes, con la sucesiva pérdida de posición relativa en la economía mundial y el fuerte aumento del desempleo y de la exclusión social en toda la región.

El proceso electoral en la década del dos mil fue escenario, en líneas generales, del fortalecimiento de nuevas fuerzas políticas, generado por la coalición de sectores perdedores del período anterior, con una creciente proporción de segmentos en tránsito desde el proceso activo de financiarización de la riqueza hacia el nuevo ciclo de expansión de las inversiones productivas. Esto reavivó el compromiso de la mayoría política emergente por mantener la fase expansiva de la economía, aunque quedaran dudas en relación al perfil de desarrollo de la región.

Ahí reside la encrucijada de América Latina, y el resultado ha de revelarse en los próximos años. Más precisamente, será el resultado de las luchas, al interior de las mayorías políticas, entre un modelo de país que priorice la actividad agropecuaria, la minería y las maquilas, y otro modelo que priorice el valor agregado y el conocimiento.

El escenario actual tiende a valorizar más a los países que dependen de las exportaciones de materias primas y de la generación de productos nacionales con alto contenido de insumos importados. Por lo tanto, la tasa de inversión por debajo del 20% del producto es suficiente, así como la contención de la innovación tecnológica, suministrada por las compras externas. Los esfuerzos en la educación son importantes, aunque los

doctores y magísteres siguen más activos en la enseñanza que en la investigación aplicada al sistema productivo.

Los países que priorizan la actividad agropecuaria, la minería y las maquilas crecen, generando más puestos de trabajo en la base de la pirámide social y ocupando mayor espacio internacional. Su autonomía y dinámica, sin embargo, parecen menores frente a los diferentes grados de heterogeneidad económica y social que caracterizan al subdesarrollo.

Por el contrario otros países buscan reafirmar la macroeconomía del desarrollo sustentada en un mayor valor agregado y en el conocimiento. Un fuerte impulso a las inversiones es estratégico, ya sea por la agregación de valor en las cadenas productivas y las exportaciones, ya sea por la ampliación de la innovación tecnológica y la educación exigidas. De este modo, el nuevo desarrollo en la región promueve la convergencia productiva y ocupacional de calidad, y rompe con el histórico atraso y con la condición de subordinación que poseen los países de la región respecto al mundo.

Desafíos del nuevo desarrollo

Para que el curso del nuevo ciclo de expansión económica en los países de la región latinoamericana no repita los errores de las dos fases anteriores de fuerte expansión nacional, la cuestión social exige un tratamiento innovador para así lograr una mayor eficiencia y eficacia de las políticas de seguridad social. Es decir, la redefinición de las acciones y el carácter horizontal del conjunto de las políticas de protección (previsión, asistencia y salud), promoción (educación, cultura y trabajo) e infraestructura (vivienda, urbanismo y sanidad) de la sociedad.

Esto se debe a que solo el imperativo de la integración presupuestaria y la intersectorialización de las políticas públicas, articuladas con acciones a nivel local, permitirán enfrentar, sobre nuevas bases, los cambios socioeconómicos que surgen en la transición hacia una sociedad post-industrial. En los países de la región esto significa que, en las próximas décadas, la población tenderá a disminuir en términos absolutos y a convivir con un considerable envejecimiento etario. En Brasil, por ejemplo, se estima que en 2040 la población será de 205 millones de personas, dos millones menos de lo esperado para 2030, lo que significa que la dependencia demográfica podría aumentar con la relativa reducción de la población joven y la expansión del segmento de mayor edad.

Todos estos profundos cambios demográficos en la región están siendo acompañados por transformaciones igualmente importantes en las condiciones familiares. Cada año aumenta el número de familias monoparentales encabezadas por mujeres o ancianos.

En otras palabras, estamos asistiendo a la disminución de la capacidad de las nuevas disposiciones familiares, a través de decisiones individuales, de proveer las condiciones adecuadas de vida, lo cual requiere una redefinición urgente del papel de las políticas de asistencia social. En los países de la región, porciones importantes de la población siguen estando excluidas de las políticas de protección social.

El avance de la sociedad moderna coloca al conocimiento en la posición principal de activo estratégico en términos de generación de ingresos y riqueza. Pese a la mejora de la educación en los últimos años, los países latinoamericanos están lejos del nivel necesario de enseñanza-aprendizaje. Éstos todavía registran una cantidad inaceptable de latinoamericanos analfabetos, así como una escolaridad promedio menor a los ocho años.

En la sociedad moderna, la educación superior debe ser la base para la inserción al mercado laboral, del mismo modo en que la educación se va convirtiendo en algo imprescindible a lo largo de toda la vida de una persona. Hoy en día en Brasil, menos del 13% del grupo etario de 18 a 24 años está matriculado en la educación superior. Desde el ingreso al mercado laboral, en general, las posibilidades de seguir estudiando pertenecen principalmente a la élite blanca. Para el 20% más rico, el promedio de escolaridad supera los diez años, mientras que para el 20% más pobre apenas llegan a los cinco. En sectores vulnerables, como los de la población negra e indígena, no se llega siquiera a estos números.

La continua dispersión de las metas y la fragmentación de las políticas sociales requieren un alto costo promedio de operación, que podría reducirse sin comprometer la eficacia ni la efectividad, además de inhibir el clientelismo y el paternalismo que terminan bloqueando la perspectiva necesaria de emancipación social y económica de la población beneficiaria.

Por otro lado, se evidencia que las desigualdades existentes en el tratamiento concedido por el conjunto de las políticas no se encuentran solo en la naturaleza del gasto social, sino fundamentalmente en su forma de financiación. La prevalencia de la regresividad en la estructura tributaria que sustenta a las políticas públicas en la región resulta proporcionalmente más onerosa para los pobres que para los ricos. Por lo tanto, el financiamiento de las políticas sociales contribuye a aumentar el nivel de desigualdad originado por la distribución primaria del ingreso y la riqueza.

A pesar de que no se ha registrado el mismo rendimiento observado en las economías centrales, los países de la región fueron capaces de producir alguna mejora en las políticas de seguridad social. Pese a los detalles específicos propios de un país periférico, las medidas más recientes mejoraron en varias modalidades de atención social, aunque sin romper con la naturaleza de la exclusión social. Si la meta de la cuestión social es enfrentar todas las vulnerabilidades de la población, la acción gubernamental a mediano y largo plazo requiere no solo, ni exclusivamente, de acciones sectoriales, sino principalmente, y cada vez más, la interconexión de las políticas de seguridad social.

En este sentido, la propuesta de consolidación de las leyes sociales en los países de la región asume una importancia estratégica. La necesidad de institucionalizar los últimos logros de las políticas sociales permitiría evitar una desafortunada discontinuidad de las políticas públicas, al mismo tiempo que posibilitaría modernizar y ampliar la capacidad del aparato estatal para racionalizar procedimientos y recursos.

Por último, estas medidas permitirían lograr una mayor efectividad, eficiencia y eficacia en el conjunto de las políticas públicas de seguridad social, especialmente cuando la transición a la sociedad post-industrial se vuelve inexorable. A pesar de los obstáculos históricos y los límites impuestos al avance del sistema de bienestar social, los países de la región poseen actualmente la inédita oportunidad política de consolidar el rumbo de un nuevo desarrollo, capaz de combinar mejora económica con progreso social. Un futuro socialmente justo y económicamente sostenible se vuelve posible a partir de una mayoría política que asuma el protagonismo de concebir, junto con el pueblo, lo que le ha sido históricamente negado: el bien común.

Al mismo tiempo, es importante considerar que los avances técnicos y científicos de principios del siglo crean en las sociedades modernas mejores condiciones para una reestructuración económica y laboral. Por un lado, la aparición de nuevas fuentes de generación de riqueza, cada vez más desplazadas del trabajo material, impone saltos significativos en la productividad. Esto sucede porque el trabajo inmaterial se libera de la existencia previa y necesaria de un lugar adecuado para su desarrollo, al contrario de lo que tradicionalmente ocurre en las granjas, fábricas, obras en construcción, oficinas, supermercados, entre tantas otras formas de organización económica basadas en el trabajo material.

Con la posibilidad de la realización del trabajo inmaterial en prácticamente cualquier lugar o cualquier momento, las jornadas laborales aumentan con rapidez, ya que no existen aún controles que vayan más allá del propio lugar de trabajo. Cuanto más se avanza hacia el trabajo inmaterial sin regulación (legal o negociada), mayor tiende a ser la recurrencia de nuevas formas de riqueza que quedan –hasta ahora– prácticamente sin contabilizar y casi sin repartir entre trabajadores, consumidores y contribuyentes.

En conjunto, las horas de trabajo material e inmaterial se aproximan a la carga de trabajo del siglo XIX (cuatro mil horas). En muchos casos, comienza a ser equivalente el trabajo realizado dentro del lugar de trabajo con el realizado fuera de este. Con la computadora, Internet, el teléfono celular, entre otros instrumentos que derivan de los avances técnico-científicos, el trabajo ha vuelto a ocupar una mayor parte de la vida de los seres humanos.

Por otro lado, existe una concentración de puestos de trabajo en el sector terciario de la economía. Solo en los países de la región, la mayor parte de las nuevas ocupaciones abiertas corresponden a este sector. La entrada a este tipo de trabajo debería ser siempre pasando los 24 años de edad, después de la finalización de la educación superior, y esto acompañado de una educación continua para toda la vida.

Esto se aleja de la educación tradicional orientada al trabajo material, cuyo estudio apuntaba fundamentalmente a niños, adolescentes y jóvenes. Tan pronto se concluía el sistema escolar básico o medio, de inmediato se iniciaba la vida laboral, sin necesitar abrir más un libro ni tampoco ir a la escuela nuevamente.

Para que los próximos años puedan plantear una perspectiva mejor a lo que se tiene hoy, se hace necesario cambiar el rumbo que se originó en el pasado. Es decir, el desequilibrio contemporáneo del “subibaja” social.

En lo alto de ese subibaja está el 10% de los países más ricos de la región, que concentran una parte importante de toda la riqueza contabilizada. Por el contrario, en el extremo inferior del subibaja se acumula el universo de los excluidos, aquellos históricamente prisioneros de una carga tributaria brutal, especialmente en la base de la pirámide social.

En el mercado nacional de trabajo también habitan mecanismos de profundas desigualdades, como el caso de la división de tiempo de trabajo entre la mano de obra. En 2010, por ejemplo, de cada 10 trabajadores de la región, había casi uno con jornada cero de trabajo (desempleado) y casi cinco con jornadas de trabajo superiores a las oficiales (horas extra).

El pleno empleo de la mano de obra en Brasil se podría lograr a partir de una nueva división de las horas de trabajo, manteniendo el nivel general de producción. La ocupación de más trabajadores y el aumento del tiempo de trabajo de los desempleados podría ocurrir simultáneamente con la reducción de la jornada oficial de trabajo y del tiempo trabajado por encima de la legislación oficial (horas extra). Con la redistribución del tiempo de trabajo, el reequilibrio del subibaja social se hace posible.

En la transición de la actual sociedad urbano-industrial a la post-industrial, se percibe la acumulación de nuevas e importantes perspectivas para las clases trabajadoras. En primer lugar, el aumento de la esperanza media de vida, cada vez más cerca de los cien años de edad. Al mismo tiempo, se percibe la fuerte concentración del trabajo en el sector terciario de las economías (servicios generales), lo cual puede llegar a representar alrededor del 90% de todas las ocupaciones.

Por lo tanto, el sector terciario tendería no solo a asumir una posición predominante, tal como lo hizo el sector agropecuario hasta el siglo XIX y la industria en el siglo XX, sino también a exigir, en consecuencia, nuevas formas de organización y representación de los intereses de este cambiante mundo laboral. En los países desarrollados, por ejemplo, los sectores industriales y agrícolas absorben actualmente no más del 10% del total de ocupados.

Aunque heterogéneo, el sector de servicios responde principalmente a la dinámica del trabajo inmaterial, ya no vinculado a la producción de bienes tangibles. Se asocia a la productividad inmaterial y pasa a ser ejercido en cualquier momento y lugar, ya no en un lugar específico, como era el mundo del trabajo en la industria, la actividad agropecuaria, o el extractivismo mineral o vegetal.

Las nuevas tecnologías (Internet y telefonía móvil), en conjunto con las innovaciones en la gestión de la mano de obra, desalientan el ejercicio de la actividad laboral en el lugar de trabajo. Por otra parte, se constata también la extensión del trabajo cada vez más allá del espacio laboral, sin una contraparte remunerativa ni de protección, ya que el sistema de regulación pública del trabajo se centra principalmente en la empresa, tal como se encuentra definido en los códigos de regulación del empleo asalariado de la región.

Por esta razón, la lógica de funcionamiento de la economía capitalista requiere la generación de mayores excedentes de mano de obra, a partir de enormes aumentos de la productividad inmaterial. Para ello, el conocimiento, y ya no la fuerza física, se vuelve muy importante en la ampliación de las nuevas fuentes de creación de riqueza con el uso generalizado del trabajo inmaterial. En estos términos es que la estrategia de la clase obrera necesita ser reinventada, ya no en defensa de la realidad pasada, lograda por segmentos bien posicionados de los trabajadores, sino a partir del protagonismo de un nuevo orden civilizatorio global.

En el avance de la nueva sociedad post-industrial, la inserción en el mercado de trabajo debe ir siendo retrasada poco a poco, en la medida de lo posible que el ingreso a la actividad laboral se dé solo después de la finalización de la educación superior, con una edad superior a los 24 años, y que haya una salida sincronizada del mercado laboral para el adelanto de la inactividad. Todo ello acompañado por una reducción de las jornadas laborales, lo que permite observar que el trabajo heterónimo debe corresponder a no más del 25% del tiempo de la vida humana.

En la sociedad agraria, el comienzo de la vida laboral se daba a partir de los cinco o seis años de edad, y se extendía prácticamente hasta la muerte, con jornadas de trabajo extremadamente largas (14 a 16 horas por día) y sin periodos de descanso, como vacaciones o inactividad remuneradas (jubilaciones y pensiones). Para alguien que consiguiese llegar a los 40 años de edad, habiendo empezado a trabajar a los seis años, por ejemplo, el tiempo absorbido solamente en las actividades laborales le suponía alrededor del 70% de toda su vida.

En esa época, en definitiva, la vida consistía básicamente en trabajar, ya que no había una separación clara entre el tiempo de trabajo y el de no trabajo. En la sociedad industrial, la entrada en el mercado de trabajo fue retrasada hasta los 16 años, asegurando a los ocupados, a partir de ahí, el acceso a un descanso semanal, vacaciones, pensiones y jubilaciones provenientes de la regulación pública del trabajo. Por lo tanto, alguien que ingresaba al mercado laboral después de los 15 años de edad y se mantenía activo durante más de 50 años, podía tener quizás unos cuantos años más de inactividad remunerados (jubilaciones y pensiones). Por lo tanto, aproximadamente el 50% del tiempo de vida se dedicaba al ejercicio del trabajo heterónimo. El resto del ciclo de vida, no comprometida por el trabajo ni por la supervivencia, debía estar asociado con la reconstrucción de la vida social, el estudio y la formación, cada vez más demandados por la nueva organización de la producción y la distribución globalizada.

Esto es así porque, debido a los elevados y constantes aumentos de productividad, se hacía posible reducir el tiempo de trabajo semanal de alrededor de 40 horas a no más de 20. En cierto modo, la transición entre la sociedad urbano-industrial y la post-industrial tiende a borrar la separación clara y rígida entre el tiempo de trabajo y el de no trabajo, lo cual puede generar una mayor mezcla entre los dos, con mayor intensidad y el riesgo de longevidad en el trabajo ampliado más allá del lugar tradicional de ejercicio laboral efectivo. Respecto a esto, una mejor comprensión del nuevo mundo del trabajo permitirá la reinención de las normativas sindicales comprometidas con la construcción de una sociedad mejor.

Consideraciones finales

La crisis en esta primera década del siglo XXI en un futuro cercano se destacará por haber promovido la generación de una nueva fase del desarrollo capitalista. Esto se debe a que es la primera en manifestarse en el contexto del capital globalizado, ya que las depresiones anteriores (1873 y 1929) se produjeron en un mundo pre-capitalista todavía compuesto por colonias y con la presencia de experiencias nacionales de economías centralmente planificadas.

La nueva fase del desarrollo depende cada vez más de la reanudación del capitalismo reorganizado después de casi tres largas décadas de hegemonía neoliberal. Los cuatro pilares del pensamiento único (equilibrio de poder en los Estados Unidos, sistema financiero internacional intermediado por el dólar y asentado en los derivados financieros, Estado mínimo y mercados desregulados) se encuentran cada vez más desacreditados. La reorganización del capitalismo mundial post-crisis debe basarse en una nueva estructura operativa. El sostén de la expansión del capital es una modificación de la división internacional en función del policentrismo, en la era de la asociación directa de la ultramonopolización del sector privado con el Estado supranacional y en la revolución científico-técnica de producción y consumo ambientalmente sostenible, tal como se puede identificar en la secuencia.

Con las señales de fracaso del equilibrio del mundo hegemonizado por los Estados Unidos, después de la caída del Muro de Berlín, se hizo más evidente el movimiento de desplazamiento relativo del centro dinámico. A diferencia de la experiencia previa de la transición de la hegemonía británica a Estados Unidos, poco a poco consagrado por la salida de la Crisis de 1929, podemos ver ahora la posibilidad real de un mundo post-crisis constituido por un dinamismo policéntrico. Es decir, el fortalecimiento de diversos centros regionales de desarrollo global.

Hoy en día, los controvertidos signos de la decadencia de los Estados Unidos parecen ser más relativos que absolutos, en vista de la desproporción económica, tecnológica y militar todavía existente en relación con el resto de los países del mundo. Sin embargo, se observa que en el contexto del surgimiento de la reestructuración en el centro del capitalismo global, ganan mayores dimensiones los espacios mundiales para la construcción de una nueva polaridad en el sur de América Latina, más allá de los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia.

En América Latina, las iniciativas de coordinación supra-regional se remontan a la institución del Mercado Común del SUR (MERCOSUR), pero han adquirido un mayor impulso desde la reciente articulación supranacional en torno a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y al Banco Sur, así como a las instituciones ya existentes. Sin embargo, todavía no representan más que iniciativas de voluntades políticas, pues dependen cada vez más de decisiones de gobierno más efectivas, a través de políticas públicas que busquen apoyar el protagonismo de un nuevo centro regional de desarrollo.

Esta posibilidad real de dividir el mundo en nuevas centralidades regionales implica –además de la coordinación de los gobiernos en torno a los Estados supranacionales– la aceptación por parte de los Estados Unidos de una reestructuración interna. De

lo contrario, valdrá rescatar el hecho de que la fase de decadencia inglesa desde la Primera Guerra Mundial ha sido dirimida por grandes disputas económicas y, especialmente, militares, entre las dos grandes potencias emergentes de la época: los Estados Unidos y Alemania. Al mismo tiempo, la reacción de América del Sur hacia un modelo de economías exportadoras de commodities hacia China termina significando un retorno a la situación que prevaleció hasta principios del siglo XX, de exportación de bienes primarios a Inglaterra.

Por otro lado se insiste en que en la transición al siglo XXI, el modelo de globalización neoliberal produjo, entre otros eventos, una era sin precedentes de poder del monopolio privado. Hasta antes de la crisis global había más de 500 corporaciones transnacionales con una facturación anual equivalentes a casi la mitad del PBI mundial.

En el contexto post-crisis, tiende a ser un conjunto aun menor de corporaciones transnacionales las que gobiernan cualquier sector de la actividad económica, lo cual puede resultar en una ultramonopolización privada sin precedentes en la historia. Esta posibilidad hace que los países dejen de tener empresas para que las empresas pasen a tener países.

El colapso de la creencia neoliberal puesto en evidencia por la crisis actual ha desacreditado profundamente tanto la vitalidad de los mercados desregulados, como la suficiencia del sistema financiero internacional basado en derivados. Por lo tanto, se espera que algo nuevo surja de las acciones del socialismo “rico”, practicadas en la crisis internacional a través de las enormes ayudas gubernamentales a las corporaciones transnacionales (bancos y empresas no financieras).

La mayor interpenetración gubernamental en la esfera de los altos negocios ultramonopolistas del sector privado mundial puede dar lugar al fortalecimiento de los Estados supranacionales capaces de cambiar las condiciones generales de producción de los mercados (regulación de la competencia intercapitalista y apoyo a la financiación de las grandes empresas). En resumen, está claro que la viabilidad del capital ultramonopolista global tiende a depender cada vez más del fortalecimiento del Estado más allá del espacio nacional.

Ante la mayor inestabilidad del capitalismo sometido a unas pocas y gigantescas corporaciones transnacionales –demasiado grandes para quebrar a partir de la lógica del mercado–, se amplía el papel del Estado en relación con la acumulación de capital. La coordinación entre los Estados supranacionales permitirá la minimización de las crisis frente a la regulación de la competencia intercapitalista.

Sin embargo, el estrechamiento de la relación cada vez más orgánica entre el Estado y el proceso de acumulación privada del capital global se debe revertir en la profundización de la competencia entre los Estados nacionales.

Finalmente, el tercer elemento del nuevo sostén de la posible aparición del capitalismo reorganizado y de mejores oportunidades de desarrollo para América Latina se asocia con una mayor aceleración e internalización de la revolución científico-técnica en el proceso de producción y consumo. Por el conocimiento producido hasta ahora sobre la degradación ambiental no sustentable generada por las prácticas actuales de

producción y consumo, se sabe que la salida de la crisis global no debe residir en la mera reproducción del pasado.

En este sentido, el patrón de producción y consumo precisa ser reconfigurado con urgencia. Para ello no solo viene siendo modificada la matriz energética mundial sino que además las alternativas de sostenibilidad ambiental son cada vez más viables económicamente (o sea, lucrativas). Por lo tanto, las sanciones gubernamentales a las actividades de producción y consumo que degradan al medioambiente deben crecer y ser aceptadas políticamente, para permitir que una serie de innovaciones técnicas y científicas puedan coadyuvar al surgimiento de un nuevo modelo de producción y consumo con menor incidencia en el cambio climático.

Del mismo modo, el avance de la sociedad post-industrial, apoyada cada vez más en el avance del trabajo inmaterial, tiende a ocasionar una profunda reorganización del espacio urbano, que es el resultado de las exigencias del ejercicio del trabajo en lugares apropiados (haciendas para la actividad agropecuaria, fábricas e industrias para la manufactura, entre otros). En el trabajo inmaterial, la actividad laboral puede ser ejercida en cualquier sitio –ya no en espacios previamente determinados y adecuados para ello–, y en cualquier momento.

Por lo tanto, la reorganización social de las comunidades territoriales se vuelve posible, lo que puede evitar el compromiso temporal cotidiano con los desplazamientos diarios de casa al trabajo y viceversa, entre otras tareas comunes. En estos términos, el fondo público deberá reforzarse mucho más a partir de la tributación de las actividades de producción y consumo degradantes para el medio ambiente como de las nuevas formas de riqueza ligadas a la explotación del trabajo inmaterial.

Solo una mayor ampliación del fondo público podrá permitir el aplazamiento de la entrada al mercado laboral a partir de los 24 años, con el establecimiento de mecanismos que permitan un proceso de enseñanza y aprendizaje de por vida e, incluso, una jornada de trabajo de hasta 12 horas por semana. Todo esto, sin embargo, presupone una mayoría política necesaria para hacer realidad lo que hoy se presenta como una mera posibilidad.

De lo contrario, el excedente de fuerza de trabajo crece, con actividades cada vez más precarias y empobrecedoras en el marco de la acumulación de la nueva riqueza global. Por ello, las transformaciones del Estado latinoamericano se presentan como urgentes y estratégicas. En el actual período democrático existe una gran expectativa de poder establecer los nuevos rumbos del proyecto de desarrollo.

Además del obstáculo de la necesidad de consagrar una nueva mayoría política que se atreva a ir hacia la transformación de la actual crisis mundial en una oportunidad para un mejor reposicionamiento del país en el mundo, queda además la ardua tarea de refundar el Estado sobre nuevas bases. Tres pueden ser los ejes estructuradores.

El primero es la reorganización institucional y administrativa, que facilite la reprogramación de todas las políticas públicas a partir de la interconexión y la integración sectorial de sus especialidades. Mientras el Estado funcione en forma de carteras sectoriales (educación, salud, trabajo, etc.) y regionales, los problemas

actuales se tornarán cada vez más complejos y totalizantes, y no podrán ser superados con la lógica de la organización pública en partes que no se comunican a la hora de funcionar en conjunto. La realización de este eje se centra en la recuperación del sistema de planeamiento democrático y transparente de mediano y largo plazo.

El segundo eje se centra en la necesaria ampliación de las políticas distributivas para su redistribución. Es decir, la transición de la asignación social óptima del presupuesto del gobierno hacia la expansión de la progresividad de los fondos públicos, mediante la reducción de la presión fiscal sobre las rentas del trabajo y la ampliación de los impuestos, tasas y contribuciones sobre la renta del capital (ganancias, intereses, alquileres y renta de la tierra). Recaudando más y mejor, el Estado va a terminar con la desigualdad medieval que subsiste en los países de la región latinoamericana.

El tercer eje se refiere a la reinención del mercado, dado el poder de los grandes grupos económicos sobre el Estado. Además de los requisitos de transparencia y mayor participación social, el Estado tiene que reconstituirse sobre todo para organizar la micro y pequeña empresa en el país, con políticas de organización y valorización del sector mediante la creación de bancos públicos para financiar la producción y la comercialización, fondos de producción y difusión de tecnología, y fondos de asistencia técnica y de compras públicas.

Estos son algunos de los pasos que los Estados latinoamericanos precisan dar. La reforma del Estado es urgente e imperativa. La oportunidad presentada por la crisis global es real, pero depende de la capacidad interna para organizar una nueva mayoría política capaz de poner en marcha un proyecto de desarrollo soñado por muchos y que ahora amenaza con hacerse realidad.

La Década Latinoamericana: Integración y Multilateralismo para el Desarrollo.

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena¹

La integración efectiva de América Latina es el principal camino para hacer frente al complejo escenario que viven en la actualidad los países desarrollados – en general todo el planeta - producto de la crisis financiera internacional, la inestabilidad económica, el comportamiento especulativo de los mercados mundiales y la devaluación del dólar.

La crisis financiera global expresa el agotamiento del modelo neoliberal². Durante casi tres décadas este paradigma primó en el mundo, y con él la desregulación del mercado. La crisis muestra sus graves repercusiones tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Un capitalismo centrado en la especulación, y no en la economía real, hace crisis y desmorona Estados, instituciones, riqueza, generando deudas a la vez que erosiona los regímenes democráticos de Occidente. También pone en peligro al mayor proceso de integración, la Unión Europea (UE). Este bloque posibilitó más de medio siglo de paz y estabilidad en esa zona y proyectó la mayor cooperación internacional al desarrollo. En la actualidad, dada la profundidad de la crisis, algunos autores señalan que “es hora de pensar lo impensable»³, al señalar que algunos países deberán salir de la zona euro y que la UE deberá tomar medidas institucionales, incluido un nuevo tratado.

Los efectos de la crisis se han sentido de manera muy diferente en el norte y en el sur de la región. Lo que antes de la crisis era una debilidad para Suramérica en relación con sus relaciones con Asia y la primarización de las economías, es ahora su gran fortaleza. En forma paralela, la focalización productiva de México y Centroamérica en el mercado estadounidense – junto a las remesas - que fueron la principal fortaleza de esta subregión, hoy paradójicamente se ha convertido en su gran debilidad.

Existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la Política adquieran nuevamente un rol central como

1 Josette Altmann es Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO, Francisco Rojas Aravena es el Secretario General de FLACSO

2 Para más información sobre los efectos de la crisis ver Rojas Aravena, Francisco. (2009) Crisis Financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org

3 Soros, George (2011) “Es hora de Pensar lo impensable en Europa”, en *La Nación*, Costa Rica. 19 de septiembre de 2011. Pp40A

orientadores del desarrollo, ello en el marco de un nuevo contexto global⁴. El momento histórico que define la actual transición del sistema internacional y el proceso de transformaciones del sistema internacional posee algunas características que generan limitaciones y oportunidades a los países latinoamericanos. Por un lado, está la baja prioridad que los Estados Unidos otorgan a la región en su conjunto. Sus preocupaciones, hoy más que nunca, están alejadas de lo que ocurre en Latinoamérica. La crisis financiera y la recesión hacen que ese país esté concentrado en los temas económicos y los aspectos domésticos, entre ellos lograr consensos mínimos en el Congreso en un contexto de gran polarización. Los intereses estadounidenses en relación con el mundo están anclados en otras áreas de alta conflictividad y en concretar la salida de las guerras en las que está involucrado, desde hace más de una década.

Europa por otra parte, también se encuentra concentrada en sus propios procesos políticos y en los procesos de estabilización económica y financiera de la zona del euro. Los impactos de la crisis financiera internacional también han generado una muy alta desestabilización, mas allá de lo económico y financiero, dificultando los acuerdos políticos y una mayor incidencia de su comunidad en las definiciones del sistema internacional. Otro resultado no previsto es que la Unión Europea ampliada tiene un menor vínculo e interés hacia la región latinoamericana que en ninguna otra etapa previa. A ello se une el fin de los autoritarismos tradicionales y la emergencia de los cambios y las transiciones en los países árabes; lo anterior conlleva una mayor focalización en esta región y por lo tanto una caída en la prioridad e interés en América Latina.

Rusia, en este contexto está re-emergiendo como actor internacional con capacidades importantes, pero sin mayores vínculos con Latinoamérica, exceptuando las posibilidades de ventas de armas. Los países de Asia Pacífico, en particular China, están en un proceso de vinculación con América Latina que tiene como fundamento el acceso a los recursos naturales que la región puede proveerles para su desarrollo industrial y para el bienestar de su población. El comercio con China para algunos países de América Latina es el motor del desarrollo. Por cada punto de crecimiento del PIB de esta economía, que se ubicará entre las dos primeras del planeta, algunos países de la región suramericana aseguran 0,4% del propio. De allí que el crecimiento de importantes países de América Latina posee una alta dependencia del de China.

En el marco institucional global el multilateralismo continúa en crisis, tanto en la dimensión política como en su dimensión económica y comercial. La Organización de Naciones Unidas (ONU) quedó debilitada con la política del unilateralismo radical de los Estados Unidos luego de los ataques terroristas del 11 Septiembre de 2001. La crisis financiera del año 2008, resto mucha de la credibilidad y de la legitimidad de las instituciones financieras internacionales. El G-7 no encontró respuestas y se busco en otro mecanismo ad hoc opciones para evitar a la ONU, el G-20. Éste tampoco ha logrado encontrar formas y mecanismos para enfrentar los graves problemas transnacionales, desde las finanzas al medio ambiente. El fracaso de la ronda de Doha que debilitó aún más a la Organización Mundial de Comercio y a las reglas globales, afectando a los países más débiles y en desarrollo. Muchos de los impactos negativos del “Consenso de Washington”

4 Para ver más sobre estas discusiones ir a Rojas Aravena, Francisco. (coordinador) (2011) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. FLACSO Secretaría General- AECID. En prensa

agravan las consecuencias de la actual crisis financiera global, en especial los referidos a las grandes asimetrías sociales, la gran inequidad y los altos índices de pobreza.

No obstante, se requiere un sistema multilateral efectivo. El multilateralismo es un referente central para todos los actores internacionales. A las potencias les asegura decisiones viables para todos, ya sea por medio de regímenes internacionales amplios o *ad hoc*. Para los Estados pequeños y medianos es un espacio donde poder expresar por la vía diplomática sus intereses y buscar alianzas e influencias para satisfacerlos.

El sistema internacional se encuentra en un acelerado proceso de cambio en las dos últimas décadas donde ninguno de los actores tiene condiciones de controlar ese proceso. La incertidumbre de estos cambios globales se observa en el hecho de que ningún Estado por poderoso que sea puede dirigir por sí sólo el sistema internacional. Se requieren respuestas de carácter multilateral ante las amenazas de carácter transnacional. Solo a través de la asociación y la cooperación se podrán alcanzar estos acuerdos.

Todos los asuntos que nos afectan en esta nueva etapa del sistema internacional poseen una connotación intermística, es decir, internacional y doméstica de forma simultánea. A su vez, se trata de fenómenos multidimensionales en términos de las variables que inciden en ellos. Se necesitan marcos conceptuales adecuados y en estos momentos no existen. Hay una crisis de paradigmas para comprender el sistema internacional. Las relaciones de poder han cambiado. Esto manifiesta nuevos y grandes desafíos para el Estado. El actual sistema internacional dejó de tener a los Estados como referente único. Aparecen varios y nuevos actores internacionales con gran fuerza, desde las tradicionales empresas transnacionales o multinacionales a Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) de la sociedad civil preocupadas por los más diversos temas. Muchos de estos actores juegan roles positivos en el sistema internacional, contribuyendo a su estabilidad, pero también en la actualidad la emergencia del terrorismo global y del crimen organizado con un carácter cada vez más planetario producen un efecto contrario disociador y disruptivo en el conjunto del sistema y mucho más grave en algunas regiones del mundo, mostrando lo que podría llamarse el lado oscuro de la globalización.

Todos estos cambios demuestran la necesidad de construir nuevos mapas conceptuales. El proceso de transformaciones globales ha obligado a cambiar los paradigmas con los cuales se piensan las relaciones de poder a nivel global y sus impactos a nivel nacional y local. Uno de los principales problemas tiene que ver con que el conocimiento se encuentra segmentado, hay una carencia de visiones integrales capaces de incorporar la multidimensionalidad de los fenómenos en perspectivas globales.

Las democracias latinoamericanas tienen ante sí demandas importantes que deben enfrentar los gobiernos en cortos períodos de tiempo. Los ciudadanos y las ciudadanas desean respuestas eficaces y eficientes frente a los distintos temas de la agenda pública. La paciencia de las sociedades es cada vez menor. La falta de resultados se expresa muy rápidamente en caídas en la popularidad de los presidentes y sus gobiernos. Con ello se abren espacios de ingobernabilidad y la posibilidad de una des-democratización. En este marco la tentación populista de radicalizar procesos en contextos institucionales débiles aparece como una amenaza significativa en muchos sistemas políticos de los países de la región.

La democracia tiene ante sí un solo derrotero: profundizarse y hacerse más eficiente. La legitimidad de la democracia electoral está fuera de duda. La cuestión es cómo se profundiza en un contexto de creciente globalización. Para ello se requiere que la región latinoamericana genere políticas nacionales y regionales que favorezcan una mayor inclusión, más participación ciudadana, y se desarrollen mejores y más eficientes instituciones, que velen por el cumplimiento y la satisfacción de los derechos de la ciudadanía. Los procesos de concertación política y los mecanismos de asociación e integración son esenciales para alcanzar metas como las reseñadas. Es a partir de la acción concertada que proveen estos espacios lo que permitirá abrir oportunidades de enfrentar la crisis global y sus impactos nacionales. Cómo se avanza en economías crecientemente interdependientes hacia una mayor inclusión para la construcción de una cohesión social real⁵, es parte de los temas que deben resolver los líderes, con acuerdos regionales y globales y políticas específicas en el ámbito local. La participación de la sociedad en el diseño y en la ejecución de algunas políticas públicas es esencial. En el actual contexto contener, limitar y actuar en contra de la corrupción que se ha constituido en el principal elemento en la erosión de los estados democráticos y del imperio de la ley, es una tarea ineludible. Los acuerdos internacionales son débiles.

Los efectos de la crisis financiera global y sus consecuencias locales en América Latina y el Caribe están cerrando un ciclo. Los países de la región deberán concertar de mejor forma sus visiones y establecer cursos de acción concordados para lograr incidir en el diseño de las nuevas reglas que reorganizarán el sistema financiero y más en general el del funcionamiento del sistema de relaciones globales que se caracteriza por un mayor multilateralismo. Ello no se ha producido. Los grados de coordinación son bajos o inexistentes, el caso de la coordinación regional, de los tres países que participan en el G-20 lo evidencia. Estas situaciones hacen perder oportunidades de incidencia efectiva.

La globalización, los cambios en los pesos en la economía internacional, las alteraciones que producen los cambios tecnológicos en las expresiones tradicionales del poder, obligan a una redefinición, a una re-conceptualización, de cómo interpretar las relaciones de poder entre los Estados. También entre éstos y los nuevos actores emergentes. Los actores no-estatales y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) han adquirido un importante rol en los procesos internacionales. El desarrollo de las comunicaciones globales ha facilitado la coordinación de los más diversos grupos, unos de manera positiva, como los proyectos tanto comerciales, energéticos y de infraestructura que hacen que la cooperación entre los Estados sea decisiva. Y otros con un claro signo negativo como son las organizaciones ligadas al crimen transnacional que en muchos casos pueden desafiar el poder del Estado.

Lo anterior evidencia que se requieren reformas de las instituciones internacionales como una cuestión crucial de las agendas de política exterior. La ausencia de reglas o su no cumplimiento en el marco de una institucionalidad débil genera inestabilidad. La confianza se reduce. Los contenciosos aumentan. Es fundamental establecer nuevas formas de gobernabilidad en el plano mundial y en las diferentes regiones, capaces de regular las relaciones entre los más diversos actores. La construcción de bienes públicos regionales y el desarrollo de normas vinculantes pueden facilitar no sólo las

5 Altmann Borbón, Josette (Compiladora). (2009) *Integración y Cohesión Social: Análisis desde América Latina e Iberoamérica*. Serie FORO. FLACSO Sede Ecuador. Quito, Ecuador.

transacciones sino la estabilidad del conjunto del sistema; favoreciendo el desarrollo de un multilateralismo cooperativo. Este mecanismo continúa siendo una herramienta fundamental en este período de cambio y transformaciones internacionales.

La proyección estratégica otorga coherencia y consistencia al proceso

El multilateralismo de América Latina y el Caribe está constituido por un conjunto amplio de procesos de diálogo político, intercambios comerciales, esquemas de cooperación regional y subregional que, tanto de manera formal como informal, realizan los Estados del área con formatos disímiles que se expresan por medio de mecanismos altamente institucionalizados y en procedimientos *ad hoc*.

Esta evolución, sin embargo, no ha tenido como resultado un fortalecimiento del multilateralismo en términos globales. Más bien ha producido un desequilibrio creciente entre los procesos de tipo político, propios de la diplomacia tradicional, con las nuevas formas de diálogo y espacios creados para este tipo de diplomacia, grupos *ad hoc*. En las negociaciones comerciales, que se han generalizado, así como con la emergencia de los temas ambientales y transnacionales se refuerza esta perspectiva no institucionalizada, o que se desarrolla fuera de los marcos, parámetros y misiones que le dieron origen.

Este debilitamiento del multilateralismo institucionalizado, que en mucho se explica por la globalización y el unilateralismo de los EE.UU. después del 11 de Septiembre, constituye uno de los factores determinantes. Esto ha coincido con un agotamiento progresivo de la de reacción y propuestas de estructuras multilaterales, en especial en la ONU, así como con una cierta fatiga de nuevos esquemas, como las cumbres presidenciales. Este vacío solo podrá ser resuelto con más multilateralismo, con un multilateralismo efectivo, que si bien puede ser *ad hoc*, sus resoluciones deberán expresarse en el marco del multilateralismo institucionalizado. Es fundamental persistir en el diálogo abierto entre los diferentes actores a fin de que busque formas eficientes de cooperación por medio de un multilateralismo cooperativo y eficaz, que se traduzca en resoluciones vinculantes, en entes institucionales.

El multilateralismo resurge como una de las últimas oportunidades para que los países y regiones de menor desarrollo puedan buscar y recuperar espacios de negociación frente a los actores más poderosos del sistema mundial. Ello se vuelve todavía más crítico en temas que demandan una acción planetaria. En la construcción de Bienes Públicos Internacionales debe establecerse una corresponsabilidad entre los distintos actores en concordancia con sus capacidades y poder; una corresponsabilidad diferenciada. Sólo la cooperación, por medio del multilateralismo, hará posible superar los grandes desafíos y amenazas emergentes en el sistema global.

El multilateralismo cooperativo cumple con diversas funciones⁶. Entre ellas se destacan las siguientes: 1. Fomenta la construcción de consensos. 2. Incorpora más actores al debate, en las definiciones y en los cursos de acción. 3. Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores. 4. Democratiza las

6 Ver más en Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (2007) *Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe*. Serie de Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. En: www.flacso.org

decisiones sobre los bienes públicos internacionales. 5. Establece un marco conceptual que posibilita nuevos diseños para una arquitectura global y regional. 6. Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores. 7. Reconoce los cambios en la soberanía. 8. Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

Democracia e integración binomio esencial para el desarrollo Latinoamericano.

En América Latina, en la actualidad, la democracia prevalece. No obstante, resurgen o emergen nuevos problemas de gobernabilidad. Ellos se agravan por el debilitamiento institucional que afecta a la mayoría de los países y hacen necesario mirar a la legitimidad de sus sistemas políticos. En Latinoamérica los sistemas políticos son presidenciales. El peso y la capacidad decisoria de los Presidentes es crucial. Sin embargo, en los últimos años se elige al presidente por la mayoría de los votos, pero esa mayoría no se ve reflejada en los Congresos. Son presidentes sin mayoría parlamentaria, lo que dificulta la gobernabilidad y convivencia democrática y limita las posibilidades de desarrollo de políticas de Estado.

El ideario de la integración esta en el ADN de la región. Pero se ha frustrado en cada uno de los ciclos. La multiplicidad de temas en las agendas de los mecanismos de integración lleva a la dispersión de acciones, así como la adopción de compromisos que nunca llegarán a la práctica⁷. Pese a ello, los procesos de la globalización están generando mayores interdependencias, que obligan a buscar más coordinación de políticas.

La propensión a la integración es algo manifiesto en América Latina y el Caribe. No obstante, persisten las dificultades en los procesos de integración que dejan a la región con menos oportunidades para afrontar problemas comunes y con mayores limitaciones para hacer frente de manera asociada a los desafíos subregionales, regionales y globales en ámbitos como la inequidad, la pobreza, la seguridad, el cambio climático, las pandemias y otras amenazas emergentes. El no contar con “*una sola voz*” obstaculiza los avances de la integración y favorece la dispersión de posiciones de la región.

La alta asimetría latinoamericana y nacional no actúa como incentivo a la integración. Tampoco el comercio interregional, que en América Latina y el Caribe es muy bajo en comparación con otras regiones del mundo, no llega al 20%. El peso de lo regional se manifiesta primordialmente para Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. En los casos de Brasil, Chile y Perú poseen una alta diversificación y lo estratégico de su inserción global está en Asia. México, América Central y el Caribe están ligados estructuralmente a Estados Unidos, tanto por el comercio como por las remesas. Lo anterior se expresa en una diversidad de formas de percibir la inserción internacional, lo que lleva en muchos casos a impulsar actividades divergentes. El contexto no favorece, las afinidades son reducidas y ello se traduce en poca concertación, además de desincentivos para la integración regional global. El punto central de vinculación es la defensa y promoción de la democracia.

⁷ Ver más en Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Editores). (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador

América Latina y el Caribe: principales socios comerciales.

MERCOSUR 2010 a)	CAN b) 2010	MCCA 2010	CARICOM c) 2008	MÉXICO 2010	CHILE 2010
Asia (25,7%)	Estados Unidos (29,4%)	Estados Unidos (34,5%)	Estados Unidos (50,8%)	Estados Unidos (80,0%)	China (24,4%)
Unión Europea (19,7%)	Unión Europea (14,1%)	MCCA (18,6%)	Unión Europea (15,8%)	Unión Europea (4,8%)	Unión Europea (17,2%)
MERCOSUR (15,6%)	CAN y China (8,0% c/u)	Unión Europea (9,4%)	CARICOM (16,4%)	Asia (3,6%)	Japón (10,7%)

- a) Las cifras del MERCOSUR corresponden al Primer semestre de 2010
- b) Incluye solo exportaciones de bienes
- c) Incluye sólo el comercio de bienes. La cifra de EE.UU corresponde a datos del 2007

Nota: Los valores presentados en cada caso refieren al porcentaje de exportaciones hacia el país o la región.

Fuente: Elaboración propia con datos de BID. Informe MERCOSUR N°15. Febrero 2011. SIECA. Centroamérica. Reporte del Desempeño Económico. 2005-2010. En: www.sieca.int; Secretaría de la Comunidad Andina. Comunidad Andina: Comercio Exterior de Bienes, según zona económica, 2001 – 2010. En: www.comunidadandina.org DIRECON. Informe de Comercio Exterior de Chile Segundo Trimestre 2011. En: www.prochile.cl Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Exportación anual por zona geográfica y países. En: www.inegi.gob.mx; Caribbean Community Secretariat Statistics. En: www.caricomstats.org

Para Latinoamérica, no obstante, en los últimos años han surgido nuevas opciones de integración que podrían transformarse en ejes y nodos cruciales de los procesos integradores y de coordinación de políticas que consoliden áreas específicas de proyección esencial para el desarrollo⁸. Ellos son las iniciativas vinculadas a: el anillo energético, corredores interoceánicos y los proyectos de infraestructura e interconexión y el incremento de la cooperación transfronteriza. Estos proyectos e iniciativas poseen un fuerte sello estratégico, que permitiría generar un sentido amplio de cooperación y asociación que redunde en un sentido de integración más amplio. Ello permitiría abrir espacios para desarrollar un sentido de identidad ligado a los temas cruciales de la región y que abordan intereses vitales en el contexto de la globalización.

⁸ Ver más en Aravena, Francisco (2011) (editor) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General/ CAF. (2011); y Altmann Borbón, Josette; Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana. (Editores) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General/ CAF. (2011)

La voluntad política y el sentido estratégico son dos factores determinantes del éxito del proceso en la nueva etapa. La integración de América Latina no va a ocurrir por sí misma. Es necesaria la voluntad política para promoverla. Si no es así, la integración económica, principalmente comercial, a nivel regional será superficial en algunas regiones, aunque pueda ser mayor a nivel subregional.

Es importante destacar que la orientación del proceso es esencialmente política. Las políticas de los países latinoamericanos en materia de política exterior parecieran ser secundarias, subordinadas a los intereses económicos, aún y cuando se las indique como relaciones estratégicas de largo plazo. La política es el factor determinante para orientar el conjunto de los procesos y otorgarles coherencia.

Construyendo caminos al desarrollo

Es esencial reconocer que en la región existen distintas visiones, caminos y estrategias para alcanzar el desarrollo. Sin embargo hay algunas características comunes que tienden a conformar lo que pudiéramos denominar un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Entre los aspectos que conforman esta nueva perspectiva está la consolidación democrática de la región. En segundo lugar, se destaca el rol del Estado, su modernización constante para generar capacidades de control y ampliar las capacidades para ejecutar políticas de calidad. En tercer término, el rol de la integración regional y la concertación y conformación de entidades de interlocución política regionales es un aspecto esencial para buscar nuevas formas de inserción e incidencia globales, como hemos venido señalando. Del modelo económico de los años ochenta se destacan la permanencia de mecanismos de estabilidad macroeconómicas y el control de la inflación. También en este acápite se destaca la importancia de la credibilidad en las políticas monetarias que posibilitan la inversión y la estabilidad para los intercambios. El crecimiento económico sigue siendo un aspecto esencial para avanzar en otros ámbitos referidos a las políticas de inclusión, la cohesión e integración social como característicos del nuevo paradigma; el crecimiento por sí solo no basta.

A los aspectos anteriores se debe agregar que las preocupaciones y las propuestas de regulación ambiental, más allá de la mitigación, adquieren una gran significación. Finalmente, es necesario destacar la importancia que se asigna al mejoramiento de la institucionalidad como factor clave para el desarrollo, la democracia, la estabilidad y el crecimiento. Las velocidades con las cuales se avanza en estas características por parte de los distintos países y subregiones es diferente. No hay una velocidad única de avance en este nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano que posee elementos de continuidad y de cambio y que incorpora de manera creativa e innovadora distintos elementos.

La integración regional constituye en la actualidad uno de los procesos de mayor relevancia en América Latina. Estos procesos deben mirarse – como lo hemos señalado reiteradamente – como proyectos de carácter político estratégicos que van más allá de los aspectos económicos y comerciales. Los procesos de interlocución y de diálogo entre los líderes de los países buscan concordar en cada ciclo temporal las formas más adecuadas para generar estabilidad, arraigar la democracia, promover el desarrollo y consolidar el espacio regional en el sistema internacional y a partir de ello abrir nuevos

áreas en la inserción económica global. En la región se expresa una constante voluntad política de promover espacios comunitarios que permitan hacer frente a los desafíos de la globalización y de la interdependencia asimétricas. Se tiende a avanzar a través de políticas por ensayo y error que tienden a multiplicar los espacios y las instancias de interlocución e integración. Cada instancia creada responde a un ciclo específico que coloca énfasis en un aspecto dejando atrás otros. Además van generando una superación con respecto a las anteriores aunque no se toman decisiones efectivas para eliminarlas a estas.

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

Si la región latinoamericana y caribeña quiere participar en este proceso deberá concertar en algunos temas esenciales, sólo esto le posibilitará hablar con una sola voz, y que ésta sea tomada en consideración en los espacios y en los momentos de establecimiento de normas globales. Los mecanismos de interlocución, concertación y cooperación impulsarán los procesos integradores regionales a partir de algunos elementos constitutivos esenciales:

- 1.- Desarrollo e impulso de la institucionalidad. Para ello perfeccionar los mecanismos de diálogo y concertación y construir herramientas e instancias de resolución de conflictos son dos aspectos básicos.
- 2.- Proyección estratégica. La construcción de confianza es la base para planear la cooperación estratégica.
- 3.- Las acciones deben propender a un desarrollo y la aplicación de cursos de acción que favorezcan un balance y reciprocidad entre los actores.
- 4.- Construir y desarrollar un soporte social para las políticas impulsadas en torno a la integración, la concertación política y la integración requieren legitimidad y soporte social, ello es una necesidad vital del proceso.
- 5.- Desarrollo de una identidad compartida. Latinoamérica posee bases que pudiesen facilitar este objetivo, entre ellos una mayor homogeneidad cultural que en otras áreas del mundo y la reafirmación de la democracia como principio rector de la vida en común.
- 6.- Transferencia de soberanía y supranacionalidad. La agregación de soberanía regional, permite aumentar el margen de maniobra y la capacidad de incidencia en el sistema global. Sin esta transferencia, en el contexto de la globalización, la soberanía nacional se erosiona. Dotar a la institucionalidad de capacidades supranacionales es fundamental para el desarrollo de bienes públicos regionales efectivos.

Desafíos de difícil superación: las paradojas de la integración⁹.

Construir procesos de concertación e integración sigue siendo una tarea difícil y compleja. Los procesos de integración requieren mecanismos de acercamiento y cooperación crecientes al interior y entre los diferentes países. Construir visiones compartidas entre los miembros de los distintos bloques subregionales y regionales es un paso ineludible. Crear vínculos y desarrollar una confianza recíproca son esenciales para producir un diálogo que alcance las metas en la concertación e integración.

Parte de esos retos está en la superación de algunas contradicciones que caracterizan a los procesos de integración regional, que se expresan como paradojas del proceso, se mencionan a continuación, algunos de ellos:

1. Más democracia, con mayor desencanto.

Aunque América Latina es hoy una región democrática, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente desencanto con la clase política e incluso con el sistema democrático, es producto de años de inequidad, rezago y pobreza de grandes mayorías. Lo anterior se manifiesta en el mapa político de la región.

América Latina: Ciclo Electoral. 2009-2011

El Salvador	Marzo 2009	Mauricio Funes	Oposición
Ecuador	Abril 2009	Rafael Correa	Oficialismo
Panamá	Mayo 2009	Ricardo Martinelli	Oposición
Uruguay	Octubre/ Nov 2009	José Alberto Mujica	Oficialismo
Honduras	Noviembre 2009	Porfirio Lobo	Oposición
Bolivia	Diciembre 2009	Evo Morales	Oficialismo
Chile	Diciembre 2009/ Enero 2010	Sebastián Piñera	Oposición
Costa Rica	Febrero 2010	Laura Chinchilla	Oficialismo
Colombia	Mayo/Junio 2010	Juan Manuel Santos	Oficialismo
Brasil	Octubre 2010	Dilma Rousseff	Oficialismo
Perú	Abril/ Junio 2011	Ollanta Humala	Oposición
Guatemala	Septiembre / Noviembre 2011	Segunda vuelta	
Argentina	Octubre 2011	-	-
Nicaragua	Noviembre 2011	-	-

⁹ Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. "Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe", en (Editores) (2008) Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Fundación Carolina/Siglo XXI Editores. Madrid. Pp237-271

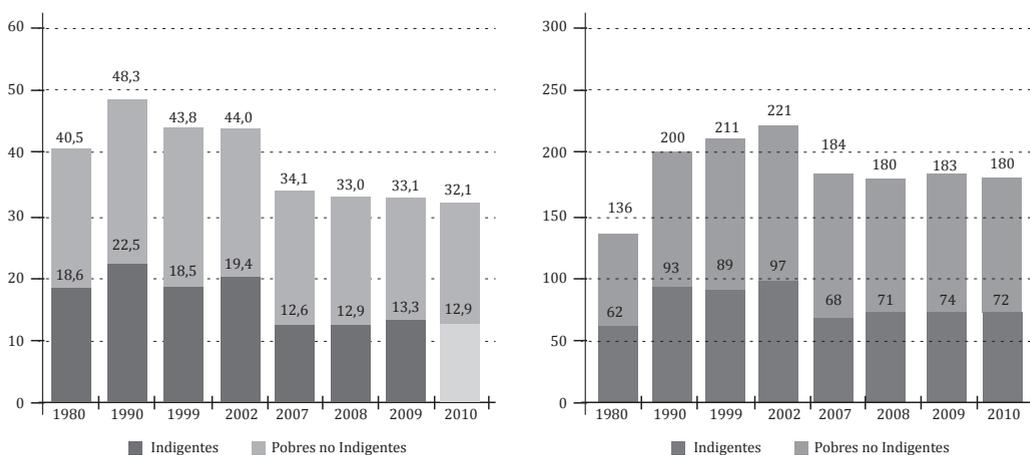
2. Más crecimiento del comercio, con menos integración.

Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo aunque el crecimiento ha sido más lento de lo deseable. Sin embargo, el ámbito económico tiene su propia dinámica que va más allá de los propios Estados. En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados, en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido más amplio. El buscar convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio, tendió más a distanciar que ha propiciar procesos de integración. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países que no han logrado conciliar posiciones en temas como los Tratados de Libre Comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización.

3. Más crecimiento económico, con más desigualdad.

Aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido todo lo exitosas que se esperaban. Los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la desigualdad; se han profundizado las diferencias económicas y sociales en la región, donde cerca del 40% de los latinoamericanos son pobres. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares y los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo son los más elevados mundialmente. Esto obliga a definir una estrategia de profundización y ampliación de la integración con un fuerte sello en reducir las desigualdades, principal problema de la región y para la integración regional.

América Latina: Evolución de la Pobreza y la Indigencia



Fuente: CEPAL. (2010) *Panorama Social de América Latina*. Noviembre, 2010. En: www.eclac.org

4. Retórica integracionista, con acciones fragmentadoras.

Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a la integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional separado con reminiscencias autárquicas. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque por otra parte todos –incluidos los más poderosos– reconocen la necesidad de concordar y articular políticas, que se verían expresadas en normas y regímenes internacionales vinculantes y en la construcción de bienes públicos internacionales, existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo, los intereses políticos nacionales se sobreponen al discurso integracionista. Por una parte, se desarrolla una fuerte retórica integracionista, pero las acciones prácticas son tenues y, en algunos casos, apuntan a la fragmentación. Se evidencia una falta de incentivos para articular e implementar decisiones que impliquen cesiones de soberanía y la construcción de una institucionalidad acorde con dichos procesos.

5. Discurso cooperativo, con escalamiento de tensiones.

Se destaca la importancia de la asociación y la cooperación, pero simultáneamente escalan las diferencias fronterizas que afectan uno de los nudos más sensibles del imaginario estatal en la región latinoamericana. También ocurre algo similar en las prácticas comerciales. Esto señala el déficit institucional que muestran los distintos esquemas de integración, y que se hace más evidente en aquellos casos en donde hay ausencia de mecanismos para la conciliación o de instituciones para la resolución de controversias.

Es fundamental que los fallos de los órganos que arbitran las diferencias comerciales entre los socios comunitarios sean acatados. Es importante avanzar a la supranacionalidad, y la construcción de normativas jurídicas y comunitarias, acordes con el ordenamiento nacional de cada país, lo que facilitará la resolución de conflictos y promoverán la asociación.

6. Diseños institucionales complejos, con debilidades estructurales.

Las características particulares por las que atraviesa América Latina han puesto bajo especial escrutinio a las instituciones de la integración independientemente de la zona en que se encuentran. En efecto, a pesar de tener atribuciones y funciones que buscan lograr una mayor y mejor integración, estas instituciones, y los modelos que contienen, han demostrado tener bastantes insuficiencias al interior de sus propias organizaciones que obstaculizan su efectivo funcionamiento, inducen a cuestionar sus capacidades para lograr objetivos propuestos en sus agendas, y no logran concertar en temas económicos, sociales y políticos.

7. Más autonomía en el sistema internacional sin voz propia.

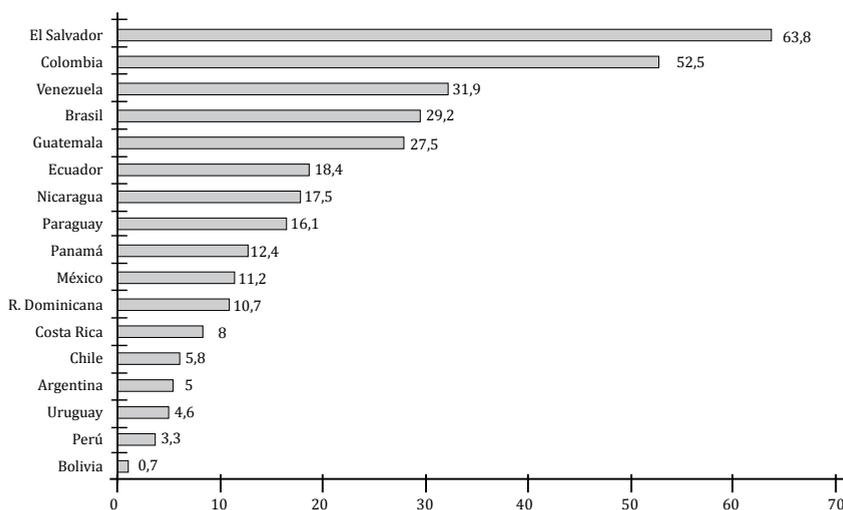
Los países de la región han logrado mayores márgenes de autonomía. Brasil incluso emerge como potencia regional. Países de la región participan en el G-20, pero allí no está América Latina. En los temas del cambio climático hay una diversidad de posiciones,

tampoco hay opciones latinoamericanas. La lista puede ser amplia. No tenemos una voz común, sin ella se reduce la incidencia en temas hemisféricos y globales. Sin una voz compartida que recoja consensos en temas fundamentales del sistema internacional serán otros los que establezcan las reglas.

8. Se combaten guerras transnacionales como si fueran tradicionales

Dada la magnitud del crimen organizado, su capacidad de infiltración, sus recursos económicos y el grado de coordinación, en algunos de los Estados de la región, en ciertas zonas o áreas urbanas, ha sobrepasado a las policías. Ante esta vulnerabilidad en algunos casos se ha recurrido a las fuerzas armadas. Éstas luchan esta guerra como si fuese una tradicional, cuando es una nueva guerra, cuyo carácter es transnacional. En donde la corresponsabilidad diferenciada y la cooperación y coordinación es lo determinante. Si la guerra se libra en términos tradicionales estará condenada al fracaso¹⁰.

**América Latina: Tasa de Muerte por Homicidios. 2003-2006
(Por 100 mil habitantes)**



Fuente: OPS. Base de datos de Indicadores Básicos. En: www.paho.org

Nota: Los datos corresponden a años diferentes. Las tasas de 2006 son de Argentina, Costa Rica, Cuba, El Salvador, México, Paraguay. Los de 2005 son de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela. Los de 2004 son de Guatemala, Panamá, Perú, R. Dominicana, y Uruguay. Los de 2003 son de Bolivia.

¹⁰ Ver más en Rojas Aravena, Francisco. (2006). *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. II Informe del Secretario General de FLACSO.* www.flacso.org; y en Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe.* Editorial Catalonia Ltda. Chile

Los Procesos de Cumbres: la principal expresión del multilateralismo.

La principal red que vincula a los diferentes gobiernos está radicada en la *Diplomacia de Cumbres*¹¹. Esta es la forma que ha adoptado el multilateralismo actual. En este esquema se inscriben los más diversos mecanismos de relacionamiento presidencial. Las Cumbres son un escenario multilateral privilegiado, más allá de los déficits que presentan. Ellas son fundamentales para concretar acuerdos que posibiliten y desarrollen la cooperación internacional, incluidos los procesos de integración. Estos se han constituido en una demanda urgente. Son un imperativo de la globalización. Este es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales.

Iberoamérica se encuentra inmersa en la *Diplomacia de Cumbres*. Esta forma de diálogo para cooperar y resolver las diferencias adquirió gran fuerza en el período de post-Guerra Fría. El análisis de estos procesos¹² permite distinguir entre diversos tipos de Cumbres. Una clasificación de ellas está referida a los ámbitos geográficos que cubre: Cumbres trans-regionales, Cumbres regionales de carácter global, Cumbres macro-regionales y Cumbres subregionales.

Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación efectiva en términos de implementación y coordinación de políticas. Esto conlleva a suponer que dicho mecanismo podría estar pasando por un ciclo de agotamiento, debido a la falta de concreción de las iniciativas más relevantes que, a su vez, generan pérdida de energía y que erosionan la credibilidad y la legitimidad en ellas.

En las *Cumbres trans-regionales* ubicamos a:

- La Cumbre de las Américas, que involucra a 34 Estados. Se han desarrollado, desde el año 1994, cinco cumbres y dos extraordinarias.
- La Cumbre Iberoamericana con 22 países miembros. Se han desarrollado 20 Cumbres desde 1991.
- Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC). Participan 21 economías, tres de América Latina. Han desarrollado 18 Cumbres desde 1993. Cumbres Unión Europea – América Latina. El número de Estados participantes se ha incrementado por la ampliación de la Unión Europea. En la última reunión participaron 60 países. Ha desarrollado 6 cumbres desde 1999.
- Cumbre América del Sur – Países Árabes. Participan 34 países de ambas regiones. Se han desarrollado dos Cumbres, en el año 2005 y 2009.
- Cumbre América del Sur – África. Participan las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de América del Sur y África. Se han realizado dos Cumbres.
- Cumbre del G-20. Participan de la región Iberoamericana Argentina, Brasil, España y México.

Las *Cumbres Regionales Globales* corresponden a:

- 11 Ver más en Rojas Aravena, Francisco (editor) (1998) *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. FLACSO/LACC. Santiago, noviembre; Jarque, Carlos, Ortíz, María Salvadora y Quenan, Carlos (editores) *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. SEGIB. En: www.segib.org; www.flacso.org
- 12 Ver más en Rojas Aravena, Francisco (2009) "Diplomacia de Cumbres e Integración Regional", en Jarque, Carlos, Ortíz, María Salvadora y Quenan, Carlos *Op Cit*.

- Cumbres del Grupo de Río. Participan 23 países. Ha desarrollado 21 Cumbres ordinarias y dos Cumbres extraordinarias, desde 1987.
- Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). La conforman 33 países. La primera fue en el año 2008 y la segunda en el 2010 que se realizó simultáneamente con la XXII Cumbre del Grupo de Río.
- Ligada a la anterior se encuentra la Cumbre de la CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Esta fusionaría al Grupo de Río y la CALC.

En las **Cumbres macro-regionales** situamos a:

- Cumbres del Proyecto Mesoamericano. Participan 9 países. Sus Cumbres se desarrollan en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla creado en 1991 y que ha desarrollado 12 Cumbres. A partir del año 2001 estas Cumbres incluyen lo referido al Plan Puebla Panamá que luego cambió a la denominación actual.
- Cumbres de la Unión Suramericana (UNASUR). Involucra 12 países. Ha realizado 4 Cumbres ordinarias y 8 extraordinarias. El Tratado fue establecido en el año 2008. Cabe destacar que en forma previa se realizaron 3 Cumbres de los países suramericanos, la primera de estas Cumbres se efectuó en el año 2000. A estas Cumbres se suma la Cumbre Energética que se realizó entre los países sudamericanos en el año 2007.
- Cumbres de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). Participan 8 Estados Miembros. Ha realizado 16 cumbres entre ordinarias y extraordinarias a partir de la fecha de su creación en el 2005.
- Cumbres de Petrocaribe. Participan 19 Estados. Ha efectuado 6 cumbres ordinarias desde 2005.
- Cumbres del Arco del Pacífico Latinoamericano. Participan 11 países y ha realizado una Cumbre en el año 2008.
- Cumbre de la Alianza del Pacífico, Área de Integración Profunda. Participan 4 Estados Miembros y un observador. Creada en Lima en mayo 2011. Una Cumbre preparatoria en 2010, en Mar del Plata, Argentina y la Cumbre que dio lugar a su creación en abril de 201 en Lima.
- Cumbres de la Asociación de Estados del Caribe. Participan 25 países y ha desarrollado 5 Cumbres. El mecanismo fue constituido en 1994.

Las **Cumbres Subregionales**. Son las que poseen mayor grado de institucionalidad y ahí se ubican:

- MERCOSUR. 5 países miembros (Venezuela aún está en proceso de adhesión dado que no ha sido ratificada su incorporación). Ha celebrado 40 Cumbres.
- Comunidad Andina (CAN). 4 Estados Miembros plenos. Se han reunido desde 1989 en 18 Cumbres ordinarias.
- Cumbres del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Conformada por 8 países. Ha ejecutado 37 Cumbres ordinarias.
- CARICOM. Participan 15 Estados y ha desarrollado 31 Cumbres ordinarias.
- Cumbres del Tratado de Cooperación Amazónica. 2 Cumbres Presidenciales ordinarias y 1 extraordinaria se han manifestado en este mecanismo.

El conjunto de Cumbres mencionadas, sin considerar las Cumbres subregionales, han desarrollado a lo largo de veinticuatro años, *139 Cumbres Presidenciales*. Ello ha dado un promedio de 5.8 Cumbres por año. Si agregamos las Cumbres subregionales que, en

general se desarrollan cada 6 meses, significa adicionar 2 Cumbres Presidenciales más cada año. Con ello tenemos que los presidentes latinoamericanos deben participar en al menos 5 Cumbres Presidenciales cada año en promedio, considerando que no todos participan en todas las Cumbres.

Esta sobreoferta de propuestas e iniciativas de integración produce consecuencias negativas que terminan por debilitar cada uno de los procesos. 1. Generan una fuerte demanda en las agendas de los Jefes de Estado y de Gobierno, que deben prever reuniones, en la práctica, cada tres meses, en un contexto de *Diplomacia de Cumbres*. 2. La sobreoferta lleva a la falta de coordinación. Por paradójico que parezca, reduce las oportunidades de convergencia y la búsqueda de perspectivas compartidas. 3. las múltiples propuestas poseen una débil estructura institucional, como consecuencia de la renuencia de los países a transferir capacidades y decisiones soberanas hacia entes supranacionales.

En suma, pese a la relevancia política que cada iniciativa adquiere con las declaraciones de los Jefes de Estado, hasta la fecha ninguna ha tenido la capacidad para articular una mirada global y construir una voz común. Más bien se ha tendido a fragmentar a Latinoamérica y el Caribe en “varias” Américas Latinas.

Es esencial recuperar la naturaleza política del los procesos de integración, dotarlos de voluntad política para ceder soberanía y generar nueva soberanía asociativa. La institucionalidad es crucial, sin ella no hay avances. Por ello la experiencia de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es un buena experiencia que debe ser estudiada.

Los procesos de integración en la región

Durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe importantes iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos integradores. Se pueden mencionar al menos tres aspectos que han enmarcando un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global:

En primer lugar, en Latinoamérica como efecto de la globalización económica y de los acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, obligando a una más efectiva coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración que le otorgan un carácter estratégico, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional. Estas redes de interdependencia global son las que, a su vez genera, vulnerabilidades frente a fenómenos trasnacionales, como la actual crisis financiera y el cambio climático.

En segundo lugar, las vinculaciones de cooperación a partir de la resolución de conflictos fronterizos y de mayor inserción en temas de seguridad internacional, ha cambiado los referentes de la defensa de los países la región. En el ámbito de la seguridad emergen

nuevos riesgos y desafíos y con ellos miradas y formas de acción diferenciadas. En este ámbito, que ocupa un lugar cada vez más relevante, aparece con mayor fuerza la necesidad de construir visiones y cursos de acción compartidos y asociados.

Brasil emerge como potencia regional con proyección global. Los países suramericanos construyeron un mecanismo político de coordinación y asociación, UNASUR, cuyas decisiones orientan procesos en las más diversas áreas, con un énfasis en los aspectos políticos. En la región norte – Centroamérica, Caribe y México – posee un mayor peso la búsqueda de arreglos comerciales y desarrollo de infraestructura, de allí el peso de Proyecto Mesoamérica. Un importante esfuerzo ha desarrollado el SICA en relación un proyecto regional en materia de seguridad.

Y por último, la región se encuentra vinculada a través de una activa y densa red de conferencias, de una “*Diplomacia de Cumbres*” tanto de carácter transregional, hemisférica, regional, y extraregional; además de las Cumbres subregionales, como describimos en la sección anterior.

Desde hace dos décadas, se establecieron y desarrollaron una serie de iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios que tendían a la conformación de comunidades económicas y que podrían favorecer los acuerdos políticos subregionales. Estas iniciativas buscaron superar procesos de integración de larga data, provenientes desde fines de la segunda post Guerra Mundial. Fue así como se crearon el MERCOSUR, el SICA y se dio impulso a la integración andina, transformando el Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones. También se ampliaron los acuerdos en el Caribe donde, además de los procesos del CARICOM, una visión más amplia dio como resultado la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)¹³.

En América del Norte se concretó, desde mediados de los años 90s, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, más conocido por sus siglas en inglés: el NAFTA. En forma paralela, se suscribieron un conjunto de acuerdos y Tratados de Libre Comercio de carácter bilateral entre los países de la región y con actores de fuera de ella. Es así como el conjunto de las subregiones latinoamericanas quedó involucrado e integrado en algún esquema de integración comercial específico.

Desde 1994 con la Cumbre de Miami se ha desarrollado un proceso tendiente a alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (ALCA), es decir, en conjunto del continente Americano desde Canadá a Chile y Argentina, cruzando el hemisferio. Este proceso no alcanzó sus objetivos en la fecha establecida que era el año 2005. Todos los actores reconocen su fracaso. Sin embargo el mecanismo de las Cumbres de las Américas, han reunido a los Jefes de Gobierno y de Estado en cinco oportunidades: Miami (1994); Chile (1998); Québec (2001); Buenos Aires (2005); Trinidad y Tobago (2009)¹⁴; y se proyecta la próxima en Cartagena, Colombia en el 2012.

13 Rojas Aravena, Francisco. (2009) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*. IV Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. En: www.flacso.org

14 Rojas Aravena, Francisco. (2009) “La V Cumbre de las Américas (I)”. En: Gamo, Alfonso, coordinador. *Nombres Propios*. Fundación Carolina. 2009. Madrid: Fundación Carolina. p. 83-89; Rojas Aravena, Francisco. (2009) “La V Cumbre de las Américas (II): el documento que no fue”. En: Gamo, Alfonso, coordinador. *Nombres Propios*. Fundación Carolina. 2009. Madrid: Fundación Carolina. p. 91-97

Otro mecanismo interregional regular son las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de América Latina y la Unión Europea donde se abordan todos los temas de la agenda desde los económicos y sociales, hasta los relativos a la seguridad. La primera cumbre fue en Río de Janeiro en 1999. En la reunión de Madrid en el 2010 se estableció una perspectiva de una asociación para actuar en los temas globales. Allí se avanzó en un acuerdo de asociación con América Central¹⁵.

En el ámbito de vinculación con España los países latinoamericanos y caribeños han conformado un sistema de reuniones presidenciales, las Cumbres Iberoamericanas, de las que se han desarrollado veinte, desde 1990 fecha de su creación. La próxima será en Asunción, Paraguay, en octubre de 2011.

A finales de 2004 se constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones que reúne a todos los países sudamericanos. Éstos acordaron establecer también un proceso regular de Cumbres de Jefes de Estado y Gobierno Sudamericanos como principal instrumento orientador del proceso, que define a Sudamérica como un área geoestratégica con perfil propio. En 2007 cambió su denominación a UNASUR. En la actualidad representa el esfuerzo más importante de los países de esa subregión¹⁶.

Luego de la primera década del siglo XXI, la región latinoamericana y caribeña se encuentra vinculada a través de una multiplicidad de acuerdos, tanto bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricos y globales. Esta multiplicidad de acuerdos e iniciativas, no necesariamente ni facilitan la inserción en los diferentes sistemas de integración; ni ayudan a consolidar los procesos de integración. Se desarrolla una activa diplomacia que recarga las agendas, los acuerdos no poseen carácter vinculante y hace más complejo el proceso de coordinación de las diversas agendas.

El escenario latinoamericano de hoy se encuentra fragmentado y debilitado por la sobreoferta de procesos de integración. Son muchas las iniciativas. Son muchos los actores involucrados en esa gran cantidad de propuestas, desde temas de inserción económica a los de seguridad.

La transferencia de potestades desde el ámbito soberano nacional al ámbito subregional e internacional, es limitada y reducida. Incrementarla llevará tiempo y requerirá de un esfuerzo político sostenido, acorde con el creciente proceso de internacionalización. El objetivo esencial de la construcción de ese "orden" y su internacionalidad respectiva es generar capacidades de gobernabilidad y de certidumbre en áreas particulares.

15 Ver más en Altmann, Josette, Rojas Aravena, Francisco y Beirute, Tatiana (2010) "Europa-América Latina y el Caribe: ¿bilateralidad vs. birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico." *Documento preparado para el 11° Foro Biarritz*. Madrid, España, 4-5 de noviembre de 2010

16 Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones. En: *Cuadernos Integración en América Latina*. Editorial FLACSO, Secretaría General, San José, 2007 www.flacso.org

Reflexiones finales

América Latina ha logrado enfrentar de mejor manera que en el pasado la crisis financiera global del año 2008/2009. Ello ha generado confianza en poder enfrentar la continuidad de la misma, la recesión anunciada, o una recuperación en “W” seguida por una “L”. La crisis se ha transformado en una oportunidad para lograr mayor concertación y coordinación de políticas. Los líderes demandan esfuerzos mayores para concretar acuerdos en materias macroeconómicas y medidas para enfrentar la “guerra de las monedas” con la revalorización de las monedas nacionales, lo que incide en las exportaciones y atrae capitales de alta volatilidad. Sin embargo la crisis también conlleva el riesgo de separar aun más a la región norte de la del sur, por un lado y por el otro, el surgimiento de políticas con un sello nacionalista.

Sin integración no avanzaremos en superar los desafíos actuales, ni los emergentes. En el contexto de las crisis globales la única opción es afianzar la coordinación regional. Europa, pese a todo lo avanzado, sufre los embates de la crisis y la única opción viable señalada por sus líderes es más integración. “El mejor modo de evitar la desintegración es avanzar hacia una mayor unidad fiscal y económica. Para nosotros, la única solución es más integración, no menos”¹⁷. En América Latina, desde Brasil se señala la necesidad de un camino estratégico de alianzas, “porque con la crisis internacional, la mejor forma de enfrentar la situación es con la integración de los países de América del Sur”¹⁸.

La democracia se ha consolidado en la región. No obstante, corre riesgos significativos por la baja valoración de los instrumentos democráticos: el sistema judicial, el parlamento y los partidos políticos. Sin una reflexión profunda sobre las trabas que evidencian los diferentes sistemas políticos, sin una mirada que de cuenta de la demanda de participación de amplios sectores en un contexto de incremento de los espacios de comunicación, la confianza continuará erosionándose no sólo en estas instituciones políticas sino en el conjunto del sistema. Con una confianza limitada se restringen las posibilidades de desarrollo de la sociedad y de emprender tareas colectivas como las que impone el desarrollo en el actual contexto de globalización. De allí que profundizar en las tendencias y en las formas en que los países de la región abordan las dimensiones sociales y el nuevo rol del Estado es camino fundamental para recobrar la confianza y ampliar las oportunidades de inclusión, reduciendo y limitando la desafección.

En un contexto de cambios acelerados de relaciones de poder, el multilateralismo se reafirma como la mejor opción para lograr los equilibrios que puedan mantener la paz y la estabilidad internacionales. América Latina es una región de Paz, es esencial mantener esta condición como base para la construcción democrática y para el desarrollo. La *Diplomacia de Cumbres* es la forma que ha adoptado el multilateralismo en el siglo XXI. Es un tipo de diplomacia *ad hoc*. No posee una institucionalidad formal como la *diplomacia parlamentaria*. Tiende a la superposición. Se crean iniciativas y a la vez iniciativas anteriores quedan congeladas, no se descartan, quedan por si fuese necesario volver a ponerlas en acción. A pesar de ello, este es el mejor espacio de diálogo, de concertación de visiones y suscripción de iniciativas. Como parte de esta diplomacia se desarrolla un

17 Blair, Tony; Delors, Jaques; Schoder, Gerhard; Gonzalez, Felipe et al. (2011) “Europa es la solución no el problema”, en *El País*. 8 de septiembre de 2011. Pp27 y 28.

18 Pimentel, Fernando. (2011). Entrevista en *El Mercurio*. 27 de agosto de 2011. Pp A6

conjunto de acciones que conforman un proceso cada vez más complejo de construcción de un discurso capaz de reflejar los diferentes intereses y recoger las principales preocupaciones de los líderes involucrados en el proceso, más allá del poder específico de cada Estado implicado en la iniciativa. De allí que la región convivirá en medio de una sobre oferta de iniciativas y en medio de una amplia red de instancias institucionales de carácter globales, transregional, macroregionales, subregionales y acuerdos bilaterales nacionales y subnacionales.

Con estos instrumentos será necesario superar los déficits y las paradojas de la integración. Lo anterior demandará mayor creatividad para, en un contexto de baja institucionalización, poca coordinación, falta de acuerdos vinculantes y en general respuestas reactivas, transitar hacia compromisos efectivos y procesos en los que se satisfagan las promesas, y con ello todos puedan alcanzar las metas propuestas. El diseño y construcción de bienes públicos regionales permite, más allá de cada Estado, satisfacer los intereses de la ciudadanía y obtener una mayor eficiencia con menores recursos posibilitando un acceso ampliado.

Recuperar un sentido de metas centradas en el ser humano, en su desarrollo y potenciamiento es lo que permite recobrar los valores universales de la Declaración de los Derechos Humanos, desde sus orígenes en la revolución francesa a las metas colectivas que hoy nos hemos propuesto con los Objetivos del Milenio. Ese es el camino para enfrentar los desafíos del presente y superar de manera cooperativa los futuros. Una de las mejores formas de asociarnos es promoviendo una integración efectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Altmann Borbón, Josette; Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana. (Editores) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General/ CAF. (2011)
- Altmann Borbón, Josette y Beirute Brealey, Tatiana. (Editoras) (2011) *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro.* Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General/ CAF.
- Altmann, Josette, Rojas Aravena, Francisco y Beirute, Tatiana (2010) "Europa-América Latina y el Caribe: ¿bilateralidad vs. birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico." Documento preparado para el 11° Foro Biarritz. Madrid, España, 4-5 de noviembre de 2010
- Altmann Borbón, Josette (Compiladora). (2009) *Integración y Cohesión Social: Análisis desde América Latina e Iberoamérica.* Serie FORO. FLACSO Sede Ecuador. Quito, Ecuador
- Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Editores). (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración.* Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador.

- Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (Editores) (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina/Siglo XXI Editores. Madrid
- Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco. (2007) *Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe*. Serie de Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. En: www.flacso.org
- Altmann Borbón, Josette. (2006) “Integración en América Latina: Crisis de los Modelos Regionales y Ausencia de Certidumbres”. En: Rojas Aravena, Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo (Eds.) *La Integración Latinoamericana. Visiones Regionales y Subregionales*. FLACSO/OBREAL. Editorial Juricentro. San José, Costa Rica
- Arenal, Celestino del. Coord. *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, España, 2005 y Arenal, Celestino del y Nájera, Alfonso. *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*. CEDEAL, Madrid, España, 1992
- Bonilla, Adrián y Long, Guillaume (2010) “Un nuevo regionalismo sudamericano. Presentación del dossier.”. En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. No. 38. Escenarios políticos y regionalismo en América Latina. FLACSO-Ecuador, Quito, Ecuador, setiembre, pp. 23-26
- CEPAL. (2010) *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago, Chile. Disponible en: www.eclac.org
- Cornejo, Romer y Navarro García, Abraham (2010) “China y América Latina: recursos, mercados y poder global.” En: *Revista Nueva Sociedad* No. 228. Buenos Aires, Argentina, julio-agosto. Disponible en: www.nuso.org
- Domínguez, Jorge (2010) “The changes in the International system during the 2000s”. En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos
- Eguizábal, Cristina (2010) “The United States and Central America since 2000. Free trade and Diaspora Diplomacy.” En: Domínguez, Jorge y Fernández de Castro, Rafael. Eds. *Contemporary US-Latin American Relations*. Routledge, Nueva York, Estados Unidos
- Jarque, Carlos, Ortíz, María Salvadora y Quenan, Carlos (editores) *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*. SEGIB. En: www.segib.org; www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco. (coordinador) (2011) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. FLACSO Secretaría General- AECID. En prensa
- Rojas Aravena, Francisco (2011) (editor) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General/ CAF. (2011)

- Rojas Aravena, Francisco. (2009) *Crisis Financiera. Construyendo una respuesta política latinoamericana. V Informe del Secretario General*. FLACSO- Secretaría General. En: www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco. (2009) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación*. IV Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. En: www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco. (2009) "La V Cumbre de las Américas (I)". En: Gamó, Alfonso, coordinador. *Nombres Propios. Fundación Carolina. 2009*. Madrid: Fundación Carolina. p. 83-89
- Rojas Aravena, Francisco. (2009) "La V Cumbre de las Américas (II): el documento que no fue". En: Gamó, Alfonso, coordinador. *Nombres Propios. Fundación Carolina. 2009*. Madrid: Fundación Carolina. p. 91-97
- Rojas Aravena, Francisco. (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General. FLACSO- Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco. (2006). *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. www.flacso.org
- Rojas Aravena, Francisco (editor) (1998) *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. FLACSO/LACC. Santiago, noviembre
- Rosales, Osvaldo (2010) "El dinamismo de China y Asia emergente: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe." En: *Pensamiento Iberoamericano* No. 6. 2 época. Retos y oportunidades ante la crisis. Madrid, España, pp. 105-106
- Soares de Lima, María Regina. (2009) "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global". En: *Foreign Affairs Latinoamérica*. Volumen 9. Número 2
- Solis, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco. (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Editorial Catalonia Ltda. Chile

Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina

Cristina Zurbriggen¹

Introducción

En los últimos treinta años los países nórdicos, al igual que los llamados tigres del Este asiático, lograron consolidar una estrategia de desarrollo que les permitió transformar su estructura productiva, transitando de economías agrarias a prósperas economías industrializadas y con integración social. Por el contrario, América Latina no fue capaz de responder a las demandas del nuevo paradigma tecnológico, ni revertir los problemas de desigualdad social. En este escenario, cobra relevancia identificar y analizar las posibles causas de las trayectorias divergentes. En particular, resulta importante considerar cómo determinados países lograron definir una estrategia de inserción internacional en la nueva economía del conocimiento, su relación con las capacidades estatales, el rol de las políticas públicas y la dimensión política de dicho proceso.

Se plantea la hipótesis que la capacidad estratégica de los Estados y la coordinación de políticas de innovación y políticas sociales, así como la legitimidad social alcanzada son factores relevantes en dicha evolución divergente.

Con el fin de profundizar en esta temática, en primer lugar, se analizan los nuevos enfoques sobre el rol del Estado y las políticas públicas para lograr sociedades más innovadoras y con altos niveles de integración social. En segundo lugar, se esbozan algunas prácticas para entender cómo y por qué ciertos países han logrado responder a los desafíos del nuevo milenio, especialmente los casos de los países nórdicos y del sudeste asiático. En tercer lugar, se sugieren las lecciones que debemos considerar si queremos construir una nueva teoría y práctica del Estado en América Latina.

1 Directora del Proyecto de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Uruguay.

Hacia un nuevo Estado desarrollista

El debate sobre el rol del Estado y del mercado en los procesos de desarrollo se bifurcó en los últimos años en dos concepciones. Por un lado, los estudios que han puesto el relieve en la importancia del mercado, la estabilización macroeconómica, los derechos de propiedad privada, la competencia interna y la competencia económica internacional para el fomento de la innovación y el crecimiento. El “Consenso de Washington”, que resume estas medidas, ha sido ampliamente aplicado en una alta gama de contextos institucionales y económicos, teniendo ejemplos tanto en América Latina como hasta en Europa Oriental y Asia Oriental².

Por otra parte, otra forma de economía política del desarrollo se impulsó en el sudeste de Asia, logrando excepcionales tasas de crecimiento económico con equidad social. El rápido crecimiento de estos países es explicado por el rol desempeñado por el Estado desarrollista. Johnson³ argumenta que el Estado actuó no sólo como agente central de la planificación estratégica del desarrollo, sino también en el control de divisas para alentar el crecimiento de un número reducido de grandes conglomerados en sectores estratégicos elegidos, con una gran inversión en la última tecnología⁴.

Autores posteriores como Peter Evans⁵ plantean que el Estado desarrollista fue particularmente favorecido por una burocracia autónoma y enraizada en una densa red de instituciones que le permitió vincularse al sector privado (consejos deliberativos, grupos de estudios de políticas, etc.). Estos espacios proveyeron de relevante información y un aprendizaje interactivo para la elaboración e implementación de políticas⁶.

Los adjetivos que mejor describen al Estado desarrollista asiático son “flexibilidad”, “gobierno en red” y “autonomía enraizada”. Este modelo sugiere que un Estado, para apoyar un desarrollo industrial en sectores de uso intensivo de tecnología, debe cultivar una intensa interacción con la industria local. Más que planificación a largo plazo, el Estado necesita de una estructura flexible que permita poner en práctica las diferentes políticas y cambiar tan pronto como sea posible ante un cambio de las condiciones del contexto⁷.

2 Sachs, Jeffrey (1993) *Poland's Jump to the Market Economy*. Boston, MA: MIT University Press; Wade, Robert (2005) *Bringing the State Back In: Lessons from East Asia's Development Experience*. Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society (IPG), 2/2005; Williamson, John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington DC: Institute for International Economics

3 Johnson, Chalmers A (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford CA: Stanford University Press

4 Este autor retoma los conceptos de Gerschenkron (1968) quién planteaba la importancia de fortalecer dos tipos de capacidades estatales en los países emergentes para lograr un rápido crecimiento económico: capacidad de planificar (burocracia profesional y capaz) y la importancia del acceso a la inversión de capital por largos períodos de tiempo.

5 Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press

6 *Ibid*; Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press; Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press; Chang, Ha-Joon (1999) “The Economic Theory of the Developmental State”, en Meredith Woo-Cuming (Ed) *The Developmental State*. New York: Cornell University Press

7 Amsden, A. and Chu, W.W. (2003) *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Process*, MIT Press; Chibber, V. (2003) *Locked in Place*, Princeton University Press; O'Riain, Sean (2004) *The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press; Evans. (1995) Op Cit.

El éxito de los países asiáticos y los limitados logros alcanzados en los países que implementaron las recomendaciones pro-mercado condujeron a una reformulación de las mismas. El “Consenso de Washington” se amplió con consideraciones tales como el papel de la intervención del Estado, el rol de las instituciones, la regulación financiera y las políticas sociales para mitigar la pobreza. Sin embargo, tales recomendaciones tuvieron limitados alcances por proponer una reforma centrada en fortalecer las capacidades de los Estados, poniéndoles al servicio del funcionamiento de los mercados y transfiriendo instrumentos de gestión, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país⁸.

En la actualidad, nuevas ideas, prácticas políticas y enfoques de teorías del desarrollo están surgiendo. Estamos frente a un nuevo contexto internacional caracterizado por una economía mucho más globalizada, con un rol preponderante de las nuevas tecnologías de la información; un crecimiento de la economía del conocimiento, una relevancia de las cadenas mundiales de valor, así como la aparición de grandes potencias en el mundo en desarrollo, tales como Brasil, Rusia, India y China. Estos países operan en el mercado mundial no sólo como competidores de productos primarios sino también como productores de bienes y servicios de alto contenido tecnológico.

En la medida en que los mercados están más abiertos que nunca, tanto los países en desarrollo como los desarrollados, están sujetos a las presiones de la competencia mundial, lo que implica una constante necesidad de innovar. Para responder a estos desafíos es cada vez más relevante un papel activo del Estado y un nuevo diseño de políticas públicas.

La nueva economía política del desarrollo revaloriza el papel del Estado y hace hincapié en su capacidad estratégica como elemento clave para alcanzar el desarrollo. El gran énfasis debe estar en la innovación de productos y procesos para lograr y mantener la competitividad a nivel internacional, así como en la acción del Estado capaz de fomentar dicha innovación. En este sentido, tener ventajas comparativas no sólo depende de la dotación inicial de cada país, sino que también entran en juego factores a construir. Es por ello que se requiere de una política estratégica, de experimentación y de la colaboración público-privada, con el fin, entre otros objetivos, de buscar nichos rentables de la economía mundial⁹.

En el siglo XXI se necesita un nuevo Estado y nuevos enfoques de políticas de desarrollo. Las políticas pueden ser muy variadas¹⁰, pero lo relevante es que sean suficientemente flexibles como para permitir variedad de esfuerzos y de marcos regulatorios; lo suficientemente revisables para que los frutos del aprendizaje se puedan incorporar fácilmente y lo suficientemente cooperativas entre el sector público y privado para

8 Banco Mundial (BM) (1997) *Informe sobre desarrollo humano 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford University Press, Washington, D.C; Zurbriggen, Cristina (2007) “La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado” en *Revista Nueva Sociedad*. N° 210, Caracas, 2007, pp.156-172; World Bank (2008) *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington, D.C

9 Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik, (2006) *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. (Unpublished MSS); Sabel, Charles F, (2005) *Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth* (Unpublished MSS)

10 Desde el uso selectivo de aranceles, impuestos y subsidios a las industrias innovadoras, la utilización de fondos públicos en empresas prometedoras, la creación de bancos de desarrollo, al uso de las asociaciones público-privadas para grandes inversiones en infraestructura, entre tantos ejemplos.

disponer de información y legitimidad en las decisiones adoptadas.¹¹ El Estado debe organizar un diálogo entre las empresas para el suministro de los insumos públicos identificados por este tipo de colaboración, fomentar la mejora continua con el fin de crear un sistema que permita supervisar los proyectos que surjan de las deliberaciones, y garantizar que los frutos del aprendizaje a través de estos procesos compartidos se difundan. Para tal fin es necesario la creación de "consejos deliberativos" público-privados, modelo del este de Asia que dio lugar a la retroalimentación de políticas y proyectos.

En consecuencia, un análisis sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo debería centrarse en el proceso político y no solo preocuparse si el instrumento es el adecuado. Se necesita saber más cómo diseñar un marco que posibilite que los actores públicos y privados estén en contacto para resolver los problemas de la esfera productiva, cada lado aprendiendo sobre las oportunidades y restricciones enfrentadas por el otro¹².

Estas innovaciones institucionales tienen importantes implicaciones para el Estado. El desarrollismo clásico suponía que el Estado podría, más o menos por sí mismo, desarrollar el conocimiento necesario para lograr una inversión eficaz, creando los ministerios de planificación y los planes quinquenales, y con la idea de la necesidad de que las empresas estatales debían ser creadas en muchas áreas de la industria y las finanzas. Por el contrario, el neoliberalismo tomó la posición contraria, afirmando que los Estados siempre - o casi siempre - se equivocan. La solución consistía en prohibir a los Estados la toma de decisiones de inversión en la mayoría de los sectores de la economía por lo que el mercado podría encontrar el camino correcto por sí mismo. La "política industrial" se convirtió en una mala palabra.

Actualmente se abandona la fe en el desarrollismo clásico del Estado y la planificación central detallada. Varios autores reconocen que las señales del mercado son importantes y los actores privados tienen la información necesaria para definir estrategias eficaces. Al mismo tiempo ellos asumen que sin los insumos y las directrices del Estado, los sectores privados no podrán obtener el cuadro completo necesario para hacer una buena inversión o ser capaces de sacar provecho de lo que saben. En tal caso, una política eficaz del desarrollo requiere de una estrecha coordinación entre los actores públicos y privados, de la experimentación y de la adaptación de la acción pública a las necesidades y los contextos específicos.^{13 14}

Por ello se rechaza la idea de "una talla para todos", y se subraya que no existe una política o un modelo que llevará al progreso económico en todos los países, en todo momento. Los nuevos enfoques subrayan la idea de que las políticas deben ser construidas a través de

11 Hausmann, R, Rodrik D, Sabel CF, (2007) *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with Application to South Africa*. (Unpublished MSS).

12 Rodrik Dan (2008) *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?* Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economics.pdf>

13 Este es uno de los principales focos de interés dentro de la economía política comparativa, desde que Andrew Shonfeld publicara en 1956 el "Capitalismo Moderno", entender cómo los distintos modos de coordinación estatal de la industria y la interacción llevan a tasas de variación del crecimiento económico nacional y al cambio tecnológico. Para entender estas nuevas formas de coordinación ver Breznitz, Dan and Zehavi, Amos (2010) "The Limits of Capital: Transcending the Public Financer-Private Producer Split in Industrial Policy", en *Research Policy*. 39 (2), 301-12; Sabel (2005) *Op Cit*. Hausmann, Rodrik y Sabel (2007) *Op Cit*.

14 Rodrik, Dani, (2004) *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, www.ksg.harvard.edu/rodrick/

la experimentación y adaptadas a las necesidades de determinados sectores y regiones, variando dentro de cada nación¹⁵. Por su parte, ésta concepción señala la necesidad de formas abiertas y transparentes de gobierno. Esto plantea dudas sobre la viabilidad de los Estados más autoritarios y se le da importancia a las formas democráticas de participación.

En este nuevo contexto, las nuevas concepciones del Estado de Bienestar plantean que la prosperidad económica y seguridad social no tiene por qué ser antagónicos o ideales mutuamente excluyentes. Diversos autores sugieren, que tanto los países nórdicos como los asiáticos, pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales articuladas con un patrón de acumulación basado en una economía del conocimiento en un contexto globalizado. La inversión en educación superior, educación continua, capacitación laboral y otros programas para obtener la reincorporación de los desempleados al trabajo es más que recuperado que a través de la reducción del gasto en prestaciones por desempleo y costos sociales.

En el caso de los países nórdicos, los estudios han caracterizado estos países como “Estados schumpeterianos de Bienestar”¹⁶, “Estados desarrollistas de Bienestar”¹⁷, “Estados de bienestar desarrollista de inserción productiva”¹⁸, “Estados activos”¹⁹. En los mismos tiene lugar una fuerte valorización del capital humano, se hace hincapié en las políticas de pleno empleo, educación y formación continua.

En los países asiáticos el rasgo más distintivo es la articulación de las políticas sociales a la estrategia de desarrollo económico. Es así que estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar”²⁰ o “Estados desarrollistas de bienestar” (Developmental Welfare State)²¹. El énfasis está puesto en la protección de la capacidad de trabajo y su articulación con el modelo de producción más que en la seguridad laboral de los trabajadores.

Estos cambios en la teoría y la práctica plantean la necesidad de repensar el rol del Estado y las políticas de desarrollo en América Latina. Para ejemplificar estas transformaciones se torna relevante considerar la estrategia de desarrollo en países nórdicos y asiáticos, analizando una serie distintiva de políticas de esta nueva corriente del desarrollo y, al mismo tiempo, divergentes con las recomendaciones del “Consenso de Washington”. En términos generales, se constata que los responsables políticos pudieron responder a los nuevos desafíos del contexto internacional por confiar en el rol “experimental” del Estado²².

15 Hausmann y Rodrik. (2006) *Op Cit.*

16 Jessop, Bob (2000) “From the KWNS to the SWPR”, en Lewis, G.; S. Gewirtz and J. Clarke (eds) *Rethinking Social Policy*. London: Sage/Open University

17 Zeitlin, Jonathan and David M. Trubek (eds) (2003) *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*. New York: Oxford University Press

18 Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004) *The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons to the Developing World*. Social Policy and Development Programme Paper Number 17 September 2004 UNRISD

19 Boyer, Robert (2006) “El Estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes”, en *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3. Buenos Aires

20 Holliday, I. (2000) “Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia”, en *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2000, pp. 706-23

21 Gough, I (2001) “Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case”, en *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, 2001, pp. 163-189; Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*, Londres, Palgrave, Macmillan

22 Breznitz, Dan (2007) *Innovation and the state: Political choice and strategies for growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven, CT: Yale University Press; Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) 2002) *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham: Edward Elgar; O’Riain, Sean (2004) *The Politics of*

Aprendiendo del rol “experimental” del Estado en los países nórdicos

Desde 1990, los países nórdicos han superado no sólo a los países de Europa continental, sino también a los modelos del Reino Unido y los Estados Unidos. En el Foro Económico Mundial (2011) los países nórdicos ocupan cinco de las nueve posiciones superiores. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estas naciones muestran superávit en sus cuentas públicas y balanzas de pagos así como la más baja deuda pública. En el año 2011, Noruega, Suecia y Finlandia aparecen como los países de menor riesgo financiero para invertir, seguidos por Holanda y Dinamarca.

Asimismo, los países nórdicos han alcanzado en la OCDE los mejores niveles de PBI con bajas tasas de desempleo, menos horas de trabajo por habitante y una significativa tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Uno de los logros más importantes ha sido reducir la tasa de desempleo sin la introducción de una estructura dual del mercado de trabajo como en los EE.UU. Esto también se refleja en los coeficientes más bajos de desigualdad (de 22 a 24) entre los países de la Unión Europea²³.

El interrogante que se plantea es cómo y por qué estos países han tenido avances significativos en su desarrollo económico y social y qué se puede aprender de ello. Un ejemplo claro es Finlandia que pasó, en treinta años, de ser una de las economías menos intensivas en tecnología en la OCDE, basada en la producción de madera y metal, a ser un líder mundial en comunicaciones inalámbricas y producción intensiva de conocimientos²⁴.

En este proceso es importante resaltar la capacidad estratégica y de coordinación de más alto nivel que ha desarrollado el gobierno finlandés. La gran crisis de los años 90 planteó enormes desafíos al país, frente a la cual los responsables políticos consideraron que una economía pequeña y abierta necesitaba diseñar nuevas políticas de desarrollo para estimular al sector privado y diversificar la base productiva. La primera redefinición de la política industrial se encuentra en el año 1990 con la revisión que realiza el Consejo de Ciencia y Tecnológica²⁵, el cual introduce el concepto de un Sistema Nacional de Innovación (SNI) como piedra angular de la política de desarrollo. Este consenso tuvo como consecuencia la alta prioridad que el gobierno le dio a las inversiones en capital humano, en educación y en Investigación y Desarrollo (I + D).

High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy. Cambridge, UK: Cambridge University Press; Ornston, Darius (2009) *Creative Corporatism: Institutional Innovation and High-Technology Competition in Northern Europe.* PhD thesis, UC Berkeley; Breznitz y Zehavi (2010) *Op Cit*; Rodrik Dan (2008) *The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn?* Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economics.pdf>; Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin (2010) “Learning From Difference: the new Architecture of Experimentalist Governance in the EU”, en *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, edited by C. F. Sabel and J. Zeitlin (Eds.). Oxford: Oxford University Press; Schulze-Cleven, Tobias, Bartholomew C. Watson, et al. (2007) “How Wealthy Nations Can Stay Wealthy: Innovation and Adaptability in a Digital Era.” en *New Political Economy* 12(4): 451 - 475

23 Banco de Datos del Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

24 Koski, Heli and Pekka Ylä-Anttila (2006) “Structural Changes in the Finnish Economy: From Agriculture to High-Tech”, en *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*, edited by C. J. Dahlman, J. Routti and P. Ylä-Anttila (Eds.). Washington DC: World Bank Institute

25 Denominado así desde 2006, anteriormente Consejo de Política Científica y Tecnológica. El mismo es responsable de formular, de dar seguimiento y de evaluar las políticas de CTI, así como emitir declaraciones de las orientaciones de los fondos públicos. Es presidido por el Primer Ministro y esta conformado por otros ocho Ministros y diez especialistas en el área representantes de universidades, empresas, la Academia de Finlandia, Tekes y sindicatos.

Este consejo, con la máxima representación política y social, emergió como un importante instrumento para dar prioridad a la innovación, lograr una coordinación con los departamentos de los Ministerios de Educación y de Comercio e Industrias, así como entre los actores principales del sistema de innovación^{26 27}. Sin embargo, el desarrollo de la política de innovación no implicó que Finlandia siguiese un “plan maestro”, sino un gobierno que desempeñó un fuerte liderazgo, un énfasis en las políticas de largo plazo para mejorar las condiciones generales para las empresas, especialmente en el desarrollo del conocimiento de sectores de alto valor agregado.

En este sentido, la capacidad prospectiva del Estado ha tenido un papel importante en dicho proceso. Los primeros trabajos fueron iniciados por el Ministerio de Comercio e Industria, llevado a cabo en cooperación con TEKES (Finnish Funding Agency for Technology and Innovation) en 1996-1997. Posteriormente, se ha convertido en una práctica habitual de todos los actores del SNI. La Academia de Finlandia y Tekes han finalizado el proyecto “FinnSight 2015”. SITRA (Finnish Innovation Fund) también ha llevado a cabo la primera ronda de prospectiva en cinco áreas temáticas que incluyen el bienestar y la vida cotidiana, la vida laboral, el sector público, el multiculturalismo, y la tecnología del medio ambiente. Los primeros resultados fueron publicados en agosto de 2006. Por su parte, los Centros de Empleo y Desarrollo Económico (TE-Centros) han desempeñado un papel activo en la prospectiva regional, así como otros institutos de investigación del sector, investigadores académicos y consultores privados²⁸.

Además, una serie de estudios de prospectiva se han llevado a cabo bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación, a menudo co-financiado por fondos estructurales de Europa. El Consejo Nacional Finlandés de Educación también administra una base de datos de previsión y basada en Internet de servicios de conocimientos de prospectiva (ENSTI) con el foco en la educación y las demandas a futuro de trabajo. Un amplio alcance de perspectivas están presentes en los informes que prepara el “Comité para el Futuro” del Parlamento para cada período electoral²⁹.

Por su parte, el consenso político y la participación público-privada en todos los niveles de decisión fue determinante en este proceso. Los representantes de las empresas fueron muy bien representados en el Consejo y con fuertes el TEKES. Los empresarios se basaron a su vez en sus propias redes para difundir ideas sobre la importancia de la investigación en los procesos productivos. Estas redes crearon una credibilidad a nivel empresarial y presionaron a las empresas a participar activamente en los programas de nuevas tecnologías.

26 Entre los principales organismos públicos se destaca: TEKES, organismo dentro del Ministerio de Comercio e Industria que orienta sus recursos a la investigación aplicada y desarrollo en universidades, instituciones de investigación y empresas, SITRA, fundación bajo la supervisión del Parlamento que centra su financiación en capital de riesgo, puesta en marcha empresas de frontera y actividades de difusión. La Academia de Finlandia, responsable de financiar la investigación básica en las universidades e institutos de investigación y el VTT. Asimismo, Finlandia tiene un sistema universitario público amplio que comprende a nivel regional 20 universidades, de los cuales diez son multidisciplinarios, tres son las universidades de administración de empresas, tres universidades técnicas, y cuatro son las universidades de artes. Además, hay seis centros universitarios y un sistema de 28 institutos politécnicos.

27 Murto, Eero, Mika Niemelä, et al. (2006) *Finnish Technology Policy from the 1960s to the Present Day*. Helsinki, Finland: Finnish Ministry of Trade and Industry; Andersen Dannemand, Mads Borup, Thorvald Finnbjörnsson, Eirný Vals and Thomas Malmér (2007) *Foresight in the Nordic research and innovation council systems*, Risø-R-1613(EN) Risø National Laboratory Technical University of Denmark; Pelkonen Antti, Tuula Teräväinen and Suvi-Tuuli Waltari (2008), “Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland”, en *Science and Public Policy* 35(2008):4, 241-252

28 Andersen et. Al. (2007) *Op Cit*.

29 *Ibid*.

En correspondencia con la literatura reciente, la experimentación y los ajustes flexibles están presentes en el Estado finlandés³⁰. Se destaca la relevancia de la capacidad estratégica y prospectiva, orientada a la construcción de una visión de futuro y mecanismos de consensos entre los actores claves de la sociedad (gobierno, sector productivo y academia), lo que ayuda a la coordinación de políticas. Por su parte, la creciente importancia del conocimiento como una ventaja competitiva de activos se expresa en la construcción de diagnósticos compartidos, la cooperación público-privada, la coordinación entre agencias del sector público y la cooperación entre empresas-universidades. Estos espacios ayudan a responder a los cambios y al diseño de nuevas políticas. Todo ello refuerza un enfoque sistémico de formulación de políticas, basado en la idea de simultaneidad no secuencial de las distintas etapas del proceso de innovación.

Es destacable del proceso, tanto en Finlandia como en el resto de los países nórdicos, el haber sido capaz de mejorar sus habilidades para la creación no sólo de crecimiento económico, sino también de altos niveles de integración social en un contexto globalizado. Se ha hecho compatible en estos países una economía competitiva y tecnológicamente avanzada, con un fuerte Estado de bienestar, en un sistema democrático, al tiempo que se conserva su identidad cultural. Diversos autores sugieren que los países nórdicos pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales orientadas a compartir riesgos, al expandir la educación a la mayoría de la población, con nuevos formatos institucionales basados en la experimentación y la innovación en forma dinámica y colaborativa. Esto explica las distintas denominaciones que diversos autores se han atribuido a estos Estados, mencionadas anteriormente, derivadas del hecho que le asignan igual valor a los objetivos económicos y sociales.

Con otras palabras, promover el pleno empleo y valorizar la inversión en capital humano son políticas sociales que no afectaban únicamente la redistribución de la riqueza sino que desempeñan un importante papel productivo. Es así que cobran relevancia en estos países las políticas activas de empleo y la formación profesional continúa, orientadas a desarrollar habilidades básicas que permitan a las personas insertarse en un mercado laboral en permanente transformación. Los servicios públicos, el acceso a la educación y la capacidad de dominar la nueva economía parecen generar un círculo virtuoso.

Es así que Dinamarca y Finlandia han transformado los planes sociales en instrumentos para la activación, centrado en la formación más profesional que permite a las personas tener y explorar competencias más allá del alcance actual. Finlandia también en la última década, ha creado un sistema regional de centros de formación profesional como herramientas para la gradual transformación económica que se han convertido en herramientas de políticas activas del mercado laboral en el futuro. Simultáneamente, Dinamarca con su reforma estructural administrativa, fusión de los municipios y el establecimiento de cinco regiones en lugar de los condados, ha organizado foros regionales de crecimiento con la intención de fortalecer la I + D y la colaboración entre universidades, instituciones de formación, y empresas de las comunidades.

30 Leiponen, Aija (2004) "Knowledge Services in the Finnish Innovation System.", en *Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*, edited by G. Schienstock (Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar; Luukkonen, Terttu (2006) *The Venture Capital Industry in Finland* (2003). Helsinki, ETLA; Maula, Markku and Gordon Murray (2003) *Finnish Industry Investment Ltd: An International Evaluation*. Helsinki: Ministry of Trade and Industry

La educación continua se ha convertido en la columna vertebral de las sociedades modernas. Sin embargo, el éxito de los países nórdicos no se basa solo en una mayor inversión del gasto público, sino en el aspecto cualitativo. La educación no sólo es considerada un privilegio, sino también como un derecho y un deber. Es el fundamento de la vida de la gente. Los resultados positivos del principio de igualdad de derechos y acceso a la educación son reflejados directamente en el know-how y la productividad de la mano de obra. Este asegura un alto grado de competitividad en tiempos de cambio y la capacidad de adaptarse a nuevas condiciones y circunstancias. Es, además, una responsabilidad que debe ser compartida por diferentes actores y la estrecha cooperación público-privada³¹.

La palabra “flexiseguridad” expresa esta realidad, es decir, la combinación de mercados laborales flexibles y la seguridad individual y social. Los países nórdicos se desarrollan sobre la base de a) la seguridad social sólida y disposiciones generales de bienestar, b) políticas educativas activas, y c) un mercado laboral altamente móvil, donde los actores sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios) son los actores clave con un alto grado de responsabilidad para la competitividad y la sostenibilidad social.

Esto sugiere que no hay evidencia que la competencia global socava los Estados de bienestar. Estas experiencias, por tanto, pueden inspirar a otros países a cambiar sus mercados de trabajo y sus fundamentos, y, si se adaptan a los contextos locales, hacer una diferencia en la competitividad, el empleo y el crecimiento en un país.

El Estado desarrollista asiático³²

El Este asiático fue una de las regiones más dinámica de la economía mundial en el siglo XX y comienzos del siglo XXI. Los rápidos logros económicos y sociales se expresan en las altas tasas de crecimiento. En la década del 50, el ingreso per cápita de estos países alcanzaba tan solo la cifra de 500 dólares, en los años 90 se elevó a 3.500 dólares³³. Por su parte, los niveles de desigualdad son menores que en América Latina, con índices de Gini menor a 35 (Corea del Sur con un 31 y Taiwán con un 32).³⁴

En términos generales, el éxito de estos países se vincula a la capacidad estratégica de los Estados, su fuerte vinculación con el sector empresarial, así como la matriz de políticas macroeconómicas, comerciales, industriales y educativas implementadas por los gobiernos.³⁵ Chang³⁶ argumenta asimismo que el éxito estuvo también asociado al desarrollo de políticas realistas (selección de sectores prioritarios en función de diferentes factores como las condiciones del mercado internacional y el Estados de las capacidades tecnológicas locales) y flexibles (los decisores de políticas fueron capaces de reconocer errores y re-direccionar las políticas).

31 OECD (2010) *Education at a Glance 2010*: OECD Indicators. OECD

32 Se hace referencia a Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur.

33 Maddison, Angus (2001) *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development

34 Bases de datos Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/>

35 Johnson (1982) *Op Cit.*, Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press; Wade (1990) *Op Cit.*, Evans (1995) *Op Cit.*; Woo-Cummings, M. (1999) *The Development State*. Ithaca, NY: Cornell University Press; Woo-Cummings 1999, Chang Ha-Joon (2010) “The East Asian Development Experience”, en Chang Ha-Joon. *Rethinking development economics*. Anthem Press

36 Chang Ha-Joon. *Op Cit.*

Taiwán, es un ejemplo de estos países, que logró transformar su estructura productiva desarrollando una industria de alta tecnología en el área de la informática, al mismo tiempo que logró mejorar la inclusión social. En este proceso fue central el papel desempeñando por el Departamento de Desarrollo Industrial (DDI), en el Ministerio de Asuntos Económicos, responsable de la política industrial. Dichas políticas industriales, insertas en un plan estratégico de desarrollo, se centraron en subsidiar iniciativas privadas innovadoras, regular las licencias tecnológicas y controlar las inversiones extranjeras directas. El éxito se explica no sólo por disponer de una burocracia capacitada y un conjunto de instrumentos claves sino también por elegir “una práctica de gobernar el mercado” caracterizada por fuertes redes de articulación público-privadas³⁷.

La esencia del proceso político del desarrollo nacional fue un intenso diálogo entre los componentes organizativos del Estado desarrollista, el gobierno y tres actores centrales: las asociaciones industriales por sectores, los laboratorios de investigación y el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (Industrial Technology Research Institute (ITRI)). En particular, gran parte de la lluvia de ideas se da entre los laboratorios, el ITRI y las asociaciones industriales lo cual ayuda a construir las redes entre las firmas con una colaboración responsable entre los miembros³⁸.

El rol experimental del gobierno se expresa en la flexibilidad del Estado para adaptarse a los cambios del entorno. Hacia 1995, el Directorio de Planificación Económica, agencia piloto desde comienzos de los años 60, fue abolido, y el mercado de capital se abrió para los préstamos extranjeros y las empresas de servicio financiero extranjeras. Esta flexibilidad del gobierno se manifiesta también en la nueva estrategia, creando nuevos organismos e instituciones, para desarrollar el sector de biotecnología. Con tal fin se crearon parques científicos, como el de Hsinchu (HSP) e instituciones de investigación, tales como el ITRI³⁹.

Las características distintivas de esta estrategia de política difieren de las anteriores, dado que el impulso proviene del gobierno, con una importante inversión en parques científicos y la utilización de una variedad de fondos de capital riesgo nacionales. También se ha dado un cambio sustancial en las rutinas y objetivos de la colaboración en la investigación. Se pasa de un proceso de innovación basado en la importación de tecnología del extranjero a la creación de su propia capacidad nacional de innovación. Asimismo, la preocupación por la propiedad intelectual, la regulación de la fabricación, la comercialización y la distribución se convierten en aspectos centrales⁴⁰.

Otro ejemplo de la flexibilidad de los Estados para responder a las demandas del nuevo contexto internacional es Corea con la liberalización de las telecomunicaciones. En este país una única empresa del gobierno suministraba los servicios de telecomunicaciones. En la década de los noventa los avances tecnológicos en telecomunicaciones móviles digitales y la presión de Estados Unidos a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligaron a este país a privatizar y liberar el sector. Sin embargo, la liberalización fue gradual y conducida por el Estado en relación con los objetivos de desarrollo nacional⁴¹.

37 Weiss, L. and Thurbon, E. (2004): “Where there’s a will there’s a way: Governing the Market in Times of Uncertainty”, en *Issues and Studies*, 40, 1, March 2004, p. 63

38 Wade (2005) *Op Cit*.

39 Dodgson, Mark, John Mathews, Tim Kastle & Mei-Chih Hu (2008) “The Evolving Nature of Taiwan’s National Innovation System: The Case of Biotechnology Innovation Networks”, en *Research Policy*, 37(3) 430-445

40 *Ibid.*

41 Wade (2005) *Op Cit*

El gobierno reconoció que las telecomunicaciones serían un “sector líder” a escala mundial en las siguientes décadas y que Corea tenía que mantener una fuerte presencia de las empresas coreanas. Primero, comenzó el proceso creando otra empresa pública para competir con la primera; privatizándolas luego; después invitó a unas pocas empresas coreanas a que solicitaran las licencias; luego invitó a algunas empresas extranjeras de telecomunicaciones a entrar como socios minoritarios en las empresas coreanas (para así obtener la tecnología); y solamente entonces permitió que algunas empresas totalmente extranjeras compitieran, bajo condiciones que restringían sus posibles proveedores de equipos y sus estándares en tecnología, pautados en ambos casos por el gobierno.⁴²

Al mismo tiempo, se desarrolló una asociación pública-privada para desarrollar la tecnología de transmisión digital para el Código de División de Acceso Múltiple, considerando que las empresas de telecomunicaciones extranjeras no venderían la tecnología de avanzada a los coreanos. El Ministerio de Industria y Comercio formó una red con el gobierno con el patrocinio del Instituto de Investigación en Telecomunicaciones y Electrónica, relacionado con la antigua compañía de telecomunicaciones pública y un número de fábricas privadas coreanas. Gran parte de los fondos para esta red vienen de la venta de acciones de las empresas públicas privatizadas. Lo recaudado también se usó para subsidiar la respuesta a la demanda de los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el acceso a internet, lo que hace un círculo virtuoso entre el suministro y la demanda. Los resultados fueron muy buenos convirtiéndose Corea en un importante jugador en el área y con la penetración de banda ancha más alta en el mundo.⁴³

Estos ejemplos ilustran que el rápido desarrollo alcanzado por los países asiáticos se debió en gran parte al papel estratégico del Estado, un Estado enraizado y flexible adaptándose a las transformaciones del contexto internacional, donde las redes de articulación público-privado jugaron un papel importante en estas adaptaciones y al mismo tiempo se convierten en un elemento de legitimación política, generando consenso social.

Sin embargo, no fue sólo la política económica sino también el papel de la política social que se institucionalizó con el fin de ser capaz de desempeñar un papel en la estrategia global de desarrollo económico. Los autores Hort y Kuhnle⁴⁴ muestran que los países asiáticos pusieron en marcha programas de seguridad y de bienestar social como instrumentos de política para el desarrollo económico. El rasgo más distintivo de las políticas es que desalientan la dependencia del Estado, promueven fuentes privadas de bienestar y canalizan recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura.

Estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar”⁴⁵ o “Estados desarrollistas de bienestar”⁴⁶. Kwon⁴⁷ distingue entre el tipo de “Estados de bienestar desarrollista inclusivo”, propio de Corea y Taiwán, y el “bienestar desarrollista selectivo” de Singapur y Hong Kong. El primero es más inclusivo socialmente, protege a la mayoría de la población y se apoya en programas predominantemente universales. El segundo

42 *Ibid*

43 *Ibid*

44 Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004) *Op Cit.*

45 Holliday, I. (2000) *Op Cit.*

46 Gough (2001) *Op Cit*; Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Londres, Palgrave, Macmillan

47 Kwon, Huck-Ju (2005) *Op Cit.*

restringe la protección social a los trabajadores del mercado formal del trabajo y focaliza las acciones asistenciales tan sólo en los segmentos más pobres de la población.

Por su parte, las políticas han cambiado en función de las transformaciones productivas. Así el tránsito producido por el pasaje de una política económica de crecimiento extensivo, basado en mano de obra barata, a la competitividad económica basada en la alta productividad, provocó nuevas definiciones de políticas sociales. El énfasis es puesto más sobre la protección de la capacidad de trabajo que en la seguridad laboral de los trabajadores, como ocurre también en los países nórdicos. Especialmente en Corea y Taiwán se creó el espacio suficiente para acomodar las demandas políticas de mayores derechos sociales a partir de un diálogo nacional.

Los desafíos pendientes para América Latina

América Latina ha tenido una estrategia divergente. Si bien la región ha crecido a una tasa media del 3,4% anual en los últimos 20 años, desde una perspectiva de largo plazo, el crecimiento ha quedado rezagado con respecto a las economías emergentes y, por supuesto, de las desarrolladas. El ingreso anual promedio en 1960 en la región era una cuarta parte del de Estados Unidos, mientras que en la actualidad es un sexto. En comparación, varios países del sudeste asiático que comenzaron más atrás en la misma época se encuentran cerca de ser calificados como países de altos ingresos.

La región continúa con su especialización en productos primarios y manufacturas de bajo contenido tecnológico. En los años 70, el 50% de PBI era explicado por los recursos naturales, treinta años después tales recursos componen el 51% del PBI. Los sectores intensivos en conocimientos aumentaron en dicho período tan solo del 21% al 28%, mientras que en el Sudeste Asiático representan el 60% del PBI. La inversión en I+D, si bien llegó al 0,62% del PBI en 2008, está lejos del rango de 1,5% a 3% usual en las naciones desarrolladas o en las economías emergentes de mayor crecimiento. En Finlandia y Corea dicha inversión alcanza el 3,6% del PBI^{48 49}.

Tampoco logra la región revertir los altos niveles de desigualdad. El 20% más rico tiene un ingreso promedio 14 veces mayor que el ingreso promedio del 20% más pobre, mientras que en países como Japón, Finlandia o Bélgica el 20% de la población perteneciente al quintil más alto tiene un ingreso promedio de entre cuatro y cinco veces el promedio del quintil más pobre. Por su parte, el índice de desigualdad en la región está por encima de 50, siendo por ejemplo 59,3 para Brasil y 44,6 para Uruguay, uno de los más bajos. En contraste, dicho índice es de 31,6 para Corea del Sur y 26,9 para Finlandia⁵⁰.

Por su parte, asistimos a una “transformación silenciosa” del Estado, la cual creó un nuevo tipo de capacidades, orientadas a la “comoditización” de la economía, al flujo de capitales externos, así como a la implementación de políticas sociales focalizadas para bajar los altos niveles de pobreza. Estas reformas inspiradas en el modelo neoliberal fortalecieron las capacidades institucionales para que los mercados funcionen, al mismo

48 Por su parte, los niveles de productividad son muy bajos debido entre otros factores a los altos costos de transporte y logística, a la informalidad empresarial y laboral, al bajo acceso al crédito.

49 RICYT (Red de indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e interamericana) (2010) *El estado de la ciencia 2010*

50 CEPAL (2010). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL

tiempo que debilitaron las capacidades estratégicas de los Estados para lograr un desarrollo integrado, que apuesta a la nueva economía del conocimiento con integración social.

Del análisis y el debate de los casos de estudio analizados se plantea como interrogante qué lecciones podemos aprender para América Latina. En los países de reciente industrialización, el Estado ha desempeñado un papel relevante, fortaleciendo las capacidades estratégicas, la capacidad de experimentación y los espacios de colaboración público-privado en los procesos de innovación. En el caso de los países asiáticos se plantea que las capacidades tecnológicas, es decir, la habilidad para crear y usar el conocimiento comercialmente, no reside solo en las firmas, sino también en cómo se organizan las redes público-privados y las formas en que están reguladas las mismas para explotar el conocimiento, las capacidades de financiamiento, así como los factores estructurales y el entorno socio-político institucional⁵¹.

Por su parte, es de descartar la forma sistémica de definir una estrategia de desarrollo que se expresa, por ejemplo, en el diseño de políticas sociales articuladas al nuevo modelo de crecimiento basado en el conocimiento. Las políticas sociales están centradas en la educación y en la formación técnico- profesional con el fin de preparar a los ciudadanos para los nuevos requerimientos del mercado laboral. Estas acciones del Estado, a su vez, dependen de los procesos políticos detrás de su accionar. El desarrollo económico debe ser visto como parte del proyecto de construcción nacional.⁵²

No hay un único modelo, ni una sola trayectoria, sino que hay varias. Sin embargo sí hay ciertos aprendizajes sobre el proceso político. La política importa. Las sociedades a través del proceso de elaboración y selección de modos alternativos de acción, pueden seguir caminos diferentes y lograr al mismo tiempo el éxito industrial y la integración social.

En consonancia con ello, diferentes estudios recientes muestran la fuerte correlación entre capacidades tecnológicas, regulación empresarial y factores socio- culturales en el desarrollo. En este sentido, cobra gran relevancia considerar otros factores en la capacidad de innovar una sociedad, es decir, el sistema de educación, la gobernanza o regulación empresarial (regulación propiedad intelectual, mercado de trabajo). Así como los altos niveles de corrupción y la exclusión social que se convierten en limitantes importantes de dicho proceso.

En consecuencia, es preciso pensar integralmente el desarrollo y la correlación entre factores económicos, tecnológicos y socio-políticos. Se necesita una mirada más sistémica del desarrollo y desarrollar políticas públicas en consecuencia, Un proceso de transformación productiva no se debe concentrar solo en políticas de innovación específicas orientadas a las empresas, sino también deben estar integradas con políticas relacionadas con las condiciones sistémicas, educación empleo, etc.

Al mismo tiempo cobran relevancia las políticas de innovación más centradas en el proceso y formulación, explorando la forma de fortalecer los mecanismos innovativos,

51 Kim, Linsu (1997) *Imitation to innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Harvard Business School Press

52 Gerschenkron, A. (1968) *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel

los canales de comunicación entre asociaciones público-privadas, con otras palabras en los mecanismos institucionales no de mercado. Por ejemplo, cómo fortalecer los espacios de diálogo público-privado, cómo financiar redes de aprendizaje, cómo crear centros de transferencia tecnológicas, cómo desarrollar habilidades que están fuertemente asociadas a la educación formal y no formal.

Tanto en los países nórdicos como asiáticos, la educación se convertido en un importante valor social de la sociedad y de gran utilidad para el desarrollo y la promoción de las personas en los ámbitos sociales y laborales, así como un elemento de crecimiento económico y de prevención de la exclusión social. Esta importancia se refleja en los esfuerzos que realizan tanto los países asiáticos como nórdicos para apoyar el sistema educativo y las acciones de formación continua y formación a lo largo de la vida (desde la alfabetización a la formación profesional ocupacional y continua).⁵³

Esta influencia positiva de la educación depende también del modelo económico del país y de los ciclos de la economía, lo que resalta la importancia de la visión sistémica y no tomar las políticas aisladas. Así, es evidente que en países, donde el modelo económico se centra en el I+D este efecto protector de la educación es más evidente, mientras que en países donde la construcción o el turismo han sido sectores fundamentales, el efecto es menos claro (dado que la generación de puestos de trabajo no cualificados es mayor que en los países nórdicos o asiáticos, por ejemplo).

Las experiencias de los países nórdicos y asiáticos pueden ser utilizadas para inspirar el proceso de reforma de América Latina y pensar de una forma más integral el desarrollo no como políticas sectoriales aisladas. Esto exige también la creación un nuevo “contrato” con los ciudadanos que entran en contacto con el sistema - que obliga a una solución mutua. Un contrato, basado en los derechos y deberes. Se necesita de más recursos que defiendan la dignidad de cada ciudadano, restaure su confianza en sí mismo, y los motive a buscar nuevos retos en sus vidas. De esta manera, la educación en un modelo de desarrollo basado en la innovación puede ser un trampolín para nuevas oportunidades, en lugar de fomentar un esquema de dependencia pasiva como lo han generado las políticas sociales focalizadas en América Latina.

Estos aprendizajes deberían ser un punto de partida para iniciar un debate en América Latina sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, y debatir sobre las fuertes tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad, que son los tres componentes de la ecuación capitalismo (en tanto modo de crecimiento económico), social (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y democrático (en tanto modo de gobernabilidad).⁵⁴ América Latina debería generar un nuevo pacto social para lograr un crecimiento económico con equidad en democracia. Entre ellos sería relevante llegar a un consenso básico sobre una estrategia de desarrollo a seguir. La evidencia empírica muestra que un crecimiento basado en una economía en recursos naturales no integra. Por el contrario, la experiencia internacional muestra que los países que han basado su modelo de crecimiento en la innovación han logrado construir sociedades más igualitarias.

53 OECD (2010). *Op Cit.*

54 Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman (2007) “La agenda estatal y sus tensiones”, en *Ibero-Americana2*, Nordic Journal of Latin American Studies vol. XXXVII, 1/2007, Estocolmo

Sin embargo, los debates en la región hasta el momento han sido limitados y se han centrado más en la reforma administrativa del Estado (funcionarios capacitados, carreras burocráticas, nuevos instrumentos de gestión, etc.), sin responder a otras preguntas centrales como: ¿para qué generar capacidades estatales?, ¿qué modelo de desarrollo queremos? Asimismo, la mayoría de los análisis han sido más bien compartimentados en segmentos sectoriales (políticas económicas, sociales, etc.), o bien en efectos concretos positivos o negativos (crecimiento, pobreza, desigualdad).

Por lo que se necesita un análisis integrado de las políticas públicas a desarrollar. En consecuencia, para un mayor entendimiento del papel del Estado en la sociedad del conocimiento, hay que partir de una comprensión más sistémica del desarrollo, un papel más activo y estratégico del Estado, entendiendo la importancia de la desigualdad como límite al desarrollo para América Latina y la centralidad del proceso político. En este sentido, no solo cobra relevancia aprender de las nuevas políticas en innovación y las nuevas políticas sociales de los países de reciente industrialización, sino también de la importancia del proceso de toma de decisiones basado en la negociación y el diálogo, dado que la mayoría de las políticas se toman en contexto relativamente cerrados.⁵⁵

Con este foco más amplio se pueden identificar los vínculos entre políticas públicas, instituciones del Estado, estrategias macroeconómicas y sociales y su contribución en el fortalecimiento de un desarrollo equitativo y sostenible. Es posible realizar una lectura desde América Latina que apoya la idea de que algunos Estados están experimentando con nuevos enfoques del desarrollo.

55 Grindle, M. (2009) "La brecha de la implementación", en Maríñez Navarro F. et al. (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C. Porrúa, págs. 33 a 51

Referencias bibliográficas

- Amsden, A. and Chu, W.W. (2003) *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Process*, MIT Press.
- Amsden, Alice (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Andersen Dannemand, Mads Borup, Thorvald Finnbjörnsson, Eirný Vals and Thomas Malmér (2007) *Foresight in the Nordic research and innovation council systems*, Risø-R-1613(EN) Risø National Laboratory Technical University of Denmark.
- Banco Mundial (BM) (1997) *Informe sobre desarrollo humano 1997*. El Estado en un mundo en transformación, Oxford University Press, Washington, D.C.
- Boyer, Robert (2006) "El Estado social a la luz de las investigaciones regulacionistas recientes", en *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3. Buenos Aires
- Breznitz, Dan and Zehavi, Amos (2010) "The Limits of Capital: Transcending the Public Financer-Private Producer Split in Industrial Policy", en *Research Policy*. 39 (2), 301-12.
- Breznitz, Dan (2009) "National Institutions and the Globalized Political Economy of Technological Change: An Introduction", en Georgia Institute of Technology, *Review of Policy Research*, Volume 26, Numbers 1-2.
- Breznitz, Dan (2007) *Innovation and the state: Political choice and strategies for growth in Israel, Taiwan, and Ireland*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Carden, Fred (2009) *Del conocimiento a la política máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*, Barcelona Icaria.
- Chaminade, Cristina, Vang, Jan (2006) "Globalization of Knowledge Production and Regional Innovation Policy: Supporting Specialized Hubs" en *Developing Countries Paper* no. 2006/15.
- Chang Ha-Joon (2010) "The East Asian Development Experience", en Chang Ha-Joon. *Rethinking development economics*. Anthem Press.
- Chang, Ha-Joon (1999) "The Economic Theory of the Developmental State", en Meredith Woo-Cuming (Ed) *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.
- Charles Sabe, Anna Lee Saxenian (2008) *A Fugitive Success: Finland's Economic Future. Draft for Finnish National Fund for Research and Development* <http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers.htm> Sitra Report N°80.
- CEPAL (2010). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chibber, V. (2003) *Locked in Place*, Princeton University Press.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Draibe Sonia y Manuel Riesco. (2009) *El Estado de Bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. DT31 Fundación Carolina- CeALCI Madrid. Enero. 123 pp.

- Dodgson, Mark, John Mathews, Tim Kastelle & Mei-Chih Hu (2008) "The Evolving Nature of Taiwan's National Innovation System: The Case of Biotechnology Innovation Networks", en *Research Policy*, 37(3) 430-445.
- Gerschenkron, A. (1968) *El atraso económico en su perspectiva histórica*. Barcelona, Ariel.
- Gough, I (2001) "Globalization and regional welfare regimes: the East Asian case", en *Global Social Policy*, Vol. 1, No. 2, 2001, pp. 163-189.
- Grindle, M. (2009) "La brecha de la implementación", en Maríñez Navarro F. et al. (coords.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México D.C. Porrúa, págs. 33 a 51.
- Hausmann, R, Rodrik D, Sabel CF, (2007) *Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with Application to South Africa*. (Unpublished MSS).
- Hausmann, Ricardo and Dani Rodrik, (2006) *Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament*. (Unpublished MSS).
- Holliday, I. (2000) "Productivist welfare capitalism: social policy in East Asia", en *Political Studies*, Vol. 48, No. 4, 2000, pp. 706-23.
- Jessop, Bob (2000) "From the KWNS to the SWPR", en Lewis, G.; S. Gewirtz and J. Clarke (eds) *Rethinking Social Policy*. London: Sage/Open University.
- Johnson, Chalmers A (1982) *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Kari Lilja, eds, (2008) *New Modes of Globalizing: Experimentalist Forms of Economic Organization and Enabling Welfare Institutions Lessons from the Nordic Countries and Slovenia*. Final report of the project "Transnational learning through local experimenting, EU-funded 6 Framework program.
- Kim, Linsu (1997) *Imitation to innovation. The Dynamics of Korea's Technological Learning*, Harvard Business School Press.
- Koski, Heli and Pekka Ylä-Anttila (2006) "Structural Changes in the Finnish Economy: From Agriculture to High-Tech.", en *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*, edited by C. J. Dahlman, J. Routti and P. Ylä-Anttila (Eds.). Washington DC: World Bank Institute.
- Kristensen, Peter (2009) "The Co-evolution of Experimentalist Business Systems and Enabling Welfare States: Nordic Countries in Transition", en Peer Hull Kristensen and Kari Lilja (Eds.) *New Modes of Globalizing: Experimentalist Forms of Economic Organization and Enabling Welfare Institutions Lessons from the Nordic Countries and Slovenia*, Final report of the project "Transnational learning through local experimenting (Translearn), EU-funded 6th Framework program.
- Kuhnle, Stein and Hort, Sven. (2004) *The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons to the Developing World*. Social Policy and Development Programme Paper Number 17 September 2004 UNRISD.
- Kwon, Huck-Ju (ed.) (2005) *Transforming the Developmental Welfare State in East Asia*. Londres, Palgrave, Macmillan.

- Leiponen, Aija (2004) "Knowledge Services in the Finnish Innovation System.", en *Embracing the Knowledge Economy: The Dynamic Transformation of the Finnish Innovation System*, edited by G. Schienstock (Ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Lundvall Bengt-Åke, Jan Vang, KJ Joseph, Cristina Chaminade (2009) *Bridging Innovation System Research and Development Studies: challenges and research opportunities*. Paper submitted for the 7th Globelics Conference, Senegal, 6-8 October 2009.
- Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Lundvall, Bengt-Åke (Ed.) (2002) *Innovation, Growth and Social Cohesion: The Danish Model*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Luukkonen, Terttu (2006) *The Venture Capital Industry in Finland (2003)*. Helsinki, ETLA.
- Maddison, Angus (2001) *The World Economy: A Millennium Perspective*, OECD Development.
- Maula, Markku and Gordon Murray (2003) Finnish Industry Investment Ltd: An International Evaluation. Helsinki: Ministry of Trade and Industry.
- Murto, Eero, Mika Niemelä, et al. (2006) Finnish Technology Policy from the 1960s to the Present Day. Helsinki, Finland: Finnish Ministry of Trade and Industry.
- NESC (National Economic Social Council) (2005) The Developmental Welfare State. No 113, May. National Economic & Social Development Office, Ireland.
- OECD (2010) Education at a Glance 2010: OECD Indicators. OECD
- O'Riain, Sean (2004) The Politics of High Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ornston, Darius (2009) Creative Corporatism: Institutional Innovation and High-Technology Competition in Northern Europe. PhD thesis, UC Berkeley.
- Oszlak, Oscar y Ernesto Gantman (2007) "La agenda estatal y sus tensiones", en *Ibero-Americana2*, Nordic Journal of Latin American Studies vol. XXXVII, 1/2007, Estocolmo.
- RICYT (Red de indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e interamericana) (2010) El estado de la ciencia 2010.
- Pelkonen Antti, Tuula Teräväinen and Suvi-Tuuli Waltari (2008), "Assessing policy coordination capacity: higher education, science, and technology policies in Finland", en *Science and Public Policy* 35(2008):4, 241-252
- Rodrik Dan (2008) The new development economics: we shall experiment, but how shall we learn? Harvard University Revised Draft disponible en <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/The%20New%20Development%20Economics.pdf>.
- Rodrik, Dani, (2004) Industrial Policy for the Twenty-First Century, www.ksg.harvard.edu/rodrik/.
- Sabel, Charles and Jonathan Zeitlin (2010) "Learning From Difference: the new Architecture of Experimentalist Governance in the EU", en *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, edited by C. F. Sabel and J. Zeitlin (Eds.). Oxford: Oxford University Press.

- Sabel, Charles F. (2005) *Bootstrapping Development: Rethinking the Role of Public Intervention in Promoting Growth* (Unpublished MSS).
- Sachs, Jeffrey (1993) *Poland's Jump to the Market Economy*. Boston, MA: MIT University Press.
- Schulze-Cleven, Tobias, Bartholomew C. Watson, et al. (2007) "How Wealthy Nations Can Stay Wealthy: Innovation and Adaptability in a Digital Era." en *New Political Economy* 12(4): 451 - 475.
- Trubek, David M (2010) *Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law*. October.
- Wade, Robert (2005) *Bringing the State Back In: Lessons from East Asia's Development Experience*. *Internationale Politik und Gesellschaft / International Politics and Society* (IPG), 2/2005.
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in the East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, L. and Thurbon, E. (2004): "Where there's a will there's a way: Governing the Market in Times of Uncertainty", en *Issues and Studies*, 40, 1, March 2004, p. 61-72.
- Williamson, John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC: Institute for International Economics.
- Woo-Cummings, M. (1999) *The Development State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- World Bank (2008) *Governance, Growth, and Development Decision-making*. Washington, D.C.
- Zeitlin, Jonathan and David M. Trubek (eds) (2003) *Governing Work and Welfare in the New Economy. European and American Experiments*. New York: Oxford University Press.
- Zurbriggen, Cristina (2007) "La "falacia tecnocrática" y la reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad*. N° 210, Caracas, 2007, pp.156-172.

Innovación productiva, desarrollo y gobernancia: Lecciones de la experiencia argentina

Miguel Lengyel¹

I. Innovación, desarrollo y el caso argentino

El punto de partida de este análisis es el de la innovación productiva, recorre la cuestión de su relevancia para el desarrollo en el contexto actual y concluye haciendo referencia a la innovación institucional. Esto tiene una razón de ser, que expresada suscitantemente es que una innovación presupone a la otra, que una no puede ser lograda sin la otra, por lo menos, en el caso de la Argentina de hoy y, que debidamente articuladas, son un pilar para el desarrollo.

Dos aclaraciones antes de entrar directamente al análisis de estas cuestiones. La primera, que sirve como marco para el resto del argumento que se presentará, es que estamos en una coyuntura internacional y latinoamericana en la que es imprescindible repensar el desarrollo, sus ejes y fundamentos. En este sentido, hay un consenso bastante generalizado que la innovación, la generación e incorporación de conocimientos a la producción, es un elemento clave para el proceso de desarrollo en el contexto actual. También hay consenso que las políticas públicas y las instituciones públicas están llamadas a ejercer un rol renovado y protagónico en esa agenda luego del desencanto de las (más o menos radicales) políticas públicas devotas del mercado de los años 90.

La segunda aclaración es que el argumento que se desarrolla aquí está basado en una investigación en curso sobre sectores productores de bienes primarios y de bienes manufacturados en Argentina, en los cuales su éxito competitivo está basado en gran medida en la innovación. En este sentido, el mensaje que se pretende dar aquí contradice la visión dominante de que Argentina es un país poco innovador y argumenta que las cifras agregadas revelan tanto como engañan en esta cuestión. En efecto, si uno se guía nada más que por la encuesta nacional de innovación, Argentina pierde sin dudas en la comparación con muchos otros países desarrollados y aún en desarrollo. Si uno se guía, en cambio, por experiencias micro muy interesantes,

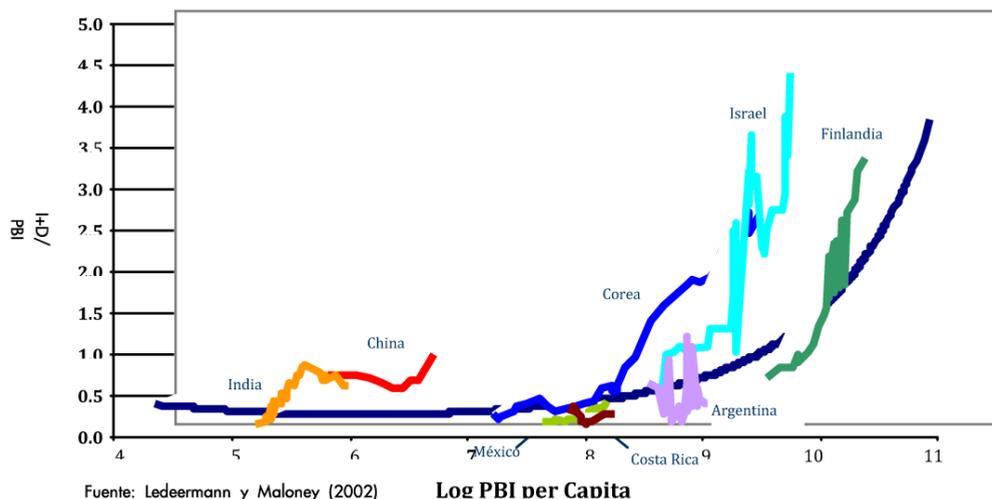
1 Director de la Sede Académica de FLACSO Argentina

hay cosas para aprender, cosas para reproducir y, eventualmente, micro-modelos que podrían ser replicados en una escala mayor sentando las bases para políticas de desarrollo productivo de nuevo cuño.

En otras palabras, hay un saber convencional que dice que Argentina tiene un “casillero vacío” que es el de la innovación industrial y que, en realidad, ese casillero está dado por aquellas actividades que además de poder ser innovadoras tienen fuertes encadenamientos productivos. En este análisis se cuestiona esa visión a partir de la existencia de esas micro-experiencias virtuosas que no son, obviamente, el fenómeno dominante en el país pero que constituyen una evidencia interesante y considerablemente poderosa no solo sobre la complejidad productiva actual sino sobre abordajes de políticas e institucionales novedosos para promoverlas-

Yendo al tema, ¿por qué la innovación es importante para el desarrollo? Porque la experiencia comparada reciente lo dice de forma bastante concluyente. Lo que demuestra esa experiencia es que, en general, países que en las últimas décadas tuvieron altas tasas de crecimiento, son países que tuvieron paralelamente procesos de innovación o pusieron un énfasis muy fuerte en la innovación productiva. Se trata de países donde la correlación entre crecimiento de largo plazo y procesos de innovación, es muy alta. O, mirado de otra manera, son países en los que, cuando se examinan los factores que se suelen usar como proxy de innovación (investigación y desarrollo, incorporación de tecnología, capacidad instalada de innovación), sus políticas públicas y sus tasas de inversión en esos factores, se verifican desempeños de crecimiento realmente importantes. El gráfico que sigue muestra la relación entre inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) como proporción del PBI per cápita en un período de 10 años, indicando efectivamente, la relación que los países que tienen tasa de PBI per cápita más alto son aquellos que por un período razonablemente largo de tiempo han tenido políticas de apoyo a la innovación que se traduce, entre otras cosas, en fuertes y sostenidas inversiones en I&D.

Relación entre inversión en I&D/PBI y PBI per cápita (1990-1999)



Eso es lo que enseña la historia reciente. Ahora bien, en el escenario de mediano y largo plazo, la tendencia que describe el gráfico va a continuar y se va a profundizar, con un elemento adicional, a saber, que la innovación tiende a ser un elemento cada vez más importante en cualquier esquema o modelo de desarrollo, adquiriendo por ende un valor estratégico creciente.

Esto es particularmente así porque el escenario actual es de una incertidumbre sin precedentes -que algunos denominan como “incertidumbre endémica”- que, además, es necesario diferenciarla del riesgo. Generalmente se dice, “hay mucho riesgo, hay mucha incertidumbre”, pero se trata de dos conceptos diferentes y hasta se podría decir antitéticos. En efecto, el riesgo supone la posibilidad de prever la ocurrencia de ciertos eventos, por ejemplo un siniestro, y de establecer las probabilidades de que efectivamente ocurra. Si eso es así no hay, entonces, mucha incertidumbre; en realidad hay una certeza importante de que ciertos eventos se pueden producir y reaccionar frente a ello con algún tipo de reaseguro. El seguro de autos es exactamente eso; prevé una serie de siniestros posibles, sus probabilidades y, en función de eso, toma una medida para contrarrestar la existencia de riesgos.

En el caso de la incertidumbre, la lógica es completamente diferente. En primer lugar, hay un desconocimiento *ex-ante* muy alto sobre la posibilidad de que un evento ocurra y con qué probabilidad; es decir, hay un grado de falta de certeza muy alto sobre la ocurrencia de cualquier evento, más allá del campo de acción al que se haga referencia. Por ejemplo, cuando se habla de “cambios climáticos” se hace referencia al riesgo de que ciertos tipos de cambios climáticos ocurran, pero hay una incertidumbre muy grande de cuáles van a ser estos cambios y la probabilidad de que, efectivamente, ocurran. Por eso, la respuesta a la contingencia del cambio climático es muy difícil de articular porque es difícil predecir efectivamente la ocurrencia de un fenómeno. Lo mismo podría decirse en relación al surgimiento de nuevas plagas animales y vegetales o, en un terreno muy diferente, las nuevas demandas que surgirán en un determinado mercado de consumo de bienes y servicios.

Si esto es así, la respuesta a la incertidumbre no es como en el caso de riesgo un reaseguro contra la ocurrencia relativamente probable de un evento, sino que la respuesta es básicamente la exploración y el aprendizaje. Más específicamente, es primordial frente a la incertidumbre tener capacidad para aprender lo más rápido posible explorando distintas alternativas y, sobre esa base, definir qué curso de acción tomar. En consecuencia, desde el punto de vista de cómo se concibe el conocimiento tradicional, sobre todo en la teoría económica, un escenario de altísima incertidumbre hace muy difícil la acumulación de conocimiento; es decir, lo aprendido en el pasado es difícil de aplicar, es difícil tenerlo como un activo para resolver situaciones presentes. Una determinada disciplina, un conocimiento sectorial o el saber adquirido en un área determinada es generalmente insuficiente para resolver la situación imprevista que tengo que enfrentar.

Dicho de otra manera, el sector productivo deja de ser el único espacio de conocimiento pertinente para resolver los dilemas y desafíos de la producción en un contexto competitivo incierto y tampoco es posible basarse exclusivamente en el acervo de conocimiento pre-existente porque claramente va a ser insuficiente para

resolver la cuestión. La alternativa es recurrir a nuevos conocimientos, a nuevos actores con nuevos conocimientos y articularlos. En otras palabras, experimentar conjuntamente con esos nuevos actores, que portan saberes y recursos parciales pero complementarios, cuáles son las soluciones posibles frente a la incertidumbre.

II. La innovación y su gobierno

Si el escenario actual es efectivamente el descrito –esto es, es casi imprescindible innovar porque genera desarrollo sobre todo en el contexto actual de alta incertidumbre sobre qué hacer y cómo hacerlo- la pregunta que automáticamente sigue es ¿cómo se movilizan esos procesos de innovación y cómo se asegura su sustentabilidad?, ¿Cuál es el rol de las políticas e instituciones públicas a tal fin?

La evidencia casi abrumadora en la Argentina, y en otros contextos en desarrollo, es que el Consenso de Washington fracasó, pero es importante resaltar un aspecto usualmente no examinado en los diagnósticos. El Consenso fracasó por muchas de las razones que siempre se mencionan, pero además fracasó porque su receta era: “Para desarrollarnos, lo que necesitamos es un set, un conjunto de políticas e instituciones que son fijas y básicamente las mismas en todos lados: derecho de propiedad, clima de inversiones, la famosa seguridad jurídica; tribunales que hagan cumplir los derechos de propiedad cuando estos son violados, etc.” Es decir, la idea de desarrollo estaba asociada a la idea de una dotación institucional que era igual en todo contexto y en todo tiempo. La evidencia empírica demuestra, sin embargo, que muchos países que siguieron estas reglas, de alinear sus instituciones a esa receta, fracasaron mientras que otros, como China y Rusia, que no lo hicieron, crecieron significativamente. De hecho, en China, se podría tomar el caso de los derechos de propiedad, de los derechos de propiedad intelectual o de las garantías que se dan a las inversiones y la situación es la antítesis en muchos casos de lo que pregona el Consenso de Washington. No obstante, es un país que viene teniendo “tasas chinas” de crecimiento durante los últimos 15 o 20 años. Entonces la teoría de la “dotación institucional” hace claramente agua.

Si esto es así, una conclusión que salta a la vista es que el problema del desarrollo no es tanto generar la dotación de instituciones correctas sino identificar cuáles son las limitaciones y los obstáculos al desarrollo y removerlos sucesivamente. Los ciclos de “stop and go” en Argentina son, de alguna forma, una parábola de esta idea, en el sentido de que, periódicamente aparecen algunos obstáculos que interrumpen un ciclo de crecimiento entonces, evidentemente, el problema no es generar el crecimiento. Argentina generó crecimiento en los '90 y se detuvo en el '95-'97; generó crecimiento a comienzos de los '70 y también se interrumpió abruptamente unos pocos años más tarde, y así se podrían citar una serie de episodios que reflejan esta dinámica. Se pueden observar en la historia reciente del país períodos de cuatro, cinco, o siete años de crecimiento y, en algún momento, la expansión se corta y se da este fenómeno de “parada y arranque”, que tiene que ver no con la imposibilidad de generar crecimiento sino con la posibilidad de hacerlo sostenible, removiendo los obstáculos que sucesivamente se presentan para ello.

¿Qué hacer frente a esa situación? Una alternativa que se esgrimió hacia finales de los 90 fue el “Consenso de Washington iluminado” que, básicamente, es una versión, light o aggiornada de la teoría de la dotación institucional. Esta nueva versión relaja algunos de los supuestos de la teoría de la dotación institucional, pero la definición de dónde están los problemas es la misma; los problemas son generales a toda la economía y tienen que ver con limitaciones institucionales o regulaciones -propiedad, financiamiento, etc.-. Lo que la diferencia al argumento tradicional del Consenso de Washington es que estipula que “No a un tratamiento donde se haga todo al mismo tiempo”. Parte de que hay algunas cuestiones que son prioritarias y, por lo tanto, hace falta la “intervención del cirujano” para definir qué hacer primero y qué hacer después, cómo “operar” en la reconstrucción o en la redefinición institucional.

El elemento de más heterodoxia frente a la versión tradicional es que, en distintos contextos, diferentes instituciones pueden ser equivalentemente funcionales, es decir pueden cumplir la misma función. Entonces, la receta es que los países deberían encontrar el mix de instituciones adecuadas para el conjunto de problemas que enfrentan y de esa manera, de una vez por todas, resolver el problema del crecimiento.

Este es un método, básicamente de arriba hacia abajo porque, en realidad, supone que el Estado tiene la capacidad de identificar y actuar como el cirujano, removiendo lo que haga falta. Más aún, no solo el Estado puede contribuir, también puede hacerlo otro actor centralizado, tal como un organismo internacional, que defina dónde están los problemas, opere como un cirujano y remueva esas limitaciones.

El otro argumento que retomar el tema de la incertidumbre, esa incertidumbre que domina todo, invierte la lógica del Consenso de Washington: no es un argumento de arriba hacia abajo, sino de abajo hacia arriba. ¿Cuán abajo? Depende de las circunstancias; puede ser a nivel local; puede ser a nivel regional; depende de los problemas y las circunstancias. Pero la cuestión clave de dónde y cómo intervenir no está prescrita como en el caso anterior, no está definida como un set de instituciones determinado, en tanto que no es posible definir ex ante cuáles son las patologías que hay que curar. Ante esta situación se requiere otro tipo de intervención que ya no es un conjunto de instituciones con una forma predeterminada sino un conjunto de bienes privados o un conjunto de bienes públicos, que van a ser diferentes en función de las características del problema.

Por ejemplo, si se toma un sector industrial como el de la de maquinaria agrícola, de rápida expansión y buen desempeño en los últimos años, sus problemas para crecer e innovar son en buena medida diferentes a los problemas del sector de agrobiotecnología, que también ha alcanzado recientemente un desempeño altamente positivo. En ese caso, la intervención pública, en su versión renovada, lo que tiene que hacer es identificar, o ayudar a los actores productivos a que identifiquen, cuáles son los problemas que cada uno de los sectores enfrenta y proveer bienes públicos específicos o altamente idiosincrásicos para esa problemática. Por ejemplo, algunos son temas que van a aparecer inmediatamente en la agenda o que ya están apareciendo: regulaciones sanitarias y fitosanitarias, calidad, garantía de los derechos de propiedad intelectual, entre otros. Es decir, una serie de cuestiones que son diferentes para distintos sectores, distintos grupos de firmas, distintos contextos productivos y,

en consecuencia, la intervención pública debe dar cuenta de esa diversidad y tener capacidad de darle respuesta.

Si esto es así ¿cuáles serían los principales dilemas de gobernanza de la innovación y del rol de las políticas públicas? Al principio del trabajo se hizo referencia a que se empezaba con un argumento sobre innovación productiva y se terminaría con un argumento sobre innovación institucional. Para ser consecuente, lo que haría falta es una nueva institucionalidad y cuando se hace referencia a “una nueva institucionalidad” no se trata de hablar de la institucionalidad en el vacío -“Argentina no tiene institucionalidad”-. Esta nueva institucionalidad tiene concretamente que ver con romper la idea de dicotomía entre Estado y mercado: la noción de que hay un Estado esclarecido que sabe cómo intervenir bajo cualquier circunstancia o, alternativamente, que hay un mercado esclarecido al que, ante reiteradas fallas del Estado en su forma de intervención, hay que dejarlo actuar para que resuelva.

Desde esta perspectiva hay una serie de cuestiones que tienen que ver con nuevas formas de articulación público-privadas y con la recreación de una esfera pública que se constituya en el espacio institucional en el que se genere mucha de la experimentación y aprendizaje que se requiere. Obviamente, en cuanto al anclaje espacial, el nivel puede ser local, regional o sectorial. Y, indiscutiblemente, un gran dilema de política pública en este esquema botton-up, de abajo hacia arriba, es como hacer el proceso de scaling up. Puede existir una “confederación” de situaciones virtuosas y no tener, al mismo tiempo, un sistema nacional de política pública para la innovación. Entonces ¿cómo se construye homogeneidad a partir de reconocer la diversidad y la necesidad de diferentes tipos de intervención para gestionarla efectiva y eficientemente? Este un desafío fundamental de política pública en Argentina en el campo productivo y de la innovación, pero probablemente en varios otros relacionados al desarrollo.

El segundo desafío de política pública es cómo, en esta nueva institucionalidad, se puede generar una arquitectura regulatoria donde la innovación productiva sea una innovación inclusiva o sostenible social y ambientalmente. La evidencia indica, también de manera bastante concluyente, que no necesariamente la innovación en el campo de la producción contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población y a la preservación del ambiente.

Como punto final, es posible pensar que en esta construcción institucional y de una renovada arquitectura regulatoria hay un potencial rol renovador para los acuerdos de integración como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Mirando el MERCOSUR, por ejemplo, hoy en día es posible pensar que “fracasó la agenda comercial”, que de alguna manera “fracasó la agenda productiva” y también “fracasó la agenda energética”. Para decirlo quizás exagerando un poco, entre las expectativas y la realidad hay una brecha importante. En este escenario, parte de la nueva agenda estratégica del MERCOSUR es imaginarlo y hacerlo operativo como una plataforma para la creación o la experimentación de reglas e instituciones que después tengan aplicación nacional.

Un ejemplo de ello es el de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Argentina, como sus socios en la región, está importando medidas sanitarias y fitosanitarias y no tiene

capacidad suficiente, o no la pone en práctica, para desarrollar estándares propios y traducirlos en la agenda global de definición de reglas. Esto ocurre en un momento en que, paradójicamente, se crea un espacio político para una mayor intervención y activismo -como en el G 20-, para repensar las reglas financieras internacionales, para repensar o renegociar las reglas que tienen que ver con el cambio climático, etc.-; es decir, un espacio creciente para nuestros países para pasar de ser “tomadores de reglas” a ser “hacedores de reglas”, mucho más propicias para sus aspiraciones de desarrollo.

En síntesis, es importante rescatar la posibilidad del espacio de integración como una plataforma de experimentación y construcción institucional que ayude a dar respuesta a estos dilemas de políticas públicas a nivel nacional.

Sobre el desarrollo y la transición a la sustentabilidad

Fander Falconí¹

Introducción

América Latina vive un nuevo momento de cambio, luego de varias estrategias de desarrollo, desde la sustitución de importaciones hasta el neoliberalismo. Este cambio está marcado por la presencia de gobiernos democráticos, algunos de ellos con clara tendencia a recuperar las capacidades públicas de planificación, distribución y redistribución.

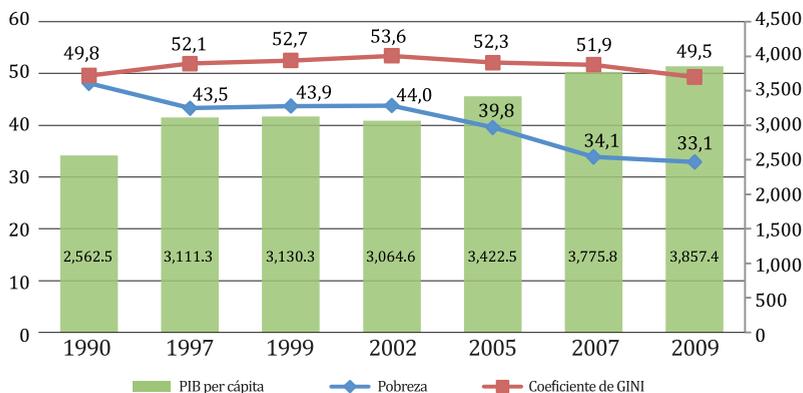
Entre 1990 y 2009, los países de América Latina y el Caribe lograron incrementos del PIB per cápita², aunque con alta volatilidad, y reducciones de la pobreza medida por ingresos (Ver Gráfico 1). No obstante, en las dos décadas pasadas, de recuperación económica, no pudieron aprovechar los recursos adicionales para mejorar la calidad de vida de sus poblaciones, y la desigualdad sigue siendo una característica distintiva de la región³.

1 Coordinador del Doctorado de Economía del Desarrollo de Flacso- Sede Ecuador.

2 El crecimiento económico de América Latina y el Caribe llegaría a 4,7% en 2011. Fuente: CEPAL (2011) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago, Chile. Estos datos confirmarían una tendencia iniciada en la mitad de 2009 tras la crisis del capitalismo central. CEPAL. (2011) "Crecimiento de América Latina y el Caribe llegará a 4,7% en 2011" en *Comunicados de Prensa*. En: www.ecalc.org

3 La desigualdad es una característica definitoria de la historia de América Latina y el Caribe. De acuerdo al Informe 2010 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo la alta y persistente desigualdad, acompañada de una baja movilidad social, apresan a la Región en una "trampa de desigualdad". El Informe destaca que América Latina es la región más desigual del planeta, y que esa desigualdad se transmite de una generación a otra, debido a que su intensidad y persistencia se combinan con una baja movilidad social. La desigualdad mostró una disminución constante en América Central, mientras que en el Cono Sur y en la Región Andina se incrementó durante los años noventa y, apenas hacia la mitad de la década siguiente, registró una disminución importante. Sin embargo, los niveles de desigualdad en Bolivia, Ecuador, Haití y Brasil, por ejemplo, fueron altos, pues reportaron índices de Gini superiores a 55 (datos hasta 2006) PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York, PNUD.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe.
Pobreza, desigualdad y PIB per cápita



Fuentes: Banco Mundial. (2010) World Development Indicators. Washington D.C. En: www.worldbank.org; CEPAL. (2010) Anuario Estadístico 2010. Santiago, Chile. En: www.eclac.org

En este lapso, luego de un período de desconcentración de su oferta exportable, muchas economías latinoamericanas y caribeñas han retornado hacia su tradicional rol de productores de materias primas, dirigidas a pocos destinos. Al mismo tiempo, los impactos sobre los medios físicos se han intensificado debido al peso de relevante de los principales productos primarios en el total de la oferta exportable (Tabla 1) y la reprimarización en algunos países entre 1990 y 2000 (mayor participación de las exportaciones primarias en el total), tal como se aprecia en la tabla 2, alentada por el incremento de los precios internacionales de las materias primas registrado durante la última década. Una reprimarización significa una mayor presión sobre el medio físico, más cuando muchos procesos extractivos tienen una carga ambiental alta.

Tabla 1
Principales productos de exportación en el año 2009
(como % de las exportaciones totales)

Pais	Primer producto	Segundo producto	Tercer producto	Total participación de los tres principales productos de exportación
Argentina	Tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal	Aceite de soya	Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasajeros (que no sean ni autobuses ni vehículos para usos especiales)	25,6
	14,7	5,9	5,0	
Barbados	Medicamentos	Bebidas alcohólicas destiladas	Artículos de joyería de metales preciosos	31,0
	15,2	9,4	6,4	
Belice (2008)	Petróleos crudos	Jugos de frutas y jugos de legumbres, no fermentados, estén o no congelados	Azúcar de remolacha y de caña, sin refinar (excepto los jarabes)	71,7
	40,1	19,5	12,1	
Bolivia	Gas, natural	Mineral de zinc y sus concentrados	Minerales y concentrados de minerales argentíferos, platiníferos y metales del grupo platino	60,0
	36,3	12,7	11,0	
Brasil	Mineral de hierro y sus concentrados (excepto pirritas de hierro tostadas)	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	Petróleos crudos	22,3
	8,7	7,5	6,1	
Chile	Cobre refinado (incluido el refundido)	Mineral y concentrados de cobre	Pescado fresco, refrigerado o congelado	51,1
	31,0	15,3	4,8	
Colombia	Petróleos crudos	Carbón (antracita, hullas)	Productos derivados del petróleo	46,4
	24,5	16,0	5,9	
Costa Rica	Piezas de máquinas de oficina, n.e.p.	Válvulas y tubos electrónicos (de cátodo caliente, etc.), células fotoeléctricas, transistores, etc.	Instrumentos y aparatos de medicina, etc. (excepto los electromédicos)	32,8
	14,4	10,3	8,1	
Cuba (2007)	Puros	Medicamentos	Crustáceos y moluscos, frescos, refrigerados, congelados, salados o desecados	40,3
	18,1	15,9	6,3	
Dominica (2008)	Jabones	Plátanos (incluso bananas) frescos	Cascajo y piedra triturada (incluso macadán alquitranado)	58,5
	31,7	19,1	7,7	
Ecuador	Petróleos crudos	Plátanos (incluso bananas) frescos	Crustáceos y moluscos, frescos, refrigerados, congelados, salados o desecados	65,1
	45,8	14,5	4,8	
El Salvador	Café verde o tostado y sucedáneos del café que contengan café	Artículos de materias plásticas artificiales, n.e.p.	Medicamentos	20,1
	10,0	5,9	4,2	
Guatemala	Café verde o tostado y sucedáneos del café que contengan café	Plátanos (incluso bananas) frescos	Azúcar de remolacha y de caña, sin refinar (excepto los jarabes)	32,2
	11,7	10,3	10,2	
Honduras	Café verde o tostado y sucedáneos del café que contengan café	Sellos de correo y similares, billetes de banco, títulos de acciones, etc, sin emitir	Plátanos (incluso bananas) frescos	40,4
	19,6	13,9	6,9	
Jamaica	Oxido e hidróxido de aluminio	Productos derivados del petróleo	Alcohol etílico sin desnaturalizar, de graduación igual o superior a 80 grados y alcohol etílico desnaturalizado	54,1
	26,5	15,4	12,2	
México	Petróleos crudos	Aparatos receptores de televisión, con o sin gramófono o radio	Aparatos eléctricos para telefonía y telegrafía atámbricas	26,4
	11,1	8,1	7,2	
Nicaragua	Café verde o tostado y sucedáneos del café que contengan café	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	Oro (incluso oro platinado) no monetario, en bruto semilabrado o en polvo	40,4
	17,1	16,6	6,7	
Panamá	Pescado fresco, refrigerado o congelado	Otras frutas frescas	Plátanos (incluso bananas) frescos	57,3
	37,0	13,4	6,9	
Paraguay (2008)	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	Tortas y harinas de semillas oleaginosas y otros residuos de aceite vegetal	59,6
	33,8	13,6	12,2	
Perú	Oro (incluso oro platinado) no monetario, en bruto semilabrado o en polvo	Mineral y concentrados de cobre	Cobre refinado (incluido el refundido)	47,7
	25,6	15,1	7,0	
Trinidad y Tobago	Gas, natural	Productos derivados del petróleo	Petróleos crudos	72,8
	40,3	20,9	11,6	
Uruguay	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	Arroz abrigado o pulido, pero sin otra elaboración (incluso arroz quebrado)	33,2
	17,7	8,5	7,0	
Venezuela (2006)	Petróleos crudos	Productos derivados del petróleo	Gas, natural	89,7
	68,9	18,6	2,2	

Fuente: CEPAL. (2010). Anuario Estadístico 2010. Santiago de Chile. En: www.eclac.org

Tabla 2
**Exportaciones de productos primarios/
exportaciones totales de bienes FOB (%)**

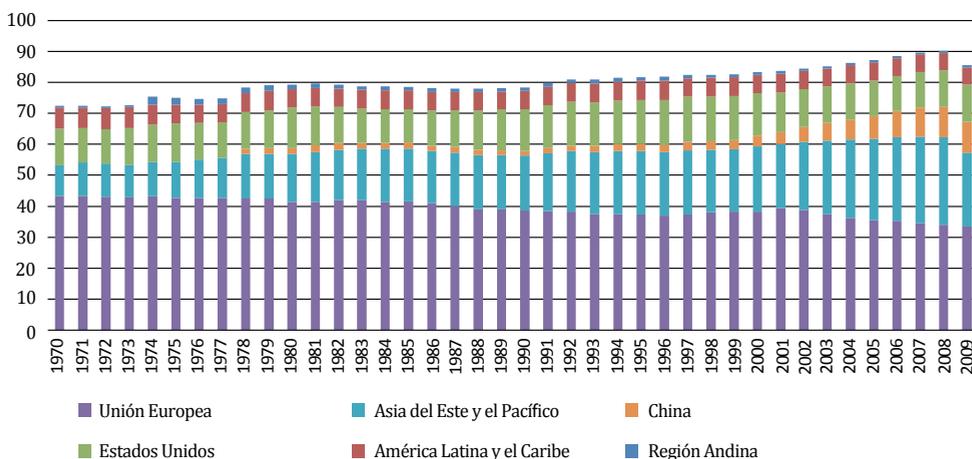
País	1970	1980	1990	2000	2009
Argentina	86,1	76,9	70,9	67,6	68
Barbados	74,6	47,5	56,7	52,9	29,2
Belice		82,4	84,6	82,5	98,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	96,8	97,1	95,3	72,3	92,9
Brasil	86,6	62,9	48,1	42	60,9
Chile	95,2	88,7	89,1	84	88,2
Colombia	91	80,3	74,9	65,9	72,6
Costa Rica	81,3	70,2	70,7	34,5	37,6
Cuba			90,6	39,2	
Ecuador	98,2	97	97,7	89,9	73,4
El Salvador	71,3	64,6	64,5	51,6	47
Guatemala	71,9	75,6	75,5	68	66,3
Guyana	96,9			87,7	92,3
Haití	76,3		14,7		
Honduras	91,8	87,2	90,5	77,9	66,5
Jamaica		37,3	30,9	25,8	48,3
México	66,7	87,9	56,7	16,5	24,9
Nicaragua	82,2	81,9	91,8	92,5	90,9
Panamá	96,4	91,1	83	84,1	90,7
Paraguay	91	88,2	90,1	80,7	92,1
Perú	98,2	83,1	81,6	83,1	87,8
República Dominicana		76,4			29,8
Trinidad y Tobago	87,2	95	73,3	71,2	79,7
Uruguay	82,4	61,8	61,5	58,5	74,8
Venezuela (República Bolivariana de)	99	98,5	89,1	90,9	92,7
Total	89,2	82,2	66,8	42,1	52,9

Notas: El dato del 2009 de Belice corresponde al año 2008. *El dato del 2009 de Cuba corresponde al año 2005.
*El dato del 2009 de Paraguay corresponde al año 2008. *El dato del 2009 de Venezuela corresponde al año 2006

Estos resultados no son el único argumento para impulsar un cambio de régimen de acumulación y de modelo de Estado. Es evidente, además, que las soluciones a los problemas de la vida cotidiana (inseguridad, desempleo, insalubridad, atención médica, exclusión, discriminación, migración, etc.) no han considerado la heterogeneidad estructural y la diversidad cultural y natural de la región.

Las estructuras productivas y el modo de inserción en los mercados internacionales de bienes, servicios, capitales y tecnología frenan el avance de la región hacia la equidad y la sustentabilidad. De hecho, la inserción como proveedores de materias primas no genera mayor dinamismo en el comercio internacional. Entre 1970 y 2009 la participación de las exportaciones latinoamericanas en el comercio global cayó de 6,9% a 5,6% (Véase Gráfico 2), mientras la de las importaciones se incrementó de 0,7% a 1%.

Gráfico 2
Participación en las exportaciones mundiales
(US\$ 2000, en %)



Fuente: BANCO MUNDIAL 2010. *World Development Indicators*. Washington D.C. Disponible en data.worldbank.org

Más equidad y mejores condiciones de sustentabilidad para América Latina y el Caribe suponen ampliar las capacidades humanas, modificar las matrices productiva y energética, redoblar los esfuerzos en la lucha contra la desigualdad, profundizar la democracia y disputar en forma concertada los espacios globales. Sin embargo, estos objetivos intermedios no son abordables en forma satisfactoria desde el pensamiento único instaurado tras la crisis de la deuda de los años ochenta del siglo pasado.

Más todavía, el deterioro de las condiciones físicas del planeta pone en riesgo la supervivencia de la humanidad. En verdad nos encontramos frente a una ruptura civilizatoria. El incremento de la incertidumbre y la magnitud de los problemas contemporáneos han llegado a un punto crítico, suficiente para que sea indispensable y urgente debatir sobre la pertinencia del paradigma de desarrollo preponderante

y el rol del Estado, y sobre la necesidad de generar uno nuevo, más adecuado para tratar los problemas no resueltos⁴.

En el mundo global unas sociedades tienen mayores niveles de consumo y uso de materiales que otras y, por ende, se apropian de una mayor “capacidad de carga” planetaria.⁵ Por ello, en estas sociedades se ha posicionado el debate del decrecimiento económico, mientras en América Latina se comienza a deliberar el post extractivismo.⁶ El énfasis en el crecimiento económico y en la redistribución, sin considerar los límites impuestos por el medio físico, podría generar obstáculos insalvables para asegurar la continuidad de la propia especie humana. Esto marca una ruptura de dimensiones civilizatorias, por lo que las soluciones no pueden dejar por fuera el procesamiento de los conflictos políticos y de gestión del poder relacionados con ellas.

El Estado que conocemos es causa y efecto de la experiencia de acumulación prevaleciente. Si hemos de criticar esa experiencia, también debemos cuestionar al Estado como su instrumento. Si en el fondo del problema se encuentran las amenazas a la sustentabilidad, además de las ya conocidas dificultades de producción y productividad, asignación del ingreso e inclusión social, habría que preguntarse si el Estado, tal como lo entendemos en la actualidad, tiene capacidad para resolver esas amenazas (agotamiento de los recursos, los impactos ambientales, etc.).

Un problema dual: la noción de desarrollo y los límites físicos

La visión dominante no concibe desarrollo sin altas tasas de crecimiento económico.⁷ No se discute este apotegma, aunque sí se cuestiona la necesidad de primero crecer para luego distribuir, o si es admisible distribuir y crecer en forma simultánea. No es imposible que el crecimiento sea acompañado de estrategias distributivas y redistributivas aceptables para las grandes mayorías, si al mismo tiempo se logra una adecuada articulación del ahorro, la inversión y el cambio tecnológico. Sí es imposible, empero, llevar el crecimiento económico y alguna pauta distributiva que parezca aceptable más allá de los límites del medio físico.

De lo anterior se sigue que los problemas esenciales del desarrollo tienen tres expresiones diferenciadas en el plano analítico, pero interrelacionadas en la realidad

4 Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerry (1997) “Problemas ambientales, ciencia post-normal y comunidades de evaluadores extendidas”, en Cerezo, José; González, Marta y Luján, José Luis (editores). *Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Barcelona, Ariel; Funtowicz, Silvio; Martínez, Alíer, Joan; Munda, Giuseppe; Ravetz, Jeroneme (1999) *Information tools for environmental policy under conditions of complexity*. *Environmental Issues Series*, No. 9, European Environment Agency

5 Los países de altos ingresos emiten 12,5 toneladas de carbono (Tc) por habitante, mientras que los países latinoamericanos 2,9 Tc por habitante (Banco Mundial, 2010).

6 Alayza, Alejandra; Gudynas, Eduardo, Editores (2011) *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima, Neva Studio S.A.C; Gudynas, Eduardo; Acosta, Alberto (2011) “El Buen Vivir o la disolución de la idea del progreso”, en Rojas, Mariano (coordinador). México D.F., Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México; Tortosa, José María (2011) *Mal desarrollo y Mal Vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*, en Alberto Acosta y Esperanza Martínez, editores. Quito, Abya-Yala, serie debate constituyente

7 El crecimiento económico es preferible al estancamiento, señala Daly (Daly, Herman (1991) *Steady-State Economics*. Washington, DC, Island Press). Pero nada garantiza que los ingresos adicionales se transformen en bienestar humano. Crecimiento económico, modernización y cambio tecnológico son medios. Mientras el crecimiento económico es expansión (Daly) o “destrucción creadora”, en palabras de Schumpeter (Schumpeter, Joseph A. (1950) *Capitalism, Socialism and Democracy, Third Edition*. New York, Harper and Row), el desarrollo es un concepto cualitativo, es un proceso mediante el cual los objetivos, las libertades y oportunidades reales de los individuos se amplían para lograr aquello que se valora. Es la expansión de las capacidades de la gente, es decir de las opciones de funcionamiento que dispone la persona: aspectos materiales y no materiales (Sen, Amartya (1992) *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial; Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. New York, Oxford University Press).

cotidiana. Estas son el crecimiento económico, la asignación del ingreso (distribución y redistribución) y la escala, es decir las implicaciones de ese crecimiento y de esa asignación –expresiones del sistema económico– para los sistemas naturales contenidos en una biosfera sujeta a límites físicos.

Si la biosfera es un ente físico limitado, no es posible crecer ni distribuir el producto del crecimiento ad infinitum. Altas tasas de crecimiento económico, incluso con redistribución del ingreso y creación de oportunidades y capacidades, involucran de manera inevitable restricciones físicas en la capacidad de asimilación y en la dotación de recursos naturales.

Esto plantea dilemas éticos o de legítimos posicionamientos frente a las opciones de política pública, tanto como factibilidades de índole física. A decir de Max-Neef, la crisis total que amenaza al mundo e incluso a la biosfera, no tiene su causa final en errores de planificación, ni en el alcance limitado de las teorías sociales, tampoco en las limitaciones de una u otra ideología. “Todos estos elementos, aunque no exentos de responsabilidad, sólo son «causas eficientes» de la situación. La realidad cala mucho más hondo. Estimo que la «causa finalis» fluye de la esencia misma de nuestra cultura o de lo que, en otras palabras, podríamos llamar el «mito original» sobre el cual ha sido construida”⁸.

El deterioro de las condiciones físicas del planeta pone en riesgo la supervivencia de la humanidad. En verdad nos encontramos frente a una ruptura civilizatoria: el incremento de la incertidumbre y la magnitud de los problemas contemporáneos han llegado a un punto crítico, suficiente para que sea indispensable y urgente debatir la necesidad de construir nuevos paradigmas. Dicho de otra manera, se requiere una nueva racionalidad ambiental⁹.

El crecimiento demográfico y el exceso del consumo de materiales y energía de las sociedades más ricas comporta una mayor carga ambiental y la alteración de los límites biofísicos planetarios, lo que genera nuevos problemas: contaminación de sustancias químicas tóxicas, sobreexplotación de los recursos naturales en sistemas integrados y complejos, pérdida de diversidad biológica y extinción de especies, agotamiento de recursos hídricos, debilitamiento de la capa de ozono, calentamiento global. Los seres humanos nos apropiamos del 40% de la energía de la fotosíntesis, lo cual quiere decir que dejamos el 60% restante a las casi 100 millones de especies que coexisten con nosotros en el planeta.¹⁰ Edward Wilson, uno de los más grandes científicos de la humanidad, sostiene que “nuestra ignorancia sobre la biodiversidad es tan grande que estamos perdiéndole en gran parte aun antes de saber que existe”.¹¹

Esto ha precipitado nuevos planteamientos, como el de la “ciencia postnormal” de Funtowicz y Ravetz.¹² Si los hechos son inciertos, los valores están en disputa y las

8 Max Neef, Manfred (1986) *La economía descalza. Señales desde el mundo invisible*. Buenos Aires, Editorial Nordan. Pp42-43

9 Leff, Enrique (1994) *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI Editores/UNAM; Leff, Enrique (2000) *La complejidad ambiental*. México, Siglo XXI Editores

10 Vitousek, Peter; Ehrlich, Paul R.; Ehrlich, Anne H.; Matson, Pamela (1986) “Human appropriation of the products of photosynthesis”, en *BioScience*, Vol. 36, No. 6

11 Wilson, Edward O. (2006) *Salvemos la vida en la Tierra*. Buenos Aires, Katz Editores. p176

12 Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerry (1997). *Op Cit*

decisiones son urgentes, la “ciencia normal” –en la acepción de Thomas Kuhn¹³- falla en entender los problemas emergentes de la humanidad y no es capaz de proponer soluciones eficientes. Se requiere otra calidad de conocimiento, en el que importe tanto el proceso de toma de decisiones como los resultados, y que facilite la participación activa de los actores involucrados, o “comunidad extendida de evaluadores,” en la connotación semántica de Funtowicz y Ravetz. Uno de los más acuciantes problemas emergentes de la humanidad es el cambio climático, que debería ser estudiado bajo un concepto de ciencia postnormal, con una articulación de varias disciplinas, como propone la Economía Ecológica.¹⁴

Si América Latina se propone alcanzar altas tasas de crecimiento económico, debe estar consciente de que esa decisión incrementará sus niveles de producción y consumo de energía. Mayores producciones y consumo energéticos siempre están asociados a utilizations más intensas de recursos naturales escasos. Esto afectará, en forma inevitable, la capacidad de financiamiento de la región y sus fronteras naturales, y promoverá la generación de más residuos.

La especialización en la producción primario-exportadora incrementa el metabolismo social.¹⁵ Esto obstaculiza de varias maneras el avance hacia la equidad, el crecimiento y la redistribución. La explotación de recursos naturales acelera el agotamiento de los stocks de los bienes primarios no renovables (petróleo, carbón, etc.) y reduce la capacidad de regeneración de los renovables (agua, bosques, etc.). Esa especialización facilita el intercambio ecológicamente desigual¹⁶, pues relaciones de poder asimétricas impiden internalizar todos los costos de producción de bienes primarios en sus precios internacionales o, dicho de otra manera, se obsequia los servicios ambientales y no se internalizan los pasivos ambientales. Las actividades extractivas y la ampliación de las fronteras de extracción producen impactos socioambientales en donde se las realiza, profundizan el desbalance físico, es decir exportaciones mayores a las importaciones en términos físicos (Ver Gráfico 3), y generan exclusión económica y social.

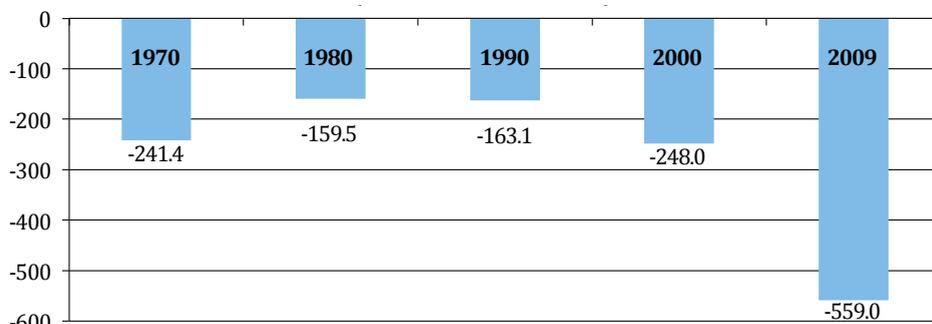
13 Kuhn, Thomas (1986) *La estructura de las revoluciones científicas*. México, Fondo de Cultura Económica

14 La Economía Ecológica estudia las relaciones entre los ecosistemas y los sistemas económicos, y los conflictos socio-ambientales locales y globales provocados por un crecimiento económico que no contempla límites biofísicos.

15 Este concepto se puede asociar con un organismo vivo que absorbe recursos y desecha residuos. Implica una economía abierta a la extracción de recursos y a la producción de residuos y energía disipada (Georgescu-Roegen, Nicholas (1971) *La Ley de la Entropía y el Proceso Económico*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press). Una aplicación para el caso de los flujos de materiales en países de la Región Andina se puede encontrar en Vallejo, María Cristina (2010) “Biophysical structure of the Ecuadorian economy, foreign trade, and policy implications”, en *Ecological Economics*, Vol.70(2): 159-169; Vallejo, María Cristina, Mario Pérez-Rincón y Joan Martínez-Alier (2011) “Metabolic profile of the Colombian Economy from 1970 to 2007”, en *Journal of Industrial Ecology*, Vol.15(2): 245-267.

16 Bunker, Stephen (1984) “Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon 1600-1980”, en *American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 5; Martínez-Alier, Joan (1992) *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona, ICARIA Editorial S.A

Gráfico 3
América Latina
Balanza comercial física
(en millones de toneladas)



Fuente: CEPAL. 2010. BADECEL. Santiago de Chile. Disponible en websie.eclac.cl/badecel/badecel_new/basededatos.asp

Grupos de intereses y amplias fuerzas sociales participan en las estructuras primario-exportadoras. Esto dificulta la construcción de un proceso transicional virtuoso y democrático. Podría decirse que, por ignorar los efectos de esa especialización sobre la sustentabilidad física de la región, una porción importante de la población latinoamericana estaría satisfecha con el devenir de las circunstancias.

Los determinantes del cambio hacia la sustentabilidad

La historia económica de América Latina identifica varias etapas de desarrollo. Para Ocampo¹⁷, América Latina ha evolucionado mediante tres etapas: de exportaciones durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX; de industrialización dirigida por el Estado, hasta la década de los ochenta del siglo pasado; y de reformas de mercado, en la parte final del siglo XX y primeros años del XXI.

La historia más reciente relata lo que, sin mayor sustento, la contraofensiva neoclásica consideró un fracaso de la estrategia del estructuralismo impulsado por Raúl Prebisch y la escuela de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), conocida en general como industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

El estructuralismo cepalino también fue criticado por los teóricos de la Dependencia. Furtado¹⁸, Sunkel y Paz¹⁹, dos Santos²⁰, y otros que planteaban que el subdesarrollo es el producto de una injusta y discriminatoria organización política internacional,

17 Ocampo, José Antonio (2008) "Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana", en Altimir, Oscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL-Secretaría General Iberoamericana: 19-57

18 Furtado, Celso (1959) *Formación Económica de Brasil*. Reedición de la Secretaría General de la Presidencia de la República Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundación Alexandre de Gusmao, Brasilia, 2010

19 Sunkel Oswaldo y Paz Pedro (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI

20 Dos Santos, Theotonio (1970) "The Structure of Dependence", en *American Economic Review*. vol. 60, No. 2

tanto como del intercambio desigual y la insuficiencia dinámica estudiados al mediar el siglo XX por Prebisch²¹ y la CEPAL.

La teoría estructuralista rechazó la pertinencia de la conceptualización del crecimiento económico de la teoría neoclásica, en especial de las virtualidades del libre comercio para alcanzarlo. Y propuso una opción técnica y política distinta: la ISI. Ésta requería de una participación activa del Estado en el proceso de acumulación. La relevancia del estructuralismo y de la teoría de la Dependencia radica en su enfoque de los problemas del subdesarrollo y desarrollo dentro de un contexto global. Para el estructuralismo el sistema internacional es un conjunto de relaciones asimétricas entre el centro y la periferia. Para los teóricos de la Dependencia, en el sistema mundo el subdesarrollo era la combinación de relaciones asimétricas, determinadas desde la política.

A partir de los años ochenta del siglo pasado la mayoría de países de América Latina y el Caribe asumieron políticas de ajuste para contrarrestar los desequilibrios macroeconómicos (en especial fiscales y externos, y su síntoma más acuciante: la inflación). La atención se enfocó en los mercados, para corregir las distorsiones de precios y asignar en forma eficiente los recursos, con el fin de reanimar el crecimiento económico. La crítica a estas políticas se centró en sus magros resultados para reducir la pobreza, corregir las inequidades sociales y, también, recuperar el crecimiento. No en vano esa época se denominó la “década perdida”. La retracción del Estado ejercida para alcanzar el equilibrio fiscal trasladó a los organismos internacionales una parte importante de las funciones públicas de planificación y generación de políticas.

En este punto, la esencia del debate sobre el desarrollo osciló entre el crecimiento (la política productiva) y la distribución (la política social), y todas sus secuelas implícitas (la posibilidad o imposibilidad de su simultaneidad, el comercio internacional, la integración, la asimilación de tecnología, y los funcionamientos y capacidades).

Sin embargo, en el momento actual fijar toda la atención en lo productivo y distributivo no es suficiente. Es necesario articular las lógicas productiva y distributiva a los límites naturales que se establezcan, dada una escala de crecimiento económico.

Esto tiene dos implicaciones. En el ámbito de las ideas, el desarrollo debe abrir sus fronteras conceptuales para integrar otras disciplinas y para facilitar el diálogo con otros saberes, de forma que se permita una fluida asimilación de sus trascendentes contribuciones. En el dominio de la política pública es necesario identificar los factores determinantes que acelerarán la transición hacia la sustentabilidad integral.

La transición requerida debe ocurrir en dos niveles. En el teórico, como búsqueda de un nuevo concepto de convivencia social, apegado a la sustentabilidad, de amplitud suficiente para integrar todos sus factores cruciales: crecimiento económico, distribución del ingreso y límites físicos. Y, en el práctico, como una nueva forma de concebir la política pública, suficiente para superar las trampas de pobreza e inequidad. En este nivel será crucial fijar prioridades de intervención, lo que supone rebasar el debate y centrar la atención en la identificación de consensos, con el fin de establecer una agenda pública factible pero comprometida con los objetivos buscados.

21 Prebisch, Raúl (1976), “Crítica al capitalismo periférico”, en *Revista de la CEPAL* 1 (primer semestre): 7-73; Prebisch, Raúl (1986) “El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Desarrollo Económico* 26:103 (octubre-diciembre): 479-502

Los consensos básicos para definir una agenda factible deberían lograrse en torno a tres aspectos: (1) el marco de convivencia democrática en el cual se procesan los conflictos sociales y los disensos políticos; (2) el tratamiento de las debilidades estructurales heredadas: pobreza, desigualdad, exclusión, crecimiento no distributivo, las diferentes expresiones del capitalismo dependiente, concentración geográfica del crecimiento económico, asimetrías urbano-rurales, las formas de inserción en los mercados globalizados, baja productividad, dependencia tecnológica...; y (3) la identificación de los factores cruciales para el desarrollo, según las especificidades de cada región, país o zona geográfica. Si bien todos los problemas son acuciantes, el éxito de la transición dependerá de la prioridad estratégica que se asigne a ciertos elementos clave del proceso.

La agenda de transición

Una vez identificada la naturaleza y complejidad del problema, la agenda transicional debería considerar al menos los siguientes aspectos:

Construcción de capacidades humanas. Los consensos acerca de la prioridad de la educación, salud, ciencia y tecnología, y capacidades productivas son inobjektivos.

Definición de trayectorias intertemporales óptimas para la intensidad de la extracción de recursos naturales, de manera que en periodos predefinidos se reduzca la importancia relativa de la economía extractiva. Esto supone determinar el horizonte temporal de las reservas de recursos naturales, renovables y no renovables. Los países con limitados recursos naturales, que en el presente ya están obligados a importar energía, en el futuro importarán más si quieren acelerar su tasa de crecimiento, lo que significa costos de financiamiento adicionales.

Esto plantea dos retos. En el presente, establecer principios de optimización dinámica intertemporal para el uso de recursos.²² Y, para el futuro, instaurar estrategias de diversificación de la matriz productiva, para reducir en forma paulatina la importancia relativa de sector extractivista.

Asociado con lo anterior, el incremento de la inversión en infraestructura para generación de energía. Con independencia de los matices políticos, la inversión en energía -que requiere grandes dotaciones de capital- es un aspecto crucial de la sustentabilidad, en especial en fuentes alternativas renovables (solar, geotérmica y eólica) y también en energía no renovable. El límite para la inversión en energía no renovable debería fijarse en relación con las fronteras de patrimonio natural socialmente aceptadas y considerando los usos alternativos de los recursos naturales.

Consenso democráticos para fijar límites a las intervenciones en zonas ambiental y socialmente frágiles.

22 Se podría asumir los criterios de Hotelling (Hotelling, Harold (1931), "The Economics of Exhaustible Resources", en *Journal of Political Ecology*. Vol. 39, pp. 137-175). ¿Cuándo conviene extraer los recursos naturales agotables? Según la condición de equilibrio económico, un recurso natural agotable debe extraerse de forma que la tasa de variación del precio coincida con la tasa de interés.

Lograr procesos eficientes, a sabiendas de que no existen tecnologías “proteicas”.²³

Promoción de canales de inserción equitativos en los mercados globalizados. Esto significa negociar acuerdos de integración comercial que rompan con las trampas del mercado internacional que fija precios subvalorados (en la línea de los análisis cepalino y dependentista, más las consideraciones resultantes del intercambio ecológicamente desigual) y mecanismos de intercambio que propendan al comercio justo.

Ampliación del tejido productivo.

Una única agenda para el cambio, aplicable en forma general a toda la región, como propuso el “Consenso de Washington”²⁴, es imposible. En consecuencia, es necesario, dentro de un gran marco conceptual, definir los factores específicos para cada experiencia particular. Bajo este criterio de flexibilidad será posible generar los consensos mínimos para una agenda regional transicional fuerte.

La transición hacia una sustentabilidad integradora de lo productivo, distributivo y ambiental no puede seguir un proceso por fases, segmentadas y progresivas. Al hacerlo por fases se corre el riesgo de agotar y deteriorar la base física en la que debería desenvolverse. En efecto, en un primer momento, debido al peso de las actividades extractivas, se podría liquidar el patrimonio natural (bosques primarios incluidos), lo cual dejaría a la región sin la posibilidad de cumplir una industrialización con valor propio y, más aún, sin la oportunidad de impulsar en el futuro usos más significativos de la todavía exuberante biodiversidad latinoamericana y caribeña.²⁵

23 A nivel microeconómico, han surgido posibilidades como las medidas de ecoeficiencia de los productos o servicios, que se aplican bajo el concepto de los MIPS (material input per unit of service) elaborado por el Wuppertal Institute de Alemania (Von Weizsäcker, Ernest Ulrich; Lovins, L. Hunter; Lovins, Amory B. (1997) *El Factor 4: Duplicar el bienestar con la mitad de los recursos naturales*. Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores). La idea es reducir los materiales requeridos para producir un producto o servicio. Se hablaba de que se podían utilizar cuatro veces menos materiales y energía para producir la misma unidad de producto o servicio. Con un exceso de entusiasmo se llegó a afirmar que la reducción podría ser de hasta 10 veces. En el nivel macro se ha planteado la “desmaterialización” de la economía. Esto es, reducir la cantidad de materiales y energía por unidad de producto. Con optimismo, quienes proponen esta posibilidad consideran que la mejora de eficiencia de los países ricos del Norte, que cada vez utilizan menos energía por unidad de PIB, es una prueba de que esto en realidad está ocurriendo. Lo que no dicen es que esos mismos países cada vez utilizan más energía en términos absolutos, lo que provoca daños ambientales irreparables. Esto se conoce como la “paradoja de Jevons”. (Jevons, William Stanley (1865) *The Coal Question*. Londres, Macmillan)

24 El mal llamado “Consenso de Washington” -porqué no participaron los países latinoamericanos en su elaboración- puede resumirse en disciplina fiscal, prioridad en el gasto público en áreas de alto rendimiento económico, reforma tributaria, liberalización financiera y comercial, entre otros aspectos. Ver Falconí, Fander; Oleas, Julio (2004) *Antología Economía ecuatoriana* Quito, FLACSO.

25 Para una discusión más amplia, conviene recurrir a Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - Senplades (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Senplades

Conclusiones

El momento histórico que atraviesa la humanidad y, en especial América Latina y el Caribe, plantea retos de alcance suficientes como para reformular el paradigma de desarrollo y renovar las cualidades de los Estados nacionales.

La necesidad de trascender hacia un concepto más amplio de sustentabilidad es apremiante. Los problemas esenciales del desarrollo tienen tres expresiones diferenciadas en el plano analítico, pero interrelacionadas en la cotidianidad. Estas son el crecimiento económico, la asignación del ingreso (distribución y redistribución) y la escala, es decir las implicaciones de ese crecimiento y de esa asignación – expresiones del sistema económico– para los sistemas naturales contenidos en una biosfera sujeta a límites físicos.

La urgencia de generar estrategias adecuadas de transición productiva, que consideren un nuevo sujeto social responsable de sus acciones y relaciones con la naturaleza, es tanto o más necesario que la nueva conceptualización de la sustentabilidad. Para lograr una “acumulación sin desposesión”²⁶, en esta transición la actividad extractiva debe perder importancia productiva, para romper con las trampas de pobreza, inequidad y dependencia.

Y para vencer la poderosa inercia del pasado es preciso impulsar el proceso de transición hacia la sustentabilidad desde el ámbito académico, desde la función pública y desde los mecanismos regionales de cooperación.

América Latina y el Caribe disponen de centros de investigación y unidades académicas especializadas, capaces de contribuir a dotar de la integralidad requerida a la política pública. Esta capacidad instalada puede, además, articular en términos multiparadigmáticos y transdisciplinarios la transición hacia la sustentabilidad, como ya lo hizo al mediar el siglo XX, cuando definió una estrategia de acumulación propia de la región, pero inconclusa (por motivos que no vienen al caso recapitular).

Por último, la integración latinoamericana será decisiva para la transición. Hay esperanza en los nuevos procesos de integración latinoamericana, en particular con la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Una integración que incorpore a la Naturaleza. El Norte depende cada vez más del Sur, pero contribuye a destruirlo importando camarones, petróleo o metales. Al mismo tiempo, de forma paradójica, exhorta a la conservación de los manglares, de los bosques y los páramos. La nueva integración latinoamericana debe construirse con los pueblos y en plena armonía con el medio ambiente.

26 Harvey, David (2003) *El nuevo imperialismo*. Madrid, Ediciones Akal; Harvey, David (2005), “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en Pantich, Leo y Leys, Colin (ed.) *El Nuevo desafío Imperial*: 99-129. Buenos Aires, Merlin Press – Clacso

Referencias bibliográficas

Alayza, Alejandra; Gudynas, Eduardo, Editores (2011) *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima, Neva Studio S.A.C.

Banco Mundial (2010) *World Development Indicators*. Base de datos. Washington D.C., Banco Mundial. Disponible en: data.worldbank.org

Bunker, Stephen (1984) "Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon 1600-1980", en *American Journal of Sociology*, Vol. 89, No. 5.

Daly, Herman (1991) *Steady-State Economics*. Washington, DC, Island Press.

Dos Santos, Theotonio (1970) "The Structure of Dependence", en *American Economic Review*. vol. 60, No. 2.

Falconí, Fander; Oleas, Julio (2004) *Antología Economía ecuatoriana* Quito, FLACSO.

Funtowicz, Silvio y Ravetz, Jerry (1997) "Problemas ambientales, ciencia post-normal y comunidades de evaluadores extendidas", en Cerezo, José; González, Marta y Luján, José Luis (editores). *Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Barcelona, Ariel.

Funtowicz, Silvio; Martínez, Alier, Joan; Munda, Giuseppe; Ravetz, Jeroneme (1999) *Information tools for environmental policy under conditions of complexity*. Environmental Issues Series, No. 9, European Environment Agency.

Furtado, Celso (1959) *Formación Económica de Brasil*. Reedición de la Secretaría General de la Presidencia de la República Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundación Alexandre de Gusmao, Brasilia, 2010.

Georgescu- Roegen, Nicholas (1971) *La Ley de la Entropía y el Proceso Económico*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Gudynas, Eduardo; Acosta, Alberto (2011) "El Buen Vivir o la disolución de la idea del progreso", en Rojas, Mariano (coordinador). México D.F., *Foro Consultivo Científico y Tecnológico de México*.

Harvey, David (2003) *El nuevo imperialismo*. Madrid, Ediciones Akal.

Harvey, David (2005), "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión", en Pantich, Leo y Leys, Colin (ed.) *El Nuevo desafío Imperial: 99-129*. Buenos Aires, Merlin Press - Clacso.

Hotelling, Harold (1931), "The Economics of Exhaustible Resources", en *Journal of Political Ecology*. Vol. 39, pp. 137-175.

Jevons, William Stanley (1865) *The Coal Question*. Londres, Macmillan.

Kuhn, Thomas (1986) *La estructura de las revoluciones científicas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Leff, Enrique (1994) *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI Editores/UNAM.

Leff, Enrique (2000) *La complejidad ambiental*. México, Siglo XXI Editores.

Martínez-Alier, Joan (1992) *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Barcelona, ICARIA Editorial S.A.

Max Neef, Manfred (1986) *La economía descalza. Señales desde el mundo invisible*. Buenos Aires, Editorial Nordan.

Ocampo, José Antonio (2008) “Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana”, en Altimir, Oscar; Iglesias, Enrique V. y Machinea, José Luis (editores) *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL-Secretaría General Iberoamericana: 19-57.

PNUD (2010) *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York, PNUD.

Prebisch, Raúl (1976), “Crítica al capitalismo periférico”, en *Revista de la CEPAL* 1 (primer semestre): 7-73.

Prebisch, Raúl (1986) “El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas”, en *Desarrollo Económico* 26:103 (octubre-diciembre): 479-502.

Shumpeter, Joseph A. (1950) *Capitalism, Socialism and Democracy*, Third Edition. New York, Harper and Row.

Sen, Amartya (1992) *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.

Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. New York, Oxford University Press.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades (2009) *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito, Senplades.

Sunkel Oswaldo y Paz Pedro (1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI.

Tortosa, José María (2011) *Maldesarrollo y Mal Vivir. Pobreza y violencia a escala mundial*, en Alberto Acosta y Esperanza Martínez, editores. Quito, Abya-Yala, serie debate constituyente.

Vallejo, María Cristina (2010) “Biophysical structure of the Ecuadorian economy, foreign trade, and policy implications”, en *Ecological Economics*, Vol.70(2): 159-169.

Vallejo, María Cristina, Mario Pérez-Rincón y Joan Martínez-Alier (2011) “Metabolic profile of the Colombian Economy from 1970 to 2007”, en *Journal of Industrial Ecology*, Vol.15(2): 245-267.

Von Weizsäcker, Ernest Ulrich; Lovins, L. Hunter; Lovins, Amory B. (1997) *El Factor 4: Duplicar el bienestar con la mitad de los recursos naturales*. Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores.

Vitousek, Peter; Ehrlich, Paul R.; Ehrlich, Anne H.; Matson, Pamela (1986) "Human appropriation of the products of photosynthesis", en *BioScience*, Vol. 36, No. 6.

Wilson, Edward O. (2006) *Salvemos la vida en la Tierra*. Buenos Aires, Katz Editores.

Armonización entre ambiente, desarrollo y el rol del Estado en contextos de cambio en América Latina y el Caribe. Debates globales en estructuras regionales

Alonso Brenes, Pascal Girot, Allan Lavell¹

Introducción

Quienes promueven el uso de combustibles alternativos a los fósiles han recorrido un arduo camino en el que se han enfrentado, por décadas, a poderosas corporaciones petroleras, gobiernos escépticos y una sociedad cuya cotidianeidad está amalgamada al petróleo. No obstante, su mensaje parece estar calando gracias a inversiones en desarrollo tecnológico, aumento de una preocupación por el ambiente y la enrevesada geopolítica de los precios del crudo. Los biocombustibles, finalmente, parecen ser una alternativa realista y rentable al uso de hidrocarburos; un paso importante en la reducción de emisiones de dióxido de carbono está a la vista y muchos dentro de lo que se ha llamado “el sector ambiental” tienen motivos para celebrar y mostrarse optimistas.

Sin embargo durante los años de 2007 y 2008 se dio una combinación de eventos que, motivados por el auge de la producción de biocombustibles, degeneró en una crisis mundial en el abastecimiento de alimentos. La opinión pública tendió a caracterizar este impacto como un inesperado y desagradable outcome de la agenda verde; un daño colateral demasiado serio para ser pasado por alto. Sin embargo, constituyó un ejemplo contundente del divorcio que aún existe entre la conceptualización y teorización de problemas propios del desarrollo y su concreción entre las estructuras e instituciones de gobierno y mercado.

A diferencia de las crisis alimentarias de la pasada década de los 80, cuando se dio por falta de alimentos o entitlements², la del 2007 – 2008 obedeció a un incremento en los precios de los alimentos provocado por la utilización de granos básicos para la

1 Alonso Brenes es consultor internacional en gestión del riesgo y desarrollo. Pascal Girot es Asesor Regional en Cambio Climático para América Latina y el Caribe en CARE Internacional. Allan Lavell es coordinador del Programa de Estudios Sociales en Desastres de la Secretaría General de FLACSO.

2 Sen, Amartya. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Basil Blackwell

producción de combustible y una subsecuente inflación agraria en otros productos. Al ser el precio el obstáculo, fueron los países más pobres de África, Asia y América los que recibieron el mayor impacto de la crisis, cuyos orígenes se gestaron en otras partes del mundo.

Casos como el de esta crisis se están dando con mayor regularidad y con una génesis similar en su estructura, lo que deja al descubierto situaciones comunes entre escenarios de distinta naturaleza. Por un lado, parece existir una dificultad creciente para los gobiernos, las empresas y la sociedad en general, de entender el funcionamiento de las macro fuerzas que operan a diferentes escalas. La interconexión de la economía – mundo parece ser mucho más veloz, versátil e impredecible que nuestros modelos de análisis, predicción e institucionalidad. Por otra parte, es posible apreciar, con más claridad que antes, cómo las relaciones de dependencia y sus efectos territoriales se manifiestan. Crecientemente, la economía-mundo rebasa y suplanta los límites del Estado Nacional. Giddens³ plantea que las naciones han perdido una parte importante de la soberanía que tenían, y muchos políticos han perdido su capacidad de incidir en eventos que determinan su vínculo con la economía mundial. Finalmente, parece innegable que la soberanía y el Estado, entendidos como nociones teóricas pero también como cuestiones reales y prácticas, deben ser revisados a la luz de las nuevas –y aun desconocidas– dinámicas de funcionamiento de un mundo globalizado y multipolar.

La crisis a la que nos referimos fue en parte una consecuencia de separar un proceso indivisible como lo es el desarrollo. Casos aislados y de menor impacto habían sido detectados en diferentes países, pero pocos habían alcanzado magnitudes tan notorias. Términos como “holístico”, “transversal” o “multisectorial” se han incorporado paulatinamente, al menos a nivel de discurso, en las agendas, los planes y las estrategias de los gobiernos y sus respectivas agencias encargadas de mover hacia adelante temas como la reducción de la pobreza, la protección del ambiente, la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático o la generación de la riqueza; sin embargo la cristalización de estos discursos técnicos y políticos en procesos y resultados concretos, sostenibles y cuantificables sigue siendo una incómoda deuda en la región. Las instituciones ciertamente se mueven a un ritmo más lento que los acuerdos políticos y los conceptos novedosos que surgen en torno a los problemas, de ahí que muchas iniciativas de desarrollo encuentran cuellos de botella en la implementación institucional. Este es un tema capital, y las tendencias de los últimos años parecen apuntar a que su importancia y urgente atención serán cada vez mayores en virtud de los nuevos (y también viejos pero irresueltos) desafíos regionales y globales.

Sin lugar a duda, la conectividad a nivel mundial ha aumentado, y permite efectivamente movilizar a más personas a nivel mundial. Esto alimenta el fenómeno de la “glocalización” que constituye una reacción al anonimato de la globalización, con la transnacionalización de lo propio. En materia de gobernanza ambiental, la “glocalización” de tiendas locales o nacionales las vuelven asuntos de interés global, como por ejemplo la de la defensa de la Amazonía. Este escenario no es ajeno a muchos de los foros y conferencias de las partes en donde se discuten la aplicación

3 Giddens, Anthony (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. New York: Routledge

de los convenios ambientales internacionales, en donde una ciudadanía global preocupada por el futuro de los sistemas que sostienen la vida en la tierra se moviliza. Asimismo, en la “glocalización”, la cultura, el mercado y hasta el crimen organizado operan más allá de los límites del Estado nacional. Esto pone en entredicho las capacidades institucionales para cumplir con acuerdos multilaterales ambientales que limita los impactos transnacionales.

Este trabajo plantea una reflexión sobre cómo interpretar algunos procesos de cambio que están generando una fuerte presión sobre las estrategias de desarrollo en América Latina y el Caribe. Presenta, desde lo que genéricamente se ha llamado la “agenda ambiental”, los desafíos que enfrenta la sociedad para alcanzar la concreción de iniciativas de desarrollo verdaderamente integrales, holísticas o sostenibles. Trata de mostrar también cómo, mientras la articulación institucional avanza a ritmos reumáticos, las “crisis ambientales” evolucionan a velocidades insostenibles para los sistemas de los que se nutren, poniendo en vilo muchas de las apuestas socioeconómicas de la región para los próximos decenios. Alternativas de corrección existen y algunas se esbozan acá; muchas de éstas coinciden y deben aprovechar coyunturas regionales que posibilitan su implementación desde un entorno regional propicio, en el cual hay cabida para innovar y proponer nuevas lecturas e interpretaciones de lo que podría ser el desarrollo, la democracia y el bienestar de la colectividad.

La agenda ambiental en América Latina y el Caribe

¿Qué es la agenda ambiental?

La importancia del medio ambiente como tema en el debate internacional asume importancia cuando se le acompaña de la noción de “desarrollo sostenible” en el Informe Brundtland (*Our Common Future*)⁴, elaborado para la Comisión Mundial de Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas y publicado en 1987. Sus insumos aportaron la intensificación de un debate sobre la compatibilidad entre las actividades productivas y la salud de los ecosistemas. Casos de contaminación crónica en países como China, Estados Unidos y la antigua Unión Soviética; y la ocurrencia de grandes “desastres ecológicos”, como Chernóbil o los derrames del Ixtoc I y el Exxon Valdez, despertaron una movilización colectiva que, entre otros foros, derivaron en la celebración de la Cumbre de la Tierra, de 1992, la adopción de la Agenda 21 y la Declaración de Río. Los movimientos en pro del ambiente, al igual que el Informe Brundtland, rescataban además parte del mensaje de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, de 1972; *Los Límites del Crecimiento*, informe encargado por el Club de Roma en ese mismo año; y *La Primavera Silenciosa*, de Rachel Carson, uno de los textos pioneros en la lucha por la conservación del ambiente.

Durante ese periodo, comprendido entre los 70 e inicios de los 90, se posicionaron además otros temas de envergadura mundial, como la detección del agujero de ozono, provocado por la emisión de clorofluorocarbonos, y cuyas acciones de combate se reflejaron en el Protocolo de Montreal, de 1987. O el debate sobre la recalificación de recursos naturales a partir de su capacidad de renovación, en el que se discutía que

4 Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

era un error considerar como inagotables a recursos como el bosque y el agua, ya que los niveles de contaminación acumulada evidenciaban que, bajo condiciones de alta presión pueden perder su capacidad de renovación, al menos dentro de parámetros de utilidad referidos a la especie humana. Según la Carta de las Naciones Unidas (1972), uno de los principios del derecho internacional es el derecho que tiene un Estado soberano a explotar sus propios recursos, de acuerdo con sus políticas ambientales propias, y la responsabilidad de asegurarse que estas actividades en su territorio no causen daños al medio ambiente de otros Estados o áreas más allá de los límites jurisdiccionales nacionales⁵.

Con Brundtland y Río, el tema de la gestión ambiental caló hondo al promocionarse como mecanismo para garantizar el desarrollo en condiciones de sostenibilidad de los recursos ambientales⁶. La noción de sostenibilidad hace referencia a la necesidad de garantizar el desarrollo de la sociedad moderna sin comprometer el de las futuras generaciones por el agotamiento o degradación de los recursos naturales, renovables y no renovables. El enfoque hacia la sostenibilidad y el uso equilibrado de recursos sofisticó el énfasis tradicional de las agendas ambientales, orientado a la conservación de la naturaleza per se.

Este cambio coyuntural da pie a una agenda ambiental mucho más definida y compleja, con matices y variaciones según la región o el país, pero con un cambio claro en su ámbito de acción. Se pasó de un modelo gestor de recursos desde una perspectiva meramente extractiva, a uno en que, desde los principios del desarrollo sostenible, se debía administrar el patrimonio natural garantizando su uso en el futuro. Rápidamente, proteger el ambiente⁷ pasó de sólo significar parques nacionales y otras figuras de conservación, a modelos mucho más complejos, que incluían los diferentes usos del agua, recursos minerales, calidad del aire, ecosistemas y las relaciones que se establecían entre estos elementos y las sociedades. Con la celebración de la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, convenida por las Naciones Unidas en la década del 90, el tema de desastre fue incorporado al debate y a la agenda “ambiental”, siendo en realidad de igual manera el tema de los recursos, del clima y del cambio climático, un tema central, más bien, del “desarrollo”. Como se verá más adelante, este cambio drástico en el enfoque no fue acompañado del mejor acoplamiento institucional, lo que se ha constituido en uno de los principales lastres en la implementación de acciones que garanticen el uso racional de los recursos naturales.

5 UNCHE. (1972). *United Nations Conference on the Human Environment Report*. In: *International Legal Materials (ILM)*; vol.11, pp2-65

6 Entendiendo la coyuntura de aquel momento, los autores insisten en una reivindicación semántica en la que desarrollo debe ser entendido sin adjetivaciones aclaratorias. El desarrollo debe ser sostenible, humano, social, económico y político, todo al mismo tiempo; de lo contrario no es desarrollo. Esta estratificación de los tipos de desarrollo ha sido también un elemento que genera confusión, ya que hace pensar a muchos que es posible tener un tipo de desarrollo al tiempo que se prescinde de otro, lo que juega en contra del enfoque integral y holístico que se promueve.

7 Según el Programa de Ambiente de las Naciones Unidas (UNEP, por sus siglas en inglés), al hablar de “medio ambiente” se hace referencia al entorno que rodea a los organismos, es decir, al conjunto de recursos y elementos naturales, vivos e inertes, de la superficie terrestre, el aire y el mar; definiciones más recientes llegan a incluir a elementos construidos, los cuales han demostrado con claridad cómo pueden modificar las condiciones originales de los ecosistemas.

Por un lado, el régimen jurídico en materia ambiental requiere de una adecuada gobernanza desde lo local hasta lo internacional, así como de flexibilidad y adaptabilidad. La urgencia de muchos temas que surgen de la agenda ambiental internacional, como el caso del cambio climático, contrasta con la lentitud de los procesos multilaterales⁸. El Protocolo de Kyoto tardó 8 años en entrar en vigor. Los Estados son por lo general más guiados por su interés nacional que por alguna noción de interés o bien común. Esto refuerza el papel de eventos disparadores, que llegan a movilizar muchos Estados en torno a una preocupación o amenaza común (por ejemplo el agujero en la capa de Ozono) En última instancia, estos acuerdos multilaterales en materia ambiental dependen, para su efectividad, de las capacidades y voluntades locales y nacionales. Tal como lo hace Amartya Sen⁹, se plantea el tema de las capacidades en el centro del debate sobre el desarrollo. Pero a su vez, existen problemas ambientales netamente planetarios que requieren de acuerdos mundiales entre Estados para subsanar. Por un lado, la lentitud de los procesos de negociación multilateral combinado con problemas de aplicación de la ley mina la efectividad de estos instrumentos, ya que pocas de estas convenciones ambientales contienen cláusulas de cumplimiento obligatorio, y el derecho penal “ambiental” está en muchos países de la región aún en pañales. Por otro lado, son el resultado de consensos sin precedentes en la historia del mundo, con la participación de la mayoría de los Estados del sistema mundial. Por ejemplo, el UNFCCC (Convenio Marco sobre Cambio Climático) había sido ratificado por 189 Estados, a junio del 2006. La Convención sobre la Diversidad Biológica fue firmada durante la Cumbre de Río en 1992, por 150 Estados. Y el Marco de Acción de Hyogo, de 2005, que organiza los propósitos de intervención en torno al riesgo y los desastres fue firmado por 168 gobiernos.

Por otro lado, esta agenda ambiental internacional, descansa esencialmente sobre las capacidades que tienen las jurisdicciones nacionales de hacerlos una realidad. Contrasta sin duda la defensa del interés común plasmado en muchos de estos acuerdos, con las prerrogativas propias del interés nacional. Quizás lo que diferencia muchos acuerdos internacionales en materia ambiental de otros, parte de la constatación de que muchos de los problemas ambientales globales sólo se pueden encarar con una acción concertada a nivel de todos los países del mundo, ya que no se pueden solucionar a nivel bilateral o de un número limitado de Estados¹⁰. Tener claro que estos instrumentos multilaterales responden a una toma de conciencia colectiva para atacar preocupaciones en común, permite un accionar concertado bajo reglas acordadas. Desai¹¹ argumenta que pesar de las deficiencias en su aplicación, estos acuerdos multilaterales marcan la pauta, permean la interacción entre Estados y los obligan a alinearse.

La armonización de los procesos de crecimiento económico. O los desafíos de la agenda ambiental

8 Girot, Pascal. (2008). *La Glocalización y la Agenda Ambiental Centroamericana*. En Políticas Ambientales en Centroamérica: Nuevas Tendencias y Enfoques. San José: UPAZ

9 Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta

10 Girot, Pascal. (2008) *Op Cit*.

11 Desai, Bharat (2006). *Multilateral Environmental Agreements and Human Security Intersections*. No.4, Bonn: UNU-EHS/IHDP

Históricamente, América Latina y el Caribe han enfrentado procesos de degradación ambiental de diversa índole. Básicamente son algo inherente al establecimiento y funcionamiento de las sociedades, por lo que puede afirmarse que los impactos negativos sobre el ambiente iniciaron con la misma población del continente. Sin embargo existen variables que definen los niveles de relación (y degradación) que las sociedades mantienen con su entorno, y que definen su respectivo modelo de aprovechamiento: la intensidad, la visibilidad y la extensión. De la combinación de estos tres factores pueden darse los más variados escenarios de relación, aprovechamiento, degradación y eventual conflicto ambiental.

La transición de la Revolución Industrial hacia los tiempos de la globalización, las tendencias a favor de la reducción del tamaño y protagonismo del Estado y la liberalización económica, se han hecho acompañar por una transición entre modelos de crecimiento económico en el que el sustento natural de lo económico crecía y se ampliaba con avances en las tecnologías de producción y transporte, hacia uno donde, por múltiples razones relacionadas con la generación y distribución social de la riqueza o la pobreza, el ambiente ha sido degradado de manera creciente en muchos rubros y sentidos. Actualmente se impulsan modelos de aprovechamiento de los recursos que empujan al límite los tres factores enunciados, lo que ha generado serias manifestaciones de deterioro en los ecosistemas.

Entre estos modelos existe un sinnúmero de matices que son además el resultado de políticas de cooperación diferenciadas entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea. Como contrapeso al Consenso de Washington, la Unión Europea, a través del Diálogo de San José, ha venido construyendo una propuesta diferente, que busca reforzar instituciones del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y potenciar la participación ciudadana a través de instancias de consulta permanentes con la sociedad civil organizada durante los años 1990. Ambos procesos siguen en paralelo, y así como los países centroamericanos están debatiendo sobre las virtudes del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA por sus siglas en inglés), la Unión Europea discute el Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea. A estos acuerdos de libre comercio con el Norte, contrastan la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), impulsados por Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador con miras a fortalecer la solidaridad latinoamericana y la cooperación Sur-Sur.

Diversa como es la región, es aventurado realizar un recuento de sus crisis ambientales sin esperar que alguna no sea considerada, lo mismo ocurriría al tratar de abordar todas las escalas territoriales que operan. De modo que lo que se presenta a continuación son los dos procesos territoriales asociados a las dinámicas de crecimiento económico que, regionalmente, se consideran más importantes en virtud de su impacto inmediato y de las dinámicas que detonan de modo indirecto, ya no solo en términos ambientales sino además sociales, económicos y políticos. Son hijos de lo que se ha dado a conocer como “estrategias de desarrollo” y que, a la vuelta de los años están demostrando ser rutas conflictivas en virtud de sus externalidades negativas, hipotecando en muchos casos el equilibrio de los ecosistemas, erosionando los sistemas democráticos y jugando en contra de las mismas actividades productivas y el estilo de vida que tratan de fomentar.

Sin entrar en valoraciones ni a favor ni en contra, se reconocerá en este trabajo que, tradicionalmente, la idea de desarrollo ha estado ligada a la capacidad de las sociedades para generar riqueza. No es una característica puramente regional, es un principio de valoración global que se ha matizado a través de la historia, cuyo núcleo estructural permanece intacto. Solo hasta hace poco se han sugerido otros modos de calificar el desarrollo o la calidad de vida¹², pero hasta la fecha la idea de bienestar sigue gravitando claramente alrededor de las nociones de riqueza. Los últimos enfoques surgidos del movimiento indígena Latinoamericano, que han sido planteados tanto en Bolivia como en Ecuador, se centran en el buen vivir como unos los nuevos objetivos del desarrollo humano visto desde un enfoque holístico.

Siendo este el esquema que motiva a la mayoría de las agendas de desarrollo, puede identificarse la existencia de, por lo menos, nueve pilares sobre los que descansa la garantía de generar crecimiento económico, el que luego deberá ser distribuido dentro del conjunto de actores sociales con mayor o menor éxito y con más o menos equidad. Estos elementos se enuncian a continuación:

Energía	Tecnología
Agua	Capital
Espacio	Instituciones
Biomasa	Personas
Información	

En diferentes proporciones, según sea el contexto específico, estos “ingredientes” deberán interactuar de modo coordinado para alcanzar los objetivos planteados y asegurar su sostenibilidad en el tiempo. En este punto es donde la región aun tiene serios problemas para armonizar sus estrategias, ocasionando múltiples contradicciones entre las agendas sectoriales que se encargan de gestionar lo concerniente al funcionamiento y fomento de cada factor. Como resultado se tienen procesos que contravienen las iniciativas de desarrollo y que, adicional e inevitablemente, activan variados procesos de degradación sobre estos mismos factores, bienes comunes y patrimoniales de las sociedades.

En el caso de la agenda ambiental, se destacarán los procesos de degradación que, por un lado, afectan directamente el patrimonio natural de los territorios latinoamericanos, y que además generan efectos concatenados en otros ámbitos del espectro del desarrollo, extendiendo su acción más allá de lo ambiental y, por lo tanto, requiriendo la participación de otros sectores, generalmente no vinculados con el ambiente pero que terminan siendo corresponsables de muchas de las alternativas de corrección de estos procesos adversos.

12 Ver ejemplos de algunas iniciativas puntuales en: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>; <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>; <http://www.happyplanetindex.org/>

Generación energética

La geopolítica en América Latina está nuevamente de moda. Al finalizar la primera década del Siglo XXI en el centro de la contienda se encuentran los vastos recursos naturales y energéticos de la región, incluyendo el agua, el gas natural y el petróleo. La nueva geopolítica de la energía en América Latina está reactivando su frontera de recursos mineros y energéticos bajo una nueva versión de nacionalismo energético, a menudo definido en detrimento del ambiente¹³. Este tipo de nacionalismo surge paralelamente a los acuerdos energéticos subregionales, amparados por acuerdos de cooperación como el del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Gran Gasoducto del Sur, que aún dista de ser una realidad.

La obtención de energía, en sus formas más diversas, es vital para impulsar cualquier proceso. Nuevas y más actividades socio-productivas significan (al menos para el caso de la región) un aumento en la demanda energética. Un vistazo al comportamiento del consumo de energía y a la composición de la matriz energética de América Latina y el Caribe muestra la complejidad de este sector.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los World Development Indicators (2011).

Cada fuente energética cuenta con una serie de condiciones particulares que definen su oferta, su demanda y los procesos territoriales derivados. Algunas alternativas de abastecimiento energético han sido tradicionalmente polémicas, como es el caso de la energía nuclear; sin embargo en todas, en mayor o menor medida, existen niveles de conflicto y debate en virtud de la variedad de intereses y los impactos, positivos y negativos que generan.

Ante la crisis energética mundial, en la cual los precios de los hidrocarburos y otros recursos energéticos se han disparado, la presión sobre los recursos mineros, petroleros, forestales e hidroeléctricos se ha incrementado. La expansión de la frontera agrícola, para abrir paso a plantaciones de caña de azúcar, palma africana y soya, para suplir un mercado emergente para los agro-combustibles, también se suma a las presiones tradicionales que afectan directamente el remanente de la

13 Girot, Pascal. (2008) *Op Cit.*

extraordinaria diversidad biológica de la región. Uno de los ejemplos más notable de la expansión de monocultivos energéticos en América Latina es el caso de la Ecoregión del Cerrado en Brasil, que cubre unas 200 millones de hectáreas, una cuarta parte (50 millones de hectáreas) de la cual ya está dedicada a monocultivos y ganadería extensiva. Proyecciones para la expansión de producción agropecuaria hablan de extenderla unos 75 millones de hectáreas, lo cual significaría una reconversión mayor en el uso del suelo, y un impacto a gran escala sobre paisajes y ecosistemas. Situaciones similares se están presentando en los países andinos como Perú y Ecuador, y en Centroamérica, donde países como Guatemala, Honduras y Nicaragua ya están incrementando sus áreas bajo caña de azúcar y palma africana para suplir el mercado emergente de agro-combustibles. Esto podría contribuir a aumentar más el balance de emisiones de gases de efecto invernadero, ya que la matriz de emisiones de la mayoría de los países latinoamericanos es dominada por emisiones originadas en cambios en el uso de la tierra¹⁴.

Este auge en la producción de biocombustibles genera controversia por su impacto en el mercado de alimentos, como el maíz y la caña de azúcar. Adicionalmente, enfrenta resistencia de diversos sectores por el impacto que se le ha demostrado en áreas naturales. De acuerdo al representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) para América Latina, “la producción de biocombustibles debe considerar su impacto ambiental. Los biocombustibles sólo cumplirán su promesa de ayudar a mitigar los efectos del cambio climático si su producción es sustentable y si se desarrollan con respeto al medio ambiente”¹⁵. En la misma línea, Gómez et al¹⁶ reconocen que los beneficios de los biocombustibles serán significativos solo si sus riesgos ambientales, es decir, la ocupación de espacios naturales, puedan ser controlados. Los casos de Colombia, Brasil y Argentina son claros ejemplos de cómo la producción de biocombustibles se ha estado realizando a expensas de zonas boscosas, con serios impactos en los ecosistemas.

Por su parte, la generación de energía hidroeléctrica enfrenta otros tipos de oposición. Su valoración de costo/beneficio ha variado sustancialmente durante los últimos 50 años debido a los impactos que, ahora, se reconocen en el ámbito de la alteración de las cuencas en donde se instalan sitios de represamiento, la modificación física de los cauces, las dinámicas de escorrentía y los hábitats de especies animales y vegetales¹⁷.

En términos sociales es también objeto de polémica. En Costa Rica, desde hace más de cinco años, se ha venido dando un enfrentamiento entre el gobierno, en la figura del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y grupos organizados de la sociedad civil y de pueblos indígenas, quienes argumentan que el proyecto, planeado para ser el más grande de Centroamérica, atenta contra el equilibrio ambiental de la zona y los obliga

14 Honty Gerardo y Eduardo Gudynas. (2007). *Agrocombustibles y Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Situación Desafíos y Opciones de Acción*, CLAES-D3E

15 Castello, Luis. Sf. *Biocombustibles y Seguridad Alimentaria*. Bogotá: FAO

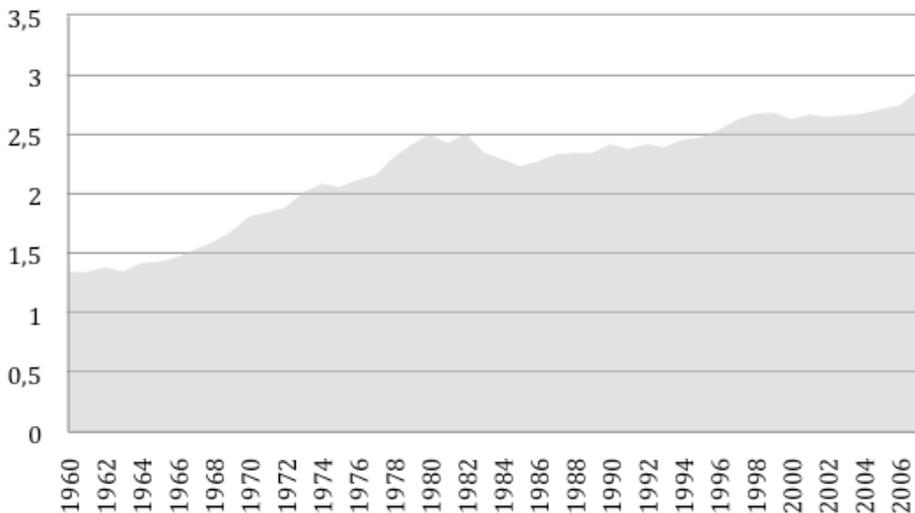
16 Gómez, José; Samaniego, Jose Luis; y Antonissen, Mariana. (2008). *Consideraciones Ambientales en Torno a los Biocombustibles Líquidos*. Santiago: Naciones Unidas

17 Brenes, Alonso. (2010). *Perspectivas del Deterioro del Recurso Hídrico en Centroamérica en Contextos de Cambio: Una Lectura Desde el Desarrollo*. Documento preparado para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – Oficina Mesoamérica

a desalojar (para que posteriormente sean inundados) territorios considerados como sagrados y que forman parte de las reservas indígenas establecidas por la ley¹⁸.

Por otra parte, el consumo de combustibles fósiles mantiene un ritmo ascendente y significa un escollo en diferentes ámbitos. Dentro de la estrategia para contrarrestar el cambio climático, la reducción de la dependencia del petróleo es un elemento crucial al respecto del cual la región apenas está dando tímidos avances. Los impactos de dicha dependencia se manifiestan en las fluctuaciones de la efectividad de los procesos productivos; al estar a merced de los futuros del crudo, las economías atraviesan violentas contracciones que impiden desarrollar a plenitud su competitividad, lo que se traduce en una inflación descontrolada, en la afectación de la balanza comercial, el endeudamiento y el incremento en la desconfianza de los consumidores.

Emisiones de CO2 en América Latina y el Caribe en toneladas per cápita. 1960 - 2007.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de los World Development Indicators (2011).

La Transformación del espacio o cambio de uso del suelo

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) define el uso del suelo como el total de arreglos, actividades y entradas que se dan en una determinada cobertura¹⁹. Plantea que el cambio en el uso sucede cuando el terreno se transforma de un uso a otro, como ocurre cuando áreas bajo cobertura forestal se urbanizan o “se limpian” para ser utilizadas en actividades agropecuarias; también sucede cuando de un mismo tipo general de uso, por ejemplo el urbano, la vocación de una zona se modifica de industrial a zona residencial.

18 Agüero, Mercedes. (2011). *Indígenas Exigen al ICE Cancelar Proyecto Diquís*. San José: Periódico La Nación, Edición Electrónica; Agence France-Presse. (2011). *Relator de ONU de Pueblos Indígenas Visitará Costa Rica por Hidroeléctrica*. Disponible en: <http://www.afp.com/afpcom/es/>

19 IPCC. (2011). *Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*. Disponible en: <http://srren.ipcc-wg3.de/report>

El cambio de uso del suelo es la manifestación última de los balances de poder (en el sentido amplio del término) en el territorio. A través de mecanismos muy variados y complejos, un cambio de uso registra la decisión de variar un modelo de apropiación y uso por otro; y en esto intervienen y, al mismo tiempo se ven afectadas, condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, institucionales y, desde luego, ambientales, las que se consolidaron a través de procesos históricos de distinto ritmo, naturaleza y escala.

Este es un tema central en la ruta del desarrollo por la dualidad de sus posibles repercusiones, y es en este sentido que es una manifestación de las capacidades existentes para gestionar el territorio de manera eficiente. Una intervención en uso del suelo requiere un amplio conocimiento y una clara ruta de planificación que considere la mayor cantidad de variables. En este sentido, la experiencia regional muestra una serie de trabas –algunas crónicas– que los países deben resolver y que potencian agresivos procesos de degradación.

El problema creciente del riesgo de desastre y sus costos económicos y humanos

Es posible afirmar que los desastres asociados con la ocurrencia de eventos físicos, sean de origen hidrometeorológico o geológico, reflejan de una forma nítida la contradicción entre el crecimiento económico y sus patrones asociados de localización, construcción de medios de vida e infraestructura y la apropiación o uso inadecuado del ambiente. Son en sí mismos indicadores del “no desarrollo” y manifestaciones concretas de nuestras relaciones con el ambiente. Evidencias, en fin, de fallas “adaptativas”²⁰.

Captan y reflejan, por una parte, las formas diversas de transformación de los recursos naturales en amenazas (temporal y procesalmente, con la construcción de las llamadas amenazas socio-naturales); y por otra, las formas concretas en que la exposición y la vulnerabilidad se constituyen en resultados concretos de procesos económicos y sociales que, mientras cristalizan las características de un modelo de desarrollo determinado, son elementos fundamentales en la de construcción social del riesgo de desastre.

En el caso de las amenazas socio-naturales, la degradación ambiental suma nuevos entornos de amenaza creados por la interrelación humana con los ecosistemas. Ejemplos de ello son las inundaciones urbanas por falta de drenaje adecuado y las inundaciones rurales provocadas por procesos de deforestación en las partes altas de las cuencas; o la fragilidad de zonas costeras debido a la pérdida de los manglares. O el cambio climático, quizá la expresión más abrupta hasta el momento del saldo en las relaciones sociedad – ambiente.

20 Oliver-Smith, Anthony. (1999) “What is a disaster?: Anthropological Perspectives on a Persistent Question”, en Oliver-Smith, A. y Hoffman, S. (editors). *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*. Londres: Routledge

Los factores de exposición y vulnerabilidad reflejan la creciente presión sobre la tierra en condiciones donde no operan de manera satisfactoria los mecanismos de planificación, la concentración y densificación poblacional y productiva y los patrones desiguales de acceso a la riqueza y el poder, con la generación de condiciones propicias de pobreza y exclusión que constituyen impulsores directos de la exposición y vulnerabilidad frente a amenazas distintas.

El riesgo, tanto intensivo como extensivo; y los desastres, tanto grandes como medianos y pequeños, contribuyen de forma creciente y permanente a la erosión de los logros del desarrollo y juegan un papel importante en el mantenimiento de la pobreza en zonas recurrentemente afectadas por sus impactos²¹.

Los cambios en el uso del suelo significan la supresión de Estados y dinámicas territoriales previas, lo que con mucha frecuencia desemboca en conflictos de diversa índole, intensidad y visibilidad. Los ejemplos latinoamericanos son abundantes. En México, en el territorio mixteco, entre los Estados de Guerrero, Puebla y Oaxaca, se vive en una constante inestabilidad debido a los conflictos étnicos –mal interpretados como conflictos agrarios– por ocupación de territorios indígenas en alrededor del 52% del territorio, lo que afecta de modo directo a unos 288 núcleos agrarios, 53 ejidos y 235 comunidades agrarias²²; similar sucede en Brasil, con los tapuios, en el Estado de Goiás²³. En Costa Rica, los conflictos se pueden apreciar entre sectores: el turístico y el agroindustrial, ambos de peso económico y político –y fundamentalmente antagónicos–, que ante un vacío de planificación y regulación, se enfrentan y compiten por recursos en diferentes partes del país²⁴. También existen conflictos al interior de un mismo sector, como en el caso de Santa Cruz, en Bolivia, en donde los procesos de reconversión productiva generaron conflictos entre diferentes modelos de explotación agropecuaria²⁵. El conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de plantas de celulosa es un ejemplo de conflicto que además incluye la dimensión binacional, en donde los potenciales efectos de degradación se extienden más allá de los límites nacionales de las fuentes generadoras.

Al mismo tiempo, los cambios de uso representan un desafío para la institucionalidad de los territorios, ya que, acompañando al cambio, se debe readecuar la provisión de servicios, los procedimientos regulatorios y tributarios o las capacidades técnicas para el seguimiento y monitoreo; al igual que nuevas inversiones en infraestructura y la implementación de estrategias compensatorias para los sectores que se consideren

21 Lavell, Allan. (2003). Local level risk management. Concept and practices. Ciudad Panamá: CEPREDENAC, UNDP; Naciones Unidas (2009) (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres). 2009. Informe de Evaluación Mundial sobre Riesgo y Desastre 2009. Ginebra: Naciones Unidas; Naciones Unidas. (2011). Informe de Evaluación Mundial sobre Riesgo y Desastre 2011. Ginebra: Naciones Unidas

22 López, Francisco. (2004). Conflictos Territoriales en la Mixteca. Boletín IFP. Mayo, 2004

23 Castro, Marlene. (2008) "Etnogénesis de un Grupo Indígena de Brasil Central", en Memoria Americana. 16 (1): 41-62

24 Granados, Carlos; Brenes, Alonso; y Cubero, Luis. (2007). "Los Riesgos de la Reconversión Productiva en las Fronteras Centroamericanas: El Caso de la Zona Norte de Costa Rica", en: Anuario de Estudios Centroamericanos. No. 31

25 Nayro, Carlos. (2001). Bases para la Reconversión Productiva del Sector Agrícola de Santa Cruz. Montevideo: ALADI

afectados, los que siempre existen. Al final la transición será más o menos caótica, en gran medida, según la capacidad y versatilidad institucional para controlar y regular el cambio, manteniendo como principio de cambio el bienestar colectivo ante el particular.

La estimación del conflicto ambiental

La degradación ambiental, más allá de deteriorar los ecosistemas, puede detonar episodios de conflicto al interior de los países o enfrentar a Estados vecinos por la expansión de externalidades fuera del área soberana de un país. Tan problemática como para llegar a detonar conflictos armados, puede ser aprovechada, sin embargo, como punto de encuentro, negociación y consenso entre las partes, fomentando la cooperación y revirtiendo los daños ocasionados.

Diseñado para la estimación del conflicto ambiental en cuencas transfronterizas, en 2002 se publicó un modelo que ayuda a interpretar los procesos territoriales que llegan a construir y los que atenúan el potencial de conflicto*. En este recuadro se adapta el modelo al conflicto ambiental en general, tanto en cuencas como en otras unidades y transfronterizo como circunscrito a un país. Se presenta entonces, de modo esquemático, sus principales componentes.

El modelo plantea que el conflicto ambiental (CA) depende de su potencial de conflicto (PCA) más la diferencia entre los factores detonantes (FD) y los factores atenuantes. Esto es $CA = PCA + (FD - FA)$. Se enuncian a continuación las variables que integran los factores y sobre los que se debe prestar atención respecto a su desarrollo.

Factores de potencial de conflicto

1. Degradación ambiental real o potencial.
2. Dependencia de las partes del recurso afectado.
3. Interdependencia entre las partes.
4. Distribución de los elementos espaciales.
5. Distribución de los costos económicos de la degradación.
6. Contexto de las relaciones interestatales.
7. Actores involucrados.

Factores desencadenantes

1. Relaciones intergubernamentales.
2. Relaciones transfronterizas.
3. Contexto regional de las relaciones internacionales.
4. Arreglos geopolíticos.
5. Capacidad militar de las partes.

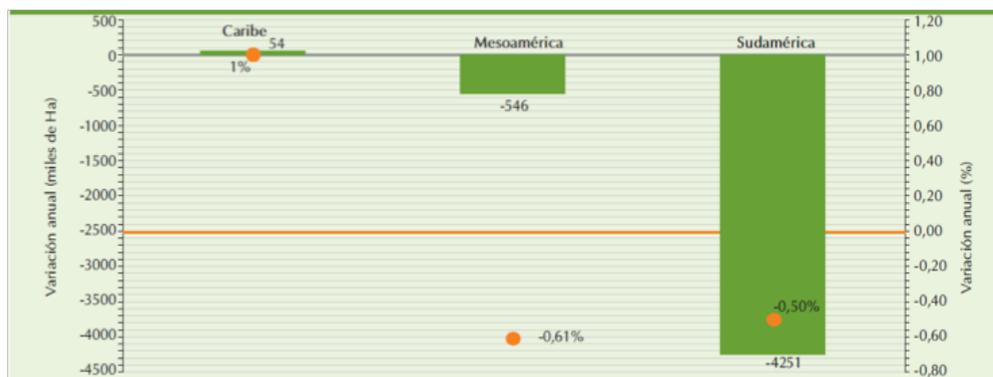
Factores atenuantes

1. Acuerdos binacionales.
2. Marcos jurídicos.
3. Conciencia ambiental.

* El modelo fue desarrollado por la Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas de la Universidad de Costa Rica, bajo el auspicio de la Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia.

Ya que diferentes tipos de cobertura tienen capacidades específicas de retención de carbono, ciertos tipos de cambio tienen un efecto directo sobre el efecto invernadero y el cambio climático. En la región se ha multiplicado la presencia de procesos que claramente aumentan su responsabilidad y participación dentro de la ecuación global. Si bien es cierto que en muchos países latinoamericanos el tema industrial asociado a sus contribuciones para exacerbar el cambio climático es considerablemente menor, si se compara con Asia o los Estados Unidos, sí existen dinámicas de liberación de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero relacionadas con cambios en el uso del suelo, como el incremento de la “isla de calor urbano” o las múltiples posibilidades de cambios agroindustriales a gran escala.

América Latina y el Caribe: Cambios en la cobertura forestal por subregiones. 2000 - 2005. (Miles de hectáreas y variación porcentual acumulada)



Fuente: PNUMA (2010). Elaborado a partir de datos de Naciones Unidas 2010, con estadísticas obtenidas de BADEIMA (CEPALSTAT) con base al cálculo realizado con la Superficie Nacional de Bosques y Superficie Terrestre. Consulta a mayo 2009.

Enfrentando los desafíos. Respuestas desarticuladas ante problemas dinámicos

Existe una diferencia, sutil pero incontestable, entre separar la realidad en sus partes para su análisis y asumir que las dinámicas territoriales operan de acuerdo a los esquemas de aproximación.

Todos los países presentan las formas más variadas de organización política y social; ninguna, en principio, mejor que la otra. Los caminos que cada nación transitó, en

contextos históricos particulares marcaron a sus instituciones y las formas en que construyen sus territorios. Queda claro entonces que no existen recetas estándares para organizar las estrategias de desarrollo. Pero es claro también que hay principios de acción que deben estar incorporados en los núcleos de las estrategias de desarrollo y el funcionamiento general de las sociedades si se desea concretar procesos integrales de desarrollo.

Muchas de las soluciones orientadas a revertir los obstáculos del desarrollo, como la pobreza y la desigualdad, la degradación del ambiente o, más recientemente, la inseguridad ciudadana, han dado resultados modestos cuando no insuficientes o que se diluyen al cabo de unos pocos años, creando falsas sensaciones de seguridad en las comunidades, erosionando la confianza en el sistema democrático y malgastando los (escasos) recursos públicos.

Una de las explicaciones posibles es que muchas de las líneas de acción están fuertemente signadas por una visión sectorial de la realidad. Esto va desde el abordaje epistemológico hasta la implementación en los correspondientes procesos institucionales. Este ha sido el *modus operandi* por muchos años en la región, y el resultado ha tendido a fracasos e iniciativas insostenibles e incompletas. Un abordaje bien pensado e integral, implementado a través de instituciones débiles, disfuncionales y desarticuladas, no podrá superar obstáculos regionales crónicos, como falta o exceso de normativa, carencias de capacidades técnicas en el personal, falta de voluntad política o corrupción. De esta manera lo paliativo, lo improvisado y lo sesgado han marcado la pauta en la cotidianeidad del desarrollo en la región, situación que debe revertirse con urgencia dentro de la coyuntura que atraviesa América Latina en el contexto global, en donde tiene una oportunidad singular (y hasta hace poco impensable) de pasar de espectadora a protagonista.

El papel del Estado en la integración de las agendas de desarrollo

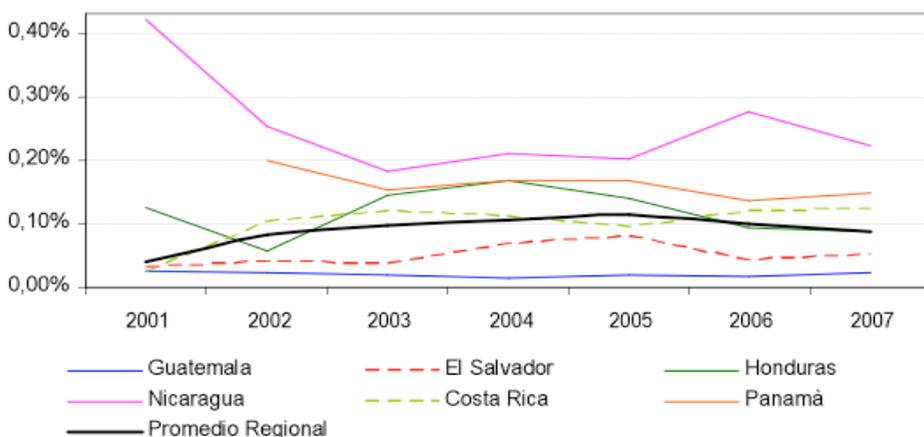
Como se apuntó atrás, un modelo de desarrollo no se puede basar exclusivamente en un enfoque sectorializado, que divide artificialmente la agenda ambiental de otras agendas sectoriales (industrial, agrícola, social). En este sentido, el desarrollo sólo se puede concebir de forma integral y articulada. Sin embargo esta no ha sido la visión que ha privado en la región, y revertir este yerro de apreciación es uno de los retos que deberá enfrentar Latinoamérica en los próximos años. No se “gasta” en protección del ambiente o en la reducción del riesgo de desastre –en tanto dos de los pilares del desarrollo–; se invierte²⁶. Garantizar la salud de los ecosistemas o la seguridad física de las inversiones y de las personas es garantizar la continuidad del crecimiento y la rentabilidad y sostenibilidad de las actividades productivas. De igual modo, el gasto público en educación, investigación o salud constituye un factor determinante para la competitividad, la inserción en mercados mundiales, la productividad y otros atributos deseables en un mundo globalizado. Este cambio de aproximación sobre el uso de los recursos y del territorio se ha utilizado como respuesta a diferentes tipos de crisis en Europa y Asia y los resultados fueron positivos y contundentes. En el mundo contemporáneo, con el funcionamiento de los sistemas globales, mezquinar costos en estas áreas es un lujo que ningún país debería darse.

26 Girot, Pascal. (2008) *Op Cit*

La gran interrogante que entonces surge tiene que ver con quién o quiénes son los responsables de acuerpar estas tareas, y es cuando se reactivan los debates sobre el rol que debe desempeñar el Estado y otras figuras.

Para enfrentar estos retos, a lo largo de los últimos 30 años muchos países de la región han desarrollado nuevos marcos jurídicos y normativos en materia ambiental, generando instituciones que han acumulado más mandatos y obligaciones que capacidades y recursos para cumplir con ellos. La mayoría de los ministerios de ambiente latinoamericanos cuenta a menudo con pocos recursos, y goza de relativamente poca influencia política. Muchas políticas de gestión ambiental como las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) son consideradas por sectores económicos y productivos como barreras “no-arancelarias” al libre comercio y hasta un freno para la inversión extranjera directa. En efecto, muchos ministerios de ambiente de la región son el blanco de estas crecientes presiones de mercado para levantar las restricciones a la explotación minera, petrolera y agrícola en áreas protegidas y territorios indígenas. Después de la creación de estos ministerios en Centroamérica durante la década de los noventas, la mayoría de estas instituciones se encuentran con presupuestos cada vez más reducidos. Como se ilustra abajo, el gasto público dedicado a la gestión ambiental en Centroamérica desde 2001 ronda en promedio el 0,1% del PIB, y ha tendido a la baja desde el 2005.

Centroamérica: Gasto público en Gestión Ambiental como porcentaje del PIB 2001-2007



Fuente: UICN (2008).

Desdeñado por muchos y reivindicado por otros –especialmente a partir de las últimas crisis globales–, el Estado fue trasladado de su aparente signo de anulación a, una vez más, un acalorado debate sobre su naturaleza y papel contemporáneo. Mucho de lo que se configuraba sobre esta figura organizativa debe ser revisado necesariamente a la luz de los eventos que, desde las escalas locales hasta las planetarias, le recolocan

como un elemento fundamental en el devenir de las sociedades. Y aunque su reformulación será siempre necesaria, por ahora no podrá ser equiparada con su “desaparición” frente a otras figuras. No se debe subestimar la carga ideológica que subyace estas diferentes visiones del Estado.

El aparatoso colapso de los mercados en el 2008 dejó al descubierto el abismo que existe entre la realidad y postulados como los del Consenso de Washington, con su entusiasta confianza en los mecanismos auto regulatorios y auto compensatorios del mercado. La crisis global y sus subsecuentes réplicas regionales, como la que tiene a Europa en un enmarañado estado de inestabilidad, incertidumbre y pesimismo, obliga a revisar los mecanismos e instituciones en los que las sociedades han depositado su confianza (y su dinero).

Una misma ambigüedad permea las relaciones Norte-Sur, en particular en un contexto geopolítico como el Latinoamericano. El Consenso de Washington marcó a Centroamérica durante toda la década de los noventas como transición post-guerra fría en la que se alineó con las tesis neo-liberales y en donde muchos Estados aplicaron medidas de ajuste estructural, apertura comercial y disciplina fiscal. Hoy soplan nuevos vientos políticos desde el sur. América Latina está en la encrucijada entre dos modelos de desarrollo, uno heredado del Consenso de Washington que promueve el libre comercio y un Estado depurado y poco intervencionista, y otro ligado a las tendencias suramericanas a favor de un mayor control estatal sobre los recursos naturales y energéticos, al servicio de políticas fiscales redistributivas.

Existen señales inequívocas por todo el mundo que dan fe de un intenso proceso de cambio y reorganización global y del peso que el Estado tiene dentro de esta dinámica. Las manifestaciones sociales de los últimos tres años, entre lo cívico y lo revolucionario; la crisis económica que se resiste a ceder y los enormes rescates financieros (de moderado impacto aun) hacia los mercados más dañados; o la reconfiguración de los mercados de materias primas durante la última década, que ubicó en el estrellato a nuevas –y hasta hace poco, improbables– potencias, pero que al mismo tiempo arrastró por debajo de la línea de pobreza a varias decenas de millones de personas en África y Asia.

Qué tan preciso sea decir que el sistema internacional de naciones está en crisis es todavía difícil cuando no osado; lo cierto del caso es que sí se está ensayando un reordenamiento de los foros globales y regionales de decisión, con productos novedosos como los diferentes clubes “G-2”, reuniones en Davos, rondas en Doha, ALBA’s en América Latina, una Europa entre el sístole y el diástole y foros en Asia sin China o sin Japón. Muchos de estos procesos pueden verse, si no todavía como señal de colapso de la organización internacional, sí como síntomas muy claros de la necesidad de reacomodo de los Estados (y también de otros actores globales).

En medio de este contexto aumenta también la cantidad de temas estructurales que son centrales para estos tiempos. Además de la economía global, que cada vez parece más esquivada a ser modelada, hay detonantes de conflicto social que hasta hace poco tenían solo efectos domésticos y hoy los tienen globales: el terrorismo y tópicos relacionados con los “nuevos miedos globales”; el narcotráfico y la inseguridad

ciudadana o el cambio climático. Se atiende, en otras palabras, a una coyuntura muy particular que si bien se mira constituye una oportunidad como pocas para replantear muchos de los procesos clave que definirán el modo de entender y hacer desarrollo.

Así las cosas, la corrección del enfoque sectorializado para trabajar el desarrollo y los temas ambientales (y el resto del conjunto de pilares constitutivos) dependerá de un número de elementos particulares, desde luego, pero principalmente de un tronco central que, desde las instituciones públicas gestione los procesos territoriales en contextos de cambio global y participación democrática. No se trata de crear “súper Estados” o “súper ministerios”, no es obstaculizar a los grupos empresariales ni emprenderla contra el mercado porque sí; es desarrollar formas civilizadas de generar bienestar y riqueza, en sistemas en donde la ética y la democracia estén por encima de la corrupción y los intereses particulares y sectoriales, que históricamente han funcionado socializando las pérdidas y privatizando las ganancias.

La evidencia demuestra también que el Estado no ofrece las mejores herramientas o procedimientos para enfrentar una serie de desafíos. Pero resolver esto mediante una lógica maniquea que asume que indefectiblemente otros actores sí lo harán, ha demostrado ser un error que ha generado resultados catastróficos alrededor del mundo. Stiglitz²⁷ ha desarrollado una serie de recomendaciones que aquí se consideran básicas para regular y armonizar las relaciones entre el Estado y las demás figuras con las que debe interactuar. Fomentar estas capacidades es un paso fundamental que debe darse en los países de la región para resguardar los bienes patrimoniales de la ciudadanía. Cualquier pilar del desarrollo dependerá y se beneficiará si los países invierten en estas líneas de fortalecimiento institucional:

1. Sistemas legales claros y coordinados.
2. Administración tributaria transparente y eficiente.
3. Estructuras de gobernanza corporativa.
4. Instituciones financieras sólidas.

Cinco tesis para reflexionar

El ambiente ha sido sustento directo de la existencia de las sociedades. La direccionalidad de la relación y el problema a resolver se perfilaba en términos de cómo tener acceso a los recursos en beneficio del desarrollo. El dilema a resolver tiene que ver con cuánto de la relación entre modalidades de desarrollo y el ambiente versa en torno a formas que agotan y degradan los recursos y lo que esto significa para la sostenibilidad. Ninguna de las problemáticas de la degradación ambiental, de los desastres o los impactos del cambio climático se escapan de una pregunta sobre las formas en que el desarrollo determina la relación con el territorio y genera severas contradicciones para la sostenibilidad.

Cinco tesis se consideran de suma importancia para corregir el rumbo que la región ha equivocado respecto a muchos de sus procesos territoriales:

27 Stiglitz, Joseph. (2002) “What Is the Role of the State?” en Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (editores). *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press

1. Buscar el fondo y su razón. El énfasis debe cambiar, debe ir de las manifestaciones a las raíces de los problemas. Los casos del cambio climático y los desastres son representativos de esto. Pese a que muchas de las manifestaciones –primarias, podría decirse– tienen su expresión en ecosistemas, las raíces del cambio climático y los desastres no radican en el ambiente; son productos directos de los modelos de crecimiento económico, de los patrones culturales de consumo y de los mecanismos de ocupación del espacio. Se puede ver cómo ninguno de estos son resorte directo de lo que se considera que debe atender la agenda ambiental, y sin embargo se les sigue endosando a este sector. Establecer algún tipo de “vínculo” entre desarrollo y ambiente, tal y como se ha hecho hasta ahora en muchos contextos, genera aberraciones como las crisis de alimentos, y de aumentos en la deforestación de áreas protegidas a expensas de cultivos para etanol. Haciendo el símil, invertir en temas ambientales (exclusiva y desarticuladamente), es como si en riesgo nos devolviéramos a construir diques y otros tipos de medidas de mitigación, centrándonos en las manifestaciones y no en las causas de fondo de los desastres.
2. Pensar más allá del lente estrecho de la soberanía nacional. El abordaje tradicional ha sido desde una óptica estatal y centralizada, lo que debe revertirse. La experiencia y la evidencia han demostrado que los procesos territoriales no tienden a respetar ni circunscribirse a las estructuras político administrativas, ni a las fronteras entre Estados nacionales. Esto es hoy más cierto que nunca, cuando la globalización repercute directamente en los detalles más cotidianos. Una región que aspire al desarrollo y la competitividad no puede regirse por estructuras de funcionamiento del siglo XIX. Una nueva visión de soberanía, por ejemplo, es necesaria para sortear los desafíos regionales que, solo mediante la cooperación y la coordinación entre naciones podrán superarse. Degradación ambiental, desastres, cambio climático, migración o narcotráfico son temas centrales en la agenda del desarrollo y transnacionales en su esencia, y no se resolverán mientras que los foros y estrategias no se adecúen a su funcionamiento real.
3. Descentralizar, fortaleciendo instituciones. Las instituciones son piezas cambiantes o, que al menos, deberían serlo. La creación de una institución obedece a un momento particular, lo que determina las respectivas misiones, visiones y mandatos. Pero cuando los contextos en que se crearon cambian o las interpretaciones aceptadas de la realidad avanzan y se modifican, las instituciones deben cambiar también o, por lo menos, revisar si sus líneas de acción se corresponden con los cambios que se han dado. Muchos de los foros y organizaciones regionales y nacionales atraviesan esta crisis de identidad, y postergar estas evaluaciones está jugando en contra de la contundencia de las iniciativas de desarrollo. De ahí que, además del debate sobre fortalecimiento institucional, que ya ha adquirido cierta resonancia en la región, impulsar un debate sobre reformas y revisiones a los foros de discusión es también un paso que valdría la pena dar.
4. Los desastres son problema no resuelto del “desarrollo”. Mientras se continúe conceptualizando los problemas de la degradación, los desastres y el cambio climático como temas ambientales y no de desarrollo, y sigan siendo gestionados,

casi con exclusividad, por agencias o sectores institucionales de débil trascendencia en las estructuras de gobierno, la región continuará moviéndose entre inoperancia, inexactitud y una ineficiencia crónica, no por falta de deseos y voluntad política sino por falta de opciones reales de formular ideas y operar sobre los problemas de manera realista.

5. Imaginar una transformación del Estado. La solución para los problemas de degradación, desastres y cambio climático tiende a mantenerse como un tópico de control y no de fomento, como debe ser, de transformación, de reorganización de nuevos principios y metas del desarrollo como un proceso integral. Se trata, en esencia, de una transformación filosófica y axiomática y no de un ajuste o sumatoria tecnocrática. Instituciones fortalecidas, eficientes y libres de corrupción ayudarán a (pero no solo a) generar los recursos tributarios para emprender los cambios multisectoriales que deben introducirse al interior de la arquitectura institucional de los países; podrán regular mejor las agendas de producción y actividades económicas y los mecanismos que se usan para concretarlas; podrán también dar un salto fundamental, del discurso a la realidad, sobre el empoderamiento de las autoridades locales, tema que es favorito entre muchos hoy en día, y que es un cuello de botella que hay que eliminar con urgencia.

Del discurso a la realidad

La descentralización y la participación real se perfilan como piedras angulares de cualquier esfuerzo de mejora frente a problemas cuyas manifestaciones son muchas veces locales. Aquí hay que desmitificar la autonomía de lo local y comunitaria, reconociendo que aunque las manifestaciones de los problemas sean locales, sus causales se encuentran muy a menudo en otras escalas territoriales y sociales, desde lo regional hasta lo nacional e internacional. Esto exige una concatenación de decisiones y apoyos desde lo local hasta lo internacional.

No se puede pensar en acciones consensuadas globales mientras exista una institucionalidad de papel en muchas partes de la región. Y no se puede colocar algo tan etéreo como degradación, desastre y cambio climático en las agendas de los países cuando las prioridades son, en apariencia, tan diferentes (producción y crisis económica); a menos de que los actores sean lo suficientemente hábiles para demostrar a los que finalmente toman las decisiones, que en el fondo, esos temas tienen un gran peso y lo tendrán más en el futuro dentro de las prioridades regionales, justamente porque son un hijos no reconocidos de los modelos de crecimiento a los que América Latina y el Caribe le apostaron y le siguen apostando para los próximos 30 años.

Es preciso consensuar y coordinar de forma que los temas de pobreza, degradación ambiental, cambio climático, desastres, uso del suelo y ordenamiento territorial y medios de vida seguros se concatenen. La desagregación institucional y el status quo no ayudan a lograr esto. Es necesario entonces reconocer el mayor rol que las visiones desde el territorio deben tener como fuente de amarre de perspectivas sectoriales desarticuladas y que, no obstante, aspiran a potenciar al máximo las capacidades y recursos con que cuentan. La región tiene un enorme potencial para dar cátedra al

mundo en términos de desarrollo inclusivo, responsable social y ambientalmente y eficiente e innovador. Pero eso depende, desde luego, de lo que la sociedad esté dispuesta a tributar para invertir en educación, investigación y desarrollo, y en atreverse a imaginar formas modernas de crear bienestar.

Referencias bibliográficas

Agence France-Presse. (2011). *Relator de ONU de Pueblos Indígenas Visitará Costa Rica por Hidroeléctrica*. Disponible en: <http://www.afp.com/afpcom/es/>

Agüero, Mercedes. (2011). *Indígenas Exigen al ICE Cancelar Proyecto Diquís*. San José: Periódico La Nación, Edición Electrónica.

Brenes, Alonso. (2010). *Perspectivas del Deterioro del Recurso Hídrico en Centroamérica en Contextos de Cambio: Una Lectura Desde el Desarrollo*. Documento preparado para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – Oficina Mesoamérica.

Carson, Rachel. (1962). *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Castello, Luis. Sf. *Biocombustibles y Seguridad Alimentaria*. Bogotá: FAO.

Castro, Marlene. (2008) “Etnogénesis de un Grupo Indígena de Brasil Central”, en *Memoria Americana*. 16 (1): 41-62.

Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Desai, Bharat (2006). *Multilateral Environmental Agreements and Human Security Intersections*. No.4, Bonn: UNU-EHS/IHDP

Giddens, Anthony (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping our Lives*. New York: Routledge.

Giro, Pascal. (2008). *La Glocalización y la Agenda Ambiental Centroamericana. En Políticas Ambientales en Centroamérica: Nuevas Tendencias y Enfoques*. San José: UPAZ

Giro, Pascal. (2010) “Recursos Naturales, Medio Ambiente y Biodiversidad: La Contribución, las Responsabilidades y las Demandas de América Latina”, en Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio (Eds). *América Latina y los Bicentenarios: Una Agenda de Futuro*. Madrid: Editorial Siglo XXI pp.295-324

Gómez, José; Samaniego, Jose Luis; y Antonissen, Mariana. (2008). *Consideraciones Ambientales en Torno a los Biocombustibles Líquidos*. Santiago: Naciones Unidas.

Granados, Carlos; Brenes, Alonso; y Cubero, Luis. (2007). “Los Riesgos de la Reconversión Productiva en las Fronteras Centroamericanas: El Caso de la Zona Norte de Costa Rica”, en: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. No. 31.

Honty Gerardo y Eduardo Gudynas. (2007). *Agrocombustibles y Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Situación Desafíos y Opciones de Acción*, CLAES-D3E

IPCC. (2011). *Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*. Disponible en: <http://srren.ipcc-wg3.de/report>

Lavell, Allan. (2003). *Local level risk management. Concept and practices*. Ciudad Panamá: CEPREDENAC, UNDP.

López, Francisco. (2004). *Conflictos Territoriales en la Mixteca*. Boletín IFP. Mayo, 2004.

Meadows, Donella; Meadows, Dennis, Randers, Jorgen; y Behrens, William. (1972). *The Limits to Growth. Washington: A Potomac Associates Book*.

Naciones Unidas (2009) (Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres). 2009. *Informe de Evaluación Mundial sobre Riesgo y Desastre 2009*. Ginebra: Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2011). *Informe de Evaluación Mundial sobre Riesgo y Desastre 2011*. Ginebra: Naciones Unidas.

Nayro, Carlos. (2001). *Bases para la Reconversión Productiva del Sector Agrícola de Santa Cruz*. Montevideo: ALADI.

Oliver-Smith, Anthony. (1999) "What is a disaster?: Anthropological Perspectives on a Persistent Question", en Oliver-Smith, A. y Hoffman, S. (editores). *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*. Londres: Routledge.

Paul, Isabell. (2008). *Energía y Geopolítica en América Latina*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Sen, Amartya. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Basil Blackwell.

Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Stiglitz, Joseph. (2002) "What Is the Role of the State?" en Humphreys, M., Sachs, J. y Stiglitz, J. (editores). *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.

UICN. (2008). *Base financiera de la gestión ambiental en Centroamérica*. San José: UICN.

UNCHE. (1972). *United Nations Conference on the Human Environment Report*. In: International Legal Materials (ILM); vol.11.

United Nations Environmental Programme. (1996). *Glossary of Environmental Terms*. Disponible en: <http://www.nyo.unep.org/action/ap1.htm>

Universidad de Costa Rica. (2002). *Modelo para la Estimación del Conflicto Ambiental Transfronterizo en las Cuencas Internacionales de Centroamérica*. San José: FUNPADEM.

World Bank Group. (2011). *World Development Indicators*. Base de datos descargada en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Migración y Desarrollo en la política nacional y los temas, instrumentos y lecciones aprendidas¹

Manuel Orozco²

Introducción

Este documento aborda la relación entre la migración y el desarrollo dentro del contexto de las políticas públicas. La relación empírica entre remesas y desarrollo, por ejemplo, es evidente en tanto que se observa que tanto desde las redes de pago como desde la creación de activos, las remesas influyen sobre éstos. Sin embargo, el desarrollo no solo es orgánico sino inducido mediante políticas que promueven el bien público. Mientras no existan políticas que integren la migración dentro de estrategias de desarrollo, el efecto que tendencias como las remesas tienen en los países receptores serán menores.

Este artículo considera los temas de migración y desarrollo en relación con el conjunto de instrumentos de política disponibles y comparados con el contexto de la migración y el desarrollo en la práctica. El trabajo proporciona evidencia de cómo la práctica regular ha demostrado el impacto positivo de la política de desarrollo en determinados aspectos, tales como los derechos laborales, aprovechamiento de las transferencias de remesas, o inversión de los migrantes. Por otra parte, introducimos un modelo que ayuda a determinar el éxito o el fracaso de una estrategia de aplicación en particular.

En el documento se demuestra que hay problemas por lo menos en diez temas que se interceptan con la migración y el desarrollo, así como también una gama de instrumentos de políticas como asistencia técnica, educación, otorgamiento de facilidades, entre otros para tratar y aprovechar esos aspectos. También exploramos el papel de dos aspectos críticos adicionales. En primer lugar, la experiencia internacional que demuestra instancias en que la política tiene éxito en el aprovechamiento de la migración para promover el desarrollo. En segundo lugar, el capítulo adicionalmente identifica las variables que pueden determinar el éxito o el fracaso en la aplicación de

1 Orozco, Manuel, traducido originalmente del informe "Migration and Development in national policy: issues, instruments and lessons learned" trabajo sometido al Banco Mundial, misión en Kosovo, Enero 2011, para el gobierno de esa nación.

2 Director del programa de remesas y desarrollo para el Diálogo Inter-Americano en Washington DC

las políticas de desarrollo. Este capítulo ofrece así una visión global de la experiencia internacional sobre migración y desarrollo y sirve como referencia para estructurar y organizar una estrategia preliminar.

1. La migración en la política nacional de desarrollo

A medida que la migración cada vez más interactúa con el desarrollo, el integrar acciones dentro de las políticas nacionales, es un factor clave para asegurar el crecimiento económico y social. Los planes nacionales de desarrollo típicamente son diseños de las metas establecidas de los países relacionadas al progreso social y económico y una mención de las herramientas que tratan de utilizar para alcanzar esos objetivos. En la mayoría de los casos, las metas incluidas son la efectiva prestación de servicios de salud y educación, oportunidades de empleo adecuadas, la reducción de la pobreza, las estrategias de competitividad y el desarrollo de la infraestructura nacional. Los planes son diseñados por las entidades gubernamentales que supervisan estas áreas y son actualizadas en las variantes escalas temporales.

Los planes nacionales de desarrollo y las políticas son los instrumentos que guían a los países sobre la forma en que se procederá a promover el desarrollo económico y social. Este enfoque garantiza que los recursos de un país sean utilizados eficazmente con el fin de promover el crecimiento económico mediante la concentración en las prioridades de políticas determinadas³.

Estas prioridades de desarrollo a menudo no coinciden con las realidades de la migración. La intersección entre migración y desarrollo ha sido un tema de importante discusión y de interpretación. Para algunos, la intersección es causal, por lo cual la migración es un subproducto del desarrollo, mientras que para otros la causalidad es a la inversa (por ejemplo teorías del push-pull). Para otros, la intersección es funcional, es decir, cualquier efecto de la migración que tenga sobre el desarrollo se considera como interrelacionado. Otra perspectiva sostiene que la migración es inherente al desarrollo de una sociedad como la unidad de análisis, especialmente en lo que lleva a la movilidad laboral y los vínculos económicos con el país de origen.

El trabajo empírico demuestra que la relación de la migración y el desarrollo es del tipo orgánico que se intercepta con los determinantes de la movilidad laboral y el compromiso económico de los migrantes para con los factores que conducen al desarrollo. Hain de Haas afirma que, "la migración no es una variable independiente que explica el cambio, pero que es una variable endógena, una parte integral del cambio en sí mismo en la misma medida que puede permitir profundizar el cambio"⁴. La migración y el desarrollo, cada una de ellas así se complementa en que el proceso sea acompañado en diferentes dimensiones de la movilidad laboral y siguiendo el intercambio económico que se desarrolla a partir del proceso de migración.

Tanto la movilidad laboral como la participación económica de los migrantes generan una serie de relaciones que plantean opciones de política para impulsar el desarrollo de nuevas políticas. Estas relaciones son endógenas o de aprovechamiento. En el

3 Orozco, Manuel. (2007) "Ahorros en el extranjero y acumulación de bienes de los migrantes", en *Reduciendo la Pobreza Global: El Caso de Acumulación de bienes*, ed. Caroline Moser, Brookings Institution Press: Washington, DC.

4 Hain de Haas. (2008) *Migración y Desarrollo*.

primer caso, algunos aspectos de la relación son intrínsecos al proceso de la migración y el desarrollo en sí (el acto de enviar dinero por sí tiene un efecto positivo sobre los hogares). En el segundo caso, son aspectos de la relación que informa acerca de las características que, desde la perspectiva del formulador de políticas, pueden ser aprovechadas para avanzar en el bien público (formulación de políticas para aumentar las oportunidades para acumular activos a los receptores de remesas). El bien público se refiere a los beneficios para los trabajadores migrantes, sus familias y comunidad en general. Usando la movilidad laboral y el intercambio económico de los migrantes con el país de origen, hay un número de temas de política constitutivas de relaciones de aprovechamiento del desarrollo. Estos temas no son exhaustivos pero reflejan la dinámica general de la migración y su vinculación al desarrollo.

Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la movilidad laboral y el desarrollo comparten características que dependen en la demanda de mano de obra calificada y los arreglos legales de la movilidad. El status legal y las habilidades si tienen efectos divergentes sobre el bien público.

A mayor riesgo en que los migrantes se encuentren menor es el impacto en el bien público a contrari sensus se aplica para aquellas personas en condiciones seguras. Al mirar el intercambio económico que los migrantes realizan con el país de origen, aprovechando las características de desarrollo, incluye aquellas típicas de opciones económicas individuales (cumplimiento de las obligaciones familiares, la inversión, el consumo de productos del país de origen, y la realización de actividades filantrópicas). Cada actividad tiene grados de efectos en función de las capacidades de generación de activos para el bien público más amplio.

Problemas y desafíos de la movilidad laboral

La migración extranjera de trabajo se conecta al desarrollo en el sentido de que las fortalezas y vulnerabilidades de una persona en su situación legal y el nivel de calificación al momento de salida tendrán un efecto sobre su relación con el país de origen. Por ejemplo, los inmigrantes no calificados que salen sin permiso de trabajo formal son más vulnerables a obtener menos ingresos, tienen más dificultades para encontrar trabajo, propensos por los estereotipos sociales y se enfrentan a limitadas oportunidades de movilidad para ascender.

Los temas de política que resultan de esta realidad tienen como objetivo abordar las vulnerabilidades o el fortalecimiento de las circunstancias materiales de las personas. Estos enfoques empoderan a las personas previo a su salida y durante su trabajo en el extranjero, y su éxito variará dependiendo de la naturaleza y propósito de la migración. El siguiente Cuadro proporciona un diseño visual en donde los grupos y temas pueden encajar en estas necesidades.

Cuadro

Proceso de Migración Formal	Obtención de Capacidades
Negociación y establecimiento de programas de migración laboral; Facilitación de Proceso de Emigración, Acceso justo a reclutamiento; Acuerdos Bilaterales relacionados a la protección de Derechos Laborales	Educación técnica de la Fuerza Laboral; Adquisición de Calificaciones en el país de origen; Entrenamiento de Calificaciones; Educación y entrenamiento sobre Derechos Laborales; Asesoría de Administración Financiera

Figura 1
Condición Legal y Posición Calificada



Estos seis temas, aunque no exhaustivos, han demostrado ser componentes claves de la relación entre la movilidad de la fuerza laboral y el desarrollo. Un proceso formalizado para la movilidad laboral unida a una fuerza laboral bien entrenada conduce a la mejora de la condición del trabajador migrante, sus familias que se benefician de las remesas y los dos países. En el primer caso, los que migran con mayores calificaciones y protección de derechos (incluido el derecho a trabajar) tienen mayores ingresos y están más conectadas con el país de origen. Para las familias de los migrantes, la cantidad de dinero recibido no sólo es ligeramente superior a la media, sino que también los motiva acercarse al sistema financiero: los familiares de los migrantes que reciben dinero a través de transferencias bancarias son más propensos a poseer cuentas bancarias. Finalmente, ambos países se benefician a nivel macro, cuando los trabajadores migrantes están mejor entrenados y protegidos. Los migrantes y los receptores de remesas no solo aumentan las recaudaciones fiscales originadas por

esos ingresos, sino que también aumentan la competitividad en el país anfitrión. En el país de origen, los trabajadores calificados son más propensos a transferir sus habilidades en una variedad de maneras.

Problemas y desafíos de las remesas y otras actividades económicas de los migrantes

Como se mencionó anteriormente, los inmigrantes y su país de origen (familia, sociedad y Estado) se involucran mutuamente a través de una serie de relaciones, muchas de las cuales son de carácter económico, otros son culturales y políticas. En particular, las actividades económicas que realizan los inmigrantes con sus países de origen se relacionan con cuatro áreas principales: el envío de dinero a sus familiares, el consumo de productos del país de origen, la inversión en el país de origen y la filantropía actuando como miembro de una más amplia base de migrantes.

El impacto de estas actividades de desarrollo se intercepta con las capacidades de generación de activos. Es decir, que estos activos se construyen a través de estas actividades, y es ahí donde el desarrollo impulsado por la migración se produce. Las transferencias de remesas, así como también las demás actividades económicas realizadas por los migrantes, se enfrentan a algunos retos que limitan las oportunidades de optimizar aún más estos flujos para el desarrollo. Estos retos incluyen: acceso financiero pobre (especialmente a los beneficiarios en las zonas rurales), los entornos regulatorios que restringen la participación en las transferencias de dinero de entidades tales como instituciones de micro-finanzas y la limitación de la competencia en el mercado (por ejemplo, mediante acuerdos de exclusividad entre operadores de transferencias de dinero e instituciones financieras), y los problemas relativos a los elevados costos de las transferencias de remesas. Como resultado de estos desafíos, los migrantes a menudo invierten de manera informal. Debido al acceso limitado a productos formales y servicios financieros, los ahorros de los receptores de remesas se mantienen de manera informal.

Los problemas se encuentran también en otras áreas. Las asociaciones de migrantes o grupos de la diáspora a menudo enfrentan dificultades para encontrar los socios adecuados para trabajar en su país de origen, para encontrar el apoyo de los gobiernos locales o nacionales para mejorar o asistirles en sus esfuerzos. Como personas que quieren invertir, son también bloqueados por el hecho de que si no tienen una cuenta de banco antes de salir de su país, es muy poco probable poder abrir una en el extranjero.

Así, los temas de política sobre las actividades económicas de los migrantes con sus países de origen son las siguientes:

Reducir los costos de transacción

Facilitar el acceso financiero a los migrantes y sus familias a través del diseño de productos, regulación bancaria, educación financiera, y fortalecimiento de las instituciones de micro-finanzas alternativas.

Reforma de las leyes para mejorar la competencia

Introducir nuevas tecnologías de pago

Diseño de oportunidades de inversión para los migrantes

Promover el comercio y el turismo

La asociación con diásporas para trabajar en el desarrollo

Llegar a las diásporas para que se involucren con una mayor colaboración y comprensión

Figura 2
Involucramiento Económico: dimensiones e impacto



Ante esta realidad, aquí identificamos aquellas iniciativas en donde la política puede ser críticamente importante para promover la optimización de las remesas a través de la administración de fondos y de capital de los migrantes. Las iniciativas no son absolutas pero reflejan el debate sobre la política pública en estos temas.

a. *Reducción de Informalidad, Mejora de Competencia y Reducción de Costos*

En primer lugar, la política debe abordar el mercado de transferencias de dinero mediante la reducción de la informalidad, la mejora de la competencia y la reducción de los costos, así como también ofreciendo incentivos para mejorar la tecnología de transferencias de dinero. La mayoría de las asociaciones de migrantes subrayan que la reducción de costos debe ser abordada y sus soluciones varían desde sanciones o esquemas de planes de reinversión de las ganancias hasta una mayor competencia para la divulgación y el seguimiento de la información.

La existencia de redes informales a menudo resulta de la ausencia de un número significativo de competidores o instituciones que pueden hacer posible la transferencia de dinero en las áreas más remotas.⁵ Dado que la mayoría de los gobiernos de los

⁵ Las remesas son transferencias de dinero que se lleva a cabo dentro una red de pago existente, es decir, un sistema que realiza transacciones con dinero extranjero y nacional a través de instituciones autorizadas (típicamente, bancos comerciales, tiendas minoristas, Casas de Cambio, Cajeros automáticos o terminales en puntos de venta, POSTs).

países en desarrollo establecen que solamente los bancos están autorizados a realizar pagos o transferencias de remesas en moneda extranjera, muchas zonas rurales son desatendidas y son a su vez asumidas por pequeños empresarios informales. Esta restricción legal limita el acceso del consumidor a otras instituciones financieras que pudieran ofrecer ese servicio. Revisar la legislación que permite a las instituciones financieras no bancarias, tales como las instituciones de micro-finanzas, que paguen o transfieran las remesas ayudará a reducir la informalidad y aumentará la competencia.

La reducción de los costos en los últimos años se ha debido en gran medida a una mayor competencia entre operadores de transferencias de dinero. En América Latina y el Caribe, los costos han bajado considerablemente, así como también en otras áreas del mundo tales como Rusia, Asia Central y el Cáucaso del Sur, Europa al Sur-este de Asia y África Occidental. Uno de los retos principales para la competencia que prevalece en muchas partes del mundo son los contratos de exclusividad de las Agencias de Transferencias de Dinero (MTO, por sus siglas en inglés). Éstos son contratos legales entre las Agencias de Transferencia de Dinero y los agentes (tanto en el origen y distribución) que restringen que los agentes negocien o hagan contratos con otras Agencias de Transferencias de Dinero por lo menos durante un período de cinco años. El resultado final es que los Agentes de Transferencias de Dinero son excluidos de la justa competencia y, a menudo sobreviene la informalidad. En Nigeria, por ejemplo, hay menos de cinco Agencias de Transferencia de Dinero importantes que operan en el país, en parte porque los bancos sólo están autorizados a operar y estos bancos a su vez tratan de garantizar un volumen adecuado con una Agencia de Transferencia de Dinero importante. A su vez la MTO importante espera exclusividad, cerrando cualquier posibilidad de que entren otras compañías. Como resultado, tres cuartas partes de los pagadores están operando con sólo dos operadores de transferencia de dinero.

Sin embargo, queda mucho por hacer. En algunos casos, el abaratamiento de los costos ha llegado a expensas de la entidad que realiza los pagos, que a menudo recibe el 20% de los ingresos por transacción. En las zonas rurales donde la infraestructura es deficiente y la seguridad es crítica, las instituciones pagadoras enfrentan mayores costos que los ingresos obtenidos, por lo tanto las estrategias de mitigación son necesarias para paliar los problemas de las comunidades rurales.

Los esfuerzos adicionales para reducir los costos implican una mayor transparencia, mejorar el entorno de la competencia de los operadores de transferencias de dinero (incluyendo el monitoreo del costo de una transferencia, tanto en el precio y la comisión cambiaria en el extranjero, la calidad del servicio ofrecido) la divulgación y el apoyo a las pequeñas empresas de transferencia de dinero para participar en el mercado) y la introducción de medios alternativos de transferencia de dinero, tales como Internet, las tarjetas de débito o de tecnología o telefonía móvil. Las recientes complicaciones de reglamentación en los países en donde se originan las remesas han causado que los bancos sean cautelosos al hacer negocios con los operadores de transferencia de dinero y subsecuentemente muchos bancos han terminado sus relaciones bancarias con los MTO's. Este obstáculo ha creado un entorno operativo difícil para los MTO, la mayoría de los cuales son negocios propiedad de las minorías y por lo tanto perjudica al usuario final.

Por otra parte, las nuevas tecnologías pueden permitir transacciones de cuenta a cuenta más baratas, pero todos los jugadores en el mercado deben aprender a promover las mejores tecnologías y aplicarlas. En relación a los beneficiarios, esto requiere una mayor educación financiera, además de un comportamiento ajustado en la forma de cobrar el dinero. La aplicación de la tecnología podría incluir la distribución de tarjetas de débito para los consumidores, así como la introducción de terminales en puntos de venta entre los pequeños comerciantes. En un indicador mundial, casi el 30% de los receptores de remesas utilizan tarjetas de débito o de crédito, aunque el 90% o más cobra sus remesas en efectivo. Educar a la gente en cómo adaptar sus prácticas financieras aprendiendo los beneficios de la utilización de estos instrumentos financieros de pago aumentaría su uso por encima de la tendencia actual y ayudaría a proteger y administrar mejor sus ingresos.

Un ejemplo importante de esto es la experiencia de la asociación llamada Jamaica National Building Society (JNBS, por sus siglas en inglés). A través de su filial, JN Money Services Ltd. JNBS sirve a los jamaicanos que viven en la diáspora, facilitándoles los servicios de remesas en Canadá, EE.UU. y el Reino Unido. Con la colaboración y cooperación con la USAID, JNBS decidió automatizar el proceso de enviar y recibir transferencias de dinero a través de la tecnología de lectores de tarjetas (máquinas lectoras de tarjetas conocidas como terminales en puntos de venta). Como resultado, ahora tiene más de 70.000 usuarios de tarjetas. El 50% de los receptores de remesas han sido introducidos en el sistema bancario formal, con un 40% de los que reciben sus remesas a través de un producto de tarjeta que se utiliza consecuentemente para hacer compras en las pequeñas empresas que aceptan tarjetas de débito. En una nota relacionada, la mayoría de los clientes de pequeñas empresas del banco también se benefician de hacer pagos de remesas a través de un mayor acceso tanto al crédito como a los clientes que reciben remesas. Las tasas de ahorro han aumentado considerablemente, no sólo a través de depósitos directos a cuentas de ahorro sino también por la reducción de la cantidad de dinero en efectivo en circulación y mediante un mayor uso de las transacciones electrónicas.

La Política que incentiva reducir costos y mejorar la competencia y la tecnología incluye la reducción de los impedimentos de identificación de los migrantes, ofreciendo incentivos fiscales u otros incentivos a los bancos y operadores de transferencia de dinero para que importen artefactos tecnológicos para las transferencias de dinero, tales como dispositivos para puntos de venta (POS).

La tecnología juega un papel importante en la entrega eficaz y eficiente de las remesas. Estos dispositivos POS son una oportunidad para mejorar los efectos del gasto de las remesas al permitir los pagos electrónicos y reducir el uso de dinero en efectivo en la calle, así como también aumenta el ahorro e influencia positivamente los flujos de ingresos para los bancos e Instituciones micro-financieras. El acceso a la tecnología puede ser costoso para las instituciones financieras o proveedores. Por lo tanto las soluciones políticas, tales como desgravaciones fiscales o incentivos relacionados con la mejora de la tecnología deberían de ponerse en práctica.

Por último, los temas del costo de la divulgación pueden ser abordados a través de la implementación de iniciativas de tecnología de bajo costo. Establecer los mecanismos

para informar a los consumidores acerca del costo del envío de dinero entre los diferentes competidores basándose en el Internet o los teléfonos móviles puede mejorar sus conocimientos y ayudar a tomar las decisiones sobre que método utilizar.

b. Acelerar proyectos de intermediación financiera con las cooperativas de crédito e Instituciones Micro-financieras

Otra área es acelerar el acceso financiero a través de proyectos con las Instituciones Micro-financieras (IMF), Cooperativas de Crédito y los Bancos Pequeños. Estas Instituciones Financieras alternativas han demostrado un papel clave en la banca de los tradicionalmente no bancarizados y en la transformación de los clientes de remesas en clientes de otros servicios financieros. El apoyo de estas instituciones financieras de parte de los gobiernos y de los países donantes ha sido bajo a pesar de los esfuerzos de las IMF para llegar a los receptores de remesas. La ayuda financiera que se ha concedido típicamente ha apuntado al diseño de productos financieros, de mercadeo y de tecnología. En Moldavia, por ejemplo, la mayoría de los flujos va a familias de zonas rurales donde la presencia del banco es más restringida y donde las Asociaciones de Ahorro y Crédito tienen un alcance más profundo, pero no están autorizadas para ofrecer servicios de remesas o el apoyo para llegar a los destinatarios y los migrantes. Aumentar el apoyo y la participación de estas instituciones financieras pequeñas es de vital importancia para aumentar el acceso a los servicios financieros y mejorar la educación financiera y activos. Los tipos de ayuda incluyen el diseño de productos financieros y de mercadeo, el desarrollo de tecnología informática, investigación de mercado, y el cumplimiento normativo.

Una forma de asistencia gubernamental o internacional es en el apoyo a las cajas de ahorro, las instituciones micro-financieras y cooperativas de crédito para construir redes que puedan permitir negociaciones positivas con las compañías de transferencia de remesas. La vinculación de los bancos en los países de origen a la institución micro-financiera del país de destino es también una propuesta ganadora para ambas instituciones y un ejemplo de colaboración público-privada. A través de los programas de cooperación exterior de España, Caxia Catalunya, una caja de ahorros en España, estableció acuerdos con otros bancos y cajas de ahorro que ayudan a la gente a enviar dinero al menor costo de 1500 puntos en efectivo a cualquiera de las 1000 sucursales socias en Marruecos, Senegal, Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, República Dominicana, Pakistán, China, Bulgaria y Rumanía. El impacto de tales esfuerzos es múltiple. Las instituciones financieras atraen a estos clientes, tienen acceso a moneda extranjera y aumentan sus ingresos, mientras que los clientes en ambos lados se benefician al mantener cuentas de ahorro además de recibir su dinero en una institución financiera de confianza.

La experiencia de los Estados Unidos y otros países que permiten a los migrantes independientemente de su situación legal escoger que método utilizar para enviar remesas (ya sea un MTO o un banco) está dando que hablar. La iniciativa de Wells Fargo en los Estados Unidos de reconocer la identificación consular mexicana como un medio para permitir que los migrantes abran cuentas de ahorros aumentó el acceso a la banca en más de medio millón de mexicanos. La experiencia de los indonesios que hacen remesas desde Corea del Sur, Singapur y Hong Kong es similar: los inmigrantes pueden abrir cuentas bancarias independientemente de su situación legal y gozan no solo de costos bajos posiblemente sino que también pueden acceder a otros productos financieros. Este tema es particularmente importante ya que los gobiernos trazan una línea entre el negocio y la política de migración: Los operadores de Servicios de Remesas no son Migración o la Policía Fiscal sin embargo ellos mismos son cumplidores de las regulaciones relacionadas a la transferencia de dinero.

c. Involucrando a las instituciones bancarias para que ofrezcan amplios servicios financieros

Además de ofrecer incentivos a las instituciones financieras no bancarias para que lleguen a los clientes de remesas, los bancos más grandes que ofrecen servicios de remesas deben ser blancos para que se involucren. El acceso al servicio de la banca sigue siendo bajo a pesar del elevado porcentaje de los pagos efectuados por los bancos, y los ingresos derivados de sus servicios: los envíos de remesas representan el 20% o más de los ingresos netos totales de los bancos en el país de destino. Debe de haber esfuerzos para aumentar las oportunidades de reinversión en la comunidad. A lo largo de América Latina y el Caribe, los bancos realizan casi el 50% de todos los pagos de remesas en efectivo (en lugar de hacerlo vía cuentas), y en Asia Central, África, el Cáucaso del Sur, Europa del Este, y partes del sudeste de Asia, el porcentaje es casi del 100% (sólo para competir con los servicios postales, o algunas cooperativas de crédito). Los bancos funcionan predominantemente como máquinas de dinero en efectivo al por menor en lugar de instituciones de depósito. Los bancos comerciales no han aprovechado esta situación de poder ofrecer acceso a otros servicios financieros a los receptores de remesas, como cuentas de cheques o de ahorros. Debido a las funciones de los bancos en la distribución de las remesas en la región, es particularmente importante que se muevan más allá de los simples pagos en efectivo de las remesas y ofrecer programas de educación financiera dirigida a los receptores de estos dinero, el diseño de productos financieros o de mercadeo, y la modernización de los sistemas de pago, a fin de profundizar en el acceso financiero a través de la propiedad de cuentas bancarias.

d. Apoyar proyectos encaminados a mejorar las oportunidades de inversión en el país y entre la diáspora

Hay algunas iniciativas de política que pueden centrarse en mejorar las oportunidades para la inversión a pequeña escala para crear nuevos negocios respondiendo así a la demanda de los migrantes y sus familias de invertir. Estas iniciativas incluyen, por ejemplo, vincularse en oportunidades de inversión para transformar la agricultura de subsistencia de los receptores de remesas en agricultura comercial y fomentar un entorno favorable para la inversión por parte de los migrantes.

Estas empresas también se relacionan con las remesas y la migración cuando se promueve la inversión de los migrantes en términos de turismo y comercio nostálgico. Sobre este último punto, la investigación muestra que aproximadamente un tercio de los migrantes visitan a sus países una vez al año, mientras que 80% importan del país de origen, como productos alimenticio. Estas actividades contribuyen al crecimiento de las pequeñas empresas que son fruto de una demanda emergente de la diáspora de los bienes y servicios en el territorio de origen.⁶ La política del Gobierno puede orientar el desarrollo de pequeñas empresas para atender la demanda de productos nostálgicos a través de asistencia técnica para exportar estos productos, apoyo financiero, la formalización de empresas y el registro o acceso a los mercados.

e. Diseñar productos que incluyan servicios de educación y salud

Los destinatarios de remesas tienden a gastar más en educación y salud que los que no son receptores, y los migrantes expresan un deseo de aumentar las transferencias para cubrir estas categorías. Sin embargo, la oferta no se encuentra: la educación y servicios de salud adecuados a menudo no son bien conocidos o no están disponibles. Una forma de proporcionar estos servicios es a través de la colaboración entre las Instituciones Micro-Financieras y los proveedores de salud y de educación que ofrecen financiamiento. En educación, esto significa apoyo técnico a las instituciones financieras y de educación para diseñar productos de educación (de ahorro y préstamos a estudiantes), clases, actividades extracurriculares, y lecciones de Internet para los niños de familias con migrantes. Estos tipos de inversiones por parte de las familias receptoras llevarán a la obtención de un mayor nivel educacional y también una inversión continua de parte de la persona que envía el dinero desde el extranjero. El diseño de productos de salud a los remitentes y los receptores también es importante. Este diseño incluye un seguro de vida, seguro médico, atención de emergencia, repatriación del cuerpo, y cuidado de los niños que pueden proteger tanto a los migrantes y los familiares. El acceso a la atención de salud mejorará el nivel de vida de los migrantes y los receptores. Los migrantes también deberían beneficiarse de estos esquemas de seguro de salud que pueden remediar lesiones relacionadas con el trabajo. En Malasia cada año alrededor de 100 a 150 trabajadores inmigrantes de Bangladesh mueren debido a varias razones como la muerte súbita, muerte debido a los trabajos de riesgo y otras causas. Actualmente hay compañías de seguros en colaboración con instituciones financieras que comercializan estos productos de salud a los migrantes y sus familias, cerrando una brecha en la demanda de servicios de salud.

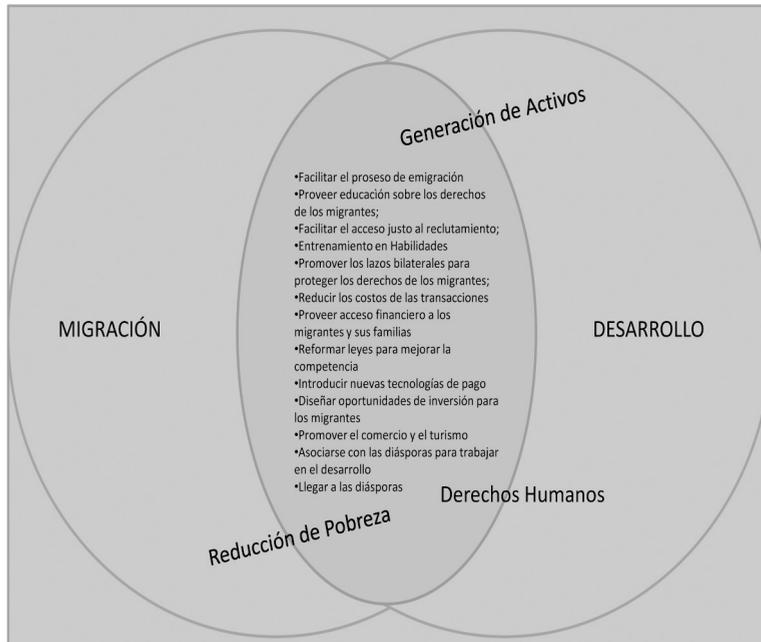
d. Prestar asistencia técnica en el Conocimiento Practico financiero y de remesas

Educar a la gente sobre el papel de las finanzas es un paso crítico hacia el desarrollo y es también cada vez más importante entre los receptores de remesas. La educación financiera y de remesas, así como la formación en la adquisición de habilidades, se puede establecer, en cooperación con los bancos centrales e instituciones financieras para llegar a los millones de receptores de remesas. Esta asistencia técnica debería considerar la información sobre el valor financiero de las transferencias como un

6 Orozco, Manuel. (2008) *Tasting Identity. Micro NOTE #56*. Washington, DC: United States Agency for International Development. Septiembre

mecanismo para construir el crédito, los activos y el uso de pagos alternativos a través de instrumentos electrónicos, como tarjetas de débito y crédito.

Figura 3
Temas de Intersección en migración y desarrollo



2. Opciones de políticas, herramientas y experiencias vigentes

Esta serie de temas depende del tipo de instrumentos utilizados para implementar una política en particular. Los instrumentos de política son los métodos disponibles de la intervención pública que se utilizan para dar forma o asegurar el resultado de un tema en particular. Los instrumentos de política son generalmente de tres tipos: el establecimiento de normas, el entorno propicio o instrumental, y la aplicación e intervención. Dependiendo del tema político, el instrumento se centrará en cualquiera de esos tipos.

Los tipos de instrumentos que son más comunes en la intersección entre la migración y desarrollo incluyen la asistencia técnica a los migrantes, el sector privado, el gobierno y la sociedad civil, estableciendo mecanismos de comunicación con los migrantes y las partes interesadas, creando mecanismos de financiación, acuerdos de asociación con gobiernos extranjeros y otras entidades, y fomentando la creación de capacidades.

Esta sección examina los instrumentos en relación con algunas políticas implementadas en el área objeto de revisión.

a. Asistencia técnica

La asistencia técnica es un instrumento típico de la política empleada por los gobiernos y las organizaciones internacionales de desarrollo destinadas a fortalecer algún área de la política gubernamental.

La asistencia técnica es proporcionada por los expertos que llevan a cabo la investigación, la capacitación, la formulación y evaluación de proyectos, y muchas veces el desarrollo de productos. El desarrollo de productos a menudo se aplica a los conocimientos técnicos del sector privado, pero no de forma exclusiva e incluye el diseño de herramientas que mejoran ciertos resultados deseados. Muchos gobiernos u organizaciones de desarrollo han adoptado políticas en áreas específicas asociadas a la migración y el desarrollo mediante la asistencia técnica como mecanismo. Ésta presta un servicio que fortalece las instituciones y al mismo tiempo logra un resultado deseado en particular.

Hay muchos casos de asistencia técnica en todo el mundo con un enfoque sobre la migración y el desarrollo. Dos ejemplos son la alfabetización financiera y la reducción de los costos de transacción. Una de las opciones de políticas en el campo de las remesas ha sido aumentar el acceso financiero. Su enfoque ha sido variado, para algunos expertos, incluye la reducción del costo del envío de remesas y el uso de los bancos, para otros ha sido el diseño de productos financieros, educación financiera o el diseño de nuevas tecnologías.

Uno de los muchos ejemplos para tratar sobre el acceso financiero a los receptores de remesas se refiere a la asistencia técnica sobre el control de los gastos de envío de remesas. El Banco Mundial ha puesto en marcha una iniciativa global para registrar los costos de envío de remesas⁷, que a su vez ha sido seguida por los gobiernos en otras partes del mundo. El Reino Unido, Francia, Italia, los Países Bajos, México entre otros han creado sitios web de información sobre los costos de envío para sus principales corredores de remesas de migrantes en el exterior. En todos estos casos, los gobiernos han contado con la asistencia técnica de expertos en la recopilación de datos, diseño y diseminación. El último desarrollo en asistencia técnica a este respecto es el sitio web www.sendmoneypacific.org; que es un proyecto financiado por Australia y Nueva Zelanda que trata sobre el costo de enviar dinero a sus familias y amigos en las naciones insulares del Pacífico Sur. El proyecto fue creado conjuntamente por las agencias de cooperación de Australia y Nueva Zelanda (AusAID y NZAID) con Developing Markets Associates Ltd (DMA), institución contratada para ejecutar el proyecto. El sitio web proporciona información sobre la ubicación, método de transferencia, tarifas, el costo total, velocidad de la transferencia y concesionarios pagadores. Este enfoque ha tratado de eliminar las barreras a la información, empoderar a los migrantes para tomar las mejores decisiones financieras y fomentar una sana competencia entre los proveedores de servicios de remesas.

El campo de la educación financiera como una herramienta de acceso financiero para los receptores de remesas se ha convertido en otro tema de política de interés por la cual se busca la asistencia técnica para implementar la política. En cooperación con los bancos en el Cáucaso (Georgia y Azerbaiyán) el Banco Europeo de Reconstrucción

⁷ Al respecto ver: <http://remittanceprices.worldbank.org>

y Fomento contrató el asesoramiento técnico del Centro del Dialogo y Micro-Finanzas Inter-Americano para proporcionar asesoramiento financiero con el objetivo de captar el ahorro entre los receptores de remesas. La Investigación arrojó que los receptores de remesas tienen una gran capacidad para ahorrar, pero pocos tienen cuentas bancarias. Se encontró que el asesoramiento financiero constituye un importante primer paso para la participación en instituciones financieras formales. El proyecto procuraba proporcionar a los receptores de remesas el conocimiento base (de finanzas, productos financieros existentes y a quien contactar) para considerar qué productos financieros se adaptan mejor a su situación financiera. El proyecto se centró en un porcentaje de conversión del 20% de las transacciones de los clientes bancarios de 18.000 personas que recibían educación financiera y captó cerca de US\$ 4 millones en depósitos durante el período de seis meses de duración del proyecto. Al igual que en el sitio web sobre el costo de las remesas, este instrumento de asistencia técnica ha sido replicado en otros países del mundo.⁸

Comunicación y difusión: oficinas diáspora administradas por el gobierno

Los instrumentos de difusión y comunicación son fuentes importantes de la política pública del gobierno. Permiten una mejor relación entre el Estado y la sociedad y define las metas y programas con mayor claridad. Estos instrumentos suelen depender de un marco institucional que puede ser dirigido por un Ministerio o una parte de un organismo ministerial. Los países con poblaciones migrantes sustantivas residentes en el extranjero crean este tipo de concesionario institucional. La decisión de si un ministerio, o una agencia, administrará una diáspora o la política de asuntos migratorios depende de un consenso y del liderazgo de la élite política, los recursos disponibles y del reconocimiento de la necesidad de establecer tal esfuerzo.

Por ejemplo, en los últimos diez años muchos países africanos han reconocido la importancia de llegar a sus diásporas y decidieron encargar a sus funcionarios públicos a trabajar en ese esfuerzo. El nivel de esfuerzo dedicado al alcance de sus diásporas ha sido desigual, sin embargo de un total de 14 países africanos, sólo cuatro tienen ministerios, tres tienen divisiones y siete algún tipo de mandato a un funcionario público. El personal dedicado al trabajo es mayor cuando la oficina tiene un rango ministerial, pero incluso en esos casos, su presupuesto de funcionamiento, sin tomar en cuenta los salarios, está por debajo de US\$ 1 millón. La siguiente tabla muestra los distintos elementos que componen las oficinas de la diáspora.

Instituciones a cargo	Personal	Presupuesto	Figura Jurídica	Autoridad a Cargo
-Ministerios (4)	-Más de 50 (3)	-US\$500,000 a US\$1millón (3)	-Ley (3)	-Ministro (3)
-Divisiones (3)	-10 a 50 (6)	-US\$100,000 a US\$1millón (3)	-Decreto (1)	-Director (2)
-Agencia informal (7)	-Menos o sin especificar (5)	-Menos de 100,000 (8)	-Ninguno (10)	-Ninguno (9)

Fuente: Orozco, Manuel. Entrevistas realizadas con 14 gobiernos africanos. Proyecto FFIAPP.

8 Orozco, Manuel. (2009) *In search of policy options and solutions: Family remittances, diaspora partnerships and development opportunities*. 9 de noviembre de 2009.

Cuando se trata de lidiar con la migración y las políticas de desarrollo del gobierno se ha procurado desarrollar una mejor comunicación y tener mejor alcance respecto a las comunidades migrantes y a los temas relacionados con este campo. Los métodos utilizados dentro de esta área han sido los talleres, diálogos de política, visitas internas, reuniones oficiales y conferencias internacionales. El grado de impacto de estos métodos varía en función de los objetivos fijados, pero sí impacta en su mayor parte para sentar las bases de una relación más fuerte. A continuación se ilustran tres casos: México, Marruecos y Armenia.

El Instituto de Mexicanos en el Exterior

Un caso clave de la divulgación y la comunicación es la del Instituto de Mexicanos en el Exterior (IME), el cual está bajo la autoridad de la Secretaría de Relaciones Exteriores y se encarga de manejar los asuntos de la Oficina Presidencial para los Asuntos Comunitarios de los mexicanos en el Extranjero y el Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior. El IME cuenta con un Consejo Consultivo integrado por 152 miembros, incluidos los representantes de la comunidad mexicana en México y la comunidad mexicano-americana en los Estados Unidos. Sus objetivos incluyen la promoción de las políticas públicas del gobierno mexicano para atender las necesidades de las comunidades mexicanas en el exterior, actuando como vínculo entre las comunidades, en conjunto con sus homólogos de México, y sirviendo de apoyo para la formación del liderazgo en las comunidades de migrantes.

La dotación de personal y presupuesto del Instituto evolucionó con el tiempo. Un subproducto de una oficina de divulgación creada en 1987 que contaba con dos funcionarios públicos creció a un equipo de 15 personas quienes coordinan las diversas actividades relacionadas con la educación, el enlace con las asociaciones de migrantes y otras instituciones (públicas y privadas) vinculadas a los migrantes y la migración. Su presupuesto anual cubre los gastos administrativos y proyectos hasta por un monto de menos de US\$ 2 millones. Sin embargo, el mandato del Instituto de enlazarse con las oficinas consulares y otras agencias del gobierno le ha permitido recaudar fondos de cada institución con la que trabaja. La relación con las más de 30 oficinas consulares en los Estados Unidos y en otros países ha ampliado y fortalecido sus actividades y esfuerzos para apoyar a los mexicanos que viven en el extranjero.

El IME ha sido fundamental en la organización de conferencias educativas que se han diseñado para promover una mejor comprensión de los programas y servicios que el gobierno de México promueve a través de su red consular con el fin de mejorar la calidad de vida de los mexicanos que viven y trabajan en el extranjero, además del desarrollo de sus comunidades de origen en México. Estas conferencias educativas generalmente suelen durar tres o cuatro días donde los participantes hacen presentaciones y participan en actividades que buscan crear redes de comunicación que generen el intercambio de ideas, proyectos y programas encaminados a lograr un mayor acercamiento entre las comunidades mexicanas.

El IME también promueve el programa 3 x 1 SEDESOL a través de su red consular.⁹

⁹ 3X1 es un programa fundado federalmente acerca de asociaciones de desarrollo local entre asociaciones de bases migrantes, El Estado y Gobiernos locales por el que por cada dólar que la comunidad migrante done, cada institución pública proporciona un dólar adicional para el proyecto local.

Mediante un acuerdo mutuo, cualquier grupo que envía dinero a México a través de 3 x 1 deberá registrarse en el directorio organizacional del IME. Este acuerdo tiene un doble efecto: IME ayuda en la promoción del programa 3 x 1, mientras que aumenta la sensibilización y la amplitud de su directorio. Si bien este régimen de promoción tiene sus ventajas, al IME le gustaría mejorar la visibilidad de "Directo a México", animar a más bancos para ofrecer el sistema a las comunidades de migrantes, y convencer a estas comunidades de los beneficios de entrar en el sistema financiero frente a la mera utilización de operadores de transferencias de dinero para enviar remesas a casa. Para el IME tener contacto con los líderes respetados confiables de la comunidad, así como los temas de las remesas y la banca en los EE.UU., son la clave para llegar a los migrantes, multiplicar la información puesta a su disposición y proporcionar la confianza necesaria para que éstos terminen por convertirse en miembros del sistema financiero formal.¹⁰

La experiencia Marroquí

Al igual que México, Marruecos es un ejemplo de un país con una oficina de difusión fuerte con apoyo político, con una plantilla de más de cincuenta empleados públicos y un presupuesto relativamente estable. Desde 1990, el gobierno marroquí ha adoptado nuevas políticas hacia los emigrantes marroquíes en un esfuerzo por "cortejar a la diáspora." El gobierno intenta involucrar a los emigrantes, facilitando su regreso al país para las vacaciones, así como también fomentando la inversión en el país.

Los órganos principales involucrados en la aplicación de las nuevas políticas de emigración son la Fundación Hassan II pour les Marocains à l'Étranger Résidant y un ministerio para los marroquíes residentes en el extranjero. La Fundación Hassan II, fue fundada por el gobierno con el propósito declarado de la preservación cultural, incluidas las clases de lengua árabe, las enseñanzas religiosas y excursiones culturales, el asesoramiento jurídico y la asistencia social para los emigrantes, el fomento de la inversión en Marruecos, y el fomento de buenas relaciones internacionales.¹¹ Adjunta a la fundación está l'Observatoire de la Communauté Marocaine Résidant à l'Étranger (OCMRE), cuyo objetivo es observar y analizar las condiciones y necesidades de la diáspora marroquí.

Recientemente, Marruecos hizo esfuerzos para crear el Conseil Supérieur de la Communauté Marocaine à l'Étranger (CSCME), Consejo Superior de la Comunidad Marroquí en el Extranjero. El Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH), un consejo consultivo creado en 1994 para asesorar al Rey sobre cuestiones de derechos humanos, desempeña un papel cada vez más importante en este proceso. En 2003 se creó una comisión especial sobre los derechos humanos de los emigrantes compuesto por representantes designados de las comunidades de emigrantes. En noviembre de 2006, se iniciaron amplias consultas en la preparación para la creación de la CSCME. Los 37 miembros del consejo fueron nombrados formalmente por el rey Mohamed VI en el 2008.¹²

10 Orozco, Manuel. (2009) *On diasporas and development in the Global Era*. Interamerican Dialogue, 15 de mayo de 2009, Grupo de Trabajo 4 Euromed, Sesión 4.

11 Al respecto ver www.alwatan.ma

12 Al respecto ver <http://www.focus-migration.de/Morocco.5987.0.html?&L=1>

El Ministerio de la diáspora armenia

La diáspora armenia tiene una larga historia de involucramiento con Armenia, pero hasta hace poco el gobierno creó un enfoque institucional para llegar a sus comunidades. El gobierno de Armenia creó en 2008 una unidad ministerial para lidiar con la diáspora armenia contratando personal con más de 50 funcionarios públicos y el estableciendo un presupuesto modesto¹³ y un mandato para vincularse con la diáspora. La planilla incluye a dos viceministros, tres consejeros y nueve directores regionales.

Se le ha confiado al Ministerio el objetivo de proteger los derechos, la identidad y los intereses del migrante armenio vis a vis la patria. A tal efecto el Ministerio ha participado en las tareas de alcance que incluyen eventos culturales, así como la promoción de alianzas de inversión con la diáspora. En su mayor parte, el objetivo del Ministerio ha sido uno de difusión y comunicación en lugar de la ejecución de proyectos económicos. Por ejemplo, en 2010, el Ministerio llevó a cabo algunos de los siguientes proyectos:¹⁴

1. Patrocinar visitas de jóvenes de la diáspora Armenia a Armenia
2. Patrocinio del Festival Cultural Pan-armenio
3. La organización de foros profesionales y congresos científicos
4. Coordinación y organización de concursos escolares sobre la preservación de la identidad armenia
5. Organización de eventos para rendir homenaje a notables armenios de la Diáspora
6. Aplicación del Año de la Lengua Materna
7. Apoyo a las instituciones educativas y organizaciones de la comunidad en la diáspora con la literatura armenia
8. La organización de las actividades encaminadas a ampliar las oportunidades educativas para los armenios de la Diáspora”
9. Programa “Establecimiento de un callejón de Benefactores Armenio”
10. La organización de video conferencias y teleconferencias sobre el tema la “Armenia y la Diáspora”
11. Promoción de unir a la nación y la repatriación

Otras experiencias

Otro caso es la colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el Gobierno de Sierra Leona. Bajo la dirección del Programa de Reforma del Sector Público de Sierra Leona del PNUD y la Oficina de Asuntos de la Diáspora en

13 El presupuesto para el Ministerio para proyectos es menor a US\$5 millones. Sin embargo, como en México, incluyendo personal, los costos de operación podría doblar el monto presupuestado.

14 Al respecto ver http://www.mindiaspora.am/en/Activities_2010

la Oficina del Presidente, el Proyecto de Apoyo a la Diáspora se creó para proporcionar asesoramiento en aquellos ámbitos donde el gobierno tiene que reforzar su relación con la diáspora. Este apoyo incluye actividades de difusión como conferencias y campañas de relaciones públicas.

El PNUD y el Gobierno de Sierra Leona han llevado a cabo campañas de relaciones públicas en los Estados Unidos con el objetivo de crear una red entre el gobierno de Sierra Leona y la comunidad de la diáspora con el fin de compartir información sobre los desarrollos socio-económicos en Sierra Leona; compartir información de la Oficina de Asuntos de la Diáspora y los pasos de la implementación del proyecto de la diáspora, alentar/apelar a los miembros calificados de la diáspora para que apliquen para los puestos de expertos, y crear una campaña en línea.¹⁵

Estos esfuerzos han creado conciencia y el interés de la diáspora acerca de los acontecimientos que suceden durante la reconstrucción del país.

La transferencia de conocimientos es otra consideración política entre los gobiernos con respecto a sus diásporas. La transferencia de capital humano de sus propios nacionales de regreso en el país es una herramienta clave para el desarrollo. Algunos países han tratado de establecer diferentes tipos de programas de transferencia de conocimiento. El Departamento de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, Colciencias, desarrolló un programa de difusión de la diáspora con el fin de facilitar el intercambio con expertos en el extranjero. El departamento creó un sitio web para el intercambio de información entre los científicos y académicos en Colombia y en el extranjero, y ha establecido acuerdos bilaterales con los gobiernos para desarrollar programas de intercambio y visitas de gira con la diáspora. El objetivo tiene la intención de fortalecer las relaciones con la diáspora, mientras se promueve la transferencia de conocimientos en la innovación de la ciencia.¹⁶

c. Mecanismos de Financiamiento

Otro instrumento de la política adoptada por algunos gobiernos y organizaciones internacionales es la formación de los sistemas de donación para promover determinados tipos de inversión o de asistencia técnica. Estas facilidades incluyen préstamos, donaciones y planes de inversión con la diáspora y la participación del sector privado en proyectos de migración y desarrollo. No son tan populares y generalizados porque implican una importante labor de organización, así como también la asignación de los recursos financieros, humanos e infraestructurales. En la mayoría de los casos, las agencias internacionales de desarrollo como el FIDA, BID, Banco Mundial, Banco Africano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo han puesto en marcha mecanismos de financiación a través de la concesión de subvenciones competitivas. Los gobiernos también han hecho esfuerzos, pero en un número limitado de casos.

Por ejemplo, el Fondos Mutuo de la diáspora de Ruanda (RDMF) fue creado en marzo de 2009 a través de la colaboración de la diáspora de Ruanda y el Banco Nacional de Ruanda (BNR). La iniciativa tiene como objetivo reunir fondos de los expatriados

¹⁵ Al respecto ver <http://www.sl.undp.org/proyectooverview.htm>

¹⁶ www.colciencias.gov.co

ruandeses para movilizar y potenciar sus inversiones en su país de origen como una manera de utilizar las remesas para promover el desarrollo nacional. El fondo se utiliza como capital en asociación con la diáspora en proyectos que tienen por objeto mejorar el desarrollo socioeconómico de Ruanda. El BNR, junto con el Consejo Consultivo de Mercado de Capitales, proporcionará el apoyo necesario para la aplicación del fondo. Su interés es promover la inversión de la diáspora a través de bonos del Tesoro y bonos corporativos y acciones.¹⁷

La experiencia del gobierno de El Salvador es también ilustrativa de la promoción de líneas de crédito. El Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), es un banco de segundo piso de desarrollo en El Salvador que ofrece fondos de mediano y largo plazo a través de varias instituciones financieras que son supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) en El Salvador. El BMI creó una iniciativa de inversión en asociación con bancos comerciales locales para financiar préstamos hipotecarios para los migrantes salvadoreños. La sociedad de inversión cuenta con la participación de las empresas de construcción, el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras agencias gubernamentales y privadas tales como los bancos que promueven la iniciativa. A través de esta iniciativa se han promovido ferias comerciales de vivienda en los Estados Unidos y trabajo en colaboración con las comunidades de inmigrantes y los líderes de la diáspora en los Estados Unidos para invertir en viviendas en El Salvador. Como resultado, el BMI ha sido capaz de financiar cientos de préstamos para viviendas.¹⁸

En Moldavia, a través del Ministerio de Economía se creó un plan de desarrollo del sector privado con fondos del Banco Mundial. El mecanismo de financiación se centró en la promoción de las transferencias de conocimiento a través de la migración a corto plazo en Europa, principalmente Eslovenia. El mecanismo fue utilizado para enviar a los administradores de Moldavia y a trabajadores calificados de cuello azul a los países avanzados a trabajar durante seis meses y regresar con nuevos conocimientos aplicables a Moldavia. A través del mecanismo de financiación, los moldavos pudieron disfrutar de salarios más altos trabajando para empresas extranjeras. Al término de su estancia de seis meses, los inmigrantes aprendieron habilidades productivas en el extranjero.¹⁹

d. Asociaciones: Acuerdos bilaterales sobre migración laboral

Las asociaciones son un instrumento de política muy importante de preferencia para los gobiernos. La perspectiva de las asociaciones tiene por objeto aumentar el impacto del desarrollo mediante la celebración de acuerdos de cooperación entre los gobiernos y las diásporas, el sector privado y otros actores de la migración y del desarrollo sobre las normas o actividades instrumentales. Las asociaciones podrían ser normativas, instrumentales o de servicios orientados hacia su naturaleza en función del enfoque adoptado y el tema político.

17 Al respecto ver <http://www.bnr.rw/event.aspx?id=30> . La iniciativa no es aún completamente operacional y está en las primeras etapas de implementación.

18 Orozco, Manuel. (2009) *Op Cit.*

19 Ellerman, David. (2003) *Policy Research on Migration and Development*. Banco Mundial, Agosto de 2003. Documento de trabajo de Investigación 3117.

Un tipo importante de asociación incluye el gobierno que lideró los acuerdos bilaterales sobre migración laboral. Estos acuerdos incluyen negociaciones sobre a) colaboración para exportar/importar trabajadores hacia y desde otro país, b) proporcionar formación profesional, o conocimiento sobre la protección de derechos laborales o c) establecer políticas de desarrollo conjuntas. Aquí discutimos sobre algunos casos de negociaciones sobre migración laboral, sobre todo en los efectos de la negociación, los temas en juego y los resultados obtenidos. Es importante señalar que si bien no es replicable ninguna negociación, los acuerdos bilaterales presentan patrones comunes en lo que respecta a la finalidad de la negociación.

Acuerdos bilaterales sobre migración laboral

Las negociaciones sobre migración laboral varían dependiendo del propósito del trabajo, pero normalmente se ocupan de acuerdos en un mínimo de tres aspectos, a saber: a) el trabajo temporal para un número determinado de trabajadores, b) los requisitos específicos relativos a los conocimientos que se esperan, las normas de seguridad, la promesa y el compromiso de regresar y pre-selección de la mano de obra, c) el debido proceso de preparación para emigrar, incluyendo documentación de los trabajadores, examen médico y la certificación de trabajo. El proceso de implementación requiere contrapartes bilaterales para mantener el compromiso de monitorear el progreso de la llegada de los trabajadores, el rendimiento y el retorno.

Estos acuerdos bilaterales adoptan dos formas, una refiere a las estrictas negociaciones bilaterales, sin un intermediario, y la otra es con intermediación o negociación asistida. En algunos países, los gobiernos que negocian la exportación de mano de obra dirigen el proceso completo de negociación entre ellos, desde las negociaciones sobre la contratación de los trabajadores, el procesamiento de documentación y certificación médica, hasta la protección de los trabajadores. En otros países, existe una mezcla de intermediarios que incluyen agencias privadas o internacionales que colaboran en la ejecución de un programa de exportación de mano de obra.

Un ejemplo de negociación con intermediación es el acuerdo entre Canadá y Guatemala. Este acuerdo fue negociado entre los dos países con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Guatemala. Los dos países llegaron en el 2003 a un acuerdo para dar trabajo temporal a los guatemaltecos en Canadá en actividades agrícolas en donde Canadá experimentó una escasez de mano de obra. Como parte del acuerdo, el gobierno de Guatemala acordó encargar a la OIM la administración y supervisión del programa.

La OIM - Guatemala asistió a Canadá y a Guatemala para desarrollar el programa de migración laboral temporal a Canadá desde Guatemala en el 2003. El programa se lleva a cabo por los Ministerios de Asuntos Exteriores y del Trabajo. La OIM trabaja con FERME (Fondation des Entreprises en Recrutement de Main-d'oeuvre agricole Etrangere) una asociación de empresarios en Montreal que representa a cientos de empleadores y coordina la contratación temporal de trabajadores migrantes temporales. El gobierno canadiense acuerda asignar un número limitado de visas de trabajo temporales a los guatemaltecos una vez que la agencia de contratación y la OIM desarrollen un perfil laboral que haya sido aprobado y procesado por el gobierno de Guatemala. El resultado del acuerdo ha sido relativamente exitoso

moviendo el proyecto de un acuerdo piloto de dos años de duración limitada a Quebec a un programa de trabajadores huéspedes de larga duración que abarca a 3.700 trabajadores que laboran en tres provincias canadienses adicionales (Columbia Británica, Alberta y Ontario), así como también diferentes sectores (incluyendo las granjas de aves de corral, jardinería, servicio de lavandería y construcción).²⁰

Los trabajadores guatemaltecos vienen de 15 departamentos y 57 municipios, pero la mayoría han venido de tres departamentos: Sacatepéquez (36,9%), Chimaltenango (21,2%) y Guatemala (16,7%). Los trabajadores de Sacatepéquez han venido en su mayoría de Sumpango (42,2%) y Santiago Sacatepéquez (34,1%), los trabajadores de Chimaltenango han llegado en su mayoría de Tecpán (42,7%) y Patzún (32,9%), mientras que los trabajadores del departamento de Guatemala han llegado principalmente de el municipio de San Juan Sacatepéquez (91,2%).²¹

La OIM presta asistencia técnica al gobierno de Guatemala, participa en la selección de los trabajadores, aconseja a los seleccionados acerca de los documentos de viaje y otros requisitos para viajar a Canadá, y se encarga de sus vuelos. Ellos trabajan con los empleadores en Canadá (además de FERME, otras organizaciones empleadoras incluyen FARMS y WALI) para conocer sus necesidades laborales específicas. La OIM es capaz de reclutar trabajadores en sectores específicos (90% de ellos en el trabajo agrícola) en Guatemala. Además, la OIM presta asistencia a los trabajadores mediante la administración de sus exámenes médicos, que luego son enviados a Trinidad y Tobago para ser analizados y documentados como parte de los requisitos para que los trabajadores puedan participar en el programa. Los costos operativos (US \$120) están cubiertos por exención de impuestos, y el costo inicial para los trabajadores es inferior a los US \$340 los cuales deben ser pagados antes de la salida: US\$160 para los visados, US \$75 para Medex, US \$70 de impuestos de aeropuerto y US \$36 de seguro médico.²²

El contrato del trabajador es por un periodo de entre los cuatro y los seis meses, y los trabajadores están cubiertos por las leyes laborales canadienses. El acuerdo estipula que todos los migrantes deben regresar a su país de origen al finalizar sus contratos²³. El 93% de los trabajadores cumplieron con su contrato en el 2007. Los motivos de incumplimiento del rango del tratado van desde la baja productividad, pasando por problemas de salud hasta por razones familiares.

Entre tanto, mientras que al principio el proyecto se orientaba principalmente hacia la población masculina (el proyecto se inició en el 2003 con 215 trabajadores, de los cuales 180 (84%) eran varones y 35 (16%) eran mujeres), el número de mujeres participantes ha ido en aumento (en el 2005, del total de 675 trabajadores, 611 (90%) eran hombres y 64 (9,5%) eran mujeres). Sin embargo, el crecimiento por género es aún desigual, además el porcentaje de mujeres contratadas ha disminuido a pesar del aumento en el número absoluto de aquellas que participan en el programa. Esto se debe al hecho de que sólo una granja está contratando trabajadoras.

20 Entrevista con Sonia Pellecer, OIM Guatemala.

21 Entrevista con Sonia Pellecer, OIM Guatemala.

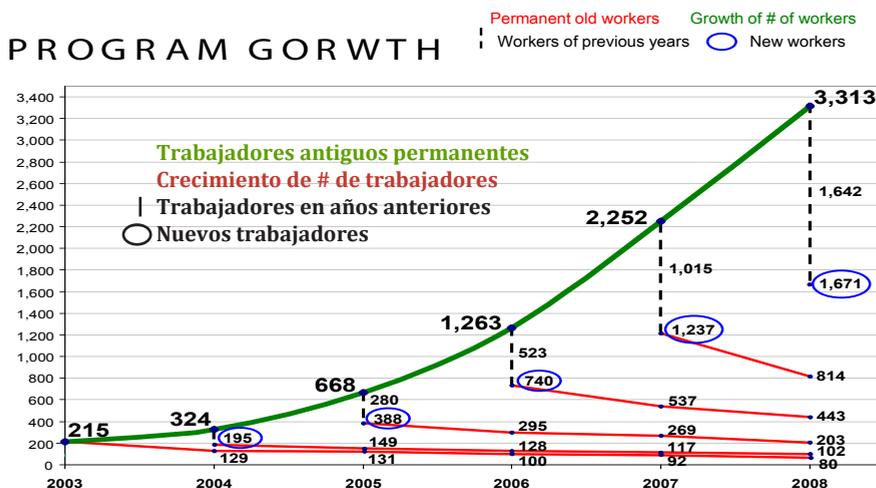
22 Para más información ver <http://www.sedi.oas.org/ddse/mide/minpet/countries.aspx>

23 "El programa de migración temporal a Canadá dirigido por la OIM ha ayudado a 12.000 personas". (2010) En: Press briefing notes. OIT. 9 de marzo, 2010.

De acuerdo con una encuesta realizada por la OIM en 2008 dirigida a población migrante, el 95% de los encuestados dijeron que estaban contentos con sus condiciones de trabajo y de vida, así como también con su relación con los empleadores.²⁴ Casi todos los supervisores inmediatos hablan español, y en algunos casos, los inmigrantes han comenzado a aprender francés. El 60,3% dijo que no tenía problemas con el idioma dado que la mayoría de los empleadores y los supervisores hablaban español. Por otro lado, el 39,7% de todos los trabajadores dijeron que tenían problemas de lenguaje que se manifestaban principalmente en las tiendas y en los bancos. Para el 8,6% de todos los trabajadores era difícil de entender las instrucciones de trabajo, mientras que 17,24% consideró que tenían dificultades para comunicarse con los empleadores para informarles sobre los problemas laborales o familiares que se les presentaran.

Según un informe de 2007 de la OIM, el ingreso percibido por los trabajadores del programa se invierte principalmente en la construcción de viviendas (45,3%) y la ampliación del hogar (7,8%), lo que significa que un 53,1% de los ingresos se han invertido en vivienda. Mientras tanto, el 10,8% se ha utilizado para el pago de las deudas, el consumo de alimentos (9,8%), zapatos y ropa (5,5%), mobiliario y equipo (4,5%), educación para los niños (3,8%), compra de terrenos (3,4%); salud (3,1%), ahorro (3,1%), compra de herramientas agrícolas (0,1%), y otros gastos (2,8%).²⁵

Crecimiento del Programa



Fuente: http://www.sedi.oas.org/ddse/english/cpo_trab_quebec.asp

24 Ibid

25 Al respecto ver IOM. (2007) Cuaderno de Trabajo.

Programas de migración calificada en el Caribe: Asociaciones público-privadas.

Algunos gobiernos, que tienen en cuenta la demanda de mano de obra calificada en los países de destino de migrantes, negocian con las compañías privadas de empleo programas de migración a corto plazo, con lo cual solucionan el tema de la visa y el proceso de contratación. Un ejemplo de este tipo de acuerdos es el programa del gobierno de San Vicente de formación de enfermeras para la exportación.

Según la Unidad de Planificación del Ministerio de Salud, el gobierno de San Vicente mantiene acuerdos bilaterales con compañías médicas para obtener una compensación por parte de las instituciones proveedoras de atención médica que contratan enfermeras de San Vicente. Al momento de contratación, los socios de los Estados Unidos reembolsan al gobierno de San Vicente el costo de formación por EC\$45.000 (US\$ 17.000) por cada enfermera Vicentina empleada en sus organizaciones. Los fondos recibidos son reinvertidos por el gobierno de San Vicente para mejorar la formación de enfermeras (por ejemplo, formación de educadores de enfermería, actualización de material didáctico e instalaciones).²⁶

Programas de Co-desarrollo para los migrantes y sus familias

Otro proyecto digno de mención financiado por la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), en cooperación con la OIM en Nicaragua es un proyecto bi-nacional de desarrollo conjunto entre Costa Rica y Nicaragua. Los flujos de migrantes desde Nicaragua a Costa Rica se han destacado a través de los años, específicamente como resultado de una serie de factores que incluyen desastres naturales (terremotos y huracanes), conflictos políticos y desequilibrios económicos estructurales. Con el apoyo del gobierno español y la asistencia técnica de la OIM, los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica acordaron participar y apoyar los proyectos que vinculan a la migración con el desarrollo.²⁷ El acuerdo entre los dos países apunta a promover las condiciones de inserción de los migrantes nicaragüenses en los mercados laborales de Costa Rica, a mejorar la situación psicosocial de los migrantes y de sus familias y a promover su integración social con el objetivo de aprovechar el impacto del desarrollo de estos flujos migratorios y los servicios financieros para los migrantes que envían remesas y las familias que la reciben.²⁸

Los gobiernos negociaron una agenda de colaboración que incluye las siguientes actividades las cuales fueron llevadas a cabo por la OIM:²⁹

Mejorar los servicios de la Oficina de Migración en Nicaragua para acelerar la tramitación de documentos. Crear una “ventanilla única” en el Ministerio de Trabajo y la oficina de migración en Nicaragua para agilizar los procedimientos de migración en lugares de origen de migrantes.

26 Salmon, Marla E; Yan, Jean; Hewitt, Hermi y Guisinger, Victoria. (2007) *Managed Migration: The Caribbean Approach to Addressing Nursing Services Capacity*. Health Serv Res. 2007 June; 42(3 Pt 2): 1354–1372

27 Al respecto ver IOM Costa Rica <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/americas/central-america-and-mexico/costa-rica>.

28 Al respecto ver <http://www.iom.int/jahia/Jahia/facilitating-migration/pid/2031>

29 Al respecto ver <http://www.iom.int/jahia/Jahia/facilitating-migration/pid/2031>

- Desarrollar y fortalecer los medios de intercambio de información entre las autoridades pertinentes en materia de migración en ambos países (dentro y entre países).
- Fortalecer las habilidades, conocimientos y recursos de los consulados de Nicaragua en Costa Rica para proteger a sus nacionales.
- Realizar campañas de información y sensibilización en ambos países dirigidos a los empleadores, los sindicatos, los trabajadores migratorios y el público en general.
- Organizar los servicios de fronteras de Costa Rica para comprobar de inmediato a los trabajadores temporales a su llegada y salida. Esto incluye la creación de un Consulado de Costa Rica en Rivas, Nicaragua.
- Fortalecer las habilidades, conocimientos y recursos de la Dirección de Migración de Costa Rica para documentar los migrantes nicaragüenses, como un medio para garantizar su acceso a los servicios sociales.
- Proporcionar educación financiera a las familias de los migrantes en Nicaragua.

El programa ha logrado un éxito significativo ya que ayudó a construir la confianza entre los dos países respecto a la forma de manejar la inmigración a Costa Rica. El programa de educación financiera, que contó con la participación de entidades del sector privado, incluía la educación de más de 7.000 hogares durante un período de tres meses como un medio para ayudar a administrar mejor sus recursos y aumentar sus ahorros.³⁰

e. Regulación

La regulación es a menudo un instrumento de elección entre gobiernos. Sin embargo, en el contexto de la migración y el desarrollo la elección de tal herramienta depende de los temas que se interceptan con la ley. Dos áreas importantes de control regulatorio se refieren a las reglas que pueden facilitar la competencia en las transferencias de dinero y las regulaciones sobre la contratación de los trabajadores.

El gobierno filipino, haciendo uso de la ley, estableció la Administración de Empleo en el Extranjero de Filipinas (POEA por sus siglas en inglés) para administrar la migración (sobre todo en los aspectos de movilidad laboral) en cuatro áreas claves:

- Regular la contratación o empleo en el extranjero
- Informar a los migrantes acerca de los recursos disponibles en el extranjero a través de un proceso de implementación obligatoria
- Proporcionar protección y representación a través de un fondo de bienestar para migrantes y voto en ausencia, y

30 Al respecto ver: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/media/press-briefing-notes/pbnAM/cache/offonce/lang/en?entryId=29028>

- Desarrollar mecanismos de registro para entender las necesidades de los migrantes.

La administración es el brazo del gobierno que permite que la política baje los costos de la migración y mejore sus beneficios. En 1974 el Código de Trabajo de Filipinas estableció la Junta de Desarrollo del Empleo en el Extranjero (OEDB por sus siglas en inglés) para promover “un programa sistemático para el empleo de los trabajadores filipinos en el extranjero”. La OEDB promovía a los filipinos en posibles países anfitriones, reclutaba a trabajadores de la población local, y les aseguraba el empleo en el extranjero. En 1982, la OEDB, la Junta Nacional de Hombres de Mar y la Oficina de Servicios de Empleo se consolidaron en la Administración Filipina de Empleo en el Extranjero (POEA). Además a través del Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE por sus siglas en inglés) el gobierno regula las agencias privadas de contratación. Por su parte las Oficinas Filipinas de Trabajo en el Extranjero y las embajadas y consulados en el exterior tienen el mandato de supervisar los contratos de empleos extranjeros. La regulación consiste en asegurar que no haya contratistas demandando honorarios de alto costo a los migrantes que buscan trabajo en el extranjero.³¹

En el área de las remesas, los gobiernos están cada vez más conscientes de que algunas reglas pueden resultar perjudiciales para la competencia, así como también que la falta de control de las prácticas de las empresas también puede estar en contra de la competencia. En varios países del continente africano se han sido promoviendo regulaciones contra los acuerdos de exclusividad con el fin de evitar la competencia desleal de los principales proveedores de servicios de remesas.³² El gobierno de Nigeria decidió aprobar un reglamento que rechazó la creación de contratos de exclusividad entre los operadores de transferencia de dinero y los pagadores de remesas. Del mismo modo, otros gobiernos de África han seguido el mismo enfoque, a saber, Uganda y Ruanda. Por su parte el Banco Africano de Desarrollo también ha considerado prestar asistencia técnica para evaluar los entornos regulatorios que pueden mitigar la falta de competencia derivada de los contratos de exclusividad.

f. *Protección Social y Personal*

La protección de los servicios sociales es otro instrumento que es de especial importancia en las políticas públicas y que por lo tanto tiene utilidad para la relación entre migración y desarrollo. Por protección se entiende tanto el ámbito de la seguridad social, así como también la protección personal de las personas que son vulnerables a las violaciones de sus derechos. Por ejemplo, en el marco de su programa de administración de inmigración, el gobierno filipino exige que los migrantes tengan un seguro obligatorio que los cubra en casos de incapacidad o muerte durante su empleo en el extranjero. Los pagos de seguros también han constituido una fuente

31 Ruiz, Neil G. (2008) *Managing Migration: Lessons from the Philippines*. Migration and Development. Brief #66. Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, The World Bank; Azam, Farooq. (2005) *Public Policies to Support International Migration in Pakistan and the Philippines*. Arusha Conference. “New Frontiers of Social Policy”, Diciembre 12-15, 2005.

32 Los acuerdos de Exclusividad son arreglos contractuales que se presentan por grandes operadores de transferencia de dinero que evita que el pagador de remesas se asocie con ningún otra empresa. Si un operador de transferencia de dinero se asocia con 7 de 10 pagadores en un país, este se convierte en un control monopólico. En África, dos MTO tienen el 60 por ciento del Mercado en virtud de este tipo de acuerdos.

importante de ingresos para el Estado filipino, que tiene previsto ahora reinvertir en las necesidades asociadas al acceso financiero de los migrantes.

Otro ejemplo es el del Grupo Beta. Debido a que existe un gran flujo de migración irregular entre México y los Estados Unidos, el gobierno mexicano creó este Grupo que es una unidad del Instituto Nacional para las Migraciones de México, creada en 1990, para proteger a los migrantes de los delincuentes y los peligros naturales en zonas de alto riesgo a lo largo de la frontera de México y en las zonas de tránsito. Estos agentes son entrenados en la búsqueda y rescate por tierra y mar, primeros auxilios, derechos humanos, y asistencia social. Según el gobierno mexicano, ellos cumplen con la protección de los derechos humanos basada en los artículos 137 y 138 de la Ordenanza General de Derecho Público.³³

Educación

El papel de la formación de capacidades como un instrumento de política es también relevante para los gobiernos. La formación profesional, la sensibilización y el desarrollo del conocimiento son diferentes instrumentos de política educativa dirigidos a fortalecer a la sociedad, informarla y formar a los individuos que la conforman. La formación profesional en particular ha sido una práctica evidente en los países exportadores de mano de obra que tienen una tradición de migración de mano de obra semi-calificada.

En Pakistán, la Comisión Nacional de Educación Técnica y Vocacional (Navtec) exporta pakistaníes bien entrenados y calificados al Oriente Medio y a las regiones del Golfo para maximizar las remesas extranjeras y así mejorar las condiciones de las familias de los trabajadores. La Comisión tiene el mandato de facilitar, regular y proporcionar una dirección política para la educación técnica y formación profesional para satisfacer la demanda nacional e internacional de mano de obra calificada.³⁴ La comisión ofrece capacitación profesional en 30 oficios que están vinculados con las demandas laborales de países extranjeros. Las herramientas adoptadas para garantizar la formación son las siguientes:

- Talleres de capacitación técnica
- Programas de Aprendices
- Utilización de los Sistemas de Información del Mercado Laboral (una base de datos de la población de mano de obra disponible por competencias e industria)
- Creación de Comités de Asesoría de Profesiones por Sector (un consejo que recomienda qué profesiones son necesarias en el país para mejorar los programas de mano de obra extranjera).

33 Al respecto ver: <http://tindallfoster.com/immigrationresources/immigrationinthenews/MexicoWorriesAboutItsSouthBorder.pdf>; y http://www.gob.mx/wb2/egobierno/egob_grupo_beta.

34 Al respecto ver: www.navtec.gov.pk

- Certificación reconocida internacionalmente para asegurar la transferencia de competencias

Estrategias

Las opciones políticas y sus instrumentos forman parte de un plan nacional. Estas estrategias son de diferente forma, algunas contienen un comprensivo e incluyente rango de instrumentos de política, mientras que en otros casos su efecto es limitado. Ejemplo de esto último es el de algunos países asiáticos que recurren al diseño de complejas políticas de administración de la migración que abordan la movilidad laboral, dejando de lado otros aspectos de la migración tales como las remesas y las maneras de aprovechar estos flujos. En los países latinoamericanos, las estrategias se han centrado en aprovechar las remesas y se ha puesto menor atención a la salida de la migración.

En general, la estrategia resulta del balance entre la gama de opciones de políticas y los instrumentos disponibles para los diseñadores de las políticas, basándose en una consideración de lo que sería más adecuado. Tal consideración se hace buscando que la naturaleza del tema político y la función del instrumento de política (instrumental, normativo, o intervención) se correspondan.

Temas de política e instrumentos

Instrumentos de Política Temas de Política	TA	C&O	FF	P	R	S&PP	E
Facilitar el proceso de emigración	R	R					
Proveer educación acerca de los derechos de los migrantes;	R	R		R		R	R
Facilitar el acceso justo al reclutamiento;	R					R	R
Formación técnica	R		R				R
Promover lazos bilaterales para proteger los derechos de los migrantes;	R	R			R		R
Reducir los costos de transacción	R	R	R	R			R
Proveer acceso financiero a los migrantes y sus familias	R		R	R	R		
Reformar leyes para mejorar la competencia	R				R		
Introducir nuevas tecnologías de pago	R		R	R	R		
Diseñar oportunidades de inversión para los migrantes	R		R	R			
Promover el comercio y el turismo	R		R	R			
Asociarse con las diásporas para trabajar en desarrollo	R		R	R			
Llegar a las diásporas	R	R	R	R			R

TA: Asistencia Técnica; C&O: Comunicación y Difusión; FF: Mecanismos de Financiamiento; P: Asociación; R: Regulación; S&PP: Protección Social y Personal; E: Educación. R: Recomendado; NR: No Recomendado.

3. Factores determinantes de las opciones políticas de migración y desarrollo

La experiencia, en los pocos casos que existen donde los gobiernos han buscado a implementar políticas nacionales de desarrollo que integran la migración, sugiere que hay algunas consideraciones claves que contribuyen a determinar la elección política correcta. De hecho, qué temas políticos y qué instrumentos son elegidos por los gobiernos depende de una serie de factores que definen la probabilidad de la aplicación de una política. La elección de una política y su instrumento es precedida por un proceso de toma de decisiones determinadas por consideraciones políticas, así como también otros factores tales como los costos, la claridad y la comprensión del tema de la política, la capacidad institucional, la evaluación del riesgo y los resultados esperados. La elección de un tema de política y de su instrumento será el resultado de la evaluación de los diversos factores determinantes.

1. **Conocimiento:** Un factor fundamental que influye en la elección de una temática y su instrumento es la conciencia de su existencia, de sus propiedades y sus atributos. Conocer el universo de los temas de la política y sus instrumentos garantiza una revisión política más amplia. Dos importantes mecanismos para asegurarse que un gobierno tenga pleno conocimiento de los temas e instrumentos relacionados con la migración implica: a) Consultar con las instituciones públicas acerca de su conocimiento y práctica política en la gama de los temas de la política, b) Involucrar a fundaciones e instituciones académicas (think tanks) para saber qué documentos, datos e investigaciones existen sobre la migración y las actividades económicas de los migrantes. En la mayoría de los casos las instituciones tienen un conocimiento muy rudimentario de la dinámica de la migración que a menudo se reduce a supuestos básicos, muchos de cuales no son comprobados, acerca del número de los migrantes y los volúmenes de remesas. Aún no existe una base de conocimientos sistematizados sobre la relación empírica entre migración y desarrollo, o al menos de las unidades fundamentales del análisis.
2. **Oportunidad:** Estos temas de política, y los instrumentos, pueden ser accesibles en función de la oportunidad que exista de adoptarlos. Una oportunidad política consiste en objetivos compartidos y el impulso de políticas, lo que se refleja en el grado de consenso (importancia compartida y preferencia sobre la herramienta y tema) entre todos los profesionales. Una oportunidad eleva el perfil de las posibilidades de adoptar ciertos temas e instrumentos. La oportunidad política puede estar por encima de un tema. Por su parte el instrumento se estima a partir de tres factores interrelacionados: la posición, la preferencia y la influencia de los tomadores de decisiones sobre el tema político y el instrumento. Las opciones sobre los temas y los instrumentos son decisiones políticas y por lo tanto es importante entender la importancia de cada actor que podría influir en la elección de políticas relacionadas con la migración a desarrollar.
3. **Costos:** Aún cuando los tomadores de decisión alcanzan un consenso y ofrecen la oportunidad de elegir el tema político adecuado y el instrumento correspondiente, los costos pueden constituir una restricción en la elección de

un instrumento determinado. La estimación de costos se refiere a la revisión de los gastos asociados a la ejecución del instrumento. La estimación se evalúa contra la posibilidad de su adquisición, considerando qué cantidad de recursos financieros existe para obtener el instrumento. El balance neto produce el costo o beneficio.

4. Recursos o capacidad institucional: La capacidad institucional de los temas de la política pública y de los instrumentos es un factor que garantiza su correcta aplicación. La capacidad se refiere a la habilidad de las instituciones para llevar a cabo su trabajo con los recursos tanto humanos como los materiales. Esta capacidad alberga un inventario de métodos que necesita para alimentar los instrumentos.
5. Riesgos: Las consideraciones de riesgo son de importancia crítica en la elección de un determinado instrumento. Existen riesgos asociados al uso de un instrumento en particular que incluye el cálculo de los problemas que pueden resultar en la aplicación de dicho instrumento. Muchas de las actividades no prevén los riesgos que podrían resultar en el proceso pues no se presenta la información apropiada que cuente con los datos adecuados, con la información de los recursos y/o con la asesoría de expertos. Uno de los riesgos más común es cuando los gobiernos han hecho suposiciones sobre el tamaño de su comunidad emigrante, y exageran su interés de invertir en el país de origen, diseñando ambiciosos programas que se ocupan de las inversiones de la diáspora. En la mayoría de los casos, los proyectos fracasan completamente debido a la programación inconsistente con las demandas reales de los migrantes. Algunos gobiernos han diseñado bonos como instrumentos financieros para llegar a las diásporas y atraer inversiones, pero los resultados son incompletos, limitados o fracasados.
6. Resultados esperados y el impacto del desarrollo: Tener una clara comprensión de los resultados esperados de un enfoque particular contribuye a determinar qué política elegir. Las expectativas de los resultados deben corresponderse con los objetivos establecidos así como también con un conjunto de indicadores mesurables que evalúen el grado de consecución de los resultados propuestos. De particular importancia es considerar un marco acerca del impacto del desarrollo. Las consideraciones sobre desarrollo y migración incluyen cuatro indicadores en particular: la titularidad, la conmensurabilidad, la sostenibilidad y la replicabilidad. La colaboración de la diáspora y el gobierno en el desarrollo incorpora mecanismos que: a) crean propiedad a las comunidades que se benefician de los proyectos, b) permite distinguir entre las necesidades y los deseos de los beneficiarios, c) la asociación proporciona las herramientas para la auto-sostenibilidad de un proyecto después de su implementación y d) contiene los atributos y los instrumentos que pueden ser replicados en otros lugares.

Así, los resultados deben ser medidos en función de dos aspectos principales: a) la correspondencia entre los resultados esperados y el producto real entregado, b) el impacto de este producto en el desarrollo local. Estos dos puntos son fundamentales: un resultado se mide por su resultado esperado, pero el

resultado mismo no es una condición sine qua non de un efecto positivo en el desarrollo local. Este tema es particularmente importante en vista del hecho de que hay muy poca experiencia en proyectos de migración y desarrollo, existen pocas herramientas disponibles para los responsables de hacer políticas y no hay muchos expertos en el campo que puedan integrar plenamente la migración en las políticas de desarrollo sin el riesgo de fracasar. Los grupos de la diáspora por ejemplo, no son expertos en desarrollo, los responsables de hacer las políticas tienen muy poca experiencia en las políticas de aprovechamiento de las remesas. Por lo tanto, hacer que los resultados esperados tengan sentido es un factor determinante en la elección de la política. A continuación se explica cada componente.

Conclusión

Este documento ha ofrecido un resumen acerca de cómo la migración y el desarrollo interactúan entre ellos, y cómo ciertas dinámicas asociadas a las remesas podrían necesitar de decisiones políticas. La migración se intercepta cada vez más con el desarrollo, ya sea en función del proceso de migración o como un subproducto de las actividades económicas, sociales y de otro tipo en que los migrantes y sus familias participan. Los puntos de intersección, tales como las remesas, muestran un número importante de temas de política para los cuales se pueden aplicar estrategias e instrumentos basados en lecciones aprendidas y los conocimientos de la política. Pero la comprensión de las advertencias y los factores determinantes del éxito son también una parte integral que asegura una manera efectiva de integrar las herramientas de la política que en materia de migración pueden aprovecharse para fortalecer el desarrollo.

Referencias bibliográficas

“El programa de migración temporal a Canadá dirigido por la OIM ha ayudado a 12.000 personas”. (2010) En: *Press briefing notes*. OIT. 9 de marzo, 2010

Ellerman, David. (2003) *Policy Research on Migration and Development*. Banco Mundial, Agosto de 2003. Documento de trabajo de Investigación 3117

Hain de Haas. (2008) *Migración y Desarrollo*

<http://remittanceprices.worldbank.org>

IOM. (2007) *Cuaderno de Trabajo*

Orozco, Manuel. (2007) “Ahorros en el extranjero y acumulación de bienes de los migrantes”, en *Reduciendo la Pobreza Global: El Caso de Acumulación de bienes*, ed. Caroline Moser, Brookings Institution Press: Washington, DC.

Orozco, Manuel. (2008) *Tasting Identity. Micro NOTE #56*. Washington, DC: United States Agency for International Development. Septiembre

Orozco, Manuel. (2009) *In search of policy options and solutions: Family remittances, diaspora partnerships and development opportunities*. 9 de noviembre de 2009

Orozco, Manuel. (2009) *On diasporas and development in the Global Era*. Interamerican Dialogue, 15 de mayo de 2009, Grupo de Trabajo 4 Euromed, Sesión 4

Ruiz, Neil G. (2008) *Managing Migration: Lessons from the Philippines*. Migration and Development. Brief #66. Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, The World Bank; Azam, Farooq. (2005) *Public Policies to Support International Migration in Pakistan and the Philippines*. Arusha Conference. “New Frontiers of Social Policy”, Diciembre 12-15, 2005

Salmon, Marla E; Yan, Jean; Hewitt, Hermi y Guisinger, Victoria. (2007) *Managed Migration: The Caribbean Approach to Addressing Nursing Services Capacity*. Health Serv Res. 2007 June; 42(3 Pt 2): 1354–1372. Disponible en: <http://www.pubmedcentral.nih.gov/articlerender.fcgi?artid=1955379>.

www.alwatan.ma/html/FHII/Presentation.html

www.bnr.rw/event.aspx?id=30

www.colciencias.gov.co

www.focus-migration.de/Morocco.5987.0.html?&L=1

www.mindiaspora.am/en/Activities_2010

www.navtec.gov.pk

www.sedi.oas.org

www.sl.undp.org/projectoverview.htm

Modernización del Estado y equidad de género en la Latinoamérica del Bicentenario

Ana Isabel García Quesada¹

Presentación

Uno de los principales retos de América Latina guarda relación con la consolidación de la democracia en toda la región. Y uno de los consensos crecientes surgido de la observación del desempeño de las democracias latinoamericanas en los últimos treinta años consiste en la certeza de que no es posible una democracia sustentable con un Estado débil o disfuncional. El Estado no sólo supone el apoyo fundamental de la democracia en términos institucionales, sino que asegura el imperio de la ley y el goce de los derechos ciudadanos, así como constituye el instrumento clave para el desarrollo económico. Así, la transformación del Estado es un asunto crucial para el presente y el futuro de la región, que adquiere una dimensión más amplia si se plantea desde una perspectiva de equidad de género.

Este documento tiene por objetivo aportar elementos para el análisis, con visión de equidad de género, de la “Transformación del Estado y desarrollo”, tema central de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (Paraguay, octubre 2011). Para ello, se toma como referencia tres recientes balances sobre la situación de las democracias y los Estados latinoamericanos, realizados desde ángulos diferentes: a) a partir del análisis de los avances y desafíos que presenta la región en cuanto a la calidad del ejercicio democrático del poder; b) desde el examen de los logros y la agenda pendiente para la autonomía de las mujeres, como dimensión de análisis de las capacidades de los Estados de la región para resolver los problemas de desigualdad de género.

El primer balance se titula “Nuestra Democracia”², un balance producido de manera conjunta por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Cultura Económica (FCE).

1 Socióloga y comunicadora costarricense, consultora especialista en género y gestión de políticas sociales; Experta Asociada del Centro de Servicios Regionales para América Latina y el Caribe, (RSC-LAC) del PNUD para las áreas de gobernabilidad y de género.

2 OEA-PNUD-FCE (2010). *Nuestra Democracia*. PNUD, OEA, FCE. México

El segundo estudio es “El salto de la autonomía de los márgenes al centro”³ que corresponde a un análisis realizado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), utilizando la información recopilada por el Observatorio de Igualdad de Género para la región (OIG), iniciativa creada por instrucción de los países miembros de la Conferencia Regional sobre la Mujer (reuniones de 2007, reforzada en la de 2010).

El tercer balance regional, también reciente y producido por CEPAL, se refiere al papel y “capacidad de los Estados para superar la desigualdad de género en todas sus dimensiones”. Con el sugestivo título “¿Qué Estado para qué igualdad?”⁴, CEPAL preparó un balance a ese respecto como base para las deliberaciones que los gobiernos del área realizaron en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada en Brasilia, en julio de 2010.

Los tres estudios aportan importantes elementos sobre la condición de género de las mujeres y la situación de nuestras democracias que sin duda serán de utilidad para las deliberaciones de los mandatarios en la XXI Cumbre Iberoamericana. Dada su autoría y énfasis, son balances regionales que necesariamente tienen como referencia los más recientes análisis sobre la situación y perspectivas latinoamericanas en materia de ciudadanía, democracia, desarrollo, Estado y equidad de género. Incluso, varios de esos estudios con énfasis en esas temáticas se han realizado contando con el patrocinio del sistema de la ONU y de la OEA. Es por ello que para efectos del objetivo de este documento, se ha decidido tomarlos como punto de partida.

De la revisión de estos balances regionales y de las propuestas que hacen, es posible extraer varias conclusiones sobre la relación entre modernización de los Estados latinoamericanos y equidad de género; y ello a partir de la primera conclusión que se evidencia al tratar de encontrar ese vínculo temático en esos documentos: es necesario identificar con mayor precisión, las principales conexiones conceptuales y virtuosas entre equidad de género y el papel de los Estados en la promoción del desarrollo de Latinoamérica.

Este esfuerzo es especialmente importante para el objetivo central de la próxima Cumbre Iberoamericana, el cual es definir una ruta hacia la necesaria transformación hacia “Estados capaces de dar lugar a un desarrollo que englobe el crecimiento económico y el bienestar de la población”⁵. Sobre todo, porque suele suceder que los análisis y las propuestas que surgen del examen específico de las temáticas de a) equidad de género y b) el binomio Estado-democracia, en función del desarrollo latinoamericano, presentan debilidades en el mantenimiento de la conexión conceptual y metodológica de ambos ámbitos. Algo que no escapa en el caso de los balances más recientes que se toman como referencia principal para la elaboración de este documento.

3 OIG/CEPAL (2011). *El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe anual 2011*. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. CEPAL-ONU, Santiago

4 CEPAL (2010). *¿Qué Estado para qué igualdad?* XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010. CEPAL y Secretaría de Políticas para as Mulheres de Brasil. LC/G.2450/Rev.1. ONU

5 Objetivo de la XXI Cumbre Iberoamericana, así enunciada en su sitio oficial: www.mre.gov.py/cumbre-iberoamericana

Este ensayo inicia con un resumen de las principales conclusiones de los estudios regionales mencionados, lo que permite sustentar la necesidad de relacionar los déficit y retos identificados para nuestras democracias, con los avances y desafíos pendientes en materia de equidad de género en la región. Con ese fin, se plantea otra mirada hacia el horizonte de la modernización de los Estados latinoamericanos, a partir de la comprensión de que lo fundamental es fortalecer las capacidades ciudadanas que tienen las mujeres y los hombres que habitan esta región.

En ese contexto, se ofrece información sobre el perfil sociodemográfico de ambos sexos y se pone énfasis en la participación política de cada uno en los espacios de toma de decisión pública, entendiendo que un asunto central en las reflexiones sobre género-Estado-democracia refiere a la crisis de representación que enfrenta el sistema político de la región. A continuación, se repasa brevemente la situación con respecto a las políticas públicas para la equidad de género en la región, bajo la premisa de que la decisión de impulsarlas es producto del consenso regional (y mundial) de que no es posible concebir el desarrollo manteniendo la exclusión y discriminación histórica de la mitad de las mujeres.

A partir de estos elementos, se presenta finalmente un conjunto de reflexiones con la intención de imaginar los posibles escenarios para una modernización de nuestros Estados latinoamericanos, cuyo fin sea avanzar en el desarrollo de la calidad de vida de la pluralidad de poblaciones que lo conforman, con criterios de equidad de género.

1. Las propuestas más recientes para fortalecer la calidad de la actuación estatal latinoamericana a partir de los balances sobre el estado de las democracias y de la autonomía de las mujeres

Se presenta a continuación, una reseña de las principales conclusiones y propuestas generadas a partir de tres balances recientes sobre: a) la situación que presenta la región en cuanto a la calidad de las democracias, b) el papel del Estado en la generación de políticas para la igualdad y equidad de género y c) el avance en el logro de la autonomía de las mujeres. A partir del examen de estos análisis, se fundamenta, a continuación, la necesidad de profundizar, con visión de género, el análisis de la relación entre calidad de la ciudadanía y calidad de la democracia.

1.1. El balance y las propuestas de PNUD-OEA-FCE para aumentar la calidad de las democracias latinoamericanas

A partir de la identificación de los principales problemas que aquejan a las democracias de la región y de relacionar los conceptos de calidad de la ciudadanía, democracia de ciudadanía y calidad democrática, este documento concluye que “es en las carencias de ciudadanía y en sus razones, donde debemos encontrar los grandes temas de la agenda democrática regional”⁶.

6 OEA-PNUD-FCE (2010). *Op Ct.* p62

Con el fin de precisar esos déficit y sus causas, se realiza un balance sobre el estado actual y las tendencias en materia de construcción de ciudadanía que existen en la región, examinando los principales aspectos y estándares en cuanto a la ciudadanía, para lo cual utiliza la clásica clasificación de ese concepto de Marshall⁷, de acuerdo a las distintas expresiones que adquiere la ciudadanía según los ámbitos político, civil y social.

Al realizar ese examen sobre los logros y falencias de las democracias latinoamericanas en términos de construcción de ciudadanía, el documento va haciendo un repaso de aspectos como la calidad de las elecciones y de la democracia, la forma como se toman las decisiones de gobierno, los conceptos de legitimidad de origen, de ejercicio y de fines aplicables al ejercicio del poder político; los cambios constitucionales, la vigencia y respeto de derechos y libertades básicas, y la importancia de la satisfacción de necesidades básicas e intereses colectivos. Paralelamente, se ofrecen datos que ejemplifican esos elementos y facilitan una imagen actualizada de la región en la materia.

La crisis del sistema político y de representación también es objeto de análisis, identificándose los principales déficit que aquejan la región a este respecto, para plantear la necesidad de promover “un nuevo Estado para la nueva democracia”, afirmando que “sin Estado, la construcción de democracia de ciudadanía es ilusoria”.

Finalmente y a partir de los déficit identificados, el documento pasa a la dimensión propositiva y plantea la necesidad de que la región priorice políticas públicas eficaces en tres ámbitos clave para la sostenibilidad democrática de la región: a) una nueva política fiscal, b) políticas para la integración social y c) políticas en materia de seguridad pública en el contexto de los complejos retos actuales que afectan a la región.

El informe sostiene “que las democracias latinoamericanas deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces”⁸.

En todas estas reflexiones y propuestas, sólo se advierte dos situaciones en las que se establece una conexión explícita con el concepto de género: a) cuando se analiza algunos aspectos referidos a la ciudadanía política, concretamente al examinar el tema del acceso a los cargos públicos a través de procesos electorales y b) en menor medida, al explicar que un problema de la calidad de las elecciones y de la democracia que persiste en la región, es el déficit de ciudadanía civil y social que enfrentan varias

7 Marshall, T.H. (1950). *Ciudadanía y clase social*. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario09/Marshall.pdf>

8 OEA-PNUD-FCE (2010). *Op Ct*. p15

“comunidades” y que la población femenina se encuentra entre ellas. Sin embargo, los indicadores que se presentan para dar cuenta del estatus de los países de la región en materia social, se presentan en valores para el conjunto de la población.

Referidas al ámbito de la ciudadanía política, las otras oportunidades en que las mujeres son mencionadas son las siguientes:

- Al afirmar que la región evidencia un aumento generalizado de la participación y representación femenina en la vida política, sobre todo en cargos de elección popular y otros cargos en órganos político institucionales.
- Cuando, para sustentar el avance con respecto a la incorporación de las mujeres al sistema político, se da cuenta de que en varios países se han incorporado medidas de acción positiva (sistema de cuotas) y principios de paridad en los sistemas electorales.
- Cuando se sustenta la afirmación de que las democracias de la región evidencian signos de maduración al haber llegado al poder, incluso a nivel de las presidencias, representantes de comunidades históricamente marginadas, entre ellas, las mujeres.
- En varios cuadros en los que también refleja la participación de las mujeres en espacios políticos, como es el caso de los congresos y los gabinetes del poder ejecutivo.
- Al advertir que, pese a esos avances, los niveles de representación femenina siguen siendo insuficientes.
- Cuando señala que en algunos países persisten problemas que limitan el proceso electoral, pues afectan la libertad de votantes y candidatos. Entre esos problemas, señala varios que son relevantes para el caso de las mujeres, como las situaciones de indocumentación que todavía afecta a algunos sectores poblacionales y que sucede sobre todo en ciertos territorios, así como situaciones de inseguridad que existen en algunos países. En estos dos casos, sin embargo, no hace consideraciones de género, a pesar de que para las agendas de las mujeres, ambos son identificados como problemas.

En cuanto a las menciones explícitas de las mujeres en el análisis de las dimensiones civil y social de la ciudadanía en la región, éstas se ubican en el balance sobre los avances y desafíos de la región en cuanto a la participación y representación femenina:

- Al dar cuenta de los principales indicadores que se han elaborado desde los años ochenta para mostrar el nivel de adopción de los derechos civiles básicos en la región, entre ellos, los derechos económicos y sociales de las mujeres.
- Al afirmar que la construcción de la ciudadanía política de las mujeres no ha estado acompañada de los correspondientes avances en las esferas civil y social.
- Con la aseveración de que la autonomía económica y física sigue estando condicionada por las relaciones sociales de género, por la discriminación en el mercado laboral y por la inadecuada protección frente a la violencia física.

- A través de recuadros con citas de personajes entrevistados para el estudio, que plantean la invisibilización de las mujeres en las agendas de construcción de ciudadanía y la exclusión de que son objeto las mujeres del sistema político.
- La mención de las mujeres entre los “grupos” que tienen dificultades para acceder a la información necesaria para construir opiniones o para tomar decisiones.

La ausencia de consideraciones de género en la mayor parte de los análisis que componen el estudio, es notoria y llama la atención, máxime cuando el documento proviene de organismos como la OEA y la ONU, que cuentan con un vasto cuerpo de instrumentos, especialistas e informes sobre la situación de las mujeres y de la equidad de género en la región. Incluso es importante la cantidad y variedad de estudios que se han producido al amparo de esos organismos y que vinculan las particularidades de género de las mujeres, con la calidad de la democracia, la construcción de ciudadanía y el papel de los Estados.

Sucede más bien que, por ejemplo cuando se plantea el tema de los problemas de violencia social, de acceso y administración de la justicia, en el texto no aparece ninguna mención que permita conocer las diferencias que existen entre mujeres y hombres a ese respecto. Sin embargo, aparece como nota al pie, en cada caso, una invitación a buscar información sobre las mujeres en determinados estudios, cuya autoría también refiere a los mismos sistemas OEA y ONU.

La posibilidad de haber realizado este análisis, tan completo, sobre la situación y retos de las democracias de la región, con perspectiva de género, sin duda habría enriquecido ese análisis y sobre todo, podría estar contribuyendo a ampliar el conocimiento acerca de las razones por las que la incorporación de las mujeres en los sistemas políticos, en la perspectiva de paridad, constituye un aspecto central para modernizar dichos sistemas y legitimar el ejercicio del poder.

Una buena oportunidad para hacer esa conexión conceptual y operativa, habría sido cuando se explica la importancia de aumentar la legitimidad de ejercicio del poder en Latinoamérica. Así, por ejemplo, podría haberse indicado que esa legitimidad se resquebraja cuando, a pesar de haber sido electo a través de un proceso electoral que se considera limpio, si un gobierno no resuelve los problemas que aquejan a la sociedad en su conjunto o a algunas de sus poblaciones, carece de legitimidad de ejercicio. Tal podría ser el caso de las demandas provenientes de las mujeres.

También se habría podido incluir la dimensión de género cuando se indica que el “nuevo” concepto de legitimidad de ejercicio del poder, subraya la importancia de que las entidades estatales de la democracia actúen con transparencia, así como que respeten y atiendan el pluralismo que caracteriza las sociedades latinoamericanas.

O bien cuando se arguye que existe un nuevo estándar de exigencia de los y las ciudadanos latinoamericanos, con respecto a los procesos políticos, específicamente

en cuanto a la forma de hacer políticas. Así, para los lectores de este estudio, quizás podría haberles resultado esclarecedor ejemplificar este tipo de situaciones, con la forma en que se incorpora -o no- las agendas de las mujeres en los programas de partidos, las estrategias y políticas de los gobiernos o de las entidades públicas.

El aserto que hace el informe sobre que “Los gobiernos no sólo deben ser constituidos democráticamente, sino que también deben gobernar democráticamente”⁹, ciertamente habría adquirido mayor relevancia, sobre todo para quienes entendemos que esos conceptos han estado carentes de connotaciones de género.

1.2. El balance y las propuestas de CEPAL para aumentar la autonomía de las mujeres

En este apartado se reseñará las principales conclusiones y propuestas que plantean dos análisis producidos por CEPAL: “El salto de la autonomía de los márgenes al centro”¹⁰ y “¿Qué Estado para qué igualdad?”¹¹, ambos producidos a partir de la información recopilada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), cuya Secretaría Técnica está a cargo de la CEPAL misma.

Aunque ambos documentos tienen la misma fuente de información y son producidos por CEPAL, existe un diferente nivel de profundización en el análisis que hacen, así como en las propuestas que realizan. Por ese motivo, se ha considerado importante incluir ambos estudios para esta reflexión. Quizás la razón fundamental de las diferencias entre estos dos análisis, que tienen la misma autoría, CEPAL, sea simple: uno es realizado y presentado por la División de Asuntos de Género (2011) y se presenta como Informe anual oficial del OIG, en tanto el otro (2010) es presentado por la Secretaría Ejecutiva del organismo regional, que lo supervisó (si bien se indica que la responsabilidad estuvo a cargo de la División de Asuntos de Género).

Sin embargo, no deja de llamar la atención que ambos utilizan la misma fuente de información (OIG), están destinados al mismo objetivo (informar para la toma de decisiones, principalmente de los gobiernos), fueron presentados con menos de un año de diferencia y, a pesar de ello, tienen distinto nivel de profundización y énfasis en el análisis, como también de extensión (102 páginas el producido para julio de 2010 y 42 el publicado en marzo de 2011).

Antes de reseñar las principales conclusiones y recomendaciones que hacen estos dos documentos, conviene explicar la estructura de clasificación de la información y los indicadores que utiliza la herramienta que usan ambos para su análisis, el OIG. Los indicadores, todos provenientes de fuentes oficiales y de estudios realizados por encargo del mismo OIG o en el contexto de sistema de la ONU/CEPAL, se refieren y organizan “en función de tres esferas de la autonomía” de las mujeres: a) la capacidad de decidir sobre su cuerpo y vida, b) las decisiones y actividades económicas y c) su participación y representación en la toma de decisiones políticas.

9 *Ibid.* P76

10 OIG/CEPAL (2011). *Op Cit.*

11 CEPAL. (2010) *Op Cit.*

El análisis producido en 2011 sigue la misma estructura del OIG antes indicada y mantiene permanentemente la categoría de “autonomía” para realizar su balance. Ofrece conclusiones para el ámbito de la autonomía femenina que examina, así como una reflexión sucinta a nivel general. No plantea recomendaciones ni propuestas. Las principales conclusiones de este documento son las siguientes:

- La constatación de que se han producido avances en las tres esferas de autonomía de las mujeres que se examinan.
- El poco conocimiento que se tiene acerca de las articulaciones virtuosas entre los tres niveles de autonomía de las mujeres y que ello forma parte de la agenda de investigación, producción de información y de las políticas de igualdad.
- La existencia de “paredes de cristal” (en alusión a la imagen de “techo de cristal”, como límite para el ascenso de las mujeres a niveles altos de decisión), que impiden el abordaje integral o transversal al que aluden las políticas de género.
- La contradicción que existe entre la forma en que ejecutan las políticas de género (según sectores y sobre todo desde el nivel nacional, aunque cubren parcialmente sólo ciertos territorios) y el enfoque y metodología que plantean las recomendaciones surgidas de los instrumentos internacionales en la materia (políticas integrales, transversales y descentralizadas).
- La estrecha relación que existe para efectos de la autonomía de las mujeres, entre los ámbitos público y privado, lo que evidencia la necesidad de avanzar en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, así como en la coordinación institucional e intersectorial (que se identifica como débil en la región).
- La necesidad de contextualizar los indicadores de cada dimensión de la autonomía de las mujeres, en “los procesos sociológicos, históricos y culturales” que la condicionan.
- Que “La participación laboral de las mujeres ha influido en el descenso de la fecundidad, lo que, a su vez, ha facilitado el acceso al mercado laboral.”
- “La misma educación es un factor de empoderamiento y de superación de la pobreza. Sin embargo, aún abundan las mujeres pobres e incluso las educadas siguen ganando menos que sus pares varones.”
- “El aumento de la participación política ha cambiado el paisaje democrático, pero quienes llegan a los niveles más altos de representación siguen enfrentando los techos o las paredes de cristal y las barreras culturales y financieras que les impiden ejercer su ciudadanía política con más independencia y recursos.”
- La relevancia que tiene para las mujeres la autonomía económica para poder disfrutar de “una vida saludable y libre de violencia”, a la vez que la constatación de la persistencia de comportamientos discriminatorios, lo que implica que dicha autonomía económica “va de la mano de cambios educativos y culturales”.

Por su parte, el estudio producido en 2010 aclara que utiliza también al OIG como fuente de información y que pone énfasis en la autonomía económica de las mujeres. El documento se estructura en cuatro capítulos. El cuarto capítulo se dedica a presentar conclusiones y propuestas, en tanto en los tres primeros capítulos examina: 1) el papel del Estado en relación a la economía del cuidado y en ese contexto aspectos relacionados con la dimensión de género, principalmente de las mujeres; 2) la situación de las mujeres de la región, para lo cual utiliza el concepto de autonomía y sus tres dimensiones (las mismas de OIG) y 3) la situación de las mujeres de la región en relación al mundo laboral remunerado, que es el ámbito en el que más abunda en información estadística y análisis.

Ese tercer capítulo dedicado al análisis de la participación y relación de las mujeres con la esfera económica, profundiza en diversos campos: a) la segmentación del empleo que tienen, b) el mercado del trabajo asalariado, tanto de índole comercial como doméstico; c) particularidades de su inserción en el mundo laboral como trabajadoras independientes, sea como empleadoras o bajo la modalidad de cuenta propia, los activos que maneja y el acceso a servicios financieros; d) los retos que enfrentan las mujeres con respecto a los servicios de cuidado, f) las luces y sombras del sistema de protección social para las mujeres en condiciones de pobreza y e) el papel que ellas juegan en los esfuerzos por superar la pobreza de los hogares bajo ese nivel.

Las principales conclusiones de este balance son las siguientes¹²:

- “el factor clave para acabar con la desigualdad primera entre hombres y mujeres radica en cambiar las bases sociales, políticas, culturales y, en este caso, económicas que sostienen la división sexual del trabajo.
- Queda claro que el trabajo abarca mucho más que las tareas que se realizan por un salario o una remuneración en el mercado, por eso se apela a la necesidad de superar el silencio estratégico sobre el trabajo no remunerado, injustamente cargado sobre los hombros de las mujeres, sin que estas reciban reconocimiento ni compensación. De este modo, el tiempo adquiere el valor de un recurso estratégico para las personas, sin cuya redistribución será imposible la igualdad en el trabajo remunerado como principal fuente de ingresos de las personas y las familias.”

En cuanto a las propuestas, el balance presentado por CEPAL en 2010 arroja las siguientes:

- “Reformar, mediante las políticas públicas, los vínculos entre las instituciones fundamentales de la sociedad: el Estado, la familia y el mercado. Estas deben articularse sobre un nuevo pacto social de redistribución del trabajo total entre hombres y mujeres, a fin de facilitar el acceso de estas al mercado laboral en el marco internacional de los derechos humanos.

12 *Ibid.* P69

- (...) generar un pacto fiscal que permita dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir los recursos y desempeñar un papel más activo en la promoción de la igualdad. Tanto desde el punto de vista del gasto social como de la recaudación de recursos para solventarlo, y especialmente de la estructura tributaria, hay márgenes significativos para avanzar y fortalecer el rol redistributivo del Estado. En esta redistribución deben tenerse en cuenta las necesidades diferenciadas de la población y deben asignarse recursos financieros y técnicos para que la igualdad pase a ser el núcleo central de las políticas públicas. Se requiere de un pacto fiscal redistributivo para proveer a las ciudadanas y los ciudadanos de una seguridad social universal.
- Tomar todas las medidas necesarias desde el Estado, ya sean legislativas, institucionales, educativas, de salud, fiscales o de participación de las mujeres en la toma de decisiones con la finalidad de eliminar los sesgos de género en el mercado laboral y superar la brecha salarial, la segmentación y la discriminación.
- Garantizar los derechos de las mujeres en el mercado laboral y las familias, de manera que cuenten con todas las condiciones necesarias para conquistar la autonomía económica, física y en todas las esferas de la toma de decisiones.
- Una institucionalidad sólida y con capacidad normativa.”

Finalmente, dada su vinculación, se presenta a continuación las principales recomendaciones surgidas de la más reciente Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2010), surgidas en el contexto del estudio sobre “¿Qué Estado para qué igualdad?” que dicho órgano solicitó a CEPAL preparar¹³:

- “Avanzar en una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral, desarrollar las medidas de política social y económica necesarias para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado, y fortalecer el derecho al cuidado para todas las personas.
- (...) fortalecer la ciudadanía de las mujeres, y promover y reforzar políticas que garanticen los derechos humanos de las mujeres en su diversidad.
- (...) adoptar medidas de igualdad de género, raza y etnia para asegurar la redistribución equitativa de la riqueza.
- (...) ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones de nivel regional, nacional y subnacional mediante la adopción, por parte de los Estados, de las medidas necesarias para asegurar la paridad de género, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe, con una perspectiva étnico-racial.
- (...) a los gobiernos a enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres y a adoptar medidas preventivas, punitivas, de protección y atención que contribuyan a su erradicación en los espacios públicos y privados, prestando especial atención a las mujeres afrodescendientes, indígenas, lesbianas, transgénero, del campo, de la selva, migrantes y de las zonas de frontera.
- (...) promover políticas dirigidas al cambio de los patrones socioculturales que reproducen la violencia y la discriminación hacia las mujeres.

- (...) facilitar el acceso de las mujeres a las nuevas tecnologías y promover medios de comunicación igualitarios, democráticos y no discriminatorios, así como medidas de políticas orientadas a facilitar el acceso de las mujeres de todas las edades a las comunicaciones y a las nuevas tecnologías de la información, como la educación y la capacitación en el uso de tales tecnologías para la creación de redes, la promoción y el intercambio de información, las actividades educativas, y el empleo especializado en las actividades económicas.
- (...) promover la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, de manera de garantizar las condiciones y los recursos para la protección y el ejercicio de estos derechos en todas las etapas de su ciclo de vida y en los diversos grupos poblacionales, sin ningún tipo de discriminación, basándose en el enfoque integral promovido en el Programa de Acción de la Conferencia sobre la Población y el Desarrollo y el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, lo que implica garantizar la realización del aborto en condiciones seguras en los casos autorizados por la ley, revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que se hayan sometido a este procedimiento, fortalecer los planes y programas que promuevan la maternidad saludable y reducir los embarazos en la adolescencia.”

1.3. Parentesco y pertinencia para este ensayo de los balances y propuestas de CEPAL y PNUD-OEA-FCE

Sin duda, los tres balances han sido de gran utilidad para realizar esta reflexión sobre las dimensiones de género en la necesaria modernización de los Estados latinoamericanos, en pro de un mayor y mejor desarrollo para generar bienestar y equidad entre sus habitantes. Sin embargo, el esfuerzo por extraer de ellos elementos que facilitarían exponer aquí el vínculo entre género y sus respectivos objetos de análisis ha debido ser mayor en unos casos que en otros, y ello por diversas razones.

También ha sucedido que la utilidad de esos balances para efectos de este ensayo ha sido diferente: en unos casos, la relevancia ha consistido en la profundidad del análisis que ofrecen; en otros, por la abundancia, riqueza y presentación de la información estadística; y en otros casos, por las relaciones que sus análisis han establecido en relación con el tema que nos ocupa.

Estas observaciones adquieren importancia a partir de las reflexiones que a continuación se hacen sobre las dimensiones de género en la construcción de ciudadanía en la región, pues sustentan una preocupación fundamental en la realización de análisis y la generación de propuestas en materia de modernización estatal, calidad de la ciudadanía y calidad de la democracia: la tendencia que existe de no vincular, de manera rigurosa y pertinente, género con esas temáticas.

En cuanto a la profundidad y rigor de los tres balances regionales examinados, se debe indicar que dos de ellos responden a esas cualidades (“Nuestra Democracia”

y “¿Qué Estado para qué igualdad?”), en tanto otro (“El salto de la autonomía...”) se caracteriza por su brevedad y falta de profundización del análisis, manteniéndose más bien en un nivel descriptivo e informativo a través de cuadros, gráficos y tablas.

Visto desde el objetivo de este ensayo (reflexionar sobre la relación entre el concepto de equidad de género y el de modernización estatal), sin duda ofrece mayores elementos para el análisis que nos ocupa el balance que hace CEPAL sobre el binomio Estado-igualdad (de género), tanto porque examina y profundiza en un aspecto clave para el objetivo de equidad de género y para el de modernizar los Estados de la región, como porque mantiene el rigor analítico y conceptual del binomio que trata.

En el caso del balance de OEA-PNUD-FCE sobre “Nuestra Democracia” lo que se valora es sobre todo la calidad del análisis que hace de una serie de aspectos relevantes de su objeto de estudio; aunque resulta débil en cuanto al vínculo conceptual y metodológico que realiza entre ese objeto de estudio y la dimensión de género de la construcción y calidad de la ciudadanía.

Ello implica que, a diferencia del que analiza el binomio Estado-igualdad (de género), no ha sido posible extraer de este balance regional conclusiones y recomendaciones con consideraciones de género, excepto para el único aspecto sobre el que sí establece ese vínculo conceptual y analítico: sólo ha tomado en consideración para su análisis las diferencias de género entre mujeres y hombres de la región en cuanto a su acceso a cargos públicos, que es tan sólo un aspecto de la ciudadanía (específicamente de la ciudadanía política). Así, ha dejado de lado consideraciones de género que podrían contribuir a identificar acciones más efectivas para fortalecer las capacidades sustantivas de quienes habitan en la región, que contribuyan a la modernización de los Estados y al desarrollo de nuestros pueblos.

La debilidad señalada –siempre para efectos de este ensayo– en el caso del balance sobre las democracias de la región en cuanto a que no vincula, conceptual y metodológicamente (de manera rigurosa y permanente), su objeto de estudio con la dimensión de género del mismo, debe hacerse con respecto al balance ofrecido por CEPAL/OIG sobre el estado de la autonomía de las mujeres. En este caso, aparte de que profundiza poco en el análisis de los datos que ofrece, el mismo carece de un esfuerzo por vincular su objeto de estudio –el grado de avance en la autonomía de las mujeres, como signo de igualdad (de género)– con las capacidades estatales y la democracia en la región.

Otra particularidad que tiene el Informe 2011 producido por CEPAL/OIG para este trabajo es que el balance tiene el acento puesto en un aspecto de la ciudadanía de las mujeres, el referido a la autonomía alcanzada en términos físicos, económicos y en cuanto a su participación en la toma de decisiones públicas. Es decir, como se verá más adelante cuando se comente sobre las dimensiones de las capacidades ciudadanas para ejercer dicha ciudadanía, ello implica que ese balance regional relativiza la importancia de otros aspectos importantes para la construcción de ciudadanía y

aumentar la calidad de la democracia, como son, por ejemplo, los referidos a la situación educativa, la violencia social, las condiciones de pobreza y la desigualdad social.

Además sucede que el Informe que surge de CEPAL/OIG insiste en mirar los problemas de la inequidad de género como un asunto que debe ser tratado y analizado sobre todo por la población femenina: *“Del análisis de los cambios ocurridos en cada esfera de la autonomía (económica, en la toma de decisiones y física), se desprende que las políticas públicas son construcciones materiales y simbólicas. Los cambios muestran desfases entre las autonomías y se observa que estas no surgen en forma sincrónica, ya que no dependen solo de la fuerza del movimiento social de mujeres. No obstante, si este movimiento no es capaz de instalar una agenda política, el proceso será más lento y fragmentado”*¹⁴.

Como se verá más adelante, se trata ésta de otra debilidad que debe ser superada para efectos de analizar la realidad social y reflexionar sobre la calidad de la ciudadanía, la calidad de la democracia y el papel del Estado, pues en todos esos ámbitos la dimensión de género es consustancial; siempre que se recuerde y mantenga el rigor al hacerlo, de que “género” no es igual a “mujer”: mujeres y hombres tenemos condiciones de género, por lo que el problema de desigualdad e inequidad nos implica a ambos.

Estos sesgos en el estudio de CEPAL/OIG hacen que, para efectos de este ensayo, se valore ese documento sobre todo por la importante información estadística, seriada y actualizada que ofrece.

A pesar de que, como se ha indicado, el balance realizado por CEPAL sobre Estado-igualdad (de género) es, entre los tres estudios regionales examinados, el que ha resultado, directa y conceptualmente, más útil para efectos de este ensayo, es necesario indicar que también presenta limitaciones, en términos de uso pues su énfasis está dirigido a “responder a los drásticos cuestionamientos que se plantean, desde la perspectiva de la igualdad de género, sobre el papel y las modalidades de actuación del Estado, debido tanto a la persistencia de las estructuras de desigualdad en América Latina y el Caribe como a los propios avances en los procesos de igualdad”¹⁵.

Es decir, es un balance que trata de brindar respuestas a quienes se preocupan del papel del Estado en función del objetivo de lograr la igualdad y equidad de género; con lo cual, quizás, no logre generar el mismo interés entre quienes se ocupan de mejorar las capacidades del Estado para promover el desarrollo, pues la vía de entrada al análisis y descripción de los problemas se hace desde y con un lenguaje que no les es común.

Por otra parte, aunque el balance de CEPAL advierte que “Al examinar los antecedentes para responder a esta pregunta, se deben sumar además los cambios demográficos, los cambios en la composición y dinámica de las familias, los avances democráticos,

14 *Ibid.* P5

15 *Ibid.* P18

los cambios científicos y tecnológicos y la globalización en todas sus dimensiones”¹⁶, lo cierto es que se concentra en el tema del cuidado, para lo cual trata el tema de la tipología de las familias y da cuenta de los cambios demográficos.

Con estas observaciones y precisiones, lo que se quiere indicar es que las deliberaciones sobre la necesaria modernización de los Estados de nuestra región, para que promuevan el desarrollo en contextos democráticos, deberían partir de un análisis más integral y consistente sobre las capacidades para ejercer la ciudadanía que tienen mujeres y hombres en la región, especialmente las referidas a la construcción de ciudadanía sustantiva y sobre las dinámicas que se generan a partir de esos ejercicios. De esa forma, podría comprenderse mejor, a nivel político y también social, la importancia de desarrollar políticas públicas para la equidad de género en nuestros países, que incluyan la incorporación estratégica de criterios de equidad de género en las políticas sectoriales que se identifican como prioritarias para mejorar la calidad de la democracia y la efectividad de las acciones estatales (como plantea el balance de OEA-PNUD-FCE).

Pues, como subraya el balance sobre “Nuestra Democracia”, “los gobiernos no sólo deben ser constituidos democráticamente (legitimidad de origen); además, deben gobernar democráticamente (legitimidad de ejercicio)”¹⁷. Es decir, la legitimidad del ejercicio del poder en la región tiene también relación con los fines y resultados que se producen, así como con los problemas que no atiende, esto es, con la forma de hacer políticas públicas.

Esta visión amplia sobre la legitimidad de ejercicio del poder destaca la importancia de, entre otros, los déficit identificados y denunciados en cuanto a pluralismo y transparencia en las instituciones estatales o la forma de hacer políticas públicas. Sin duda, dicho estudio podría haber enriquecido ese aserto si hubiera conectado el análisis con la dimensión de género de esos déficit y, como se tratará de explicar más adelante y formará parte de las conclusiones de este trabajo, se comprendiera que, en el tanto el ejercicio del poder genere y promueva la igualdad de género, esos resultados contribuirán a legitimarlo, conformándose una suerte de círculo virtuoso.

Todos estos aspectos son, sin duda, relevantes para una visión con criterios de equidad de género de las áreas a considerar para “repensar el futuro de Iberoamérica en términos de un Estado eficiente, eficaz y efectivo, donde las fuerzas del mercado y del Estado se fusionan en el interés de crear una institucionalidad para y por la ciudadanía”; para “ahondar en el proceso de dotarla de calidad (a la democracia), profundizándola de manera uniforme y traduciéndola en un mundo de oportunidades reales para el conjunto social, sin distinciones de naturaleza ninguna” (presentación de la XXI Cumbre Iberoamericana).

16 CEPAL (2010) *Op Cit.* P18

17 OEA-PNUD-FCE. (2011) *Op Cit.* P76

Por tanto, nos encontramos ante el reto de plantear, a partir de los datos, análisis y propuestas que ofrecen estos dos balances regionales, una reflexión sobre cómo interviene la situación y condición de género de las mujeres en el marco de los problemas de la democracia.

2. Otra mirada sobre equidad de género y ciudadanía en Latinoamérica

Tal como afirmábamos en una publicación anterior¹⁸, si bien para establecer el grado de desarrollo latinoamericano es relevante examinar la situación de gobernabilidad, es decir, las articulaciones del ejercicio del poder que permiten el desarrollo de los países, en el contexto de los problemas fundamentales en los sistemas políticos, adquiere especial importancia la calidad de la ciudadanía y aplicar criterios de género en ese análisis.

Efectivamente, el análisis de la calidad de la ciudadanía con perspectiva de género, facilita la comprensión sobre las diferencias que existen entre mujeres y hombres en cuanto a sus capacidades para ejercer la ciudadanía de manera sustantiva.

2.1. Consideraciones conceptuales

Como se sabe, el concepto de ciudadanía refiere al ejercicio de los derechos por parte de las personas y tiene como punto de partida la igualdad política de las y los ciudadanos. Es, como indicaba el clásico Marshall¹⁹, el máximo estatus que una comunidad política determinada otorga a algunos de sus habitantes.

Tal como indica el estudio de OEA-PNUD-FCE, “Describir el estado de la ciudadanía nos permite ingresar al tema de la calidad de nuestras democracias. (...) A mayor creación de ciudadanía, mayor calidad democrática e inversamente. A su vez, menor la calidad de la democracia, menor su legitimidad, con la secuela previsible de pérdida de sostenibilidad”²⁰. La conclusión que hace el mencionado estudio a partir de estas afirmaciones son fundamentales para el presente análisis de género sobre la necesaria modernización del Estado: “Es en las carencias de ciudadanía y en sus razones, donde debemos encontrar los grandes temas de la agenda democrática regional”²¹.

Ciertamente nos encontramos en una coyuntura en la que ya se ha superado la errónea creencia que privó en buena parte del siglo pasado, sobre todo en los países en condiciones de pobreza, de que era posible desligar el desarrollo socioeconómico del desarrollo sociopolítico y la democracia, priorizando el primero. Hoy es un aserto

18 García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). “Género y ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte”, en: Meentzen, A. y Gomáriz, E. (Comp.). *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad (FHB-GESO), San Salvador

19 Marshall (1950) *Op Cit*

20 OEA-PNUD-FCE. (2011) *Op Cit*. p62

21 *Ibid*. p62

que no es posible separar ambos tipos de desarrollos, pues son la cara de una misma moneda: el desarrollo humano (algo que queda muy claro en el estudio sobre “Nuestra Democracia”). Y, sin embargo, no es menos cierta la encrucijada en que se produce este consenso sobre las dimensiones del desarrollo y su relación con la construcción de las democracias, pues tiene lugar en el contexto de la crisis de época que vive la región y el mundo, una de cuyas expresiones es la crisis de la política (o del sistema político²²).

Es decir, nos encontramos ante una modificación paradigmática que plantea que para superar la crisis del sistema político se debe fortalecer la democracia ciudadana, entendida como aquella que busca sanear y fortalecer los mecanismos de representación (democracia electoral) y articularlos de manera sinérgica con la participación. Se entiende que la democracia ciudadana es indispensable tanto para resolver la crisis de la política como para hacer sostenible el desarrollo humano.

Pero al elegir esta opción, tal como explica Gomáriz²³, se debe reconocer que la calidad de la democracia se basa tanto en el aumento de la calidad de las instituciones y su funcionamiento, como, sobre todo, en la calidad de la ciudadanía. Y sucede que durante algún tiempo se ha quedado rezagada en la agenda para superar la crisis y fortalecer la democracia ciudadana un elemento fundamental: la construcción de ciudadanía.

Tomando como punto de partida el reconocimiento de esa lógica propia del concepto de ciudadanía (ejercicio de los derechos), para hacer un análisis como el presente es necesario y útil distinguir entre *dimensiones* y *calidades* de la ciudadanía.

Decíamos en un análisis anterior²⁴, que existen tres dimensiones principales de referencia y ejercicio de la ciudadanía: hay una dimensión **formal** de la ciudadanía, referida a la población que reside en un Estado de Derecho, que le atribuye derechos y deberes; una dimensión **sustantiva** de la ciudadanía, que es el estadio cuando las personas se apropian de los derechos formales para discernir, decidir y elegir soluciones colectivas; y una dimensión **activa** de la ciudadanía, referida a las personas que deciden organizarse y/o participar directamente en los asuntos públicos. También se señalaba que existe una relación directa entre calidad de la ciudadanía y calidad de la democracia; y que hoy se comprende que la calidad de la democracia depende no sólo de la calidad de las instituciones, sino también de la calidad de la ciudadanía y de la articulación de ambas.

22 Adoptando la acepción integral del concepto sistema político, tal como lo utiliza Enrique Gomáriz “(...) sistema compuesto por “las instituciones públicas y políticas, cuya ordenación queda establecida a partir del texto constitucional” (acepción restringida, referida principalmente a lo que se entiende también por régimen político), así como “la opinión pública, la cultura política, el desarrollo de la ciudadanía; es decir, todo lo que se relaciona con gobernantes y gobernados”. En: Gomáriz, Enrique (2010). “Las políticas públicas y el sistema político”, en *Política Pública Hoy*, no. 11, año 1. Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. Disponible en: http://api.ning.com/files/QQ3peWVV9xTnrEOaw6QK5r4F62T-MYV21-jJbRpx8AAnC5XQeRupm-sdM0ZjhztYq12253il93tHP4rs*Hwj7LmE31dqFYNP/BoletinPolitica-PublicaHoyN11.pdf

23 Gomáriz, Enrique (2001). *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI*. Documentos de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert. San José

24 García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). *Op Cit*.

Conviene considerar que las tres dimensiones del ejercicio de la ciudadanía no están radicalmente separadas, así como que una buena calidad de ciudadanía sustantiva y ciudadanía activa suele traducirse en la ampliación de los derechos ciudadanos, es decir, de la ciudadanía formal. Algo que a su vez facilita el aumento de calidad de las otras dos, pudiéndose producir un círculo virtuoso. También es pertinente señalar que durante los últimos decenios del siglo pasado, fue frecuente la confusión entre estas tres dimensiones de ejercicio de la ciudadanía, principalmente entre la sustantiva y la activa. Hoy, todo indica que, afortunadamente, se ha superado esa errónea idea que estuvo presente en Latinoamérica, de que se construía ciudadanía sólo o fundamentalmente a partir del aumento de la ciudadanía activa, tomándose como referencia el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, debe reconocerse que “la ciudadanía sustantiva tiene como su escenario más frecuente el referido a la representación y que para que una representación democrática funcione bien, debe existir ciudadanía sustantiva de calidad. Si no es así, se trataría de una democracia delegativa, es decir, aquella en la que el o la ciudadana formal no se apropia de sus derechos y obligaciones, sino que delega en el gobierno el conjunto de la solución de sus problemas. La ciudadanía sustantiva no delega en ese sentido, sino que, sobre la base de la confianza respecto de sus conciudadanos, acepta que otros le representen y por ello los elige soberana y democráticamente (y está dispuesta a retirarle la confianza si no actúa de acuerdo a lo que se supone ha sido motivo de su elección). (...) Existe creciente consenso acerca de que la debilidad crucial de América Latina no ha sido, en las últimas décadas, un déficit de grupos organizados de ciudadanos participando de forma sostenida y directa. (...) La cuestión es que ese asociativismo en América Latina no se asienta sobre una amplia ciudadanía sustantiva, entre otras razones porque la ciudadanía activa, social o política, se ha preocupado muy poco de fortalecerla.”²⁵

Es decir, existe una correlación entre la debilidad de la ciudadanía sustantiva y la crisis de la democracia en nuestra región, pudiéndose concluir que sólo a través del aumento de esa dimensión de la ciudadanía, de forma articulada con el desarrollo de la ciudadanía activa, será posible contribuir a la construcción de una base estable para la consolidación de la democracia en nuestra región.

Puede comprenderse ahora mejor la razón de esta propuesta de realizar otra mirada sobre la relación entre género y ciudadanía. Las “carencias de ciudadanía” que identifica el estudio sobre “Nuestra Democracia” se refieren sobre todo a déficit en cuanto al ejercicio de la ciudadanía sustantiva y a este respecto existen diferencias importantes entre mujeres y hombres en la región.

2.2. Capacidades para ejercer la ciudadanía y ejercicio de la misma

A partir del aserto de la relevancia de la construcción de ciudadanía sustantiva para el mejoramiento de la calidad de las democracias latinoamericanas y del hecho de que

²⁵ Gomáriz, Enrique. (2001) *Op Cit.*

la mayoría de los habitantes de la región cuentan con ciudadanía formal, conviene conocer la diversidad de situaciones y tipos de habitantes que se pueden identificar en la realidad latinoamericana actual en relación con las capacidades que tienen para ejercer su ciudadanía, así como las particularidades de género a ese respecto. Un balance al respecto²⁶ indica que en la región conviven los siguientes tres tipos de universos:

- a) personas con bajo nivel de capacidades y débil ejercicio de su ciudadanía,
- b) personas con suficientes capacidades, pero que apenas ejercen su ciudadanía en el ámbito público y
- c) personas que ejercen sus capacidades desde el ámbito privado hasta el público y político.

Ese mismo análisis determinó las principales diferencias entre mujeres y hombres de la región con respecto a sus capacidades ciudadanas:

- Respecto de la ciudadanía formal, las diferencias entre mujeres y hombres se han reducido a su mínima expresión en los últimos 50-60 años.
- En cuanto a la ciudadanía sustantiva, la situación es claramente diferente.
- Existen cambios notables en las capacidades simbólicas de las mujeres, al mismo tiempo que espacios específicos en donde esos cambios presentan un ritmo radicalmente menor.

Por lo tanto, en el análisis de la ciudadanía y la democracia en la región es necesario considerar esta dinámica cambiante. Y en ese contexto, es recomendable contar con información e imagen actualizadas sobre la condición de género de las mujeres latinoamericanas, evitando mantener el diagnóstico de mediados del siglo pasado y, sobre todo, partir de análisis parciales o sesgados. Sólo así es posible reconocer con propiedad el lugar donde se sitúan hoy las mujeres (y hombres) latinoamericanas para el ejercicio de su ciudadanía.

Una apretada síntesis de lo que muestra la información estadística y no estadística sobre el perfil actual de las mujeres latinoamericanas evidencia cambios fundamentales en los últimos cuarenta años. El perfil de las latinoamericanas de fines de los años sesenta se basaba en una alta fecundidad promedio, una mediana esperanza de vida (sólo algo mayor que la de los varones), una clara brecha escolar respecto de los hombres, un bajo registro laboral, ausencias culturales de género y una legislación altamente discriminatoria. A fines del primer decenio de este siglo, el perfil de las mujeres en Latinoamérica se basa en una baja/mediana tasa de fecundidad promedio (por debajo de 3 hijos por mujer), un aumento apreciable de la esperanza de vida (duplicando su ventaja frente a los varones), una escolaridad igual o superior a la de los hombres, un creciente registro de participación laboral (en torno al 40% de la Población Económicamente Activa), presencia de referencias culturales e incluso de políticas públicas a favor de la equidad de género y una legislación que ha eliminado claramente sus aspectos más discriminatorios.

²⁶ García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). *Op Cit*

Esta imagen actualizada del perfil promedio de las mujeres de la región coincide con el reciente balance que ha hecho ONU-Mujeres²⁷, el cual indica que la situación y condición de género de éstas es hoy claramente distinta a la de hace varios decenios, destacando “algunos de los grandes avances detectados recientemente contra la discriminación de las mujeres en Latinoamérica, particularmente en el campo político y en la lucha contra la violencia de género.”

Tomar en cuenta el cambio del perfil sociodemográfico y de las condiciones de género de las mujeres latinoamericanas es imprescindible para captar el notable incremento de sus capacidades simbólicas en cuanto a la ciudadanía sustantiva. Y ello es fundamental para reflexionar sobre las causas por las que el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres encuentra todavía dificultades y resistencias importantes en la región.

3. Equidad de género y ejercicio del poder en Latinoamérica

En ese contexto, es necesario advertir que no se debe confundir ausencia o débiles capacidades de las mujeres para ejercer su ciudadanía, con las dificultades del ejercicio práctico de las mismas. Esto quiere decir que, habiéndose producido un salto considerable en los indicadores educativos y socioprofesionales de las mujeres latinoamericanas en los últimos 40-50 años, ese crecimiento no ha sido de igual proporción en el ámbito de la participación política.

Efectivamente, la información sistemáticamente registrada desde hace un par de decenios en la región²⁸, evidencia que en esta región continúa existiendo una subrepresentación femenina en los cargos de decisión pública, tanto en cargos de elección popular como en los que son por designación. Pero también permite constatar, tal como lo ha expresado recientemente ONU-Mujeres²⁹, que “Latinoamérica puede felicitarse por el peso que la mujer ha logrado en el ámbito político en numerosos países de la región”, destacándose la elección por primera vez de mujeres Presidentas de Gobierno desde los años noventa del siglo pasado en varios países (Nicaragua,

27 ONU-Mujeres (2011). *ONU destaca avances en igualdad de género en Latinoamérica pero pide más compromiso*. Disponible en: <http://www.noticiassin.com/2011/07/onu-destaca-avances-en-igualdad-genero-en-latinoamerica-pero-pide-mas-compromiso/>

28 Los esfuerzos por recopilar, sistematizar y ofrecer información cuantitativa y cualitativa, con indicadores homologables, clasificada según áreas temáticas para el avance en la equidad de género y que facilitarían el análisis en el tiempo, tienen su origen en la región latinoamericana en los estudios sobre la condición de las mujeres realizados en Centroamérica a fines de los años ochenta por el consorcio conformado por FLACSO, CSUCA y la Universidad para la Paz, en el marco del proceso de pacificación alcanzado en esa coyuntura. Esta iniciativa y metodología fue luego trasladada al nivel regional por FLACSO, para realizar un balance sobre la situación de género de las mujeres latinoamericanas en el contexto de la IV Conferencia sobre la Mujer de la ONU. Desde fines del decenio de los noventa del siglo pasado, varios organismos regionales y mundiales también fueron ajustando sus sistemas de registro de información estadística, para incorporar de manera permanente información desagregada por sexo de los principales indicadores oficiales producidos en los países y que se utilizan para monitorear su desarrollo. Tal fue el caso de CEPAL, varias agencias de la ONU y algunas entidades dedicadas a la investigación y el desarrollo sobre diversas temáticas. Más recientemente, el principal esfuerzo a este respecto para la región latinoamericana se concreta a través de la constitución, en 2007, del Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) por mandato de la “Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe”, órgano de la ONU; cuya secretaría, definió ese mismo órgano, está a cargo de CEPAL a través de su División de Asuntos de Género.

29 *Ibid.*

Panamá, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica), así como el rompimiento del “techo” del 30% de la proporción de mujeres entre los parlamentarios de algunos países, como se verá más adelante.

En la actualidad, cuatro de los 18 países latinoamericanos con democracias electorales tiene a una mujer como Presidenta, lo que significa que para el 22% de la ciudadanía de la región, hoy ya no es una excepción o una rareza elegir a una mujer para dirigir los destinos de sus países. El aumento de la proporción de mujeres en las fórmulas presidenciales es, efectivamente, cada vez más una constante en las papeletas que presentan los partidos políticos, lo que también significa que las mujeres son hoy más visibles entre quienes finalmente ganan las elecciones y ejercen la presidencia de las Repúblicas latinoamericanas.

La información disponible a través del OIG³⁰ indica que en los congresos y los concejos municipales, las mujeres latinoamericanas no superan todavía hoy, en promedio, el 22% de quienes son elegidos como representantes ante los parlamentos nacionales (19% a nivel mundial) y de los municipios. Como se ha indicado, ese promedio regional de representación femenina sólo es superado en 7 congresos nacionales, los de: Bolivia, Perú, México (28%-29%), Ecuador (32%) y desde hace varios años Argentina y Costa Rica (38%-39%), al igual que Cuba (donde las mujeres son el 43%).

A nivel de elección de concejales municipales, el promedio regional es superado por esos mismos países, a los que se les suma República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Chile. En este nivel de elección popular, los resultados electorales están evidenciando las dificultades para aplicar medidas como la cuota mínima o criterios de paridad en las nóminas que se presentan al electorado, pues se trata de puestos uninominales en los que -al igual que con las fórmulas presidenciales- la ciudadanía debe elegir sólo a una persona titular, aunque le acompañen otros como suplentes o vicealcaldes.

En cuanto a los puestos por designación, en la región, la participación femenina es más reducida en comparación con los cargos antes mencionados. De acuerdo al OIG/CEPAL³¹, el promedio regional se sitúa (fines de 2010) en 24% de mujeres en los gabinetes ministeriales, sucediendo que la proporción de ministras al inicio de un gobierno “no se ha mantenido constante en los períodos gubernamentales”. Es ésta una de las principales características de este ámbito de participación política, que no sólo dificulta el seguimiento, sino que también evidencia la debilidad de que no exista normativa que obligue a aplicar medidas similares de acción afirmativa o de paridad en las designaciones de los equipos ministeriales.

Sólo superan ese promedio regional de Ministras, Nicaragua (que en 2010 las mujeres representaban el 68% del gabinete), Costa Rica (46%), Ecuador y Bolivia (35% y 38%

30 OIG (2010). *Mujeres al poder*. Boletín No. 1 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Diciembre. Disponible en: www.eclac.cl

31 OIG/CEPAL (2011). *Op Cit*.

respectivamente), Perú (33%) y Chile (27%). Sin embargo, es necesario advertir que desde mediados del decenio pasado, la región evidenciaba una tendencia hacia el aumento de la presencia de mujeres en los gabinetes de los gobiernos, aunque ciertamente se trata de un crecimiento lento y se mantiene el sesgo a nombrar mujeres sobre todo en las carteras encargadas de áreas sociales. También hay que señalar que algunos de los países con más tiempo de haber aprobado normativa para aplicar medidas como la cuota mínima o criterios de paridad, están demostrando esa voluntad política también a la hora de la conformación de los equipos de gobierno.

Pero la debilidad de que no exista obligatoriedad para que el poder ejecutivo demuestre también criterios de equidad de género a la hora de conformar sus equipos de gobierno, hacen que gabinetes una vez paritarios (como el de Chile entre 2006-2010 o el actual de Nicaragua), no aseguren el mantenimiento de esa tendencia.

Colombia es el único país que ha normado para aplicar la medida de cuota mínima para las mujeres en cargos de dirección en la administración pública por designación (pero no hay norma de cuota mínima para puestos por elección popular). Por su parte, Costa Rica cuenta con jurisprudencia y recientes leyes que obligan a que órganos colegiados de dirección de entidades públicas (como los bancos estatales) y de organismos que agrupan a gremios y promueven el desarrollo local, por ejemplo, apliquen, al igual que para los puestos de elección popular, criterios de paridad de género. Todo indica que existe un amplio campo todavía por explorar en la región, para avanzar en la aplicación de criterios de equidad de género también en este tipo de espacios de toma de decisiones políticas.

El otro nivel de toma de decisiones públicas relevante para efectos de profundizar en la valoración, con criterios de género, de la forma de hacer política de los Estados latinoamericanos hasta el momento, refiere a la presencia de mujeres en el poder judicial. El principal indicador que se utiliza para efectos comparativos a este respecto, es la composición por sexo de los máximos tribunales de justicia, pues ya desde hace varios decenios se advierte que la proporción de mujeres es creciente y mayor en los niveles inferiores de las judicaturas (principalmente debido a la feminización de la profesión de abogados).

A este respecto, la información disponible indica³² que las mujeres son, “en promedio, el 19% del total de los cargos en el máximo tribunal de justicia de la región”, siendo que en “9 países tienen una representación que no supera el 15%, 11 países tienen una representación de entre el 15% y el 30%, y 14 países están cerca de alcanzar el tercio de los cargos en la máxima entidad del poder judicial”.

32 *Ibid.* p37

4. Principales causas que dificultan la participación y representación de las mujeres en espacios de toma de decisión pública

A partir de este cuadro sobre la participación femenina en estructuras de poder político en la región, es pertinente reflexionar sobre las causas de las dificultades que encuentran las mujeres para participar en esos espacios de decisión. Los análisis indican que esas causas refieren a dos aspectos fundamentalmente: por un lado, la evidente resistencia a compartir el poder público por parte de los hombres y, por el otro, la tensión en las mujeres mismas entre contar con suficientes capacidades para ejercer su ciudadanía de manera simbólica y su voluntad de así hacerlo (un derecho que suele olvidarse que tenemos todos, mujeres y hombres)³³.

Con respecto al primer tipo de dificultades, existe ya abundante literatura que describe la naturaleza históricamente patriarcal del poder social y político³⁴, y a partir de ahí los obstáculos e impedimentos que ese poder coloca a la participación de las mujeres. Pero, sea por esa razón o por decisiones autónomas de las mujeres, o por ambas y, tomando como un hecho que hoy la gran mayoría de las mujeres de la región –al igual que los hombres- posee ciudadanía formal, puede coincidir con la identificación³⁵ de tres principales subconjuntos de tipos de ciudadanas latinoamericanas:

- a) mujeres con débiles capacidades para el ejercicio de la ciudadanía y por tanto con graves dificultades para dicho ejercicio (en el que se cruza una serie de exclusiones, de etnia, socioeconómicas y específicas de género);
- b) mujeres con suficientes capacidades para el ejercicio de la ciudadanía, pero que no la ejercen en el ámbito público -especialmente en los espacios de toma de decisión- ;
- c) mujeres con suficientes capacidades –especialmente simbólicas- que ejercen su ciudadanía en el espacio social y están dispuestas a ejercerla también en el ámbito propiamente político (donde chocan con los obstáculos antes mencionados).

Conocer esta realidad dentro del conjunto de mujeres es relevante para el análisis de nuestras democracias y la generación de propuestas para modernizar los Estados latinoamericanos, pues facilita identificar líneas de acción que, lamentablemente, suelen dejarse de lado, sobre todo cuando los esfuerzos se concentran en promover la ciudadanía simbólica, olvidándose lo que en este documento se subraya: que lo fundamental para el desarrollo de nuestros pueblos es ampliar la construcción de ciudadanía sustantiva y que ello es especialmente importante en el caso de las mujeres.

33 Para ampliar sobre este tema y conocer referencias bibliográficas, consultar: García y Gomáriz, 2000 (pp. 62y 63).

34 Para mayor información a este respecto, ver: Gomáriz, Enrique (1992). "Los estudios de género y sus fuentes epistemológicas: Periodización y perspectivas". En: *Fin de Siglo. Género y Cambio Civilizatorio*, ISIS INTERNATIONAL/Ediciones de las Mujeres No. 17, Santiago.

35 García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). *Op Cit*

Tal como indica el balance sobre “Nuestra Democracia”³⁶, la construcción de la ciudadanía política de las mujeres en la región no ha estado acompañada de los correspondientes avances en las esferas civil y social. Su autonomía económica y física sigue estando condicionada por las relaciones sociales de género, por la discriminación en el mercado laboral y por inadecuada protección frente a la violencia física.

A ese respecto, el balance producido por CEPAL sobre “¿Qué Estado para qué igualdad?” concluye haciendo un llamado hacia la concreción en la región de un modelo de “Estado abierto, democrático, participativo e igualitario y una igualdad que se deriva del ejercicio pleno de los derechos, es decir, de la titularidad de los mismos. Se plantea un Estado donde la voz de las mujeres forme parte de los procesos de la toma de decisiones, lo que entraña justicia y el reconocimiento de las necesidades y capacidades de todas las personas, especialmente aquellas relacionadas con el cuidado. Solo bajo esas circunstancias será posible que su ingreso al mercado laboral no se produzca en condiciones de sobreexplotación y pobreza de tiempo. Este es el desafío que se presenta para las sociedades contemporáneas y es también el motivo por el cual los Estados, como expresión de la democracia, deben velar por la incorporación de la igualdad como eje del desarrollo”³⁷.

En ese contexto, es pertinente advertir que, tal como se explicará más adelante, la incorporación de las mujeres al espacio político y de toma de decisiones públicas es algo que debe interesarle al sistema político y a los partidos. Como dice una reconocida especialista en esta temática, Line Bareiro³⁸, se trata, quizás, “del proceso más amplio y transformador del poder político”, que ha afectado “conceptos básicos del liberalismo y del socialismo, como igualdad, no discriminación y democracia”.

Y sucede que los sistemas políticos de Latinoamérica no han estado ajenos a esa modernización que ha traído la incorporación de las mujeres a espacios de ejercicio del poder político. De hecho, hay que recordar que esta región ha sido pionera en el mundo en la adopción por ley de medidas y mecanismos de acción afirmativa para acelerar la incorporación de las mujeres en los espacios políticos, introduciendo en su legislación nacional, medidas de acción afirmativa (cuotas mínimas) en la normativa que regula las elecciones nacionales y locales como se mencionó anteriormente. Es bueno recordar que Argentina fue el primer país del mundo (1991) en introducir la medida de la cuota mínima (30%) en su sistema electoral y también es pertinente señalar que ese tipo de medidas fue adoptado por otros diez países de esta región en ese mismo decenio de los noventa del siglo pasado, aprobando normas de cuota mínima de entre el 20% y el 40%.

Como se verá más adelante, en el marco de reformas constitucionales y de los sistemas políticos y electorales que se han promovido en Latinoamérica desde fines

36 OEA-PNUD-FCE (2010). *Op Cit.*

37 CEPAL (2010) *Op Cit.* p972

38 Bareiro, Line (2009). *Hacia una participación política más equitativa e inclusiva en América Latina. Desarrollos recientes*. Ponencia. XXIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (29-31 julio). Protocolo de Tikal. San José.

del siglo pasado, la mayoría de los países de la región ha comprendido la importancia de incorporar este tipo de medidas afirmativas o incluso principios de paridad, no discriminación e igualdad de oportunidades en sus marcos normativos. Estas decisiones han formado parte de los procesos de modernización del sistema político y en particular del electoral.

5. Mecanismos y medidas de la democracia para incluir a las mujeres en el sistema político-electoral

El balance que se ha hecho sobre las capacidades que tienen hoy las mujeres de la región para ejercer su ciudadanía de forma sustantiva y simbólica, explica las razones por las que una prioridad en las agendas feministas y de varios organismos de cooperación consiste en presionar a los gobiernos y los tomadores de decisiones de los otros poderes de los Estados, por mecanismos efectivos, de carácter positivo, que favorezcan y garanticen el corto-mediano plazo, un incremento sustantivo de la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisión en el ámbito público y político.

Efectivamente, la presión por la aprobación del sistema de cuotas e incluso recientemente para incorporar el principio de paridad de género en el sistema político-electoral, tanto a nivel nacional y local, como partidario (también su aplicación en otros tipos de organizaciones, como sindicatos, cooperativas, etc.), proviene tanto del movimiento de mujeres y sectores del feminismo, como, especialmente, de mujeres pertenecientes a partidos políticos y en el ejercicio del poder público.

Esta lucha ya se ha concretado en 14 de los 18 países latinoamericanos con democracias electorales, adoptando diversas modalidades, principalmente a través de medidas de acción afirmativa como las cuotas mínimas de representación en procesos para elegir cargos públicos³⁹. Cuatro de esos 14 países han avanzado en la incorporación del principio de paridad de género como parte del sistema electoral.

Sin embargo, cuatro países de la región continúan resistiéndose a aceptar que un elemento consustancial de toda democracia moderna, es que ambas poblaciones que la conforman, mujeres y hombres, ejerzan tanto su derecho a elegir como a ser elegidos y estar representados, de manera equitativa, en los espacios de toma de decisión pública. Se trata de países en los que, a pesar de los esfuerzos realizados desde fines de los años noventa del siglo pasado, aún no se logra consenso político y ciudadano para adoptar medidas de acción afirmativa para acelerar la igualdad de facto en el ámbito de la toma de decisiones políticas, o bien principios de paridad. La situación general sobre este tema se presenta en el siguiente Cuadro:

³⁹ Sólo Colombia ha normado para establecer la cuota para cargos directivos de la administración pública, es decir, por designación, en tanto nueve países han establecido normas de cuota mínima para cargos de elección popular (y algunos en otros ámbitos) y cuatro han incorporado a sus sistemas electorales principios de paridad.

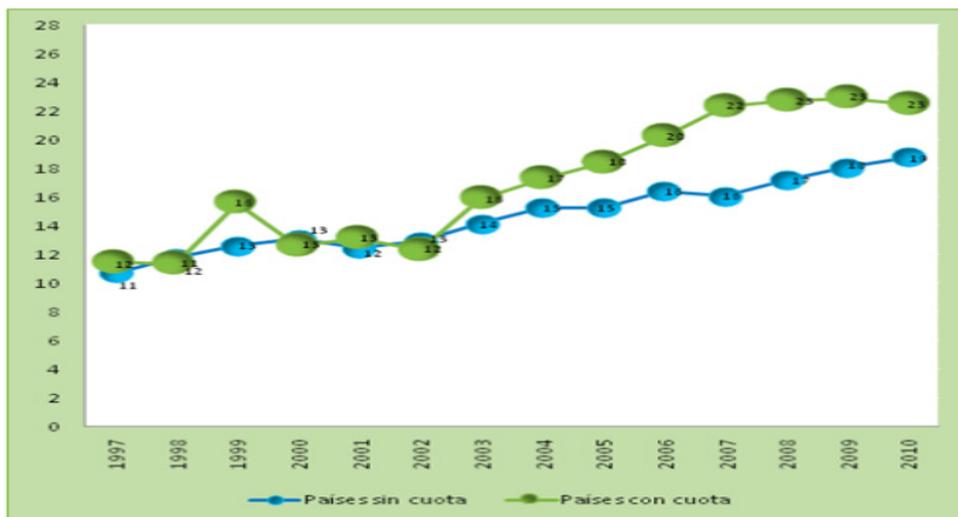
Países latinoamericanos según existencia de normativa para aumentar la representación femenina en cargos públicos (2011)

Países con normativa de cuota según tipo de cargos y porcentaje mínimo definido		Países con normas de paridad para puestos de elección popular	Países sin adoptar medidas para revertir exclusión de las mujeres
Para puestos de elección popular	Para cargos directivos administración pública por designación		
Paraguay (20) Panamá (30) Brasil (30) Honduras (30) Perú (30) Argentina (30) República Dominicana (33) México (40) Uruguay (no explícito)	Colombia (30)	Bolivia Ecuador Costa Rica Venezuela	Guatemala El Salvador Nicaragua Chile
9	1	4	4

Fuente: Elaboración propia a partir de información en: <http://www.eclac.cl/oig/adecisiones/>

El siguiente gráfico muestra la efectividad que ha tenido la medida de la cuota mínima—y recientemente, la incorporación del principio de paridad en el sistema electoral— para aumentar en el corto plazo y de manera significativa, la representación femenina en los parlamentos nacionales desde fines del decenio de los noventa del siglo pasado.

Evolución de la representación femenina en los congresos latinoamericanos, según países con normas de cuotas o paridad (promedios anuales, 1997-2010)

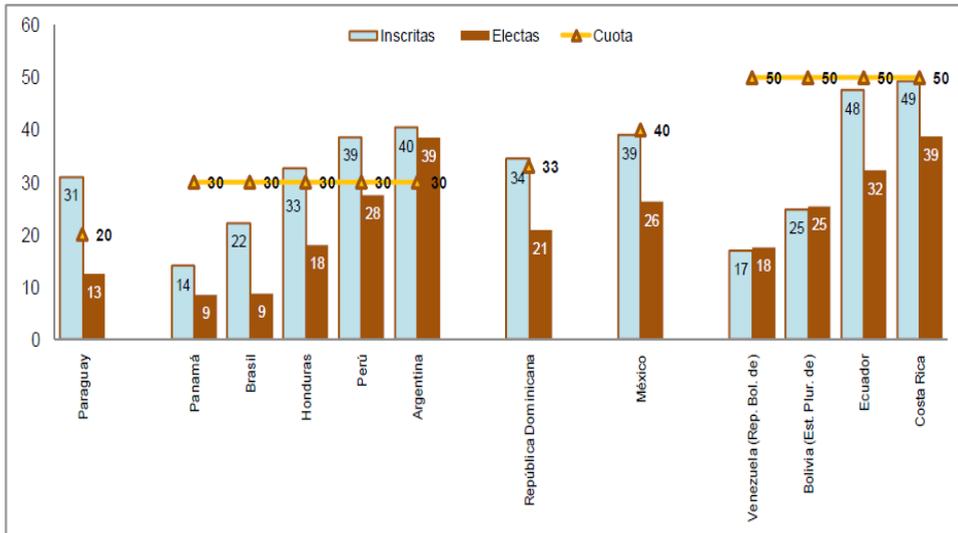


Fuente: CEPAL/División de Asuntos de Género (2010), sobre la base de: Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Ciertamente, la presencia femenina sigue siendo inferior a los porcentajes de cuota mínima establecidos en las normativas, tanto por incumplimiento de esas leyes electorales, como, en algunos casos, por la compatibilidad dificultosa que enfrentan estas medidas en ciertos sistemas electorales, así como por el acceso inequitativo al financiamiento de las campañas y de los procesos electorales y prácticas internas de los partidos que limitan la efectividad de la medida.

El siguiente gráfico muestra el grado de cumplimiento de la normativa de cuotas y paridad en doce de los catorce países que han aprobado este tipo de medidas (falta Uruguay, que la implementará en 2014), tanto en cuanto a la conformación de las nóminas electorales, como en el resultado final de quienes han sido elegidos/as.

Nivel de cumplimiento de las medidas de cuota mínima y de principios de paridad en países latinoamericanos con este tipo de normativa



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe, sobre la base de datos de la Unión Interparlamentaria; para los datos de las candidatas, Cecilia Schneider y otros, "Estado de los sistemas de información estadística de los organismos electorales latinoamericanos desde una mirada de género. Informe final", ONU-Mujeres, inédito, 2011.

^a Trece países han tipificado la cuota o la paridad para cargos de elección popular en América Latina y el Caribe. A la fecha, 12 países la han implementado y el Uruguay la implementará en 2014. Colombia, que no aparece en el gráfico, cuenta con una cuota del 30% para el acceso a cargos directivos de la administración pública.

A pesar de la brecha entre cuota establecida como mínima y resultados finales, es necesario subrayar que la adopción de este tipo de normativa ha roto el comportamiento zigzagueante de la participación femenina que se venía presentando en la región, al menos en puestos de elección para los congresos nacionales y de gobiernos locales. De tal forma que hoy sólo se están produciendo reversiones considerables en la participación de mujeres en el poder legislativo de países sin normativa de cuota o paridad (como sucede en el caso de Colombia, que en 2006 tenía un 12% de mujeres en el congreso y en 2010 ha disminuido a 8%).

Tal como indica Drude Dahlerup⁴⁰, una de las principales teóricas que fundamentó en la ONU la validez de las medidas de acción afirmativa como las cuotas mínimas para la elección de puestos públicos, para asegurar que las mujeres constituyan al menos una “minoría decisiva” o “masa crítica”: *“Las cuotas de género no resuelven todos los problemas de las mujeres en la política. Sin embargo, creadas correctamente e implementadas apropiadamente, las cuotas pueden resultar en avances históricos en términos de representación por parte de las mujeres”*.

Por todo lo anterior, en el contexto del análisis de la calidad de la ciudadanía y de nuestras democracias, es pertinente insistir en que los países de la región deben continuar incorporando criterios de equidad de género en sus sistemas electorales y de partidos políticos, velando por su adecuada reglamentación, para que se obtengan resultados efectivos. Asimismo, es fundamental que, incluso en los países que ya se cuenta con este tipo de normativa, se vele por la existencia de las condiciones necesarias para que dichas medidas sean efectivas:

- a) deben sustentarse en Estados de derecho,
- b) contar con una ciudadanía sustantiva y activa de las mujeres,
- c) una opinión pública favorable a la incorporación de las mujeres en espacios de toma de decisión pública,
- d) mecanismos adecuados a cada sistema electoral y político
- e) permanente monitoreo, estudio y difusión de los procesos y sus resultados.

6. Políticas públicas para la equidad de género en la región

Antes de tratar de identificar las posibles dinámicas que podrían producirse en Latinoamérica a partir de las consideraciones anteriores, es conveniente reconocer la situación con respecto a la acción pública para la equidad de género.

La principal forma en que un país evidencia su posición con respecto a determinado ámbito del desarrollo humano y nacional que se ha identificado como necesario de atención, es a través de la explicitación de políticas públicas específicas. Desde fines del siglo pasado y con el fin de avanzar hacia la equidad de género y superar la etapa de los compromisos y acuerdos sin concreción, los países latinoamericanos han venido expresando ese interés principalmente a través de importantes cambios en la institucionalidad y la acción pública en esta materia.

Estos avances se inscriben en lo que algunas personas hemos denominado como la “etapa post Beijing”⁴¹, para definir la fase que inicia en torno a la realización de la IV Conferencia de la Mujer organizada por la ONU (1995), cuando los gobiernos,

40 Dahlerup, Drude (ed.). (2006). *Women, Quotas and Politics*. Routledge, Oxon. Citado en: UIP (2008). *El camino al Parlamento. Menos caminado por las mujeres. Reportes y Documentos No. 54*. Unión Interparlamentaria. Bellegarde sur Valserine, Francia. p27

41 Para ampliar sobre este tema, puede consultarse: García, Ana Isabel (1998). *Conquista compromiso y cambio. Políticas públicas para la equidad de género en la era Post Beijing*. Documento de Trabajo. Fundación Género y Sociedad (GESO). San José; García Prince, Evangelina (2008). *Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?* Marco conceptual. PNUD, América Latina Genera: Gestión del conocimiento para la equidad de género en Latinoamérica y El Caribe. San Salvador.

a nombre de sus Estados, aprueban la Plataforma de Acción Mundial (PAM) y se comprometen a desarrollar Planes de Acción Nacionales tomando como referencia la PAM. Por ello, la “etapa post Beijing” se caracteriza por la aprobación de políticas públicas para la equidad de género, a través de la consolidación y el fortalecimiento de la institucionalidad y acción pública en esta materia.

En Latinoamérica esto ha venido produciéndose de manera progresiva, con la colocación en la agenda pública y política de asuntos como la discriminación por razones de género y el deber estatal de contribuir a revertirla, así como igualdad de oportunidades y derechos de mujeres y hombres, o de ciudadanía. La principal modalidad de expresión de esa actuación ha sido a través de planes de mediano plazo, sectoriales e integrales, los que han tenido como consecuencia la aprobación de normativas y el desarrollo de un sinnúmero de programas y proyectos en la región. La otra forma en que se ha concretado esa intencionalidad estatal de revertir la histórica discriminación contra la mitad de su población, ha sido con la creación y fortalecimiento de lo que se denomina en la jerga de la ONU como “Mecanismos para el Adelanto de la Mujer”. Una modalidad menos utilizada ha sido la aprobación de legislación específica, denominada genéricamente como “Leyes de Igualdad”.

Es decir, existen diversas posibilidades y modalidades de políticas para la igualdad y equidad de género⁴², así como estrategias para su implementación. Para efectos de este documento, sin embargo, se trata de determinar el avance en la región en cuanto a políticas públicas nacionales dirigidas específicamente a enfrentar las asimetrías entre mujeres y hombres por razones de género, cuáles modalidades existen y qué áreas de especial atención han definido.

El más reciente balances al respecto indica que todos los países latinoamericanos cuentan con los denominados Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM), si bien con diferente nivel jerárquico en los sistemas político-administrativos, lo cual es importante para influenciar en la toma de decisiones públicas. En todo caso, la mayoría de los MAM latinoamericanos “tienen acceso directo a los niveles más altos del poder”⁴³.

En cuanto a la instrumentación de las políticas públicas a través de Planes Nacionales de Acción, el estudio citado da cuenta de su existencia en la mayoría de los países de la región, adoptados sobre todo en el último decenio. No se dispone de información precisa sobre las características y temáticas abordadas por el conjunto de estos planes nacionales, si bien se indica: a) que se trata sobre todo de planes integrales, en

42 De manera general, se entiende por políticas de género las intervenciones que un Estado u entidad identifica como fundamentales para lograr modificar las relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres, cuyas consecuencias principales son la subvaloración y violación de los derechos de las mujeres, su discriminación y subordinación. Existen dos modalidades para impulsar políticas públicas de género en la región: a) a través de las políticas sociales y económicas y b) a través de políticas específicas para eliminar las discriminaciones de género contra las mujeres y promover la equidad de género; y en ambos casos, pueden darse tanto para el nivel nacional, como para otros ámbitos territoriales.

43 Fernós, María Dolores – CEPAL (2010). *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region*. Serie Mujer y Desarrollo No. 102. Division de Asuntos de la Mujer. Santiago. p34

el sentido de que están dirigidos a atender varias áreas fundamentales para promover la equidad de género; b) que también existen planes sectoriales (para salud, tráfico y trata de mujeres, por ejemplo) y planes sobre temas específicos (especialmente para atender el flagelo de la violencia contra las mujeres); y c) que en algunos casos estos planes tienen sustento legal o previsiones legales.

En términos generales, la adopción de estos planes es valorada muy positivamente, pues “han mostrado ser importantes instrumentos para la articulación del avance de las mujeres”. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que es a partir de su existencia que “en la región se ha aprobado más leyes y políticas, así como programas y mecanismos para introducir el enfoque de género en las áreas principales”⁴⁴. Lo que sí es una evidencia es que la adopción de estos planes son el instrumento más efectivo, tanto desde el punto de vista de la eficacia (porque afecta distintos sectores), como de la visibilidad de las políticas públicas para la equidad de género.

De hecho, sucede con mucha frecuencia que es a partir del monitoreo del cumplimiento de estos Planes, que los gobiernos elaboran los informes nacionales oficiales que los Estados presentan ante organismos como la ONU, CEPAL y la OEA, así como en Cumbres presidenciales.

Sin embargo, tanto en lo referido a los Mecanismos como también a los Planes Nacionales, diversos estudios⁴⁵ coinciden en que su principal debilidad se refiere a que han adolecido del establecimiento de sistemas rigurosos que permitan evaluar tanto su cumplimiento como su impacto. Por ello, todavía hoy es muy difícil determinar el grado de influencia y efectividad de estas políticas públicas en los cambios y situación de las mujeres y de la equidad de género.

En ese contexto, cobran relevancia las decisiones adoptadas por los gobiernos latinoamericanos en el marco de la “Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe”, órgano subsidiario de la CEPAL, que se reúne periódica y permanentemente para identificar necesidades regionales, realizar evaluaciones de los acuerdos y planes regionales e internacionales sobre el tema, y formular recomendaciones.

Particularmente importante para el tema que aborda el presente ensayo es el balance que se ha hecho sobre el cumplimiento del “Consenso de Quito” adoptado en la X Conferencia realizada en 2007 (sobre los avances regionales en lo relativo a la paridad y el reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan sobre todo mujeres), la creación e informes del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), que se creó a partir del mismo Consenso de Quito y las reflexiones y conclusiones adoptadas por la XI Conferencia Regional sobre la Mujer en 2010 (Brasilia), sobre el papel del Estado y su capacidad “para superar la desigualdad

44 *Ibid.* p38

45 *Ibid.* y García, Ana Isabel et. al. (2000). *Sistemas Públicos contra la Violencia Doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado.* Fundación Género y Sociedad (GESO) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). San José

de género en todas sus dimensiones”. Este asunto será retomado en las reflexiones finales de este documento.

Conviene señalar también que una característica importante de estas acciones públicas para la equidad de género es que provienen mayoritariamente de los gobiernos, lo cual es obvio debido a sus competencias referidas al ámbito ejecutivo (pero que también es relevante como cumplimiento de los compromisos asumidos en Beijing: la PAM identifica a los gobiernos como los principales responsables de promover la equidad de género). Sólo en algunos países, las acciones públicas para la equidad de género también están dirigiéndose desde los poderes legislativo y judicial.

También sucede que en varios países existe relación y coordinación entre gobiernos y grupos organizados de la sociedad civil, principalmente organizaciones de mujeres, a efectos tanto de diseñar y ejecutar acciones para la promoción de las mujeres y la equidad de género. Esta participación no gubernamental, así como el propio análisis que hace ese sector de los informes sobre el avance en esta materia que presentan los gobiernos, constituyen una fuente de legitimidad del ejercicio del poder, que debe ser sin duda considerada en las reflexiones sobre calidad de la democracia y su sostenibilidad.

Ahora bien, hecha esta descripción sobre las acciones públicas que se consideran promotoras de la equidad de género, es oportuno evidenciar que, en realidad, tal como lo revelan las propias denominaciones de los Mecanismos y Planes, el énfasis de las estrategias desarrolladas en la región ha sido la “promoción de las mujeres”, como medio para alcanzar la equidad de género.

No se trata éste de un asunto de poca relevancia para las democracias latinoamericanas; por el contrario, como se constata ya en diferentes espacios de poder e incluso en algunos países, confundir el concepto de equidad de género con el de condición de las mujeres, sea intencionalmente o no, está contribuyendo a tensionar aún más las relaciones entre los sexos y en sociedad misma.

Para decirlo de otra forma, escoger o privilegiar un tipo de estrategia y población con el fin de promover la equidad entre mujeres y hombres, tanto en el ámbito público como en el privado, está dejando de lado algo que sólo algunos insistimos en advertir: no se está realizando suficiente esfuerzo para incorporar a los hombres en la solución del problema de la inequidad. Hay una frase que expresa mejor la importancia de este asunto: si los hombres son parte del problema, también deben ser parte de la solución.

Es importante señalar en este contexto, que la Asamblea General de la ONU, al analizar en el año 2000 el avance en el cumplimiento de la Plataforma de Acción surgida de Beijing (1995), subraya, mediante Resolución y de manera particular la necesidad de integrar a los hombres en el cambio de las relaciones de género⁴⁶: “*Los procesos de*

⁴⁶ “Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”, aprobadas por la Asamblea General de la ONU en XXIII Período Extraordinario de Sesiones titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”; Resolución No. 55/71 de la Asamblea General de la ONU.

formulación de políticas exigen la colaboración de mujeres y hombres a todos los niveles. Los hombres y los niños también deben participar activamente en todas las actividades encaminadas a conseguir los objetivos y la aplicación de la Plataforma de Acción, y ser alentados a ello.”⁴⁷

No se puede reproducir aquí, por razones de espacio, los argumentos y el debate que existe, no tanto en Latinoamérica como sí en algunos países europeos y en el norte de América, sobre la aplicación de un enfoque que mantiene su énfasis en la población femenina frente a propuestas género-inclusivas⁴⁸, como la denominada “Democracia de Género”, un concepto que surge a mediados de los años noventa del siglo pasado, en Alemania y sobre el que existe experiencias documentadas de su aplicación, marco conceptual, metodologías y herramientas⁴⁹. Baste con reproducir aquí lo siguiente:

“el mantenimiento de los hombres al margen de la acción de género ya se ha convertido, en muchos lugares, en un elemento sustantivo de esa situación de estancamiento en el avance real hacia la equidad de género. (...) el nuevo paradigma de la Democracia de Género significa un acercamiento entre los fines y los medios. Si el fin consiste en conseguir la corresponsabilidad de mujeres y hombres en los espacios públicos y privados, (siempre nutriéndose de la diversidad que ello supone); el medio consiste en crear las condiciones para que el propio avance hacia la equidad de género sea también cada vez más una corresponsabilidad de mujeres y hombres. En términos políticos, ello significa que los avances de las mujeres y su conciencia en términos de género tienen que darse, a partir de ahora, al mismo tiempo que se persigue la inclusión progresiva de los hombres en el avance hacia un nuevo trato más equitativo entre los géneros y en la mejora de su grado de conciencia sobre su propia identidad de género (masculina) y los cambios que esta identidad necesita. Ello no significa la necesidad de esperar a que se dé un paralelismo perfecto y un nivel semejante de conciencia en mujeres y en hombres. Significa que las acciones y las políticas para la equidad de género dejen de dirigirse sólo a las mujeres para enfocarse también en los hombres y, sobre todo, a las relaciones entre los géneros.”⁵⁰

47 ONU-Asamblea General. (2001). Resolución aprobada por la Asamblea General (sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/55/596) No. 55/71. Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación cabal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Tema 108 del programa. A/RES/55/71, Nueva York. Prf58

48 Desde los años noventa del siglo pasado, se producen varios intentos paralelos y convergentes en diferentes países por generar una propuesta que enfrente mejor los nuevos desafíos planteados en el marco de la organización y de los resultados de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. En el mundo anglosajón se plantea la idea de “engendered society” o sociedad con perspectiva de género, en Italia y España se propone un cambio en el contrato social entre los géneros y es en Alemania donde la propuesta adquiere una mayor formalización y se le denomina explícitamente “Geschlechterdemokratie”, que se ha traducido al español como Democracia de Género.

49 Para ampliar al respecto, ver: Gomáriz, Enrique y Meentzen, Ángela. (2000). “Sobre la propuesta de la Democracia de Género. A modo de introducción”, en: *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad. San Salvador.

50 Gomáriz, Enrique y Meentzen, Ángela. (2000). *Op Cit*

7. Reflexiones finales para pensar la modernización de los Estados latinoamericanos: posibles escenarios en relación con la calidad de la ciudadanía de las mujeres

A partir de las consideraciones anteriores, a continuación se realiza el ejercicio de imaginar algunos escenarios futuros en cuanto a la relación posible entre las capacidades de las mujeres para el ejercicio de la ciudadanía y la calidad de las democracias de la región. Ello en el ánimo de contribuir al análisis y generación de propuestas para la modernización de los Estados latinoamericanos.

El repaso realizado sobre la dinámica que ha tenido lugar en la región, en los últimos veinte años, respecto a la reivindicación de las mujeres en términos del acceso a la participación política y concretamente a espacios de toma de decisión pública, permite predecir que se trata de un fenómeno que no va a detenerse, al menos durante el próximo decenio. Este impulso o presión, además, debe contextualizarse en la continuación del cambio en el perfil sociodemográfico de las mujeres en la región. La evolución hacia ese probable escenario, puede visualizarse mejor en el siguiente Cuadro, que presenta valores promedio de los principales indicadores para tres fechas: las de 1970, 2000 y las predecibles para el año 2020.

Evolución posible de los cambios en el perfil sociodemográfico de las mujeres latinoamericanas (promedios)

Indicadores relevantes	1970	2000	2020
Tasa fecundidad	5	3	1-2
Diferencial esperanza de vida con respecto a la de los hombres	2.5	5	7
Participación económica	25%	35%	40% - 50%
Diferencial educativo (secundaria)	25%	50%	60%
Legislación	Discriminatoria	Cuasi-igualitaria	¿Equidad?
Participación política (representación femenina en los congresos)	8%	15%	40% - 50%

Fuente: García y Gomáriz. (2000) *Op Cit.*

Si ese escenario ocurriera, las mujeres de la región estarían con mayores capacidades para el ejercicio de su ciudadanía, es decir, para retomar el concepto que se subraya en este documento, estaríamos frente a un incremento apreciable de su ciudadanía sustantiva. Tres aspectos relevantes deben ser señalados en relación con esta perspectiva que se plantea:

- a) Este aumento de la ciudadanía sustantiva de las mujeres sería tanto respecto de los espacios privados como de los públicos.

- b) Es muy posible que también haya crecido la presión de las mujeres de la región por participar en los espacios de decisión pública y política, algo previsible si se recuerda el nivel de presión actual por la aprobación y aplicación efectiva de la medida de las cuotas mínimas y de incorporar en los sistemas electorales principios de paridad.
- c) Es necesario retomar aquí la advertencia que se ha hecho en párrafos anteriores, pues este escenario podría estar sucediendo sin que se produzca al mismo ritmo cambios en las relaciones de género entre mujeres y hombres, entre otras razones porque, como se ha señalado antes, las estrategias y políticas públicas en materia de género no están incorporando de manera sistemática y relevante a los hombres.

Así las cosas, en un trabajo anterior planteábamos⁵¹ las siguientes hipótesis sobre cómo podría operar la dimensión de género en contextos políticos “abiertos” o “resistentes” a la incorporación de las demandas de las mujeres y del aumento en calidad y cantidad de éstas en esos espacios:

- Si no hay permeabilidad al acceso y demandas de las mujeres, es muy probable que se aumente la cantidad de población desencantada de la política, la acción pública y muy especialmente del sistema de representación vigente.
- Si, por el contrario, el sistema político y los partidos son lo suficientemente permeables a la incorporación de las mujeres a los espacios de toma de decisión y a sus demandas específicas, estaría incrementándose la legitimidad social del sistema político.

Por tanto y en breve, la conclusión que se desprende de este ejercicio de futurología de la dimensión de género de la ciudadanía, que es pertinente para las reflexiones en torno a la necesaria modernización de los Estados latinoamericanos, es que facilitar el acceso de las mujeres a los espacios políticos de toma de decisiones no sólo es un asunto de justicia social y política para las mujeres, sino que se convierte en un interés de los partidos y de la clase política en general, porque puede operar como “factor revitalizante” de la política, en la perspectiva de superar la crisis de legitimidad que se enfrenta.

La otra conclusión que es conveniente para las reflexiones que nos ocupan, se refiere a los efectos que el previsible aumento de la ciudadanía sustantiva de las mujeres estaría teniendo en el ámbito privado de las relaciones humanas y ello, dependiendo del ambiente que exista en materia de equidad de género.

Por un lado, es posible imaginar que en caso de que se esté lejos de promover la participación y corresponsabilidad de mujeres y hombres en la solución de las inequidades de género, lo que sucedería sería que se estaría consecuentemente profundizando el desencuentro entre mujeres y hombres. Ello podría tensionar

51 García y Gomáriz. (2000) *Op Cit*

aún más las relaciones entre ambos y provocar posiciones de indiferencia o de desentendimiento de unas con respecto a los otros y viceversa. Las consecuencias de nacer y vivir en sociedades en esas circunstancias no son para nada halagüeñas.

Por el contrario, si la agenda de los países, los gobiernos y la clase política se orientara hacia un enfoque género-inclusivo, se fomentaría más la idea de que la solución del problema de la inequidad de género pasa por que, tanto mujeres como hombres, comprendamos que debe existir corresponsabilidad de ambos en los espacios públicos y privados. En ese escenario, las políticas para la equidad de género podrían estar operando sinérgicamente con respecto al fortalecimiento democrático de la región.

Y a este respecto, conviene recordar que existen diversas modalidades de diseño e instrumentalización de políticas públicas, cuyo objetivo es promover la equidad de género. Es decir, que lo se espera de los Estados latinoamericanos (y del mundo), principalmente de los gobiernos, es que manifiesten su voluntad y posición al respecto a través de políticas y planes de acción específicamente dirigidos a revertir las situaciones discriminatorias contra las mujeres, promover su desarrollo y autonomía, así como fomentar criterios de equidad de género a todo nivel y en toda la población, incluyendo los hombres.

Ese y no otro es el principal compromiso que asumieron los gobiernos desde 1995, cuando aprobaron la Declaración y Plataforma de Acción surgida de la IV Conferencia Mundial de la Mujer. Un compromiso que mantienen todos los gobiernos de la región y que reafirman continuamente en las diversas reuniones y Cumbres.

Además, como se ha explicado, desde que esta práctica se ha promovido a través del sistema de la ONU, los diferentes órganos que dan seguimiento al cumplimiento de los instrumentos internacionales aprobados y ratificados por los Estados parte, suelen tomar como insumo para sus valoraciones, los informes de cumplimiento de esas políticas y principalmente de sus planes de acción. Tal es el caso del Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU, que da seguimiento al cumplimiento de la Convención con la misma denominación y de su Protocolo Facultativo. O también del Mecanismo de Seguimiento que a nivel hemisférico existe en el sistema de la OEA para la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

De tal forma, que también por esa razón es conveniente y necesario para los países contar con políticas y planes para la equidad de género, así como ser rigurosos en su diseño e implementación.

En todo caso, se debe señalar que existen también otras modalidades de políticas y planes para impulsar e implementar la equidad de género en el ámbito público. Algo que se viene haciendo desde hace ya varios decenios en la región. Estas modalidades, sin embargo, hay que insistir, deben ser entendidas como complementarias a la política nacional y su respectivo plan.

Pueden mencionarse las siguientes modalidades de políticas y planes para la igualdad y equidad de género: a) políticas sectoriales para la equidad de género (en educación, salud, desarrollo rural, vivienda, etc.), b) políticas sectoriales a las que se les ha incluido criterios de equidad de género de manera estratégica (*gender mainstreaming*), c) políticas institucionales para la equidad de género, d) políticas institucionales con enfoque de género, e) políticas generales con perspectiva de género (como los planes nacionales de desarrollo de los gobiernos nacionales y locales, por ejemplo), f) políticas sobre temas específicos, en los que se ha incorporado criterios de equidad de género (como sería el caso de las políticas fiscales, de integración social y seguridad que propone el balance sobre “Nuestra Democracia”), g) políticas específicas para las mujeres o para sectores de éstas a las que se debe atender con determinados enfoques y por ciertas razones (como pueden ser, por ejemplo, las que viven en condiciones de pobreza, las adolescentes o las jóvenes) y h) políticas de género dirigidas a los hombres o a sectores de estos.

El escenario ideal y más recomendable es que siempre se formule una política nacional para la equidad de género, cuyas bondades ya se han mencionado aquí, también para el sistema político. Asimismo, que según sea la situación en cada país, también existan políticas en las otras modalidades arriba enumeradas, para reforzar y poner especial atención según temas, sectores, entidades o problemas acuciantes.

Pero quizás lo más relevante sea subrayar la necesidad de superar la debilidad ya detectada de este tipo de acciones públicas, cual es que su diseño debe ser particularmente cuidadoso en la definición de un sistema efectivo que permita el monitoreo de su ejecución y la evaluación de su cumplimiento e impacto. Una pericia que, además, debe atender el señalamiento que hace el Observatorio para la Igualdad de Género para América Latina y el Caribe: que dichas políticas sean integrales, que afecten a varios sectores, entidades y temáticas a la vez; y que además del nivel central, operen también de manera descentralizada y a escala territorial.

Referencias bibliográficas

Bareiro, Line (2009). *Hacia una participación política más equitativa e inclusiva en América Latina. Desarrollos recientes*. Ponencia. XXIII Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (29-31 julio). Protocolo de Tikal. San José.

Bareiro, Line (2010). *Ciudadanía, democracia y Estado en plena transformación*. Disponible en: www.cdh.uchile.cl

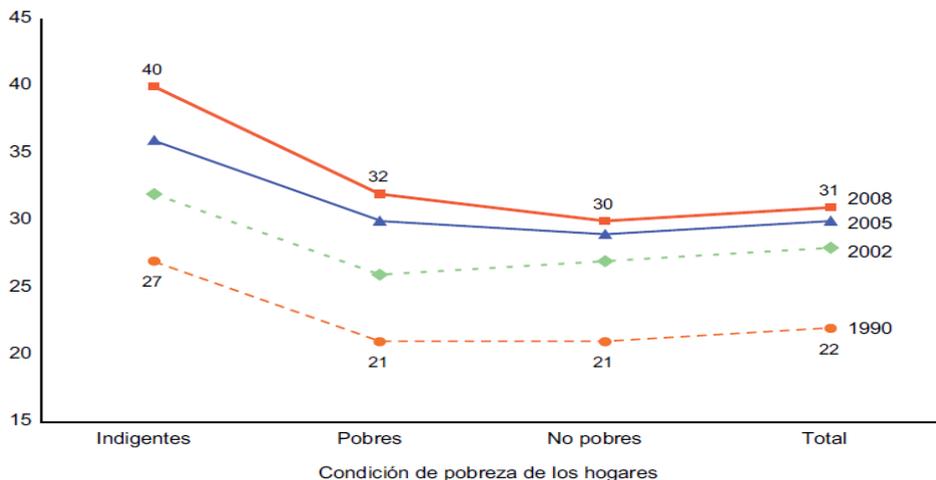
CEPAL (2010). *¿Qué Estado para qué igualdad?* XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, 13 a 16 de julio de 2010. CEPAL y Secretaría de Políticas para as Mulheres de Brasil. LC/G.2450/Rev.1. ONU

Dahlerup, Drude (2002). “El uso de cuotas para incrementar la representación política

- de la mujer” en IDEA-Internacional. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo.
- Dahlerup, Drude (ed.) (2006). *Women, Quotas and Politics*. Routledge, Oxon. Citado en: UIP (2008). El camino al Parlamento. Menos caminado por las mujeres. Reportes y Documentos No. 54. Unión Interparlamentaria. Bellegarde sur Valserine, Francia.
- Fernós, María Dolores – CEPAL (2010). *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean región*. Serie Mujer y Desarrollo No. 102. División de Asuntos de la Mujer. Santiago.
- Ferrer Araujo, Nina (2010). Access to justice as an essential element for exercising women’s citizenship. En: Opinión Jurídica, vol.9, no.17. Disponible : www.scielo.unal.edu.co/
- García, Ana Isabel et. al. (2000). *Sistemas Públicos contra la Violencia Doméstica en América Latina. Un estudio regional comparado*. Fundación Género y Sociedad (GESO) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID). San José.
- García, Ana Isabel y Gomáriz, Enrique (2000). “Género y ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte”, en: Meentzen, A. y Gomáriz, E. (Comp.). *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad (FHB-GESO), San Salvador.
- Gomáriz, Enrique (2001). *La encrucijada de los partidos políticos en el inicio del siglo XXI*. Documentos de Trabajo, Fundación Friedrich Ebert. San José.
- Gomáriz, Enrique (2010). “Las políticas públicas y el sistema político”, en: *Política Pública Hoy*. no. 11, año 1. Departamento Nacional de Planeación, Gobierno de Colombia. Recuperado de: http://api.ning.com/files/QQ3peWVV9xTnrEOaw6QK5r4F62TMYV21-jJbRpx8AAnc5XQeRupm-sdM0ZjhztsYq12253il93tHP4rs*Hwj7LmE31dqFYNP/BoletinPoliticaPublicaHoyN11.pdf
- Gomáriz, Enrique y Meentzen, Ángela. (2000). “Sobre la propuesta de la Democracia de Género. A modo de introducción”, en: *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Fundación Heinrich Böll y Fundación Género y Sociedad. San Salvador.
- IDEA Internacional – UIP. (2011). *Parlamentos sensibles al género. El Estado de la cuestión en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Unión Interparlamentaria. Lima.

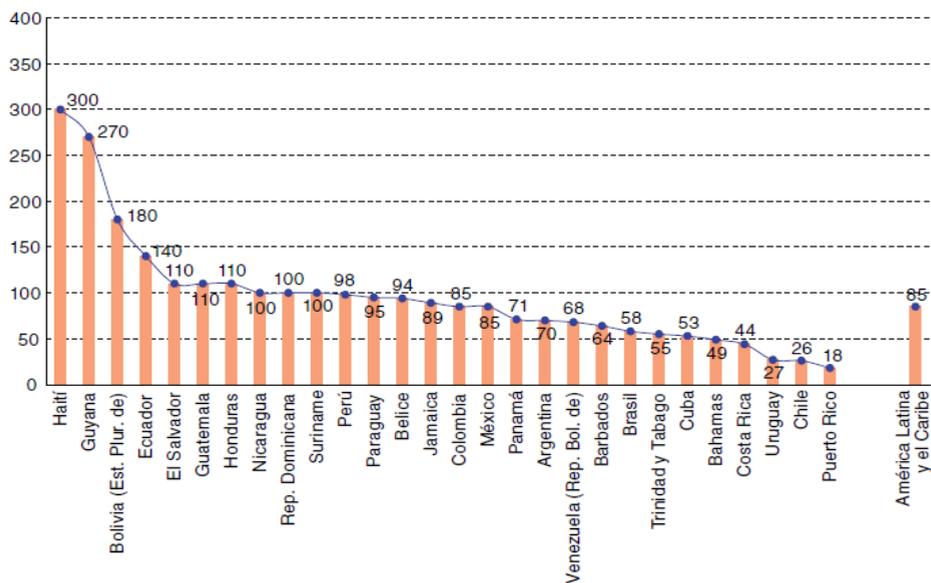
- Marshall, T.H. (1950). *Ciudadanía y clase social*. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/seminario09/Marshall.pdf>
- OEA-PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. OEA, PNUD-DRALC. Washington.
- OEA-PNUD-FCE (2010). *Nuestra Democracia*. PNUD, OEA, FCE. México.
- OIG (2010). *Mujeres al poder*. Boletín No. 1 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Diciembre. Disponible en: www.eclac.cl
- OIG/CEPAL (2011). *El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Informe anual 2011*. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. CEPAL-ONU, Santiago.
- ONU (2000). Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Asamblea General. Documentos oficiales. Suplemento No. 3 A/S-23/10/Rev.1, Nueva York. Disponible en: www.un.org/
- ONU-Asamblea General. (2001). *Resolución aprobada por la Asamblea General (sobre la base del informe de la Tercera Comisión A/55/596) No. 55/71*. Seguimiento de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y aplicación cabal de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Quincuagésimo quinto período de sesiones. Tema 108 del programa. A/RES/55/71, Nueva York. Disponible en: <http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/563/68/PDF/N0056368.pdf?OpenElement>
- ONU-Mujeres (2011). *ONU destaca avances en igualdad de género en Latinoamérica pero pide más compromiso*. Disponible en: <http://www.noticiassin.com/2011/07/onu-destaca-avances-en-igualdad-genero-en-latinoamerica-pero-pide-mas-compromiso/>
- XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay-2011. Secretaría General Iberoamericana. Presentación del sitio. Disponible en: www.mre.gov.py/cumbre-iberoamericana

Anexos

Evolución de la jefatura de hogar femenina urbana en Latinoamérica, según
condición de pobreza de los hogares (1990-2008)

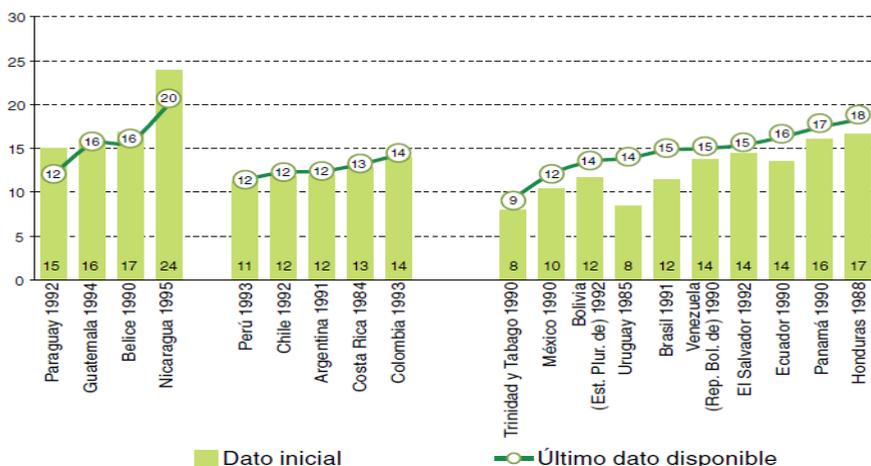
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Tomado de: CEPAL (2010).

Evolución de la mortalidad materna en Latinoamérica (y otros países), 2008
(Por 100.000 nacidos vivos)

Fuente: UNICEF, citado en CEPAL (2010).

Latinoamérica: Evolución de la maternidad de mujeres adolescentes (15-19 años), 1990-2000*

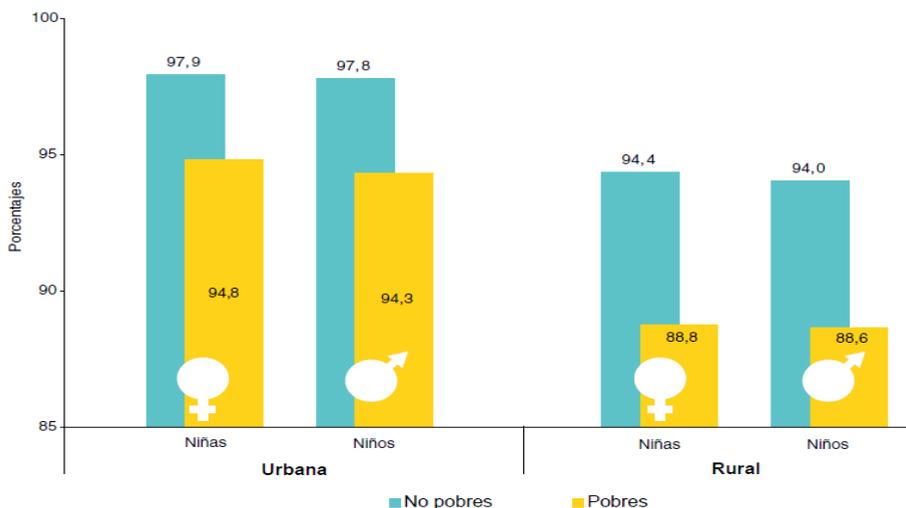


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información consignada en el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [en línea] www.cepal.org/oig.

Nota: Últimos datos disponibles para Argentina, 2001; Belice, 2000; Brasil, 2000; Chile 2002; Colombia, 2004-2005; Costa Rica, 2000; Ecuador, 2001; El Salvador, 2007; Estado Plurinacional de Bolivia, 2001; Guatemala, 2002; Honduras, 2001; México, 2000; Nicaragua, 2005; Panamá, 2001; Paraguay, 2002; Perú, 2007; República Bolivariana de Venezuela, 2001; Trinidad y Tabago, 2000; Uruguay, 1995.

Tomado de: CEPAL (2010).

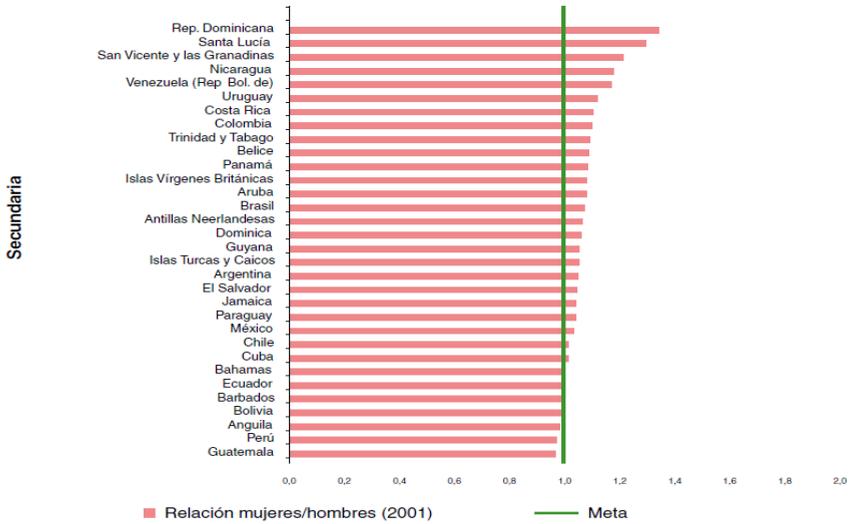
Latinoamérica: Asistencia escolar de niños de 6 a 12 años de edad, por sexo, según condición de pobreza y zona de residencia (Porcentajes para 2002)



Fuente: CEPAL/UNICEF (2007). Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina. Vivian Milosavljevic. Cuadernos de la CEPAL No. 92. Santiago.

Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/29382/Estadisticasequidadgenero.pdf>

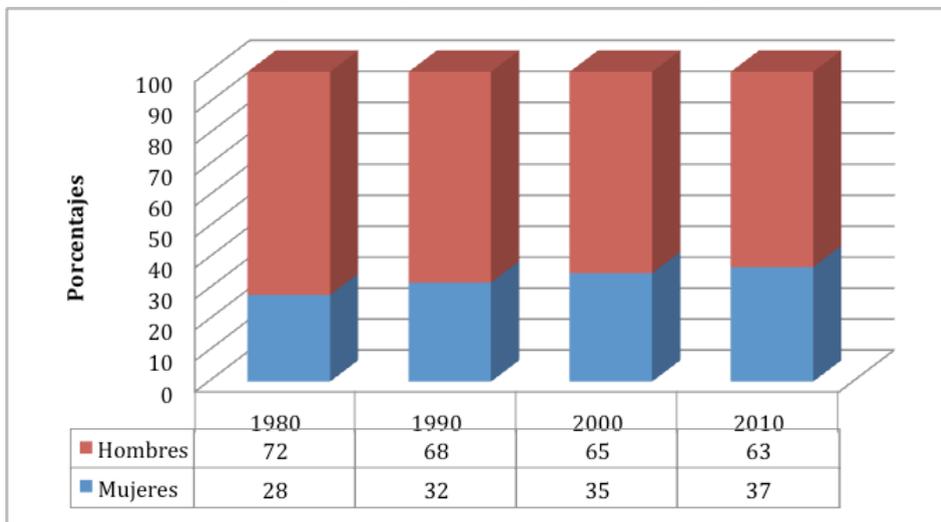
Latinoamérica y el Caribe: Tasas netas de matrícula de mujeres con respecto a los hombres en la educación secundaria (2007)



Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas [en línea] <http://www.uis.unesco.org>.

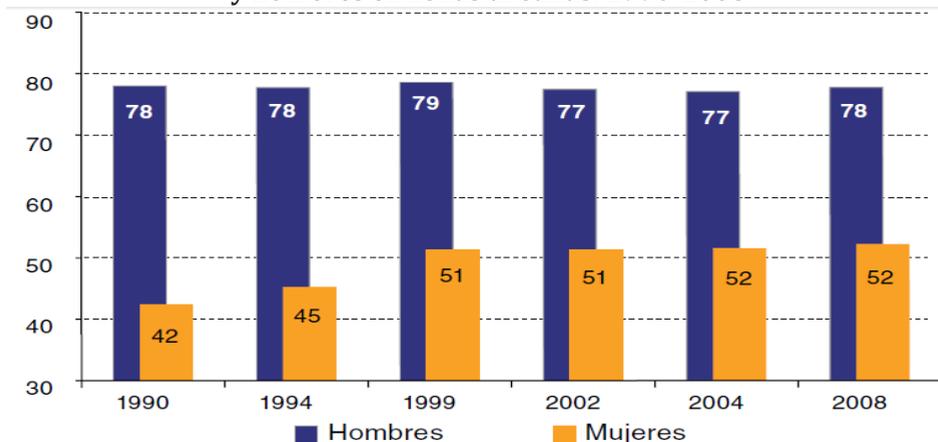
Tomado de: CEPAL/UNICEF (2007). Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina. Vivian Milosavljevic. Cuadernos de la CEPAL No. 92. Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/29382/Estadisticasequidadgenero.pdf>

Latinoamérica: Evolución de la Población Económicamente Activa (PEA), por sexo (Porcentajes, 1980-2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL/CELADE, Boletín Demográfico No. 64. América Latina: Población Económicamente Activa 1980-2025. Última actualización: octubre 2000. Disponible en: <http://www.eclac.org/Celade/publica/bol64/BD64.html>

Latinoamérica: Evolución de las tasas de participación económica de mujeres y hombres en zonas urbanas: 1990-2008

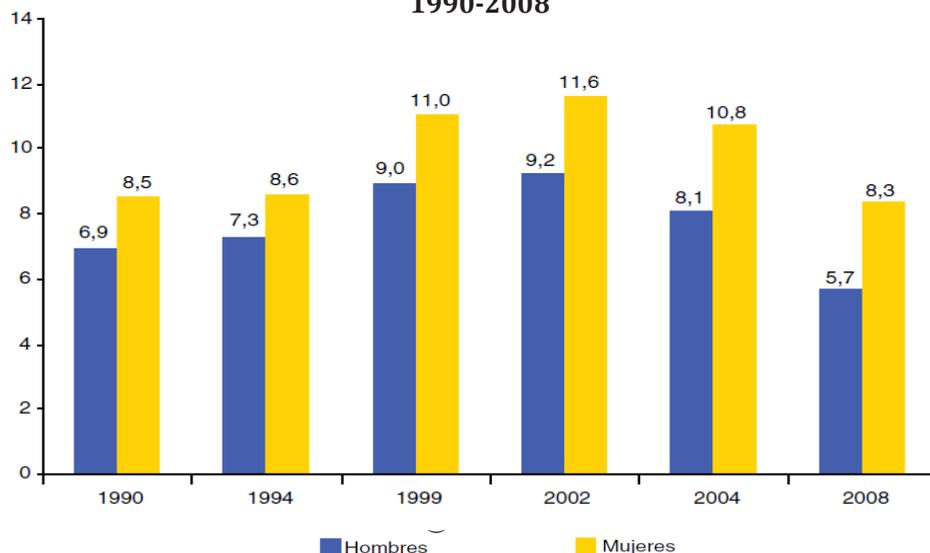


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a En cada año, el promedio se calculó de la siguiente manera: 14 países para 1990, 15 países para 1994, 16 países para 1999, 17 países para 2002, 16 países para 2005 y 14 países 2008.

Tomado de: CEPAL (2010).

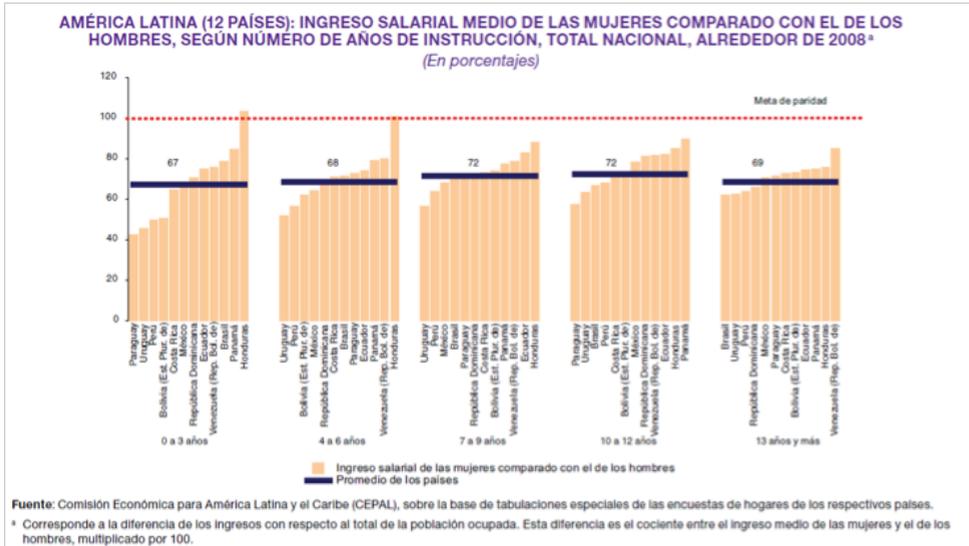
Latinoamérica: Evolución de las tasas de desempleo de mujeres y hombres: 1990-2008



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

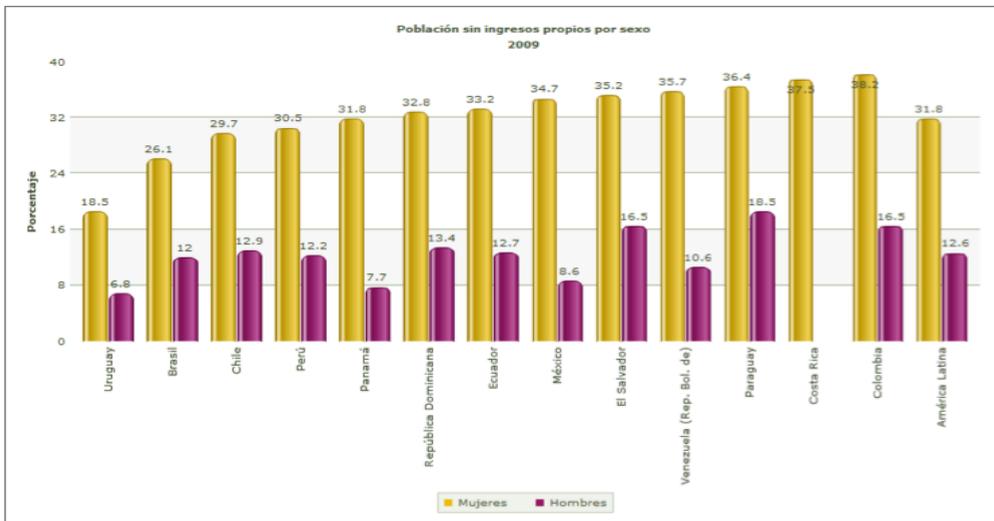
^a En cada año, el promedio se calculó de la siguiente manera: 14 países para 1990, 15 países para 1994, 16 países para 1999, 17 países para 2002, 16 países para 2005 y 14 países para 2008.

Tomado de: CEPAL (2010).



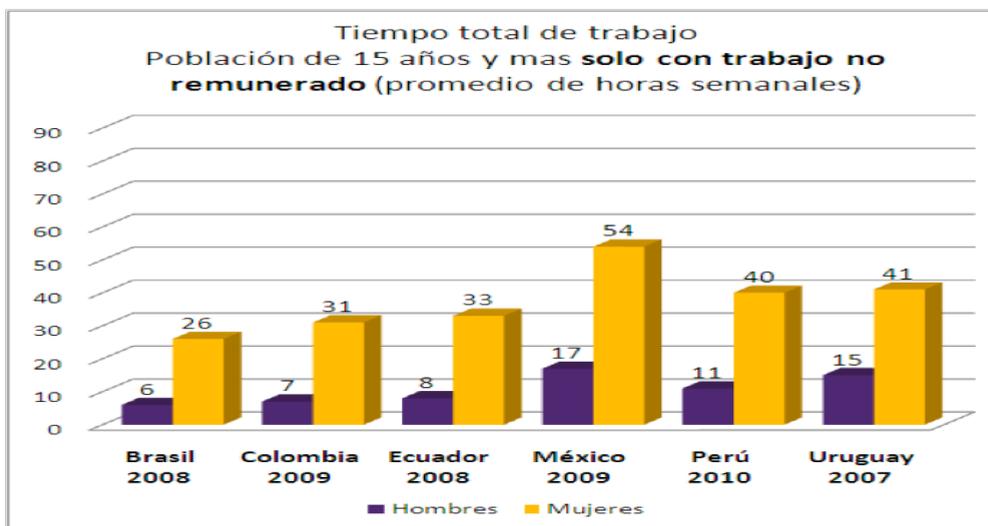
Tomado de: CEPAL (2010).

Proporción de personas mayores de 15 años que no perciben ingresos monetarios y que no estudian, por sexo, para varios países latinoamericanos



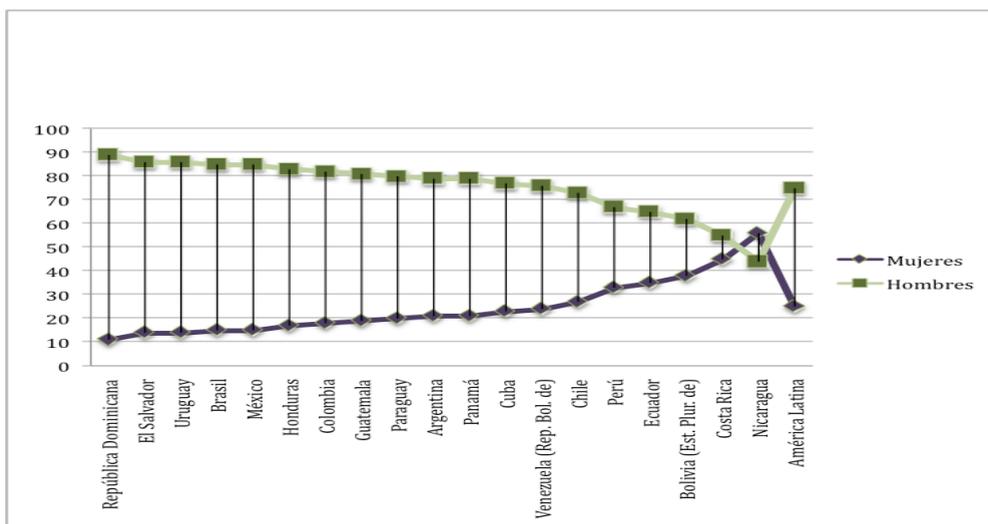
Nota: Se refiere a la población mayor de 15 años que no estudia, así registrado en censos y encuestas nacionales. No hay información disponible para varios países: Argentina, Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua.
Fuente: "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adecisiones/>

Promedio de horas semanales dedicado a labores domésticas de personas mayor de 15 años que declaran no estar percibiendo ingresos por el trabajo que realizan, por sexo y para varios países latinoamericanos (2007-2009)



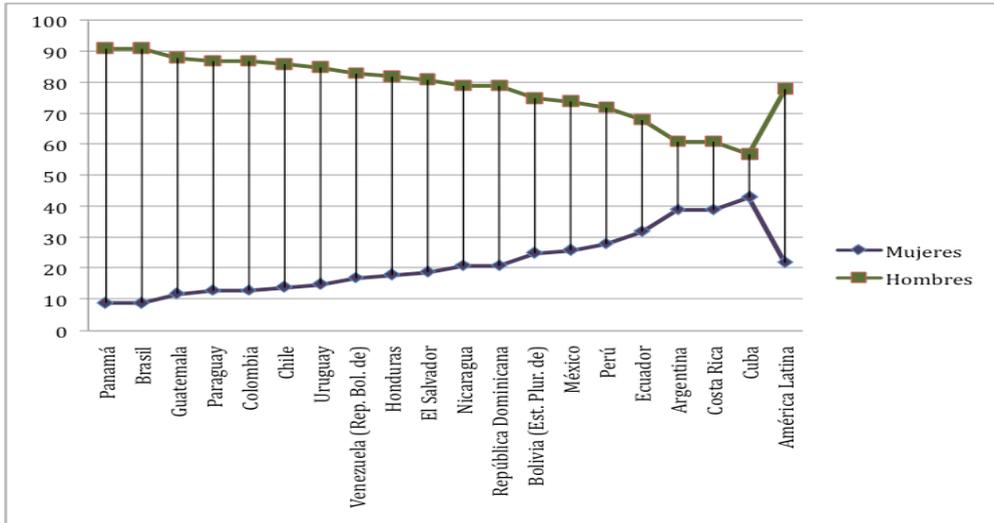
Fuente: "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

Participación por sexo en gabinetes de gobiernos latinoamericanos (a diciembre 2010)



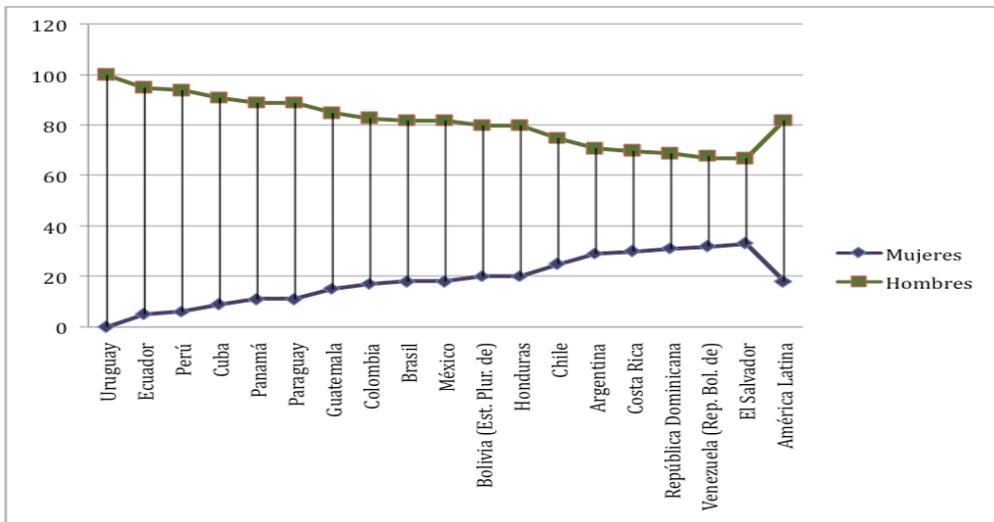
Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

Participación por sexo en congresos latinoamericanos (a diciembre 2010)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

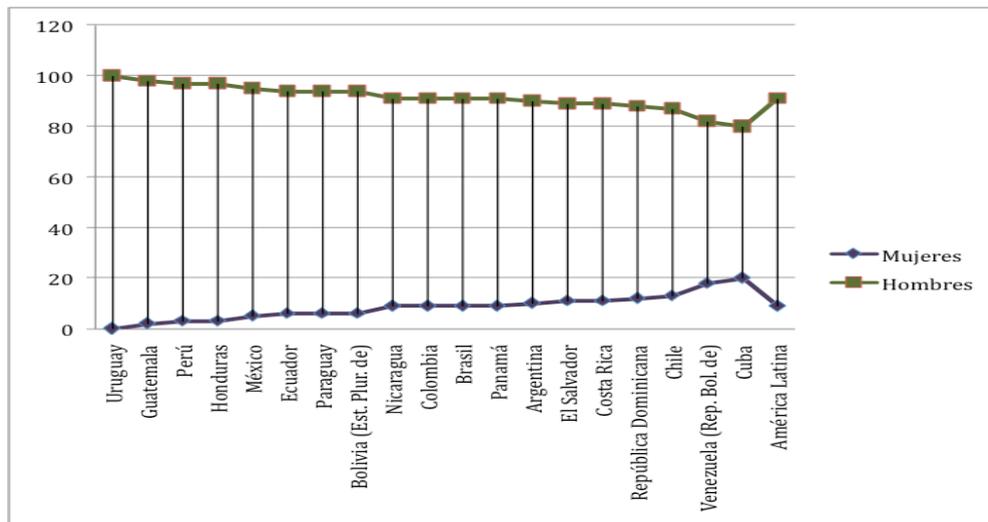
Participación por sexo en máximos tribunales de justicia o cortes supremas latinoamericanos (2009)



Nota: No hay datos disponibles para Nicaragua.

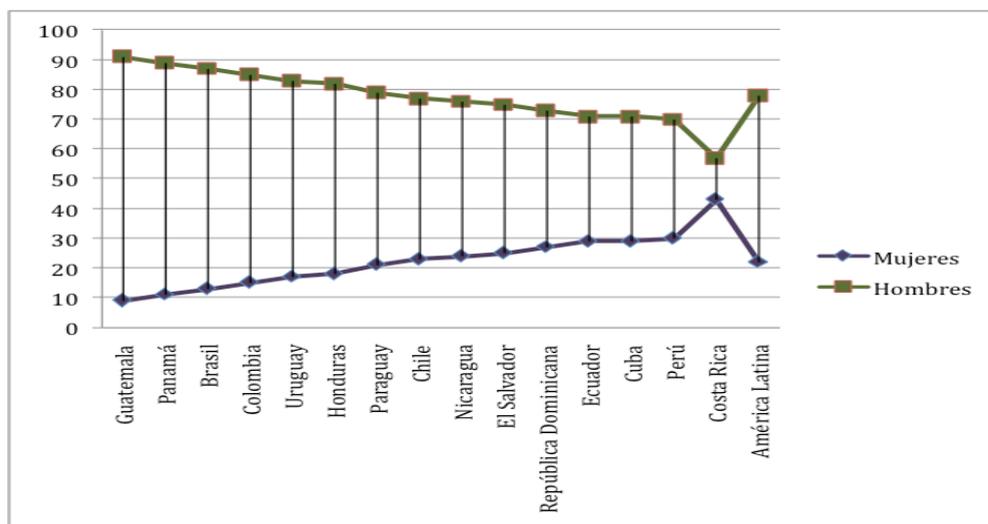
Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe", extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adiciones/>

Participación por sexo en cargos de Alcaldes municipales en Latinoamérica (2009)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adcisiones/>

Participación por sexo en concejos municipales de Latinoamérica



Nota: Datos no disponibles para Argentina, Bolivia, México y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, extraído 26/08/2011 de <http://www.eclac.cl/oig/adcisiones/>

Seminario Inaugural
**La Década Latinoamericana:
Visiones de Desarrollo e Inserción Global**
26 de abril de 2011. San José, Costa Rica

SÍNTESIS DE LAS IDEAS CENTRALES¹

Introducción

Al hablar sobre visiones de desarrollo se hace mucho énfasis en la existencia de una multiplicidad tanto de las dimensiones como de las visiones desarrollo. Lo que significa la existencia de distintos actores teniendo visiones sobre el mundo.

Las visiones de desarrollo se discuten, se pelean o se fraguan al interior de los países. No sólo se trata de visiones de los líderes sino también de dar cuenta que las visiones están a lo interno de los países, que cada vez se han diversificado más y que a su vez están cada vez más informadas, por lo que reclaman más de los políticos y de la democracia. La democracia tiene esa virtud, la de hacer relucir los derechos, y una vez que las personas saben que tienen derechos comienzan a hacer sus reclamos y demandas. Y aquí entran en atención especial los grupos en condiciones de vulnerabilidad como los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas.

Pero las visiones de desarrollo también están a lo interno de los países, en el contexto mundial. Por ello es necesario abrir diálogos para conocer las formas y propuestas de las visiones.

Este documento presenta las ideas centrales que fueron planteadas por los distinguidos y distinguidas participantes del Seminario Internacional “**La Década Latinoamericana: Visiones de Desarrollo e Inserción Global**”, realizado en San José, Costa Rica el 26 de abril de 2011 y con el cual se inauguró la nueva Sede de la Secretaría General.

América Latina en la coyuntura actual

Las referencias sobre América Latina en estos días tienen un tono mucho más positivo de lo que había sido habitual en las últimas tres décadas. La región salió bien librada

¹ Elaborada por Tatiana Beirute Brealey, candidata a Máster en Desarrollo Humano por FLACSO Argentina, Asistente de Investigación de la Secretaría General de FLACSO.

de la crisis financiera mundial, y tiene múltiples razones para pensar en tonos más positivos. Si bien es cierto el mérito de ello no cae sólo en temas coyunturales, si no que es claro que las políticas macroeconómicas y algunas políticas sociales implementadas en los últimos años han logrado importantes resultados, persisten aún algunas incertidumbres ¿cuánto de lo logrado se podrá mantener?, ¿cuánto se debió a un contexto económico mundial y cuánto de eso se quedó generando un nuevo patrón de desarrollo para la región?, ¿logró emprender la región un camino hacia el desarrollo?, y ¿qué Estado precisa hoy América Latina para que esa década sea una realidad?

La coyuntura internacional es muy positiva para América Latina pero no será milagrosa. Si la región no busca la manera de hacer frente a los desafíos que la enfrentan de manera importante, la bonanza que vive en la actualidad no pasará de ser una coyuntura. Los retos son evidentes en educación, desarrollo científico tecnológico, en la violencia y la inseguridad, en la confianza, en el desencanto con las instituciones tradicionales de la democracia, en la gobernabilidad democrática, en el medio ambiente, en la pobreza, en la desigualdad, en la exclusión social y en la debilidad institucional.

Sobre el Estado

Si bien no existen consensos sobre el tipo de Estado que se requiere, lo que sí está claro es que ya no se trata de una discusión sobre el tamaño del Estado sino sobre su calidad y eficiencia.

Un tema al que debe responder el Estado en este nuevo contexto mundial es el de ¿cómo lograr un modelo y estrategia de desarrollo para las distintas sociedades que viven dentro de un mismo Estado con visiones plurales? La respuesta a esta pregunta definitivamente no puede pasar por visiones de desarrollo estandarizadas.

Es claro que se requiere de una modernización de los Estados latinoamericanos y si bien no hay, y no deben de, haber modelos “one size fits all”, hay algunas temáticas al respecto que es importante que se aborden en la región a nivel general. Una de ellas tiene que ver con la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Otra tiene que ver con la capacidad de la gestión pública. Hay necesidad de poder transformar la gestión pública en acciones concretas, de lo contrario vamos a continuar los círculos viciosos que siguen diagnosticando sin lograr acciones concretas. La política tiene un papel que jugar en el desarrollo. Es a través de las decisiones de la política que se construye el Estado y el país.

Si bien son muchos los nuevos temas que se le presentan a la región, no debe olvidarse que también hay grandes temas pendientes cuyas discusiones se han postergado por décadas, tales como las reformas fiscales. El tema de poder crear e imponer impuestos siempre es impopular pero no puede argumentarse esto como excusa para no abordarlo. Un claro problema en esta dimensión se deriva de la debilidad de las élites políticas de llevar a cabo una reforma estructural en el sistema tributario.

Ahora bien, el hecho de que el Estado adquiera un rol más protagónico no significa que deba ser el único actor comprometido con la búsqueda del desarrollo en los países latinoamericanos. La sostenibilidad de un modelo de desarrollo se logra a través de la corresponsabilidad y de ahí la importancia del trabajo con la empresa privada y de buscar un equilibrio entre la fiscalidad y el sector productivo. A ello se suma también la importancia de lograr acuerdos plurales e interpartidarios. Lograr comprender que a pesar de las diferencias ideológicas hay temas que no se pueden enfrentar si no es conjuntamente.

La legitimidad de la democracia y algunos temas centrales

La democracia es un tema que se mantiene. El logro de consolidar una democracia electoral no es suficiente. El desencanto con este sistema de gobierno siempre es un riesgo. Un aspecto al que debe prestársele atención al respecto es que hay que comprender que no es la democracia en sí la que está siendo cuestionada, pero sí lo es su capacidad de acabar con la desigualdad.

La legitimidad del Estado, de la democracia y de cualquier política pública descansa en la ciudadanía, por ello no debe olvidarse que es ésta la que se encuentra en el centro del sistema democrático y que constituye su beneficiario fundamental. La calidad de la democracia no reside solo en la calidad de las instituciones, sino además en la calidad de la ciudadanía. Es decir, no sólo el Estado debe ser el objeto de estudio, el sistema político y la cultura política también deben serlo.

Hoy en día los temas de la educación y del desarrollo científico- tecnológico y la innovación son centrales. En el ámbito educativo en América Latina se carece de una definición de cuáles son los temas críticos de inversión en educación, tal como sí ocurre en países como Japón, Corea y China. La región requiere construir políticas educativas estrechamente relacionadas con el desarrollo de capacidades productivas y de la comprensión de lo global. La inversión en educación vinculada a una sociedad con un modelo del siglo XX no sirve de nada y en este sentido América Latina tiene mucho camino por avanzar. Esto significa también tener muy claro dónde invertir y en qué invertir, pues inversión por inversión no sirve de nada.

La inserción global y la integración regional

Respecto al contexto internacional en un escenario plagado de cambios hay que tener presente que América Latina puede aportar pero aún está muy aislada. En el Foro Social de Belén, los cinco presidentes que pedían por otro mundo posible fueron los latinoamericanos, todos fuera de la política tradicional. Esto demuestra dramáticamente el aislamiento. Ninguna otra región del mundo tiene un proceso de integración regional realmente autónomo. Nuestros países están todavía en un aislamiento internacional importante.

El tema de la inserción global de América Latina se ha vuelto más instrumental. Ejemplo de ello son las ideas en torno a los Tratados de Libre Comercio. Se ha comprendido que no son un fin en sí mismos sino instrumentos útiles para unas dimensiones y a

veces inconvenientes para otras. Lo mismo debe ocurrir con la integración regional, hay que comprender que en la década latinoamericana la integración podría ser un instrumento fundamental.

Respecto al tema de la inserción internacional latinoamericana si bien en el discurso existe consenso respecto a que la integración regional es necesaria para lograr una mejor inserción internacional, los problemas para concretar este discurso empiezan desde la pregunta de qué tipo de integración estamos hablando. Sin duda debe ser una integración más pragmática que considere la cooperación en todos los campos posibles. Existen muchos esquemas y muchos acuerdos, sin embargo no todas las normativas creadas logran convertirse en acciones concretas. Hay que superar la gran cantidad de acuerdos que se han firmado y que han mostrado muchas deficiencias.

Pero más allá de esto hay que trabajar la agenda de la integración. La integración regional no es el destino final que asegura el desarrollo una vez que se llegue a la meta. Hay una agenda pendiente en el desarrollo que debe atenderse y que no se resuelve sólo con la integración.

Además la misma integración y la inserción internacional pueden generar dinámicas negativas a las cuáles hay que buscarle solución. La inserción internacional, por ejemplo en Centroamérica, ha causado una fragmentación dentro de los países pues las elites más insertadas en este proceso están desvinculadas del desarrollo nacional, no tienen ningún encadenamiento fiscal ni tampoco inversión en capital humano. Más allá del discurso no muestran real interés en ello. Además hay una fragmentación regional pues los países apuestan por diversas formas, y dimensiones, de inserción.

Por último, uno de los problemas que deben afrontar los países de la región a nivel internacional, en una coyuntura donde se debate sobre la reestructuración del sistema financiero internacional, es el hecho de que buena parte de los excedentes económicos de sus economías no se quedan en el país, siendo el sistema financiero internacional el que se está dejando gran parte de éste. Si esto sucede la fiscalidad se convierte en un problema porque lo que le queda a los países es basarse en los impuestos indirectos.

Tres ejes articuladores

Las discusiones sobre el desarrollo llevan a pensar en una diversidad importante de enfoques y articulaciones. Tres de ellas son la relación entre crecimiento, desarrollo y reducción de las desigualdades; la relación desarrollo incluyente, educación y ciencia tecnología; y la relación entre desarrollo y fortalecimiento institucional.

Sobre el primero no podemos olvidar que en América Latina las épocas de bonanza económica las hemos desaprovechado en términos de redistribución y de integración social, hay que trabajar para que esto no vuelva a ocurrir.

El segundo trinomio, relacionado con el desarrollo incluyente, educación y ciencia y tecnología, plantea entre sus principales desafíos el hecho de que no hay capacidades en las elites gobernantes para pensar en políticas públicas con relación a ellos. Aunque

cabe señalar que no se trata de que no quieran hacer inversiones en estos temas sino que no se sabe cómo hacerlo, cómo echar a andar este proceso.

El último eje de articulación, el de desarrollo y fortalecimiento institucional, tiene relación con la necesidad de fortalecer la función pública, en el ámbito local y en el ámbito multilateral (en materia de integración).

En relación con esos tres ejes pueden plantearse algunos actores claves que les son transversales, como por ejemplo los líderes políticos, los medios de comunicación, los sindicatos y las asociaciones colectivas, entre otros.

Todo ello permite plantear como recomendación el establecer algunos mecanismos para acercarse a la formación de capacidades en relación con los gobernantes.

Panelistas y Participantes

- **Francisco Rojas Aravena**, Secretario General de FLACSO.
- **Juan Pablo Rodríguez**, Asesor de la Presidencia Ejecutiva para la Integración de América Latina de la CAF
- **José Miguel Insulza**, Secretario General de la OEA
- Video del señor **Enrique Iglesias**, Secretario General Iberoamericano,
- **Adrián Bonilla**, Director de la Sede Académica de FLACSO Ecuador
- **Antonio Fernández**, Director de la FIIAPP
- **Carlos Murillo**, Profesor de la Universidad Nacional de CR
- **Clotilde Fonseca**, Ex Ministra de Ciencia y Tecnología de CR
- **Dennis Petri**, Fundación Arias para la Paz
- **Doris Osterlof**, Responsable de la SEGIB para Centroamérica y Haití
- **Emir Sader**, Secretario Ejecutivo de CLACSO
- **Enrique Gomáriz**, Consultor
- **Evelyn Villareal**, Coordinadora Investigación Informe Estado Región
- **Francisco Rhon**, Presidente del Consejo Superior de FLACSO
- **Francisco Valdés**, Director Sede Académica de FLACSO de México
- **Gilberto Lopes**, Periodista
- **Guillermo Zúñiga**, Diputado de la Asamblea Legislativa, Costa Rica
- **Henry Jova**, Representante de la Secretaría General de la OEA en CR
- **Jaime Ordoñez**, Director del ICG
- **Josette Altmann**, Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO- SG
- **Juany Guzmán**, Coordinadora Regional Académica de FLACSO- SG
- **Leticia Salomón**, Universidad Nacional Autónoma de Honduras
- **Luis Guillermo Solís**, Profesor de la Universidad de Costa Rica
- **Luis Suárez**, Coordinador General de la Cooperación Española en CR
- **Luiza Carvalho**, Representante Residente del PNUD en Costa Rica
- **Mario Chacón**, Director General Relaciones Internacionales, SEP México
- **Mercedes Peñas**, Directora Ejecutiva Fundación DEMUCA
- **Nuria Marín**, Consultora
- **Olga Marta Sánchez**, Radio Universidad
- **Olinda Salguero**, Directora de la Fundación Esquipulas
- **Pedro Caldentey**, Asesor Principal del Fondo España- SICA
- **Roberto Cuellar**, Director Ejecutivo IIDH
- **Tomás Rodríguez**, Coordinador General Fundación DEMUCA
- **Vinicio Cerezo**, Presidente de la Fundación Esquipulas
- **Willy Zapata**, Oficial a Cargo, Unidad de Desarrollo Económico, CEPAL

Seminario Internacional Desarrollo en América Latina: Visiones y Coincidencias

31 de mayo de 2011

SÍNTESIS DE LAS IDEAS CENTRALES¹

Introducción

Los marcos tradicionales que servían para explicar muchos de los fenómenos sociales en la actualidad han mostrado ser obsoletos para explicar una realidad social plagada de cambios, interdependencias, incertidumbres y revisiones. La idea de qué se entiende por desarrollo, cómo se puede lograr y cuáles son los principales desafíos por superar, no está exenta de ello. Más aún cuando el Estado ha vuelto a retomar un papel central en este tipo de discusiones.

Ante estos procesos de cambios constantes este documento muestra las principales concurrencias, propuestas y preocupaciones respecto al desarrollo y el Estado en América Latina que fueron presentadas, analizadas, y discutidas por los distinguidos y distinguidas panelistas que asistieron al Seminario Internacional Desarrollo en América Latina: Visiones y Coincidencias, realizado en Buenos Aires, Argentina el 31 de mayo de 2011.

América Latina en el contexto mundial

La crisis mundial que inició en 2008 demostró que América Latina estaba mejor preparada y que había conseguido importantes logros que permitieron que tanto a nivel económico como social las consecuencias no fueran devastadoras. Los costos fueron menores a los esperados. Aunque se debe hacer la salvedad de que la crisis también evidenció las grandes diferencias entre el Norte y el Sur de América Latina, la primera sufrió con mayor magnitud las consecuencias de la crisis, mientras que Suramérica salió mejor librada.

¹ Elaborada por Tatiana Beirute Brealey, candidata a Máster en Desarrollo Humano por FLACSO Argentina, Asistente de Investigación de la Secretaría General de FLACSO.

El cambio en el centro de gravedad de la economía mundial en una época donde los países emergentes comienzan a tener cada vez más peso puede ser muy beneficioso para la región que ha diversificado sus oportunidades y sus relaciones.

Sin embargo, no puede decirse todavía que la crisis ya terminó. Además la coyuntura actual evidencia algunas tendencias a las que hay que enfrentarse con cuidado. Una de ellas tiene que ver con el incremento de los precios de las materias primas y de los minerales. Es probable que esta tendencia se mantenga. Sin embargo hay que prestarle especial atención a la reprimarización de las materias primas. Algo de eso ya está pasando. El nivel de las exportaciones industriales de Brasil está disminuyendo. El problema de la reprimarización pasa tanto por un tema ambiental como también por las preocupaciones en torno al valor agregado que presentan estos productos frente a otros. A lo que se debe sumar la posibilidad de que en China se den ajustes que terminen por afectar la magnitud de su demanda a los productos de la región.

Otro tema es el aumento de los ingresos de flujos de capital. Esta tendencia está llevando a la reevaluación cambiaria pero también al aumento de la inflación. La política económica de los países latinoamericanos debe encontrar un equilibrio para mantener la inflación a niveles apropiados en un contexto de apreciación cambiaria.

Por último, como región en su conjunto América Latina aún no ha logrado construir una estrategia que la presente frente al mundo como una zona con voz fuerte y propia. Ante el cambio de gravitación del poder mundial la región ha salido muy bien librada pero no gracias a una estrategia establecida. Para algunos se trata de un resultado inesperado que puede desaparecer tan inesperadamente como apareció. Además, no debe caerse en la autocomplacencia, la CAF hizo un estudio que concluye que América Latina está estancada con respecto al resto del mundo desde los años noventa. El peso del PIB latinoamericano en el mundo era 5,6% en 1965 y en el año 2005 pesaba un 5,5%. Es más, la participación de América Latina en el PIB de los países en desarrollo era al comienzo de la década de los ochenta de 31%, hoy en día es de un 20%. Este rezago se da en función del crecimiento de Oriente. De ahí la importancia de la integración regional para poder consolidar una posición ventajosa en el nuevo contexto internacional y sacar un mejor provecho de la creciente multipolaridad.

Los Nuevos Desafíos

En el contexto positivo que atraviesa América Latina la pregunta principal es si la región será capaz de mantener el crecimiento que ha venido logrando junto a una mejora en su equidad. Si bien las respuestas a esta pregunta pasan por temas relacionados con el contexto internacional, lo cierto es que también tiene relación con las políticas públicas que se formulen e implementen en cada país, y aquí el Estado es central.

Los logros sociales que ha obtenido América Latina son muy positivos pero son insuficientes en el nuevo contexto. Debe haber una profundización de la intervención social donde hay una lista importante de temas pendientes como lo son la calidad de los servicios públicos, la implementación de políticas que tengan relación con el mercado

laboral (generación de empleos de calidad y respuestas para los “no empleables”), el continuar con la universalización de los sistemas de protección social; la atención especial a los grupos en condiciones de vulnerabilidad que han continuado excluidos de las bonanzas de la coyuntura actual (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas, etc); aumentar la inversión en tecnología y en innovación así como también crear la institucionalidad adecuada para la innovación; entre otros.

El Estado frente en una época de revisión de paradigmas

En la actualidad nos encontramos en un escenario particular donde los paradigmas presentados como la pócima para lograr el desarrollo han demostrado no haber tenido la respuesta de cómo debe comportarse el Estado para generar bienestar.

Las recetas del Consenso de Washington han quedado atrás y estamos en pleno proceso de revisión de paradigmas. En este contexto el Estado y la política han retomado protagonismo, aunque todavía no existe consenso respecto a cuál debe ser ese rol y cómo debe transformarse el Estado para lograr el desarrollo.

El Estado que se revaloriza en la actualidad debe mejorar sus capacidades para poder hacer frente a los desafíos pendientes, y a aquellos nuevos, que genera un contexto de bonanza económica con una pobreza y una desigualdad, que disminuyen, pero que siguen siendo considerables y persistentes.

Se necesita un Estado con una estructura más moderna y eficiente y por ello es necesaria la profesionalización de los servicios civiles.

Se necesita de un Estado que sea capaz de generar alianzas público- privadas. Para ello es necesario un Estado más eficiente, pero también se requiere de un mejor sector privado. Un sector privado que tenga una responsabilidad social con el Estado y la sociedad en la que se desarrolla.

A lo anterior se suma la necesidad de profundizar la democracia de manera que exista mayor participación ciudadana pero también mejores respuestas a las plurales demandas ciudadanas. Es decir se requiere una nueva ecuación Estado- mercado- sociedad.

Se necesita un Estado que mejore su gestión. Las políticas que implemente deben ir acorde a la realidad particular de su sociedad, a las características del momento en el que nos encontramos y en función de los recursos disponibles.

El tema de la eficacia y reforma de la política fiscal es un tema sensible a todas las naciones latinoamericanas pero cuya necesidad de atención resulta central. Las intervenciones que se requieren por parte del Estado no serán viables si éstos no logran mejorar sus recursos. Además, la importante regresividad de los sistemas tributarios de los países de la región no hace más que aumentar el problema de desigualdad que sufre América Latina.

El Estado, la sociedad y el sector privado deben llegar a un acuerdo respecto al crecimiento. Es claro que a todos les interesa crecer, eso no es lo que está en discusión, sino que debe haber consenso respecto a bajo qué pautas y qué ritmo debe tener el crecimiento en una región con enormes riquezas en biodiversidad pero que también es víctima directa de las consecuencias del crecimiento desmedido sin consideración de un desarrollo sostenible. El debate sobre el tipo de crecimiento necesario para el desarrollo sostenible sin duda llevará a importantes conflictos y tensiones que deberán ser solucionados mediante los mecanismos democráticos.

Al revalorizarse la política y retomar la importancia del rol del Estado se hace necesario generar liderazgos políticos que permitan la construcción de políticas públicas acordes a las demandas y desafíos que enfrenta cada país orientados a su propia visión de desarrollo y que permita que los países latinoamericanos pasen de ser policy takers a policy makers.

Por último, debe comprenderse que la consecución del desarrollo es un problema político tanto como económico. En los últimos años se ha pensado al Estado más en términos instrumentales, pero el Estado, como acuerdo social y juego de poder, es un espacio de conflicto. Hay que preguntarse ¿de dónde le proviene la legitimidad al Estado?, ¿qué es lo que está detrás de la construcción de este nuevo Estado?, y ¿Cómo avanzar a partir de la necesaria idea de un Estado nación entendido como consensos societales para construir?

La necesidad de profundizar la democracia

Los logros en el campo de la democracia son unos de los más destacables para la región en los últimos 30 años. Con el fin de las dictaduras los países han sostenido sistemas electorales estables, pero esto no se ha traducido en una democracia social y económica más amplia.

La necesidad de profundizar lo logrado se vuelve imperante en un contexto donde el desencanto, la falta de representatividad, las debilidades institucionales, los problemas de gobernabilidad y las deficiencias y desigualdades en el ejercicio efectivo de la ciudadanía son el pan de cada día de las naciones de la región. La democracia debe ser capaz de conducir a mayor bienestar.

La reacción rápida y certera de todo el Sistema Interamericano ante el Golpe de Estado en Honduras fue históricamente decisivo demostrando que la región no está dispuesta a aceptar ningún quiebre a la democracia. Sin embargo, las debilidades de la gobernabilidad democrática y los problemas de desarrollo continúan siendo potenciales facilitadores de estos quiebres y por ello debe actuarse de manera apremiante para alcanzar el desarrollo pleno que hace a la democracia indestructible.

Algunas consideraciones sobre la innovación y el conocimiento

La política económica es una política social y por ello las capacidades reales de los

Estados, en un contexto de globalización, están absolutamente ligadas a la capacidad de incrementar la innovación en nuestra región. La innovación es fundamental para el crecimiento económico sostenible a largo plazo y tiene un creciente valor estratégico. Cada vez es más claro que el capital en sí mismo ya no sirve si no está al lado del conocimiento. En la región latinoamericana tenemos el dilema con relación al gasto en Investigación y Desarrollo (I+D). Las cifras son lamentables. Tres empresas de la industria mundial de productos farmacéuticos gastan en I+D más del 75% del gasto en I+D agregado de toda Latinoamérica.

Respecto a la institucionalidad para la innovación ésta no puede regirse bajo las normas y prácticas tradicionales de la institucionalidad pública. Nos encontramos ante un contexto cargado de incertidumbre que hace necesario que se construyan instituciones lo suficientemente flexibles para lidiar con estos problemas. Sobre esto cabe destacar que en América Latina hay un débil acompañamiento del sector privado en I+D.

Además la estructura institucional en el campo de la innovación requiere de la articulación en redes público-privadas, multidisciplinarias y multisectoriales; y de la definición del nivel de intervención que se quiera dar.

La innovación no solo debe pensarse para el sector productivo, los diversos sectores del Estado pueden, y deberían pensar, en procesos de innovación que mejoren su eficiencia y la calidad de su intervención. Ejemplo de ello son los avances que podrían buscarse en términos de modernización e innovación en los sistemas de justicia.

Por último debe tenerse en cuenta que una excelente política de innovación en ciencia y tecnología no implica necesariamente la generación de impacto social. Se trata de dos miradas que deben ser integradas pero que no necesariamente van juntas.

Panelistas

- **Álvaro García**, Director Representante de la CAF en Argentina
- **Andrés Solimano**, Ex Director de FLACSO Chile
- **Antonio Fernández Poyato**, Director de la FIIAPP
- **Christian Daude**, Economista de la OCDE
- **Daniel Filmus**, Senador
- **Elena Domínguez**, Representante de la Coordinadora de la Oficina Regional de la COMJIB
- **Estefanía Laterza**, Coordinadora Nacional Adjunta de la Conferencia Iberoamericana 2011, Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay
- **Fander Falconí**, Profesor e Investigador de FLACSO Ecuador
- **Francisco Rhon**, Presidente del Consejo Superior de FLACSO
- **Francisco Rojas Aravena**, Secretario General de FLACSO
- **Gerardo Caetano**, Consejero a Título Individual
- **John Biehl**, Representante de la OEA en Uruguay
- **Josette Altmann**, Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO Secretaria General
- **Juany Guzmán**, Coordinadora Académica Regional de la Secretaría General de FLACSO
- **Julio Oleas**, Profesor FLACSO Ecuador
- **Martín Santiago**, Representante Residente del PNUD en Argentina
- **Miguel Lengyel**, Director de FLACSO
- **Norberto Lannelli**, Director de la Representación en Montevideo de la SEGIB
- **Oswaldo Martínez**, Consejero a Título Individual de FLACSO
- **Pascual Gerstenfeld**, Oficial a cargo de la CEPAL en Argentina
- **Rebeca Grynspan**, Consejera a Título Individual de FLACSO
- **Ruth Ladenheim**, Secretaria de Planificación y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina

Seminario Internacional
**Desarrollo en América Latina: Otras Visiones
sobre Desarrollo y Estado** realizado en Quito,
Ecuador los días 9 y 10 de junio de 2011.

SÍNTESIS DE LAS IDEAS CENTRALES¹

Introducción

Este documento pretende contribuir a la generación de un diálogo fructífero entre los académicos y los hacedores de la política pública, basado en los análisis y contribuciones que se recogieron de las presentaciones realizadas por los destacados y destacadas panelistas que participaron en el Seminario Internacional Desarrollo en América Latina: Otras Visiones sobre Desarrollo y Estado realizado en Quito, Ecuador los días 9 y 10 de junio de 2011.

Aquí se sintetizan las temáticas presentadas en algunas áreas de interés. Primero se presentan las discusiones sobre temas como el crecimiento, la redistribución, las heterogeneidades, la sustentabilidad y el rol del Estado. Desde la economía convencional o desde las teorías de desarrollo se ha olvidado que hay un mundo natural que puede ser restrictivo no sólo para las políticas de crecimiento, sino que pueden ser obstáculos reales en términos redistributivos y para generar equidad generacional o intergeneracional. De esta manera se está ante un mundo natural que puede ser restrictivo de cara al futuro, por lo tanto se requieren determinados mecanismos de transición para generar estrategias de desarrollo y políticas públicas.

Segundo, en el plano de las ideas, se identifican qué ideas en común se pueden alcanzar respecto al desarrollo y al rol del Estado, y a su vez se resaltan los disensos y los puntos de inflexión que podrían dar la pauta para un relevo de paradigmas en América Latina. En este marco de discusión se revisa el concepto de políticas de desarrollo identificando las experiencias de países como Cuba, Ecuador, Venezuela y Bolivia, que han cuestionado y ampliado dicho concepto.

1 Elaborada por Isabel Álvarez, Historiadora por la Universidad de la Costa Rica y asistente de investigación de FLACSO/Secretaría General.

Desarrollo y sustentabilidad, el rol del Estado

La sustentabilidad constituye un reto nacional, regional y global. Cuando se habla de sustentabilidad se debe reconocer que en el mundo actual se vive una serie de amenazas que llevan a una severa crisis medio ambiental que tiene una importante relación con el recalentamiento global, la disponibilidad del agua en el mundo, la erosión de los suelos, el agotamiento de los recursos naturales, entre otros. El caso ecuatoriano resulta bastante acertado para demostrar que ha habido un importante daño al medio ambiente, sobre todo debido a la deforestación que se ha venido dando en la amazonia ecuatoriana.

Es preciso preguntarse qué se está haciendo y qué papel desempeñará el Estado. ¿Se adaptará a la dinámica imperante capitalista o más bien iniciará un proceso de transformación? En los países de la órbita bolivariana, como Venezuela, Ecuador y Bolivia, se reconoce como positivo el que el Estado en estos países logre tener un control efectivo sobre los recursos naturales y que haya una mayor participación en la renta minera y petrolera, sin embargo no ha habido un cambio de las estructuras productivas y no ha habido una redistribución de la riqueza.

América Latina parece no poder salir del fuerte proceso de concentración de su oferta exportable en pocos productos. Los casos de países como Argentina y Brasil, donde más del 20% de sus productos exportables son primarios, como la carne y la soya respectivamente, demuestra esta imposibilidad. Sin embargo, ha habido una mejora de los términos de intercambio en términos monetarios. Esto se explica debido a la creciente demanda de potencias regionales, como India y China, de materias primas como el oro y el petróleo. Esto conllevó a una mejora de los precios de esos productos que constituyen un ingreso importante en las economías exportadoras de la región latinoamericana.

Pese a los altos precios de las materias primas la región muestra un deterioro muy importante en los términos de intercambio físicos. En consecuencia, esta situación ejerce una presión importante en aspectos socio-ambientales y distributivos.

Otro importante tema se relaciona con la disponibilidad de los recursos naturales en América Latina. Si se continúa con el ritmo de actividad extractiva y el consumo masivo, la disponibilidad de éstos se verá fuertemente mermada y en peligro. Tal es el caso del agua y el petróleo en Ecuador.

Nuevas visiones sobre desarrollo y Estado

El modelo socialista de desarrollo cubano padece de cuatro hipertrofias crónicas: centralización, estatización, burocratización y uniformización. Se suele decir que ese socialismo hipertrofiado se supera a través de la implementación de una agenda económica simple: legalizar y legitimar la pequeña empresa, ampliar el mercado, entregarles poder de decisión a las empresas estatales, aplicar políticas de impuestos, encoger la nómina del sector público, entre otros aspectos. Sin embargo, los cambios de fondo son más complejos e involucran un cambio político que atañe

el funcionamiento del sector en su conjunto. Algunos de esos cambios implican descentrar el modelo armado en torno a la propiedad estatal, recortar el tamaño y los poderes de la burocracia, garantizar el imperio de la ley, devolver su papel y autonomía a los municipios, reconocer la diversidad de ideas y darle espacio a la discrepancia y la opinión pública.

Entonces, ¿cómo se construye este nuevo modelo? El documento central realizado en el VI Congreso realizado en Cuba en abril de 2011, permite distinguir una figura diferente a la existente desde en el año 1976. Estos cambios se centran en conseguir el funcionamiento de las instituciones del sistema y su democratización, empezando desde arriba. Dos de los cambios más representativos se sintetizan en, primero, la decisión de abrir las puertas a los no militantes del partido, y, segundo, la decisión de que el desempeño de cargos políticos y estatales se limite a un máximo de dos términos de cinco años. En suma, con estos dos importantes cambios se busca renovar la clase política e impedir la perpetuación en el poder.

Por otro lado en el caso del Ecuador, se trata de un país que se encuentra en una transición de un modelo utilitario liberal a un modelo de socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano. Para poder hacer esa transición, es necesario hacerlo a través de cuatro etapas: pasar de un neoliberalismo a un pos-neoliberalismo, de un capitalismo popular o socialismo de mercado a un biosocialismo republicano.

Para esto, resulta necesario un cambio de mirada que en términos conceptuales se sintetiza de la siguiente manera: 1) La vida como la riqueza de las naciones. En el sentido de que se debe primar a la vida sobre el crecimiento y no únicamente la vida humana sino toda la vida natural; 2) En términos de acumulación, es necesario seguir con una revolución industrial, clave para la generación y la acumulación de capital; 3) La educación es clave, y más específicamente la educación superior; 4) En cuanto al tema de la distribución de la riqueza y el acceso a las políticas sociales, es necesario realizar un esfuerzo por hacer esas políticas universales y no focalizadas. También es importante realizar reformas tributarias, tal como está intentando realizar el presidente de Ecuador; 5) En la economía resulta necesario dar contenido a la economía solidaria y además se debe dar la recuperación de lo público respecto lo privado; 6) Con respecto al Estado, es necesario avanzar de un estado oligárquico ocioso cooptado a un estado democrático.

En lo que respecta a Venezuela, existe una distancia entre el radicalismo del discurso de la presidencia venezolana y la realidad de los hechos. El nuevo proyecto venezolano de la mano de Hugo Chávez, comete dos errores fundamentales, uno, es con respecto a la clase empresarial, con una política económica que no debió de haber confrontado y a través del discurso radical decide confrontar. Esto lleva a que dicha clase empresarial se disocie de las políticas de desarrollo nacional. Un segundo error está relacionado con la falta de viabilidad de los proyectos, la falta de capacitación y formación que hace que la economía social no se constituya en la alternativa o en el complemento de los ingresos petroleros para mantener el desarrollo.

Pero a su vez, por otro lado, se incorpora de manera decisiva la dimensión social a través de las llamadas misiones. Estas misiones han contribuido al proceso de transformación de la sociedad venezolana en cuanto han reforzado el tejido asociativo de las comunidades y se ha creado una ciudadanía política efectiva y consciente de sus derechos. Sin embargo, estos proyectos o misiones, no han consolidado un modelo de organización de la administración pública alternativo al Estado, de manera que no se ha creado un nuevo Estado sino que conviven dos institucionalidades paralelas que no tienen los niveles de eficiencia que se les debería exigir a los gestores de los recursos públicos, ni el control adecuado de lo que ocurre a lo interno. Además no se ha logrado superar la dependencia de los ingresos del petróleo.

En suma, lo que se puede percibir del proceso venezolano es una retórica que no se ha visto acompañada por unas transformaciones estructurales lo suficientemente fuertes como para dar argumentación, sentido y contenido a esa retórica. El reto está en cómo canalizar el proceso de manera que el cambio político redunde en una práctica participativa consolidada, donde exista un creciente control sobre los recursos económicos de la sociedad y la gestión y administración de los mismos se oriente a la promoción del buen vivir de la ciudadanía.

Visiones del desarrollo: Democracia y organizaciones de la sociedad civil

América Latina viene arrastrando un creciente déficit de desarrollo endógeno. La problemática sobre el desarrollo latinoamericano sigue sin un desenlace claro sobre todo en cuanto a los componentes ecológicos y sociales. A partir de los años noventa la sociedad civil irrumpe en el debate sobre el desarrollo por medio de la búsqueda de visiones alternativas múltiples y complejas.

El Fórum Social Mundial (FMS), ha contribuido en la construcción de un sólido movimiento antiglobalización en la región. Además intenta crear nuevas opciones para una globalización solidaria, incluyente, liberadora y ecológicamente respetuosa.

Por otro lado, es preciso que democracia y desarrollo se articulen para buscar una condición de vida que tome en consideración aspectos económicos, culturales, religiosos, políticos y ambientales. El desarrollo sólo es concebido en la medida que logre articularse bajo un sistema democrático, donde toda decisión de carácter económico, social y medio ambiental, sea una condición política tomada con el aval y participación de la sociedad civil. Esta dualidad democracia-desarrollo se ha visto expresada en varios países latinoamericanos por medio de tres mecanismos en la sociedad: el voto, la movilización y la confrontación.

América Latina se encuentra en una coyuntura realmente novedosa. Por un lado se han logrado consolidar en la región gobiernos con distintas visiones de desarrollo y que son reconocidos como gobiernos de izquierda. Y a la vez se han cuestionado líderes y grupos políticos tradicionales que han encabezado la política en algunos países y cuyo liderazgo se ha puesto en entredicho en la actualidad con el surgimiento de nuevos actores políticos.

Respecto de la integración, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tiene una forma particular de concebir la democracia. Por un lado se maneja un concepto de democracia representativa que ha dado mayor énfasis a los derechos políticos y civiles. Por otro lado, se maneja otra noción de democracia directamente participativa, que da énfasis a los derechos humanos de naturaleza social y económica. Además tiene una carta democrática centrada en controlar las tentativas de golpe de Estado y de la alteración de la vida democrática en América del Sur.

Tres desafíos que enfrenta la región en esta materia son: 1) Las relaciones entre gobernantes y gobernados. Se debe superar el clientelismo y la verticalidad de la relación; 2) Los mecanismos de participación política. Hay rescatar el papel de las burocracias públicas para mejorar la calidad de las políticas. La clave podría estar en mantener la formación de las capacidades, los incentivos, la movilidad, la asesoría y los estímulos diversos para que aporten en toda su dimensión a las sociedades que apuestan por la democracia; 3) El procesamiento de los conflictos en clave democrática. Se deben construir acuerdos entre actores diversos; 4) Es importante la articulación del diálogo entre sectores o localidades internas de los países que promuevan una agenda en común para el país.

Respecto a los procesos de movilización, cabe señalar que con la desestatización de la economía, a partir de los años ochenta y noventa, se produjo en los países de la región una oleada de protestas y resistencias sociales que reconfiguraron a los actores sociales de las dinámicas de acción colectiva y a los movimientos sociales, como ocurrió en México, Ecuador, Bolivia.

En la actualidad estos movimientos se han enfocado en la lucha por cambios y mejoras en aspectos políticos y sociales del país donde se desarrollan. Asimismo han dado cabida a gobiernos de izquierda, que en el caso ecuatoriano y boliviano han llamado a la composición de asambleas constituyentes para reformar las constituciones políticas.

Respecto al caso boliviano, con la llegada al poder del presidente Evo Morales, en el año 2006, se inició un proceso que se ha denominado “el proceso de cambio”, el cual representa el fin de la democracia liberal representativa, el quiebre de la dependencia de los Estados Unidos y el surgimiento de un Estado plurinacional expresado en una nueva Constitución Política del 2009. Sin embargo, a pesar de los importantes avances económicos y sociales experimentados (gracias en parte a la nacionalización de los hidrocarburos y la incorporación de todos los bolivianos al marco productivo del país) aún persisten importantes vulnerabilidades en el sistema como es la pervivencia de una burocracia lenta e ineficiente que parece alejar a toda institución pública de los cambios experimentados ya en otros sectores.

En suma, es posible identificar cuatro tendencias de reconfiguración de la sociedad civil, que se consolidan a partir de los años noventa, y que aún son visibles en nuestros días: 1) Hay un quiebre de las formas homogeneizadoras de acción colectiva y de las relaciones habituales entre el Estado y la sociedad civil. Esto da paso a una recomposición de las acciones colectivas sindicales que da lugar a lo que algunos

autores llaman pluralismo asociativo, 2) La articulación entre la dinámica de la sociedad civil antagonista con capacidad de confrontación, de resistencia con una vocación a la autonomía, a la auto-representación que parece negar al Estado y las virtudes de la política; 3) Una creciente desconfianza del ciudadano con la política, especialmente con los partidos políticos. Esto lleva a una cierta apatía y desinterés en todo lo relacionado con los procesos políticos; 4) Una profesionalización de la sociedad civil acompañada de una visión mucho más pragmática de la sociedad.

Integración en América Latina

En las últimas dos décadas se han formulado, relanzado, fracasado y reorganizado una amplia variedad de iniciativas de integración en América Latina. Sin embargo, en la actualidad la región se encuentra altamente fraccionada, cruzada por viejos y nuevos conflictos entre los países, con un alto nivel de desconfianza entre los líderes de las naciones.

Se carece de una mirada político-estratégica compartida que inhibe conformar un derrotero en común. Además existe una retórica integracionista con acciones cada vez más fragmentadoras, hay un discurso cooperativo con escalamiento de tensiones, hay complejos diseños institucionales con debilidades estructurales, hay respuestas a guerras no tradicionales (caso del crimen organizado y el narcotráfico) de una manera tradicional y aunque tenemos más autonomía en el sistema internacional, no tenemos una voz propia como región.

La integración en América Latina será previsible si se superan al menos diez desafíos: 1) Asimetrías entre los países y a lo interno de estos países; 2) Ausencia de fondos de cohesión para erradicar o al menos minimizar esas asimetrías; 3) Existencia de una gran diversidad de modelos y visiones de desarrollo; 4) Falta de voluntad política de los gobiernos; 5) La debilidad de las instituciones de la integración regional y a lo interno de los países; 6) Existe una fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica; 7) Las relaciones con los líderes regionales que ha tenido una marcada ideologización que ha impedido la búsqueda de intereses comunes en la región; 8) La exclusión de los grupos originarios de los procesos de construcción de la nacionalidad en la región le resta legitimidad a los procesos de integración; 9) Existen muchos temas de seguridad pendientes en la agenda de integración con respecto a los conflictos interestatales; 10) El establecimiento de liderazgos claros en los distintos ámbitos de acción.

Panelistas

- **Álvaro García**, Director Representante de la CAF en Argentina
- **Andrés Solimano**, Ex Director de FLACSO Chile
- **Antonio Fernández Poyato**, Director de la FIIAPP
- **Christian Daude**, Economista de la OCDE
- **Daniel Filmus**, Senador
- **Elena Domínguez**, Representante de la Coordinadora de la Oficina Regional de la COMJIB
- **Estefanía Laterza**, Coordinadora Nacional Adjunta de la Conferencia Iberoamericana 2011, Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay
- **Fander Falconí**, Profesor e Investigador de FLACSO Ecuador
- **Francisco Rhon**, Presidente del Consejo Superior de FLACSO
- **Francisco Rojas Aravena**, Secretario General de FLACSO
- **Gerardo Caetano**, Consejero a Título Individual
- **John Biehl**, Representante de la OEA en Uruguay
- **Josette Altmann**, Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO Secretaria General
- **Juany Guzmán**, Coordinadora Académica Regional de la Secretaría General de FLACSO
- **Julio Oleas**, Profesor FLACSO Ecuador
- **Martín Santiago**, Representante Residente del PNUD en Argentina
- **Miguel Lengyel**, Director de FLACSO
- **Norberto Lannelli**, Director de la Representación en Montevideo de la SEGIB
- **Osvaldo Martínez**, Consejero a Título Individual de FLACSO
- **Pascual Gerstenfeld**, Oficial a cargo de la CEPAL en Argentina
- **Rebeca Grynspan**, Consejera a Título Individual de FLACSO
- **Ruth Ladenheim**, Secretaria de Planificación y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina

Taller Internacional El Debate sobre la Modernización del Estado en América Latina

Montevideo, 18 de agosto de 2011

SÍNTESIS DE LAS IDEAS CENTRALES¹

Introducción. Una década de oportunidad para el desarrollo

América Latina ingresa a la segunda década del siglo XXI en un contexto de crecimiento económico y de sanidad de las cuentas nacionales de los países de la región sin precedentes en el pasado reciente. Con tasas de crecimiento anuales estimadas en el doble de las de la economía estadounidense y en casi cuatro veces las de la Eurozona, déficits fiscales en mínimos históricos y una deuda pública total que, en relación con el producto, es menos de la mitad que la de Estados Unidos y el promedio de la Unión Europea. Parece haber motivos suficientes para augurar una “década latinoamericana”².

Una década latinoamericana es, en definitiva, una década de oportunidad para el desarrollo con democracia y justicia social en la región. En ese marco, la labor de planificación en los países latinoamericanos ha cobrado creciente relevancia, y se revela como un aspecto clave para aprovechar, en su justa medida, las oportunidades que surgen de un contexto internacional favorable. En este documento se identifican las metas comunes y los objetivos estratégicos compartidos por los ministerios y áreas de planificación (o sus equivalentes institucionales) de algunos gobiernos de la región, que tienen, por definición, una perspectiva de mediano y largo plazo. Los aportes aquí presentados son el resultado de los análisis expuestos por los distinguidos y distinguidas panelistas invitados a participar en el Taller Internacional “El debate sobre la modernización del Estado en América Latina”, realizado en Montevideo, Uruguay, el 18 de agosto de 2011.

1 Elaborada por Emiliano Travieso, Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de la República (Uruguay) y Asistente Académico de FLACSO/Uruguay.

2 Según lo ha planteado el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Luis Alberto Moreno. Ver: MORENO, Luis Alberto: Welcome to the Latin American decade, Financial Times, 06/07/10.

Esas coincidencias, así como los aprendizajes recíprocos a partir de las experiencias nacionales en la materia, constituyen un eje central para pensar la modernización del Estado en la región, no como transferencia acrítica de modelos extranjeros, sino como construcción colectiva a partir de las necesidades y potencialidades específicamente latinoamericanas.

América Latina ante un posible nuevo set de relaciones internacionales: El desafío de la acción externa coordinada

La acción de los Estados –y su modernización como parte integrante de esa acción– no se desenvuelve en la nada, sino en un contexto regional e internacional con una determinada estructura de poder político y una particular lógica de acumulación económica y asignación de los recursos. En el nuevo escenario internacional América Latina se plantea la posibilidad de disputar poder como región en ámbitos hasta ahora hegemonizados por las potencias centrales en la geopolítica mundial. La participación coordinada de los países latinoamericanos puede permitirles incidir, en este contexto de desafíos y cambios, en la arquitectura de las nuevas reglas e instituciones del orden internacional. Ahora bien, alcanzar ciertos consensos previos en la región aparece como un prerrequisito indispensable para ejercer cualquier tipo de influencia. La convergencia en la acción externa de Brasil, México y Argentina, al menos, parece ser una condición necesaria.

Modernización del Estado: un problema político. El caso de Ecuador

Una reforma del Estado (pues puede haber muchas reformas posibles) es un proceso complejo que no se acota, de ningún modo, a los aspectos técnicos y de gestión del aparato estatal y a la retórica de la eficiencia. La modernización del Estado es, ante todo, un asunto profundamente político, que implica, por tanto, un proceso de toma de decisiones en el marco de una estructura de poder determinada. Preguntas fundamentales como ¿qué Estado queremos?, ¿para qué lo queremos?, ¿para quiénes lo queremos? se responden en la interacción de los intereses diversos de los distintos grupos y sectores que componen una sociedad, esto es: en el terreno de la política. Precisamente por ese motivo los procesos de reforma deben ser profundamente democráticos y participativos.

La experiencia ecuatoriana es, a este respecto, bien ilustrativa. La SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, organismo con rango ministerial) ha planteado el proceso de reforma del Estado partiendo de la concepción del Estado como un medio para un fin que han denominado “el buen vivir”. De este modo, el desafío de la reforma del aparato estatal es hacer del Estado una herramienta que permita transformar la sociedad en una sociedad de derechos y de justicia, profundamente democrática (a través de instancias directas y participativas), igualitaria (comenzando por el Estado y el acceso a la función pública), biocéntrica (consciente de su responsabilidad ambiental y la necesidad de pensar en la sostenibilidad del crecimiento), y latinoamericana (pensándose en una lógica regional). Con ese objetivo, las acciones estratégicas del modelo ecuatoriano se han orientado a desprivatizar el Estado, separándolo del poder económico concentrado

y recuperando la banca pública, y a lograr una articulación de las políticas públicas que funcione como garantía de los derechos sociales. En ese sentido, se modificó la división territorial del país, dibujándose un mapa administrativo desde la racionalidad de las necesidades de la planificación, y no a partir de tradiciones o lógicas de poder particularistas. Asimismo, en materia de políticas sociales se avanzó de una lógica asistencial y centralizada a una perspectiva global, general y de derechos.

Modernización del Estado y políticas sociales. El caso de Brasil

La gestión de las políticas sociales es un asunto complejo en el que el funcionamiento del aparato estatal juega un papel central. Para lograr un mayor impacto transformador de esas políticas públicas las capacidades de coordinación y articulación del Estado son fundamentales. De este modo, la modernización de la institucionalidad pública es importante para diseñar e implementar políticas homogéneas y multinivel, desafío especialmente relevante en el terreno de las políticas sociales.

La experiencia brasileña es representativa de esas dificultades. La Secretaría Nacional de Asistencia Social del gobierno brasileño desarrolla un trabajo de articulación que implica tanto el diseño de directrices generales e iguales para todo el país como una planificación territorial específica para cada caso. De este modo se procura un enfoque universalista centrado en los derechos humanos, enfrentando la lógica clientelar y asistencialista que históricamente predominó en el país y partiendo de la concepción del ser humano como un sujeto enfrentado a contextos sociales de desigualdad que alejan a amplios sectores ciudadanos del acceso a bienes materiales y culturales imprescindibles para su vida plena. Es de destacar particularmente el Programa Bolsa Família que brinda apoyo sostenido a más de doce millones de familias a través de tres ejes fundamentales: una transferencia de renta directa para el alivio inmediato de la situación de pobreza extrema; condiciones para el acceso a la renta que refuerzan las políticas de acceso a los derechos sociales básicos de salud y educación; y programas complementarios que apuntan al desarrollo de cada familia, tendiente a superar la situación de vulnerabilidad. Finalmente, debe destacarse que cada programa de política social de Brasil está asociado a una serie de herramientas de información y evaluación permanente, lo que implica el fortalecimiento de la capacidad del Estado para pensarse autocríticamente y modificar sus acciones sobre la marcha.

Descentralización y reforma del Estado. El caso chileno

Hablar de modernización del Estado sin hablar de descentralización es, si no imposible, al menos insuficiente. Si la modernización del Estado es una reforma para el desarrollo con inclusión social que pretende avanzar hacia una sociedad de derecho sin exclusión, entonces el empoderamiento democrático de los territorios es un imperativo.

Las acciones del gobierno de Chile durante las últimas dos décadas son un ejemplo de esa articulación imprescindible entre descentralización y modernización del Estado. Las reformas tendientes a entregar más atribuciones, competencias y recursos a las

instancias de gobierno local constituyen modernización del Estado no sólo porque hacen del aparato estatal una estructura más eficiente (resulta más sencilla y ajustada la acción de gobierno sobre una realidad más pequeña que se conoce mejor), sino también, y muy especialmente, porque significan un avance en democracia: “la población tiene más posibilidad real de participar en decisiones del gobierno local que en decisiones nacionales”³. Con esos objetivos en mente, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) orientó sus acciones estratégicas a lograr que los gobiernos municipales se concentraran más en sus territorios que en las autoridades centrales. Con ese objetivo, impulsó en 2009 una reforma constitucional que permitió que los Consejeros Regionales fueran electos directamente por la población local, evitando su sujeción a una estructura vertical que enfatizaba el control y la fiscalización por parte de instancias del gobierno central más que la planificación del desarrollo en el territorio.

El Estado y su rol en la sociedad. La experiencia de Guatemala

La cuestión del alcance y las formas que debe asumir la intervención del Estado en la sociedad en general y en la economía en particular no es un asunto nuevo. Se trata, sin dudas, de un asunto capital: la relación entre el modo de producción (las formas de generación y distribución de la riqueza) y el modo de regulación (el aparato estatal) aporta respuestas a las tres cuestiones centrales de un modelo de desarrollo: cómo se acumula, cómo se distribuye, y cómo se gobierna. El tema ha evolucionado con el devenir de los tiempos.

En ese sentido, la experiencia de Guatemala resulta interesante. En el marco de una coyuntura en la que se demanda una participación estatal más activa, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN) ha trazado tres ejes estratégicos para la modernización del Estado. En primer término, la profundización de la democracia a través de instrumentos concretos de participación ciudadana en el gobierno y los asuntos públicos. En segundo lugar, generar un Estado más representativo e inclusivo, orientado hacia los más amplios sectores de la ciudadanía, y que no esté en función de los intereses particularistas de determinadas corporaciones o grupos de poder. Finalmente, generar más y mejores resultados de desarrollo medibles, verificables y perceptibles. Este tipo de logros son centrales para fortalecer la legitimidad del aparato estatal y la gestión pública, y permiten mostrar los resultados concretos en los que se traduce la inversión fiscal.

El pacto fiscal y las capacidades de la acción pública. El caso de Costa Rica

La modernización del Estado requiere, como proceso de transformación política e institucional que es, de ciertos recursos materiales para llevarse a cabo. En ese sentido, las capacidades financieras del sector público son una variable a considerar para pensar las posibilidades de reforma del aparato estatal. La forma en la que el Estado se hace con esos recursos, es decir, la dimensión y la composición de la presión

³ RACZYNSKI, Dagmar; SERRANO, Claudia: *Descentralización y gobierno local: situación de algunos municipios en Santiago, Eure, Santiago, 1987.*

tributaria, remite a la cuestión central del “acuerdo sociopolítico básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social”⁴, esto es, el pacto fiscal.

Así, ante la retórica de cuño neoliberal que sostiene que los impuestos son negativos por definición (una suerte de mal necesario que debe limitarse al mínimo), puede decirse que, además de los potenciales efectos redistributivos de la política tributaria, se trata de la herramienta fundamental para garantizar la continuidad de las políticas públicas. Esa continuidad es una preocupación central del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) de Costa Rica. La modernización del aparato estatal, en esta perspectiva, aspira a constituirse en una política de Estado que produzca un conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones de políticas e instituciones promovidas para generar bienes y servicios que aporten al bienestar de los ciudadanos. Esas reformas juegan también, en el proyecto estratégico costarricense, un rol central en el fortalecimiento de la democracia, en tanto permiten desarrollar métodos participativos y mejorar la capacidad de respuesta del Estado a las demandas de la sociedad. Para apuntalar ese proceso es fundamental pensar en términos de largo plazo, y, en ese sentido, el MIDEPLAN lleva adelante una serie de encuestas nacionales para identificar los grandes temas a los que se les debe dar sostenibilidad y carácter de política de Estado.

Finalmente, merece destacarse la centralidad que el MIDEPLAN otorga a la formación profesional y técnica de los funcionarios públicos, como insumo central para la planificación de toda innovación institucional. En ese sentido un consenso se puso de manifiesto entre los participantes en el Taller Internacional respecto a la conveniencia de sustituir el concepto de funcionario público por el de servidor público, entendido como el recurso humano fundamental para cualquier proceso de reforma del Estado con objetivos de desarrollo democrático y justicia social. Esta revalorización de los trabajadores del Estado no debe pasar únicamente por la dimensión salarial, sino también por la dignificación de su función desde el punto de vista cultural y simbólico.

Modernización del Estado y esfuerzos redistributivos. El caso de Uruguay

El crecimiento económico juega, sin dudas, un papel relevante en la mejora de los niveles de bienestar de la población. Sin embargo, sin una sólida infraestructura de políticas sociales impulsadas desde el Estado no es posible avanzar significativamente en objetivos de equidad. El proceso de crecimiento acompañado de desarrollo de institucionalidad pública en Uruguay desde 2005 ilustra esa afirmación: la reducción de la indigencia del 5% al 1% no puede explicarse sólo por efecto de derrame del crecimiento económico.

En ese sentido, el desafío político central que se ha planteado el gobierno uruguayo es el de apuntalar el proceso de crecimiento económico con esfuerzos redistributivos simultáneos en dos niveles. En primer término, el diseño y la implementación de acciones deliberadamente pensadas para combatir a la indigencia y la pobreza.

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos, Naciones Unidas, Santiago, 1998.

En segundo lugar, elaborar estrategias para mejorar la distribución del ingreso en términos generales, entendiendo la equidad como un concepto que incluye pero supera el combate a la pobreza y la pobreza extrema.

La expresión presupuestal de esas prioridades del gobierno del Uruguay es también significativa: el gasto público social representa el 22% del PBI y una parte muy importante del presupuesto estatal. La transferencia de recursos materiales relevantes es condición necesaria, pero nunca suficiente, para las políticas públicas orientadas al desarrollo. En el caso uruguayo, interpelar la gestión de ese gasto público social es particularmente relevante, pues el Estado asume directamente la provisión de muchos de los servicios públicos más relevantes pensados para amplias bases de la sociedad, desde una vocación universalista históricamente dominante en materia de políticas sociales. El reto central es acercar las acciones de modernización y los cambios institucionales a los servicios y las políticas públicas que tienen un valor social claro para los ciudadanos y los destinatarios. Se trata, en definitiva, de un cambio de visión desde un Estado paternalista a un Estado que entiende los procesos de la sociedad e integra su acción en ese marco.

¿Quién se hace responsable del futuro?

Si gobierno remite a la coyuntura y la alternancia en el poder político (al menos en regímenes democráticos como los que afortunadamente existen en la región), Estado refiere a la continuidad institucional y al ámbito de los desafíos estructurales de mediano y largo plazo. El gobierno –responsable político de la conducción temporal del Estado– debe, pues, pensar con ambas lógicas: coyuntural y estructural.

En ese sentido, es responsabilidad del gobierno administrar las contradicciones entre las urgencias del corto plazo y los imperativos de la planificación estratégica. La bonanza del sector externo de los países de la región, sustentada en los altos precios coyunturales de los commodities, plantea una de estas disyuntivas: reforzar el sector extractivo y primario permite acrecentar las ganancias de la coyuntura, pero puede comprometer los objetivos estratégicos para el mediano y largo plazo: la transformación productiva y el escalamiento hacia una oferta exportable con mayor valor agregado.

Para pensar esos problemas se requiere un Estado que sea, a un tiempo, constructor de estrategias y capaz de experimentar. En primer término, la elaboración democrática de una estrategia nacional de desarrollo explícita es fundamental. ¿Cómo dialogar con los actores externos –gobiernos, organismos internacionales, inversores extranjeros– si no es desde un proyecto de desarrollo nacional definido bajo grandes consensos políticos? ¿Cómo ordenar las prioridades de la planificación para el mediano y largo plazo si no en función de objetivos estratégicos resueltos democráticamente por la comunidad política?

En segundo lugar, la modernización del Estado remite a la innovación institucional. El Estado que puede aprovechar las oportunidades de una década para el desarrollo es, necesariamente, un Estado experimental que, en el marco de procesos de integración

regionales, se repiensa permanentemente y tiene capacidades y recursos para cambiar.

En los albores de una década latinoamericana los países de la región parecen tener un conjunto de condiciones coyunturales favorables para profundizar procesos de desarrollo democrático y crecimiento económico con equidad. Si la oportunidad es significativa, también lo es el reto: gobernar la bonanza no es, por cierto, un desafío necesariamente menor que administrar las crisis.

Panelistas

- **Claudia Serrano**, Ex Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile
- **Denise Colin**, Secretaria Nacional de Asistencia Social del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil
- **Emilio Jiménez**, Embajador del Paraguay
- **Enrique V. Iglesias**, Secretario General Iberoamericano
- **Fernando Lorenzo**, Ministro de Economía y Finanzas del Uruguay
- **Francisco Rojas Aravena**, Secretario General DE FLACSO
- **Karin Slowing**, Secretaria de Planificación y Programación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala
- **Laura Alfaro**, Ministra de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica
- **René Ramírez**, Secretario General de Planificación y Desarrollo del Ecuador

Seminario Internacional Modernización del Estado: Políticas para la Inclusión y Desarrollo

22 de agosto de 2011

SÍNTESIS DE LAS IDEAS CENTRALES¹

Introducción

América Latina se enfrenta a una coyuntura positiva que le permite, y le exige, comenzar a trabajar sobre temas y poblaciones que se han quedado atrás. Claro está que la época actual puede significar muchos beneficios para la región pero también se han empezado a hacer evidentes algunas tendencias a las que hay que prestársele atención para que América Latina pueda crecer y posicionarse en el mundo de la manera en que algunos organismos auguran.

Además de estos retos, en tiempos de revalorización del Estado y de repensar de las ideas en torno al desarrollo, a nivel interno de los países latinoamericanos se está reflexionando sobre la necesaria modernización del Estado, y en particular de la importancia de poner en el debate el tema de la descentralización.

Estos temas fueron analizados y discutidos en el Seminario “Modernización del Estado: Políticas para la Inclusión y Desarrollo”, realizado en la Sede Académica de FLACSO, en Santiago, Chile, el 22 de agosto de 2011.

Este documento presenta las principales ideas expuestas por los destacados panelistas así como en el debate. Esta actividad contó con las presentaciones de la Ex Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile, Claudia Serrano; y del Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Alejandro Foxley.

Oportunidades y desafíos para América Latina hoy ante el contexto internacional

Hay un consenso a nivel mundial en esta última etapa de la crisis global respecto a que los grandes beneficiados van a ser los países emergentes. La pregunta es ¿cuánto de eso se puede quedar en América Latina?

¹ Elaborada por Tatiana Beirute Brealey, candidata a Máster en Desarrollo Humano por FLACSO Argentina, Asistente de Investigación de la Secretaría General de FLACSO.

Las razones para tener muy buenas predicciones económicas para los próximos años tienen relación con el buen manejo macroeconómico que han venido implementando los países de la región. Además los países que están en mayor auge como India y China tienen una buena demanda de los commodities latinoamericanos, lo que hace que el precio de los commodities esté muy alto y eso resulta en una abundancia de recursos.

Pero también existe la posibilidad de que no se sepa enfrentar bien los retos en la región y que por tanto el futuro no sea tan positivo. Hay evidencias en algunos países de que se está creando una pequeña burbuja. Hay un ingreso de capitales importantes a la región y nuestros países no tienen la regulación adecuada para hacer frente a esto.

Además existe siempre el riesgo de la llamada “trampa de los países de ingreso medio”. Países como Malasia y Tailandia que crecieron a tasas extraordinarias y ahora desaceleraron su crecimiento porque se enfrentaron a la competencia de otros países que producían sus mismos productos, como China y Corea, llevándose su mercado y hasta sus recursos humanos. En América Latina esto puede ser un riesgo. Por ejemplo ya se observa en Estados Unidos productos que este país importaba de la región y que ahora lo está haciendo también desde China.

Por último, en la integración no hemos podido avanzar. Y es necesario que las estructuras productivas se integren. Ahora ocurre un fenómeno llevado por las mismas empresas privadas que están integrándose para hacer frente a economías como las de China o Japón. Por sí solos será imposible.

Algunos temas pendientes

A nivel interno, en mayor o menor medida, todos los países latinoamericanos tienen una serie de temas pendientes a los que debe atender si quiere poder sacar provecho de esta coyuntura positiva. Un tema central es que las instituciones se han ido quedando atrás. La democracia representativa avanzó pero la calidad de las instituciones públicas es muy deficiente. A lo que se suma una cierta baja en la calidad de la política, hay un deterioro que se evidencia en temas como la incapacidad o las altas dificultades para lograr consensos.

Otro fenómeno que se observa en América Latina es lo que O’Donnell llama las democracias delegativas. Los gobiernos al enfrentarse a los problemas de gestión y de tomar acciones lo que van haciendo es la llamada a plebiscitos y referéndums, lo que lleva a la disminución del poder judicial y del parlamento. Es decir, en lugar de reforzar las instituciones de la democracia representativa y abrirla más a otras voces, lo que se ha venido haciendo en algunos gobiernos es concentrar el poder en el ejecutivo y gobernar por decreto.

El aumento de la clase media, así como el incremento de sus demandas, requiere repensar el equilibrio entre lo público y lo privado y re balancear este equilibrio, un poco más hacia el lado de lo público. La clase media se ha visto desamparada.

El tema del empleo es otro desafío. Por un lado el desempleo juvenil es desafiante. En todos los países es mayor al desempleo total. Otro tema en este ámbito es el del acceso desigual al empleo de calidad. Sin duda, el empleo de calidad está marcado por la desigualdad social.

Además se evidencia un descontento importante, un desajuste entre como se quisiera vivir y como se puede vivir, el cual se va a ir agudizando. Sociedades con tanta desigualdad como las de los países latinoamericanos tienen que tener un rol para el Estado más fuerte y más activo y muy particularmente en proyectos sociales. Los cambios que están ocurriendo en los movimientos sociales y en los gobiernos, llevan a que sea importante reflexionar sobre qué tipo de Estado se requiere para una sociedad más inclusiva.

No debe de extrañar que ante el replanteamiento de paradigmas sobre el desarrollo en América Latina, si bien hay diversas visiones y matices, todos tienen una comunidad central que es el desarrollo de políticas sociales. Otros puntos comunes, aunque con diversas modalidades y formas, son la reivindicación de la democracia (no hay nadie que no apunte a ella); y el llamado, al menos en el discurso, a la integración regional.

Hay otros temas que tienen que ver con la continua búsqueda del crecimiento económico, el consenso en torno a la necesidad de políticas macroeconómicas responsables y la incorporación de áreas como la de la regulación ambiental y la de la cohesión social.

La descentralización del Estado

En las discusiones sobre reforma del Estado no ha estado realmente el tema de la descentralización del Estado, esto particularmente en el caso de Chile.

América Latina enfrenta un momento de oportunidad. Pero aún hay retos como lo son las notables desigualdades y las precariedades institucionales. Además no existe ninguna asociación entre el Estado, el mercado y el espacio público privado, que sea institucionalizada, estable y prometedora.

El Estado está de vuelta junto a él la idea planificar y pensar en un futuro. No es el mismo Estado maximalista de antes pero sí es un actor central, con un rol insustituible asociado a la construcción de lo público, de un orden cívico construido colectivamente. En este contexto los temas de reforma y modernización siguen siendo muy importantes.

Cuando se habla de Estado se habla de política y por ello hay que hablar de las reglas del juego, es decir del Estado democrático.

Hoy los países latinoamericanos requieren de Estados equipados y competentes, lo cual implica no sólo la tecnología y los recursos si no, y más aún, el recurso humano adecuadamente preparado.

La descentralización se juega en cuatro ámbitos. Uno tiene que ver con lo político donde la elección del presidente del gobierno local es una de sus partes. Un segundo ámbito es referido a la atribución y competencias. Hay algunas competencias y atribuciones que deben ser propias de los gobiernos locales. El tercero tiene que ver con la descentralización fiscal, al menos algún tributo debe ser propio del municipio. Por último está el tema de las capacidades, que refiere a que hayan recursos humanos con sentido de lo público bien capacitados en todas las regiones, no sólo en las más importantes. No sólo es importante el tema de los recursos y de la infraestructura.

La descentralización tuvo dos principios orientadores uno que es parte del Consenso de Washington que tiene que ver con la racionalización fiscal; y más adelante se incorporó el argumento democratizador, el estar más cerca de las personas.

Pero recientemente ha aparecido un tercer tema que orienta la necesidad y la forma de buscar la descentralización, el cual tiene que ver con el desarrollo de los territorios. No sólo las áreas metropolitanas deben ser importantes y deben tener los mejores recursos humanos y físicos. Este tercer tema se trata entonces de uno de inclusión social.

Por otro lado, la descentralización no avanza por dos razones principales. Unas son de orden político y otras de tipo financiero o presupuestario. Todas ellas se resumen en el centralismo político, el control en una sola instancia. Además la búsqueda de la concentración del poder y la dificultad para algunas personas o instancias de ceder un poco de ese poder.

En síntesis, al hablar de la reforma del Estado se debe incluir la dimensión de la descentralización y el fortalecimiento de la capacidad institucional de las regiones, pues éstos se tratan de temáticas de desarrollo, inclusión, eficiencia y democratización.

Panelistas

- **Claudia Serrano**, Ex Ministra del Trabajo y Previsión Social de Chile
- **Alejandro Foxley**, Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile.

Relación de Autores

JOSETTE ALTMANN. Coordinadora Regional de Cooperación Internacional y Directora del Observatorio de la Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) de la Secretaría General de FLACSO. Magíster Scientiae en Ciencias Políticas y Licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica. Profesora en la Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Pos Grado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica. Ha publicado y colaborado en diversos libros, es autora de numerosos artículos publicados en revistas profesionales y académicas. Entre sus últimas publicaciones se destaca “The Bolivarian Chavez effect: Worth a second look”. En: Canada Watch. A Remarkable Turning Point: Post-neoliberal Latin America and the Shadow of Obama. The Robarts Centre for Canadian Studies at York University and FLACSO. Fall 2010; y, América Latina y el Caribe: Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional? (editora) Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General. (2011).

ROGER BARTRA. Doctor en sociología por la Université de Paris-Sorbonne Nouvelle. Máster en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma de México (UNAM) Es etnólogo especializado en antropología social. Es investigador emérito del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores; ha sido profesor e investigador visitante en diversas universidades en México y en el extranjero, entre ellas Harvard, la Universitat Pompeu Fabra, el Paul Getty Center, en Los Ángeles; la Universidad Johns Hopkins; la Universidad de California en La Jolla; y la Universidad de Wisconsin. En 1996 recibió el Premio Universidad Nacional. Recibió el Premio a la Trayectoria en Investigación Histórica sobre el México Contemporáneo Daniel Cosío Villegas 2009. Ha dictado conferencias en prestigiosas instituciones de educación superior. Fue director de las publicaciones Director de las publicaciones La Jornada Semanal (1989-1995) y El Machete (1980-1981), Codirector de Historia y sociedad (1973-1978) y miembro del consejo editorial de Latin American Perspectives, Cuicuilco, y Perfiles Latinoamericanos . La Jornada Semanal (1989-1995) y El Machete (1980-1981), codirector Historia y Sociedad (1973-1978) y miembro del Consejo Editorial Latin American Perspectives, Cuicuilco, and Perfiles Latinoamericanos. Es autor y coordinador de numerosos libros, artículos Es Consejero a Título Individual de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

TATIANA BEIRUTE BREALEY. Candidata a Máster en Desarrollo Humano por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Argentina. Licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Secretaría General de la FLACSO. Ganadora de una de las becas de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica para los Trabajos Finales de Graduación. Ha trabajado como consultora en temas de género, medios de comunicación y seguridad ciudadana para la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, entre otros. Se ha desempeñado como docente de la Universidad de Costa Rica. Ha escrito artículos sobre temas de seguridad, integración regional y género. Entre sus últimas publicaciones está “América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro”

(coeditora con Josette Altmann) editora) Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General. (2011)

ALONSO BRENES. Es consultor internacional en gestión del riesgo y desarrollo. Es costarricense y geógrafo de formación, con estudios de posgrado en la Universidad de Costa Rica, en donde se desempeñó como investigador en temas centroamericanos y de Geografía Política por cerca de 10 años. Ha dictado conferencias en Asia, Europa y América Latina, y trabajado con agencias de desarrollo como el PNUD, el Banco Mundial, la UICN y la EIRD en proyectos de reducción del riesgo, desarrollo humano y medio ambiente.

ANA ISABEL GARCÍA. Comunicadora y socióloga con grado de maestría de la Universidad de Costa Rica, especialista en equidad de género y gestión de políticas sociales selectivas. Ha realizado diversas investigaciones sobre la situación de las mujeres y la equidad de género en Centroamérica y Latinoamérica; y ha dirigido varios proyectos sobre temáticas sociales para diversos organismos de cooperación e investigación. Es consultora y asesora en materia de género y políticas sociales a nivel regional para organismos bilaterales y multilaterales, así como institutos de investigación y capacitación. En dos ocasiones ha ocupado puestos públicos en el gobierno de Costa Rica: entre 1994-1998, cuando se encargó del mecanismo nacional para la promoción de la equidad de género, elevando su rango político-administrativo a entidad autónoma (el Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU) e impulsando los primeros instrumentos de política pública en esta materia en el país; y entre 2006-2008, como Viceministra de Desarrollo Social, período en que dirigió el proceso de diseño del sistema de información para la gestión integrada de los programas sociales selectivos y tuvo a su cargo la Secretaría Técnica del programa de transferencia monetaria condicionada “Avancemos”, premiado por la OIT. Es autora y coautora de varias publicaciones sobre estas temáticas.

FANDER FALCONÍ. Profesor e investigador de la Sede Académica de FLACSO Ecuador. Dr. en Ciencias Ambientales, Universidad Autónoma de Barcelona, España. Domina la Economía Ecológica. Esta rama se convirtió en su centro de interés desde que cursó la maestría y el doctorado en España. Su preparación le permitió desarrollar diferentes trabajos de consultoría para empresas estatales ecuatorianas como organismos multilaterales. En 2001 se interesó en la docencia académica e ingresó a la FLACSO, lo que le permitió publicar diversos artículos, en particular, críticas a la economía ortodoxa. Seis años después pasó al sector público, donde se desempeñó como Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo y en 2008 ocupó el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores. Es autor de libros y artículos. Entre sus últimas publicaciones destaca: Fander Falconí y Ponce, Juan (2007). Desarrollo social y económico de la Amazonía Ecuatoriana basado en el ecoturismo: emprendimientos populares como alternativa a un desarrollo excluyente. Palma de Mallorca. [s.l.]: Colección premios a la investigación

PASCAL GIROT. Se desempeña actualmente en CARE Internacional como Asesor Regional en Cambio Climático para América Latina y el Caribe. Es de nacionalidad francesa y geógrafo de formación, con estudios de posgrado en la Universidad de

París III y la Universidad de Wisconsin. Ha sido catedrático de la Universidad de Costa Rica luego de enseñar durante más de 15 años en la Escuela de Geografía, donde impartió cursos en Ordenamiento Territorial, Gestión Ambiental, Gestión de Riesgos y Geografía Económica. Ha trabajado como consultor internacional en Mesoamérica y el Caribe durante los últimos 25 años para el PNUD, PNUMA, BID, FAO, y la UICN. Ha participado en misiones post-desastres en la India, Argentina, Haití, Bolivia y Centroamérica. Ha publicado varios libros y capítulos de libros y más de 20 artículos en revistas académicas.

ALLAN LAVELL. Es coordinador del Programa de Estudios Sociales en Desastres de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales. Es de nacionalidad británica y geógrafo de formación, con estudios de posgrado en el University College of London y el London School of Economics. Cuenta con más de 35 años de experiencia en el ámbito de los estudios sobre reducción del riesgo de desastres y es co-fundador de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Es consultor y conferencista internacional y ha desempeñado labores profesionales y académicas en todos los continentes, brindando apoyo a diferentes agencias de cooperación de gubernamentales y del Sistema de las Naciones Unidas.

MIGUEL LENGYEL. Es Director de la Sede Académica de FLACSO, Argentina. Abogado, Universidad de Belgrano. Maestría en Relaciones Internacionales, Universidad de Belgrano. PHD (c) in Political Science, Instituto Tecnológico de Massachusetts. Investigador asociado de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, 1988-91. Actualmente es Director Ejecutivo de la Red Latinoamericana de Comercio (LATN). Además es Profesor de FLACSO/Argentina, de la Maestría en Estrategia Económica (Facultad de Ciencias Económicas, UBA) y del Instituto del Servicio Exterior de la Nación. También fue Coordinador General del Programa BID 1206/OC-AR en la Secretaría de Comercio. Entre sus publicaciones se encuentran: *Implementing URAs in Argentina: Beyond Foregone Conclusions*, a ser publicado por el Banco Mundial; "Estándares Laborales" con Diana Tussie, *Archivos del Presente*, Año 9, N° 34, 2004; "Rule-making in Global Trade: The Developmental Challenge" de próxima publicación por la Universidad de las Naciones Unidas; "Estándares laborales: ¿Una condicionalidad para el acceso a mercados?", con Diana Tussie, *Puentes*, Vol. 5, N° 3, May-July 2004; *Trade Policy Reforms in Latin America – Multilateral Rules and Domestic Institutions*, editado con Vivianne Ventura-Díaz, Palgrave-Macmillan, Nueva York, 200.

JULIO OLEAS. Es profesor-investigador de la FLACSO, Sede Ecuador. Desde 1997 ha dictado cursos en la Escuela Politécnica Nacional del Ecuador y en la Universidad de las Américas (Quito). Se graduó de licenciado en ciencias políticas y jurídicas (PUCE, Quito) y tiene una maestría en macroeconomía (Flacso-Ecuador). Es candidato a doctor en historia de América por la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha sido director de Cuentas Nacionales del Banco Central del Ecuador; asesor del Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo; viceministro de Comercio Exterior e Integración y consultor de la Comunidad Andina. Entre 2003 y 2007 ejerció el periodismo económico. Ha publicado varios libros y artículos sobre economía del desarrollo, historia económica y comercio internacional.

MANUEL OROZCO. Director del programa de remesas y desarrollo para el Diálogo Inter-Americano en Washington DC y posee el grado de doctor por la Universidad de Austin-Texas. Ha realizado investigaciones con temas relacionados al movimiento global de remesas, migración y desarrollo mundial. Es también profesor en la Universidad de Georgetown y George Washington University en Washington, DC, en donde también funge como investigador para el Institute for the Study of International Migration. Frecuentemente testifica ante el Congreso de los Estados Unidos y ha presentado frente las Naciones Unidas. Antes de formar parte del Diálogo, Manuel Orozco fue profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Akron, en Akron, Ohio, donde enseñó temas acerca de las relaciones internacionales, guerra civil y democratización, sobre el papel político e internacional de los Latinos en Estados Unidos, su condición de ciudadanía, etnicidad y el impacto de la migración y las remesas hacia América Latina, para el Tomás Rivera Policy Institute. Además ha trabajado como consultor para varias organizaciones en Centroamérica, Estados Unidos y Sudáfrica evaluando y desarrollando programas sobre desarrollo, democracia y gobernabilidad. Posee una vasta gama de publicaciones.

MARCIO POCHMANN. Presidente del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de Brasil. Es economista de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, con una especialización en ciencias políticas y relaciones laborales. Tiene un doctorado en Economía en la Universidad de Campinas (Unicamp). Profesor de la UNICAMP desde 1995, en el área de economía social y trabajo. Es investigador del Centro de Comercio y Economía de la Unión del Trabajo de la Unicamp desde 1989. Fue director ejecutivo del centro entre 1997 y 1998. También ha sido consultor para el Departamento de Estadística y Estudios Socioeconómicos (Dieese), el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae) y de organismos multilaterales de las Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo (OIT). También fue secretario de Desarrollo Municipal, Trabajo y Solidaridad de São Paulo entre 2001 y 2004. Ha escrito y coordinado más de 30 libros, incluyendo *A Década dos Mitos*, ganador del premio Jabuti en el área de economía en 2002, y de la serie *Atlas de la exclusión en Brasil*.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA. Secretario General de FLACSO. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Secretario General de FLACSO, (2004-a la fecha). Director de FLACSO - Chile (1996-2004). Fue profesor en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Fue profesor de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. Profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y la Academia Diplomática "Andrés Bello", Chile. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Forma parte del Consejo Consultivo para América Latina del Open Society Institute (OSI) y de la Junta Directiva de la Fundación Equitas, en Chile. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español, México, y de Pensamiento Iberoamericano,

España. Autor y editor de más de medio centenar de libros. Entre sus últimas publicaciones destacan *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*; que forma parte de la Serie de Relaciones Internacionales publicada por la Secretaría General y la Editorial Teseo en 2011.

CRISTINA ZURBRIGGEN. Directora del Proyecto FLACSO-Uruguay. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard – Karls de Tübingen, Alemania. Profesora de Historia y Licenciada en Sociología. Docente e investigadora del área Estado y Políticas Públicas en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Ha coordinado y participado en proyectos nacionales e internacionales financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fundación Friedrich-Ebert (Argentina-Uruguay), Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe (UNESCO), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD), International Development Research Centre (IDRC); Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Corporación Andina de Fomento CAF, la Unión Europea (EU). Profesora visitante en México, Argentina, Chile, Irlanda, España y Alemania en las temáticas de Estado y Desarrollo. Autora de diversas publicaciones sobre Estado, políticas públicas, gobernanza, y estrategias de desarrollo. Entre sus libros publicados, “Redes de innovación: Políticas e instrumentos” y “Estado, empresario y redes rentistas” y más de 20 capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Es miembro del sistema nacional de investigadores de Uruguay.

DECLARACIÓN DE ASUNCIÓN ¹

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países que integran la Comunidad Iberoamericana, reunidos en la República del Paraguay, los días 28 y 29 de octubre de 2011, en ocasión de la XXI Cumbre Iberoamericana, en el año de la celebración del bicentenario de la independencia paraguaya, e inspirados en el lema “Transformación del Estado y Desarrollo”:

CONSCIENTES de la trascendencia del lema escogido para el porvenir de nuestras naciones, así como de su vigencia, al cumplirse veinte años de la constitución de la Conferencia Iberoamericana como un importante foro de diálogo, concertación política y cooperación, en favor del más amplio desarrollo de nuestras sociedades;

RECONOCIENDO que las fortalezas y debilidades de los distintos modelos de desarrollo implementados en la región en el último siglo, conforman un acervo de valiosas enseñanzas para superar los retos que aún persisten en materia de generación de bienestar y equidad de nuestros pueblos;

REAFIRMANDO los principios y valores del acervo político, económico y social de la Conferencia Iberoamericana y convencidos de la necesidad de fortalecer nuestros estados para que desempeñen el papel que les corresponde en la conducción de la estrategia de desarrollo integral, en la defensa de la democracia y de la gobernabilidad, en la promoción de la igualdad, en la justicia social y en la garantía y expansión de los derechos de los ciudadanos;

DECIDIDOS a promover una relación constructiva y provechosa entre el Estado y la sociedad que permita avanzar hacia: la promoción del crecimiento económico, el desarrollo centrado en la ciudadanía, la generación de mejores condiciones de empleo digno, el fortalecimiento de la institucionalidad laboral, la consolidación de una administración pública transparente y eficaz, un servicio público idóneo que refleje la composición e intereses de la sociedad, y donde el común denominador sea el genuino compromiso por el bienestar general y el desarrollo socioeconómico de nuestros pueblos;

CONSIDERANDO que la XXI Cumbre Iberoamericana se celebra en el contexto de una crisis económica y financiera que afecta a varios países del mundo, con profundos ajustes y reacomodos que ponen bajo presión a las instituciones de todos los niveles;

AFIRMANDO que la participación ciudadana es un componente esencial de la gestión pública, de la gobernabilidad democrática y de la toma de decisiones en materia de desarrollo sostenible;

1 En el sitio web de la Secretaría General Iberoamericana (www.segib.org) se puede encontrar además de la declaración de Asunción, el Plan de Acción, el Anexo del Plan de Acción, la Estrategia de Cooperación Iberoamericana y los 14 Comunicados Especiales que resultaron de la Cumbre.

REMARCANDO que las nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), representan una oportunidad para acelerar el desarrollo, especialmente en los países en desarrollo, para atenuar la desigualdad e incrementar la transparencia, y observando que el acceso a esas tecnologías es limitado y que sigue existiendo una brecha digital;

RECONOCIENDO que, las políticas fiscales pueden aportar de manera significativa a lograr la equidad distributiva, el aumento en la cobertura y en la mejora de la calidad y del acceso a los servicios públicos;

ENTENDIENDO que la transformación del Estado es un proceso continuo y constante, con características particulares en cada país, que incide en las estructuras públicas, en las relaciones entre la administración y la ciudadanía, adaptando sus contenidos para la mejora permanente de la conducción y gestión de los asuntos públicos, con vistas a la promoción de un desarrollo sostenible, con justicia social, sin exclusiones y con miras a alcanzar el buen vivir;

REITERANDO que es importante desarrollar las capacidades nacionales para erradicar la pobreza, promover el crecimiento económico sostenido y equitativo y el desarrollo sostenible como objetivo central de la cooperación para el desarrollo;

SUBRAYANDO que en el desarrollo no existe un criterio único aplicable a todos y que la cooperación para el desarrollo debe responder a las diversas necesidades de los países y a sus planes y estrategias nacionales;

RESALTANDO los valiosos aportes realizados por las Reuniones Ministeriales y Sectoriales y otros encuentros y foros celebrados en el contexto de la Conferencia Iberoamericana 2011;

ACORDAMOS:

(1) FORTALECER la administración pública y garantizar la vigencia de reglas claras y previsibles en materia de gestión pública, para contribuir a la gobernabilidad democrática con participación ciudadana, a la cohesión social y a las políticas públicas inclusivas y no discriminatorias.

(2) CONSOLIDAR los órganos gubernamentales nacionales encargados de la máxima rectoría de las políticas de reforma y fortalecimiento institucional de la administración pública, de la profesionalización de la función pública o servicio civil y de la mejora de la gestión pública, dotándolos de las competencias, capacidades y recursos necesarios para el cumplimiento efectivo de su misión.

(3) REFORZAR la carrera del servicio público sobre la base de mecanismos y criterios de ingreso y promoción transparentes, justos e incluyentes, con políticas de incentivos que reconozcan el mérito, la formación, la capacidad, el desempeño, y la experiencia de postulantes y funcionarios, garantizando la igualdad de oportunidades, sin ningún tipo de discriminación.

(4) DESARROLLAR y profundizar procedimientos e iniciativas dirigidos a servidoras y servidores públicos que impulsen su formación y capacitación continua, su motivación y evaluación periódica del desempeño, con el fin de proporcionarles las herramientas necesarias y las competencias para responder adecuadamente a las demandas ciudadanas, a los cambios institucionales y a la innovación tecnológica.

(5) PROMOVER la cooperación entre las administraciones públicas de los países iberoamericanos para fomentar la integración regional y propiciar espacios y canales de transferencia e intercambio de conocimientos y experiencias en materia de procesos, proyectos y programas exitosos que, por su impacto social y beneficio a la ciudadanía, puedan ser replicados.

(6) IMPLEMENTAR y reforzar en las instituciones públicas la gestión por resultados y para resultados en el desarrollo y la rendición de cuentas abierta al escrutinio público y a la retroalimentación ciudadana, evitando el incremento innecesario de las burocracias, a fin de crear administraciones públicas eficientes y comprometidas con el bienestar de toda la ciudadanía, especialmente de los más desfavorecidos.

(7) IMPULSAR la aplicación de los lineamientos enunciados en las Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, de Gobierno Electrónico, de Calidad de la Gestión Pública y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, así como en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, de acuerdo con la historia y según las características culturales, la tradición jurídica y el entorno institucional de cada país.

(8) IMPULSAR y dar continuidad a las estrategias de reforma del marco regulatorio en los países iberoamericanos, que contribuyan al incremento de la transparencia y la participación ciudadana, a la productividad y competitividad de las economías, con especial atención a la coordinación y simplificación administrativas y a la incorporación de mecanismos de consulta y evaluación que involucren a los sectores afectados, respetando las características particulares de cada Estado.

(9) PROPICIAR procesos de planificación comprehensiva y estratégica de corto, mediano y largo plazo, que articulen políticas públicas de acuerdo con las necesidades nacionales de los diferentes países, cuyos ciclos incorporen la participación ciudadana en sus diversas etapas y sean medibles a través de indicadores concretos.

(10) ESTABLECER, fortalecer e incentivar el uso de mecanismos de medición, seguimiento y evaluación, objetivos y verificables de satisfacción de la ciudadanía respecto a la prestación de los servicios públicos, así como sobre la efectividad de los procedimientos para simplificar trámites y canalizar reclamos, sugerencias y sus debidas respuestas.

(11) REDUCIR la brecha digital y promover el acceso a capacidades en el uso universal de las TICs, con miras a la consolidación de una sociedad del conocimiento.

(12) REDUCIR asimismo la brecha tecnológica mediante el intercambio de conocimientos científicos, técnicos y tecnológicos, así como de experiencias,

metodologías y técnicas en tales ámbitos, en el espacio iberoamericano, atendiendo la normativa aplicable.

(13) AUSPICIAR el desarrollo del uso de las TICs, de acuerdo con las condiciones y posibilidades de cada país, en todos los niveles del sector público para contribuir a la transparencia, mejora y eficiencia de la gestión, generar mayor participación y competitividad, facilitar el acceso de la ciudadanía a la información, potenciar la calidad de los servicios públicos y promover la demanda de servicios en línea por parte de la ciudadanía.

(14) ROBUSTECER las redes regionales de gobierno electrónico y la cooperación en este ámbito, atendiendo a la importancia de las TICs como sustento de las etapas de las políticas públicas.

(15) PROMOVER cambios progresivos, según corresponda, en las estructuras tributarias para la consolidación de un sistema de recaudación más eficiente, eficaz y transparente, que combata la evasión y la elusión fiscal para asegurar una relación equilibrada entre la presión tributaria y el uso de los recursos públicos que redunde en favor de una redistribución equitativa del ingreso, de acuerdo con las especificidades de cada país.

(16) PROPICIAR el intercambio de experiencias en materia fiscal y la formulación de soluciones a los problemas comunes de nuestros sistemas tributarios y, en ese sentido, tomar nota de las recomendaciones emanadas del “Seminario sobre Política Fiscal”, celebrado en la Ciudad de México, el 9 y 10 de junio de 2011.

(17) PROPICIAR la implementación de políticas públicas sociales, integrales, incluyentes y redistributivas, incluidas las relativas al mercado laboral, tendientes a promover la protección social universal, así como a crear condiciones para una mayor igualdad en los niveles de bienestar, enfatizando el rol del Estado en la erradicación de la pobreza y en la reducción de la desigualdad, a través de una inversión social sostenida, de acuerdo con las características y necesidades específicas de cada país.

(18) FORTALECER y facilitar la participación ciudadana, mediante mecanismos que fomenten que todos los actores sociales se involucren activamente en los asuntos públicos, que favorezcan la transparencia y aseguren el acceso a la información.

(19) REAFIRMAR el compromiso de integrar plenamente a la sociedad a los grupos y sectores en situación de exclusión y vulnerabilidad, mediante la creación de condiciones y estímulos para facilitar su acceso a la función pública, al empleo digno y de calidad, así como a los servicios públicos y al bienestar.

(20) REAFIRMAR el respeto a la identidad de los pueblos indígenas originarios, afrodescendientes y otros grupos de diversa procedencia étnica o cultural, a fin de que puedan ejercer plenamente sus derechos y responsabilidades en igualdad de condiciones y participar activamente en la vida pública, promoviendo la convivencia entre culturas.

(21) RECONOCER la rica contribución a Iberoamérica de los afrodescendientes e instar a los Estados a desarrollar políticas, en consonancia con los marcos jurídicos nacionales, orientadas a erradicar todo tipo de discriminación contra esta población.

(22) INCLUIR, en los países que corresponda y de acuerdo con los marcos jurídicos nacionales, la visibilización de pueblos indígenas en los sistemas estadísticos nacionales.

(23) ADOPTAR y reforzar las políticas que aseguren la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas por razones de su orientación sexual, mediante mecanismos que garanticen sus derechos ciudadanos a la participación en el espacio público y en el ciclo de las políticas públicas.

(24) REAFIRMAR el compromiso con la igualdad de oportunidades, los derechos de las mujeres y el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales de políticas para las mujeres elevados a la más alta jerarquía, de acuerdo al contexto nacional, con presupuestos suficientes, como condición ineludible para que la transformación del Estado garantice la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en los países de Iberoamérica.

(25) ADOPTAR medidas necesarias para promover la paridad de género en todos los poderes y niveles de administración del Estado e incrementar y reforzar su participación plena en el ciclo de las políticas públicas.

(26) REITERAR el compromiso con la participación juvenil en el ciclo de las políticas públicas, promoviendo el derecho de la juventud y su plena inserción social, económica, política y cultural.

(27) REFORZAR el respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad, promoviendo políticas públicas orientadas a asegurar su participación plena y efectiva en la sociedad.

(28) DESARROLLAR políticas públicas para hacer efectivos los derechos humanos, el pluralismo cultural, económico, político, social y religioso, para que se viabilice la convivencia pacífica entre las personas, grupos, comunidades y pueblos dentro de los Estados.

(29) IMPULSAR políticas, programas y acciones orientadas a la protección de la sociedad en su conjunto, y en particular a la de los sectores más vulnerables, en tiempos de crisis. Las medidas adoptadas deben orientarse a sostener la capacidad de crecimiento del sector productivo y del empleo, a incrementar la productividad y competitividad de las economías con inclusión social y resguardar la inversión social, fortaleciendo las redes de protección y evitando que los costos sociales coyunturales signifiquen rezagos para determinados sectores en la estructura social.

(30) FOMENTAR la innovación y promover, de conformidad con las políticas y legislaciones nacionales, la creación de alianzas público-privadas para enriquecer políticas de desarrollo con impacto estratégico de corto, de mediano y largo plazo, salvaguardando el interés público y la sustentabilidad de las finanzas públicas.

(31) LIDERAR los procesos de planificación, creación y modernización de infraestructuras de movilidad, energía y conectividad, en razón de su función estratégica para dinamizar la economía, generar empleo y promover el desarrollo, y para ello, comprometerse a dar prioridad a las obras que generan movilidad de agentes económicos y amplían y mejoran la provisión y el acceso a servicios públicos, utilizando, cuando es conveniente, los mecanismos de asociación estratégica con el sector privado y no gubernamental.

(32) APLICAR una política de ordenamiento territorial que contemple la articulación de estrategias de desarrollo sostenible desde el sector público, en los distintos niveles de gobierno y la participación de los actores locales y de la ciudadanía, atendiendo a especificidades geográficas, culturales y socio-demográficas.

(33) RENOVAR el compromiso con las políticas de descentralización y desconcentración, en observancia de los principios de vinculación efectiva y mayor proximidad entre representantes y representados, en la medida que apunten a una mayor eficacia, equidad y equilibrio en la distribución de los recursos públicos.

(34) INCENTIVAR la creación de empleo digno, productivo, formal, sin discriminaciones y con remuneraciones justas, al amparo de sistemas de protección social.

(35) PROMOVER, de acuerdo a las capacidades del sistema financiero de cada país, el acceso a líneas de crédito y servicios no financieros para mujeres, jóvenes, MPYMES, pequeños agricultores y otros sectores en condiciones de vulnerabilidad y exclusión.

(36) DESARROLLAR una política turística transversal como un elemento clave en la formulación de políticas públicas a nivel nacional e iberoamericano y sostener el impulso al desarrollo del sector turismo como herramienta de inclusión social y fomento del desarrollo económico.

(37) GARANTIZAR el ejercicio del derecho a la salud, asegurando la universalidad en la atención, la equidad en el acceso, la calidad de las prestaciones y el financiamiento suficiente y sostenible de los sistemas de salud de nuestros países, en el marco de un sistema de protección social.

(38) FORTALECER la institucionalidad pública para el fomento a la cultura en Iberoamérica destinando para ello progresivamente más recursos para el cumplimiento de los planes y programas con dimensión de políticas de Estado.

(39) PROPICIAR el desarrollo de políticas en el espacio cultural iberoamericano con

vistas a la construcción de espacios de creación y distribución cultural accesibles a la ciudadanía; a inventariar el patrimonio y preservar la diversidad y riqueza museológica, y a facilitar la circulación de bienes y servicios culturales sin perjuicio de las medidas que refuercen el combate a la piratería y al tráfico ilícito de bienes culturales.

(40) PROSEGUIR en el ámbito iberoamericano, conjuntamente con la Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo “REDEPLAN”, el intercambio y discusión de enfoques, métodos y herramientas sobre planificación del desarrollo consistentes con las necesidades de la región, con una visión de largo, mediano y corto plazo, así como el fortalecimiento de las instituciones responsables de la planificación.

(41) ESTABLECER políticas públicas dirigidas a la multiplicidad de actores del sistema económico, orientadas al impulso de los procesos de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, con sistemas de protección al consumidor, para potenciar el crecimiento económico con inclusión social y la innovación productiva nacional.

(42) PROPENDER a la democratización del acceso a los factores de producción, de acuerdo a la legislación de cada país, para fortalecer la participación de micro, pequeños y medianos productores, empresarios, actores de la economía en general, respondiendo a los principios de inclusión económica y social.

(43) PROMOVER el diseño e implementación de políticas multidisciplinarias de gestión integral de la seguridad pública, articulando de manera sinérgica los esfuerzos realizados a nivel regional, nacional y local, de conformidad con las respectivas legislaciones.

(44) RESPALDAR la adopción por parte de los países de Centroamérica de la “Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, y sus veintidós proyectos regionales e instar a la comunidad internacional a prestar su apoyo político y brindar cooperación financiera, técnica y tecnológica a la iniciativa.

(45) DESTACAR la entrada en vigor el 1º de mayo de 2011 del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado el 10 de noviembre de 2007, en la Cumbre de Santiago de Chile, y de sus respectivos Convenios de Aplicación, y alentar a aquellos Estados que aún no lo han hecho a considerar su adhesión a este instrumento internacional.

(46) ALENTAR a aquellos Estados que aún no lo han hecho a considerar su adhesión a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

(47) RECONOCER los avances del “Segundo Encuentro Iberoamericano y del Caribe sobre Seguridad Vial”, celebrado los días 12 y 13 de mayo de 2011, en la Ciudad de México, y propugnar la implementación de las propuestas contenidas en la “Declaración de México para la Seguridad Vial: la ruta para salvar vidas en Iberoamérica y el Caribe”.

(48) ALENTAR la protección, conservación, recuperación y promoción de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado frente a las actividades humanas que tienen impactos negativos y nocivos.

(49) EXPRESAR su solidaridad a los pueblos y Gobiernos centroamericanos por las pérdidas de vidas y daños materiales ocasionados por las intensas lluvias que han afectado a esa región. Manifiestar, al mismo tiempo, su respaldo al llamado formulado en la Declaración de Comalapa del 25 de octubre de 2011, para que la comunidad internacional y los organismos internacionales pertinentes, aporten propuestas para la reconstrucción, mediante la creación de un Grupo Consultivo.

(50) DESTACAR la importante labor que lleva adelante el Comité Intergubernamental de Negociación (CIN), encargado de preparar el Tratado Internacional sobre el Mercurio, y afirman su voluntad política para trabajar constructivamente en esta dirección.

(51) RECONOCER la labor desarrollada por el Foro Iberoamericano de Organismos Reguladores Radiológicos y Nucleares a favor de la seguridad nuclear, radiológica y física en las áreas de las aplicaciones médicas, del marco regulador, de la seguridad de centrales nucleares y del control de fuentes radiactivas y dar la bienvenida a sus nuevas iniciativas en esferas vinculadas a la capacitación, el licenciamiento de las instalaciones médicas, la cultura de la seguridad, la respuesta en emergencias radiológicas y nucleares y la evaluación de resistencia de las centrales nucleares.

(52) RECONOCER la situación especial de la República del Paraguay como país en desarrollo sin litoral marítimo y se comprometen a otorgarle el apoyo necesario, con el objetivo de superar sus vulnerabilidades y problemas específicos de su condición, facilitándole el libre tránsito, de conformidad con las reglas aplicables del derecho internacional, las convenciones internacionales y los convenios bilaterales vigentes.

(53) AGRADECER a los distintos organismos internacionales y entidades especializadas por su colaboración en los Seminarios organizados por la Secretaría General Iberoamericana sobre “Transformación del Estado y Desarrollo” e, igualmente, por la participación y organización de otros emprendimientos que han contribuido a la reflexión sobre el tema central de la XXI Cumbre Iberoamericana.

(54) RECONOCER la importancia de las Cartas Iberoamericanas, del Código Iberoamericano de Buen Gobierno y de los documentos “Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” y “La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica” y la contribución del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su proceso de elaboración.

(55) TOMAR nota con interés de las conclusiones del VI Foro de Gobiernos Locales, del VII Foro Parlamentario, del VII Encuentro Cívico, del VII Foro Empresarial, del II Encuentro Sindical, del I Encuentro Interreligioso, y del I Foro de Alto Gobierno.

(56) EXPRESAR nuestro más amplio agradecimiento al pueblo y gobierno de la República del Paraguay por el excelente y cálido recibimiento brindado en ocasión de esta XXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, así como por la gran eficacia y sentido de oportunidad mostrado por la Secretaría Pro Tempore en la organización y conducción de los trabajos preparatorios de este encuentro.

(57) DESTACAR los esfuerzos desplegados por la SEGIB, tanto por el apoyo que brinda a las labores de la Conferencia Iberoamericana 2011, como en materia de la ejecución de los mandatos emanados de las Cumbres de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

(58) REITERAR nuestro agradecimiento a los gobiernos de España y Panamá que realizarán la XXII Cumbre Iberoamericana en 2012, y la XXIII, en 2013, respectivamente.

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos suscriben la presente Declaración y el Programa de Acción de Asunción, que forma parte integrante de ella, en dos textos originales en idiomas castellano y portugués, ambos igualmente válidos, en Asunción, República del Paraguay, el 29 de octubre de 2011.

Julio Oleas
Roger Bartra
Marcio Pochmann
Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena
Cristina Zurbriggen
Miguel Lengyel
Fander Falconí
Alonso Brenes, Pascal Girot y Allan Lavell
Manuel Orozco
Ana Isabel García



FLACSO

**Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales**

Tel.: 506+2253-0082

Fax: 506+2234-6696

Apdo. Postal 5429-1000
San José, Costa Rica

www.flacso.org

