www.flacsoandes.edu.ec

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Francisco Rojas Aravena
Editor

FLACSO-Chile

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.
La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.
Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.
Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

338
G51a

7675
5793

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.
R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA 6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax: (562) 225 4687
http://www.flacso.cl

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva
Diseño de portada: Aguiló Hnos.
Impresión: LOM Ediciones

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg 9

INTRODUCCIÓN
Globalización y orden internacional,
Francisco Rojas 13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile,
José Miguel Insulza 29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú,
Eduardo Ferrero Costa 39

PRIMERA PARTE
GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA:
IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización.
Gabriel Valdés S. 49
La dinámica del cambio,
Luciano Tomassini 55

El Proceso de Globalización
Globalización y su impacto en las economías y el comercio,
José Antonio Ocampo 65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global,
Hugo Palma 81
Globalización, integración regional y equidad social
en América Latina.
Rolando Franco y Armando Di Filippo 87
Globalización y orden político,
Carlos Pérez-Llana 103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de
Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?,
William Smith 111

Globalización Económica
MERCOSUR y las alternativas al orden mundial,
Helio Jaguaribe 127
Políticas públicas y la globalización económica,
Ricardo Ffrench-Davis 151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA,
Mark B. Rosenberg 165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación
en la integración económica,
Rafael Urriola y Andrés Rebolledo 179

SEGUNDA PARTE
HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA:
LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre,
Juan Martabit 187
Intervención Secretario General de la
Organización de Estados Americanos,
Cesar Gaviria 193

Institucionalidad Hemisférica
Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo
emergente del siglo XXI,
Paz Milet y Francisco Rojas Aravena 201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el
Desarrollo Sostenible a la construcción de una
comunidad hemisférica,
Antonio Araníbar 233
Concertación regional en América Latina.
Opciones tradicionales y nuevas alternativas,
Gladys Lechini 243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica,
Joseph S. Tulchin 255
Construyendo la institucionalidad hemisférica,
Alberto Van Klaveren 259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva:
cambio global, normas regionales y capacidad estatal.
Jeffrey Stark 265

Democracia, Pobreza y Discriminación
Transición a la democracia: el caso de El Salvador,
Héctor Dada 289
Integración económica: preservación y
fortalecimiento de la democracia y derechos humanos,
Carlos López Dawson 295
Visiones de exclusión social en Centroamérica,
Carlos Sojo 303

Comercio e integración
América Latina frente a la globalización:
algunos retos para el regionalismo económico,
Alcides Costa Vaz 317

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México,
Ricardo Ubiraci Sennes 327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR,
Hugo Saguier Caballero 357

a) Perspectivas Chilenas
Chile, integración y libre comercio,
Héctor Casanueva 365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio,
Juan Gabriel Valdés 371

Expo-Cumbre
Expo Cumbre: Un sueño americano,
Arturo Navarro Ceardi 385

Educación
Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre,
Daniel Filmus 405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación,
Jeffrey Puryear 415
La apuesta educativa en América Latina,
Ernesto Ottone 419
La Educación en la Cumbre de las Américas,
Marcela Gajardo y Ana María de Andraca 425

Cuba, la Cumbre y el ALCA
El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe,
Carlos Alzugaray 443
ALCA-Cuba. Participación o marginación,
Francisco León 461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad 483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas 491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei 523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago 531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas 537

DEMOCRACIA, EQUIDAD y GLOBALIZACIÓN: DEL CONSENSO DE WASHINGTON AL CONSENSO DEL SUR... ¿Y MÁS ALLÁ?

WILLIAM C. SMITH[1]

INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre el fortalecimiento de la democracia y el combate a la pobreza rivalizaron con la integración económica y con temas relacionados al comercio por el lugar central en la Segunda Cumbre de Américas en Santiago. Un adelanto del debate sobre estos temas se presentó en una reciente reunión del Círculo de Montevideo en Brasilia, donde el director del Fondo Monetario Internacional (FMI) Michel Camdessus, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Enrique Iglesias y Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil, se sumaron al creciente coro de políticos, *technopols* y académicos que claman por una "nueva generación" de reformas para América Latina. Todos parecen estar de acuerdo en que estas nuevas reformas deben girar en torno a una reestructuración completa de los sistemas políticos democráticos de la región, los cuales han sido identificados como el principal obstáculo para la reforma del Estado y para el mejoramiento de los dramáticos indicadores sociales en la región. "En una situación de

---

1 Profesor Titular de Ciencias Políticas de la Escuela de Estudios Internacionales e Investigador Principal del Centro Norte-Sur, ambos de la Universidad de Miami. El Profesor Smith también es editor del *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

crecimiento estable", según Iglesias, "tomaría al continente muchos años –entre 50 y más de un siglo dependiendo del país- proveer a todos sus habitantes de un nivel de bienestar mínimo dadas la actuales tendencias de distribución del ingreso". Citando encuestas que muestran que sólo el 27% de los latinoamericanos están satisfechos con la democracia en sus países, Iglesias advirtió que son necesarias medidas urgentes para crear más puestos de trabajo, mejorar la salud y la educación y fomentar una distribución más equitativa de la riqueza.[2]

¿Podrá este naciente "Consenso del Sur", como el presidente Cardoso llamó a esta convergencia de puntos de vista, ser más efectivo en el combate contra la pobreza y por la reducción de la desigualdad que la "primera generación" de reformas asociadas a su predecesor, el ahora tan criticado "Consenso de Washington"? ¿Podrán los acuerdos firmados por los presidentes del hemisferio en Santiago inaugurar una nueva era de audaces estrategias y políticas que promuevan el desarrollo sustentable y a la vez permitan la reducción de la pobreza y la desigualdad?

Lamentablemente, me parece que la respuesta para estas dos preguntas es "no".

Mi pesimismo respecto a la Cumbre de Santiago se basa en el fracaso del "Consenso de Washington" (CW) y en el alto grado de parentesco que detecto entre éste, el "Consenso del Sur" y otras propuestas similares de las llamadas reformas de "segunda generación". Desde que fue compilado por primera vez en 1989 por el economista John Williamson como el denominador común compartido por los hacedores de política en Washington, el CW ha experimentado un número de cambios doctrinarios en los últimos años. Estos han puesto en relieve la importancia de varios temas ausentes en el "decálogo" original.[3] Concuerdo con el economista inglés Frances Stewart, quien planteó que:

> ...al CW no le ha ido bien. El paquete puede haber tenido más éxito que las políticas a las que reemplazó [substitución de importaciones

2 Véase *"FHC defende reformas propostas pelo FMI"* Follha de S. Paulo. 25 de marzo de 1998, y "No Quick End Seen to Latin Povertry" *The New York Times*, 25 de marzo de 1998.

3 La versión propia de Williamson aparece en *"The Washington Consensus Revisited"* en Louis Emmerij (ed.) *Economic and Social Development into the XXI Century* (IADB, 1997). La formulación de Cardoso es similar a lo que Sebastián Edwards llamó el "Consenso Latinoamericano" que parece ser el "Consenso de Washington" más las políticas sociales compensatorias definidas por los programas del Banco Mundial para "alivio de la pobreza". Véase *Crisis and Reform in Latin America* (Oxford University Press, 1995).

> y populismo macroeconómico], en las circunstancias de los 80, pero ello no justifica la complacencia. Existen otras políticas alternativas que han tenido mejores resultados, como las adoptadas por los países de Este asiático, si bien algunas de ellas podrían no funcionar en las diferentes circunstancias de América Latina en los noventa. Es necesario, en consecuencia, continuar con la búsqueda. La idea de que se ha alcanzado un consenso es objetable en tanto sugiere que conocemos y acordamos cual es la mejor vía. Ni sabemos ni concordamos.[4]

Hay pocas razones para esperar que las nuevas reformas de "segunda generación" representen una mejora respecto al modelo original. El fortalecimiento de los partidos políticos y del sistema electoral, mayores garantías a la independencia del poder judicial, mayor transparencia y eficiencia en el gasto público y otras medidas por el estilo incluidas en el "Consenso del Sur" son, por supuesto, bienvenidas. Sin embargo, me parece al menos un caso leve de esquizofrenia colectiva el proponer nuevas estrategias para combatir la pobreza y reducir las desigualdades y "fortalecer la sociedad civil", mientras simultáneamente se sigue aceptando el núcleo neoclásico de la fórmula "Washingtoniana" para las reformas, propuesto ritualmente por el FMI, el Banco Mundial y el BID, y revindicadas por la mayoría de economistas ortodoxos.[5] Probablemente somos muchos los que sospechamos que para lograr avances realmente significativos en la lucha contra la desigualdad y la pobreza y en la profundización de la democracia, serán necesarias transformaciones mucho más ambiciosas en los sistemas estatales y en las políticas económicas de la región que las limitadas reformas acordadas en Santiago. No es, por lo tanto, de esperarse que puedan lograrse soluciones fáciles, ni en el campo político, ni en el doctrinario.[6]

---

4 Véanse los comentarios en el artículo de Williamson en *ibid.*, pág 62-69.

5 Respecto al planteamiento de Enrique Iglesias sobre los últimos años véase "Towards an Inter-American Bank (IDB) Strategy for Strenghtening Civil Society", que fue distribuido en 1994 en Washington en una conferencia sobre fortalecimiento de la sociedad civil.

6 Para una buena revisión de las tendencias durante la última década, véase Samuel A. Morley "Povertry During Recovery and Reform in Latin America: 1985-1995" UNDP/IDB/CEPAL proyecto sobre "Políticas Macroeconómicas y Pobreza en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano del Desarrollo, diciembre de 1997.

DESENTERRANDO ANTIGUOS DEBATES. NUEVAS TEORÍAS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Con el énfasis en la integración hemisférica y la globalización, frecuentemente perdemos de vista el prolongado debate sobre el supuesto *trade-off* entre crecimiento y equidad. Siguiendo con el pensamiento desarrollado por Kuznets y Kaldor en los 50, los economistas y científicos sociales ortodoxos creyeron durante mucho tiempo que los países en desarrollo que quieren crecer rápidamente deben aceptar una desigualdad cada vez mayor entre los ricos y los pobres. Más aún, dentro de este paradigma, no se considera por lo general que la desigualdad sea un problema. Esta perspectiva convencional encaja perfectamente con la reestablecida hegemonía de la teoría económica neoclásica que sustenta al CW. Un régimen económico de libre mercado con énfasis en *getting the prices right* es considerado el *sine qua non* para alcanzar equilibrios macroeconómicos tanto internos como externos, fomentar la inversión doméstica y extranjera, abrir la economía al comercio internacional, etc. Una vez alcanzado el despegue económico, será posible solucionar los males de la pobreza. Mientras el nuevo régimen de crecimiento no esté completamente consolidado todo intento prematuro de atacar la pobreza es peligroso y puede llevar al populismo macroeconómico, al estancamiento del crecimiento y al caos político. Al mismo tiempo, ciertas políticas sociales "compensatorias", enfocadas hacia los grupos más vulnerables, podrían ser necesarias por razones políticas, pero deben ser cuidadosamente limitadas para evitar la corrupción, el rentismo y el estrangulamiento del crecimiento.

Durante los 80, nuevas investigaciones empíricas y nuevas teorías sobre el crecimiento y la importancia del "capital humano", más las lecciones derivadas de las políticas de desarrollo del Este asiático (que combinaron redistribución de activos, inversión masiva en capital humano y políticas estatales estratégicas corregir "fallas" de los mercados y para crear ventajas competitivas) erosionaron seriamente la aceptación convencional de la hipótesis de la "U invertida" de Kuznets, y de las premisas neoclásicas en las que ésta se basa. Muchos científicos sociales han comenzado a percibir que una mayor equidad en el ingreso no es sólo compatible con, sino que incluso puede ser un prerrequisito para un crecimiento más rápido. La idea de que una mayor desigualdad no es necesariamente un subproducto del crecimiento exitoso representa un cambio considerable dentro del pensamiento económico. Con las políticas

correctas –especialmente un fuerte énfasis en la educación universal y políticas sociales con una participación sustancial de movimientos sociales– es posible lograr a la vez un mayor crecimiento y una menor desigualdad. Incluso puede haber un vínculo causa-efecto entre las políticas que reducen la desigualdad y la aceleración del crecimiento; mayor equidad puede no sólo ser un corolario, sino que podría incluso estimular el crecimiento económico, en vez de retardarlo.

Si bien los economistas no han explorado en profundidad este ángulo, según lo que puedo entender de las nuevas teorías del crecimiento, éstas difieren significativamente de sus predecesoras neoclásicas en el papel rol (implícito) adscrito al Estado, a las políticas públicas y a decisiones conscientes entre actores sociales y políticos. Las teorías ortodoxas otorgan sólo un rol pasivo para las decisiones de política, sosteniendo que el crecimiento económico es el resultado de la acumulación de capital físico y de la expansión de la fuerza de trabajo, combinados con un factor "exógeno", el progreso tecnológico, que hace que capital y trabajo se vuelvan más productivos. Pero estas teorías no pueden explicar cómo acelerar el progreso tecnológico. En contraste, en las nuevas teorías de crecimiento, aumentos en la productividad no son explicados en función de factores exógenos, sino por factores "endógenos" relacionados con el comportamiento de los actores públicos y privados responsables de la acumulación de factores productivos y de conocimiento. Significativamente, estas conductas No son inmutables sino que pueden ser cambiadas a través de modificaciones conscientes en estrategias y políticas.[7]

Aún si el antiguo consenso sobre crecimiento, pobreza y desigualdad es obsoleto, esto obviamente no significa que promover mayor equidad

---

7 Véase el *Informe de Desarrollo Humano 1996* del PNUD pág. 50. El capital humano y las versiones de investigación y desarrollo de la teoría de crecimiento endógeno --complementado por los recientes avances en los estudios del "capital social"- demuestran como todo el proceso de producción puede beneficiarse de los logros de la eficiencia y de las "externalidades positivas" provistas, por ejemplo, por la educación y el mejoramiento de la salud. Este factor explica parte de la brecha entre países ricos y pobres. También provee parte de la explicación del por qué los países pobres no están alcanzando, e incluso están cayendo más atrás: Porque estos países carecen de ahorro interno y de la capacidad de financiarse externamente, debido a los pagos de la deuda externa y a la fuga de capitales, no son capaces de invertir en capital humano y social y en investigaciones y desarrollo que puedan incrementar la productividad y permitir a la fuerza de trabajo adoptar nuevas tecnologías en una economía globalizada. Sobre la teoría del crecimiento exógeno véase A. Alesina y R. Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *World Bank Economic Review*, 8(3), 1994.

por cualquier medio es la mejor alternativa para una estrategia de desarrollo sustentable. Las políticas implementadas para reducir la desigualdad son muy importantes. La noción general es que una agenda democrática debe no sólo mantener el equilibrio macroeconómico, sino que también necesita fortalecer a los pobres para que participen como ciudadanos activos e informados, y participen en proyectos con resultados relativamente rápidos y visibles en términos de mejorar la equidad y la igualdad. La gente pobre "invierte," proporcionalmente, una parte mayor de sus ingresos en la formación de capital social (organizaciones vecinales, etc.) y de capital humano (alfabetización o salud). Los pobres además "ahorran" al dedicar un mayor porcentaje de sus recursos familiares a los niños, alimentándolos mejor, llevándolos a los hospitales y enviándolos a las escuelas. Por lo tanto, menor desigualdad, junto con mayor inversión en capital humano y social, pueden ser tan importantes como la inversión en maquinaria y fábricas para aumentar la productividad y promover un crecimiento económico más dinámico.

Contrariamente al sesgo neo-utilitarista y antiestatal del CW y la mayoría de los debates asociados con el proceso de la Cumbre, una de las implicaciones de las nuevas teorías del crecimiento es que la "magia del mercado" y otras variantes de la "mano invisible" sin la intervención del gobierno, simplemente no son suficientes. Tampoco lo es la simple pasividad ante la supuesta inexorabilidad del "discurso único" de la globalización. La reconsideración del rol del Estado (como lo plantea el Banco Mundial)[8] como parte de una mayor y más ambiciosa estrategia de desarrollo humano (como lo plantea el PNUD y las recientes Cumbres de la ONU sobre la mujer y el desarrollo social) también requerirá repensar los tipos de democracia adecuados para la formulación e implementación de una nueva estrategia de desarrollo que sitúe en el centro de la agenda política el combate contra la pobreza y la reducción de las desigualdades.

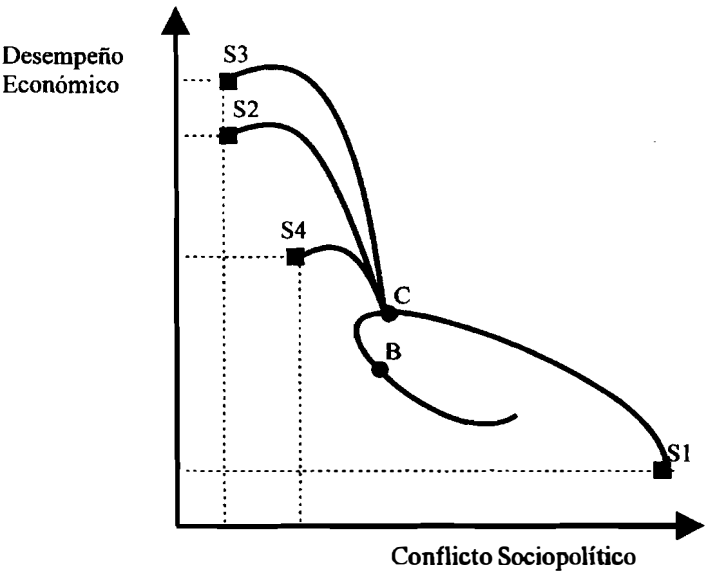
8 Ver Joseph Siglitiz, *"More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus"*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finlandia, 7 de enero de 1998 y *"Redefining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?"*, Tokio, Japón, 17 de marzo de 1998.

ESCENARIOS DEMOCRÁTICOS Y EL HIGH ROAD HACIA LA INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

Las políticas democráticas son compatibles con una amplia variedad de modelos de capitalismo. Todas las variantes contemporáneas, desde el modelo anglo-americano, el capitalismo social demócrata de la Europa occidental, hasta el modelo asiático, de capitalismo de mercado con fuerte dirección estatal, tienden en la actualidad a un acomodo con las fuerzas de la globalización. Si bien puede ser cierto que la globalización inevitablemente promueve un cierto grado de convergencia, pueden continuar existiendo variaciones considerables a nivel nacional y regional en términos de políticas, formas institucionales y patrones de distribución del ingreso. De la compleja maraña de debates existentes, considero que la elección básica debe ser entre un *high road* (con sindicatos fuertes, redes de protección social, etc.) de incorporación en el proceso de globalización y un *low road* (flexibilización laboral, desmantelamiento del bienestar social, ausencia de protección ambiental, etc.). Pensando específicamente en América Latina, Carlos Acuña y yo especulamos hace algunos años respecto a tres grandes escenarios presentados en la Figura 1 que se muestra a continuación.[9] Poniendo el énfasis en la integración y globalización, podemos pensar en tres estrategias distintas: una de *low road;* otra segunda, de un *intermediate road*; y una tercera, de *high road.*

9 El punto C en la figura representa una coyuntura estratégica porque las opciones tomadas por las élites estatales frente a la oposición potencial mayoritaria determinará las probabilidades de cada trayectoria subsecuente y el equilibrio político-económico asociado con ella. Véase C. Acuña y W. Smith "La economía política del ajuste estructural: La lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", *Desarrollo Económico,* 41 (36) Abril-Junio 1996 y W. Smith y C. Acuña "Future politic-economic scenarios for Latin America" en W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (eds.) *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America* (Lynne Rienner, 1994). Esta breve exposición no incorpora las densas discusiones de estos dos artículos.

Figura 1
Escenarios Políticos Latinoamericanos



S1: Crisis orgánica
S2: Democracia fragmentada y excluyente
S3: Democracia de participación plena
S4: Régimen democrático dualista
B: Tensión se incrementa a medida que mejora el desempeño
C: Coyuntura estratégica obligando a respuesta del gobierno

En el contexto de una reestructuración orientada hacia el mercado y una globalización acelerada, el escenario más probable para las sociedades de América Latina es una estrategia de low road que conduce a "democracias dualistas (S4) en donde las élites políticas siguen prácticas Hobbesianas, estableciendo alianzas con minorías claves con el propósito de excluir a la mayoria de los actores sociales a través de la desarticulación y neutralización de sus capacidades de acción colectiva. La estabilidad económica y política en este escenario se ve facilitada por una lógica dual de poder estatal (respeto por la organización de la minoría aliada y desarticulación del resto) y una distribución desigual de los recursos, con beneficios sólo para los sectores empresariales, profesionales y sindicales aliados a las élites políticas dominantes. Dado el carácter particularmente excluyente de esta lógica de gobiernabilidad, los regímenes democráticos dualistas transfieren los costos de la transición, de los ajustes estructurales,

así como los costos de largo plazo de abrir la economía a la competencia global (desmantelamiento del bienestar social y de las redes de protección social, flexibilización laboral, etc.) a los pobres y a los sectores menos organizados de la sociedad.

Una escenario intermedio combina reformas profundas de mercado con una democracia estable y relativamente consolidada pero "fragmentada y excluyente" (S2). Considerando su éxito en combinar un crecimiento dinámico con caídas en el desempleo y reducción de las tasas de pobreza, Chile puede ser considerado como un ejemplo de este *intermediate road.* Pero el modelo chileno hacia de reestructuración neoliberal con consolidación democrática no es el futuro político-económico más probable para Latinoamérica. Por el contrario, es probable que el éxito en las revoluciones neoliberales continúe siendo la excepción en la región. Hay mucho que admirar en la democracia chilena, pero debe reconocerse que parte de su éxito es consecuencia de algunos de los más perversos aspectos del legado del régimen autoritario post-1973, un legado que en muchas maneras ha sido preservado y reproducido bajo condiciones democráticas.[10]

Si el *intermediate road* chileno no es replicable en otros países de América Latina, ¿no será entonces la pasividad y aceptación de propuestas modestas, como aquellas contenidas en el "Consenso del Sur", la única opción realista? Quizás, pero yo prefiero una postura más utópica. ¿Por qué no optar por una posición política clara y proponer un high road hacia

10 El mantenimiento de una coalición política mayoritaria (tanto en las elecciones como en el congreso) en apoyo de las políticas gubernamentales es una condición necesaria pero no suficiente para este escenario. Además, el nuevo régimen democrático debe encontrar alguna forma de incorporar a nuevos actores colectivos y las identidades asociadas con el nuevo modelo de crecimiento guiado por el mercado, debiendo además neutralizar una potencial oposición radical mediante el desmantelamiento del marco institucional que, en el pasado, había facilitado la capacidad de estos actores para conducirse estratégicamente. Esto involucra la desarticulación progresiva de las organizaciones sociales y la erosión de las identidades colectivas y las solidaridades políticas (el "silencio de la sociedad civil") y su gradual (subalterna) reintegración en las políticas de ciudadanía individual. Para una crítica reciente de la experiencia chilena, véase Tomás Moulian. *Chile actual: Anatomía de un mito* (Ediciones LOM/Universidad ARCIS, 1997). Para una discusión estimulante de la transformación de Chile y la desarticulación/rearticulación de las identidades, véase Javier Martínez y Alvaro Díaz. *Chile: The Great Transformation* (The Brookings Institution, 1996) y Alvaro Díaz "New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America" en W. Smith y R.P. Korzeniewicz (eds.) *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America* (Lynne Rienner, 1997).

la democracia como una estrategia superior para la integración con las fuerzas globales de mercado? Partiendo de esta propuesta utópica, la alternativa más interesante y atractiva en términos de profundizar y expandir la democracia más allá de la arena político-electoral es un escenario que conduce hacia una "democracia de participación plena" (S3). Si bien éste es un escenario "irreal," en términos normativos y políticos, este escenario ofrece la mejor oportunidad de abordar temas como pobreza, equidad y crecimiento sostenido en condiciones democráticas. Es importante elaborar en más detalle esta alternativa.

Volviendo al punto C en la Figura 1, en este escenario de participación amplia los presidentes electos y sus equipos económicos y políticos podrían optar por abandonar las estrategias Hobbesianas. Esto implicaría la reformulación del proceso de toma de decisiones mediante el fortalecimiento de los partidos políticos y de los actores sociales más importantes y su incorporación activa al proceso de diseño e implementación de políticas. Esta estrategia representa un intento de sustentar la estabilidad democrática en pactos sociales y políticos amplios que puedan asegurar a los principales actores colectivos que sus intereses no serán afectados seriamente por las reformas de primera generación asociadas con el ajuste estructural y a la apertura de la economía al mercado global. Si esta estrategia tiene éxito, la lógica que guía la consolidación democrática coincide con los modelos capitalistas "social demócratas".[11] Este escenario también concuerda en términos generales con las propuestas de "construcción de una nueva fase de desarrollo basada en una mezcla de des-regulación y re-regulación. Ello requiere que el Estado avance por un estrecho camino entre dejar al mercado operar sin coacción y, al mismo tiempo, jugar un rol de coordinación y supervisión que las empresas privadas por si mismas no pueden asumir"[12].

La ventaja de la vía social democrática es que, al igual que el *intermediate road* chileno, esta estrategia de *high road* puede llevar a un equilibrio político-económico con menores tensiones sociopolíticas y mejor desempeño económico que en el punto C. Al igual que en S2,

11 Véase L.C. Bresser Pereira, J. M. Maravall y A. Przeworski, "Economic Reform in New Democracies: A Social-Democratic Approach" en W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (Lynne Rienner, 1994).

12 Véase M. Cavarozzi. "Beyond Transitions to Democracy in Latin America" en *Journal of Latin American Studies* 24 (1992) y "Politics: A Key for the Long Term in Latin America" en *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Op. Cit.

deben completarse reformas económicas importantes (control sobre el déficit fiscal, privatizaciones, apertura de la economía, etc.). Adicionalmente, en tanto este *high road* implica una participación más activa del Estado en la implementación de políticas sociales y de apoyo al crecimiento que lo que plantean las opciones de reforma económica reivindicadas por el "Consenso de Washington" o el "Consenso del Sur", existen razones teóricas de peso para creer que puede ser capaz de generar un equilibrio macroeconómico estable con una dinámica de crecimiento similar a la alcanzada por el *intermediate road*, pero con mayor énfasis en la equidad y con compensaciones crecientes y cada vez más generosas para los "perdedores" en el proceso de integración competitiva en la economía global (vía redes de protección, inversión social, capacitación, etc.). Las comparaciones históricas y las consecuencias esperadas de la participación de los sectores laborales y de los movimientos sociales en el proceso de toma de decisiones hacen potencialmente menos regresivas las propiedades distributivas de este escenario social democrático que en el caso de las estrategias asociadas al low road y al intermediate road. Más aun, e igualmente importante, un buen desempeño económico con una distribución más equitativa del ingreso y el bienestar, más el abandono de la postura Hobbesiana, también implican una profundización relativa de los procesos democráticos.[13]

El problema, como ya he dicho, es que en América Latina esta versión maximalista del compromiso de clase de índole social democrática no es probablemente muy viable. Sin embargo, es posible, por razones políticas, considerar la posibilidad de una versión minimalista de este escenario en función de las condiciones prevalecientes en Latinoamérica.

---

13 Para una perspectiva teórica convergente aunque algo diferente, que señala la importancia del "acompasamiento" de las instituciones en la sociedad civil y el Estado para generar resultados equitativos bajo condiciones democráticas véase, K. Weyland, *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil* (University of Pittsburgh Press, 1996) y "Growth with Equity in Chile's New Democracy", *Latin American Research Review* 32(1) 1997. Para propuestas interesantes sobre la profundización de la democracia y mejora de la equidad en el modelo chileno, véase Comisión Económica del Partido Socialista Chileno (PSCH), *"Hacia un desarrollo con equidad y ciudadanía para todos: Bases para una plataforma para el tercer gobierno de la Concertación Democrática 2000-2006"*, Encuentro de Economistas Socialistas, Santiago. Chile, 29 de marzo de 1998. A fines de 1997, un grupo de políticos latinoamericanos de centro-izquierda publicaron el "Concenso de Buenos Aires" una propuesta similar a la de los socialistas chilenos. Ver: "Después del neoliberalismo: Un nuevo camino," en p. *12*, 2 de diciembre de 1997.

Una versión más flexible, minimalista de S3 podría requerir transformaciones fuertemente interrelacionadas que puedan apuntar en la dirección de objetivos maximalistas: reforma estatal, negociación con fortalecimiento de los actores colectivos, reformas político-institucionales que refuercen los mecanismos parlamentarios y la expansión de los derechos ciudadanos. De hecho, en el contexto de la incorporación de nuevos actores sociales, la propia dinámica electoral desembocará en una ampliación gradual de la agenda de reformas. En este caso, Chile mismo podría superar el *intermediate road* y el correspondiente equilibrio político-económico y avanzar hacia un escenario más ambicioso de high road. Si esto sucediera, la significancia política y simbólica del modelo chileno cambiaría radicalmente y éste dejaría su status actual de paradigma neoliberal.[14]

En resumen, es posible iniciar una trayectoria de profundización democrática si el progreso se logra siguiendo una agenda de reformas posneoliberal. La clave es una reforma estatal de largo plazo que no esté limitada al refuerzo de las garantías para la ejecución de contratos y la mejora de la seguridad jurídica, sino que esté vinculada a la rearticulación de los actores sociales de modo que las autoridades democráticamente elegidas tengan suficiente capacidad política y administrativa para sancionar a *free-riders* y los transgresores de los acuerdos sociales (en tarifas, precios, niveles de inversión, etc.). Una mayor articulación de las instituciones estatales en la sociedad civil dará también a las autoridades electas la capacidad de actuar gradualmente para reducir los riesgos asociados con la inversión y proveer los incentivos requeridos para convencer a los actores sociales de abandonar las estrategias de confrontación substituyéndolas con estrategias cooperativas tendientes a institucionalizar los conflictos distributivos dentro del emergente orden democrático. En este contexto, algunos planteamientos del "Consenso del Sur" y de las propuestas del Banco Mundial para la reforma estatal y el *aggiornamento* de las instituciones democráticas son altamente relevantes.[15] El desafío será

14 Véanse los provocativos comentarios de Alvaro Díaz respecto del desafío chileno de superar las rigideces de los arreglos institucionales actuales y lo que puede encontrarse más alla de la actual hegemonía de la agenda neoliberal (la cual se encuentra agotada, o casi agotada) en "Economic Dynamism and Institutional Rigidity in Chile: Risks and Opportunities at the Turn of the Twentieth Century" en R .P. Korzeniewicz y W. Smith (eds.) *Latin America in the World Economy* (Praeger,1996).

15 La probabilidad de éxito de un escenario minimalista social democrático de participación amplia, puede aumentar a través de cambios en los marcos constitucionales, tales como la introducción del parlamentarismo (y ciertamente mejoras en la capacidad técnica y de supervisión de los representantes electos) y

asegurar que estas reformas institucionales transciendan las perspectivas convencionales neoclásicas para explorar las implicaciones sociales y políticas de las recientes teorías de crecimiento endógeno. El fortalecimiento de la democracia en fondo y forma es el medio para alcanzar mayor equidad en la organización social y es esencial para lograr el dinamismo económico en los ámbitos regional y global.

Para concluir con estas breves reflexiones, diría simplemente que es posible, e incluso probable, que el proyecto de un escenario social democrático minimalista del tipo *high road* pueda realizarse sólo parcialmente y así constituir un equilibrio por si mismo, aunque se trate de un equilibrio débil. De todos modos, si queremos evitar las resultados del *low road* y queremos intentar empujar la variante intermedia representada por Chile en una dirección más progresista, incluso mejoras modestas en la distribución del ingreso y el crecimiento económico en un contexto más democrático representarían un avance nada desdeñable. La profundización de la democracia más allá de la esfera electoral y el combate agresivo contra la pobreza y la desigualdad no deben ser vistos como retoques de último momento incluidos apenas por motivos éticos o para legitimizar esquemas de libre mercado. Por el contrario, el fortalecimiento de la democracia, la superación de la pobreza y la lucha por la igualdad social son prerrequisitos imprescindibles para un crecimiento sustentable en un hemisferio globalizado.

reformas a fondo en las normas que rigen los procesos electorales y los partidos políticos, así como un nuevo pacto fiscal entre los gobiernos nacional, regional y local. El propósito de estos cambios institucionales sería el facilitar que las coaliciones electorales se vuelvan coaliciones de gobierno, asegurando así un mayor apoyo a las iniciativas reformistas que avancen más allá de las recetas neoliberales.