

Pensamiento *Iberoamericano*

Revista de la Secretaría General Iberoamericana

3ª ÉPOCA / 01 / 2016

Nuevos desafíos al pensamiento iberoamericano



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Pensamiento *Iberoamericano*

**Nuevos desafíos al pensamiento
iberoamericano**

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.pensamientoiberoamericano.com

Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Imprime
Villena Artes Gráficas

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaria General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla / **David Villanueva Lomelí**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / **José Alfonso Esparza Ortiz**

Casa de América / **Santiago Miralles**

CEPAL / **Alicia Bárcena**

FLACSO / **Josette Altmann**

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental) / **Alejandro Werner**

OCDE / **Ángel Gurría**

OEA / **Luis Almagro**

PNUD (América Latina y Caribe) / **Jessica Faieta**

Real Instituto Elcano / **Emilio Lamo de Espinosa**

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, Juan Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren.

Consejo universitario

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

Prólogo Rebeca Grynspan	6
Nuevas realidades, nuevos desafíos Enrique V. Iglesias	8
Historia y etapas de la Revista <i>Pensamiento Iberoamericano</i> Rosa Conde	12
1 <i>El pensamiento socioeconómico en Iberoamérica hoy</i>	21
> El pensamiento de la CEPAL ante los problemas contemporáneos de América Latina y el Caribe Alicia Bárcena	22
> Una reflexión sobre la evolución de los debates económicos latinoamericanos José Antonio Ocampo	36
> América Latina como promesa: nuevas prioridades, nuevos debates José Antonio Alonso	45
2 <i>La dimensión social: la nueva estructura de la sociedad latinoamericana, cambios tendencias y desafíos</i>	55
> América Latina en un ciclo de baja, pero con señales esperanzadoras Francisco Rojas Aravena	56
> Hacia una sociedad de clases medias Joaquín Estefanía	65

3	<i>La dimensión sociopolítica: los desafíos generales para la consolidación de los procesos democráticos de la región</i>	73
	> El “desacuerdo de régimen” en América Latina y algunas de sus implicaciones Gerardo Caetano	74
	> Los desafíos de las democracias latinoamericanas Carlos Malamud	83
	> Sociedade civil e a consolidação da democracia na América Latina Pedro Dallari	91
4	<i>La inserción internacional de América Latina en la presente coyuntura mundial y regional</i>	97
	> América Latina en los primeros años del siglo XXI Javier Solana	98
	> La inserción de Iberoamérica en las finanzas internacionales Guillermo de la Dehesa	105
5	<i>La opinión pública</i>	113
	> Del lado de los ciegos Marta Lagos	114
6	<i>Los debates en Pensamiento Iberoamericano</i>	123
	> El desafío de la desigualdad en América Latina: un debate abierto José Antonio Sanahuja	124
	> Un balance de los consensos y debates sobre la situación económica, social y productiva de América Latina durante el siglo XXI Federico Poli	134

Prólogo

En una carta escrita en el verano de 1938, Keynes le decía a su amigo Roy Harrod que “la economía es esencialmente una ciencia moral y no una ciencia natural” porque no solo consiste en identificar modelos sino también en determinar cuáles son los más apropiados para la sociedad. Yo estoy de acuerdo con esa idea. El valor del pensamiento económico reside en que, a la vez que nos permite entender el presente, nos ayuda a encontrar vías para construir un futuro mejor.

América Latina ha contribuido enormemente a este proceso. Nuestra región ha sido, desde los años cincuenta, un auténtico laboratorio de ideas que han ayudado a transformar el pensamiento político económico y social de nuestro siglo. Pienso en aportaciones como el método histórico-estructuralista de Prebisch, las tesis del desarrollo de Celso Furtado, el concepto de “heterogeneidad estructural” de Aníbal Pinto, la teoría de la dependencia de Cardoso y Faletto, la idea de “transformación productiva con equidad” de Fajnzylber, o los modelos de integración económica que inspiraron iniciativas como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) o el Mercado Común del Sur (Mercosur).

En un mundo en el que solo Estados Unidos y Europa parecían autorizados a dictar la ortodoxia económica, América Latina supo reivindicar su especificidad y confrontar su realidad con los grandes paradigmas teóricos del pensamiento económico internacional (el marxismo, la teoría neoclásica y las escuelas keynesiana y poskeynesiana entre otras) para crear originales doctrinas sobre el papel económico del Estado y el mercado, la industrialización, y la relación centro-periferia; doctrinas que luego han servido para mejorar nuestra comprensión de las realidades sociales y de la economía global.

Desde su fundación en 1982, la revista *Pensamiento Iberoamericano* sirvió como uno de los principales foros de difusión y debate de estas ideas. En

sus páginas escribieron los economistas más destacados de la región, pero también sociólogos, literatos y políticos, todos ellos interesados en abrir un espacio interdisciplinar e integral para el análisis libre y comprometido.

Si bien la revista nació con el objetivo de analizar la política económica latinoamericana y, como declaró Aníbal Pinto, de “encontrar nuestra identidad dentro de la universalidad”, sus inquietudes fueron evolucionando con la región para abarcar temas como el desarrollo humano, la inclusión social, el valor de la innovación y la diversidad, la violencia y la desigualdad como retos para la democracia, la integración iberoamericana y europea, o la protección medioambiental. Su principal acierto, en mi opinión, consistió en saber relacionar cuestiones que hasta entonces solían ser abordadas de manera aislada, como el Estado de Bienestar y la competitividad, o el binomio crecimiento y equidad.

Ahora la revista inicia su tercera etapa, gracias a la tenacidad y el liderazgo de Enrique V. Iglesias, al auspicio de la SEGIB, y al apoyo de todos aquellos socios que, en el pasado o en el presente, creyeron en la iniciativa: la CEPAL, la AECID, la Fundación Carolina, el Gobierno de España, la Casa de América, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, el Gobierno del Estado de Puebla y la Universidad Autónoma de Puebla, entre otros. Cuenta con un formato renovado, una mayor interacción con las nuevas tecnologías y la actualidad, y una pléyade de autores excepcional. Su objetivo, sin embargo, sigue siendo el mismo que tenía cuando nació treinta años atrás: analizar la realidad iberoamericana desde el rigor y la interdisciplinariedad para encontrar soluciones a los desafíos globales de nuestro tiempo. Porque pensar el porvenir es la única manera de alcanzarlo.

Rebeca Grynspar

Secretaria General Iberoamericana

Nuevas realidades, nuevos desafíos

La revista *Pensamiento Iberoamericano* inicia la tercera etapa de su existencia. Quiero saludar la feliz iniciativa de la Secretaria General Iberoamericana por revivirla con la cooperación del Gobierno español, de la Benemérita Universidad de Puebla y de la Auditoría del Estado de Puebla (México). *Pensamiento Iberoamericano*, como bien recuerda Rosa Conde en su artículo, fue creada en 1982 como una iniciativa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto de Cooperación Iberoamericana, y de un ilustre grupo asesor presidido por Raúl Prebisch, un gran latinoamericano fundador de la CEPAL y en aquellos tiempos director del Instituto de Planificación de la CEPAL y asesor de su Secretaría Ejecutiva. Este grupo diseñó los objetivos y el formato de la revista y de él surgieron los sucesivos directores que mantuvieron vigente a *Pensamiento Iberoamericano* en sus primeros 16 años de vida.

En un renovado periodo de relaciones económicas, políticas y sociales de España con América Latina era importante abrir un espacio a pensadores de las dos orillas del océano para contribuir a pensar y debatir los desafiantes problemas que experimentaba Iberoamérica en aquellos años.

Con el mismo espíritu, se inicia este tercer periodo, en momentos igualmente muy complejos de la realidad internacional y del desarrollo de los países, pero con un creciente número de pensadores iberoamericanos en las disciplinas económicas, sociales, políticas y culturales, y de prestigiosas instituciones académicas instaladas en las Universidades y centros de investigación en Iberoamérica y en países especialmente vinculados a la región como Norteamérica y Europa. La tarea de *Pensamiento Iberoamericano* nace en un momento desafiante del mundo y de la región, que deberán ayudar a entender y debatir las ponencias de la revista.

Los fundadores de la revista, recuerda Rosa Conde, aspiraban a convertirla en un instrumento de comunicación intelectual y promoción de los debates

de la agenda del desarrollo, contribuyendo en esa forma a la toma de decisiones de gobiernos y agentes privados. En ese objetivo, la publicación dio a conocer a expertos y analistas políticos, económicos y sociales que han tenido destacada influencia en las políticas de desarrollo en América Latina.

En sus dos etapas previas, *Pensamiento Iberoamericano* debió reconocer realidades y momentos muy especiales.

En su primera etapa, a inicios de los 80, América Latina vivía una década particularmente difícil y crítica, marcada por el estancamiento, la inflación y el endeudamiento externo insostenible. Se iniciaba así lo que la CEPAL habría de calificar como una década perdida. En esa realidad, se produjo el retorno de la ortodoxia económica, título del primer número de la revista que llevó a la refinanciación de la deuda externa y el inicio de las reformas neoliberales. Los éxitos y las limitaciones de los procesos de ajuste dieron algunos resultados positivos, pero también dejaron sin resolver y aun agravaron ciertos problemas sociales, en especial la pobreza y la mala distribución del ingreso. El último número de la revista en su primera etapa de vida se llamó precisamente “América Latina después de la reforma”, donde se evaluaron los activos y pasivos de la experiencia neoliberal.

La segunda etapa, del año 2007 a 2012, editada por la Fundación Carolina y por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), bajo la dirección de Rosa Conde, coincidió con el proceso de aceleración del ritmo de desarrollo de América Latina, reducción del endeudamiento externo, disminución de la pobreza, control de la inflación y gran flujo de inversiones extranjeras, y con el ciclo expansivo generado en la región por la economía china. En este periodo se generaron nuevos fenómenos sociales, como el surgimiento de nuevos sectores de ingresos medios, y se desató la mayor crisis financiera internacional desde los años 30 y que América Latina pudo sortear razonablemente. La revista deja de

aparecer en los momentos en que se iniciaba el fin de los vientos impulsores provocados por la economía china y el inicio de una nueva etapa de la economía mundial y de la región, con caída en el ritmo de crecimiento y muy especialmente en el comercio internacional.

La tercera etapa se inaugura así en un momento crítico especial por el que atraviesa la economía mundial con el surgimiento de serios desbalances desconocidos en el pasado. El pensamiento se encuentra desafiado desde distintos ángulos. En el ámbito internacional, luego de una época de excepcional estabilidad y crecimiento de las últimas décadas del siglo pasado, han aparecido nuevos actores como China y se está produciendo la mayor transferencia de poder económico del occidente al oriente del mundo. La tecnología y la innovación han irrumpido con ritmo desconocido; la globalización está generando descreimiento y desencantos en la sociedad; las clases medias están crecientemente insatisfechas y enojadas, incidiendo en el clima político, social y económico; los modelos del crecimiento basados en la economía de mercado generan insostenibles concentraciones del ingreso y aumentan la desigualdad. Ello lleva a nuevos cuestionamientos que nos hablan de la crisis del capitalismo, la pérdida de confianza generalizada en los actores económicos y la sociedad, que llevan a plantear problemas desconocidos en las últimas décadas, como las amenazas de la deflación o de un estancamiento estructural de la economía.

Todos estos problemas se reflejan inevitablemente sobre las realidades económicas y sociales de los países iberoamericanos y provocan nuevos análisis del pensamiento económico, social, político y cultural que den respuesta a los nuevos desafíos y permitan el crecimiento sostenido con justicia social y con respuestas a la desigualdad creciente en el mundo. Los nuevos desafíos se proyectan inevitablemente en la nueva estructura de la economía, la política y las relaciones internacionales. Hacia el interior de los países, se producen por las nuevas orientaciones de los procesos económicos, el surgimiento de nuevas clases medias, los cambios en la estructura del comercio internacional o el creciente cuestionamiento de los modelos de desarrollo vigentes.

Pensamiento Iberoamericano en su tercera etapa de vida tiene un campo de extraordinaria complejidad, pero también, como destacáramos anteriormente, con la presencia en Iberoamérica y en otras partes del mundo de un numeroso equipo de pensadores altamente cualificados que pueden tener en la revista un ámbito especial para la difusión y el debate de sus ideas. En la convocatoria, hemos pensado en abrir un espacio a las jóvenes generaciones de investigadores para proyectarse al debate internacional. Esperamos dedicar una sección especial a estos propósitos.

La revista deberá analizar y debatir los nuevos problemas derivados de la complejidad de los procesos de crecimiento y de cambio social que acabamos de señalar. A efectos de permitir la máxima participación posible, hemos optado por artículos más breves y por incorporar resúmenes de mesas redondas convocadas por la Secretaría General Iberoamericana.

En todos estos procesos, iremos inspirándonos en las experiencias y las reacciones a la revista y sobre todo, con en el aporte invaluable que nos da el cualificado Consejo Editorial –cuya participación mucho agradecemos– y el apoyo del generoso Patronato de la revista.

En este primer número, hemos invitado a un conjunto de pensadores a escribir sobre diversos temas que pueden darnos una visión del estado del pensamiento en algunos frentes relevantes. Al agradecer a los autores su contribución, queremos reiterarles lo que dijimos en el momento de la publicación del primer número de *Pensamiento Iberoamericano*: “La revista pretende brindar un amplio campo al conocimiento e intercambio de ideas, procurando una armonía entre compromiso y pluralismo que contribuya al progreso intelectual”.

Agradezco muy particularmente a la Secretaria General Iberoamericana por darme la oportunidad de apoyar el nacimiento de la tercera etapa de *Pensamiento Iberoamericano*.

Enrique V. Iglesias
Director



Historia y etapas de la revista *Pensamiento* *Iberoamericano*



Rosa Conde*

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Pensamiento Iberoamericano surgió como una revista de economía política, dispuesta a fomentar una masa crítica de ideas que permitieran reflexionar sobre la región y estimular la comunicación intelectual en el espacio iberoamericano. Hoy, más de treinta años después, cumplir ese objetivo sigue siendo más necesario que nunca.

En el periodo de treinta años que abarcan las dos etapas de la revista *Pensamiento Iberoamericano* (1982-2012), América Latina ha experimentado grandes cambios en el terreno económico, político, social, cultural y en sus relaciones con el mundo, que se han visto reflejados en los 43 números de la revista aparecidos durante este tiempo, aunque con algunas interrupciones. De alguna manera, se podría afirmar que *Pensamiento Iberoamericano* representa la historia reciente de América Latina.

Primera época (1982-1998)

La revista *Pensamiento Iberoamericano* adquirió gran prestigio intelectual desde el mismo momento de su nacimiento, en el primer semestre de 1982, y lo conservó hasta su inexplicable desaparición en 1998. Durante esos años sus páginas

* Asesora del CEPC. Anteriormente, directora de la Fundación Carolina, ministra portavoz del Gobierno español (1988-1993), secretaria general de la Presidencia del Gobierno, y diputada en cuatro legislaturas. Asimismo, ha sido directora del Centro de Investigaciones Sociológicas.

se convirtieron en referencia obligada para todos los que se interesaban en el progreso económico y social de América Latina. Ello fue posible por la valía personal y la talla intelectual de quienes participaron en aquel proyecto a lo largo de los años, ya desde la Junta de Asesores, ya desde el Consejo de Redacción. La revista aparece como publicación periódica, semestral y singular en el panorama español y latinoamericano de aquellos años.

Pensamiento Iberoamericano inició su andadura patrocinada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), —cuyo secretario ejecutivo era entonces Enrique V. Iglesias, hoy director de la revista en su tercera etapa que ahora se inicia—, y por el entonces Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), que años después se refundiría con otros institutos para dar lugar a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Cuando se crea *Pensamiento Iberoamericano* en 1982 la Junta de Asesores estaba presidida por Raúl Prebisch y tenía entre sus miembros a Fernando Henrique Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Luis Ángel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, Juan Velarde Fuertes, Osvaldo Sunkel y Edelberto Torres-Rivas, entre otros; en aquel momento, el director del Consejo de Redacción era Aníbal Pinto y Ángel Serrano el secretario de Redacción. El equipo que hizo posible la revista no podía ser, por tanto, más representativo de los intelectuales que en aquellos años

lideraban el pensamiento económico más innovador y transformador, muy especialmente en materia de desarrollo económico, crecimiento y políticas sociales a ambos lados del Atlántico.

En los controvertidos años 80, con un panorama enormemente complejo en América Latina, *Pensamiento Iberoamericano* surgió como una revista de economía política, dispuesta a fomentar una masa crítica de pensamiento que permitiera reflexionar sobre la región y estimular la comunicación intelectual en el espacio iberoamericano.

En palabras de Enrique V. Iglesias, secretario ejecutivo de CEPAL y de Manuel de Prado y Colón de Carvajal, presidente del ICI, en la presentación del primer número de la revista:

“La publicación tendrá como objetivo principal el estímulo y la comunicación intelectuales entre España, Portugal y los países de América Latina, por un lado, y entre los países latinoamericanos, por el otro, así como el aliento de la creatividad crítica y científica. Su principio orientador es recoger y expresar el pensamiento propio y las contribuciones en la esfera de la Economía Política de Iberoamérica, lo que otorga a la revista su identidad particular. Sobre esta base, la revista pretende brindar un amplio campo al conocimiento e intercambio de ideas, procurando una armonía entre compromiso y pluralismo que contribuya al progreso intelectual”.

Grandes pensadores de uno y otro lado del Atlántico contribuyeron a crear un espacio de pensamiento común y de debate y análisis sobre la región.

Pensamiento Iberoamericano fue referencia obligada durante muchos años, porque el contenido de los trabajos de la revista expresaba la preocupación compartida por las dificultades económicas y políticas que vivía América Latina, y también la voluntad decidida de superarlas por parte de quienes participaban en el proyecto. Y todo ello desde el pluralismo y el debate abierto de ideas.

La revista ha contribuido en sus dos épocas anteriores a estimular la comunicación intelectual entre uno y otro lado del Atlántico con rigor y excelencia.

Esta última idea era esencial para Raúl Prebisch quien, en la presentación de la perspectiva latinoamericana de la revista, expresaba la siguiente preocupación:

“... está ocurriendo, al menos en Iberoamérica, algo que me preocupa sobremanera. Hay cierta tendencia de quienes piensan de la misma manera a ensimismarse, a no comunicarse con quienes tienen ideas contrarias. Es necesario hacer un gran esfuerzo para abrir esos círculos cerrados... La revista ha de acoger en sus páginas ideas contrarias, estimulando de esta manera un intercambio sin el cual no será posible avanzar con seriedad científica en este y otros accidentados campos de discusión”.

Con estas premisas, los 15 años de vida de esta primera época de la revista son un claro reflejo del debate abierto en América Latina y de la realidad de lo que allí sucedía. Su primer número, en 1982, **“El Retorno de la Ortodoxia”**¹, en el que participan Raúl Prebisch, Celso Furtado, Enrique V. Iglesias y Enrique Fuentes Quintana, entre otros, es representativo del momento que atravesaba América Latina. Se acababa el ciclo expansivo del crédito internacional y los años de dinero barato y abundante; eran los primeros momentos de la crisis de la deuda, con todo lo que aquello trajo consigo. Su último número, en 1998, fue **“América Latina después de las Reformas”**. El número analizaba los resultados alcanzados por las reformas económicas de los años 80 y 90, ofreciendo un balance desigual: hubo recuperación económica pero sin redistribución y, por tanto, sin reducción de la pobreza y la desigualdad. Durante esos años, los distintos números de la revista fueron analizando los problemas del momento: la crisis y la vigencia de la planificación; la recesión y su naturaleza; la reconstrucción del Estado; los cambios de la estructura social; la reestructuración industrial y las experiencias internacionales; la apertura del comercio y el desarrollo; las perspectivas económicas en los 90; las reformas económicas contemporáneas o los nuevos estilos de integración económica, entre otras muchos temas ligados a la economía, la política y las cuestiones sociales.

1. Disponible en: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/num-1-enero-junio-1982/>

Desde el primer número, en 1982, hasta el último en 1998, en que desaparece, los objetivos marcados se cumplieron sobradamente y *Pensamiento Iberoamericano* contribuyó no solo a la reflexión sobre aspectos inherentes a lo que implicaba el decenio al que se denominó “la década pérdida de América Latina” y la etapa subsiguiente, sino también a la orientación de una realidad latinoamericana mediatizada en algunos países por la existencia de fuertes dictaduras, de graves problemas democráticos y por algunas de las grandes crisis financieras de los 90.

Sin duda, *Pensamiento Iberoamericano* fue referencia obligada durante tantos años porque el contenido de los trabajos de la revista expresaba la preocupación compartida por las dificultades económicas y políticas que vivía América Latina, y también la voluntad decidida de quienes participaron en el proyecto por superarlas.

Pero quiero detenerme especialmente en lo que afirmaba Luis Ángel Rojo en el número fundacional, porque, como suele suceder, el estado de la teoría (en este caso, de la teoría macroeconómica keynesiana) es el mejor barómetro de la economía de una época y de sus secuelas. Rojo empezaba afirmando que la pretensión “buenista” en que se había basado la macroeconomía internacional de la segunda posguerra —o sea, el supuesto de que una gestión cada vez más precisa de las políticas económicas de las sociedades industriales sería suficiente para garantizar la convergencia de los “países pobres”— se había venido abajo como consecuencia de la “rebelión

de los países suministradores de materias primas energéticas” (y de otras materias primas). Esto se encontraba ya en el análisis esbozado en el artículo gemelo, firmado por Celso Furtado, pero Rojo iba más allá: los desajustes por el lado de la oferta señalaban también hacia las insuficiencias de la política de gestión de la demanda que habían venido orientando la ortodoxia macroeconómica de las economías más avanzadas, basadas en cinco principios:

a) Defensa de sociedades pluralistas, democráticas y liberales.

b) Confianza en la democracia deliberativa para resolver los conflictos en las sociedades abiertas.

c) Creencia en la compatibilidad de la economía mixta y la iniciativa privada con la asignación eficiente de recursos realizada por las fuerzas del mercado con una intervención creciente del Estado.

d) Confianza en la capacidad del Estado para compatibilizar regulación, crecimiento económico, estabilidad cíclica y control del desempleo y la inflación.

e) Confianza en que el crecimiento sostenido conduciría a ampliar los derechos de ciudadanía dentro de un Estado de bienestar capaz de proporcionar oportunidades, “desde la cuna a la tumba”, de educación, salarios, condiciones de trabajo y seguros sociales (de vejez, enfermedad, desempleo, etc.), suficientes para minimizar la desigualdad derivada de tales contingencias.

En mi opinión, esa fue la gran contribución de Luis Ángel Rojo a la economía política de la transición y, a través de *Pensamiento Iberoamericano*, a las prácticas de concertación económica y social que se aplicarían en España y Latinoamérica en el decenio subsiguiente. Muchas de las encrucijadas que se detectaban en su artículo han aflorado a lo largo de la crisis del primer decenio del siglo XXI, en un contexto considerablemente diferente, pero la raíz de su reflexión — como la de otros muchos que aportaron su conocimiento a la resolución de los graves problemas de los 80 a través de la revista— sigue vigente. No hay más que revisar el inventario de problemas teóricos y prácticos que Rojo, junto a otros intelectuales del momento, hacía entonces, comparándolos con los que se hacen ahora, para concluir que lo que en aquel momento no se llevó a efecto ha pasado factura mucho más tarde.

Segunda época (2007-2012)

Estas consideraciones nos sitúan ante la “memoria histórica” iberoamericana y ayudan a comprender el interés por reeditar *Pensamiento Iberoamericano*. La segunda época comienza en 2007 y finaliza en 2012. Se caracteriza por ser un intento de dar continuidad a la revista anterior, pero tratando de reflejar los nuevos fenómenos que incidían en ese quinquenio sobre la realidad latinoamericana.

Desde 1998 hasta 2007, en que se inicia la segunda época, sucedieron muchas

cosas que cambiaron América Latina desde todos los puntos de vista. En el aspecto económico, se produjeron altas tasas de crecimiento y se dispuso de una cierta capacidad de gestión macroeconómica y de aprovechamiento de la bonanza internacional, lo que no impidió que América Latina siguiera siendo la región más desigual del planeta. En el terreno político se produjo un claro proceso de extensión y profundización de la democracia, aunque con algunos elementos de incertidumbre. En el terreno social tuvieron lugar grandes mejoras, que convivían con un alto grado de rebeldía social. Por tanto, hubo grandes avances en mitad de la bonanza económica, la incertidumbre política y la rebeldía social.

En la presentación del número cero de esta segunda época sobre “**La nueva agenda de desarrollo de América Latina**”, Juan Pablo de Laiglesia y yo misma nos referimos a esta nueva etapa de la siguiente forma:

“Ello invita a que la nueva etapa que ahora se abre en Pensamiento Iberoamericano mantenga su énfasis en la economía política, pero pretenda incorporar otras perspectivas de análisis de la realidad, sociológicas y culturales. Parece conveniente que el primer ejercicio que se proponga la revista en su nueva época sea revisar la agenda de desarrollo de la región en el presente, transcurridos estos años. Una agenda donde persisten temas antiguos —integración regional, financiación internacional, pobreza o desigualdad— pero aparecen con fuerza otros nuevos, como las migraciones, las instituciones o la cuestión energética”.

En esa nueva época *Pensamiento Iberoamericano* contó con un Consejo Asesor y un Consejo de Redacción integrados por expertos del mundo académico, de las organizaciones sociales, de organismos internacionales, de los medios de comunicación y de las instituciones que se encargaron de la edición, guardando siempre equilibrios geográficos, generacionales y de género. Pero sobre todo, se procuró que en esos Consejos estuvieran personalidades que formaron parte de la primera época como Enrique V. Iglesias, Fernando H. Cardoso y Ricardo Lagos, entre otros, para garantizar la continuidad del proyecto, y representantes de grandes instituciones de la región como Alicia Bárcena, secretaria general de CEPAL, Rebeca Grynspan, administradora asociada del PNUD o José Miguel Insulza, secretario general de la OEA.

De la coordinación de los consejos, el tratamiento temático y la edición digital se encargó la Fundación Carolina, y de la edición en papel y la distribución la AECID. Todo ello bajo la codirección de Juan Pablo de Laiglesia, director general de AECID y de mí misma como directora de la Fundación Carolina. La AECID tuvo un papel relevante al ser la institución encargada de la ejecución de la política de cooperación española, lo que es determinante cuando hablamos de América Latina, además de por ser coeditora de la revista en su primera época. La Fundación Carolina, por su parte, fue esencial en esta nueva etapa por el papel que jugaba en esos años en la promoción y el debate de ideas sobre los retos que la globalización presenta a la lucha contra la pobreza y el desarrollo

internacional, además de por su papel proactivo en las relaciones de España con América Latina.

Aunque *Pensamiento Iberoamericano* mantuvo en su segunda época un cierto énfasis en la economía política, no dejó de abordar también los problemas derivados de las nuevas realidades políticas, sociales y culturales.

¿Cuáles fueron las razones que llevaron a reeditar *Pensamiento Iberoamericano* en ese momento? Básicamente, dos. En primer lugar, la convicción de que era necesario constituir un espacio de análisis y pensamiento creativo para entender mejor la realidad latinoamericana y plantear las propuestas y discusiones más pertinentes para la necesaria transformación económica y social de la región en el nuevo decenio.

Ciertamente, en ese momento, la región estaba viviendo un ciclo de bonanza económica relativa, pero eso no vino acompañado de logros tangibles en términos de reducción de la pobreza o la desigualdad. El efecto político de tal asimetría fue un malestar social, ampliamente instalado en las sociedades latinoamericanas, un funcionamiento deficiente de sus democracias y un alcance limitado del progreso económico.

En ese nuevo escenario los partidos tradicionales no supieron aprovechar la confianza popular y el continente experimentó un giro a la izquierda, dirigido a veces desde plataformas políticas tradicionales, pero en otros casos desde movimientos sin estructura de partido o a partir de liderazgos personales.

Se pensó entonces que *Pensamiento Iberoamericano* podía ser un buen instrumento para aglutinar una masa crítica de conocimiento y pensamiento que contribuyera a diagnosticar situaciones y a ofrecer posibles soluciones para tal escenario. Aunque *Pensamiento Iberoamericano* mantuvo en esa segunda época un cierto énfasis en la economía política, no dejó de abordar también los problemas derivados de las nuevas realidades políticas, sociales y culturales.

La segunda razón que motivó la reedición de *Pensamiento Iberoamericano* fue que se pensó que esa generación de conocimiento sobre las nuevas realidades podía contribuir a reorientar algunos elementos de la acción de España en América Latina, para jugar un papel más proactivo y dinámico, particularmente en lo que se refiere a la lucha contra la pobreza y la desigualdad en la región.

España había realizado en el decenio precedente fuertes inversiones económicas en América Latina, y en 2007 había llegado el momento de complementarlas con una inversión política dirigida a facilitar la consolidación de los partidos y las instituciones políticas, impulsar la conciencia de

ciudadanía, los valores democráticos, las políticas públicas, los derechos básicos, la cohesión social, y las estructuras estatales.

Estos objetivos dan coherencia a los 11 números de esta segunda época. La revista comienza su andadura repasando los temas de la nueva agenda de desarrollo, para continuar fijando su atención en algunos problemas centrales para la región: la cohesión social; los problemas de inseguridad y violencia como retos para la democracia; los problemas de la juventud y su necesidad de inclusión social y de ciudadanía; el poder de la diversidad cultural; la innovación y el conocimiento; los retos ante la crisis; el presente y el futuro de la educación iberoamericana; las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina; feminismo, género e igualdad; y las clases medias en sociedades desiguales.

Todas estas cuestiones fueron analizadas por expertos de ambos lados del Atlántico, guardando siempre un equilibrio geográfico y de género, y sobre todo enfocando los temas desde el pluralismo y el debate abierto de ideas, como pidió Raúl Prebisch en la presentación del primer número de la primera época, allá por el lejano 1982.

Rasgos comunes a las dos épocas

En el periodo de 30 años que va desde 1982 a 2012, aunque con algunos intervalos, se publicaron 32 números en la primera época y 11 en la

segunda, es decir, 43 números en total. Contemplándolo de forma retrospectiva, en ese largo periodo *Pensamiento Iberoamericano* presenta una serie de rasgos comunes:

a) Las dos épocas orientaron la revista hacia la Economía Política sin dejar de abordar los problemas derivados de las nuevas realidades políticas, sociales y culturales.

b) Ambas épocas contribuyeron a estimular la comunicación intelectual entre uno y otro lado del Atlántico con rigor y excelencia.

c) En ambas épocas se abrieron debates que estaban en la agenda política, económica, social y cultural en esos momentos que contribuyeron al proceso de toma de decisiones.

d) Ambas épocas crearon una masa crítica de pensamiento y acción, que ha sido valorada extraordinariamente bien en uno y otro lado del Atlántico.

e) Ambas épocas dieron a conocer internacionalmente a expertos y analistas políticos, económicos y sociales que han tenido después una gran influencia en América Latina.

f) En las dos épocas, *Pensamiento*

***Iberoamericano* ofreció un espacio de encuentro para quienes dedican su esfuerzo a hacer progresar el conocimiento y les permitió dar apoyo cognitivo a procesos de toma de decisiones que han resultado cruciales para el presente de las sociedades iberoamericanas, y probablemente seguirán dando también frutos en el futuro.**

g) En ambas épocas en España gobernaba el Partido Socialista Obrero Español. La primera época coincidió casi en su totalidad con los gobiernos de Felipe González, la segunda con los gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero. Ambos gobiernos socialistas han tenido como seña de identidad en su política exterior su mirada hacia América Latina.

Pensamiento Iberoamericano ha sido un espacio para el debate intelectual en el entorno iberoamericano a lo largo de tres décadas y ello permite pensar que esta tercera época, que ahora se inicia desde la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y bajo la dirección de Enrique V. Iglesias, será todo un éxito. La avalan una gran institución y un extraordinario director que es, sin ninguna duda, la memoria viva de las dos primeras etapas.

1

*El pensamiento socioeconómico
en Iberoamérica hoy*



El pensamiento de la CEPAL ante los problemas contemporáneos de América Latina y el Caribe



Alicia Bárcena*
CEPAL

*En los últimos años la CEPAL ha ampliado y profundizado el concepto de cambio estructural, desarrollando el de **cambio estructural progresivo**, no solo para la definición de políticas nacionales y regionales, sino hacia el análisis de los bienes públicos globales y la discusión de la economía política internacional y las coaliciones nacionales que puedan sostener un nuevo estilo.*

Más que una época de cambios encaramos hoy un verdadero cambio de época en el que se identifican, como hemos señalado en CEPAL (*Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, 2016), al menos cinco grandes cambios tectónicos de alcance global. Los dos primeros se refieren a cambios geoeconómicos con la irrupción de China, la reacción de Estados Unidos y los megaacuerdos comerciales (TPP, TTIP, RCEP). El tercero corresponde al cambio demográfico (envejecimiento de la población) y la tendencia a una creciente urbanización. La población tiende a crecer menos y “envejece”, especialmente en los países desarrollados, que se constituyen como polos de atracción de migrantes, con efectos socioeconómicos, culturales y políticos. Cuarto, un mundo en crisis ambiental global ante el daño posiblemente irreversible de la biosfera y el equilibrio ecosistémico por causas antropogénicas. Quinto, la revolución tecnológica sin precedentes que abre una nueva frontera

* Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Previamente, Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas (Nueva York), y Jefa Adjunta de Gabinete del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan.

para la innovación con nuevos modelos de producción basados, entre otras novedades, en el Internet de las cosas. Estas tendencias mundiales exacerbaban las contradicciones de un estilo de desarrollo que a nuestro juicio se ha vuelto insostenible, y se manifiestan en:

a) tasas declinantes de crecimiento de la producción y del comercio (gráfico 1),

b) el aumento sin precedentes de la desigualdad global en las últimas décadas (gráfico 2),

c) la agudización de la crisis ambiental, especialmente el cambio climático (gráfico 3),

d) y el papel ambivalente de la revolución tecnológica que, al mismo tiempo que abre opciones para la sostenibilidad, genera tensiones en los mercados laborales que se agravan a medida que se expanden las nuevas tecnologías.

Estos profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales han motivado la búsqueda de respuestas por parte de la comunidad internacional, a través de esfuerzos que han madurado por más de dos decenios. La más amplia y ambiciosa es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que los 193 países representados en la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre de 2015. Estos compromisos reconocen la igualdad y la sostenibilidad como los principios rectores, compartidos y universales.

Materializar los objetivos exige poner en marcha y consolidar instrumentos específicos para su implementación tanto a nivel global, como regional y nacional particularmente en el crucial tema del financiamiento para el desarrollo y así evitar que la Agenda 2030 y los ODS se transformen en declaraciones de intenciones que luego son negadas de forma sistemática por la dinámica de los mercados y la *realpolitik* (A. Bárcena, “La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015”, en J.A. Ocampo (ed), *Gobernanza global y desarrollo*, 2015).

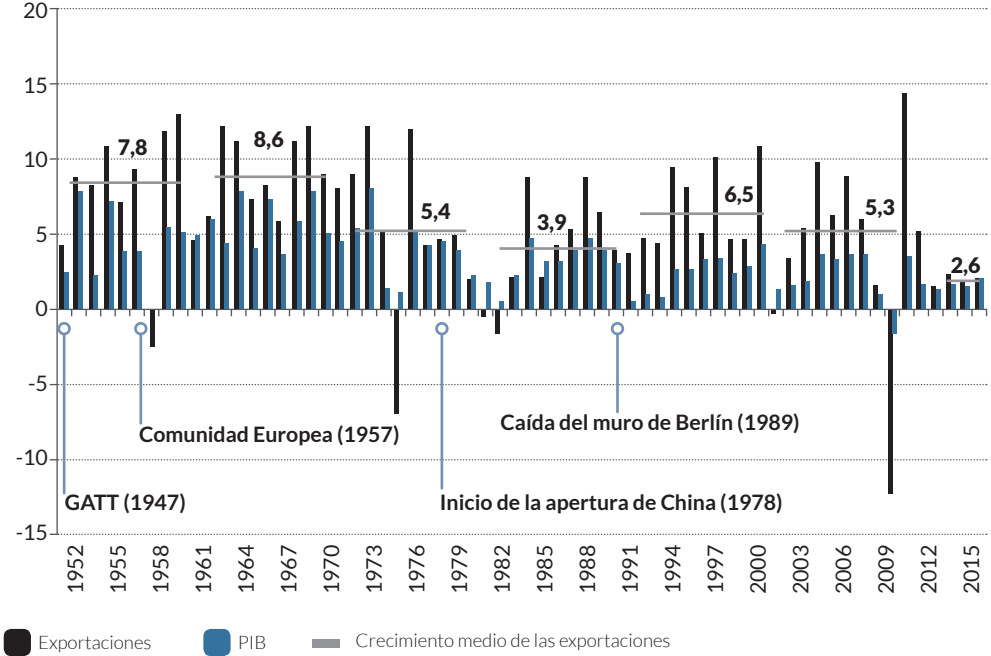
En este marco, en los últimos años la CEPAL ha ampliado y profundizado el concepto de cambio estructural, desarrollando —como veremos en la sección siguiente— el de *cambio estructural progresivo*, no solo para la definición de políticas nacionales y regionales, sino hacia el análisis de los bienes públicos globales y la discusión de la economía política internacional y las coaliciones nacionales que puedan sostener un nuevo estilo.

En efecto, la construcción de bienes públicos globales, con sus correspondientes sistemas de gobernanza, y de políticas nacionales es central para redefinir el estilo de desarrollo. Es necesario que el sistema internacional pueda estabilizar el crecimiento del producto y el empleo pero por un sendero bajo en carbono y en contaminación que preserve el medio ambiente y la integridad ecológica de los recursos comunes evitando el uso predatorio de los recursos naturales.

Gráfico 1

Mundo: Variación anual del volumen de las exportaciones de bienes y del PIB, 1952-2015

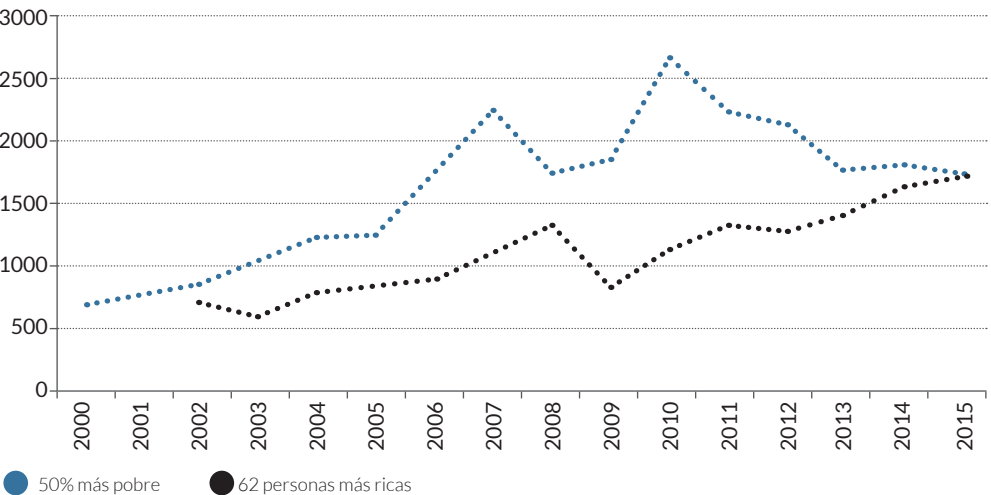
(En porcentajes)



Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2015

Gráfico 2

Mundo: Evolución de la riqueza del 50% más pobre y de las 62 personas más ricas. 2000-2015

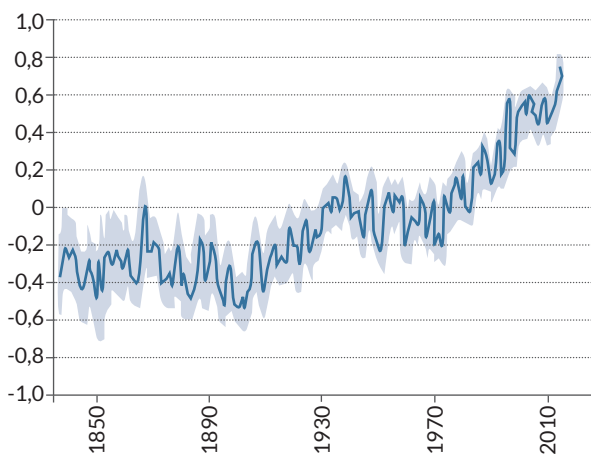


Fuente: OXFAM, "An Economy for the 1%", 2016 [en línea]

https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210-economy-one-percent-tax-havens-180116-en_0.pdf

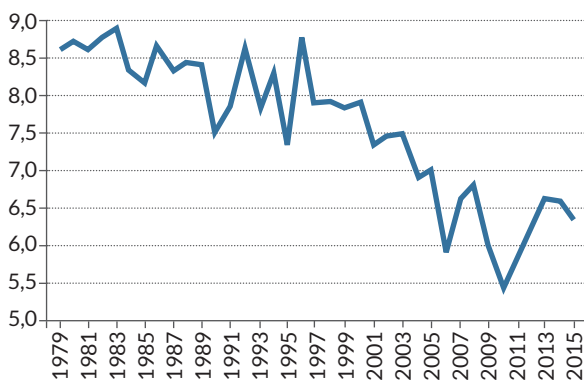
Gráfico 3

Impactos ambientales del patrón dominante de crecimiento



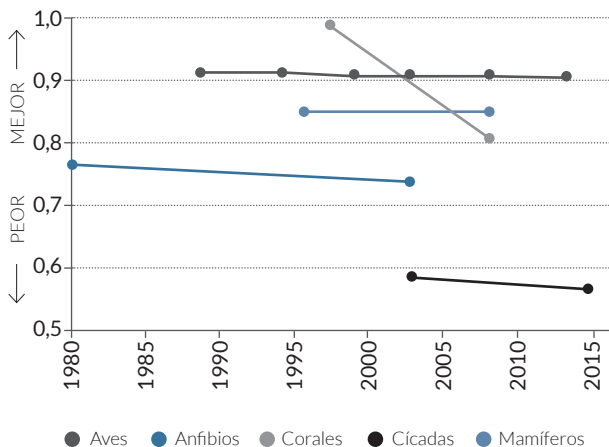
A. Anomalías en la temperatura combinada de la superficie terrestre y oceánica, 1850-2015

(En grados centígrados, diferencia de temperatura cada año con respecto al promedio del periodo 1961-1990)



B. Extensión del hielo marino en el Ártico, en verano, 1987-2015

(En millones de kilómetros cuadrados)



C. Índice de la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN) de superviviencia de especies amenazadas de mamíferos, aves, anfibios, corales y cícadas, 1980-2014

● Aves ● Anfibios ● Corales ● Cícadas ● Mamíferos

Viene de pág. 23

Las tecnologías y las políticas públicas pueden generar las condiciones necesarias para el desacople entre crecimiento, empleo y emisiones. Una expansión coordinada de las economías con foco en las inversiones, a través de senderos de crecimiento bajo en carbono sería una forma de *keynesianismo ambiental global* cuya contrapartida lógica, a nivel nacional, sería un gran impulso (*big push*) ambiental, que estimulara la innovación y el cambio estructural favorables a ese desacople. El concepto de “gran impulso ambiental” hace referencia a tres características de las inversiones para el desarrollo: la complementariedad entre distintos tipos de inversión, incluso en educación y capacidades tecnológicas; la expansión de los mercados hacia bienes menos intensivos en carbono o en recursos naturales, y la realización de inversiones públicas por un periodo prolongado, hasta que la inversión privada pueda sostener la expansión.

El cambio hacia un estilo de desarrollo inclusivo y sostenible requiere de alianzas políticas y coaliciones que lo sostengan. Aunque se han logrado avances en materia de acuerdos para reducir las emisiones, muy poco se ha hecho en lo referente a la nueva arquitectura financiera o a la coordinación de políticas fiscales expansivas en las grandes economías, y casi nada en lo referente a la reducción de brechas entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Articular los aspectos ambientales con el desarrollo económico y social, y con la reducción de las brechas de capacidades podría generar nuevos tipos de alianzas internas y externas favorables al nuevo estilo de desarrollo.

Evolución del pensamiento estructuralista de la CEPAL

Históricamente el pensamiento estructuralista de la CEPAL realizó considerables aportes para el análisis de los principales determinantes —sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales— del rezago relativo de América Latina y el Caribe. Pionero en la construcción y desarrollo del concepto de heterogeneidad estructural, el enfoque histórico-estructural de la CEPAL identificaba en sus orígenes la desigualdad como una problemática esencialmente económica, que se generaba y reproducía como consecuencia de la propia dinámica de acumulación de países que habían ingresado tardíamente al sistema capitalista. Este enfoque dio lugar a una valiosa producción intelectual tributaria de los análisis del pensamiento social crítico de Raúl Prebisch (*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, CEPAL, 1949; *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, 1981); José Medina Echavarría (*Aspectos Sociales del Desarrollo Económico*, Flacso, 1959; Unesco, 1962); Celso Furtado (*Desenvolvimiento e subdesenvolvimento*, 1961; “Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista”, *Investigación económica*, 1969); Aníbal Pinto (“Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 1970; “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina”, *El trimestre económico*, 1976); Osvaldo Sunkel (“La interacción

entre los estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina”, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), 1981); y Fernando Fajnzylber (*La industrialización trunca de América Latina*, 1983; “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Cuadernos de la CEPAL*, 1990); entre otros, que identificaron y estudiaron la persistencia de la desigualdad y de la heterogeneidad estructural en las diferentes etapas del desarrollo económico de la región.

La construcción de bienes públicos globales, con sus correspondientes sistemas de gobernanza, y de políticas nacionales es central para redefinir el estilo de desarrollo.

En los últimos años, luego de distintos fracasos asociados a las políticas emanadas del consenso de Washington, que no lograron transformar las estructuras productivas ni modificar la trama social —fuertemente inequitativa— de los países de la región, el concepto de igualdad tendió a ganar en importancia (ver gráfico 4). En América Latina y el Caribe algunos autores de tradición cepalina fueron asignándole un rol cada vez más protagónico (*Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, J.A. Ocampo, 2004; *Reformas para América Latina: después del*

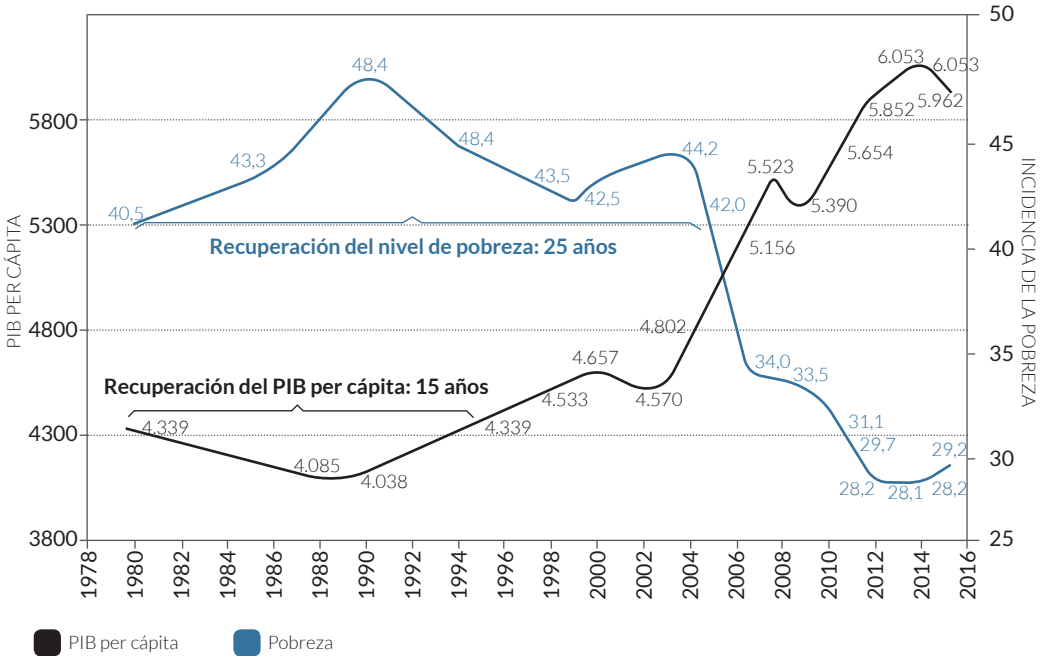
fundamentalismo neoliberal, R. Ffrench-Davis, 2005) para que luego la CEPAL la ponga en el centro de la escena, entendiéndola como el punto de partida del proceso de desarrollo y no como una resultante directa —a través del “efecto derrame”— de la acumulación de años de crecimiento.

La presentación de *La Hora de la Igualdad* (CEPAL, 2010) propuso la introducción de nuevas dimensiones analíticas, manteniendo las raíces del pensamiento estructuralista originario, pero procurando al mismo tiempo incluir una agenda renovada ligada al enfoque que estableciera a la titularidad de derechos como condición de ciudadanía. De esta manera, el pensamiento de la CEPAL se propuso el desafío de construir un cuerpo teórico que no entienda a la igualdad social y a la dinámica económica transformadora de la estructura productiva como objetivos reñidos entre sí, sino como elementos capaces de generar sinergias que amplíen las posibilidades de desarrollo para la región. En otras palabras, ya no solo se trataba de crecer para igualar sino también de igualar para crecer.

La visión de igualdad que propone la CEPAL reconoce a la expansión de los derechos en un entorno de democracia como eje primordial, y como horizonte estratégico del desarrollo (*El imperativo de la igualdad*, A. Bárcena y A. Prado, 2016). Este principio de igualdad supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social. También significa entender a la igualdad como una condición

Gráfico 4

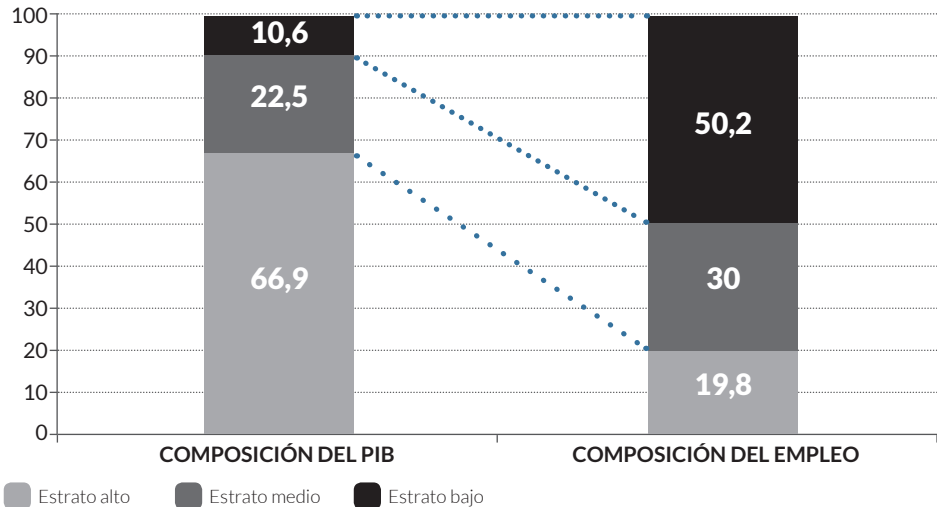
América Latina y El Caribe: comparación entre PIB per cápita y la incidencia de la pobreza, 1980-2015



Fuente: CEPAL, en base a información oficial

Gráfico 5

América Latina y El Caribe: comparación entre PIB per cápita y la incidencia de la pobreza, 1980-2015



Fuente: CEPAL, sobre la base de R. Infante, "América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva". Documento de trabajo, n°14, Santiago de Chile, junio de 2011, inédito.

de ciudadanía, de carácter normativo en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales.

Así, en los últimos años se fue incorporando un nuevo plafón valorativo y epistemológico que, desde la perspectiva de la CEPAL, permite abordar analíticamente el problema del (sub) desarrollo y la (des)igualdad de un modo más integral. La aseveración de que las fuentes de la desigualdad se encuentran en distintos espacios de la vida social y económica de las personas, que no solo se manifiestan en una distribución inequitativa del ingreso, implica que los ámbitos que deben contemplar las instituciones y las políticas en pos de la igualdad trascienden la preocupación por la equidad distributiva o por la igualdad de oportunidades. Las evidencias de las trayectorias socioeconómicas de los países de la región ponen de manifiesto que las brechas productivas que caracterizan a la heterogeneidad estructural no operan solo en el plano socioeconómico —generando desigualdad de ingresos— sino que atraviesan la cultura, las capacidades, y vulneran la propia autonomía de las personas, afectando el ejercicio de sus derechos ciudadanos. (Gráfico 5)

Los cinco pilares del pensamiento cepalino contemporáneo

Sobre la base de los aportes seminales de los estructuralistas, a los cuales se suman nuevas perspectivas teóricas (evolucionismo, institucionalismo, regulacionismo, marxismo y

poskeynesianismo) y la revitalización de antiguos valores (la igualdad), la propuesta de la CEPAL se erige sobre cinco pilares que, interrelacionados entre sí, se presentan como un sistema abierto de ideas que tratan de pensar los problemas de América Latina y el Caribe desde América Latina y el Caribe. Estos cinco pilares son: la igualdad multidimensional, la heterogeneidad estructural, el cambio estructural progresivo, la macroeconomía para el desarrollo y el papel activo del Estado.

1. La igualdad multidimensional

El primer pilar del pensamiento cepalino contemporáneo es aquel que identifica a la igualdad *multidimensional* como el valor objetivo a alcanzar con el proceso de desarrollo. Se trata de una noción de igualdad que incluye la dimensión económica que históricamente constituyó el objeto de los análisis de la CEPAL (la denominada igualdad de medios) y la resignifica en un concepto más complejo, donde se entrecruzan las múltiples dimensiones de la igualdad, incluyendo la igualdad de capacidades, relacional, de género y etnia. Este principio de igualdad supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso universal a prestaciones y redes de protección social. Implica, sobre todo, entender a la igualdad como una condición de ciudadanía. Se trata de un concepto de igualdad más amplio que el circunscripto a factores socioeconómicos, que resulta sensible a la noción de igualdad en capacidades,

entendidas como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permiten emprender proyectos de vida autónomos, y que hace posible reconocer e incorporar en la agenda a la igualdad relacional —un elemento esencial para la calidad de nuestras democracias— y visibilizar las distintas formas de segregación.

2. La heterogeneidad estructural

El problema de la heterogeneidad estructural como sustrato analítico-conceptual para explicar el funcionamiento (estructura y dinámica) de las economías de la región constituye el segundo eje estructurante del pensamiento de la CEPAL. La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia, en una misma economía, de sectores productivos propios de economías en distintos estadios de desarrollo, junto con un gran peso relativo de los sectores de baja productividad. La cuestión crítica de la heterogeneidad estructural se encontraba, en el pensamiento estructuralista, en que el sector que dinamizaba la economía (en general siempre vinculado a la explotación de algún recurso natural) lograba apropiarse de los beneficios de productividad que se derivaban del progreso técnico, sin llegar a irradiar dinamismo al resto del sistema económico. La raíz de este comportamiento se encontraba en la dinámica de una economía dual, en la cual los encadenamientos productivos del segmento económicamente desarrollado creaban su propio circuito gasto-ahorro-

ingreso-inversión, y se reproducían de modo relativamente autosustentado.

En los trabajos pioneros de Raúl Prebisch el problema de la heterogeneidad estructural emergió como una dimensión clave para la interpretación del subdesarrollo de los países de la región. Prebisch consideraba como principal variable explicativa la difusión “lenta y desigual” del progreso técnico a escala internacional. A partir de ese movimiento dispar emergen dos estructuras polares —el centro y la periferia— que se perpetúan en el tiempo de manera endógena. Esta interpretación fue ampliada por otros autores, también de raíz cepalina, como Celso Furtado y Aníbal Pinto, quienes identificaban una tensión (o contradicción) entre la estructura productiva y el perfil de la demanda. Según esta visión la heterogeneidad productiva y el rezago relativo en el desarrollo de los países de la región resultaba de la vinculación disfuncional entre los sectores productivos que dinamizaban el crecimiento económico, las estructuras ocupacionales y de ingresos segmentadas, y la resultante distribución concentrada del ingreso y sus patrones de consumo estratificados, recalando que la concentración del ingreso y el perfil del consumo de las clases de mayores ingresos redundaba en bajos niveles de ahorro y de inversión en la región. Es decir, no solo el ingreso concentrado por las élites se aplicaba a un gasto de consumo superfluo que demandaba altos coeficientes de importación —lo que dio lugar al concepto de “consumo imitativo” de Celso Furtado— sino que además, como

contraparte, las élites manifestaban un comportamiento inversor “mediocre”, cierta reticencia inversora. Las bajas tasas de inversión, y su impacto en el desarrollo económico de la región, sigue siendo un factor de preocupación de primer orden en la actualidad.

La visión de igualdad que propone la CEPAL reconoce a la expansión de los derechos en un entorno de democracia como eje primordial, y como horizonte estratégico del desarrollo.

La visión de la heterogeneidad estructural, planteada por el estructuralismo cepalino originario, también fue incorporando nuevas dimensiones y problemáticas, más allá de la divergencia tecnológica entre las estructuras productivas de los países de la región y la frontera tecnológica, incluyendo las desigualdades de género y los desbalances territoriales. El enfoque analítico y heurístico de la heterogeneidad estructural mantiene, en su versión actual, los fundamentos teóricos del pensamiento cepalino para el análisis socioproductivo de la brecha interna, e incorpora el tratamiento de las nuevas dimensiones de la heterogeneidad, nutridos por los aportes de nuevas perspectivas teóricas, como es el caso de la economía feminista.

3. El cambio estructural progresivo

Si la igualdad es el horizonte a alcanzar, el camino a seguir es el cambio estructural —más específicamente el cambio estructural progresivo— que constituye el tercer eje analítico-conceptual que permite dilucidar la trayectoria deseable y sostenible para lograr el desarrollo con igualdad. Así como no cualquier proceso de crecimiento genera cambio estructural, no cualquier proceso de cambio estructural resulta progresivo en las acepciones sociales, políticas, tecnológicas y ambientales del término. El auge de las reformas de mercado en décadas pasadas dio lugar en varios países de la región a profundas transformaciones o ajustes estructurales, que redujeron el Estado y que en muchos casos contrajeron el sector productivo y la industria, condujeron a caídas en el nivel de empleo, al ensanchamiento de brechas sociales, al aumento de la desigualdad, a la pérdida de derechos y destrucción de capacidades, entre otras implicancias, dando lugar a una dinámica que frecuentemente generó distancias, más que aproximaciones, al ideal del desarrollo. En otras palabras, corresponde distinguir el cambio estructural (progresivo) de la agenda de “reformas estructurales” que proliferaron hasta el cambio de milenio (y que en la actualidad parecen estar de vuelta). Solo el crecimiento con cambio estructural progresivo resultará capaz de quebrar la persistencia de la heterogeneidad estructural y conducir al desarrollo por la trayectoria de mayor igualdad en las dimensiones apuntadas.

El concepto de cambio estructural progresivo coloca en el centro de la dinámica de crecimiento a los cambios cualitativos en la estructura productiva, incluyendo la dimensión ambiental. Existe cambio estructural cuando el proceso de crecimiento se logra con eficiencia dinámica, una noción que remite analíticamente a tres conceptos interrelacionados: el de *eficiencia keynesiana*, que se evidencia cuando la estructura del crecimiento de la demanda se encuentra en sintonía con la composición de la oferta, retroalimentando el proceso de expansión y haciéndolo compatible con las exigencias del sector externo de la economía; el de *eficiencia schumpeteriana* —la clave del cambio estructural— que identifica la capacidad de distintos tipos de especialización productiva para irradiar el cambio tecnológico y el desarrollo de capacidades al conjunto del sistema productivo; y el de *eficiencia ambiental* (CEPAL, 2016), relacionada con la sostenibilidad ambiental. La *eficiencia schumpeteriana* se manifiesta cuando los sectores que generan innovaciones en la estructura productiva son, al mismo tiempo, los que dinamizan el crecimiento.¹ La eficiencia ambiental promueve el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono. Solo si la estructura productiva sufre una transformación en este

sentido —innovadora y ambientalmente sostenible— se podrá garantizar una mayor equidad distributiva de modo sostenido y sostenible (CEPAL, 2016).

4. Macroeconomía para el desarrollo

Una visión dinámica como la propuesta por la CEPAL supone, a su vez, una perspectiva distintiva en materia de análisis macroeconómico, que conciba la relación entre el corto y el largo plazo como la interacción —virtuosa o defectuosa— entre la dinámica de la inversión, el crecimiento de la productividad y la transformación de las capacidades productivas y tecnológicas. Este el cuarto eje del pensamiento renovado de la CEPAL.

La viabilidad de diversificar la estructura productiva se encuentra influida, en gran medida, por la política macroeconómica y la dinámica de los ciclos que atraviesan los países. Ello se debe a la manifiesta coevolución entre ciclo y tendencia, donde la política macroeconómica de corto plazo (ciclo) incide sobre la estructura productiva (tendencia) y esta a su vez condiciona el espacio disponible para la primera. Esta coevolución entre la estructura productiva y el ciclo económico supone la existencia de

* Las fuentes intelectuales de esta perspectiva provienen de la conjunción del estructuralismo latinoamericano con la corriente evolucionista y neoschumpeteriana, la llamada "síntesis estructural-evolucionista-schumpeteriana" (*Theory and practice of industrial policy*, W. Peres y A. Primi, 2009), que analiza la dimensión tecnológica-productiva vinculando el problema (microdinámico) del desarrollo de capacidades con las tensiones (macroeconómicas) asociadas a la restricción externa. Esta perspectiva también remite a los pioneros de la teoría del desarrollo, a su visión acerca de las asimetrías entre países, regiones y territorios, tanto en las capacidades tecnológicas como en la participación de los sectores intensivos en conocimiento en la estructura productiva (Prebisch, 1949; *The strategy of economic development*, A. Hirschman, 1958; Fajnzylber, 1990).

mecanismos de transmisión mediante los cuales estas variables se interrelacionan y se condicionan a lo largo del tiempo. En esta dinámica la inversión juega un papel decisivo, ya que a través de ella se materializa el cambio estructural (progresivo) expuesto como tercer eje del pensamiento de la CEPAL.

La viabilidad de diversificar la estructura productiva se encuentra influida, en gran medida, por la política macroeconómica y la dinámica de los ciclos que atraviesan los países.

El punto de partida del análisis macroeconómico neoestructuralista es la hipótesis de “dominancia de la balanza de pagos” (“Balance of payments dominance: Its implications for macroeconomic policy”, Ocampo, 2012), según la cual la dinámica económica de corto plazo está determinada en gran medida por *shocks*, positivos y negativos, provenientes del sector externo. Un rasgo saliente de la “dominancia de balanza de pagos” es el hecho de que genera fuertes presiones para que la política macroeconómica se comporte de forma procíclica, lo cual puede producir efectos devastadores en la fase adversa del ciclo. A fin de evitar esta prociclicidad e inducir un aumento de la inversión que promueva el cambio estructural progresivo la

política macroeconómica debe armarse de instrumentos que le permitan ampliar su margen de maniobra. Para ello es importante poner más énfasis en el crecimiento *vis a vis* la preocupación por la inflación. La política macroeconómica debe producir no solo estabilidad nominal (inflación baja) sino que debe también favorecer la estabilidad real (por ejemplo, en el ritmo de crecimiento económico), un requisito importante para el despliegue de proyectos de inversión transformadores. Para ello, debe procurar resguardar lo más posible a las economías de los *shocks* provenientes del sector externo. La política macroprudencial y la regulación de los flujos de capitales transfronterizos deben jugar un papel central en este sentido. La política monetaria puede contribuir procurando garantizar la estabilidad financiera hacia el interior del sistema. Y, claro está, la política fiscal debe tener el doble objetivo de propiciar la igualdad (aumentando su progresividad) y el desarrollo sostenible.

5. El papel activo del Estado y sus instituciones

La propuesta de cambio estructural progresivo incluye la problemática productiva-tecnológica —que sigue constituyendo un elemento medular de todo proceso de desarrollo con igualdad— en conjunto a las dimensiones ambiental, social, territorial, y se extiende incluso a la dimensión subregional. Esta propuesta demanda, entre otros desafíos, una discusión más profunda acerca de rol del Estado

y las instituciones y de su relación con el mercado y la sociedad. El rol de las instituciones para el cambio estructural y la igualdad constituye el quinto eje del pensamiento cepalino contemporáneo.

Actualmente, y a diferencia de décadas pasadas, existe en la región un mayor consenso respecto del papel de las instituciones a la hora de garantizar los bienes públicos, dinamizar el crecimiento, fomentar el desarrollo de capacidades tecnológicas, intervenir en el desarrollo territorial y promover políticas igualitarias para concretar la ampliación de derechos. Ello exige una rediscusión de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, entre otros motivos por la connotación fiscal y los efectos redistributivos que semejantes cambios conllevan, así como por la magnitud de los intereses en pugna. Y supone, en esa rediscusión, poner sobre el tapete el papel de los distintos actores sociales, incluyendo en particular el rol de las élites. De allí que en *Pactos para la Igualdad* (CEPAL, 2014) se planteara la necesidad de acuerdos políticos en torno a los valores a alcanzar y las estrategias a seguir, sustentados en la forma de pactos, como instrumentos para dar entidad y sostenibilidad a procesos que, inevitablemente, dada la desigualdad (aún) imperante en el punto de partida, implicarán la remoción de algunos privilegios largamente enquistados en nuestras sociedades.

En suma, este nuevo plafón valorativo y epistemológico, en el que confluyen los aportes seminales del estructuralismo, con nuevos ideales y perspectivas teóricas —como el enfoque de

derechos en la concepción de la igualdad, el enfoque evolucionista y neoschumpeteriano en el análisis microdinámico del cambio técnico, el enfoque feminista en relación con la problemática de género, y la perspectiva estructuralista-keynesiana en el plano macroeconómico y financiero— sintetizan la visión del pensamiento cepalino contemporáneo y permiten alzar la mirada hacia lo global en un contexto de cambio de época.

El rol de las instituciones para el cambio estructural y la igualdad constituye el quinto eje del pensamiento cepalino contemporáneo.

Solo a través de un enfoque de este tipo, donde los problemas de América Latina y el Caribe sean pensados desde la propia América Latina y el Caribe, y donde la universalidad en el acceso a los derechos sea visto como el valor objetivo de la estrategia de desarrollo, será posible que América Latina y el Caribe supere el doloroso estigma de no ser ni desarrollada ni inclusiva, constituyéndose desde hace tiempo en la región más desigual del planeta.

A modo de conclusión

Con este fin, resulta necesario fortalecer —y en varios casos redefinir— distintos mecanismos de gobernanza global, como:

- 1) la coordinación internacional (para sostener la demanda agregada),**
- 2) la arquitectura financiera (para reducir la incertidumbre y las fluctuaciones generadas por los movimientos internacionales de capital),**
- 3) los mecanismos de regulación ambiental (para premiar los esfuerzos por desacoplar la producción y las emisiones de contaminantes, y frenar el uso predatorio de los recursos del planeta),**
- 4) la gobernanza tributaria global (para reducir la desigualdad entre los países, cerrando brechas de capacidades e ingresos que dificultan la cooperación y comprometen la capacidad de contribuir efectivamente a la producción de bienes públicos globales).**

Las políticas propuestas por la CEPAL se articulan directamente con esta agenda, basándose en un marco analítico que enfatiza la igualdad multidimensional como el valor que se busca alcanzar con el modelo de desarrollo, el cambio estructural progresivo como ordenador de la dinámica de crecimiento consistente con la búsqueda de la igualdad, la interdependencia entre coyuntura y estructura —entre ciclo económico y tendencia de largo plazo

de la tasa de crecimiento— como clave de una política macroeconómica para el desarrollo, y la rediscusión del papel del Estado y su relación con el mercado y la sociedad.

Las políticas de alcance regional —desde los esfuerzos para afianzar la integración productiva, mejorar la cooperación tributaria, constituir un mercado único digital o fortalecer la red de seguridad financiera latinoamericana (por ejemplo, ampliando el Fondo Latinoamericano de Reservas)— y nacional —la vigorización de las políticas industriales y tecnológicas, la ampliación del espacio fiscal vía tributación progresiva, el impulso a la inversión en infraestructura, la universalización de los sistemas de protección social y cuidado— difícilmente se puedan concretar sin una reformulación consecuente de la gobernanza global.

En este sentido, los bienes públicos globales no solo requieren, sino que también hacen posible, las políticas regionales y nacionales orientadas a sostener el crecimiento económico y la igualdad con sostenibilidad ambiental. A esa discusión ha querido abocarse la CEPAL en los últimos años, con la esperanza de aportar a un mayor bienestar de los países de América Latina y el Caribe, sentado sobre bases duraderas.



Una reflexión sobre la evolución de los debates económicos latinoamericanos



José Antonio Ocampo*
Universidad de Columbia

El estructuralismo ha dominado buena parte de los debates económicos en América Latina durante las últimas décadas. Pero desde comienzos del siglo XXI, el pensamiento económico debe abordar cómo enfrentar los efectos de un nuevo ciclo externo desfavorable, tanto para la región como para el conjunto de la economía mundial.

Las reformas de mercado se generalizaron en América Latina desde la crisis de la deuda (en unos pocos casos, notablemente el de Chile, desde los años 70) con base en dos argumentos fundamentales: las distorsiones en la asignación de recursos que creaba la excesiva intervención estatal bajo el modelo de industrialización dirigida por el Estado y los desequilibrios macroeconómicos que generaba dicho modelo.

Para ello propuso un paquete de reformas estructurales, entre las que figuraban en el centro la reducción de la protección, la eliminación de la llamada “represión financiera”, la privatización de empresas públicas y una fuerte disciplina macroeconómica, que incluía un papel central para un banco central más autónomo e incluso constitucionalmente independiente. Estas políticas hicieron parte de lo que se vinieron a denominar

* Previamente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de CEPAL y Ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

“reformas estructurales”, curiosamente utilizando el mismo término, “estructural”, que había estado en el centro de las estrategias de transformación productiva de la precisamente llamada escuela estructuralista latinoamericana, con la CEPAL a la cabeza.

El diagnóstico sobre el cual se basaron estas propuestas de reforma tuvo elementos válidos. En particular, la excesiva orientación hacia los mercados internos de los países condujo a una subutilización de las oportunidades que brindó un comercio internacional en rápida expansión en las décadas que sucedieron a la Segunda Guerra Mundial. La orientación hacia adentro también generó un sesgo en favor de los países de mayor tamaño. En algunos, la creación de empresas públicas fue mucho más allá de lo que se justificaba desde el punto del crecimiento o la equidad. Y la indisciplina macroeconómica se reflejó en desequilibrios fiscales y procesos inflacionarios, primero en unos pocos países, especialmente los del Cono Sur y Brasil, pero en forma amplia durante los años de amplio acceso al financiamiento externo que antecedieron a la crisis de la deuda.

Desde otra perspectiva, el diagnóstico estuvo, sin embargo, equivocado. En primer término, desde los años 60 el sesgo inicial hacia la sustitución de importaciones fue reemplazado por un modelo más equilibrado, en el cual se combinaba con la diversificación de exportaciones y la integración regional, y se puso en marcha una racionalización gradual de la excesiva protección industrial. La inclusión de

estos elementos en la fase avanzada de la industrialización dirigida por el Estado es, por lo demás, la razón por la cual el término ampliamente utilizado de industrialización por sustitución de importaciones resulta enteramente equívoco. En esta fase avanzada se frenó y posteriormente se comenzó a revertir la caída en la participación de la región en el comercio internacional. Por otra parte, las modalidades de intervención del Estado tuvieron muchas más similitudes con el de “economías mixtas” de Europa Occidental que con los modelos más intervencionistas de los países que se liberaron del colonialismo en la posguerra y, aún más, de los países comunistas. Por ello, el peso de las empresas públicas fue mucho menor en América Latina que en el conjunto del mundo en desarrollo, como lo mostró el Banco Mundial en 1995 en su conocido informe *Burocrats in Business* (Los burócratas en los negocios).

Visto como un todo, el crecimiento económico de América Latina durante la industrialización dirigida por el Estado fue satisfactoria: un 5,5% por año entre 1945 y 1980, el ritmo de expansión más rápido de su historia. Su PIB por habitante se mantuvo entre un 10% y un 20% por encima del promedio mundial y continuó siendo más de dos veces superior al del resto del mundo en desarrollo. Su participación en la producción mundial siguió ascendiendo, como lo había hecho desde fines del siglo XIX: del 5,2% en 1929 al 7,2% en 1950 y 9,5% en 1980. El crecimiento estuvo acompañado de una convergencia en los niveles de desarrollo humano en relación con los países desarrollados, de hecho

también la más rápida de la historia. No obstante, tanto el PIB per cápita como por trabajador se rezagaron en relación con los países desarrollados, pero esto se debió en gran medida a la explosión demográfica. Una interpretación positiva es que la región pudo absorber el rápido crecimiento de la población, así como la aún más acelerada de la población urbana (de hecho a los ritmos más rápidos de la historia mundial) con una mejoría relativamente rápida de los niveles de vida promedio de la población. Curiosamente, las críticas al modelo de industrialización dirigida por el Estado por parte de los partidarios de las reformas estructurales dejaron de lado en gran medida lo que fue quizás su principal deficiencia: su incapacidad para reducir las fuertes desigualdades heredadas del pasado. La desigualdad en la distribución de la riqueza se mantuvo muy elevada y pudo haberse incrementado. Con la excepción obviamente de Cuba, aún las reformas agrarias más ambiciosas (la mexicana, la boliviana, la chilena y la peruana, en cronología histórica) lograron apenas modificar parcialmente la altísima concentración de la propiedad rural. La desigualdad se redujo en los países del Cono Sur al comienzo de periodo, pero experimentó un deterioro bajo las dictaduras militares de los años 70. En otros países (Colombia, Costa Rica, México y Venezuela) hubo también alguna mejora distributiva al final de la etapa de industrialización, pero es posible que como un todo hayan experimentado deterioro en el conjunto del periodo. En otros (notablemente Brasil) hubo un claro deterioro. Finalmente, pese a los avances de la

política social que se reflejaron en los progresos en desarrollo humano, los nuevos instrumentos del Estado de bienestar moderno concentraron sus beneficios en los trabajadores formales, generando así una nueva forma de desigualdad.

Pese a la visión muy difundida de una aplicación estándar del “Consenso de Washington”, hubo mucha más diversidad regional de la que se piensa a menudo. Además, hubo algunos elementos que introdujo la mayor oleada democrática que la región ha experimentado en su historia, que curiosamente coincidió con el periodo de reformas de mercado, elementos que los defensores de estas últimas encontraron inaceptables.

Las reformas más generalizadas fueron la apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera; algún grado de liberalización financiera; un desmantelamiento de los instrumentos que se habían creado para promover el desarrollo productivo y, en particular, los de política industrial, incluida la política de protección; y mayor disciplina fiscal y autonomía a los bancos centrales, en el límite con independencia total del poder ejecutivo. En materia comercial, un elemento importante fue la suscripción por parte de todos los países del Acuerdo de Marrakech de 1994 que creó la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En otros aspectos, hubo, sin embargo, diferencias importantes. Esto es

cierto, por ejemplo, del proceso de privatizaciones. El grueso de los países mantuvieron empresas públicas importantes en los sectores de hidrocarburos y minería y los modelos de apertura de los sectores de energía y telecomunicaciones fueron muy diversos, incluyendo un uso variable de concesiones al sector privado para el desarrollo de infraestructura. Varios conservaron bancos oficiales, tanto de primer piso como, especialmente, de desarrollo, en algunos casos con funciones, sin embargo, reducidas. En términos más generales, la diversidad de los procesos de privatización fue amplia, sin duda mostrando el sello de los impactos nacionalmente diversos de la oleada democrática.

Las críticas al modelo de industrialización dirigida por el Estado por parte de los partidarios de las reformas estructurales dejaron de lado en gran medida lo que fue quizás su principal deficiencia: su incapacidad para reducir las fuertes desigualdades heredadas del pasado.

Curiosamente también hubo diferencias importantes en los procesos de apertura comercial, quizás el elemento más

central de las reformas. Uno de ellos lo introdujo la oleada democrática: el apoyo a los procesos de integración regional. Este apoyo chocaba abiertamente con las ideas económicas más ortodoxas que defendían la apertura comercial unilateral, el modelo que de hecho siguió el primer experimento de reforma comercial, el chileno de la segunda mitad de los años 70. La revitalización de la Comunidad Andina y del Mercado Común Centroamericano, así como la creación de Mercosur a comienzos de los años 90, fueron los ejemplos más notorios del apoyo político a la integración regional.

A su vez, los dos países menos activos en los procesos de integración, México y Chile, introdujeron un nuevo elemento a la apertura comercial, los tratados de libre comercio (TLCs), comenzando por el Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN, más conocido por sus siglas en inglés, NAFTA), que entró en vigor en 1994. Este esquema también violaba los principios más sagrados de las reformas, ya que generaba discriminaciones entre socios comerciales y exigía adoptar nuevas regulaciones (normas de origen, en particular). Bajo el liderazgo de México y Chile, los TLCs adquirieron una gran dinámica e incluso, por una transmutación conceptual, pasaron a hacer parte del modelo ortodoxo de liberalización comercial. Algunos países sudamericanos, especialmente los de Mercosur y algunos andinos, no participaron activamente en este proceso, y su rechazo fue clave para el fracaso de las negociaciones para crear el proceso más ambicioso en este campo,

la zona hemisférica de libre comercio, que se lanzó durante la Cumbre de las Américas de Miami en 1994 pero colapsó en la cuarta cumbre realizada en Mar del Plata en 2005. A este fracaso también contribuyó la renuencia de los Estados Unidos a incluir algunos temas en las negociaciones, notoriamente los relacionados con la liberalización del comercio agrícola, y su insistencia en ampliar la protección a la propiedad intelectual más allá de lo ya acordado en las negociaciones que crearon la OMC. Los elementos más importantes que impuso la oleada democrática se produjeron, sin embargo, en el ámbito social, un tema virtualmente ausente del decálogo original del Consenso de Washington que elaboró en su momento John Williamson. En dicho decálogo, los temas sociales solo se mencionaban como una prioridad del gasto público. Los elementos nuevos que impuso la democracia fueron fundamentalmente dos.

Pese a la visión muy difundida de una aplicación estándar del “Consenso de Washington”, hubo mucha más diversidad regional de la que se piensa a menudo.

El primero fue el aumento generalizado del gasto público social que tuvo lugar en la región desde comienzos de los años 90, tanto por país como por rubro de gastos, y que elevó el gasto social promedio del 13% a un 18% del PIB en el último cuarto de

siglo. Este es el nivel más alto de la historia de la región, pero también el más alto en el mundo en desarrollo, aunque dista todavía de los niveles de los países desarrollados. El segundo elemento fue el rechazo o franca moderación de las propuestas de reforma en materia de liberalización de los mercados de trabajo e incluso la reversión parcial o total, en el nuevo siglo, de las reformas moderadas que se habían adoptado en este campo en los años 90. Esto fue considerado por los defensores de las reformas estructurales como uno de los grandes vacíos en el proceso de reformas.

Desde el campo de las reformas, algunas ideas que se impulsaron en materia social fueron el uso de subsidios a la demanda, en vez de los tradicionales a la oferta estatal, lo cual permitía, según su visión, tanto competencia en la provisión de servicios sociales como la participación de los agentes privados. El éxito de estas propuestas fue limitado. Tal vez el mejor ejemplo es la participación de agentes privados en el sistema de pensiones que adoptaron algunos países y que exigió cambiar el sistema de reparto por uno de capitalización individual. Pero la reforma que tuvo mayor éxito, y que en realidad tuvo origen tanto en los reformadores como en otros sectores, fue la introducción de las transferencias monetarias condicionadas, un nuevo mecanismo de asistencia social orientado a los sectores más pobres. Este sistema fue denominado inicialmente Progreso y más tarde Oportunidades en México, y Bolsa Escola y más tarde Bolsa Familia en Brasil, antes de generalizarse en la región y convertirse en uno de los programas más utilizados en el mundo en desarrollo para combatir la pobreza. Una de sus

características principales fue el principio de focalización de los apoyos sociales del Estado en los sectores más pobres.

Algunas ideas que se impulsaron en materia social fueron el uso de subsidios a la demanda, en vez de los tradicionales a la oferta estatal, lo cual permitía tanto competencia en la provisión de servicios sociales como la participación de los agentes privados.

El debate de los años 90 y de comienzos del nuevo siglo no estuvo solo imbuido por las ideas de los defensores de las reformas de mercado, sino también por las de los estructuralistas, que incluyeron una renovación profunda del pensamiento cepalino. En este campo, los temas esenciales tal vez pueden resumirse en cuatro: el énfasis en el papel central que debe tener la equidad en las políticas de desarrollo, la defensa de la integración regional, el papel central de las políticas de transformación productiva y las propuestas de política macroeconómica para hacer frente a la vulnerabilidad externa. En relación con el primer tema, un matiz fundamental fue tomar como marco conceptual el cuerpo de derechos económicos y sociales de la ONU y los conceptos de igualdad de los ciudadanos y de solidaridad y universalidad que le son inherentes. Sobre el segundo, la CEPAL

acuñó el concepto de “regionalismo abierto” para defender una apertura externa en la cual la integración tenía un papel fundamental. Una de sus ventajas era precisamente el mayor contenido tecnológico de los flujos interregionales de comercio, que contribuían a un proceso de transformación productiva cuyo eje fundamental era el desarrollo de actividades con mayor contenido de conocimiento. Y, finalmente, en relación con la vulnerabilidad externa, el énfasis recayó sobre la necesidad de moderar los efectos procíclicos de los fuertes ciclos de auge y colapso del financiamiento externo, regulando los flujos de capital, así como la adopción de reglas anticíclicas de política fiscal, como parte de lo que la CEPAL vino a denominar el “pacto fiscal”. Este último se ataba con la lucha por la equidad, ya que la región debería generar mayores ingresos públicos para aumentar el gasto social y diseñar en tal sentido sistemas fiscales más redistributivos.

Aunque algunos países han crecido más durante el periodo de reformas que en la fase de industrialización dirigida por el Estado (notablemente los del Cono Sur, los de peor resultado entonces), la región en su conjunto ha tenido un desempeño muy pobre: un crecimiento de apenas el 3,1% por año en 1990-2015. La única excepción la representa el lustro 2003-08, durante la cual la región creció a ritmos más similares a los del pasado, 5,1% anual, aunque no así el lustro posterior, 2008-13, durante el cual se retornó a un crecimiento mediocre, del 3,1%; por eso es inexacto referirse

a 2003-13 como una “década de oro de América Latina”.

Esto ha generado un rezago inmenso en relación con el resto del mundo en desarrollo, en particular de los países asiáticos, que han sido los más exitosos en las últimas décadas. Así, mientras el PIB per cápita latinoamericano superaba en un 129% al del resto del mundo en desarrollo en 1980 y todavía un 87% después de la crisis de la deuda, hoy en día solo lo sobrepasa en un 28%. El elemento más complejo es el desempeño muy pobre (incluso retroceso) en materia de productividad, un tema que ha sido objeto de numerosos ensayos desde comienzos del siglo. A esto se ha agregado una alta volatilidad del crecimiento económico (medida por su coeficiente de variación), que ha sido más del doble de la de 1950-80 y refleja la recurrencia de crisis: la mexicana de 1994-95; la de toda la región, pero especialmente de algunos países sudamericanos, a la vuelta de siglo; el impacto de la crisis del Atlántico Norte de 2007-09 (este quizás el más moderado) y la crisis actual, ahora esencialmente sudamericana.

Este rezago ha llevado a repensar a fondo el papel que deben tener las políticas de desarrollo productivo y tecnológico en el desarrollo latinoamericano. Un elemento virtualmente de consenso es la necesidad de contar con políticas activas de promoción de la innovación, para revertir el inmenso rezago tecnológico que se ha acumulado, tanto con los países desarrollados como con las naciones en desarrollo de Asia Oriental. A diferencia de los años 90, también hay un apoyo

mucho más firme a las políticas de desarrollo productivo, aunque con diferencias todavía marcadas entre la defensa de políticas horizontales (en materia tecnológica o de apoyo a la pequeña empresa, por ejemplo) vs. selectivas. También existen diferencias notables entre el énfasis de algunos sobre la industria manufacturera vs. las posibilidades más amplias que ofrecen otros sectores, como los servicios e incluso las cadenas de recursos naturales en las cuales la región tiene claras ventajas comparativas, incluyendo las potencialidades que ofrecen en términos de desarrollo tecnológico. También ha habido un énfasis más reciente en lo que representa el rezago que la región ha acumulado en materia de infraestructura física, y notablemente de vías de transporte, que por lo demás refleja la contribución limitada que ha hecho el sistema de concesiones en este campo, lo cual ha conducido a su rediseño.

La volatilidad del crecimiento ha dado lugar también a una mayor preocupación por reglas anticíclicas monetarias, fiscales y macroprudenciales. Las primeras corresponden a las visiones ortodoxas de política monetaria, pero en la práctica se pueden ver derrotadas por los impactos de los flujos procíclicos de financiamiento externo, que pueden generar, en particular, presiones para aumentar las tasas de interés durante las crisis. Las fiscales corresponden a marcos de reglas sobre los balances estructurales de las finanzas públicas, como las que propuso en su momento el pacto fiscal de la CEPAL y adoptaron Chile y Colombia. Las terceras incluyen no solo regulaciones prudenciales nacionales sino también la

posible regulación de los flujos de capital, que hoy en día el Fondo Monetario Internacional incluye dentro de la familia de normas macroprudenciales.

El giro en el pensamiento económico desde comienzos del siglo enfrenta hoy los efectos de un nuevo ciclo externo desfavorable, especialmente para Sudamérica, pero también una economía mundial mucho más débil que en ninguna fase anterior desde la Segunda Guerra Mundial.

No obstante estos reconocimientos, el efecto práctico sobre las políticas macroeconómicas ha sido reducido y, en general, la región ha mantenido una tradición de manejo macroeconómico procíclico, que transmite e incluso profundiza los choques externos, positivos o negativos, en vez de moderarlos. Este fenómeno es el que en mis escritos he venido a denominar como el fenómeno de “dominancia (o predominio) de la balanza de pagos”.

Tanto en materia de desarrollo productivo como de manejo macroeconómico, los giros en los debates

latinoamericanos representan en cierto sentido un triunfo de las ideas avanzadas por los estructuralistas desde los años 90, un hecho que no ha sido reconocido ampliamente. Pero esto se hace en un contexto que valora también los principios más ortodoxos de estabilidad macroeconómica, en particular las bajas tasas de inflación y déficit fiscales y los niveles de deuda pública y externa moderados. Estas son, por lo demás, áreas donde América Latina muestra grandes avances, con algunas excepciones. No obstante, un tema sobre el cual el pensamiento estructuralista ha hecho énfasis no ha tenido el mismo eco: la necesidad de reducir la inestabilidad del crecimiento económico con políticas anticíclicas mucho más activas y de mantener tipos de cambio competitivos para contribuir a la diversificación productiva.

El énfasis sobre la equidad representa otro triunfo de las ideas defendidas por los estructuralistas, pero aún más del aumento persistente del gasto público social, que representa un verdadero dividendo democrático. Es en este campo, más que en el económico, donde tuvo una incidencia el giro político hacia la izquierda que experimentó la región a la vuelta de siglo (y que puede estar ahora en una fase de reflujos). El reflejo principal ha sido un continuado desarrollo humano, mucho más marcado en las dimensiones sociales (educación y salud) que económicas (ingreso por habitante). Más aún, el avance en materia educativa generó una reducción en los premios o sobre-ingresos por mayores niveles de escolaridad, que es el factor señalado en los análisis existentes como

el que más contribuyó a la reducción virtualmente generalizada en los niveles de desigualdad que experimentó la región entre comienzos del siglo y 2013. A su vez, la conjunción de esta mejora con un mayor ritmo de crecimiento económico (especialmente en el lustro 2003-08) generó la mayor disminución de los niveles de pobreza de la región desde los años 70: del 44% en 2002 al 28% en 2013 según las estimaciones de la CEPAL. Esto dio lugar al resonado ascenso de la clase media, que desde 2010 es más numerosa que la población pobre de acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial.

Un problema social sobre el cual ha habido poco avance es en la reducción de los altos niveles de informalidad laboral y, en esta materia, la asimetría entre los mayores niveles educativos de la fuerza de trabajo y la demanda de mano de obra calificada. Aquí reside el punto de encuentro crítico entre las políticas sociales y las de desarrollo productivo. Además, en el contexto del ascenso de la clase media, exige repensar las modalidades de política social. En esta materia, como lo ha reconocido el Banco Mundial, las políticas sociales deben tener un alcance universal y no un enfoque de focalización. En esta materia también ha habido progreso: los mecanismos de protección social han venido ampliando su cobertura hacia los sectores informales, pero los avances son todavía insuficientes.

El giro en el pensamiento económico desde comienzos del siglo enfrenta hoy los efectos de un nuevo ciclo externo desfavorable, especialmente para Sudamérica, pero también una economía mundial mucho más débil que en ninguna fase anterior desde la Segunda Guerra Mundial. Esta puede ser la oportunidad para políticas más activas de desarrollo productivo e incluso para un compromiso renovado con la integración, que después de su avance durante los años 90 fue víctima de las divisiones políticas sudamericanas en el nuevo siglo. Presenta desafíos para evitar el predominio de políticas macroeconómicas procíclicas y la adopción de algunas de carácter anticíclico, que podrán tener como eje, por ejemplo, la inversión en infraestructura, ayudando a superar los grandes rezagos que se han acumulado en este campo, así como estrategias innovadoras de economía verde, que contribuyan tanto al combate al cambio climático como a la reafirmación de la mega-diversidad biológica que poseen varios países de la región. El mayor reto estará, sin embargo, en el frente social, donde será necesario evitar los efectos desfavorables de la crisis, que ya se perciben, así como la instrumentación de dos de las propuestas estructuralistas, que ya tienen un alto grado de consenso: políticas sociales más universales y sistemas tributarios más progresivos.



América Latina como promesa: nuevas prioridades, nuevos debates



José Antonio Alonso*
Universidad Complutense de Madrid

Al tiempo que cambia la realidad económica y social, se altera también el debate económico acerca de las prioridades y las políticas a aplicar. Los temas que hoy se discuten y las perspectivas que se adoptan son sustancialmente diferentes a los vigentes 20 años atrás. El presente ensayo pretende identificar esos cambios, recurriendo para ello a cuatro ámbitos de la política económica que tienen un lugar muy central en el debate económico en la región.

América Latina vivió durante la última década una importante transformación económica y social. Aprovechando las oportunidades que brindaba un ciclo alcista en los precios de las materias primas, fue capaz de promover un periodo prolongado de crecimiento económico, especialmente intenso en el lustro 2003-08. Aun cuando el dinamismo de los países no fue enteramente similar, el auge alcanzó a la práctica totalidad de los países. El crecimiento se produjo, además, en un contexto de aceptable estabilidad económica y política en la región, con los únicos episodios de interrupción del ciclo legislativo de Honduras y Paraguay y el proceso de inestabilidad económica y política más reciente en Venezuela y Brasil. La mayor parte de los países aprovecharon el crecimiento para fortalecer la política social y, como consecuencia, redujeron de forma significativa los niveles de pobreza y desigualdad.

* Catedrático de Economía Aplicada (UCM). Es miembro del Committee for Development Policy de Naciones Unidas. Fue Director de Cooperación Económica, en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, y Vicerrector en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Este último logro singulariza a la región en un contexto internacional en el que se registra justamente el fenómeno inverso: el generalizado incremento de la desigualdad en el interior de los países. Como consecuencia de todo ello, se produjo un ensanchamiento del espacio propio de las clases medias, en una de las regiones del mundo en desarrollo en la que más elevadas son las ratios de educación y urbanización; lo que influye sobre los patrones de la conducta social y la capacidad de movilización ciudadana, haciendo más exigentes las condiciones de gobernabilidad de los países. Por último, y es un fenómeno inédito, se ha producido en este periodo la emergencia de un grupo de empresas, nacidas en la región y con capacidad de proyección exitosa en los mercados internacionales (las llamadas “multilatinas”), lo que es expresión de la madurez competitiva del tejido empresarial.

Al tiempo que cambia la realidad económica y social, se altera también el debate económico acerca de las prioridades y las políticas a aplicar. Los temas que hoy se discuten y las perspectivas que se adoptan son sustancialmente diferentes a los vigentes 20 años atrás. El presente ensayo pretende identificar esos cambios, recurriendo para ello a cuatro ámbitos de la política económica que tienen un lugar muy central en el debate económico en la región. Procede hacer dos advertencias al lector. La primera es que los cuatro temas seleccionados conforman una muestra deliberadamente parcial de la agenda económica: en absoluto agotan los temas que hoy preocupan a los economistas latinoamericanos. La

segunda es que la mirada que se ofrece en este ensayo está construida desde el otro lado del Atlántico, por tanto cargada de las limitaciones (y acaso prejuicios) de quien es un observador interesado, pero ajeno, al entorno económico e intelectual que se analiza.

La estabilidad macroeconómica

Empecemos por uno de los temas que ha adquirido mayor relevancia en la región: preservar la estabilidad macroeconómica. En uno de los ensayos de su libro, *One Economics, Many Receipts*, Dani Rodrik señala que lo difícil para una economía no es disfrutar de un episodio de crecimiento intenso, sino mantener en el tiempo, de forma ininterrumpida, tasas de crecimiento elevadas. La experiencia de América Latina confirma este juicio: una amplia relación de países de la región tuvieron en el pasado experiencias de crecimiento explosivo, a veces de forma reiterada, sin que ello se tradujese en una tendencia sostenida de convergencia hacia las condiciones de los países líderes. La vulnerabilidad que los países de la región tradicionalmente han tenido frente a *shocks* externos, ya en sus relaciones reales de intercambio, ya en sus condiciones de acceso a la financiación internacional, les ha complicado notablemente la gestión de la estabilidad económica, haciendo que frecuentemente los ciclos expansivos se vieran interrumpidos como consecuencia de la insostenibilidad de los desequilibrios acumulados. La preservación de la estabilidad macroeconómica se ha revelado, por

tanto, como un objetivo tan deseado como esquivo.

Como consecuencia tanto de la evidencia del coste que comporta su ausencia como por el cambio generado en el clima intelectual dominante, la estabilidad macro se asume hoy como un objetivo indiscutible de la agenda económica.

Conviene señalar que no siempre el equilibrio macroeconómico ocupó un puesto de preferencia en el debate económico de la región. El pensamiento estructuralista, de indudable influencia en el pasado, aparecía más preocupado por las transformaciones productivas de medio y largo plazo que por las dificultades que los países enfrentaban en el manejo del ciclo económico. En esas condiciones, insistir en la preservación del equilibrio macroeconómico podía juzgarse como sospechoso, por entender que era el modo de ocultar las resistencias a impulsar la transformación estructural que los países requerían.

El entorno político tampoco era el más propicio para asentar una cultura de gestión responsable de la estabilidad macroeconómica. La democracia formal, en un contexto de sociedades altamente fragmentadas e instituciones políticas poco enraizadas en el tejido

social, era altamente vulnerable a los ciclos recurrentes de populismo y autoritarismo: ninguno de ellos propicio para asentar una gestión responsable del ciclo económico. Es este uno de los rasgos del Estado *multiclasista fragmentado* que Atul Kohli atribuye a América Latina. La dinámica podía dar lugar, además, a bucles perversos: la inestabilidad recurrente anima a buscar “redentores”, más que reformistas, para el liderazgo político y estos, a su vez, alientan políticas generadoras de nuevos episodios de inestabilidad.

La dinámica a la que se alude parece, sin embargo, haber llegado a su fin con el comienzo del nuevo siglo. Uno de los logros inequívocos de estas últimas décadas es haber asentado una cultura más exigente y compartida de estabilidad macroeconómica en la región. Ese cambio vino motivado por diversos factores. El primero de ellos es la dramática experiencia vivida por la región durante el periodo de inestabilidad aguda que acompañó a la crisis de la deuda durante buena parte de la década de 1980. La sucesión de planes de ajuste estructural puso en evidencia el esfuerzo que comportaba corregir los desequilibrios acumulados en los periodos precedentes. Las crisis financieras de la década de los 90, todas ellas con impacto en América Latina, no hicieron sino reafirmar la relevancia de la estabilidad y el equilibrio macroeconómico como objetivos de la política económica.

También influyó en la revalorización de la estabilidad el cambio que se produjo en el panorama intelectual de la región con el final de los años 80. Toda una cohorte

de economistas jóvenes, de formación ortodoxa o monetarista, parte de ellos formados en el exterior (Estados Unidos, sobre todo), se instalaron en puestos de responsabilidad pública, asumiendo la necesidad de una disciplinada aplicación del recetario impuesto por el Consenso de Washington. Y, lo que es más interesante, por aquellos años se hizo visible también la opinión de un grupo de autores críticos —los llamados neoestructuralistas—, que dedicaron parte de sus esfuerzos a entender las dificultades que la globalización imponía a la gestión de la estabilidad macroeconómica. Los planteamientos de unos y otros son, en todo caso, diferentes. La ortodoxia económica siempre había defendido la estabilidad macroeconómica, pero presumía que su logro era el mero resultado de mantener saneados los fundamentos económicos y aplicar políticas macro consistentes. Por su parte, los neoestructuralistas advertirán que:

a) una parte importante de la inestabilidad radica en el comportamiento de los mercados financieros internacionales;

b) algunas de las reglas tradicionales con las que se definía la consistencia de la política económica o se regulaban los sistemas financieros resultaban marcadamente procíclicas; y

c) era necesario desplegar de manera creativa medidas macroprudenciales que dotasen a los países de espacio para el desarrollo de políticas contracíclicas.

En el esfuerzo por clarificar estos aspectos coinciden figuras como José Antonio Ocampo, Stephany Griffith-Jones o Ricardo Ffrench Davis, entre otros.

Como consecuencia tanto de la evidencia del coste que comporta su ausencia como por el cambio generado en el clima intelectual dominante, la estabilidad macro se asume hoy como un objetivo indiscutible de la agenda económica. De hecho, la región ha dado muestras en el último periodo de un manejo mucho más cuidadoso y solvente de la macroeconomía. Un rasgo que, aunque admite excepciones, ha trascendido las fronteras y los colores políticos de los gobiernos en curso. Para preservar este objetivo se han desplegado nuevos y más sofisticados mecanismos. Por ejemplo, se generaron fondos especiales con el objetivo de acumular en forma de ahorro parte de los beneficios derivados de la excepcional factura exportadora de las materias primas, dotando con ello a la economía de mecanismos de aseguramiento frente a episodios de inestabilidad; se mejoraron las capacidades operativas de las instituciones de regulación y supervisión financiera, al tiempo que se les dotó de mayor autonomía, aislándolas no solo del ciclo político, sino también de las ineficiencias del resto del aparato burocrático del Estado; se ha hecho más compartida la disposición a asumir reglas fiscales como mecanismo de disciplina en la gestión del ciclo; y, en fin, en algunos casos se ha recurrido a mecanismos de regulación de la cuenta de capital para atenuar el riesgo. Algo especialmente útil en el periodo posterior a 2009. El cambio es, pues, inequívoco. Habrá que esperar

a los años venideros para saber si los avances realizados en el ámbito doctrinal e instrumental han sido suficientes para guiar a la región a lo largo del nuevo ciclo de mayores dificultades que ahora se abre.

Reindustrializarse para competir

Al contrario de lo señalado con respecto a la estabilidad macroeconómica, el pensamiento estructuralista fue, desde su origen, manifiestamente proclive a alentar la industrialización. A ese objetivo se encaminó un amplio arsenal de políticas públicas, durante las décadas de 1950 a 1970, con resultados bastante aceptables, si se juzgan los datos. De hecho, entre 1950 y 1975, la región experimentó una tasa de crecimiento de la productividad del trabajo de en torno al 4% anual, siendo casi la mitad de ese incremento debido al cambio estructural. La crisis de la deuda externa y la aplicación del Consenso de Washington en la región desmontó buena parte de esos instrumentos, por considerarlos incompatibles con el logro de la estabilización económica y los objetivos de desregulación y apertura de las economías. Finalmente, el periodo de más reciente expansión económica hizo poco por recuperar la política industrial, al asentar el crecimiento —particularmente en América del Sur— en la explotación de los sectores intensivos en recursos naturales.

Como consecuencia de esa opción, se produjo en el periodo más reciente un proceso de lo que Ocampo denomina

“reprimarización” de las economías, al ascender el peso relativo de los sectores primarios en la producción y las exportaciones de una parte importante de los países de la región. El impacto de ese proceso sobre los niveles de productividad promedio de las economías fue negativo, al ser inferior la productividad de los sectores primarios a la propia del sector industrial. De hecho, cuando Margaret McMillan y Dani Rodrik analizan el papel que el cambio estructural tuvo en la promoción del crecimiento económico observan que, durante el periodo 1990-2005, solo en Asia ese impacto fue positivo, mientras que en África y en América Latina el efecto fue claramente negativo.

Agotado el periodo de crecimiento asociado a los elevados precios de los productos primarios, hoy se plantea de forma más cruda a la región la necesidad de impulsar sus capacidades productivas, alentando la diversificación y creciente complejidad de su aparato productivo. Plantearse ese objetivo supone otorgar nueva relevancia a la política industrial, relativamente olvidada en las últimas décadas. Conviene señalar que no es este un propósito exclusivo de América Latina: también en Estados Unidos y en la Unión Europea la reindustrialización se ha erigido en un objetivo al que se pretende encaminar la política pública. Lograr resultados en este campo se antoja, sin embargo, difícil, aun cuando América Latina parece en mejores condiciones para lograrlo. Desde Kuznets se sabe que el peso relativo de la industria en el PIB sigue una trayectoria en forma de U invertida a medida que los países progresan en sus niveles de renta per

cápita. Cuando se proyecta a los países de América Latina en esa trayectoria, se observa que la mayor parte de ellos se encuentran por debajo de la línea de tendencia: es decir, el incremento del peso del sector industrial no haría sino situar a estos países en el comportamiento internacional promedio. Mucho más difícil resulta esa tarea para la UE, donde esos márgenes ya no existen.

El reconocimiento de ese objetivo ha venido acompañado del desarrollo de nuevas herramientas analíticas para orientar las decisiones públicas, parte de ellas generadas por economistas latinoamericanos. Por ejemplo, es de notable interés el enfoque de las restricciones limitantes (*binding constraints*), sugerido por Dani Rodrik, Ricardo Hausmann y Andrés Velasco, orientado a identificar los estrangulamientos que dificultan el progreso y cuya superación impulsa en mayor medida cambios productivos ulteriores. Para la identificación de estos estrangulamientos, los autores desarrollaron un enfoque, los diagnósticos de crecimiento (*growth diagnostics*), que puede ser una guía de interés para académicos y gestores públicos. Pero acaso sea todavía de mayor utilidad la metodología desarrollada por Ricardo Hausmann y sus colaboradores en el Harvard's Center for International Development, orientada a representar el llamado "espacio de producto" de cada economía, tomando en cuenta la complejidad de los bienes producidos, la cercanía entre ellos, la densidad de la trama de interconexiones productivas y las trayectorias de potenciales cambios que

todo ello encierra. Las herramientas ofrecidas en este caso son de enorme utilidad para generar un diagnóstico del aparato productivo, desde el que diseñar políticas que persigan elevar la diversificación y complejidad productiva.

Hoy se plantea de forma más cruda a la región la necesidad de impulsar sus capacidades productivas, alentando la diversificación y creciente complejidad de su aparato productivo.

No todos los autores, sin embargo, identifican esos objetivos con el incremento del peso relativo de la industria en las economías. La tarea que sugieren no es tanto reindustrializar, cuanto elevar el contenido tecnológico y el valor añadido de los bienes y servicios generados. En particular, se piensa que América Latina debe aprovechar su excelente dotación de recursos naturales, alargando las cadenas de valor de las producciones primarias, para acoger en ellos actividades tecnológicas cada vez más complejas. La elevada intensidad tecnológica asociada a la producción de soja en Argentina, la generación de energía a partir de la producción agrícola en Brasil o el alargamiento del proceso productivo del salmón en Chile son ejemplos que ilustran esas posibilidades.

Sin negar dichas posibilidades, el anterior planteamiento admite dos precisiones críticas. La primera tiene que ver con el empleo, en la medida en que una especialización basada en los sectores primarios tiende a ser poco intensiva en la generación de puestos de trabajo, especialmente de cierto nivel de calificación. De profundizar en esa especialización se podría agudizar la brecha que ya hoy existe entre el acceso creciente de población formada al mercado laboral y la limitada demanda que el aparato productivo tiene de ese tipo de trabajadores. La segunda precisión tiene que ver con el limitado papel que los sectores primarios tienen en la difusión de sus innovaciones y mejoras de productividad al resto del aparato productivo. Cuando se contempla el espacio de producto, se observa que los sectores intensivos en recursos, incluso aunque generen bienes complejos, suelen ocupar posiciones periféricas (y relativamente desconectadas) del mapa productivo. Esto sugiere que es más difícil desde estos sectores promover el tránsito hacia una mayor densidad productiva.

Una última nota relativa a los contenidos de la política industrial. Nadie en la región sugiere retornar a las herramientas propias de la época de sustitución de importaciones, pero existe debate acerca de qué papel deben tener los instrumentos de política vertical, en relación con los de política horizontal (no discriminatorios). El recurso a estos últimos parece más admitido, pero conviene tener presente que, por ejemplo, cuando la UE se propone pasar de un peso de la industria del 16% del PIB

actual a un 20% en 2020, el arsenal de medidas de política industrial que piensa arbitrar incluye las de carácter vertical, acorde con la selección de los seis sectores estratégicos que se ha decidido impulsar. Haría bien América Latina en no desconsiderar la posibilidad de este tipo de intervenciones, en un entorno como el presente de remodelación sistémica del aparato productivo.

La inversión en capital humano y el empleo

Uno de los desafíos más importantes de la región es sentar las bases de un crecimiento económico capaz de crear empleo de calidad, especialmente para los sectores más jóvenes (y mejor formados), y promover la formalización creciente de su actividad productiva. Darle solución a este conjunto de problemas exige establecer una mayor sintonía entre dos marcos institucionales que, con frecuencia, operan con lógicas disociadas: el del sistema educativo, por un lado, y el del mercado laboral, por el otro. La disociación mencionada se expresa no solo en el incremento del desempleo, sino también en la ruptura del deseado alineamiento entre las rentabilidades pública y privada del esfuerzo educativo.

Aunque el problema es común a otras regiones, América Latina presenta tres rasgos distintivos que conviene considerar. El primero tiene que ver con el tamaño, todavía elevado, de las cohortes de población joven que entra en el sistema educativo. Esto impone un sobreesfuerzo en materia de inversión,

si se quiere acompasar el crecimiento de las tasas de acceso, especialmente en los niveles superiores, con la mejora de la calidad formativa. El segundo problema aparece asociado a la especialización productiva mencionado en el epígrafe precedente. Una especialización en actividades relacionadas con el sector primario es poco propicia para poner en uso al capital humano, en las dimensiones que se requieren para rentabilizar de forma plena el proceso formativo. Y, por último, es necesario hacer un esfuerzo para elevar los niveles de formalización del tejido productivo, lo que comporta cambios normativos en diversos ámbitos, incluido el laboral. La convergencia de estos tres rasgos complica el diseño de una política adecuada en este ámbito. Existe, no obstante, un consenso creciente acerca del papel crucial que la inversión educativa tiene en la modernización económica y productiva de la región.

Hay características del sistema educativo latinoamericano que le restan eficacia como palanca de cohesión social.

Hay un último aspecto que merece ser considerado y es la función que la educación tiene como palanca de movilidad social y de corrección de las desigualdades. Los estudios de Nora Lustig, Luis Felipe López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez no dejan lugar a dudas acerca del impacto que la inversión educativa, potenciada en las últimas décadas, ha tenido en la reducción de

los niveles de desigualdad en la región. Al proveer el sistema educativo de un mayor contingente de personas con formación secundaria y postsecundaria, se redujo la prima salarial asociada a la calificación, reduciendo los niveles de desigualdad en las retribuciones respectivas.

Pese a este impacto positivo, hay características del sistema educativo latinoamericano que le restan eficacia como palanca de cohesión social. Cuando se compara con el existente en Europa, el sistema educativo latinoamericano aparece como altamente segmentado, con diferencias muy notables en la calidad de la oferta educativa, correspondiendo los niveles más elevados a centros formativos de carácter privado (especialmente, en la enseñanza secundaria y universitaria). En la mayor parte de Europa, sin embargo, las diferencias de niveles de calidad son mucho más tenues, correspondiendo los niveles superiores a los centros que son de naturaleza pública. Estas diferencias tienen su impacto sobre la ponderación con que uno y otro sistema cumplen dos de las funciones básicas que se atribuyen a la educación: formación y reproducción de las élites, por una parte, y movilidad social y promoción de la igualdad de oportunidades, por la otra. Cabría decir que por su naturaleza segmentada, el sistema educativo latinoamericano está mejor dotado para fomentar el primero de los objetivos, a costa de ser menos eficiente en el segundo. Corregir este aspecto comporta, en primer lugar, concentrar la inversión educativa en el sistema público, promoviendo su creciente mejora formativa, y, en segundo lugar, establecer estándares de calidad

y procedimientos de evaluación que permitan elevar los niveles de calidad del sistema educativo en su conjunto, reduciendo los niveles de dispersión hoy existentes.

Equidad social, fiscalidad e instituciones

En las últimas dos décadas, los analistas han prestado mayor atención al marco institucional como uno de los potenciales factores explicativos del progreso.

En la medida en que las instituciones definen incentivos y penalizaciones, modulan con ello la conducta de los agentes económicos e influyen sobre las posibilidades de progreso colectivo. Las aportaciones de autores como Douglass North, Stanley Engerman, Kenneth Sokoloff, Daron Acemoglu o James Robinson, entre otros, ayudaron a entender la relevancia que el marco institucional tiene en la senda de desarrollo de los países, considerando muy especialmente el caso de América Latina.

Los diagnósticos que se realizaron a mediados de la década del 2000 detectaron que el nivel de calidad institucional de la región era inferior al que cabía reclamar dado su nivel de renta per cápita. En concreto, esta anomalía se constataba en, cuando menos, cuatro de las seis dimensiones de la calidad institucional de que se compone el *Worldwide Governance Index*, del Banco Mundial. Al buscar las potenciales causas de esta singularidad, dos variables aparecían como las más relevantes en la explicación. Por una

parte, los sobresalientes niveles de desigualdad vigentes en la región. El análisis empírico revela que la calidad institucional es menor en sociedades fragmentadas, con baja movilidad social y alta desigualdad. Rasgos todos ellos que estaban presentes en América Latina. La otra variable explicativa era el débil pacto fiscal sobre el que se sustentaba la acción pública. Salvo algunas excepciones, la presión fiscal de los países latinoamericanos era anómalamente baja y la recaudación descansaba muy marcadamente sobre impuestos indirectos, con muy baja presencia de la imposición personal sobre la renta. También en este caso existía una evidencia de que la solidez del sistema fiscal estaba correlacionada con la calidad institucional, no solo porque proveía a las instituciones de mayores recursos, sino también porque ayudaba a establecer una relación más estrecha entre ciudadanía y Estado.

En las últimas dos décadas, los analistas han prestado mayor atención al marco institucional como uno de los potenciales factores explicativos del progreso.

Pues bien, a lo largo de la última década se han producido mejoras en ambas dimensiones. En primer lugar, como se ha comentado, ha habido una reducción bastante generalizada en los niveles de desigualdad en el interior de los países.

Una parte importante de esta mejora está asociada al despliegue de una política social más activa, aprovechando las rentas derivadas del crecimiento económico. Cabría decir que ha habido una significativa reducción de los niveles de tolerancia social frente a la desigualdad, que se tradujo en un incremento del rango de prioridad otorgado a las políticas redistributivas en el seno de los países. Por otra parte, también escaló niveles de prioridad en el periodo el debate sobre la reforma fiscal. De ser un tema vedado, pasó a ser parte de la agenda de muchos de los gobiernos, que acometieron reformas, no solo para mejorar la recaudación, sino también para reequilibrar de forma parcial los componentes directos e indirectos de la tributación.

Como consecuencia de estos dos cambios, es esperable que se produzca en el tiempo una progresiva mejora en los niveles de la calidad institucional de los países. Dado que se trata de un factor sometido a una alta inercia, esa mejora no comportará cambios radicales en los indicadores, pero es un proceso en curso. Es importante saber si el cambio del ciclo económico preservará los avances

logrados en esas dos dimensiones tan relacionadas con la calidad institucional.

Balance

Durante las últimas décadas se ha producido un cambio sustancial en las condiciones económicas y sociales de la región. Ese cambio ha venido acompañado de una alteración, igualmente relevante, en los temas de la agenda económica y en la opinión que los economistas tienen acerca de cómo afrontarlos. El cambio sugiere una postergación de viejos doctrinarismos, a favor de posiciones más pragmáticas y sujetas a la disciplina de la evidencia empírica. El cambio ha hecho también que muchos de los debates tengan mayores espacios de coincidencia con los que se sostienen en otras regiones del mundo, como la propia Europa (medidas macroprudenciales, reindustrialización, educación y empleo o calidad institucional). Sobre esa coincidencia se puede fundamentar un diálogo más activo y permanente entre los economistas de uno y otro lado del Atlántico. Algo a lo que *Pensamiento Iberoamericano* ha tratado siempre de contribuir.

2

La dimensión social: la nueva estructura de la sociedad latinoamericana, cambios tendencias y desafíos



América Latina en un ciclo de baja y con pocas señales esperanzadoras



Francisco Rojas Aravena*
Universidad para la Paz

El contexto de incertidumbre global junto con la inequidad y la polarización social en distintas partes del mundo impacta a América Latina, pero el elemento positivo frente a esto es que pese a la crisis de legitimidad y el cuestionamiento de los partidos políticos y de las formas de representación, la democracia como sistema y como forma específica de convivencia en la región muestra una resiliencia muy importante no vista en otras etapas históricas.

América Latina se encuentra en una encrucijada compleja, producto de la crisis financiera global, la retracción económica en las distintas regiones del mundo, y con particular intensidad en China. A ello se agregan complejas crisis de gobernabilidad en grandes países de la región. Se suman cambios políticos y de tendencias, generados en elecciones en otros tantos países. La violencia sigue siendo un mal endémico, particularmente en el triángulo norte de Centroamérica y que también se expresa con fuerza en México, Venezuela y Brasil. Los procesos de integración e interlocución política están agotados y fragmentados. Este conjunto de elementos nos indica que América Latina se encuentra en un ciclo muy bajo, después de una década de importante crecimiento, que se quebró en el año 2009 por la crisis financiera global. La región logró recuperarse, pero a niveles muy inferiores y decrecientes. Este panorama es muy desalentador;

* Es rector de la Universidad para la Paz, de Naciones Unidas. Anteriormente, fue secretario general de FLACSO durante el periodo 2004-2012.

sin embargo, hay unas pocas señales de optimismo en temas cruciales para la gobernabilidad democrática y la recuperación del crecimiento económico.

Entre estas destacamos tres: una democracia persistente, el liderazgo de la Alianza del Pacífico y especialmente el acuerdo básico para la paz en Colombia. El contexto de incertidumbre global junto con la inequidad y la polarización social en distintas partes del mundo impacta a América Latina, pero el elemento positivo frente a esto es que pese a la crisis de legitimidad y el cuestionamiento de los partidos políticos y de las formas de representación, la democracia como sistema y como forma específica de convivencia en la región muestra una resiliencia muy importante no vista en otras etapas históricas.

Heterogeneidad regional

La región latinoamericana se caracteriza por su alta heterogeneidad en relación con el tamaño territorial y de población, de sus economías, sus recursos naturales y sus sistemas políticos. La característica común es la alta desigualdad económico-social. También, el impacto creciente de la interdependencia global en los sistemas económicos, los cuales manifiestan importantes niveles de inestabilidad. Todo ello incrementa la desigualdad y convierte a la región en la más desigual del mundo. Esto tiene consecuencias en la estabilidad política, la gobernabilidad democrática y en los esfuerzos para reducir la pobreza y evitar las regresiones en los logros que se habían

alcanzado en esta materia.

En este sentido, es importante recordar que en la década 2003-2013, como lo señala el último informe regional sobre desarrollo humano del PNUD, *Progreso Multidimensional: Bienestar más allá del ingreso*, 72 millones de personas han salido de la pobreza y cerca de 94 millones se incorporaron a las clases medias. Sin embargo, estos grandes logros se encuentran en peligro. La actual crisis global podría significar la recaída en la pobreza de millones de personas. Se estima, según este informe, que entre 25 y 30 millones de personas se encuentran en peligro de recaer en la pobreza por ingresos. Esta situación generará aún mayores demandas sobre el Estado respecto de la asistencia social que se deberá prestar.

No hay indicios claros de una recuperación económica pronta de la economía mundial y por lo tanto de las posibilidades de un crecimiento económico y del empleo en la región. Estas tendencias se expresan también en una caída de la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, que disminuyó en un 9,1%, en 2014 y 2015, según el *Informe de CEPAL sobre Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Esta caída en la inversión extranjera se vincula con la caída de la inversión en recursos naturales, en minería e hidrocarburos. Así también, está asociada a fenómenos políticos y a la desaceleración de crecimiento económico general en nuestra región, principalmente en Brasil. Estados Unidos continúa siendo el principal inversor, con casi un 26% de los ingresos de la inversión extranjera directa. Las señales de estancamiento son

claras y el contexto global evidencia que esta situación se prolongará todo el año 2016.

EL volátil escenario internacional dificulta de manera muy significativa las tareas de los gobiernos para evitar que importantes segmentos que habían salido de la pobreza regresen a ella.

De igual forma, el valor de las exportaciones de mercadería de la región muestra una importante contracción que alcanzo al 14%, según las estimaciones establecidas por el BID en sus informes *Intrade*. Los países más afectados por la contracción de las exportaciones han sido los sudamericanos, como consecuencia de la caída en los precios de los productos básicos, el petróleo y la minería y principalmente por la caída en la demanda de los países asiáticos. Las exportaciones sudamericanas en 2015 alcanzaron un -21%, tasa que duplica la del comercio mundial. En el caso de la región Mesoamericana es mucho menor que para el resto de la región, con una tasa estimada de -4%. Esta tendencia de las exportaciones señala que para el presente año 2016, las exportaciones también estarán marcadas hacia la baja. Ello porque las cotizaciones de las materias primas no dan muestras de recuperación. La inestabilidad política

y el leve crecimiento económico de Estados Unidos, las complejidades y el impacto negativo del *Brexit* para Europa, se conjugan con la reducción del crecimiento en China.

Este volátil escenario internacional dificulta de manera muy significativa las tareas de los gobiernos para mitigar esta situación y evitar que importantes segmentos que habían salido de la pobreza regresen a ella.

Una de las mayores debilidades de las economías latinoamericanas está radicada en la informalidad y el empleo precario, ambas situaciones contribuyen de manera importante a bajos niveles de productividad. En muchos países la informalidad alcanza a casi el 70% de su economía. Esta situación es difícil de revertir, por dificultades de acceso a financiamiento y porque la formalización conlleva a asumir los costos de una seguridad social, que con los niveles de productividad hacen imposible de ser costeados. La informalidad tiende a perpetuar la transmisión intergeneracional de la pobreza. El cómo establecer inclusión efectiva, en este contexto de bajo crecimiento y dificultades en el Sistema Internacional, produce tensiones importantes en los debates sobre políticas públicas. En esta materia, no existen consensos sustantivos. Más aún cuando se incorpora la necesidad de mirar el medio ambiente y la protección del planeta. La perspectiva del desarrollo sostenible, expresada en la Agenda 2030, es una orientación básica que debe transformarse en políticas efectivas consensuadas en todos los planos, con un

enfoque multidimensional. Uno de los principales peligros para la estabilidad democrática en la región está ligado al temor real que sienten importantes segmentos de la población de recaer en la pobreza. Dicha situación impacta directamente sobre las aspiraciones generadas al ascender a clases medias, de manera esencial en las oportunidades para los jóvenes, que pueden encontrar en la violencia formas de protesta frente a desarrollos económicos que ellos no logran comprender, pero cuyas consecuencias viven directamente. Esta compleja situación económica regional se ve agravada por problemas de tipo fiscal. Los recursos que recoge el Estado vía impuestos no alcanzan a cubrir las demandas actuales, tienen rezagos sustantivos y por lo tanto es difícil sin esos recursos avanzar en políticas de inclusión efectivas. Lo anterior posee un correlato en la capacidad de producir gobernabilidad efectiva para una mejor convivencia ciudadana democrática.

Un ciclo político complejo. Crisis de gobernabilidad profundas

Dos grandes países sudamericanos se encuentran en una profunda crisis política que tiene impacto sobre el conjunto de la región. La crisis en Brasil y la crisis en Venezuela, de carácter y formas distintas pero concomitantes, afectan no solo a la posibilidad de recuperación económica, sino que generan una situación de inestabilidad política regional. Ambas crisis políticas

se mueven en los límites de sus marcos legales y constitucionales. La incertidumbre es lo característico. No aparecen opciones viables que puedan generar estabilidad en el corto plazo. Lo más preocupante es la polarización que se incrementa en Venezuela. La mediación y el diálogo de los ex presidentes promovido por Unasur no avanza. Los discursos se radicalizan. Las acciones generan más enfrentamientos. Los costos humanos se incrementan. Las percepciones de una crisis mayor aumentan. Las oportunidades para la violencia crecen y las soluciones democráticas viables se reducen.

La corrupción en la actualidad es una de las mayores amenazas para la democracia, estabilidad política y el crecimiento económico en la región.

A estas dos crisis se une el cambio de tendencias políticas producto de elecciones presidenciales en Argentina y Guatemala, y de las elecciones de gobernadores en México. En el caso de la elección presidencial en República Dominicana la tendencia fue la continuidad. En los años 2014 y 2015 se celebraron 10 elecciones presidenciales en la región latinoamericana. En el 50% de los casos, el resultado fue la continuidad de las coaliciones de gobierno: Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador y Uruguay. En los tres

primeros se reeligieron sus respectivos presidentes y en los otros dos se reeligió a la coalición gobernante. En las de Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala y Panamá se dio un cambio en la coalición de gobierno. En este contexto, se han tendido a producir largos periodos de gobierno bajo una misma figura o de una coalición en el poder. Esto ha producido cansancio y fatiga en sus respectivos países, generando tendencias de cambio importantes al término de estos ciclos. En forma paralela a la crisis global, se ha producido en la región un desgaste muy significativo de los partidos políticos. El desencanto ciudadano se expresa de manera fundamental respecto a ellos, pero también sobre el conjunto de las instituciones básicas para la democracia como lo son los parlamentos. Este desencanto se expresa de igual manera con la figura presidencial, pero no se queda allí. También afecta a la élite empresarial, religiosa y en general del conjunto de instituciones. En muchos casos, del desencanto se ha pasado a la crispación y ello impacta las posibilidades de construir consensos en los sistemas políticos democráticos.

La corrupción afecta al conjunto de los sistemas políticos

Sin duda, la destitución y encarcelamiento del presidente y la vicepresidenta en ejercicio de Guatemala por acusaciones de haber creado organizaciones delictivas para defraudar al Estado corresponde al escenario de mayor impacto político para el conjunto

de la región. A ello se unen situaciones que van más allá del “Realismo Mágico Latinoamericano”, como la detención de un ex viceministro argentino de Obras Públicas, lanzando maletas con más de 9 millones de dólares a un convento de monjas. La corrupción afecta a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Ex presidentes de El Salvador y de Panamá o están en la cárcel, o enjuiciados o en fuga. En Chile, la corrupción ha afectado al conjunto del espectro político. Senadores se encuentran presos acusados de cohecho. Una parte significativa de los parlamentarios está acusada de corrupción. La principal empresa minera no metálica, dirigida por el yerno de Augusto Pinochet, repartió dinero a los partidos políticos.

Desde una perspectiva más general, el caso de mayor corrupción en la política lo evidencia Brasil y con los mayores montos involucrados. Esto afectó particularmente a la empresa estatal de petróleos Petrobras. Más del 60% de los parlamentarios brasileños se encuentran acusados de corrupción. El ex presidente de la Cámara de Diputados, diputado y promotor del *impeachment* a la presidenta Dilma Rousseff, Eduardo Cunha, fue destituido de su cargo acusado de graves cargos de corrupción. La fiscalía brasileña ha pedido prisión a la Corte Suprema contra el jefe del Senado, Renan Calheiros, contra el ex ministro de Gobierno del Gobierno de Temer, Romero Jucá y contra el ex presidente José Sarney. Esto evidencia la amplitud y significación de la corrupción. Cabe destacar que la presidenta Rousseff no ha sido acusada de ningún cargo de corrupción. Más aún,

un informe producido por una Comisión de Técnicos del Senado indica que no existen pruebas de que ella participara en las maniobras fiscales que supusieron la apertura del juicio de destitución que tramitó el Senado, y por la cual fue destituida del cargo y sustituida por el presidente Michel Temer. El *impeachment* finalmente terminó con la destitución de la presidenta Rousseff.

La persistente violencia genera miles de refugiados, personas que huyen de la tensión y violencia generada por pandillas, el crimen organizado y la represión.

No existe ningún país de la región en el cual no existan denuncias de mayor o menor significación por casos de corrupción. En este sentido, podemos afirmar que la corrupción en la actualidad es una de las mayores amenazas para la democracia, estabilidad política y el crecimiento económico en la región. Cabe destacar que el crimen organizado utiliza de manera muy eficiente la corrupción como instrumento para alcanzar la impunidad y abrir espacios en los sistemas democráticos y en el Estado de derecho para ampliar sus actividades ilegales. El tráfico de drogas ocupa un lugar relevante en esta cadena de ilícitos. Reforzar la democracia en la región significa generar políticas innovadoras en relación con las tramas de corrupción. En ello la transparencia, la rendición de

cuentas y el rol de la sociedad aparecen como elementos significativos. A su vez, la corrupción genera una mayor crispación ciudadana frente a la élite a la cual percibe involucrada directamente en estas prácticas, generando mayores niveles de diferenciación social con la ciudadanía a la cual dicen representar.

Una violencia persistente

Para el crimen organizado la violencia es un instrumento fundamental de su accionar. Ello ha significado el incremento en el número de muertos en la región, particularmente en el norte de América Latina: en México y Centroamérica. Según el informe del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos 2015, se registraron más muertos que en un país en guerra como Irak. Según este estudio, el 21% de todos los caídos en conflictos en el mundo en el año 2015, que alcanzaron 167.000, se registraron en México, El Salvador, Guatemala y Honduras. Es decir, 34.000 muertos en estos países de los cuales alrededor de 17.000 ocurrieron en México. El número de homicidios se incrementó de manera exponencial en el último periodo. De igual forma, cuando se analizan las 50 ciudades más violentas del mundo, 41 se encuentran en América Latina y de estas 21 se ubican en Brasil. La región requiere hacer un esfuerzo fundamental para reducir el número de homicidios dolosos y ello está directamente relacionado con el efectivizar, por un lado, el monopolio de la fuerza por parte del Estado; y por otro, con la presencia de este en el conjunto del territorio nacional. A ello se debe unir

un conjunto de políticas tendentes a la materialización de derechos por parte de la ciudadanía, en particular del acceso a la justicia. Desarrollar una “cultura de la legalidad” es esencial para reforzar el Estado de derecho democrático.

La persistente violencia genera miles de refugiados, personas que huyen de la tensión y violencia generada por pandillas, el crimen organizado y la represión. Solo en el Triángulo del Norte de Centroamérica, en el año 2015, buscaron refugio más de 100.000 personas. Otros miles migraron por razones económicas. La violencia se transnacionaliza. Los que matan y mueren son principalmente jóvenes. Los que huyen son niños y niñas, sectores vulnerables, mujeres y grupos LGTBI, buscando paz y estabilidad. Salvar sus vidas por medio del refugio.

Consolidación de mecanismos democráticos en América Latina

En un contexto de una profunda crisis política, aunada a las dificultades económicas por el bajo crecimiento, la democracia tiende a ser cuestionada. En este contexto de crisis profundas la democracia posee la fuerza suficiente para mantenerse y evitar una crisis mayor, capaz de destruir las bases esenciales de los sistemas políticos democráticos. Pese a la magnitud de las crisis de gobernabilidad en países claves no hay un “llamado” a los militares para un “golpe”, o para arbitrar. Por el contrario, los mecanismos democráticos

se ven reafirmados como instrumentos esenciales para la resolución de los problemas políticos de la región. No obstante, la crisis de legitimidad se expresa en un cuestionamiento de la representación. Los partidos políticos son cuestionados y la desafección les hace perder crecientemente significación y los transforma solo en débiles máquinas electorales o para mantener el poder en estructuras con menos significación. La disociación entre la representación y la ciudadanía se incrementa y con ello la falta de interés ciudadano y el enojo o crispación de muchos de ellos se manifiestan de manera cotidiana particularmente a través de las redes sociales.

En el contexto de globalización e interdependencia una parte sustancial de las decisiones son diseñadas y tomadas en el contexto internacional sin necesariamente “consultar” a las élites nacionales. Esto genera una tensión irresoluble. La política siempre es local pero ahora no lo son sus decisiones y esto hace que el valor del voto se esfume. En un marco en el cual las ideologías se vuelven irrelevantes y junto a ello una menor significación de los partidos políticos, se posibilita que aparezca una creciente personalización de la política, en la cual el peso del individualismo ligado al mercado se traslada al orden de las decisiones ciudadanas. La *farandulización* de la política y las respuestas de promesas que se sabe que no se pueden cumplir generan un escenario en el cual aparecen líderes mesiánicos o aquellos que ocupan el instrumental del populismo. Esto establece escenarios de alta dificultad

para la gobernabilidad democrática. Se debe evitar la polarización, para lo cual los acuerdos básicos son esenciales para construir políticas de Estado. El incremento de la polarización solo conduce a conflictos de mayor envergadura. Fomentar la convivencia democrática es una tarea esencial y la única que puede redundar en la consolidación efectiva de la democracia en la región. Vale la pena recalcar que, pese a las tensiones, la democracia es persistente y la superación de estas situaciones complejas la afianza aún más.

La Alianza del Pacífico como esperanza en los procesos de integración

La Alianza del Pacífico, creada en 2011, se afianzó de manera muy importante en la Cumbre de Puerto Varas, Chile. Los países integrantes de la Alianza del Pacífico, México, Colombia, Perú y Chile, han logrado una apertura comercial correspondiente al 92% de sus exportaciones. La Alianza es el ente de coordinación para la apertura comercial, la promoción de la inversión intrarregional y para asegurar la libertad de movimiento de empresarios y trabajadores de los países integrantes. La Alianza en la actualidad tiene 49 países observadores. De estos, dos han expresado su interés en incorporarse de manera plena una vez que superen sus obstáculos locales: Costa Rica y Panamá. Hay que señalar asimismo la participación del presidente de Argentina, Mauricio Macri, en la Cumbre, así como sus declaraciones a la prensa en las que señaló que Argentina tuvo una economía muy cerrada y que era necesario

sacar al Mercosur de la situación de estancamiento en la que se encuentra y que, en tal sentido, el vincularse a la Alianza del Pacífico era un aspecto importante. Esto muestra la relevancia de la Alianza, cuyo interés sería buscar la convergencia con el Mercosur, no una fusión. La convergencia y la coordinación de acciones en el ámbito de la Alianza para el Pacífico es importante para el conjunto de la integración latinoamericana, con el fin de posibilitar una prosperidad compartida. Se trata, como señaló la presidenta Bachelet de “no dejar a nadie fuera del progreso”.

En este contexto de un momento bajo para América Latina las pocas señales esperanzadoras reafirman la importancia de la unidad en la diversidad en el contexto de la heterogeneidad estructural de la región.

Otra convergencia en el ámbito regional, se dio con la reincorporación de Costa Rica al ámbito de decisiones políticas del SICA. Al contrario, el “silencio positivo” fracasó como una opción que hubiese permitido superar el *impasse* en la CELAC, sobre dónde se efectuará la Cumbre del año 2018. El Mercosur está fragmentado y en el marasmo. Las acciones en Unasur no logran apoyos. Todo ello muestra señales muy negativas en el ámbito de la integración regional.

América Latina como zona de paz efectiva

Los acuerdos de La Habana para la paz en Colombia, suscritos el 23 de junio de 2016, donde se selló un acuerdo bilateral de cese del fuego y se ratificaron los acuerdos para la reincorporación de las FARC a la vida social y política colombiana, son una señal esperanzadora. Cabe destacar el importante rol que tuvieron Cuba y Noruega en el proceso de paz, así como el papel de Chile y Venezuela como Estados que acompañaron el proceso. La trascendencia de este acto quedó marcada por la presencia de siete jefes de Estado en la ceremonia: Cuba, Colombia, Chile, Venezuela, México, El Salvador y República Dominicana, además del secretario general de las Naciones Unidas, el presidente de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el canciller noruego. Las señales negativas, no obstante, emergen desde sectores que se oponen a la aprobación de los acuerdos, en el referéndum sobre la Paz.

En este contexto de un momento bajo para América Latina las pocas señales esperanzadoras reafirman la importancia de la unidad en la diversidad en el contexto de la heterogeneidad estructural de la región. Es posible pensar proyectos de coordinación y convergencia, pero no de fusión en la integración.

Se requiere construir percepciones comunes sobre el Sistema Internacional y limitar las visiones fragmentadas. Sobre esa base serán posibles mejores niveles de coordinación, mayores sinergias y una mayor incidencia de la región en el Sistema Internacional. América Latina y el Caribe puede avanzar de manera importante en las metas que se ha propuesto cada país y como región en el marco de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible. Ello posibilitará cumplir las metas allí establecidas sobre la base de un nuevo paradigma de desarrollo, con un fuerte enfoque en derechos, de carácter participativo y que fomente la gobernabilidad democrática como instrumento esencial para la paz. *Si quieres la paz, prepara la paz.*



Hacia una sociedad de clases medias



Joaquín Estefanía*

Periodista y economista

En el último periodo han coincidido en la región tres ciclos, cuya fortaleza está siendo sometida a contraste con la realidad: un proceso extenso de democratización; un periodo de bonanza económica; y una coincidencia en el poder de distintas formaciones de matiz progresista, en el sentido opuesto a conservador. Como consecuencia, el subcontinente ha experimentado una nueva estratificación social con un crecimiento acelerado de lo que se denominan las clases medias.

Los vulnerables, los más

Es muy habitual en los análisis prospectivos sobre la situación de América Latina (AL) subrayar la coda “siempre que no vuelva atrás”: AL mejorará siempre que no vuelva atrás. Más habitual que cuando se habla o escribe sobre otras partes del planeta. Con ello se realiza la experiencia de una historia de marchas hacia adelante y hacia atrás, de enorme volatilidad de las coyunturas. La evolución histórica de AL como una permanente transición en muchas ocasiones truncada o detenida por circunstancias políticas o económicas.

En el último periodo han coincidido en la región, generalizando, tres ciclos, cuya fortaleza está siendo sometida a contraste con la realidad: un proceso extenso de democratización; un periodo de bonanza económica motivado, en

*Fue director del diario El País entre 1988 y 1993.

buena parte, por factores exógenos; y una coincidencia en el poder de distintas formaciones de matiz progresista, en el sentido opuesto a conservador. Como consecuencia de todo ello, el subcontinente ha experimentado una nueva estratificación social con un crecimiento acelerado de lo que se denominan las clases medias. El temor, una vez más, es que haya “una marcha atrás” que genere otro sentimiento de frustración histórico. En su estudio sobre *La movilidad social y el crecimiento de la clase media en América Latina* (Washington, 2013), el Banco Mundial (BM) lo ha definido del siguiente modo:

“A medida que evoluciona hacia una estructura social más madura, con una clase media más grande que hace oír su voz más resueltamente, AL se encuentra en una encrucijada: ¿romperá con el contrato social fragmentado que heredó de su pasado colonial y seguirá persiguiendo una mayor igualdad de oportunidades o se entregará aún más decididamente a un modelo perverso en el que la clase media se excluye de participar y se vale por sí misma?”.

Una buena aportación teórica del organismo multilateral a esta nueva estratificación social de la región es el concepto de *seguridad económica*. Los sociólogos y politólogos suelen definir las clases —y entre ellas, la clase media— en términos del nivel educativo (por ejemplo, un nivel de estudios superior a la secundaria), de la calidad del empleo (normalmente no manual y necesitado de un grado de cualificación), o de la propiedad de activos y bienes básicos duraderos (por ejemplo, vivienda propia);

los economistas, en cambio, atienden más a los niveles de ingresos para diferenciar a unos segmentos de otros. El Banco Mundial ancla la definición de clase media en el citado concepto de *seguridad económica*, en el sentido de una baja probabilidad (que depende de los países y de las coyunturas) de volver a caer en la pobreza. Así, uno de los rasgos centrales que conformarán el estatus de clase media en la región es un cierto grado de estabilidad económica y la capacidad de superar las perturbaciones que emergen en situaciones adversas.

La clase media en la zona creció y lo hizo de manera notable: de 100 millones de personas a principios de siglo a 150 millones dos décadas después. Esa clase media emergente varía de un país a otro pero son bastante comunes algunas características.

El vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Hasan Tuluy, resume en ese estudio estas tendencias del siguiente modo: en la primera década del siglo, y a pesar de la crisis financiera (que en la región fue menos intensa y mucho menos larga que en lugares como Europa, Japón o EEUU), AL se caracterizó por un crecimiento económico sostenido y por la disminución de la desigualdad en numerosos países, de tal

modo que la pobreza moderada disminuyó de más de un 40% en el año 2000 a menos del 30% diez años después. Se calcula que al menos el 40% de los hogares ascendió de “clase socioeconómica” entre 1995 y 2010. La mayoría de los pobres que protagonizaron esa ascensión no se integraron directamente en la clase media sino que pasaron a formar parte de un grupo situado entre los pobres y la clase media, que el BM denomina “la clase de los vulnerables” y que constituye la clase social más numerosa en toda la región.

La clase media en la zona creció y lo hizo de manera notable: de 100 millones de personas a principios de siglo a 150 millones dos décadas después. Esa clase media emergente varía de un país a otro pero son bastante comunes algunas características, como tener un nivel educativo superior al de los que han dejado atrás, vivir en zonas urbanas, poseer un empleo en el sector formal —no en la economía sumergida— y, en el caso de las mujeres, tener menos hijos y estar más integradas que sus homólogas de grupos más vulnerables. El BM indica también que a pesar de estos cambios positivos, la movilidad intergeneracional sigue siendo limitada: la educación y el nivel de ingresos de los padres todavía influyen en los logros de los hijos en una medida considerable, que parece ser mayor que en otras regiones. Es decir, está presente la llamada *curva del gran Gatsby* (introducida en las ciencias sociales hace unos años por el presidente del Consejo de Asesores Económicos del presidente de EEUU, Alan B. Krueger, y referida a Jay Gatsby, el personaje de Scott Fitzgerald, que pasa de ser un contrabandista a tener grandes posesiones a orillas de un lago).

Esta curva relaciona la desigualdad y la inmovilidad social intergeneracional y muestra la elasticidad de ingreso entre generaciones, es decir, la probabilidad de que alguien vaya a heredar la posición relativa de los padres en el nivel de ingresos: la persistencia de las ventajas y desventajas de los ingresos pasa de los padres a los hijos, según Krueger.

En resumen, la nueva cartografía surgida de los años de la “década ganada” y que inquieta perder, consta de cuatro grandes categorías sociales. Aproximadamente el 68% de la población total vive por debajo de los estándares de ingresos de la clase media (que el BM cuantifica entre los 10 y los 50 dólares al día). Pero no todas estas personas son pobres; si se sitúa el umbral de pobreza moderada en 4 dólares al día, ese 68% se divide en dos: un 30% de la población vive en la pobreza extrema (entre 0 y 4 dólares diarios); un 37,5% vive entre la pobreza y la clase media (entre 4 y 10 dólares al día) y son esos “vulnerables” que corren el riesgo de volver a caer en el pozo en cuanto vengam mal dadas; otro 30% es de clase media; y tan solo el 2% de la población pertenece a las clases altas que vive con más de 50 dólares al día.

Un nuevo contrato social

Cambios tan intensos como los citados (que no significan un óptimo, sino un progreso) y la tendencia a sociedades de clases medias requieren nuevas formas de cohesión. En términos generales se denomina “contrato social” a una combinación de acuerdos implícitos y explícitos que determinan lo que cada

grupo social contribuye al Estado y lo que recibe de él. En el pasado inmediato, el contrato social se caracterizó en AL por Estados pequeños al que las élites —y la pequeña clase media a ellas unidas— contribuían con impuestos bajos (con excepciones como Argentina o Brasil) y del que beneficiaba tan solo esa pequeña porción de la población, en gran parte mediante “un conjunto truncado” de beneficios en efectivo como las pensiones de jubilación, las indemnizaciones por despido, etcétera, a los cuales solo tenían derecho los trabajadores formales del sector privado.

Antes del cambio de siglo, la situación laboral había empeorado en casi toda la región, aumentando el desempleo y la informalidad: 7 de cada 10 nuevos empleos creados desde 1990 correspondían a la economía sumergida.

Insistir en la formalidad o en la informalidad de los puestos de trabajo en AL es esencial en cualquier análisis. Es parte central de la realidad. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el empleo constituye el vínculo más importante entre desarrollo económico y desarrollo social por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera el 80% del total). La exclusión y la segmentación derivadas de

la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y de las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región (*Globalización y desarrollo social*, José Antonio Ocampo, secretario ejecutivo de la CEPAL, en el II Encuentro de ex presidentes latinoamericanos, Santiago de Chile, 22-23 de abril de 2002).

Antes del cambio de siglo, la situación laboral había empeorado en casi toda la región, aumentando significativamente el desempleo y la informalidad: siete de cada 10 nuevos empleos creados desde 1990 correspondían a la economía sumergida; solo seis de cada 10 empleos generados desde esa fecha en el sector formal tenían acceso a algún tipo de cobertura social (*La democracia en América Latina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004). La expansión previa de la informalidad era un elocuente indicador de la crisis del empleo, así como una respuesta inapropiada para paliar el desempleo, ya que crea ocupaciones de baja calidad y baja utilidad social, que son generalmente insuficientes para constituirse en formas de integración social que garanticen mínimos umbrales de bienestar. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) citados por el PNUD, en 1990 el déficit primario de trabajo decente (indicador que elabora y calcula esta institución multilateral, que especifica las brechas de empleo y protección social) alcanzaba al 49,5% de la fuerza de trabajo urbana de AL; en 2002 subió al 50,5%, que correspondía a 93 millones

de trabajadores, 30 millones más que 12 años antes. El cambio de tendencia unos años después palia pero no corrige del todo la conclusión del PNUD de que

“esta situación plantea una seria alarma sobre el futuro de nuestras sociedades: muchos de los latinoamericanos, además de las carencias que sufren (...) están afectados por el riesgo de desprotección al llegar a la edad de retiro”.

Otro informe del PNUD, éste muy reciente (2016), complementa el anterior y enciende la inquietud ante la posibilidad de que alrededor de 30 millones de ciudadanos, un tercio más o menos de los que habían ingresado en la clase media en los tiempos de bonanza caracterizados por el alza de los precios de las materias primas que exportaba la región, corren el riesgo de bajar de peldaño en la escalera social. En ese periodo, los gobiernos de las diversas izquierdas de AL emprendieron políticas de mayor redistribución y protección social, y varios de los Ejecutivos conservadores los imitaron en este terreno. En ese periodo coincidieron cuatro factores que pueden limitar las consecuencias del empobrecimiento y del parón social en el ciclo bajo de la coyuntura, cuando se limita en el crecimiento económico el efecto multiplicador del impulso exterior:

a) el mayor acceso obtenido a la protección social (pensiones, desempleo,...) sin llegar a la universalización;

b) el reforzamiento del sistema de cuidados de los más débiles (niños, ancianos, discapacitados,...);

c) los activos acumulados mediante el acceso a bienes físicos (vivienda), ahorros y otras pertenencias de las que se podría echar mano como colchón atenuante, en tiempos difíciles;

d) una mejor cualificación laboral para adaptar a los trabajadores a las nuevas demandas de los mercados relacionadas con la sociedad de servicios y la revolución digital y de la información.

A pesar de ello, persisten las exclusiones por etnias, color de piel, género, contra los emigrantes y discapacitados, más allá de los niveles de ingresos. El PNUD propone “un giro” a las políticas públicas porque las puestas en práctica hasta ahora ya no rinden lo mismo, dada la coyuntura de bajo crecimiento, techos fiscales (el impacto redistributivo del gasto público es borrado parcialmente por el efecto regresivo de los impuestos, que recaen cada vez más en el IVA y menos en la imposición directa de la renta y el patrimonio) y la saturación del mercado laboral motivada por los citados cambios tecnológicos, mayores que en otros momentos de la historia reciente por la velocidad, el tamaño y la fuerza con la que están transformando los sistemas de producción, distribución y consumo.

Las lecciones de la crisis

No solo fue el *shock* externo de las materias primas. Como consecuencia de políticas económicas más sólidas que en el pasado y de programas sociales y transferencias de mayor magnitud y calidad, el efecto negativo

de la Gran Recesión ha sido en AL mucho menor que en otras ocasiones, a la luz de lo que podía esperarse siguiendo otras experiencias recientes como, por ejemplo, la crisis de la deuda externa. La economía política de la crisis destaca que tanto AL como Europa fueron receptores de desequilibrios económicos, dificultades e irregularidades que llegaron de fuera y que tuvieron su epicentro en el sistema financiero de EEUU. La respuesta política a esas dificultades fue muy diferente en uno y otro lugar del mundo, y sus consecuencias también. En la Unión Europea se multiplicó el paro, se redujo el Estado de Bienestar y una buena parte de su sistema financiero hubo de ser ayudado con ingentes cantidades de dinero público, y, coyunturalmente, nacionalizado. Un efecto relacionado con ello ha sido el desencanto ciudadano ante las persistentes políticas de austeridad, de talla única para todos los países de la zona, fuese cual fuese la coyuntura que sufrían, que se ha concretado en una crisis de representación política con el debilitamiento del bipartidismo imperfecto nacido de la segunda postguerra mundial y la emergencia de fuerzas populistas en los extremos del ámbito ideológico. En Grecia, el país más afectado por la Gran Recesión y las políticas de austeridad, gobierna un partido a la izquierda de la socialdemocracia, lo que no tiene precedentes en las últimas décadas. En 2016, por primera vez en su historia, la Unión Europea ha contemplado, estólida, como un país central del club, Reino Unido, ha decidido abandonarlo por la voluntad mayoritaria de sus ciudadanos.

Durante la crisis, en AL creció el empleo y la protección social, no hubo ni una sola entidad financiera con problemas de solvencia y los problemas económicos no han erosionado hasta ahora el apoyo popular a la democracia.

En este tiempo, en AL creció el empleo y la protección social, no hubo ni una sola entidad financiera con problemas de solvencia y los problemas económicos no han erosionado hasta ahora el apoyo popular a la democracia (sea éste el que sea), al revés de crisis precedentes, ni se ha promovido la emergencia de regímenes autoritarios o dictatoriales, ni nuevos parridos con ánimo de quedarse en el sistema. En algunos países (Brasil, Chile, México,...) han estallado movimientos de indignación que reivindican soluciones a problemas que ya son más propios de las clases medias (calidad de la educación, sanidad, transporte público,...) que de sociedades de clases bajas muy mayoritarias (que demandan, simplemente, la existencia de esos servicios). El que fue secretario ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea, escribe que la mayoría de los países de la región convergió en ofrecer menús de respuesta a la crisis, compuestos por políticas económicas semiheterodoxas y seminestatalistas, y políticas sociales entre tecnocráticas

y semidistributivas, que transformaron la cartografía social (*La crisis económica en América Latina. Alcances e impacto*. Fundación Carolina, 2011). La desafección ciudadana con la democracia como sistema político cedió en la mayoría de los países que implementaron estos menús de respuesta a la crisis, aunque no en todos, y el concepto de década perdida ha emigrado de región, hacia el continente europeo.

En su estudio titulado *Ciudadanía política* (2014), que analiza una vez más la evolución de la democracia en la región, el PNUD subraya el importante progreso en la zona en materia de ciudadanía social durante la primera década del siglo XXI, en contraposición con los años perdidos del pasado anterior. Esta ciudadanía social se mide por el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales: derecho a ganarse la vida, a la protección, al nivel más alto posible de salud física y mental, a un medio ambiente sano, a la educación y a gozar de los beneficios del progreso científico.

Este avance de la ciudadanía social es más destacable en el contexto del escenario mundial. AL mejoró sus niveles de gasto social y de una cierta equidad distributiva en una coyuntura planetaria de involución, en la que la mayoría de los países del mundo ha experimentado el fenómeno contrario: incremento espectacular de los niveles de desigualdad en el seno

de las sociedades, caídas del gasto social per cápita, empobrecimiento, precarización, etcétera. Estas mejoras se identifican con el crecimiento del ingreso per cápita, pero sobre todo con el importante aumento del gasto social. Éste se incrementó durante este periodo a un promedio dos veces superior al del Producto Interior Bruto (PIB) y lo hizo compatibilizándolo con los equilibrios macroeconómicos. Esta fue la gran lección de AL durante la Gran Recesión.

¿Es un fenómeno irreversible? Es difícil afirmarlo a la luz de la evolución de algunas de las grandes economías de la región (fundamentalmente Brasil, el único país latinoamericano capaz de subirse al club de las grandes naciones emergentes, los BRICS: Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) en los últimos tiempos. Además, la composición de los ingresos públicos que permitieron el alza del gasto social no está consolidada. La muy alta presencia de la política fiscal estuvo directamente relacionada con el aumento de los precios de los recursos naturales que la región exporta. Se calcula que aproximadamente la mitad del aumento de los niveles recaudatorios está vinculado a esos precios y no a los impuestos de personas y empresas, por lo que la situación es frágil y puede revertirse. Como siempre, el final de un análisis como éste apela a la importancia de reformas fiscales que den capacidad recaudatoria a los Estados y potencie los cambios sociales.

3

*La dimensión sociopolítica:
los desafíos generales para la
consolidación de los procesos
democráticos de la región*



'El desacuerdo de régimen' en América Latina y algunas de sus implicaciones



Gerardo Caetano*
Universidad de la República

La expectativa de cambios y las realidades críticas que muestran varias sociedades latinoamericanas vuelven absolutamente legítima la impaciencia de personas cuyo objetivo central podría muy bien sintetizarse en alcanzar, en algunos casos por primera vez, el derecho a tener derechos, en suma, a convertirse efectivamente en ciudadanos.

El derecho a tener derechos: hacia una resignificación de la ciudadanía

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía y de democracia ocupan un lugar central en la agenda política y académica internacional. En América Latina, el replanteo de estas problemáticas se anudó en sus comienzos con los efectos aún persistentes de los procesos de transición a la democracia luego de las dictaduras de la Seguridad Nacional, así como a los procesos de *reacción antipolítica* posteriores al fracaso de varios gobiernos que aplicaron de manera ortodoxa las recetas y postulados del llamado *neoliberalismo*, en boga en el continente durante buena parte de los 90. Pero no cabe duda de que, en la actualidad, el proceso que impulsa más decisivamente este debate tiene que ver

* Es profesor titular grado 5 en la Universidad de la República, Uruguay. Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Coordinador del Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional. (CEFIR) Presidente del Consejo Superior de FLACSO.

con la crisis más o menos radical de los gobiernos de izquierda o de signo más o menos progresista que ascendieron en las últimas décadas. Esto ha llevado a algunos analistas a hablar de un cambio de ciclo político en América Latina, en el marco de una nueva realidad económica regional e internacional que estimularía una restauración —concretada o anunciada— de gobiernos de signo liberal.

Más allá del debate que podría suscitar el diagnóstico esbozado en el párrafo anterior, en cualquier hipótesis sigue resultando en verdad muy pesada la carga de exigencias, de derechos conculcados cuya satisfacción no puede postergarse más en América Latina, el continente que se ha convertido en el más desigual del planeta, condición que no ha perdido en la última década, más allá de la evolución virtuosa de algunos indicadores como señala el último *Informe de Desarrollo Humano* presentado recientemente. Pese a las mejoras en la distribución del ingreso y en el abatimiento de la pobreza, la vulnerabilidad de amplias capas de la población latinoamericana sigue siendo muy elevada y no resiste la mera continuidad de las políticas sociales de los últimos tiempos. Para decirlo en términos efectivos, “más de lo mismo no basta”.

La expectativa de cambios y las realidades críticas que muestran varias sociedades latinoamericanas vuelven absolutamente legítima la impaciencia de personas cuyo objetivo central podría muy bien sintetizarse en alcanzar, en algunos casos por primera vez, el *derecho a tener derechos*, en suma, a convertirse efectivamente en ciudadanos. A nuestro

juicio, en este punto radica uno de los ejes fundamentales de la encrucijada institucional en sentido radical que atraviesa el continente en lo que refiere al cruce entre democracia, desarrollo y superación de la pobreza en la actualidad.

A nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un nosotros particularizado desde la experiencia cotidiana. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. En un sentido amplio, la política determina quién obtiene qué tipo de cosas, refiere en suma de manera radical al tema del poder en toda sociedad, el que entre otras cosas se define en ese conjunto de creencias y sentidos comunes que en todo colectivo definen la percepción de *lo-que-se-puede-hacer* y de *lo-que-no-se-puede-hacer*. El *pensamiento único* del *neoconservadurismo contemporáneo* ha planteado la inamovilidad de esa frontera. Precisamente, lo que ha caracterizado en forma genérica las propuestas *progresistas* en su perspectiva virtuosa ha sido la confrontación de esa concepción, lo que supone la reivindicación irrenunciable del *derecho a tener derechos* para todos, en forma concreta, universal y sustentable.

En las investigaciones contemporáneas se propone a menudo una reflexión teórica

sobre la reinención de la política como nexos redefinidores de la ciudadanía, de las relaciones entre cultura y democracia y de las nuevas formas institucionales de la representación y participación políticas. La pretensión de estas indagatorias teóricas se orienta a atender no tanto a los rasgos o actitudes que caracterizan al ciudadano particularmente considerado, sino al potencial de revitalización de la política que permita el fortalecimiento de una sociedad civil con espacios para comprensiones diferentes y aún conflictivas sobre la individualidad, la comunidad, las identidades políticas y culturales, el ejercicio pleno de los derechos, la legitimidad de las demandas de desarrollo social, económico y cultural. Para ello resulta indispensable explorar conceptos densos de ciudadanía en sus aspectos de pertenencia y constitución de identidades, abordando por ejemplo cuestiones como la relación entre ciudadanía y cultura, identidad y diferencia. Los conceptos abstractos de *ciudadanía, identidad, diferencia, cultura política y representación* son hoy cada vez más familiares en los análisis políticos, como resultado de transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global, que desafían tanto las nociones de universalidad y agencia como las tradiciones del liberalismo, del nacionalismo y del pluralismo.

En ese marco, la construcción de nuevos pactos de ciudadanía, capaces de refundar las lógicas democráticas y los canales de participación política de cara a las exigencias de una nueva cultura de los derechos humanos, afincada en un enfoque integrador del combate a la pobreza y a la desigualdad,

constituye uno de los mayores desafíos actuales para repensar el rumbo de las democracias en el continente. En efecto, en ese contexto de exigencias convergen las consecuencias de múltiples transformaciones, desde la progresiva reformulación de las pautas tradicionales de representación, legitimidad y participación, hasta los cambios vigorosos en la relación entre actores o las nuevas valoraciones de lo político y aun de lo público en nuestras sociedades.

En las investigaciones contemporáneas se propone a menudo una reflexión teórica sobre la reinención de la política como nexos redefinidores de la ciudadanía, de las relaciones entre cultura y democracia y de las nuevas formas institucionales de la representación y participación políticas.

Todo este haz de transformaciones representa también un desafío para las ciencias sociales y para el debate propiamente ideológico, pues obliga a repensar con radicalidad muchos de los modelos y categorías más utilizados en referencia a los temas de la democracia, la ciudadanía, el desarrollo y los derechos. Por tanto la renovación de la mirada puede ser útil

para una comprensión más cabal de muchos de los procesos mencionados. Esta última percepción se refuerza al constatar que los cambios en curso cuestionan varios aspectos de la interpretación convencional acerca de las relaciones entre ciudadanía, sociedad civil, democracia y vigencia de los derechos humanos en nuestros países, considerados incluso en el largo plazo.

Son muchas las preguntas que surgen desde la consideración de estos asuntos, en especial desde un continente diverso y complejo como América Latina. ¿De qué manera se redefine el vínculo entre ciudadanía y representación política en los nuevos contextos? ¿Bajo qué formas, instituciones y procedimientos se establecen los nuevos pactos de ciudadanía en un mundo *mass*-mediatizado con fuertes poderes fácticos extra-institucionales? ¿Cómo se vinculan el concepto de homogeneidad cultural propio del modelo clásico y universalista de ciudadanía con los desafíos emergentes del multiculturalismo y de los Estados *plurinacionales*? ¿Cómo se reformula la ciudadanía y qué significa representar o participar en los tiempos de la posmodernidad? ¿Qué cambios o reformas deben sufrir las instituciones clásicas de la democracia para afrontar estas nuevas exigencias? ¿Cómo se reconceptualiza la perspectiva de los derechos humanos para incluir en ella, de manera central, una consideración más integral de la pobreza como el fenómeno que en el continente coadyuva en forma más decisiva con la mayor parte de las situaciones de violación flagrante de los mismos? ¿Cómo se reformula la noción de Estado, de los modelos de desarrollo

y de las políticas públicas para encarar estas demandas impostergables? ¿Cómo se alcanza una gestión apropiada para las ideas y propuestas innovadoras en la materia? ¿Cómo se combate de plano el fenómeno devastador de la corrupción?

Retos para recrear un acuerdo de régimen democrático en América Latina

A pesar de la alarma que producen los acontecimientos recientes vividos en varios países del continente (Venezuela, Brasil, México, Honduras, entre otros) y a los perfiles autoritarios y confrontativos que exhiben los contextos políticos de otros países latinoamericanos, no parece que se esté en el continente en los umbrales de una nueva era de dictaduras civil-militares al estilo de las de los años 70. Sí en cambio las preocupaciones se centran en la deriva autoritaria de varios gobiernos, en los embates polarizadores de oposiciones irreductibles, en el avance profundamente deslegitimador de fenómenos de corrupción extendida, en situaciones de confrontación profunda e inestable y en la emergencia de formatos de lo que más de un autor ha llamado *democracias de baja intensidad* o *democracias inciertas*. Desde luego, a una *democracia de baja intensidad* suele corresponder una *ciudadanía de baja intensidad*. Para que la ciudadanía activa opere como sustento de la democracia, no solo es necesario que prevalezcan y se reproduzcan los valores democráticos (la libertad, la justicia, la tolerancia, el control del poder, etcétera) dentro de

la comunidad, sino también que existan instituciones y reglas que permitan canalizar las demandas y propuestas de todos los ciudadanos, más allá de las diferencias sociales, étnicas, culturales o de otro tipo. Como se señalaba en el *informe sobre el estado de la democracia en América Latina*, presentado por el PNUD en 2004:

“... aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, suele ser aplicado con sesgos discriminatorios contra varias minorías y también mayorías, tales como las mujeres, ciertas etnias y los pobres. Este sistema legal truncado genera lo que se ha llamado una ciudadanía de baja intensidad”.

Por definición, toda construcción democrática resulta inacabada e inacabable, vive en el cambio y a través del cambio. *Democratizar la democracia* constituye una tarea compleja, que con seguridad demandará en el corto plazo reformas políticas, institucionales, electorales y sociales, pero que también deberá enfatizar en las dimensiones del poder tal como este se ejerce a diferentes niveles de la sociedad, en la satisfacción de demandas urgentes y concretas que refieren a los dramas de la pobreza y de la indigencia, en una educación más moderna e integral, así como en la reafirmación y renovación de aspectos sustantivos de una nueva cultura política de los derechos humanos. En otras palabras, a contramano de algunas propuestas simplistas, las demandas no se agotan en la apelación —a menudo retórica y sin correspondencia efectiva en la realidad— a mayores cauces de participación social, como vía de configuración de una *democracia*

participativa que tendería paulatinamente a sustituir a la *democracia representativa* clásica, en una lógica de alternativa rígida sin posibilidades de síntesis superadoras. Por cierto que también se necesitan cambios estructurales más profundos y concretos, dentro de los cuales resulta necesario incluir propuestas (específicas y no meramente enunciativas) sobre cómo implementar una democracia inclusiva que a la vez pueda ser más efectivamente participativa y mejorar de modo simultáneo la calidad de las políticas públicas y de la representación que les otorga legitimidad. Pero las exigencias resultan mucho mayores: se busca que la trayectoria de las democracias latinoamericanas apunte a la prioridad de rearticular su solidez institucional con la satisfacción de los derechos humanos y la superación de la pobreza como pilares de nuevos modelos de desarrollo de crecimiento sustentable con equidad. El aprovechamiento acrítico del *boom* de las *commodities* desde políticas extractivistas o cualquier forma de ejercicio autoritario del poder (aun desde lógicas paternalistas y asistencialistas) no apunta en esa dirección.

Como es sabido, los debates académicos e ideológicos acerca de las definiciones y contenidos de la democracia, además de eternos, viven en estos tiempos una coyuntura especialmente agitada. Hoy enfrentamos un nuevo problema que ha dado en calificarse como el de la *confusión democrática*: bajo el rótulo prestigioso y hoy incontrastable de la democracia se *hacen pasar* contenidos y prácticas muy poco democráticos, lo que redobla la exigencia de una mirada rigurosa y atenta, lejana por igual de la

autocomplacencia conformista como del atajo catastrofista. En América Latina, como lo prueban de manera fehaciente muchos procesos contemporáneos, la *confusión democrática* ha derivado en un efectivo *desacuerdo de régimen* sobre la democracia, con todas sus graves implicaciones. El pleno reconocimiento de esta realidad debe ser el punto de partida para nuestras reflexiones.

Para que la ciudadanía activa opere como sustento de la democracia es necesario que prevalezcan y se reproduzcan los valores democráticos dentro de la comunidad y que existan instituciones y reglas que permitan canalizar las demandas y propuestas de todos los ciudadanos.

Teniendo en cuenta las dificultades y la indeseabilidad de cualquier posición absolutista en sociedades democráticas, a la hora de respetar la heterogeneidad interna que marcan las complejas y plurales sociedades de la América Latina contemporánea, no podemos aspirar a respuestas concluyentes ni mucho menos a recetas aplicables a tan distintos contextos. Lo que sí podemos promover es la renovación de espacios de discusión

político-intelectual de proyección efectivamente regional, en los que, entre otras cuestiones, sea posible debatir de manera consistente y sin *dobleces* sobre ciertos *filtros conceptuales* ineludibles para la calificación de una democracia genuina, para precisar qué pertenece o no al ámbito de la política democrática, qué significa o no ser un ciudadano, cómo incorporar las dimensiones de género, comunitarias y étnicas en las fraguas de sistemas políticos que legítimamente pueden reivindicar su condición inclusiva, analizar (en el respeto a la diversidad pero también desde el reconocimiento de la necesaria convergencia de principios irrenunciables) a qué democracia aspiramos, cómo es que han devenido las que son a través de los avatares de nuestras historias y cómo pueden llegar a ser. Contribuir con coraje y rigor en ese debate resulta hoy un imperativo insoslayable, tanto para los gobernantes como para los intelectuales.

Es cierto que una cosa es cómo funciona de hecho una democracia particular y bien otra cómo deseamos que se estructuren y satisfagan demandas concretas en la vida cotidiana. Las democracias varían con el tiempo, con las circunstancias históricas y hemos de convenir que la defensa de cualquier concepción, tanto de democracia como de ciudadanía o de derechos humanos, mueve no solo justificaciones económicas, políticas e incluso psicológicas, sino también sociales y culturales. Significa en su dimensión más profunda la rediscusión de la legitimidad del poder y de su ejercicio concreto en el día a día. A su vez, una definición de ciudadanía no escapa a lo implícito —y

explícito— del proceso histórico de su adquisición específica. Sin embargo, después de todo lo ocurrido en la región y en el mundo en los últimos 30 años, los usos conceptuales de la voz *democracia* y sus implicaciones específicas en el campo de la perspectiva de los derechos humanos requieren límites y alcances más precisos y también más profundos que en décadas anteriores.

Nuevos conceptos para calificar las democracias

Esta exigencia renovada en el plano de las definiciones incorpora ciertas dimensiones clásicas del debate pero no cabe duda de que hoy resulta imprescindible la asunción de retos nuevos, de exigencias de renovación insoslayables, de cara a las consecuencias políticas de muchos de los cambios de las sociedades contemporáneas. En ese sentido, los índices definidores y operativos de una democracia enfrentan actualmente desafíos importantes y en ciertos aspectos inéditos. Los indicadores tradicionales de autores clásicos como Robert Dahl (derecho al voto, derecho a ser elegido, derecho a la competencia política, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, existencia de fuentes alternativas de información, solidez de las instituciones, sustentabilidad de las políticas públicas, etcétera), por ejemplo, en su aplicabilidad concreta a las condiciones de muchos países del planeta, enfrentan exigencias y dificultades renovadas. Lo mismo podría señalarse respecto a muchos otros autores e índices internacionales.

Contribuir con coraje y rigor al debate sobre la democracia resulta hoy un imperativo insoslayable, tanto para los gobernantes como para los intelectuales.

Si resulta por demás claro que en un continente como América Latina, las definiciones procedimentales minimalistas (elecciones libres, sufragio universal, participación plena, libertades civiles) son insuficientes, la aplicabilidad y conceptualización de definiciones de democracia desde opciones ampliadas o maximalistas (que incorporan otros indicadores como las exigencias de que los gobernantes electos tengan poder efectivo para gobernar o que existan ciertos niveles básicos de equidad socioeconómica y altos niveles de participación popular) también se ven interpeladas desde diversas perspectivas. Adviértase, por ejemplo, la amplificación de los debates en torno a la idea de la justicia, desde tradiciones como la del pensamiento de John Rawls hasta desarrollos más contemporáneos como los que aparecen en los últimos trabajos de Amartya Sen. De ese modo, podrá registrarse la envergadura de una rediscusión a fondo de la teoría democrática y de sus exigencias actuales, tanto en el campo de los derechos humanos, en el de la superación de la pobreza, como en el de las instituciones, derechos y transparencia en el manejo de los dineros públicos.

En lo que refiere a un marco de análisis más específicamente político, ténganse en cuenta, por ejemplo, las dudas que podrían emerger de un cuadro de análisis que aplicara una regla de evaluación rigurosa e independiente sobre la situación de todos y cada uno de los actuales gobiernos de América Latina en general, en relación a factores como los que integran la reseña que sigue: expansión de la corrupción, poder creciente del narcotráfico, manipulación de leyes electorales, usos clientelísticos, presiones y acciones directas promovidas desde los entornos gobernantes, convocatorias electorales de dudosa constitucionalidad y de uso plebiscitario a favor de los proyectos oficialistas, impulso de proyectos de reforma constitucional signados por la coyuntura, restricciones a medios de comunicación opositores o manipulación directa o indirecta de medios afines, escrutinios cuestionables en las instancias electorales, peso de poderes fácticos y extraterritoriales, circuitos ilegales o ilegítimos de financiamiento de las acciones partidarias, restricciones a los sistemas públicos y privados de contralor, presiones sobre los poderes judiciales, la consideración efectiva de los procedimientos legales e institucionales, entre otros que podrían agregarse.

Si a estos factores de perfil más *procedimental* le sumáramos otros con proyección más sociopolítica (distorsiones profundas en el ejercicio de los derechos humanos a partir de niveles especialmente graves de pobreza, indigencia y desigualdad; impacto de la violencia a distintos niveles como terrorismo de Estado,

inseguridad ciudadana, narcotráfico, organizaciones delictivas de nivel macro; prácticas generalizadas de corrupción; desigualdades flagrantes en términos de poder; inseguridad jurídica; insatisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de amplios sectores de la sociedad; etcétera), con seguridad se podrá convenir en un panorama no homogéneo pero sí con preocupaciones severas y perfiles críticos respecto a la situación general y particular de las democracias del continente.

Establecer cuál es la democracia ideal es una tarea más o menos fácil, lo realmente difícil es saber cuáles son las condiciones y realidades de la democracia posible en cada uno de nuestros países.

En cualquier hipótesis, pocos podrán rechazar con fundamento que el impacto de la crisis global actual viene a profundizar los fundamentos de un imperativo histórico en la región: una vez más, la necesidad de *democratizar la democracia*. Y ese desafío ya histórico para América Latina hoy adquiere, como vimos, una radicalidad manifiesta: difícilmente podamos responder a los retos persistentes del desarrollo, de la sustentabilidad ambiental amenazada, de la prioritaria superación de la injusticia que campea en nuestras

sociedades y de las exigencias de una inserción internacional dinámica a la altura de las exigencias de un contexto global especialmente complejo si no logramos recrear como continente latinoamericano un *acuerdo de régimen* sólido en torno a la democracia como sistema de vida de “nuestra América”, como diría José Martí.

Algunos, como Sartori, sostienen que la teoría sobre la democracia posee un cuerpo central y que las llamadas *teorías alternativas* de la democracia no son tales: o son falsas o son teorías parciales. Otros sostienen que en base a los cánones actuales, la democracia no es posible. Definir la democracia es importante para establecer qué esperamos de ella. Esto implica reflexionar no solo sobre la democracia, el liberalismo, el capitalismo, el socialismo, la libertad y la igualdad desde sus orígenes, los derechos en todas sus acepciones,

hasta llegar a nuestro actual uso, comprensión y aplicación de estos conceptos y valores. Hace falta también analizar con radicalidad las nuevas relaciones entre política y economía, las fronteras de inclusión y exclusión, los vínculos entre Estado, sociedad civil e individuo. También resulta plausible reflexionar sobre nuestra historia, la actualidad de la democracia y los modos en los que el *poder* gobierna en ella. No podemos perder de vista los niveles distintos cuando reflexionamos sobre una democracia deseada y aquella en la que vivimos. Establecer cuál es la democracia ideal es una tarea más o menos fácil, lo realmente difícil es saber cuáles son las condiciones y realidades de la democracia posible en cada uno de nuestros países. Pero de cualquier modo, esta última tarea deberá acreditar, en todos los casos y sin dudas, la pertinencia de la invocación de ese sustantivo tan prestigioso y exigente.



Los desafíos de las democracias latinoamericanas



Carlos Malamud*

UNED; Real Instituto Elcano

América Latina atraviesa uno de los momentos más fecundos de su historia democrática y éste es un logro a rescatar, especialmente si se compara con el periodo precedente.

Tras las dictaduras militares, prácticamente omnipresentes en las décadas de 1960 y 1970, las elecciones han sido centrales para instalar a los presidentes en el poder en casi todos los países, con Cuba como excepción significativa. El cambio de siglo introdujo nuevas formas de hacer política, con mayor preocupación por las reivindicaciones de los grupos más postergados y la inclusión social. Esta dilatada etapa democrática, una de las más prolongadas de toda la historia política latinoamericana, permite evaluar el desempeño de los sistemas políticos de la región a la vez que identificar los principales desafíos de cara a su consolidación futura.

El ciclo económico de los primeros 15 años del siglo XXI, caracterizado por el alto precio de las materias primas, permitió avanzar decididamente en la lucha contra la pobreza y la extrema

* Catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e Investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano.

pobreza. Y si bien los logros en la reducción de la desigualdad, uno de los problemas regionales más acuciantes, fueron más limitados, las políticas públicas de los diferentes gobiernos permitieron incorporar millones de ciudadanos a las clases medias. El proceso, aún inacabado, no ha sido sencillo. El ascenso social de nutridos contingentes demográficos ha provocado nuevas demandas (económicas, sociales y políticas). No solo se exige mayor participación política y una actitud más activa de gobernantes y políticos contra la corrupción, sino también acceso a distintos servicios públicos, comenzando por educación, sanidad y transportes.

La consolidación democrática ha conocido diversos problemas, comenzando por la crisis de los sistemas de partidos, el desprestigio de las instituciones (parlamento, judicatura) y la sensación de un aumento rampante de la corrupción. Sabiendo que la diversidad marca grandes diferencias entre los países y las generalizaciones esconden realidades diferentes habría que insistir en los importantes déficits institucionales imprescindibles de saldar si se quiere evitar el naufragio de las actuales democracias.

El presidencialismo en América Latina

Tras el periodo dictatorial en todos los países latinoamericanos se mantuvo el presidencialismo existente. No solo eso, en múltiples casos se reforzó gracias a una serie de reformas constitucionales que hicieron más fácil que en el pasado

la reelección presidencial, que en algún caso puede ser incluso indefinida. A efectos de la reelección la flexibilidad, o subordinación, de la justicia facilitó en ciertas ocasiones que el primer mandato computara por haberse realizado según la constitución abolida.

La fuerza del sistema presidencialista y los grandes intereses gestados en torno suyo dificultaron su reforma, una reforma dirigida inicialmente a su reemplazo por regímenes parlamentarios o semiparlamentarios. Los principales esfuerzos en esta dirección se produjeron a comienzo de las transiciones democráticas, con propuestas de Guillermo O'Donnell, Alfred Stepan, Juan Linz o Carlos Nino entre otros. Tan fuerte es el presidencialismo regional que resistió el intento brasileño de fundar una monarquía, pretensión rechazada en referéndum en 1993.

El fracaso para implantar el parlamentarismo se debió no solo a la enorme fuerza del presidencialismo, sino también a que se plantearon erróneamente las premisas que debían estructurar la reforma. El principal argumento, asociado a la rigidez presidencial, fue acabar con los golpes de Estado, al creerse que estos se producían en épocas de inestabilidad política, o por la dificultad para acabar con malos gobiernos, y la imposibilidad de adelantar elecciones o disolver los parlamentos. Sin embargo, como demuestra la experiencia latinoamericana reciente, no ha habido muchos casos de este tipo que hubieran requerido instituciones de otra índole. Pese a sus limitaciones, las democracias

latinoamericanas han funcionado en todas estas décadas de una forma relativamente eficiente, aunque eso sí, no exentas de problemas, como se verá más adelante.

Muchas constituciones latinoamericanas, surgidas al amparo de la ola reformista de la primera década del siglo XXI, ampliaron el número de los poderes del Estado, rebasando los tres clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), herederos de las enseñanzas de Montesquieu. Esto ocurrió con la Constitución venezolana de 1999 que introdujo el poder ciudadano y el poder electoral. Sin embargo, en vez de aumentar los controles sobre el Ejecutivo, o mejorar el sistema de pesos y contrapesos institucionales, los *checks and balances* anglosajones, el poder presidencial salió reforzado al socaire de liderazgos fuertes, generalmente considerados irremplazables, y por la cooptación de los restantes poderes del Estado.

La remoción de los gobiernos

Tras el fin de las dictaduras el protagonismo político de los militares se redujo a su mínima expresión, bien porque se dictaron las leyes adecuadas (restricciones a su participación en actividades interiores), bien por la vía de la reducción presupuestaria. Esto implicó la práctica desaparición de los golpes de Estado liderados por la corporación castrense, sin olvidar que en el pasado casi siempre habían contado con apoyo civil. Entre los escasos casos recientes de golpes de Estado que se

pueden mencionar, pese a las grandes dificultades para calificarlos como tales, están los de Venezuela (2002), Honduras (2009) o inclusive el más polémico de Ecuador (2010). Esto no ha evitado que en todos estos años no hayamos asistido a fines abruptos o anticipados de los mandatos presidenciales, si bien con procedimientos diferentes a los de las tradicionales asonadas militares.

Muchas constituciones latinoamericanas, surgidas al amparo de la ola reformista de la primera década del siglo XXI, ampliaron el número de los poderes del Estado, rebasando los tres clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial), herederos de las enseñanzas de Montesquieu.

Entre 1985 y 2016, al menos 23 presidentes latinoamericanos fueron removidos de su cargo o forzados a renunciar, incluyendo a los vicepresidentes o a los sucesores designados para completar el mandato. Se trata de Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram (Ecuador, 1997), Raúl

Cubas (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Valentín Paniagua (Perú, 2001), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Alberto Rodríguez Saá (Argentina, 2001), Ramón Puerta (Argentina, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003), Eduardo Duhalde (Argentina, 2003), Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005), Carlos Mesa (Bolivia, 2005), Eduardo Rodríguez Veltzé (Bolivia, 2006), Manuel Zelaya (Honduras, 2009) y Fernando Lugo (Paraguay, 2012). También se podrían señalar los casos recientes de Otto Pérez Molina (Guatemala, 2015) y Dilma Rousseff (Brasil, 2016).

En algunas circunstancias, particularmente visibles en Ecuador y Bolivia, los presidentes fueron removidos por movilizaciones populares, conocidas como “golpes de calle”. En otros funcionaron los mecanismos constitucionales, como el juicio político o *impeachment* contra Fernando Collor en Brasil, Fernando Lugo en Paraguay o el más reciente contra Dilma Rousseff. Al margen de estos acontecimientos no se puede completar esta relación sin mencionar la disolución en 1992 del Congreso peruano ordenada por Alberto Fujimori con apoyo de las Fuerzas Armadas, considerada un “autogolpe” contra las instituciones fundamentales del sistema democrático.

Un mecanismo introducido en algunas de las nuevas constituciones es el referéndum revocatorio. La revocación del mandato fue presentada como una garantía otorgada a la ciudadanía frente a la introducción de la reelección, si bien los objetivos iniciales no se cumplieron

de modo satisfactorio. Este mecanismo está incluido en las constituciones venezolana (1999), ecuatoriana (2008) y boliviana (2009) y fue activado, sin éxito, en Venezuela en 2004. Actualmente la oposición venezolana busca activar un nuevo revocatorio, en esta ocasión contra Nicolás Maduro, pero está encontrando fuertes resistencias del Gobierno y del Consejo Nacional Electoral, totalmente subordinado al primero. De ahí que el presidente Maduro señalara que el referéndum revocatorio no es una obligación para su Gobierno, sino una opción que maneja. Es decir, no se trataría de un derecho ciudadano, sino de una prerrogativa discrecional del Ejecutivo.

Reformas constitucionales y reelección

La reforma de la Constitución venezolana tras el triunfo de Hugo Chávez abrió las puertas a una serie de procesos semejantes en otros países latinoamericanos, respondiendo la mayor parte al mismo patrón. Todas tenían como principal objetivo instaurar la reelección, aunque debía recubrirse con otras formalidades. Para comenzar, se insistió en la idea de una Asamblea Constituyente originaria, el fundamento de la nueva legitimidad, muchas veces “revolucionaria”, y que a la vez permitiría soslayar las limitaciones impuestas por el “viejo orden” para reformar la Constitución. En segundo lugar, estas constituciones fueron ordenamientos sumamente casuísticos, que con la

intención de introducir nuevos derechos y garantías ciudadanos se convertían en textos con un articulado extenso y meticuloso. En algunos casos, como los de Venezuela y Ecuador, la convocatoria de las asambleas constituyentes fue precedida de consultas populares o referendos para dotar de mayor legitimidad a las iniciativas reformistas gubernamentales.

La introducción de la reelección en beneficio del gobernante no es una práctica exclusiva del populismo o de la izquierda.

La reelección no siempre se formalizó mediante nuevas constituciones impulsadas por asambleas constituyentes, sino acudiendo a los mecanismos ya existentes y previstos para estos fines, básicamente el Parlamento. En otros casos, como en Costa Rica y Nicaragua, los permitió la justicia, argumentando que negar la reelección iba contra los derechos fundamentales de los ex presidentes. Se suele asociar la reelección con los populismos de corte bolivariano. Esto no es así, como indican los precedentes de Alberto Fujimori (Perú, 1993), Carlos Menem (Argentina, 1994) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1997). Tanto en estos casos como en todos los posteriores las reformas constitucionales que permitieron o ampliaron la reelección presidencial se hicieron con el objetivo manifiesto de beneficiar a quien estaba en el poder. Sólo en una ocasión

el presidente que introdujo la figura de la reelección no pudo beneficiarse de la reforma: en 2004 con el dominicano Hipólito Mejía.

Una parte de las críticas contra la ampliación de la reelección no se centran en la mayor bondad o maldad de la institución en referencia al sistema político, sino en el hecho fundamental de que en todos los casos se trató de modificaciones de las reglas de juego en beneficio de la persona que ostentaba el poder. De ese modo, los presidentes implicados se convertían en jueces y partes de un juego sesgado a su favor. Incluso se habló de “inclinación de la cancha” en pro de los gobernantes.

Sin embargo, reformar la constitución para introducir la reelección no es un fenómeno reciente. La reforma argentina de 1949, impulsada por Perón y que permitió su reelección en 1952, fue un precedente trascendente dada la influencia del primer peronismo en el pensamiento y la acción de Hugo Chávez y otros mandatarios bolivarianos. En Honduras, el intento del presidente Manuel Zelaya de modificar la Constitución para introducir la reelección, siguiendo el guión bolivariano, provocó su destitución por las Fuerzas Armadas en 2009.

La introducción de la reelección en beneficio del gobernante no es una práctica exclusiva del populismo o de la izquierda. En 2004, Álvaro Uribe modificó la Constitución colombiana para poder reelegirse durante dos mandatos consecutivos. Esta práctica fue revertida por el Congreso en 2015 a instancias

de Juan Manuel Santos. La otra cara del fenómeno tuvo lugar en Brasil. En 2009 se impulsó una reforma constitucional en el Parlamento para permitir un tercer mandato consecutivo. Sin embargo, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva tuvo la altura de miras de rechazar la presión ejercida desde la coalición gobernante, incluyendo su propio partido. Su argumento fue que la alternancia era uno de los pilares de la democracia y Brasil no necesitaba esos mecanismos. Estamos frente a los dos únicos actos impulsados por presidentes en ejercicio en todos estos años que lograron frenar o revertir la reelección en América Latina.

La mejora de las democracias latinoamericanas, pese a sus indudables avances, requiere reforzar los sistemas de control institucional, los pesos y contrapesos, a la vez que garantizar los derechos de las minorías, sin perder de vista que las mayorías son las encargadas de gobernar a través de sus representantes.

Como apunta Daniel Zovatto, en 15 de los 18 países de la región está vigente algún tipo de reelección, aunque con

modalidades diversas. Venezuela (desde 2009) y Nicaragua (con su reforma de 2014) permiten la reelección indefinida. En Argentina, Bolivia, Brasil y Ecuador existe la reelección consecutiva, con opción de volver nuevamente a presentarse después de un mandato. En siete países se permite la reelección alterna, aunque para ello debe transcurrir al menos uno o dos mandatos (Chile, Costa Rica, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Perú y Uruguay). Finalmente, solo en Colombia, Guatemala, Honduras, México, y Paraguay la reelección está totalmente prohibida.

Las facilidades otorgadas para la reelección han permitido que un número elevado de ex presidentes sigan en la política y aspiren a segundos o terceros mandatos, algo que atenta no solo contra la alternancia sino también contra la renovación de las élites políticas. Son numerosos los casos de presidentes que rigieron los destinos de sus países durante tres periodos o permanecen al mando en su tercero. De forma consecutiva tenemos los casos de Hugo Chávez (elegido en cuatro ocasiones: 1999, 2001, 2007 y 2013), Evo Morales (2005, 2009 y 2014) y Rafael Correa (2006, 2009, 2013). De forma alterna gobernaron Leonel Fernández (entre 1996/2000 y dos mandatos consecutivos tras las elecciones de 2004 y 2008) y Daniel Ortega (gobernó entre 1985/1990 y en otros dos mandatos consecutivos tras ser electo en 2006 y 2011).

Una de las consecuencias dañinas de la extensión de la reelección sobre la salud democrática latinoamericana fue la presencia de los llamados “gobiernos

largos” que impidieron la alternancia. Estos “gobiernos largos” estuvieron presididos por la misma persona (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), por un matrimonio (Argentina) o por un partido o coalición (Brasil, Chile y Uruguay). Los efectos más nocivos se han hecho sentir allí donde se introdujo la reelección indefinida. Como señala Mario Serrafiero: “La combinación de la reelección presidencial indefinida con un diseño institucional de presidencialismo fuerte no es la mejor de las opciones, sino el riesgo más cierto contra la vigencia auténtica de los derechos de los ciudadanos, el equilibrio de poderes y la estabilidad de las instituciones”.

El populismo y su concepción del poder

Los gobiernos bolivarianos han mantenido una fuerte presencia en América Latina en los primeros 15 años del siglo XXI y pretendían dotar a su proyecto de una dinámica hegemónica. Este objetivo se asentaba en la concepción de que los procesos de masas que los habían instalado en el poder a través de elecciones eran verdaderas revoluciones, como ocurrió en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, o incluso en Argentina aunque sin insistir en la cuestión nominativa. En tanto se asumían como los verdaderos y únicos representantes de los intereses populares pensaban que habían llegado al poder para quedarse, que no había que compartir los resortes del Estado y del gobierno con las oposiciones oligárquicas y que al expresar el sentimiento de las mayorías no había ningún tipo de cortapisas para

su gestión. Lo positivo de todo esto es que su única fuente de legitimidad son las elecciones democráticas y no procesos revolucionarios violentos.

Pese a esto, se produjo un proceso que llevó a la captura del Estado y sus instituciones por parte del partido gobernante, que, como se está observando en Argentina, puede complicar enormemente el relevo en el gobierno. A la vez, el peso de las mayorías ha llevado a desconocer los derechos de las minorías, que en una lógica democrática pueden ser las mayorías de mañana. Se trata de otro fenómeno que dificulta la alternancia.

Actualmente, cuando estamos claramente frente a una nueva coyuntura política, muchos se preguntan si estamos asistiendo al fin del populismo latinoamericano. A la vista de la historia regional y de lo que ocurre en otras partes del mundo la respuesta es un no rotundo. América Latina conoció distintos tipos y oleadas de populismo en su historia, y es posible que esto se repita a en el futuro.

A mediados del siglo pasado surgieron los populismos “clásicos”, o populismos latinoamericanos por excelencia, con las figuras estelares de Juan Domingo Perón, Getúlio Vargas o incluso Lázaro Cárdenas. En la década de 1990 conocimos los populismos “neoliberales” (Carlos Menem, Alberto Fujimori o Abdalá Bucaram) que en el siglo XXI fueron reemplazados por “bolivarianos” (Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa o el matrimonio Kirchner). Hoy el panorama es otro y todo puede ocurrir en la política latinoamericana. De hecho, si Keiko Fujimori hubiera ganado

las elecciones peruanas, y estuvo a un tris de hacerlo, hubiéramos asistido al retorno del populismo de derecha.

Conclusiones

Desde la caída de las dictaduras militares, dominantes en América Latina en las décadas de 1960 y 1970, mucho ha avanzado la democracia en la región. Es un logro que debe ser convenientemente rescatado y valorado. Sin embargo, es necesario no olvidar las dificultades que afectan el desempeño de las democracias regionales, con el fin de poder desarrollar los instrumentos adecuados para sus sociedades.

La mejora de las democracias latinoamericanas, pese a sus indudables avances, requiere reforzar los sistemas de control institucional, los pesos y contrapesos, a la vez que garantizar los derechos de las minorías, sin perder de vista que las mayorías son las encargadas de gobernar a través de sus representantes. Se trata de limitar, en la medida de lo posible, el poder presidencial, muchas veces teñido de una amplia discrecionalidad, casi absoluta en algunos casos, que ha llevado a ciertos abusos de poder.

A la vista de la experiencia reciente, habría que extender y flexibilizar los mecanismos de juicio político que permitan destituir a los gobernantes en determinadas condiciones, previamente codificadas. Para ello es necesario resaltar

el carácter político del mecanismo, por encima de otras consideraciones jurídicas (penales o procedimentales). De alguna manera habría que pensar en algunas características de la moción de censura, más propia de los regímenes parlamentarios, sin llegar a modificar la naturaleza del presidencialismo vigente. Se trata, en definitiva, de desdramatizar el proceso de destitución del presidente, evitando sus efectos más desestabilizadores.

La otra figura que actualmente permite el recambio presidencial es el referéndum revocatorio, implantado en algunos países. Sin embargo, éste no ha funcionado de forma eficaz y para ello habría que garantizar los mecanismos que lo activen y lo faciliten. Se trataría de limitar la discrecionalidad del Ejecutivo y de las autoridades electorales, en su intento de impedirlo o demorarlo por motivos políticos.

La convergencia de un fuerte presidencialismo con las reformas constitucionales que extendieron la figura de la reelección y la presencia de “gobiernos largos” dificultó la alternancia y su capacidad de regenerar el sistema democrático. Por eso urge establecer mecanismos que faciliten la alternancia y eviten los intentos de los ex presidentes de retornar al gobierno. Desde esta perspectiva es deseable la fórmula de dos periodos consecutivos sin posibilidad de regreso antes que la reelección en periodos alternos y sin límites para la vuelta al poder.



Sociedade civil e a consolidação da democracia na América Latina



Pedro Dallari*

Universidade de São Paulo

Após duas décadas marcadas pela convergência de indicadores virtuosos, a América Latina vive atualmente um momento de incerteza. Reduziram-se as taxas de crescimento. A desigualdade ainda elevada e os altos índices de criminalidade marcam um cenário social de muita dificuldade. E a instabilidade voltou a estar presente no ambiente político. O atual quadro significa a volta ao estado de coisas normal da América Latina, tendo as duas últimas décadas constituído um mero período de exceção, ou, então, vive-se uma crise passageira, que poderá ser superada no futuro próximo?

Ao longo do século XX, a história da América Latina foi marcada por extrema instabilidade. O crescimento econômico, mesmo tendo se verificado, foi pautado por trajetória bastante acidentada, na qual, de maneira geral, os países da região se caracterizaram por um quadro regulatório precário e errático, incapaz de garantir a continuidade de políticas públicas consistentes e de evitar a corrosão da moeda, em decorrência de elevados índices de inflação. No plano social, a regra foi a desigualdade social, a extrema pobreza da maior parte da população e a sistemática violação dos direitos humanos. A cena política não foi melhor: a democracia, sempre muito frágil, sofreu com a recorrência de golpes de estado e ditaduras militares e com a concentração acentuada do poder pelas oligarquias. A partir da década de 1990, esse cenário começou a se alterar. No plano

* Diretor do Instituto de Relações Internacionais e Coordenador do Centro Ibero-americano da Universidade de São Paulo (USP). É atualmente presidente da Rede Ibero-americana de Estudos Internacionais (RIBEI). Acadêmico e advogado, foi juiz e presidente do Tribunal Administrativo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2004-2008) e membro da Comissão de Verificação da Missão de Bons Ofícios do Secretário Geral da Organização dos Estados Americano (OEA) para o conflito entre Colômbia e Equador (2009); desde 2012, é membro do Conselho Diretivo do Centro de Estudos de Justiça das Américas (CEJA), órgão da OEA. No Brasil, entre outras funções públicas, integrou e coordenou a Comissão Nacional da Verdade (2012-2014).

político, a democracia se afirmou na região, consolidando movimento que havia ganhado corpo já na década anterior. Diversos fatores colaboraram para isso, de caráter local ou mais abrangente, destacando-se, nesse segundo plano, o esmaecimento e, por fim, o encerramento da guerra fria, que reduziram a determinação dos governos norte-americanos em sustentar regimes comprometidos, a qualquer custo, com suas posições. Essa distensão geopolítica e, também e principalmente, o avanço científico e o desenvolvimento tecnológico contribuíram, no mundo todo, para a intensificação de processos de integração, sinalizando o advento da globalização. Nesse contexto, a América Latina viveu uma grande onda democratizante, seguindo-se àquela registrada na década de 1970 na Europa do Mediterrâneo —em especial, o colapso do franquismo e do salazarismo, na Espanha e em Portugal, impactou fortemente todo o espaço ibero-americano— e antecedendo a que se materializaria na sequência no leste europeu.

A consolidação da democracia na maior parte dos países latino-americanos foi, simultaneamente, causa e consequência do fortalecimento da sociedade civil. Tomada em seu sentido mais geral e clássico, de expressão organizada e autônoma da população, alheia às instituições do Estado e ao controle de forças oligárquicas, a sociedade civil se converteu em elemento marcante da nova realidade da América Latina, superando-se a extrema fragilidade que sempre a caracterizou em face de um Estado tradicionalmente opressor,

seja pelo viés ditatorial, seja, mesmo em regimes mais liberais, pelo forte controle exercido pelas oligarquias.

Quando se examina a restauração da democracia nos países da América Latina no quarto final do século XX, é importante se ter em conta esse agente político que é a sociedade civil, cuja vitalidade é uma novidade na cena política da região.

Essa nova dimensão da sociedade civil latino-americana, que não é fenômeno restrito à região, encontra várias explicações. De forma geral, o progressivo reconhecimento da primazia dos direitos humanos, fruto inexorável da nova feição da estruturação da sociedade global, vem propiciando, para todas as populações do planeta, a explicitação de critérios de referência balizadores do relacionamento dos indivíduos com o Estado e com as diversas expressões de poder. E o desenvolvimento e a disseminação generalizada das ferramentas da tecnologia da informação têm contribuído significativamente para potencializar o conhecimento dos direitos humanos e sua utilização como critério de ação política em escala global.

No caso específico da América Latina, essa tendência de conformação de uma

agenda política fundada na afirmação dos direitos fundamentais se viu fortalecida pelo aumento do peso relativo da classe média e pelo consequente empoderamento dos indivíduos, resultado de medidas de distribuição de renda e integração social que têm estado presentes nas políticas econômicas praticadas pelos governos da região. Tais medidas, viabilizadas justamente pela maior interveniência da sociedade civil nos processos políticos, com a eleição de governantes com elas comprometidos, acabaram por gerar condições de incremento da força participativa dessa mesma sociedade civil, em uma clara dinâmica de retroalimentação. Contribuiu, nesse contexto, o fato de que as economias latino-americanas se beneficiaram, nas últimas décadas, de melhores condições de colocação de seus produtos primários no mercado internacional, viabilizando-se recursos que ajudaram a financiar essa afluência.

Em suma, quando se examina a restauração da democracia nos países da América Latina no quarto final do século XX, é importante se ter em conta esse agente político que é a sociedade civil, cuja vitalidade é uma novidade na cena política da região. A sociedade civil esteve presente na gênese dos movimentos de redemocratização e se fortaleceu nos anos subsequentes, com implicações importantes para a consolidação democrática, como a possibilidade de um sistema de Justiça independente e de uma imprensa livre.

A partir do final da última década, em especial como desdobramento da crise financeira de 2008, a economia

internacional perdeu vigor e essa situação se refletiu na América Latina, mesmo que de uma forma inicialmente menos impactante do que se deu na maior parte do mundo. Com graus diferentes de intensidade, os países da região passaram a vivenciar a redução do crescimento econômico, a instabilidade cambial, a piora das contas públicas, a elevação do nível de desemprego, entre outros fenômenos indicativos da deterioração da bonança que prevalecia anteriormente. No campo social, esse retrocesso se fez sentir na redução, ou mesmo reversão, do movimento —então em curso de modo muito exitoso— de superação do quadro de pobreza que sempre caracterizou a maior parte da população. Deu-se, também, a perda do poder de consumo e de qualidade de vida da classe média. E muitos outros impactos negativos também se materializaram, como o aumento da criminalidade, alimentado pelo encorpamento do crime organizado, este lastreado principalmente na produção e comércio de drogas ilícitas e que já se encontrava em franca progressão desde o final do século passado.

Como efeito dessa fragilização da situação econômica e social, mas também da fadiga dos esquemas de operacionalização da vida política que haviam prevalecido desde a redemocratização, os governos e as forças políticas dominantes nos países latino-americanos começaram paulatinamente a perder a autoridade e a capacidade de dirigir a sociedade de maneira efetiva e eficaz, verificando-se o rápido e acentuado esgarçamento da credibilidade das lideranças

tradicionais, tanto as de situação como as de oposição. Multiplicaram-se, pela região, as crises políticas e de governo. Em diversos países, manifestações de massa passaram a estar presente no cenário urbano, expressando, por meio de demandas específicas, mas também mais gerais, grande descontentamento com a insuficiência das políticas públicas e com a conduta ineficiente dos administradores e do serviço público, independentemente do viés político e ideológico dos governos.

Fortalecida pela estrutura política da democracia vigente na região a partir do final dos regimes ditatoriais, a sociedade tem se mobilizado no sentido do aperfeiçoamento radical dessa estrutura.

Esse quadro de debilidade persiste na atualidade e conduz à seguinte questão: ele significa a volta ao estado de coisas normal da América Latina, tendo as duas últimas décadas constituído um mero período de exceção, ou, então, trata-se de crise passageira, que poderá ser superada no futuro próximo? A opção pela primeira alternativa, encontrada em muitas análises, funda-se, principalmente, na alegação do esgotamento do modo de funcionamento da economia global, que, sob o impacto do crescimento chinês, teria viabilizado, de forma excepcional, o período de afluência. Soma-se a esse argumento a avaliação de que a dinâmica

política dos países latino-americanos, por razões sociológicas, estaria irremediavelmente associada, salvo em alguns curtos intervalos, à predominância de uma orientação populista, refratária ao império da racionalidade. No tocante ao plano das relações internacionais, confere-se realce aos reflexos negativos que adviriam da fragmentação dos processos de integração regional e da dificuldade das principais economias da região em se articularem plenamente às cadeias de produção e comércio do mundo globalizado.

Em que pese a validade, mesmo que parcial, dessas considerações, não parece que elas sejam capazes de condenar a América Latina a uma situação estrutural de subdesenvolvimento. O mais provável é que o difícil quadro atual se demonstre passageiro e venha a ser superado, retomado a região a marcha evolutiva que vinha desenvolvendo desde o final do século passado. Isto, justamente, por conta do dado novo que é a presença atuante da sociedade civil. No plano político, a instabilidade tem sido provocada em grande parte pela demanda dessa robustecida sociedade civil por melhores práticas, fenômeno que não é estranho ao que vem ocorrendo em outras partes do planeta. O combate à corrupção, a exigência de accountability, a cobrança por políticas públicas eficientes, a busca da inclusão social, são todos pleitos que antecipam resultados positivos para esse cenário político instável. O que está em questão não é simplesmente, como no passado, a alternância entre grupos políticos dominantes, mas sim a própria mudança da política. Fortalecida pela estrutura

política da democracia vigente na região a partir do final dos regimes ditatoriais, a sociedade tem se mobilizado no sentido do aperfeiçoamento radical dessa estrutura.

Essa avaliação se sustenta inclusive na constatação de que, de maneira geral, não se verificam crises institucionais na atualidade dos países da América Latina. A instabilidade conduz, isto sim, a crises políticas e de governo, cujo equacionamento, no entanto, vai sendo feito dentro dos marcos constitucionais e legais. Os órgãos do Legislativo e, em especial, do Judiciário têm sido os foros de arbitragem dos conflitos, e vêm optando por soluções sintonizadas com as expectativas da sociedade civil por mudança, em prejuízo dos privilégios das elites políticas e mesmo do mundo empresarial. E se, muitas vezes, essa nova postura do parlamento e dos juízes — por exemplo, a assunção, pelo parlamento de países presidencialistas, de funções mais apropriadas ao sistema parlamentarista e, no âmbito do Judiciário, a crescente materialização de expressões de ativismo judicial— suscita contestação e denúncias de usurpação de atribuições e desvio de finalidade, não se pode concluir pela configuração de ruptura da ordem institucional.

A maior evidência da situação de estabilidade institucional verificada na quase totalidade do espaço latino-americano é a ausência dos militares na cena política, em nítida alteração do padrão histórico. Não se constata atualmente, mesmo em crises políticas e de governo, a interferência das forças armadas, ou mesmo demanda

socialmente significativa em favor dessa interferência. Dada a recorrência da presença militar, desde os primórdios da independência dos países da região até período bem recente, essa nova realidade não é desprezível e deve ser considerada como indicativa das mudanças substantivas que vêm ocorrendo na América Latina. Tem-se um claro amadurecimento político, com a sociedade civil propugnando pela resolução dos problemas operacionais da democracia através do fortalecimento da própria democracia, não havendo sustentação para fórmulas autoritárias.

A maior evidência da situação de estabilidade institucional verificada na quase totalidade do espaço latino-americano é a ausência dos militares na cena política, em nítida alteração do padrão histórico.

Certamente, essa caracterização não é uniforme para toda a região. Ela varia de intensidade e, em alguns países, pode até mesmo não se verificar, com a debilidade do quadro econômico, social e político vindo a se refletir em crise de dimensão institucional, como é o caso venezuelano. Mas, a excepcionalidade de algumas situações não impede que se identifique a perspectiva geral de consolidação da democracia na América Latina, tendo o

fortalecimento da sociedade civil como fator determinante. E essa constatação permite prever o advento de medidas de modernização das práticas políticas, por meio da introdução de instrumentos assecuratórios de maior transparência e controle social.

Esse processo, na verdade, não é fruto de opção. Resulta naturalmente da ampliação e do empoderamento da cidadania, com a conformação de uma sociedade civil que, atuando em um ambiente social cada vez mais complexo e globalmente integrado, não terá como

deixar de demandar e obter soluções para os impasses sociais e políticos altamente mediadas e pactuadas, passíveis de serem alcançadas somente nos marcos de uma democracia consolidada. A evolução desse processo de aprimoramento democrático no espaço latino-americano não se dá de maneira linear e constante, estando na dependência de variáveis diversas, em especial as condições da economia. Porém, parece ser inevitável, por força justamente da estrutura social que o move, na qual uma nova e dinâmica sociedade civil é a nota marcante.

4

*La inserción internacional de
América Latina en la presente
coyuntura mundial y regional*



América Latina en los primeros años del siglo XXI



Javier Solana*
ESADE

Los primeros años del siglo XXI han venido marcados por una especial intensidad de los acontecimientos. Estos escasos dieciséis años se han caracterizado por profundas transformaciones en todas las regiones del mundo y a todos los niveles: político, económico y social.

A nivel geopolítico, es innegable que hemos vuelto a un escenario de competición entre grandes potencias y algunas regiones están viviendo el desarrollo de esta dinámica en su propio territorio. Los casos más evidentes son los de la región de Oriente Medio, el este de Europa —principalmente Ucrania— y el Mar de China Meridional. Rusia, China y Estados Unidos compiten, de distintas formas, por aumentar su liderazgo. La competición se hizo evidente en el verano del año 2008. En el plazo de un mes, China celebró los Juegos Olímpicos, presentándose como un gran actor internacional, Rusia demostró en Georgia el cambio de su política exterior y, unas semanas después, la caída de Lehman Brothers marcaba el inicio de la crisis económica y financiera que ha debilitado a Occidente y de la que seguimos viviendo las consecuencias.

Los efectos de la crisis, aún presentes, han repercutido en el equilibrio de poder

* Presidente del Centro de Economía Global y Geopolítica (ESADEgeo). Ha sido ministro español de Cultura (1982-1988), Portavoz del Gobierno (1985-1988), de Educación y Ciencia (1988-1992), de Asuntos Exteriores (1992-1995), Secretario General de la OTAN (1995-1999), Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea (1999-2009) y Comandante en Jefe de la EUFOR (1999-2009).

mundial, las instituciones de gobernanza global y la relación entre la sociedad civil y los gobiernos, especialmente en los países occidentales. La crisis económica de 2008 profundizó y evidenció las desigualdades que había producido el fenómeno de la globalización. La integración de los flujos económicos y comerciales y la globalización de los procesos productivos han logrado que una parte importante de la población mundial, que vive en países en desarrollo, saliera de la pobreza y tuviera acceso a empleos remunerados, con un bajo coste para las empresas; pero, al mismo tiempo, ha creado tensiones en algunas capas de la población de los países desarrollados, que no han disfrutado los beneficios de este fenómeno. La percepción de que estos agravios han sido causados por la apertura de las economías y de las fronteras ha generado movilizaciones a favor de recuperar la soberanía nacional, en toda su extensión, y volver a economías nacionales y fronteras impermeables.

Tanto en los países europeos como en Estados Unidos, algunos partidos con mensajes nacionalistas, antiglobalización y, en algunos casos, xenófobos, han visto crecer sus apoyos a un ritmo acelerado durante los últimos años. En medio de este fenómeno, ha tenido lugar el referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea. El debate y la campaña previa se establecieron en términos de seguridad y prosperidad nacional frente a estructuras supranacionales y libertad de movimientos para los trabajadores. El 24 de junio todos despertamos asombrados con el resultado: la mayoría de los

ciudadanos británicos que acudieron a votar optaron por abandonar la UE.

La profunda interdependencia que caracteriza a nuestra época supone que todas estas dinámicas tienen consecuencias relevantes en América Latina, aunque despuntaran en Estados Unidos, China o en el continente europeo. A modo de ejemplo, la salida efectiva del Reino Unido de la UE supondrá que los tratados y acuerdos que los países de América Latina, o las organizaciones de integración regional, han firmado con la UE ya no extenderán sus efectos a Reino Unido y, por tanto, el país británico tendrá que renegociar todos los términos de sus relaciones con los mismos.

Por su parte, la región de América Latina ha vivido, de manera particular, importantes transformaciones políticas, económicas y sociales, en estos primeros años del siglo XXI. Desde 1990, América Latina ha cuadruplicado su producto interno bruto y desde el año 2000 a 2012 creció a un promedio anual del 4%. Esta cifra, aunque distante del espectacular crecimiento asiático, supone un balance muy positivo para la región. Ha logrado resistir en muy buenas condiciones la crisis financiera de 2008, mostrando que la región tomó medidas tras la difícil década de los 80 y que, en general, tiene mejores instituciones macroeconómicas con menor inflación y menor endeudamiento.

Además, este crecimiento ha sido más estable y más equitativo, reduciendo la pobreza casi a la mitad. Así, una de las mayores transformaciones de la región durante estos años ha tenido lugar en la

estructura de la sociedad. Desde el año 2000, no solo han disminuido las tasas de pobreza, sino también la desigualdad. Más de 60 millones de personas han salido de la pobreza, logrando que el porcentaje de quienes viven con un ingreso diario inferior a 4 dólares al día descendiera del 40% en el año 2000 a casi el 25% en 2012. Además, 80 millones de personas han pasado a integrar la clase media que, a día de hoy, constituye un tercio de la población de la región y, por primera vez, es más numerosa que el grupo de quienes viven en condiciones de pobreza.

El aumento de las clases medias, de la población joven y el acceso de esta a una mejor formación se traduce en un aumento, lógico, de las demandas sociales a los Estados.

Lamentablemente —y aunque se haya reducido la desigualdad— ésta sigue siendo un gran problema. De hecho, los niveles de desigualdad de América Latina son más elevados que en cualquier otra región del mundo. Es un 68% mayor que en Europa, un 31% mayor que en Asia y un 14% mayor que en África. Además, las perspectivas no son muy alentadoras. De hecho, el Banco Mundial ha estimado que el ritmo de reducción de la desigualdad se ha desacelerado desde el año 2010. Según sus estimaciones, el número de personas en situación de pobreza aumentó ligeramente durante los años 2013 y

2014 —el primer aumento después de una década de caída sostenida—. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el número de personas en situación de pobreza habría aumentado en 3 millones durante esos años, si bien en términos porcentuales la incidencia se habría mantenido casi inalterada. Además, sigue existiendo un grupo que, aunque saliera de la pobreza, no entró a formar parte de la clase media; es el grupo denominado “vulnerable”, que corre el riesgo de volver a caer por debajo del umbral de la pobreza y, en gran medida, desarrollan su actividad en el sector informal de la economía, careciendo, por tanto, de protección social.

Por otro lado, para lograr una imagen adecuada de la estructura social, es crucial considerar la distribución demográfica de la región. La población latinoamericana es muy joven, más del 30% de la población tiene entre 15 y 24 años. Además, a diferencia de las generaciones que le preceden, esta generación joven ha tenido acceso a niveles de educación más elevados, siendo así que el 70% de los jóvenes universitarios de la región son los primeros de sus familias en lograr una educación superior.

Todos estos factores despliegan sus efectos en el ámbito de la política. El aumento de las clases medias, de la población joven y el acceso de esta a una mejor formación se traduce en un aumento, lógico, de las demandas sociales a los Estados. Si bien se han señalado los grandes progresos de la región durante estos años, no se

puede obviar que algunas de sus causas han sido fruto de una coyuntura internacional propicia. Por ejemplo, los altos precios de las materias primas y de los alimentos durante los últimos años han sido claramente beneficiosos para la región. Sin embargo, en la actualidad, América Latina está sufriendo de manera especialmente intensa la desaceleración de la economía internacional; por su gran dependencia de los precios de las materias primas y la reducción de los flujos comerciales, entre otros factores. Este estancamiento puede fácilmente frustrar las aspiraciones de la población.

El aumento de las demandas ciudadanas, no solo de políticas sociales sino también de más rendición de cuentas y transparencia de las instituciones, coinciden con un panorama político muy fragmentado o gobiernos débiles, donde es muy difícil implementar reformas. En América Latina, al igual que en Europa o en Estados Unidos, está aflorando un descontento con las élites políticas y empresariales, al que tendrán que atender los nuevos líderes para que no desemboque en males mayores. Desde el año 2013 han tenido lugar un total de 17 elecciones presidenciales en la región, las últimas serán el próximo mes de noviembre, en Nicaragua. Los resultados de estos comicios que, en su mayoría han supuesto una ruptura con el pasado, parecen anunciar un cambio de ciclo político que está profundamente relacionado con el nuevo ciclo económico que vive la región.

La región necesita gobiernos fuertes, con capacidad de aportar soluciones a graves problemas que afectan a los ciudadanos

y limitan el crecimiento de los países, como es el caso de la violencia y el crimen organizado. América Latina disfruta de unos niveles de conflictividad interestatal mínimos, sin embargo la violencia dentro de los Estados está suponiendo una lacra para el desarrollo. Los grupos criminales se nutren de Estados débiles, donde pueden funcionar al margen de la legalidad y beneficiarse de la ineficacia de poder estatal. Por eso, es necesario reforzar el Estado de Derecho y evitar la impunidad de los criminales. La inseguridad y la falta de respuestas desde el Estado, al igual que la corrupción, pueden ser el talón de Aquiles de los países más fuertes de la región.

Es interesante analizar cómo las organizaciones de integración regional pueden ser una vía para fortalecer la posición de los países latinoamericanos en la participación en acuerdos internacionales.

Sin duda, no se puede considerar la situación política de toda la región en bloque. Hay una gran variedad de coyunturas y propuestas, políticas y económicas, además de muchas organizaciones regionales. Los países tienen, por ejemplo, distintos niveles de ingresos y esto incide en las políticas que tienen que llevar a cabo. Así, hay países

de ingreso medio, cuyo objetivo debe ser —a diferencia de otros países de la región— competir en la sociedad del conocimiento, aportando valor añadido y, para ello, deben invertir en educación, ciencia y tecnología, en todos los sectores productivos. Esto supondrá combinar las políticas públicas con un mayor diálogo con el sector privado, sin descuidar a las pequeñas y medianas empresas y a los emprendedores. Por otro lado, en términos geográficos, se puede hablar de tres “américas latinas”: una que al norte linda con Estados Unidos, otra que mira al Atlántico y otra que mira al Pacífico; cada una tendrá diferentes prioridades en política comercial y exterior.

La labor más fructífera que podrían llevar a cabo los países de la región durante estos años es centrarse en la evolución hacia economías más innovadoras.

Todas estas diferencias hacen más complicado el avance en los procesos de integración regional. Pero es importante evolucionar hacia estructuras comprehensivas, más eficientes y menos marcadas por las posiciones políticas de los países integrantes. La región necesita impulsar la competitividad para hacer frente a los desafíos que supone la economía global, cada vez más integrada e interdependiente, y aprovechar al máximo los beneficios que conlleva. Para fomentar la resistencia de la región

en tiempos de incertidumbre en la economía global, es importante fomentar el comercio intrarregional, una de las grandes debilidades de la integración latinoamericana. Actualmente el comercio intrarregional constituye alrededor del 19% del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe, una tasa muy inferior a la de otras regiones.

La apertura a nuevos mercados también es un punto clave para reducir la vulnerabilidad. En este sentido, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) puede ser una buena oportunidad. Aunque Chile, México y Perú, los países latinoamericanos miembros del Acuerdo, ya hayan firmado Acuerdos de Libre Comercio con muchos de los miembros del TPP, este les permite ampliar sus vínculos comerciales y sus inversiones en nuevos mercados de Asia-Pacífico, así como una mejora de las políticas comerciales ya existentes. Las estimaciones del Banco Mundial indican un aumento considerable del volumen de exportaciones de estos tres países. Según sus cifras, Perú será quien experimente un mayor aumento (alrededor de un 10% para 2030), Chile un 5% y México un 4%. Sin embargo, el Acuerdo no incluye a la economía más fuerte de la región, Brasil, que afrontará una mayor competitividad en los mercados asiáticos.

Del mismo modo, ninguno de los seis miembros de Mercosur (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) forma parte del TPP y, por esta razón, pueden verse afectados por el Acuerdo. Países como Argentina o Brasil

destinan muchas de sus exportaciones a países que sí son miembros del TPP (principalmente a Estados Unidos, Chile y Japón) y las nuevas regulaciones pueden desplazarles de su posición. La intensificación de la cooperación entre Mercosur y la Alianza del Pacífico, podría resultar interesante para reducir el impacto del TPP, debido a las especiales características de la Alianza.

En estos años de profundas transformaciones globales, América Latina ha logrado cambios fundamentales para su sociedad. Sin embargo, hay que seguir trabajando para reducir la peligrosa desigualdad y los altos niveles de violencia, que lastran el desarrollo.

La Alianza del Pacífico —formada por Chile, Perú, México y Colombia— tiene como objetivo mejorar la eficiencia de los Acuerdos de Libre Comercio ya existentes, profundizando la integración entre los miembros por medio de normas y regulaciones armonizadas (por ejemplo: normas sobre inversiones, protección de derechos de propiedad intelectual o estándares técnicos). Por eso hay quien apunta que, dada la similitud de los objetivos de la Alianza con el TPP, la

Alianza en sí podría ser más adelante un componente del Acuerdo. La cooperación con Mercosur debía ser algo natural, pues todos los miembros de la Alianza tienen acuerdos con Mercosur. Además, los países de ambas organizaciones forman, a su vez, parte de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), que integra a las uniones aduaneras de Mercosur y la Comunidad Andina. Es interesante, por tanto, analizar cómo las organizaciones de integración regional pueden ser también una vía para fortalecer la posición de los países latinoamericanos en la participación en acuerdos internacionales.

La labor más fructífera que podrían llevar a cabo los países de la región durante estos años es centrarse en la evolución hacia economías más innovadoras. Es importante que durante estos años no solo se destinen los esfuerzos a reactivar el crecimiento, sino que se trabaje para lograr soluciones a largo plazo. Y, en esta labor, la cooperación con otros países puede ser muy efectiva. Las mejoras económicas y sociales de estas décadas y el nuevo rumbo político que parece tomar la región son un buen punto de partida para aplicar las reformas necesarias, que logren una menor dependencia de la economía global, y para dar pasos decididos hacia la integración. En este proceso, la colaboración con otras estructuras de integración regional puede ser muy beneficioso.

La Unión Europea siempre ha tenido el deseo de establecer lazos con los países latinoamericanos a través de las organizaciones de integración regional

y es cierto que, como ha dicho en alguna ocasión Ricardo Lagos, las condiciones del acuerdo al que llegaran con la UE, se aplicarían entre los países de la región, generando un mayor nivel de integración regional. Actualmente, las relaciones con la Unión Europea parecen tener buenas perspectivas. Durante el pasado mes de abril, la Unión Europea y Mercosur intercambiaron ofertas de acceso a los mercados de bienes, servicios y la contratación pública. Es el primer intercambio que ha tenido lugar desde el año 2004 y significa, sin duda, un paso adelante en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación con Mercosur. En octubre continuarán las reuniones y se espera que continúe el impulso a las conversaciones.

América Latina necesita abrirse más al mundo, estando más integrada. Debe aprovechar la complementariedad económica de sus países, por medio de nuevas alianzas económicas y políticas, basadas en una lógica de integración distinta, más amplia, no solo restringida a eliminar barreras arancelarias. Si bien es cierto que tiene muchos desafíos y

cuestiones por resolver, no hay grandes disputas entre ellos y algunos de los asuntos que durante años parecían bloqueados, como el conflicto en Colombia o el aislamiento de Cuba, ya empiezan a ver la luz.

En estos años de profundas transformaciones globales, la región de América Latina ha logrado cambios fundamentales para su sociedad. Sin embargo, hay que seguir trabajando para reducir la peligrosa desigualdad y los altos niveles de violencia, que lastran el desarrollo. Por su parte, la situación de la economía global ha sido tanto un impulso como un freno para el crecimiento de la región y, por ello, un reto decisivo es limitar su dependencia. Fomentar la integración regional, que supondrá, entre otras cosas, el aumento del comercio intrarregional, ayudará a los países latinoamericanos a ser más resistentes a los vaivenes de la economía global. Unas estructuras de integración regional fuertes servirán también de altavoz de los intereses de la región, que actuará de forma más unida en los foros internacionales.



La inserción de Iberoamérica en las finanzas internacionales



Guillermo de la Dehesa*
CEPR

Durante décadas, el sector financiero ha sido el “tendón de Aquiles” del desarrollo económico de Iberoamérica. Esa situación ha evolucionado notablemente, aunque aún queda mucho camino por recorrer.

El ámbito de este artículo se limita, según la agrupación actual tanto del Banco Mundial como del FMI, a los LAC-7, es decir: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay, sin incluir Venezuela, cuyos datos no son fiables.

Asimismo, para referirme al proceso de inserción de Iberoamérica en las finanzas internacionales, analizo, en primer lugar, el propio desarrollo financiero interno de dicho grupo de siete países; en segundo lugar, su propia integración financiera regional y, en tercer lugar, la creciente internacionalización de sus empresas e instituciones financieras, todo ello siguiendo el importante informe de 256 páginas, *Financial Development in Latin America and the Caribbean*, escrito por un equipo liderado por Augusto de la Torre, Alain Ize y Sergio Schmukler, publicado por el Banco Mundial en 2012.

* Presidente honorario, Centre for Economic Policy Research (CEPR). Es también Presidente del Consejo Rector del IE Business School. Ha sido Secretario de Estado de Economía (1986-1988). Presidente del Consejo Rector del IE Business School.

En su primera parte, al tratar sobre su propio desarrollo, destacan que durante las décadas de los 60 hasta los 90, el sector financiero ha sido el “tendón de Aquiles” del desarrollo económico de Iberoamérica, aportando los siguientes argumentos.

En primer lugar, el dirigismo político sobre el sistema financiero dominó el continente durante la época de su industrialización con el objetivo equivocado de sustitución de importaciones, especialmente en los 60 y 70, lo que dio lugar a unos sistemas financieros atrofiados a unos costes fiscales enormes, asociados al gran despilfarro de recursos públicos, con rentabilidades negativas.

En segundo lugar, las crisis devastadoras de su banca y de sus divisas, en los 80 y 90, demostraron los efectos perniciosos de una deficiente gestión macroeconómica combinada con unos sistemas financieros abiertos, lo que terminó afectando muy negativamente al empleo, a la bolsa y a la tasa de crecimiento.

Conviene recordar aquí que, entre 1982 y 2002, todos los grandes países de Iberoamérica sufrieron crisis financieras, incluyendo la de México de 1994, que el director gerente del FMI, Michel Camdessus (1995), denominó como “La primera gran crisis del siglo XXI”.

El FMI intervino, entre 1982 y 2002, con duros programas de ajuste, a cambio de ayudar, a los principales países de la región, con 371 programas de préstamo, por un valor total de 314.500 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG)

que era el nuevo activo de reserva internacional, creado en 1969 por el FMI, para completar las reservas oficiales de divisas de sus países miembros. Estas crisis terminaron obligando a los gobiernos de muchos estados de Iberoamérica a tratar de reducir su vulnerabilidad, ante la pérdida creciente de confianza de la inversión y el comercio internacionales, a nacionalizar parte de su sistema bancario, vendiendo posteriormente una parte de sus bancos a otros bancos extranjeros, especialmente de Norteamérica y de Europa y, además, en el caso de Brasil y de México, a imponer unos límites muy estrechos tanto a sus ciudadanos como a sus empresas y bancos de exposición a otras divisas.

A partir de 2002, muchas economías de Iberoamérica y del Caribe empezaron a realizar esfuerzos muy importantes para desarrollar sus propios sistemas financieros, expandiendo tanto su alcance como su profundidad, así como su interacción con otros sistemas financieros de la región y, finalmente, permitiendo la entrada e incluso atrayendo a entidades financieras de otras regiones más desarrolladas, que han servido de acicate tanto como contraste, como competencia.

Esta nueva etapa económica, mucho más positiva, de Iberoamérica ha estado relacionada con los pasos que, finalmente, han ido dando en la dirección correcta cada uno de los países miembros de los LAC-7.

El primero ha sido conseguir un crecimiento mayor y más rápido del estado del bienestar en la región, lo

que, además, ha permitido aumentar notablemente su tasa de crecimiento. El segundo ha sido conseguir un mayor acceso a la financiación, tanto por parte de las familias y particulares como de las pequeñas y medianas empresas.

Desde 2002 muchas economías de Iberoamérica y del Caribe empezaron a realizar esfuerzos importantes para desarrollar sus propios sistemas financieros, expandiendo su alcance, su profundidad, y su interacción con otros sistemas financieros de la región.

El tercero ha sido alcanzar un consenso de política en la región a favor de una nueva agenda de desarrollo financiero basada en cuatro fines: conseguir un entorno macroeconómico mucho más estable, dejar que los mercados financieros respiren con mayor libertad y que converjan hacia los estándares de regulación y supervisión prudenciales de Europa y EEUU, y promover el acceso amplio de la población a los mercados financieros.

El cuarto y último ha sido la promoción creciente del acceso a la financiación de las personas con menor acceso y

menor renta, tales como los pequeños agricultores, las pymes y los hogares pobres, que ha sido apoyada de forma entusiasta por los bancos de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales, las fundaciones, como Bill y Melinda Gates y por la revolución micro financiera que ha experimentado la región en esta última década, que ha sido un ejemplo para otras áreas, como la de África. La utilización y el fuerte crecimiento de la telefonía móvil ha sido, sin duda alguna, el medio más seguro y más eficiente de alcanzar la inclusión financiera en Iberoamérica, como ya mostró el *informe de Ariel, del BID y de la Fundación Telefónica (2009)*.

Este nuevo consenso macroeconómico y financiero alcanzado en Iberoamérica ha logrado evitar haber sufrido otras crisis financieras. Sin embargo, desafortunadamente, ha existido una excepción, que ha sido la de los países del Caribe, donde varios conglomerados quebraron, mientras que, gracias a haber alcanzado dicho consenso, los países Iberoamericanos del LAC-7 no sufrieron ninguna nueva crisis bancaria o financiera. Por último, esta gran crisis financiera ha representado, asimismo, un gran revulsivo, tanto para la teoría financiera tradicional como para la concepción de un verdadero desarrollo financiero como habían ya mostrado Augusto de la Torre, Juan Carlos Gozzi y Sergio Schmukler, (The World Bank, 2006).

En primer lugar, ha modificado la concepción de “estabilidad macroeconómica” mostrando que la “gran moderación” de baja inflación y baja volatilidad de la producción, acompañada de bajos tipos de interés, puede llevar,

finalmente, a un desarrollo financiero insostenible.

En segundo lugar, que la “disciplina del mercado” puede fallar estrepitosamente, incluso en el mundo de los agentes más informados y más sofisticados, como son los tesoreros de los bancos comerciales, los banqueros de inversión, los gestores de fondos, los agentes y corredores de bolsa, los expertos en derivados y las agencias de *rating*.

En tercer lugar, que dicha crisis demostró, asimismo, que la disciplina del mercado puede reducirse con el desarrollo financiero, en lugar de aumentarse con él como muestra la teoría.

En cuarto lugar, que ha demostrado que la supervisión y vigilancia, inspiradas por Basilea I, II y III, ha tenido fallos importantes, entre ellos, la vigilancia que han inspirado y la “falacia de composición”, demostrando que “la solvencia de las partes no garantiza la solvencia del conjunto”, que “la relación entre la estabilidad financiera y el desarrollo financiero son mucho más complejos de lo que se cree”.

Finalmente, dicha crisis alertó de que también excederse a corto plazo en las políticas de acceso a la financiación puede ser contraproducente ya que puede haber tensiones entre inclusión financiera y estabilidad financiera, al forzar, apresuradamente, que todas las familias deban ser propietarios de una vivienda.

Por lo tanto, las lecciones anteriores dan pie para que, en el futuro, haya que ser más cuidadoso en la planificación, control

y desarrollo de los sistemas financieros nacionales y regionales. Primero, en cuanto a la dimensión de los sistemas financieros, es decir, a su profundidad, su diversidad, su acceso y su grado de internacionalización. Segundo, en cuanto a su desarrollo ya que, como ha demostrado la crisis financiera, el desarrollo financiero puede llegar a provocar inestabilidad financiera y, para conseguirlo, sería conveniente y necesario reformar la relación pasada entre los mercados financieros y los Estados.

Otro importante informe sobre la inserción financiera de Iberoamérica ha sido el publicado el 4 de marzo de 2016 por el FMI, titulado *Financial Integration in Latin America*, elaborado por un grupo de economistas liderado por Charles Enoch y aprobado por Alejandro Werner, que empieza incluyendo un cuadro con los acuerdos de préstamo que el FMI ha firmado con los miembros de LAC-7 entre 1982 y 2002. Destacan, por este orden, Brasil con 41.300 millones de DEG, seguido de México con 17.900 millones, Uruguay con 2.800 millones, Chile con 1.400 millones, Perú con 1.100 millones y Panamá con 400 millones.

Dicho informe muestra los siguientes problemas sobre la integración financiera en Iberoamérica.

Primero, después de la crisis de los 80 y 90, muchos países del LAC-7 abrieron sus economías a las instituciones bancarias y financieras globales, estimando que esta estrategia podría protegerles de la inestabilidad regional, aportarles más capital y más capacidad técnica y de gestión. Esta estrategia

funcionó muy bien y permitió que, junto con las ganancias del auge de los precios de las materias primas y la mejor gestión macroeconómica, el crecimiento se ha recuperado en la mayor parte de Iberoamérica. Prueba de ello es que ningún país de LAC-7 ha necesitado ayuda financiera durante la Crisis Financiera Global (CFG). Esto ha sido debido, asimismo, a que los bancos de LAC-7 han basado buena parte de su pasivo en depósitos locales y nacionales. Desde 2002, el crecimiento ha sido un 52% superior, en términos reales, comparado con el 25% de EEUU y el 16% de la UE.

Ahora bien, aunque Iberoamérica ha sufrido un menor impacto de la CFG, que otras regiones del mundo, dicha crisis demostró que, a pesar de originarse en EEUU, el impacto extremo de la volatilidad ha afectado también a Iberoamérica ya que varios grandes bancos de EEUU, de Europa y de otros países desarrollados han terminado abandonando la región tras verse afectados tanto por los mayores costes de las nuevas demandas regulatorias adicionales, como por la reducción de sus beneficios y por el aumento de sus costes y además, ningún banco tanto de EEUU como de la UE los ha reemplazado.

Sin embargo, esta retirada parcial de algunos bancos importantes americanos y europeos ha hecho que aumente o se acelere el proceso de consolidación de muchos bancos nacionales y locales, lo que ha reducido parcialmente la competencia en los sistemas bancarios nacionales, así como la liquidez en los mercados locales. Esta retirada podría

aumentar en los próximos años si, como es de esperar, continúan aumentando los requisitos de capital de los bancos globales sistémicos (G-SIBs), así como de los recargos de capital requeridos por los regímenes de resolución, las reformas de los derivados OTC y los nuevos requisitos de *ring-fencing* o aislamiento. Buena prueba de ello es que Deutsche Bank ha anunciado su retirada (solamente como banco de inversión) de 10 países de Iberoamérica.

El sector financiero no bancario también está afrontando importantes retos por delante, como la caída de la liquidez en una serie de mercados en EEUU, debido a nuevas regulaciones sobre *trading* de productos derivados.

Asimismo, el sector financiero no bancario también está afrontando importantes retos por delante, tales como la caída de la liquidez en una serie de mercados en EEUU, debido a nuevas regulaciones sobre *trading* de productos derivados, que ha aumentado los costes en varios países de Iberoamérica. Ocurre lo mismo con los aumentos de regulación y supervisión en los seguros y pensiones derivados de las reglas de protección a los consumidores de la Ley Dodd-Frank, la Federal Insurance Office (FIO) y la Financial Stability Oversight

Council (FSOC), incluyendo Own Risk Solvency Assessment (ORSA), en EEUU, así como Solvencia II en Europa. Además, algunos bancos de Iberoamérica, especialmente de Brasil y de Colombia, están ampliando su presencia en la región por considerarse potenciales líderes regionales. Las bolsas también están ampliando su capacidad y carácter regional como la de Bolsa de São Paulo que ha comprado un 8% de la Bolsa de Santiago de Chile.

Además, ha habido varios acuerdos importantes entre los países de la región que ya están en pleno desarrollo. Entre ellos cabe destacar el acuerdo de 2011, por el que los presidentes de Chile, Colombia, Perú y México están colaborando en consolidar su Alianza del Pacífico (AP) para lograr integrar sus inversiones, capitales, servicios y sus movimientos de personas. El 2 de julio de 2015 han emitido la Declaración de Paracas reafirmando su deseo de fomentar la creciente integración de sus mercados. Más recientemente, en noviembre de 2015, en su reunión de Filipinas, la AP ha sido invitada, como observadora, a las reuniones de la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), lo que es un paso importante.

Por último, Mercosur sigue avanzando en la integración de los mercados de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, y Venezuela y Bolivia, en proceso de adhesión y, a pesar de que ha avanzado lentamente, existe un compromiso reciente de revitalizarlo lo antes sea posible, especialmente en su vertiente financiera.

Ahora bien, hay que reconocer que, en Iberoamérica, sus mercados financieros están todavía menos integrados que en otras partes del mundo. Esto es debido, entre otros factores, a su tamaño, su historia de crisis financieras y sus estructuras regulatorias y supervisoras diferentes, y ello a pesar de que las grandes infraestructuras de la región están ya financiándose mediante Partenariados Público-Privados (PPP), lo que exige mercados financieros cada vez más integrados.

En estos momentos, la situación de los países emergentes de Iberoamérica no es buena, aunque está ya empezando a mejorar algo, tras el final de su gran *superciclo* de materias primas, así como el menor crecimiento de Europa, de China y de EEUU. Por esa razón, es ahora su ocasión más propicia para incrementar su liberalización financiera y su integración económica y financiera regional.

Chile, por el contrario, sigue mostrando los beneficios de haber regulado, ya hace tiempo y adecuadamente, sus fondos de pensiones y sus sistemas de seguros, lo que le ha permitido aumentar su crecimiento y su estabilidad financiera bastante más que otros países de Iberoamérica.

Los problemas económicos de Iberoamérica pueden todavía reducirse y resolverse mediante una integración regional financiera mucho mayor y mejor estructurada. La experiencia demuestra que su expansión reciente ha estado altamente relacionada con el fuerte crecimiento de China, lo que le ha permitido aumentar sus exportaciones

de materias primas así como sus precios unitarios. Sin embargo, la situación actual, de mercados financieros menos amplios y profundos que hace unos años, aboca a que Iberoamérica se vea obligada a reforzar su integración financiera nacional y también Iberoamericana para salir antes de esta ralentización.

También existe una necesidad creciente de que Iberoamérica refuerce sus mercados bancarios y financieros para hacer frente a sus necesidades de capital y de financiación, lo que requiere necesariamente unos bancos más solventes y unos mercados de capitales más profundos y de mayor plazo. Para poder lograrlo, el ejemplo de Chile muestra que el desarrollo institucional y legislativo de un sistema profundo y eficiente de sus sistemas de seguros y de pensiones es fundamental para mejorar su financiación en los mercados, su gestión del riesgo y, en definitiva, su crecimiento.

Este ejemplo significa que hay que hacer reformas regulatorias de calado para poder estimular, fomentar, desarrollar y dar mayor credibilidad a sus propios sistemas financieros, sin olvidar también el bancario, especialmente en algunos países de la región.

En el mismo sentido, muestra que el proteccionismo financiero y bancario de algunos países debe de ser reducido para que pueda existir una mayor integración de sus mercados y actividades financieras a través de sus fronteras, lo que redundaría en beneficios de todos. Se trata de unas reformas en la que todos los países de la región saldrían ganando.

Asimismo, debería haber un sistema de acuerdos de supervisión que puedan alcanzar a sus operaciones en otros países, para que pueda obtenerse un conocimiento claro de las actividades de los conglomerados financieros través de sus fronteras. Es decir, unos Colegios de Supervisión y de Resolución de alcance regional, unos MOUS entre países y acuerdos de partenariado son muy necesarios para lograrlo. Entre los planes actuales para mejorar la integración financiera regional destaca el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) que intenta lograr un mercado de capitales integrado a medio plazo. Si se consiguiera, sus efectos sobre la seguridad financiera, pero también sobre la tasa de crecimiento de Iberoamérica serían muy importantes.

China es ya, con diferencia, el primer financiador del mundo en países en desarrollo.

El ejemplo del éxito de la integración financiera llevada a cabo tanto en la Unión Europea (UE) como en la ASEAN muestran que sería muy importante tenerla entre los principales objetivos de la integración iberoamericana. Los países del LAC-7 se encuentran en un estado de desarrollo similar y están tomando medidas para liberalizar e integrar sus finanzas a medio o largo plazo. Dentro de dicho grupo, Brasil representa casi la mitad del PIB de la región si bien mantiene diferencias en términos de geografía y de idioma, pero, muy especialmente, de régimen

regulatorio, ya que es uno de los países del mundo más cerrado, junto con India, China y Rusia, que son todavía mucho más grandes que Brasil. Es lógico que los grandes países sean o estén más cerrados que los medianos y pequeños, pero con las nuevas tecnologías, las fronteras de todo tipo van desapareciendo y los mercados son cada vez más globales, muy especialmente el financiero y todas las trabas que se pongan pueden afectar al nivel de vida y a la prosperidad de sus propios habitantes.

En todo caso, hay que reconocer que la situación del desarrollo e integración financieros de Iberoamérica ha mejorado notablemente frente a la situación que existía anteriormente, aunque no lo suficiente, sabiendo que existe una elevada correlación entre desarrollo e integración financiera y tasa de crecimiento.

Un informe del Banco Mundial de agosto de 2013 realizado por Tatiana Didier y Sergio L. Schmukler mostraba que durante el periodo 1980-2009 el tamaño del sector financiero en el LAC-7 era el menor de todos los países en desarrollo ya que solo creció del 35% al 38% del PIB en 29 años. El de India había aumentado desde el 30% al 57% del PIB, el de Europa del Este desde el 38% al 47% del

PIB, el de Asia desde el 57% al 82% del PIB, el de China, desde el 70% al 125% del PIB y el del G7 desde el 95% al 115% del PIB.

El mercado de bonos de LAC-7 logró pasar del 18% al 31% del PIB, superando solo al de Europa del Este, cuando en Asia alcanzaba el 55% del PIB y en el G7 el 110% del PIB.

Por último, la capitalización de mercado de las bolsas de valores de LAC-7 alcanzaba el 41% del PIB, solo por delante de Europa del Este, cuando en Asia alcanzaban el 66% del PIB, en China el 68% del PIB, en India el 62% del PIB y en el G7 el 90% del PIB.

Por último, el Inter-American Dialogue publicó, ya en febrero 2012, un informe titulado *The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America*, mostrando que, como ya ocurre en África, los compromisos de financiación de China, desde 2005, han aumentado hasta 75.000 millones de dólares, y solo los 37.000 millones ya comprometidos, en 2010, eran muy superiores a los del Banco Mundial, el Banco Inter-Americano de Desarrollo y el Export-Import Bank de EEUU juntos. China es ya, con diferencia, el primer financiador del mundo en países en desarrollo.

5

La opinión pública



Del lado de los ciegos



Marta Lagos*

Corporación Latinobarómetro

Son las sociedades abiertas las que resultan más robustas y duraderas. Las encuestas de opinión ayudan en el proceso de apertura de las sociedades, socializando aspectos ocultos del desarrollo.

Byzans fue a ver al oráculo de Delfos para pedirle consejo sobre dónde establecerse en sus conquistas. El oráculo le dijo, “echa tierra frente a los ciegos”.

Cuando cruzaba Byzans los Dardanelos miró la ribera asiática y pensó, “esos colonos tienen que ser ciegos de no haber visto el Cuerno Dorado”. Supo ahí lo que el oráculo le había señalado, fundando la ciudad de Bizancio que controlaba todo el tráfico entre Asia y Europa.

Los ciegos parapetados, seguros y tranquilos arriba en sus acantilados no se dieron cuenta de cómo florecía Bizancio. Los bizantinos, expuestos a más incertidumbre, se tuvieron que proteger de muchos imponderables. Hoy existe Bizancio, pero nadie se acuerda de cómo se llamaban los ciegos. Unos parapetados en la ceguera de la seguridad, y los otros controlando el tráfico expuestos a las invasiones.

* Directora ejecutiva y fundadora de la Corporación Latinobarómetro. Anteriormente, directora del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC). Miembro del grupo que realiza el estudio mundial de valores (World Value Survey) y parte del comité que organiza el estudio mundial de sistemas electorales (Comparative Study of Electoral Systems).

Las encuestas de opinión pública están del otro lado de los ciegos, producen información oculta, desconocida, sobre la realidad social, generando incertidumbre, oportunidades y riesgos; producen transparencia y son también objeto de manipulación. Son las sociedades abiertas las que resultan más robustas y duraderas, como Bizancio. Las encuestas de opinión ayudan en el proceso de apertura de las sociedades, socializando aspectos ocultos del desarrollo.

Desde 1995 se han desarrollado los barómetros de opinión fuera del primer mundo, siguiendo el patrón del Eurobarómetro. Primero Latinobarómetro, luego África, luego Asia. Hoy la federación de Barómetros¹ reúne cerca de 90 países del mundo. Decididamente una invasión de información que interpela a los actores políticos y sociales.

Queda, sin embargo, por hacer la tarea mayor, que es la de desarrollar una teoría explicativa de los números que producimos.

En general los acontecimientos sociales y políticos han ido delante de las ciencias sociales, que en los últimos cien años no han logrado anticipar ninguno de los sucesos que han producido cambios significativos.

Marx (*El capital*, 1977 [1867]), quizá fue uno de los últimos que anticipó equivocadamente el avènement de una revolución, creyendo en 1850 que

el proceso histórico revolucionario estaba socavando la sociedad europea y llevándola hacia el socialismo.

Desde Weber (*Economía y Sociedad*, 1944 [1922]) hasta Dahrendorf (*The Modern Social Conflict*, 1988) se producen teorías que describen y explican algunos fenómenos de algunas sociedades. Todo ello principalmente de sociedades industrializadas del mundo occidental. Estos fenómenos se expanden con el desarrollo económico a países emergentes, pero sus teorías no se apegan a las realidades de esos países sino parcialmente, llevando a interpretaciones falaces, expectativas equivocadas respecto del sentido y la velocidad de la evolución. A América Latina le faltan números, estadísticas, dicen muchos. Sin embargo nosotros creemos que lo que más falta son teorías que expliquen su desarrollo. Los datos disponibles sobre la región, Latinobarómetro, El Estudio Mundial de Valores y otros muestran que las teorías desarrolladas en otras partes del mundo no son suficientes, explican menos de lo esperado y carecen de capacidad alguna para siquiera intentar anticipar algún fenómeno social.

La historia nos dice que los sistemas sociales tardan mucho en morir. Ninguna revolución es tan significativa para producir un cambio definitivo y las predicciones sobre los cambios están generalmente sobredimensionadas. Últimamente, la caída del muro de Berlín une a la Europa vieja y nueva en una sola, bajo un solo sistema económico y político,

1. www.globalbarometers.org

mientras el 11 de septiembre, une a Oriente y Occidente en un solo mundo.

En general, se puede decir que las explicaciones existentes sobre América Latina no han servido para explicar lo ocurrido. Cada día el comportamiento ciudadano nos sorprende. Estamos recién al inicio de ese conocimiento. Estos primeros 20 años de Latinobarómetro son un precalentamiento para conocer el comportamiento colectivo de las naciones de nuestra región.

Al inicio de la ola de democratización, en los años 80, los científicos sociales fueron poco cautos en no vislumbrar el gran abanico de dificultades que tendrían las naciones al enfrentar simultáneamente transformaciones económicas, políticas y sociales de envergadura. Hoy día, más de tres décadas después, vemos cómo las transformaciones económicas han producido fatiga y frustración, porque no han traído consigo las expectativas producidas. En efecto, el desarrollo político enfrenta problemas institucionales, de legitimidad, de modernización y de comportamiento de parte de la población. Avanzamos con desfases e incongruencias propias de un proceso multidimensional con momentos de luces y sombras y los logros no son suficientes, por el contrario aumenta la impaciencia de la población.

En las luces podemos constatar que América Latina recupera cerca del año 2006 los niveles de pobreza que tenía

en los años 80 del siglo XX. Una vuelta a los niveles del pasado después de un quinquenio virtuoso de crecimiento en democracia (2003-2007) que la región no había tenido nunca en su historia. Esto lleva a plantear la expectativa de la existencia de “La década de América Latina”². La región emerge de esa década con renovada expectativa, habiendo olido la prosperidad, no quiere abandonar su aspiración. Esa prosperidad la llevó del lado de los ciegos, haciéndole imposible imaginar las amenazas del fin de los súper ciclos, así como el impacto de sociedades que quieren ser más abiertas. Los latinoamericanos quieren vivir en frente de los ciegos, mientras que los que tienen el poder quieren permanecer en el lado de los ciegos. La región se rebela contra los que quieren seguir del lado de los ciegos, porque la democracia le da los instrumentos para hacerlo.

En las sombras constatamos al mismo tiempo que lo que era tolerable ayer ya no es tolerable hoy. La democracia trae consigo la demanda de garantías, reconociendo la existencia de garantías de las libertades civiles y la carencia de las garantías de los derechos sociales. Continuamos siendo la región más desigual y una de las más desconfiadas de la Tierra. Ello genera dos características que nos definen y diferencian: la mayoritaria aspiración a la igualdad y la desconfianza, ambas se profundizan en las últimas décadas. Más aún, esas características se observan después de regímenes democráticos en varios países con gobiernos dirigidos por partidos

2. Esta frase fue acuñada por el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Luis Alberto Moreno en una entrevista en el periódico español *El País*: 28/11/2010.

progresistas, que no logran modificar las debilidades institucionales y culturales que las originan. La llegada de la izquierda al poder por la vía electoral genera altísimas expectativas de solución a los problemas de la región. Tantos creyeron que pasarían rápidamente al otro lado, abandonando el lado de los ciegos.

Los acontecimientos sociales y políticos han ido delante de las ciencias sociales, que en los últimos cien años no han logrado anticipar ninguno de los sucesos que han producido cambios significativos.

Pero los ciclos políticos cometen la ilusión de hacer creer que era posible abordar los problemas en el espacio de un periodo de gobierno. Entramos en la era de los “superpresidentes”, en la que cerca de nueve presidentes de la región alcanzan cifras de aprobación por sobre 60 puntos porcentuales durante la “década de América Latina”. El final del quinquenio virtuoso (2008) marca el fin de los superpresidentes; hoy nos encontramos con una población de la región impaciente por resultados, dispuesta a protestar, crítica de sus gobiernos. En promedio los presidentes de la región han perdido cerca de 25 a 30 puntos porcentuales de aprobación. Ya no existen los hiperpresidentes, con varitas mágicas.

Se inicia una época de desaceleración, con alternancias, bajos niveles de satisfacción con la democracia, acompañada de protestas sociales contra moros y cristianos, es decir gobiernos de derecha y de izquierda. La izquierda es ahora parte del *establishment*.

Visto lo avanzado hasta ahora en las tres décadas desde el inicio de la recuperación de la democracia sugiere que su consolidación tomará al menos una o dos generaciones, ya que requiere la conformación de culturas cívicas, para lo cual es necesario dismantelar las desigualdades y mejorar la distribución de la riqueza.

Hay algunas pistas: los países que al inicio del proceso de reinauguración e inauguración de sus democracias tenían menores grados de desigualdad están haciendo más progreso en el proceso de consolidación democrática que aquellos que no la tenían. ¿Es la democracia una función de las desigualdades en América Latina? El desarrollo de Ecuador y Bolivia así lo sugieren.

Es ingenuo pensar que los países podrán consolidar sus democracias sin transformaciones estructurales que permitan dismantelar las desigualdades centenarias. La magnitud de las demandas y las expectativas expresadas así lo hacen saber. Las políticas públicas son completamente insuficientes para ello.

Efectivamente desde Karl Marx a Daniel Bell (*The Cultural Contradictions of Capitalism*, 1976) los teóricos de la modernización han argumentado que el desarrollo económico trae consigo

cambios inevitables. Otros desde Max Weber a Samuel Huntington (*Political Order in Changing Societies*, 1968; *La tercera ola*, 1994) han dicho que los valores culturales tienen una influencia autónoma en la sociedad.

Los datos de opinión existentes desmienten más que confirman “una teoría” de la modernización. La persistencia de conjuntos homogéneos de valores en conjuntos homogéneos de países da cuenta de la negación de la teoría de Marx, al mismo tiempo que el cambio sistemático producido por el desarrollo económico da cuenta de su confirmación.

Continuamos siendo la región más desigual y una de las más desconfiadas de la Tierra.

En América Latina, al mismo tiempo, son muchos los elementos que obnubilan las diferencias y hacen aparecer los países más similares de lo que son. Cada país tiene su “modernización” cultural que persiste, originado en gran parte en la religión y su influencia en los valores morales que impregnan las relaciones interpersonales. Estamos frente a una región que, teniendo una homogeneidad cultural de lengua y religión dominante, lo que diferencia a los países llama más la atención que lo que los hace iguales. En efecto, América Latina tiene un “sol”

católico y tiene un “sol” latinoamericano, y sus valores también cambian a medida que aumenta su nivel de bienestar. El desarrollo económico trae cambios inevitables. Por ello, éste confunde el análisis haciendo creer que se trata de un fenómeno que guarda relación con la transformación de las sociedades, cuando es un mero impacto evolutivo.

El contraste entre los impactos evolutivos y los transformadores es el que hay que diferenciar para conocer el rumbo de cada sociedad. La evolución económica producida por el desarrollo solo mantiene una situación de *statu quo* (del poder que cada cual tiene en una sociedad) si bien al mismo tiempo tiene efectos inevitables. No es efectivo que la democracia se consolida con la sola evolución que produce el desarrollo económico. Las tres décadas pasadas muestran que esto no se produce³. Son los países que logran avanzar en el desmantelamiento estructural de sus desigualdades los que más avanzan en la democratización, no los que más crecen. El desarrollo económico sin desmantelamiento de las desigualdades produce un aumento y no una disminución de las desconfianzas y de la percepción de desigualdad. Hoy todos tienen un poco más pero la gran mayoría está en el mismo lugar. Solo cerca de un 20% ha tenido verdadera movilidad social, creando la clase media, de la cual tanto se habla. Precisamente la evidencia de que es posible ascender socioeconómicamente, lo que hace cada vez más inelástica la demanda del

3. La serie de Latinobarómetro 1995 - 2015, y la de World Values Survey 1980-2012.

60%/70% que no lo ha hecho. Lejos de mirar a los que ascendieron, hay que mirar a los que se quedaron afuera de la fiesta.

Por otra parte tenemos evidencia de que el cambio cultural es dependiente de cada realidad. La huella católica en América Latina, el proceso de consolidación de las democracias, modifica el modelo de evolución, donde no se dan los pasos por los cuales han transitado otras regiones y sociedades. América Latina encuentra un camino propio

Marx sostuvo que el camino seguido por economías desarrolladas le mostraba inevitablemente el mismo camino a sociedades menos desarrolladas. Marx y Nietzsche (*La voluntad de poderío*, 1997, [1901]), así como Lerner y Bell predijeron la baja de las religiones en los albores de la modernización, pero los valores religiosos y las creencias no han desaparecido. Muy por el contrario, el debate sobre los temas que conciernen a la religión, como el aborto, la eutanasia, ha crecido en importancia y el renacimiento de fundamentalismos ha establecido grandes diferencias en la política internacional. La religión ha sobrevivido como la mayor, y quizá la única "ideología", a pesar de la declinación de las prácticas religiosas; todas las sociedades tienen una religión que marca sus conductas morales. La religión parece evolucionar en América Latina, transformarse mucho más que desaparecer. El proceso de secularización en la región es muy lento y diversificado, comparado con la velocidad del desarrollo económico. No seguimos la evolución seguida en otros momentos del tiempo por otras sociedades.

Estamos frente a una región que, teniendo una homogeneidad cultural de lengua y religión dominante, lo que diferencia a los países llama más la atención que lo que los hace iguales.

La modernización tampoco era, como se decía, una prerrogativa de los países del Oeste. El desarrollo del Este asiático probó que sociedades con culturas muy tradicionales alcanzaron las tasas más altas de crecimiento económico, mostrando lo errado de esa tesis.

Sin embargo, un conjunto central de la teoría de modernización sigue siendo válido hoy día.

Podemos decir que el desarrollo económico produce cambios sistemáticos y hasta cierto punto cambios culturales y políticos predecibles. Estas consecuencias, sin embargo, más bien señalan tendencias y grados de probabilidad, siendo alta la probabilidad de que ciertos cambios tengan en efecto lugar una vez que una sociedad entre en la etapa de desarrollo sostenido. No hay evidencia de sociedades donde estos cambios no hayan tenido lugar, si bien se manifiestan en distinto grado en distintas partes. Es así como no se puede hablar de UNA América Latina, sino hay que hablar de 18 países individualmente.

Podemos ver dos desarrollos aparentemente contradictorios si se compara con las trayectorias de otras sociedades hoy día industrializadas, en esas etapas. Por una parte podemos observar en las últimas dos décadas, entre 1990 y 2010, la complejidad de la evolución valórica que produce tanto el avance de los valores de la autoexpresión (proceso de modernización), como también la consolidación de los valores tradicionales. El desarrollo desfasado.

El cambio deja de ser lineal y se transforma en una dirección distinta.

Lo que se observa, mucho más que la homogeneización de las culturas, es la diversificación de las culturas; se trata de cómo cada cultura reinventa la modernización de los patrones de la civilización occidental. La influencia permanente descrita por Weber logra redibujar localmente la globalización. La comunicación global, tan evidente, sobredimensiona su efecto lineal.

En efecto una sociedad no puede *salirse* de su herencia histórica, así como tampoco de la herencia de sus valores religiosos. Estas constituyen verdaderos *soles* que las identifican. Las democracias en la ex Unión Soviética persisten en los valores comunistas, en la Alemania del Este persistieron los valores de la vieja República, China es confucionista y comunista a la vez. La influencia colonial española, mezclada con la cultura autóctona, le entrega un carácter persistentemente diferente que ha permanecido por siglos en la cultura latinoamericana, en primer lugar

diferenciada del resto del mundo por los niveles más bajos de confianza.

Nosotros vamos camino a ser sociedades abiertas, desde sociedades tradicionales más bien cerradas, a borbotones, tropezando en el camino, pero sin pausa y sin prisa. Los datos muestran a simple vista el perfil de la instalación de la democracia en la región como un proceso no lineal, culturalmente fijado y de lenta evolución.

Con la ayuda de estos estudios comparados longitudinales, podemos mirar en el tiempo, en cada segmento, en cada región del mundo: opiniones, valores, comportamiento, información, actitudes y observar aspectos ocultos de sus evoluciones.

Pero no hay que perderse en el bosque de números, con la falacia de buscar aquellos datos que confirman lo que queremos confirmar, porque con ello cruzamos al lado de los ciegos. No podemos dejar que un dato en un momento del tiempo nos confunda. Para confirmar un fenómeno social requerimos muchas observaciones, en distintos momentos del tiempo, con distintas mediciones. Entonces estamos ante algo robusto, sostenible. Tenemos que dejar que los datos no sean congruentes, visitar nuestras teorías y encontrar aquellas que nos permitan incorporar lo que la sociedad grita a simple vista, como hicieron Weber y Durkheim.

Los datos de opinión solo son válidos al estar insertos en una interpretación de las sociedades y su evolución, no son neutros ni independientes del que

observa. Como dice Hobbes, nadie se puede salir de su *"ethos"*. El investigador debe reconocer su *ethos* y evaluar su impacto en la producción de información, para aproximarse mejor a la realidad y no quedarse atrapado en la única historia que conoce.

Nosotros vamos camino a ser sociedades abiertas, desde sociedades tradicionales más bien cerradas, a borbotones, tropezando en el camino, pero sin pausa y sin prisa.

Es necesario que conozcamos, asimismo, el *ethos latinoamericano*, el *ethos* de cada una de nuestras sociedades, para lograr aspirar a anticipar el comportamiento de nuestros conciudadanos.

Al mismo tiempo, parados en los Dardanelos, no hay que sobrestimar el poder creyendo que basta con no estar del lado de los ciegos. Ese es el punto de partida, pero nunca el punto de llegada. La solución está en los seres humanos, no en los modelos estadísticos. Como dice Lipset, lo que no es visible en los resultados simples, muy probablemente es artificial. Siempre está la amenaza de crear realidades artificiales con los datos, trampa en la cual no debemos caer.

En estos 20 años hemos averiguado que América Latina no evoluciona en un camino ya diseñado, sino más bien inventa su propio camino. Tenemos democracias en espera del desmantelamiento de las desigualdades, tenemos poblaciones que solo le creen a su propia experiencia, tenemos sociedades separadas por el color de la piel, y tenemos la región más pacífica, sin poder nuclear, sin conflictos armados, que pondrá en el mercado 100 millones de habitantes en la próxima década.

Si quisiéramos resumir estos 20 años en una frase habría que preguntar: ¿es posible más y mejor democracia con altos niveles de desigualdad? Tenemos el desafío de encontrar nuestras propias explicaciones así como otros han encontrado las suyas. No hay que tenerle miedo a disentir, porque al no hacerlo podemos estar matando lo que más queremos preservar, como dice Popper.

Tenemos que dejar que los datos nos interpelen, dejar que las incertidumbres nos mantengan despiertos, para avanzar hacia el otro lado de los ciegos. No podemos volver a cometer el error de creer que basta con leer lo que nos sucederá en lo que otros han escrito de otras sociedades en otros momentos del tiempo, de creernos seguros de que seguiremos el camino de otros, eso sí es estar del lado de los ciegos, porque América Latina lo único que ha hecho desde que se inaugura su democracia es no seguir el camino de los otros.

6

Los debates en Pensamiento Iberoamericano



El desafío de la desigualdad en América Latina: un debate abierto



José Antonio Sanahuja*
Universidad Complutense de Madrid

Para examinar el desafío de la desigualdad en América Latina, la Cátedra de América Latina de la Universidad Pontificia de Comillas y la revista *Pensamiento Iberoamericano* reunieron el 22 de junio de 2016 en Madrid a un destacado grupo de especialistas. Bajo la presidencia del Rector, Julio L. Martínez, y con D. Enrique V. Iglesias, director de la revista en su nueva andadura y anterior Secretario General Iberoamericano como moderador, intervinieron José María (Chema) Vera, Director general de Oxfam Intermón, y Nora Lustig, profesora de economía de América Latina de la Universidad de Tulane y directora del proyecto “Compromiso con la Equidad” (CEQ). Alfredo Valladão, profesor de estudios latinoamericanos en SciencesPo en París, actuó como comentarista. Tras un coloquio posterior con el público se presentó una breve síntesis y relatoría del debate por parte de José Antonio Sanahuja, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, cuya versión *in extenso* es el objeto de este artículo.

* Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y Director del Departamento de Relaciones Internacionales, Gobernanza Global y Cooperación al Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Desigualdad: las tendencias globales

La pobreza y la desigualdad, como rasgos persistentes de la realidad latinoamericana, no debieran ser aceptadas como hechos inevitables, o expresión de un “orden natural” ante el que cualquier propuesta de cambio deviene utopía irrealizable; o bien, como señaló Alfredo Valladão, argumento legitimador de populismos o autocracias que, lejos de acabar con ese problema, terminan generando nuevas formas de desigualdad y exclusión, tanto material como simbólica. Frente al fatalismo paralizante, o el voluntarismo político que conduce a experimentos insostenibles o fallidos, el debate fue también un alegato a favor de las razones morales y políticas para alcanzar sociedades más equitativas y justas; en segundo lugar, de una aproximación crítica a esas realidades, basado en un examen racional de la economía política de la región y de su inserción internacional, que dé cuenta de sus causas y dinámicas, “desnaturalizando” esos fenómenos. Lejos de ser una expresión de la fatalidad o el destino, se trata de hechos de naturaleza histórica y contingente, y como resultado de la acción humana, pueden ser afrontados a través de ella con las políticas, instituciones e incentivos adecuados. Y en tercer lugar, una indagación acerca de las nuevas coaliciones políticas y sociales que habrán de hacer frente a la economía política de la desigualdad, a menudo funcional a un determinado reparto del poder económico y político muy sesgado hacia esos grupos.

En esa perspectiva histórica el debate giró, en primer lugar, en torno a las dinámicas que afectan al conjunto del sistema internacional y las propias de la región, distintas pero profundamente interrelacionadas. Los datos aportados por José María Vera, basados en el informe sobre desigualdad global de Oxfam (*Iguales*, E. Seery y A. Caistor, 2014), apuntan a transformaciones estructurales y un cambio de ciclo histórico, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera. En el periodo previo a la industrialización, la diferencia entre la renta promedio de los diez países más ricos y los diez más pobres era de unas seis veces. Esa brecha, relativamente pequeña, coexistía con enormes desigualdades al interior de cada país entre la nobleza terrateniente y las masas campesinas. La revolución industrial significó un proceso de aumento simultáneo de la desigualdad entre países —en un rápido distanciamiento de Europa y Estados Unidos del resto del mundo—, y al interior de los países, con crecientes diferencias entre la burguesía y el nuevo proletariado fabril. Ello respondió a la clásica “curva de Kuznets”, según la cual las fases tempranas de la industrialización suponían mayor desigualdad al sustentar el (necesario) proceso de acumulación y reinversión de capital por parte de la naciente burguesía industrial y financiera.

La revolución industrial, empero, hizo aparecer un potente movimiento obrero que obligó a introducir desde finales del siglo XIX nuevas leyes laborales, incipientes sistemas de salud pública y seguridad social, una fiscalidad más progresiva, y leyes antimonopolio. El alcance de estas medidas se amplió

en el siglo XX, como respuesta de las democracias liberales a las amenazas del fascismo y el comunismo, y en parte como compensación por los esfuerzos impuestos a los trabajadores en las guerras mundiales. Después de 1945, el aumento de la productividad generado por el modelo fordista y las políticas keynesianas propiciaron nuevos “pactos sociales” basados en la expansión de las rentas salariales y el Estado del bienestar, y la formación de las sociedades de clases medias en el Occidente industrializado, en un círculo virtuoso que relacionaba consumo de masas, crecimiento económico, equidad social y mayor movilidad social, promoviendo un modelo de democracia social más atractivo que el existente tras el “telón de acero”. En ese periodo, otros países de industrialización tardía también aunaron dinamismo económico y equidad social. En otros países en desarrollo se intentó adaptar este modelo a través de alianzas nacional-populares y estrategias de industrialización por substitución de importaciones. Si bien propiciaron la aparición de nuevas clases medias urbanas, no lograron dejar atrás su condición primario-exportadora, y a menudo su crecimiento fue “concentrador y excluyente”, acentuando las brechas sociales del orden poscolonial.

Este ciclo tuvo dos claras consecuencias en términos de desigualdad. En Estados Unidos, como en otros países industrializados, se produjo lo que Goldin y Margo (*The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, nº 1, 1992) denominaron “la gran compresión”: desde los años 40 —los 50 en Europa— las rentas de las clases bajas y medias aumentaron

más rápido que las correspondientes a las capas más altas y en los años 70 se registraron los indicadores más favorables en materia de equidad en un periodo de 50 años. Sin embargo, con la excepción de los NIC (países recientemente industrializados), la brecha internacional se agrandó y la diferencia entre la renta per cápita promedio entre los diez países más ricos y los diez más pobres llegó a ser de 40 veces (*La mondialisation de l'inégalité*, F. Bourguignon, 2012).

Si durante la mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, hoy empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países.

A la luz de este rápido recorrido por los dos últimos siglos, parece estar produciéndose un cambio de ciclo histórico (Sanahuja en *Anuario CEIPAZ 2013-2014*): desde mediados de los 80, la globalización ha propiciado un rápido proceso de convergencia y, por primera vez en un siglo, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo —al menos los emergentes— empieza a estrecharse, pero también comienza lo que Krugman (*The Conscience of a Liberal*, 2007) llamó “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en

desarrollo está aumentando. En síntesis, si durante la mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, en la actualidad empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países (*Perspectives on Global Development*, OCDE, 2012).

A la hora de explicar estos cambios, hay que remitirse a la nueva “gran transformación”, por utilizar la expresión de Karl Polanyi, que ha sacudido a la economía mundial desde los años 80: globalización, desregulación, revolución en las tecnologías de la información, y expansión del comercio, los flujos de capital y la aparición de cadenas de suministro globales son los factores que explican tanto que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior. Esos procesos han aumentado la escala y el tamaño de los mercados, y mayores presiones competitivas que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación, con mayores retribuciones para los trabajadores de la “economía del conocimiento”, y caída de los empleos de naturaleza administrativa y/o manufacturera antes asociados a las clases medias. Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometiéndoles a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal. La bibliografía sobre esta cuestión

destaca cómo el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juega un papel determinante en el aumento de la desigualdad. Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, cuando la competencia y los mercados son ya globales (*La paradoja de la globalización*, D. Rodrik 2011). Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica, que ha supuesto mayor desempleo y recortes sociales. Así lo revela el aumento de las brechas salariales y de la desigualdad visibles en las estadísticas de Eurostat o la OCDE.

América Latina: sus lógicas de desigualdad y exclusión

América Latina no es ajena a las fuerzas que impulsan la desigualdad global en el siglo XXI —por ejemplo, el ciclo de “reprimarización” impulsado por la creciente demanda de los países emergentes de Asia—, pero la extrema desigualdad que caracteriza a la región se explica en gran medida en términos de *path dependency*: son sociedades en las que siguen presentes dinámicas de dominación de las élites y de exclusión social y/o étnica nacidas de la colonia y de los Estados oligárquicos surgidos tras la independencia. En la región se cruzan dinámicas globales, y procesos regionales y nacionales diferenciados que

interactúan entre sí, y que explican tanto la profundidad de la desigualdad, como su persistencia en el tiempo.

Con distintos acentos nacionales, la desigualdad que fractura las sociedades latinoamericanas expresa la estrecha relación que existe entre poder político y poder económico de unos grupos dominantes que en no pocos aspectos responderían al patrón de lo que Acemoglu y Robinson (*Why Nations Fail*, 2012) llaman “élites extractivas”, que constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo. A partir del informe sobre la desigualdad en América Latina elaborado por Oxfam Internacional (*Privilegios que niegan derechos*, 2015), José María Vera desgranó algunos de los principales indicadores de la extrema concentración de la riqueza de la región, considerando tanto la distribución de la renta como del patrimonio: en América Latina, 32 personas tienen tanta riqueza como la mitad de la población total. Y si se atiende a la distribución por deciles, teniendo en cuenta de nuevo renta y patrimonio, el 10% más rico concentraría el 70,8%, mientras que la mitad más pobre solo dispondría del 3,2%. Aun contando con el ascenso de las clases medias, el 40% de la población situada en los deciles 6 a 9 accedería al 26,1%.

No hay que olvidar la estrecha correlación que existe en la región entre la desigualdad, la pobreza —sobre todo, la rural— y la extremadamente desigual distribución de la tierra. El coeficiente de Gini referido a la tenencia de la tierra de África es 0,53; de Asia 0,56; de Europa 0,58; de América del Norte 0,69; y en el caso de América Latina y el Caribe llega

al 0,79, muy por encima del Gini regional referido a la distribución de la renta. Chema Vera recordó, en este contexto, el trabajo a favor de la equidad de activistas como Berta Cáceres, asesinada en marzo de 2016, que a su vez es parte de un alarmante aumento de muertes y agresiones a los defensores de los derechos humanos y de la tierra y el medio ambiente de la región.

Chema Vera también reclamó una mayor atención al papel del mercado de trabajo como factor de desigualdad. Aunque las tasas de desempleo son bajas, afectan más a las mujeres y a los jóvenes. Pero el gran desafío sigue siendo el fuerte peso del sector informal, en el que aún se ubica el 47% de los trabajadores, con tasas más altas entre pobres y mujeres, y que está muy relacionado con las grandes brechas salariales que aún persisten en la región. Existen, empero, trabajadores del sector formal con salarios por debajo del umbral salarial de subsistencia. Costa Rica es el único país en el que el salario mínimo cubre ese ingreso de subsistencia.

Objeto de particular atención en el debate fueron los sistemas impositivos y las políticas sociales de la región y su impacto redistributivo, como instrumento clave para reducir la desigualdad. A partir de indicadores seleccionados, Chema Vera recordó que aun con importantes diferencias por países, los sistemas fiscales de la región cobran poco, mal, inequitativamente, y además los ingresos se caracterizan por ser procíclicos y con un alto grado de volatilidad. Hacia 2013, respecto a un promedio de ingresos fiscales como proporción del PIB del 34% en los países avanzados que integran

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el promedio regional de América Latina se situaba en el 21%, con países muy por debajo del mismo, como El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, que se situaban entre 13% y 16% del PIB. Ahora bien, el ejemplo de países como Brasil, en los que esa ratio era de 36% sugiere que el problema no se relaciona solo con el quantum de recaudación fiscal, sino con su composición, de carácter fuertemente regresivo. En la OCDE la ratio gravámenes directos/indirectos era de 60/40, mientras que en América Latina esa ratio era casi la inversa, con 43/57. En América Latina y el Caribe la recaudación por impuestos generales al consumo es más de ocho veces lo que se recauda por impuestos directos sobre las propiedades, que suelen concentrarse en los sectores más ricos de la población. Existen amplias exoneraciones o exenciones que favorecen a las rentas del capital, los ingresos no salariales, las propiedades inmobiliarias o los beneficios empresariales de las grandes corporaciones. La tasa efectiva del impuesto sobre la renta del decil más rico en los países de la OCDE —no incluyendo los latinoamericanos— se sitúa entre el 14% y el 30%. En América Latina, en casi todos se sitúa por debajo del 10% y en algunos casos no llega ni al 5%. En conjunto, en los países avanzados que integran la OCDE la política fiscal — impuestos más transferencias— reduce la desigualdad hasta seis veces más de lo que lo hacen los países de América Latina. Esos sistemas fiscales son poco eficaces y se ven minados por la evasión fiscal y el uso de paraísos fiscales y centros financieros *off-shore*. Vera recordó el

escándalo *Swissleaks*, que reveló que residentes en LAC acumulaban 52.600 millones de dólares en cuentas del HSBC en Suiza en el bienio 2006-2007. La publicación de los *Panama Papers* en 2016 ha vuelto a poner de relieve cuán amplio es este tipo de prácticas.

No hay que olvidar la estrecha correlación que existe en América Latina entre la desigualdad, la pobreza —sobre todo, la rural— y la extremadamente desigual distribución de la tierra.

Se trata, finalmente, de modelos fiscales aquejados de volatilidad y carácter procíclico, al haber acentuado su dependencia de los ingresos por exportaciones de productos primarios, particularmente en Suramérica. En promedio, entre 1998 y 2008 la tasa de ingresos de recursos naturales sobre el total de la recaudación fiscal pasó de 19% a 32%. La caída de ingresos de las exportaciones primarias se ha agravado por la brusca contracción del precio del petróleo en 2015 (*Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*, OECD, 2015b). El ajuste fiscal ya ha comenzado, y además de suponer contracción económica y caída del empleo, puede llevar a recortes en los programas sociales con efectos redistributivos.

A partir de estas tendencias generales, la profesora Lustig aportó los resultados de

su trabajo en el proyecto “Compromiso con la Equidad” (CEQ). En primer lugar, recordó que mientras que la desigualdad aumentaba a escala global, en varios países de América Latina había descendido merced a las mejoras en el empleo, los salarios y las políticas redistributivas y de lucha contra la pobreza. Por otra parte, subrayó que analizar el efecto de los impuestos sin examinar el impacto del gasto social (o viceversa) es poco útil. Un impuesto puede ser regresivo por sí solo, pero hay que tener en cuenta también otros impuestos que pueden tener un efecto contrario, así como el conjunto del gasto social, dado que éste puede tener un fuerte efecto redistributivo, compensando lo anterior (*Commitment to Equity Handbook*, N. Lustig (ed.), 2016).

A partir de la metodología de este proyecto, y con datos en torno a 2010, se han examinado 13 países de América Latina. Los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, y los que menos, El Salvador, Guatemala y Honduras. Argentina es el país de la región donde la política fiscal, en términos de transferencias directas y en especie, tiene un mayor impacto redistributivo. Honduras es uno de los tres países con la desigualdad inicial más alta y de estos es el que menos reduce la desigualdad.

De los datos analizados también se deduce que un mayor gasto público, en principio, tendría mayor efecto redistributivo, y que los países más desiguales también tienden a redistribuir más. Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay son los que muestran mayores

efectos redistributivos, mientras que Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú estarían por debajo de la línea de tendencia. Dado que los países con un nivel de gasto social similar muestran diferentes niveles de redistribución, se puede inferir que otros factores, como la composición y focalización del gasto, condicionan ese efecto redistributivo.

El estudio presentado por la profesora Lustig se ha detenido a considerar el efecto de las pensiones contributivas, y éstas tienen un efecto igualador, de magnitud significativa, en Argentina, Brasil y Uruguay. En Chile, Costa Rica y Ecuador el efecto es igualador pero pequeño. En el resto de los países, el efecto es regresivo pero también pequeño. Estos resultados son importantes, porque indican que las pensiones contributivas en América Latina no siempre son regresivas y contribuyen a la desigualdad, aunque hay países, como Colombia, Honduras o México donde es así. Si las pensiones contributivas se consideran un ingreso diferido, el efecto redistributivo es 4,1 puntos porcentuales mayor en la Unión Europea, pero 15,4 puntos porcentuales mayor cuando las pensiones contributivas se consideran una transferencia.

Los efectos de la política fiscal en la reducción de la pobreza tampoco son uniformes. En la mayor parte de los países estudiados, la política fiscal contribuye a reducir la pobreza, especialmente en Uruguay, Argentina y Chile. Sin embargo, en Bolivia, Brasil, Guatemala y Honduras la incidencia

de la pobreza después de impuestos, subsidios y transferencias es mayor, a pesar de que la política fiscal reduzca la desigualdad. Con la nueva medida de Empobrecimiento Fiscal presentada por la profesora Lustig, se puede observar que en Brasil, México, Bolivia y Guatemala entre uno y dos tercios de la población pobre fue empobrecida. Ello significa que observar el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad sin considerar los efectos sobre la pobreza es un análisis incompleto: los sistemas fiscales pueden ser redistributivos, pero paradójicamente pueden incrementar la pobreza monetaria.

Finalmente, los datos sobre el gasto social revelan que el gasto en educación preescolar y primaria es igualador y pro-pobre en todos los países. En educación secundaria es igualador en todos los países y también pro-pobre en algunos, pero no en todos. El gasto en educación terciaria nunca es pro-pobre, pero contribuye a la equidad a excepción de Guatemala. El gasto en salud siempre es igualador pero es pro-pobre solamente en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Del análisis crítico al imperativo racional de cambio

En distintos momentos el debate revisitó las razones que hacen de la reducción de la desigualdad tanto un imperativo moral, como una necesidad política. En la apertura del encuentro, el Rector Julio Martínez evocó la ética de

Aristóteles y de Tomás de Aquino, que entiende la justicia como virtud por la que el ser humano dirige sus acciones al bien común, y en particular la clásica definición de Tomás de Aquino de “dar a cada uno lo suyo”, que fundamenta una concepción de la justicia basada, por un lado, en los derechos, y por otro, en un principio de proporcionalidad por el que la realización de la justicia no supone la igualdad absoluta, sino un trato desigual a quienes son desiguales, distanciándose así de determinadas concepciones tanto del liberalismo como del socialismo. En distintos momentos las ideas de John Rawls o de Amartya K. Sen fundamentaron un debate cuya orientación aplicada hacia las políticas públicas no estuvo reñida con un sólido fundamento ético.

No menos imperativo es luchar contra la desigualdad a partir de argumentos de eficiencia económica. Chema Vera se remitió a los aportes de la economía del desarrollo que han destacado la estrecha relación que existe entre equidad y crecimiento. Como han señalado publicaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) (*Redistribution, Inequality and Growth*, J. Ostry, A. Berg y C. Tsangarides, 2014), elevados niveles de desigualdad retardan el crecimiento económico y lo hacen menos sostenible e inclusivo, frenan la lucha contra la pobreza, fracturan la sociedad y erosionan o rompen la cohesión social, debilitando el sentido de pertenencia, contribuyen a la insostenibilidad ambiental y, como revela la dolorosa experiencia latinoamericana, hace a las sociedades más inseguras y violentas.

Para acabar con la desigualdad se necesitarían gobiernos con un claro compromiso con las mayorías, capaces de desligarse de los intereses de las élites políticas y económicas.

Empero, más allá de los argumentos éticos y de eficiencia económica, se insistió particularmente en el argumento democrático. Como señaló Chema Vera, la desigualdad económica y de poder político se retroalimentan, en lo que supone una verdadera captura y vaciamiento de la democracia por parte de las élites, que disfrutaban así —parafraseando el título del informe de Oxfam sobre la desigualdad en la región— de “privilegios que niegan derechos”. Ese “secuestro de la democracia” es un fenómeno con muchas caras, e incluyen la captura de rentas a través del disfrute de una posición monopólica u oligopólica de control de los mercados —como ilustra el caso de Carlos Slim, una de las mayores fortunas del mundo merced a su posición dominante en el mercado de telecomunicaciones de México—; de su visible influencia en la definición de las políticas públicas, las leyes y los marcos regulatorios; la corrupción y el clientelismo; y el control de los medios de comunicación, factor decisivo para orientar en su favor a la opinión pública.

En particular, esas élites económicas han contribuido a modelar políticas fiscales en su beneficio haciendo que no corrijan las desigualdades.


Alfredo Valladão también se refirió extensamente a ese proceso de captura del Estado y las rentas, por el que históricamente no se han generado instituciones y políticas neutrales respecto a los intereses particulares, y el Estado de derecho es aún una ficción. No ha existido en América Latina una concepción asentada del “bien común”, ni se acepta que, en democracia, la definición del bien común y del interés general depende, además del veredicto de las urnas, de un sistema de garantías y derechos que la ley debe preservar. Ello explicaría la proverbial desconfianza de la ciudadanía latinoamericana hacia el Estado y sus políticas, y la evidente fuga de las clases medias emergentes, que sí pagan impuestos, hacia proveedores privados de salud y educación, minando el contrato social en el que habría de basarse una concepción inclusiva de la democracia. En este contexto, el profesor Valladão se interrogó: ¿Cuánta inequidad es compatible con democracia? Un nivel “óptimo” de desigualdad —aquel que define un marco de incentivos “correcto”— no sería negativo. La cuestión es, más bien, qué percepción existe de la desigualdad y qué efectos políticos tiene.

Valladão también alertó contra las prácticas redistributivas adoptadas por los gobiernos progresistas, basadas o bien en el proteccionismo, o en el extractivismo o el recurso al crédito externo, que no han alterado el patrón clientelar y la cultura


política rentista dominante en la región —aunque cambien a sus protagonistas y beneficiarios— y, sobre todo, que se muestran insostenibles y terminan siendo un factor causal de las crisis económicas recurrentes que golpean a la región.

Aun coincidiendo en muchos elementos del diagnóstico, el debate puso de relieve importantes diferencias respecto a las estrategias de cambio. Se afirmó, por una parte, una “doctrina Valladão” más circunspecta y pesimista respecto al papel del Estado, esté en manos de la derecha o la izquierda, en el que estarían enquistados los actores contrarios al cambio, y solo cabría confiar en la capacidad transformadora de la globalización y las fuerzas del mercado global. Frente a esa visión, se planteó la “doctrina Vera”, más optimista respecto a las políticas públicas y la acción colectiva, tanto en el plano nacional como internacional. Para Chema Vera, las medidas para luchar contra la pobreza y la desigualdad no son ningún secreto. Las democracias deben cumplir el rol de garantizar que los conflictos de intereses se discutan en la arena pública y que sus resultados lleven a garantizar el respeto a los derechos y el beneficio del conjunto de la población. Para acabar con la desigualdad se necesitarían gobiernos con un claro compromiso con las mayorías, capaces de desligarse de los intereses de las élites políticas y económicas.

En suma, es un problema de poder, más que de políticas públicas o de fórmulas técnicas. Por un lado, sigue siendo necesario lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) denomina “el pacto fiscal”, con sistemas impositivos más equitativos y eficaces en cada país de la región, sin olvidar otras reformas estructurales que permitan el acceso de los más pobres a los activos productivos —educación, tierra—, y garantías de acceso al crédito o la justicia, en particular para las mujeres o los indígenas, que rompan con lógicas muy asentadas de exclusión. Sin embargo, en un contexto de globalización ya no es posible construir políticas fiscales nacionales viables, ante el fenómeno que la OCDE denomina *base erosion and profit shifting* (BEPS), por el que las compañías multinacionales, a través de la triangulación fiscal y el uso de paraísos fiscales, son capaces de reducir al mínimo las cargas fiscales, sorteando y en su caso desalentando normas nacionales más exigentes. Por ello, es también necesaria una cooperación fiscal internacional más estrecha y eficaz —como la que representa el proceso BEPS en el G-20—, y el establecimiento de impuestos globales que afronten esas dinámicas. Para América Latina, en consecuencia, la tarea es doble, y las reformas fiscales nacionales habrían de estar acompañadas de una actuación internacional más proactiva y eficaz.



Un balance de los consensos y debates sobre la situación económica, social y productiva de América Latina durante el siglo XXI



Federico Ignacio Poli*

Economista independiente y consultor internacional

Este artículo intenta establecer algunos acuerdos y debates que existen entre los especialistas y académicos respecto a la situación económica, social y productiva actual de América Latina. Para esto se repasa el comportamiento de la región desde 2003 hasta el presente. Se divide este periodo en tres: i) la fase de auge de los años previos a la crisis de 2008, ocurrida en septiembre de 2008, algunos toman el periodo 2003-07, otros el periodo 2004-08; ii) la fase de desaceleración del crecimiento, los años posteriores al incidente de 2008, el periodo 2009-13 y iii) la fase recesiva, el periodo 2014 al presente. Tomando los lustros 2004-08, 2009-13 y el trienio 2014-16, las tasas promedio anuales de crecimiento real del PIB para América Latina y el Caribe fueron del 5,25%, 3,17% y 0,25% (FMI).

El artículo se basa en los debates que tuvieron lugar durante las dos últimas ediciones del Encuentro de Economistas SEGIB-CAF¹, los documentos que SEGIB encargó para los mismos² y mis trabajos recientes³.

* Previamente ha sido Director de la División de Asuntos Económicos de la Secretaría General Iberoamericana.

La importancia del factor externo en América Latina

Los escritos de Prebisch de los años 30 y de la postguerra siguen dando cuenta del funcionamiento de nuestras economías. La restricción externa, al igual que hace más de un siglo, sigue limitando el crecimiento en una región básicamente primaria exportadora. Nuestro ciclo económico es determinado por el comportamiento del mercado internacional (flujos financieros, materias primas y remesas). Esta dependencia cobra mayor fuerza ante la creciente internacionalización de los procesos productivos y el generalizado uso de insumos y partes/componentes importados.

1. Las condiciones de borde en las que se mueve el mundo son un dato insoslayable

Hay una serie de nuevas condiciones de borde, que están determinando

el cambio de era que vivimos, fundamentales como referencia del cuadro más amplio cuando se analiza lo que ocurre en la región:

- La cuarta revolución industrial está modificando la forma de relacionarnos, de producir, de consumir, de trabajar. En el mundo laboral se podría resumir el panorama, como señala OIT, en que ganan los trabajadores que poseen altas calificaciones y están “conectados” y pierden aquellos otros trabajadores con bajas calificaciones y “desconectados”.
- Los cambios sociales con la aparición de las clases medias y las dificultades para atender las demandas sociales y las expectativas de sociedades enojadas e insatisfechas.
- La deslegitimación de las clases dirigentes y el cuestionamiento a la democracia y a los partidos políticos por la imposibilidad de satisfacer las demandas planteadas por los votantes.

1. VIII Encuentro de SEGIB-CAF de Economistas: Iberoamérica ante el rediseño del mundo y los cambios tecnológicos: la economía, el empleo y la producción. 13 y 14 de julio de 2015. La Granja de San Ildefonso, Segovia. IX Encuentro SEGIB-CAF de Economistas: Iberoamérica frente a los retos de la cuarta revolución industrial. 23 y 24 de junio de 2016. La Granja de San Ildefonso, Segovia.

2. Ocampo, José Antonio, (2016), Del auge a la crisis: Los desafíos económicos latinoamericanos. Machinea, José Luis (2015), América Latina: ¿El vaso medio lleno o medio vacío?

Grynspan, Rebeca (2016), ¿Hacia dónde va América Latina? Fortalezas y debilidades.

3. Poli, Federico Ignacio, (2015), “América Latina: fortalezas de corto plazo y debilidades estructurales en un contexto global incierto y hostil, ¿hasta cuándo se sostiene?”, ARI 48/2015- 8/10/2015, Real Instituto Elcano.

Poli, Federico Ignacio, (2016), “Los riesgos del ajuste en América Latina en el mundo del estancamiento secular, la cuarta revolución industrial y los Mega-Acuerdos de Comercio e Inversión”, Nota 78, Iniciativa para la Transparencia Financiera, junio de 2016.

Participantes: José Antonio Alonso, Alejandro Álvarez von Gustedt, Sergio Amaral, Rodrigo Arim, Adriana Arreaza, Paulina Beato, Gonzalo de Castro, Vera Chiodi, Mario Cimoli, Guillermo Fernández de Soto, Roberto Frenkel, Gonzalo Gómez Bengoechea, Alejandro Grisanti Capriles, Rebeca Grynspan, Miguel Hakim, Pablo Adrián Hardy, Enrique V. Iglesias, Alejandro Izquierdo, Ramón Jáuregui, María Lahore, Pilar L’Hotellerie, Luis Felipe López Calva, Nora Lustig, José Luis Machinea, Gina Magnolia Riaño, Ángel Melguizo, Pedro Antonio Merino, Walter Molano, Manuel Muñoz, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Eduardo Ortiz-Juárez, Carmen Pagés, Guillermo Perry, Annalisa Primi, Fazia Pusterla, Marta Lucía Ramírez, Mariangela Rebuá, Germán Ríos, Lilita Rojas-Suarez, Osvaldo Rosales, José Juan Ruiz, José Manuel Salazar-Xirinachs, Pablo Sanguinetti, Luis Servén, Daniel Sotelsek, Federico Steinberg, Juan Triana, Cecilia Mercedes Ugaz Estrada, Joaquín Luis Vial Ruiz Tagle, Leonardo Villar Gómez, Saúl Weisleder, Alejandro Werner.

- Las bajas tasas de crecimiento de la producción y de la inversión a nivel mundial, fenómeno al que algunos califican de “estancamiento secular”, que arrastra al comercio internacional a su menor dinamismo desde la post-guerra.
- La transferencia del poder mundial, el más grande de la historia, de Occidente a Oriente. El fin de la *pax americana* con la retirada de Estados Unidos del rol que había asumido en la postguerra que determina la creciente pérdida de peso de organismos internacionales como Naciones Unidas.
- El ocaso del multilateralismo que genera que, Javier Solana dixit, en vez de negociar entre átomos, se negocie entre moléculas. Los espacios ampliados que producen los Mega-Acuerdos de Comercio e Inversión en marcha rompen la ilusión de Breton Woods.
- El preocupante crecimiento sin freno del fenómeno de la banca a la sombra, a pesar de las discusiones posteriores a la crisis financiera internacional, un segmento de las finanzas fuera de las regulaciones que debería dar lugar a la aparición de algún tipo de organismo regulatorio, como en los años 30 se crearon los bancos centrales.

2. Cuatro fenómenos explican el ciclo en América Latina

Siguiendo a Ocampo, se pueden identificar 4 factores que explicaron la fase de bonanza de la región: i) rápido crecimiento del comercio internacional,

ii) auge de los precios de las materias primas, iii) acceso a los mercados financieros en condiciones excepcionales (similares a los de la segunda mitad de los años 70) y iv) crecimiento inédito de las remesas, gracias a las grandes migraciones principalmente a Estados Unidos y España.

Los precios de las *commodities* tienen relación fuerte con el dinamismo del comercio internacional —crecimiento de la demanda mundial—, además de los fenómenos de urbanización, crecimiento poblacional y disminución de la pobreza. Desde 1986 y hasta la crisis de 2008, la elasticidad entre el comercio y el PIB fue la más alta de la historia, 2,4%, vinculado a fenómenos del comercio y producción (aperturas comerciales lideradas por la OMC, la aparición de cadenas globales de valor, etc.). A partir de 2007, el comercio crece apenas por encima del PIB. Esta caída es explicada por factores coyunturales y estructurales. Dentro de estos últimos la desagregación de las cadenas regionales y mundiales de valor estarían registrando cierto retroceso, con una vuelta de algunas operaciones a los países centrales.

La región, excluyendo México, experimentó el mayor crecimiento del volumen de exportaciones en el periodo 2003-07, el 7,4% anual (México creció más durante 1990-97 por el NAFTA); para el periodo 2007-13, este valor se redujo a 1,5%. Incluyendo a México estos valores pasaron de 7,1% a 2,1%, a pesar del papel que viene jugando el comercio con China.

Los precios de las materias primas muestran un comportamiento de

auge y caída vinculado con la dinámica del comercio, y las intensidades y periodizaciones varían según el tipo de producto. “El auge de precios fue mucho más intenso y temprano para el petróleo y los metales que para los productos agrícolas y, entre estos últimos, más fuerte, aunque tardío, para los de clima templado que para los tropicales; de hecho, estos últimos solo alcanzaron los niveles de los 70 en 2011 y en forma fugaz... Si miramos los dos ciclos largos recientes (el último todavía en curso), el coeficiente de variación del precio real del petróleo fue del 41% en 1970-2003 y 26% en 2003-2015, muy superior al de los productos no petroleros, de 21% y 16%, respectivamente”. (José A. Ocampo). El financiamiento internacional hacia la región ha sido muy fluido durante todo el periodo, tanto en cantidades (emisiones) como en precios (tasa de interés y margen de riesgo). Los márgenes de riesgo, luego de la crisis de 2008, nunca recuperaron los valores del periodo 2003-07 pero, dada la caída de la tasa de interés de Estados Unidos, los rendimientos llegaron a ubicarse por debajo de aquellos niveles y se mantienen por debajo de la crisis asiática y rusa, y de 2008. Un hecho llamativo es que, luego de 2009, las emisiones de bonos (públicos más privados) más que duplicaron los niveles previos y en su máximo (segundo semestre de 2013 y primero de 2014) alcanzaron niveles 3,5 veces superiores al periodo 2003-07.

Otra fuente importante de financiamiento del déficit externo de la región, en particular de América Central y República Dominicana y países como Ecuador, Colombia y México, han sido las remesas

de inmigrantes. Los flujos migratorios de la región hacia los países desarrollados, sobre todo España y Estados Unidos, se vigorizaron desde los 90 hasta la crisis de 2008; al mismo tiempo se verifica una creciente importancia de las remesas (2% del PIB de América Latina antes de 2008-09). Recién en 2014 se recuperaron los niveles de 2007 en valores en dólares (no como porcentaje del PIB), pero su composición tiene grandes diferencias: América del Sur y México no han recuperado ese nivel, mientras que en América Central se superó en 25% y en el Caribe 20%.

Los flujos migratorios de la región hacia los países desarrollados, en particular España y Estados Unidos, se vigorizaron desde los 90 hasta la crisis de 2008.

Es interesante reparar que, además, de las cuestiones de tipo coyuntural, como el ciclo económico, pueden estar verificándose factores de más largo plazo en la caída de las remesas; en muchos casos, se trata de la tercera generación de emigrados y los lazos con el país de origen van desapareciendo o haciéndose más débiles (José L. Machinea).

Las ventas externas de América Latina cayeron por tercer año consecutivo en 2015 alcanzando el -14%, caída de un trienio que no se registraba desde la Gran Depresión (1931-33), cuando

el valor exportado cayó el 23% anual. CEPAL estima que las exportaciones de la región también disminuirán durante 2016 un 3% por la caída del precio (-6%) que no compensará el incremento del volumen (3%). Respecto a los precios de las materias primas, algunos creen que la fuerte caída de 2015, que se profundizó en los primeros meses de 2016, se enmarca en una onda larga de bajos precios que ha comenzado. En cambio, en materia de financiamiento a la región, la fuerte caída que había preocupado en la segunda mitad de 2015 fue superada en 2016, en que los inversores parecen haber recuperado “el apetito” por los activos de emergentes, con novedoso interés por la renta variable de América Latina.

Se planteó un escenario futuro en el que si mejora la situación de los países desarrollados, la Reserva Federal puede decidir, finalmente, subir la tasa de los Bonos del Tesoro y afectar la liquidez de la que se benefició la región en este último tiempo. En ese caso, es posible que los precios de las materias primas vuelvan a subir y mejore el comercio, porque la economía de los países desarrollados incremente la demanda internacional.

3. China es esencial para explicar lo que ocurre en la región, en particular en América del Sur

La economía china le puso un segundo piso a la demanda de materias primas del mundo y jugó un rol clave en mantener encendido “el motor” de los países emergentes durante la crisis de 2008. China pasó de explicar el 3,3% de las exportaciones de la región en 2003 a casi

el 10% diez años después; en una década, se triplicó su participación como destino de las exportaciones latinoamericanas. Además, en el caso de importantes economías de América del Sur como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay pasó a ser el principal mercado. También se convirtió en un financiador externo masivo “de última instancia” de países que no pueden, o no quieren, acceder a los mercados de capitales o al financiamiento de los organismos internacionales (Venezuela, Argentina, Ecuador). Por último, viene jugando un rol cada vez más relevante en materia de financiamiento y construcción de infraestructuras de comunicaciones y obras públicas.

El rol de China en relación con la región genera polémicas y, en algún caso, posiciones encontradas. Por un lado, hay quienes sostienen que China otorga un financiamiento en condiciones poco transparentes y lleva adelante en los países de América Latina la infraestructura que ella misma precisa para asegurarse la provisión de la materia prima (ferrovías en Brasil para transportar la soja, por ejemplo) o abrir mercados para su producción sin participar de licitaciones, lo que algunos denominan “la geopolítica de la infraestructura”. Otros consideran que el financiamiento atado de China no es distinto del que otorgaban los países desarrollados hace menos de medio siglo y que evolucionará hacia las normas de la comunidad internacional. También se plantea, y existe consenso, sobre que China abre su mercado para las materias primas pero es proteccionista para productos industriales; prueba de ello serían la existencia de licencias poco transparentes para estas mercancías y el hecho de que en

Asia el 63% del comercio es intrarregional. América Latina tiene un comercio más diversificado con otras regiones y países, por lo que esta relación de intercambio no pareciera ayudar a la transformación productiva sino más bien ser una réplica del comercio colonial que, a fines del siglo XIX y principios del XX, algunos países establecieron con Gran Bretaña. Se consideró que en el futuro India puede convertirse en un complemento o sustituto de la demanda china, dado el menor crecimiento de esta última y su problema demográfico. India no tuvo como China política de control de la natalidad, por lo que se espera que en el futuro (2040) supere en población a aquella (1.600 millones versus 1.400 millones) y se convierta en la fábrica de producción del mundo con mano de obra barata.

Luces y sombras del manejo de las políticas económicas, productivas y sociales en la región

1. Mejor y más prudente manejo macroeconómico en áreas claves explica la mayor resiliencia en la fase recesiva

En el pasado la región enfrentaba periódicamente procesos de fuertes interrupciones económicas, como los *sudden stops*, que la llevaban a crisis financieras e impagos de deudas soberanas (y privadas) con profundas caídas del PIB y del empleo por problemas de acumulación de deuda externa, excesos fiscales y monetarios, sistemas financieros débiles y/o regímenes cambiarios insostenibles. A diferencia

de esa situación, en la fase recesiva que vive América Latina no se verifican crisis bancarias ni situaciones de impagos de deuda. Lo que atraviesa la región hoy se asemeja más a una típica fase bajista del ciclo de negocios, característico de los países desarrollados, sin una variación abrupta de las variables económicas como un incremento alarmante del desempleo y fuga masiva de capitales. Por este motivo, muchos prefieren evitar la palabra crisis y utilizar, en cambio, desaceleración o recesión. Existe consenso de que esto es así gracias a las fortalezas de mejor manejo macroeconómico que supo construir en estos años:

- **Régimen de tipos de cambios flexible**

que, junto a una desdolarización de los pasivos de la economía, permite flotar la cotización de las divisas, corrigiendo los atrasos cambiarios, cuando se producen, sin las conmociones del pasado en las hojas de balance del sector público y privado.

- **Desdolarización de la deuda pública.**

Los niveles de deuda pública son bajos pero muestran una trayectoria de aumento en los últimos años, fruto del recorrido del déficit fiscal, que empieza a alertar sobre la “desagradable aritmética” del déficit y la deuda. La deuda pública externa en 2015 es algo menos de la mitad del total de la deuda pública para el conjunto de la región (72% en 2000), 38% para América del Sur y 62% para Centroamérica.

- **Acumulación de reservas internacionales en los bancos centrales (730.000 millones de dólares) y una relación de reservas internacionales/**

deuda externa de casi el 50%. Las reservas internacionales de la región se multiplicaron por más de 5 entre 2000 y 2013. En relación a la deuda externa en 2013 representan el 50% en tanto en el año 2000 era del 19%. Los países muestran fuertes acumulaciones de activos externos que disminuyen su vulnerabilidad; en algunos como Brasil, Chile y Colombia suponen entre el 20% y 29% del PIB.

● **Bajos niveles de exposición financiera externa.** Los distintos indicadores de fragilidad financiera externa, en general, muestran una mejora constante entre 2000 y 2008. A pesar del empeoramiento a partir de 2009, los niveles están lejos de los del 2000 y más aún de los de los 80. La deuda externa como proporción de las exportaciones, 131% para la región en 2013, a mediados de los 80 había alcanzado el 345%. También la deuda externa como porcentaje del PIB que en 2014 alcanzó 29,5%, en los 80, dependiendo de los países, se ubicó entre el 25% y el 100%. Los servicios de la deuda externa alcanzaban el 40% de las exportaciones en 2000, en 2013 apenas el 16%.

● **Elevada proporción de Inversión Externa Directa (IED) en el financiamiento externo frente a los flujos de deuda y portfolio (43% del total en 2013).** A pesar de que la IED pierde terreno frente a los flujos de deuda en el total de financiamiento externo (pasando del 74% en 2005 al 69% en 2008 y al 43% en 2013), es una fortaleza que durante estos años el monto de la IED ha alcanzado a financiar el déficit en cuenta corriente. Este dato importa

porque la IED es menos volátil que los flujos de deuda o la inversión en portafolio y, por ende, su alta proporción significa que la región está menos expuesta al desfinanciamiento abrupto de su déficit de cuenta corriente del balance de pagos por *sudden stop*. Sin embargo, algunos plantearon que esta mayor estabilidad de la IED estaría viéndose debilitada por la financiarización creciente, dado el uso del endeudamiento de las filiales con sus casas matrices, y por el uso de derivados (FMI, 2015).

● **Mayor fortaleza del sistema financiero y manejo prudencial en materia de calce de monedas.** Varios países han implementado reformas en las regulaciones a los sistemas financieros que lo han fortalecido: mayores exigencias de capital y liquidez, regulaciones contracíclicas (Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay), capacidad de los Bancos Centrales para actuar como prestamistas de última instancia y mayores exigencias en materia de descalce de monedas. A pesar de ello, el crédito en dólares sigue representando cerca del 50% en Bolivia, Perú y Uruguay (2010) y 40% en Paraguay.

● **Reformas fiscales que permitieron incrementar los ingresos públicos y, por ende, la capacidad de gasto sin generar desequilibrios.** Como consecuencia de las reformas impositivas, la recaudación tributaria se incrementó del 13% al 19% del PIB entre 1990 y 2010, dos tercios de los cuales se obtuvieron en la última década. La mejora recaudatoria se dio a partir de un incremento de algunos impuestos progresivos, como el de la renta, y de la reducción de la evasión en

el IVA, que se mantiene en 30% promedio (José L. Machinea).

Estas novedades significan que el sector público y el sector financiero no ven, como en el pasado, deterioradas en magnitud sus hojas de balance al producirse una desvalorización de las monedas locales por ajustes en sus sectores externos o acomodación de sus tipos de cambios por shocks externos. Sin embargo, algunos creen que, como alerta un trabajo del FMI de 2015, hay una peligrosa creciente dolarización de la deuda corporativa de sectores no transables en países importantes de la región como Brasil, México y Chile, y la fuerte desvalorización de las monedas puede impactar sobre los balances del sector privado (construcción en los dos primeros y *retail* en Chile). Una explicación de por qué, a pesar de que hubo fuertes desvalorizaciones de las monedas, no se sintió el impacto sobre estas empresas puede tener relación con los plazos de maduración de sus deudas. Si este fuera el caso, podría haber problemas en el futuro cuando ocurran los vencimientos de deudas corporativas.

2. La política macroeconómica pro-cíclica ha reducido los márgenes para hacer políticas de demanda durante la fase recesiva

Durante el auge (2003-08), la mejora de los términos de intercambio generó una expansión de la inversión, fuertemente vinculada a los sectores primarios, y la presión por mayor gasto público durante esta fase del ciclo se pudo hacer realidad sin incurrir en desequilibrios fiscales, gracias a los ingresos públicos adicionales

que generaron los nuevos precios. Una consecuencia fue la sobrevaluación de las monedas locales creciente en el tiempo.

Gracias a que los tipos de cambio de arranque eran muy competitivos, por las devaluaciones de principio de los 2000 y a la situación de precios y fiscal descrita, durante esta fase se llevó adelante una acumulación de reservas internacionales inédita, reflejo de los superávits de cuenta corriente externa, y un desendeudamiento externo histórico (30% en 2003 a 5,7% en 2008, deuda externa neta).

Nunca antes en la historia la población latinoamericana había alcanzado este nivel de bienestar.

A partir de 2008 la región empieza a registrar déficits en cuenta corriente externos y el superávit fiscal primario obtenido entre 2004-08 se transforma en déficits persistentes (con la excepción de 2011), explicado por el incremento del gasto público y la baja de ingresos fiscales, en particular los vinculados a las materias primas. Entre 30% y 50% de los recursos totales del Gobierno Nacional en Bolivia, Ecuador, Venezuela y México son explicados por los ingresos fiscales vinculados a los recursos naturales y entre 7% y 13% en los casos de Colombia, Chile y Perú (CEPAL, 2015).

Esta situación redujo de manera notable el espacio fiscal en la mayoría de los países. El gasto público primario, entre 2001-07 y 2008-15, se incrementó casi 20 puntos

porcentuales en Ecuador, 15 en Argentina y 6 en México. No se puede esperar una reacción como la de la crisis de 2008. Más aún, actualmente una gran parte de ellos están abocados a ajustes fiscales.

Una interpretación del comportamiento fiscal expansivo de los gobiernos es que, viendo que la economía china colocaba una especie de segundo piso a la demanda mundial de materias primas y que la crisis de 2008 era superada rápidamente por los emergentes, las autoridades comenzaron a considerar los superprecios de las materias primas no como “transitorios” sino como “permanentes” y, por ende, a asumir de modo permanente un nivel de gasto mayor, ahora difícil de ajustar.

Los tipos de cambio se revaluaron durante el auge y se devaluaron durante la fase descendente del ciclo. La devaluación tiene un doble impacto: en el corto plazo es procíclica y genera fuerzas recesivas porque incrementa la inflación, vía aumento del precio de los transables, y determina la caída del salario real. En el mediano plazo, la devaluación es contracíclica, porque genera mejoras en el sector externo, empleo y PIB y, por ende, en los salarios reales, al mejorar los precios relativos a favor de los transables.

En materia de política monetaria en la fase recesiva del ciclo se rompió la “coincidencia divina” (que la política necesaria en materia antiinflacionaria vaya en la misma dirección que la recomendable en materia de nivel de actividad). A partir de las devaluaciones nominales y de significativos *pass-through*, que incrementaron los precios, en los países con metas de inflación (Brasil,

Colombia), ésta tendió a salirse de la banda superior. Esta situación, desde el punto de vista de la política inflacionaria, requeriría de una política monetaria contractiva, contraindicada por las tendencias recesivas existentes. En este contexto, ni los países con políticas monetarias independientes y tipos de cambio flexibles pueden esperar un ajuste sencillo.

3. El superciclo de los precios de las materias primas “se ganó” en términos sociales

“América Latina sufrió una transformación drástica, en las últimas dos décadas...su población ostenta en la actualidad un nivel de bienestar superior a cualquier otro momento en su historia” (Rebeca Grynsman). La explicación reside en que, como hemos visto, desde el año 2003 se mejoró sustancialmente el manejo de las políticas macroeconómicas, hubo generación de empleo y una tasa de inflación controlada. Además, se evitaron crisis macroeconómicas, tan típicas del pasado, y se destinó más recursos a gasto social focalizado.

El gasto público social como porcentaje del PIB ha crecido desde principios de los 90 a 2013 desde el 12,5% al 19,2%, pasando del 50% al 66% del gasto público del promedio latinoamericano, con algunos programas focalizados de combate a la pobreza (como los de ayuda condicionada) que han sido efectivos. La mayor localización del gasto social hacia segmentos con menores ingresos se puede observar

en que el número de beneficiarios de programas de transferencia condicionada pasó de 38 millones de personas en 2001 a 135 millones en 2011.

La mejora social se muestra en indicadores como, entre otros:

- La más baja desigualdad de ingresos de la historia. “Entre 2003 y 2013, la desigualdad en ingresos en América Latina se redujo a una tasa media anual de -0,7% para el agregado regional. Al interior de la región, la tasa de reducción alcanzó un promedio anual de -1,5% en los países del Cono Sur, los de mejor desempeño relativo; de -0,9% entre los países de la Región Andina; y de -0,4% en el grupo compuesto por México, República Dominicana y América Central, grupo donde el nivel de desigualdad ha aumentado ligeramente desde 2010” (Rebeca Grynspan).

- En los últimos 25 años hubo una reducción de la indigencia a la mitad y del 43 % en el caso de la pobreza. Esta mejora no solo fue en términos porcentuales sino, también, en términos absolutos, en número de personas. En 2002 los latinoamericanos pobres sumaban 225 millones y los indigentes 99 millones (los máximos históricos), en tanto en 2014 se redujeron a 167 millones los pobres, de los cuales 71 millones son indigentes.

- Un crecimiento, entre 2003 y 2013, de las clases medias inédito, de 21% a 35% de la población (90 millones de personas), mientras la población vulnerable se mantuvo entre 35% y 39%.

- También la tasa de desocupación se comportó de modo notable, mostrando reducciones constantes desde 2003 hasta 2012, al tiempo que se incrementaba la tasa de participación. En 2013 y 2014, si bien la tasa de ocupación disminuyó, la desocupación no se incrementó porque también cayó la tasa de participación, por el abandono del mercado laboral por parte de las mujeres.

- La esperanza de vida se incrementó y la mortalidad infantil se redujo en los últimos 40 años.

- Se mejoró la satisfacción de necesidades básicas como el acceso a agua y saneamiento y también la cobertura de la protección social (salud y pensiones) alcanzó en 2014 a casi el 63% de la población ocupada urbana.

Sin embargo, el camino de mejora creciente de los indicadores sociales desde 2002 se ve interrumpido a partir de 2011-12, cuando se estancan la indigencia en torno al 11% (y en 2014 crece al 12%) y la pobreza en torno al 28%, situaciones relacionadas con la caída de la tasa de crecimiento del PIB.

Hacia el futuro preocupa la caída del crecimiento del PIB en algunos países y la recesión en otros, y la sostenibilidad del financiamiento del gasto social en un contexto de disminución de los ingresos fiscales dada, además, la reducción de los precios de las materias primas. Esta situación ya empieza a golpear los números de la desocupación regional que en 2015 muestra un deterioro de 0,5 puntos porcentuales, elevando la tasa del 6,2% al 6,7% de la PEA, estimando OIT

que termine 2016 en 6,9%. El empleo asalariado, como porcentaje del empleo total, también disminuyó en 2015 en 0,6 puntos porcentuales (de 65,7% a 65,1%) y los salarios reales medios en 2014 interrumpieron su camino de crecimiento desde 2003, estancándose.

4. Se perdió una oportunidad en términos productivos, persisten la baja productividad regional y el problema del lock in

Aunque solo depende de la perspectiva desde dónde se mire y no existe una discrepancia de fondo, algunos prefieren enfatizar el buen comportamiento de la inversión según su propia historia más reciente (después de la crisis de la deuda de los 80), mientras otros miran su mal desempeño en términos internacionales y respecto a lo que ocurrió en los 70. De todos modos, existe un consenso, sostenido por datos, de que la región no logra niveles de productividad elevados que le permitan cerrar la brecha con los países de mayor desarrollo relativo (los desarrollados y las economías del Sudeste Asiático).

Mientras la tasa de FBCF (Formación Bruta de Capital Fijo: inversión en construcción + inversión en bienes y equipos), entre 2000 y 2011 en el Sudeste Asiático varió entre el 30% y algo más del 40% del PBI, en América Latina se movió entre el 20% y el 24% del PIB. La tasa de FBCF se ubicó en menos del 20% del PIB promedio para el periodo 2004/11 contra casi el 22% en la década de 1970; en Asia en desarrollo pasó del 26% del PIB en esa misma década a representar más del 35% en 2004-11 (CEPAL).

Un dato que muestra la gravedad de la situación es que, durante los años de auge, el crecimiento de la productividad de la industria en América Latina fue de solo el 2% anual, el peor desempeño de los últimos 40 años. Desde mediados de los 90, este indicador en Estados Unidos viene incrementándose al 5% anual, por lo que se amplió la brecha de productividad entre ambas regiones. Igual ocurrió entre la región y Asia en desarrollo, ya que mientras su productividad promedio se multiplicó por tres entre 1980 y 2010, la de América Latina se mantuvo constante. Este comportamiento se refleja, también, en la baja contribución de la productividad total de los factores al crecimiento potencial en América Latina entre 2001-10 (15%) frente a otras regiones y países: Estados Unidos (45%) y Asia (30%).

La región no logra niveles de productividad elevados que le permitan cerrar la brecha con los países de mayor desarrollo relativo.

Los únicos que logran reducir la brecha de productividad en relación con la economía estadounidense son Chile, Ecuador y Perú, los que registraron los mayores incrementos en la tasa de inversión. Solo Perú logró un aumento de productividad similar al promedio del Sudeste Asiático. Además de estas economías, otras que mantuvieron altas tasas de inversión al final del auge fueron Colombia, Ecuador, Nicaragua y Panamá.

El perfil de las inversiones refuerza la escasa diversificación productiva. Cuando se mira la IED surge claramente esta cuestión: en América del Sur, entre 2009 y 2013, del total de los flujos arribados, el 43% se dirigió a recursos naturales, el 42% a servicios y el 15% a manufacturas.

Algunos resaltan el problema del *lock-in* de las estructuras productivas. El mercado, por sí solo, no conduce a los países a especializarse en los sectores con mayor capacidad de crecimiento a largo plazo (eficiencia dinámica), lo que puede verse, en sentido amplio, como una falla de mercado. En los países mineros o de alta productividad en materias primas, el mercado incentiva la inversión y aplicación de recursos en esos sectores, especialmente en momentos de precios al alza, y no surgen espontáneamente nuevas actividades. Las rentabilidades relativas entre los sectores de recursos naturales y los manufactureros determinan una asignación de los recursos y, en especial, de la inversión muy sesgada hacia estos sectores, conduciendo a una especialización productiva no deseable.

El esfuerzo de innovación también muestra niveles decepcionantes. Así, mientras en América Latina el gasto en I+D se ubica en apenas el 0,63% del PIB, en EEUU es del 2,6%, en Corea del 3% y en Israel del 5%. Niveles de gastos bajos como los que muestra América Latina, que son comunes en economías básicamente primarias con baja intensidad de conocimiento agregado, son a su vez un resultado de la estructura productiva y un freno para el cambio

del modelo productivo, así como la baja propensión al patentamiento. Mientras en Asia en desarrollo los niveles de patentamientos por millón de habitantes alcanzan a 17 y en las economías maduras (Alemania, EEUU, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia) a 126, en América del Sur a 0,4 y en Centroamérica a 0,3.

Tres desafíos para la región

Diversas son las agendas a la carta que se pueden armar a partir de priorizar los desafíos de la región, ya que son muchos y en todos los campos. Así abarcan desde los temas de inclusión social con la discusión sobre los sistemas de seguridad social y de discriminación de género, la calidad de la educación y la ampliación de la cobertura de la educación terciaria, los pactos sociales y fiscales para una mayor equidad, el impulso a la I+D+i, la ampliación de la bancarización y el acceso al crédito de las pymes y sectores más desfavorecidos, la formalización de la actividad económica y, en particular, del empleo, entre los reiterados. Sin embargo, en la actualidad, hay un desafío primario que es cómo hace la región para recuperar el crecimiento perdido, sin el cual el resto de los temas devienen abstractos.

Integración regional. Una mayor integración económica es una tarea pendiente. Se destaca la importancia del mercado interno ampliado regional como factor impulsor de proyectos empresariales con escala. Se verifica que el patrón de comercio más

diversificado se da en los intercambios intrarregionales, pero representan solo el 20% del comercio total de la región según la OMC. La participación de manufacturas intensivas en recursos naturales o materias primas en las exportaciones a China se ubican en el 90% y, en el caso de las exportaciones a Estados Unidos, se reduce a 30% si se incluye a México, pero cuando se lo excluye alcanza casi el 70%. También se señala la relevancia de la integración desde el punto de vista geopolítico para negociar de igual a igual con otros gigantes mundiales (China, EE UU, Europa) condiciones de acceso a mercado de productos con mayor elaboración. Un riesgo cierto es la no convergencia de los distintos proyectos/espacios subregionales, en particular la contraposición entre el eje Atlántico y el Pacífico. El *spaghetti bowl*, la superposición de distintas reglas provenientes de distintos acuerdos en el comercio de los países, al impedir o dificultar la acumulación de reglas de origen, complica el desarrollo de cadenas de valor regional. La tarea de la integración regional cobra más urgencia frente al escenario de avance de los Mega-Acuerdos que impulsa EE UU en el Atlántico y el Pacífico, la persistente desaceleración del comercio mundial y el recrudescimiento de la retórica proteccionista. En este sentido, si Mercosur finalmente avanza en su acuerdo con la UE, todos los países de la región tendrán un mínimo común denominador que puede servir para sentar las bases del ejercicio regional. En cualquier caso, la integración para ser virtuosa, expansiva de las exportaciones, y no, como tantas veces, una apertura

importadora, debe darse a partir de tipos de cambios reales competitivos y estables.

Políticas para la transformación de la estructura productiva. La transformación productiva es otra tarea pendiente. Para este cometido se precisan dos cosas: un tipo de cambio real competitivo y políticas productivas. Las condiciones macro de una paridad cambiaria real competitiva es necesaria para la expansión productiva pero la generación de capacidades sectoriales depende de las políticas micro de educación y formación profesional, de ciencia, tecnología e innovación, de comercio exterior. Estas políticas deben estar coordinadas con las de pymes, de innovación, ciencia y tecnología y de educación y capacitación. Nadie se explica por qué la región no acometió con convicción y recursos las políticas productivas durante estos años. Hacia el futuro se coincide en que no se debe ser tímidos, como en el pasado reciente, pensando que no es el papel del Estado plantear una direccionalidad. La cuestión que aparece más abierta en el debate es qué políticas productivas o industriales para el futuro de América Latina. Un tema que preocupa es qué espacios quedan para hacer políticas productivas en el marco de las disciplinas que imponen los acuerdos comerciales. Se planteó el problema de la consistencia temporal que existe entre los resultados de las políticas industriales y de ciencia y tecnología que llevan periodos de maduración y la apertura y las medidas de ajuste que se toman y tienen efectos inmediatos. La política productiva debe incluir la manufactura pero abordar otros sectores como los servicios, por la

creciente interrelación y complejidad de las actividades productivas. Se postuló la posibilidad de “políticas industriales líquidas” a las que competen temas como la regulación del *cloud computing*. Esto se justifica porque el acceso al *cloud computing* es necesario para cosas tan básicas como cualquier programa de una impresora 3D.

La inversión en infraestructuras. La persistente baja inversión también ha generado un enorme déficit de infraestructuras. Un estudio del FMI muestra que hasta los países que mejor se encuentran en esta materia, como Chile y México, mantienen *gaps* respecto a sus competidores en los mercados de exportación. Se estima (CAF 2013) que la región debe duplicar su esfuerzo inversor para eliminar este déficit, lo que significa pasar de una inversión de algo más del 3% del PIB al 6% durante los próximos ocho años. La inversión pública que había superado el 3% del PIB a fines de los 80, se ubicaba en 2010 por debajo del 2% y la privada que había alcanzado 2% a fines de los 90, en 2010 no alcanzaba el 1%. Se considera que esta tarea puede contribuir a mejorar la competitividad de la región al tiempo que va en la dirección de generar empleos. Hay dos temas que aparecen centrales para llevar adelante esta tarea. Por un lado, el desafío del financiamiento para movilizar cuantiosos recursos. Algunos plantean la necesidad de que los bancos nacionales de desarrollo retomen vitalidad en esta materia junto con la ampliación de las líneas de crédito a largo plazo de los bancos multilaterales de desarrollo y nuevas formas de cooperación financiera regional. La otra cuestión necesaria es asegurar el uso

eficiente de los recursos, transparentando los procesos licitatorios y fortaleciendo la gobernanza y la institucionalidad fiscal vinculada. Investigaciones recientes muestran que, lamentablemente, los países que más gastan en infraestructura son algunos sobre los que existen dudas de su buen manejo.

Conclusiones

Si bien es cierto que los países vinculados al ciclo estadounidense, Mesoamérica (entendida como América Central y México) y República Dominicana, muestran un mejor y más estable desempeño macroeconómico que los de América del Sur, vinculados al ciclo chino, se puede afirmar que América Latina como conjunto atraviesa una fase recesiva que empezó en 2014 e implicó que algunos países ingresaran en recesión y otros disminuyeran sensiblemente su tasa de crecimiento.

La gran incógnita es por qué los Gobiernos de la región no fueron más ambiciosos con sus políticas de transformación productiva que les permitieran modificar las estructuras económicas.

Un dato alentador es que ningún país sufrió aún una crisis macroeconómica de tipo fiscal, externa o financiera como las

del pasado. El otro dato es que la mejora social considerable que experimentó la región, producto de un más apropiado manejo macroeconómico, más bajas tasas de inflación, crecimiento del empleo y mayor gasto social focalizado, a pesar del empeoramiento, aún se mantiene.

Si se miran algunos indicadores como el déficit en la cuenta corriente del sector externo el deterioro es llamativo. Mientras los intereses de la deuda externa, dada la baja tasa de interés y el desendeudamiento externo de la región, representan un cuarto de los de mediados de los 80, el déficit en cuenta corriente ya se ubica en aquellos niveles. La posición fiscal regional también se deterioró, no a los niveles de los 80 pero sí peor que en la crisis asiática y rusa, a pesar de que el costo financiero de los gobiernos es considerablemente menor. El resultado fiscal financiero terminará en 2016, según el FMI, en -5,4% del PIB (2015: -5,7%) mientras a fines de los 90 el peor registro se había evidenciado en 1998 (crisis rusa) ubicándose en casi -5%.

Frente a este panorama, la pregunta es ¿qué es lo que explica la resiliencia de la macroeconomía para evitar las crisis de viejo estilo y un deterioro social como los que conoció América Latina asociado a las fases recesivas? Sin duda, las reformas que la región llevó adelante son parte de la respuesta, en particular lo que tiene relación con su sector externo: el régimen cambiario y la prudencia en el manejo del descalce de monedas (sector público, privado y financiero) y en el

endeudamiento externo. Las favorables condiciones de acceso al financiamiento externo que aún se mantienen, vinculadas al contexto internacional y las fortalezas externas, son también un dato novedoso en un contexto recesivo y explican, también, la resiliencia.

No parece acertado ni prudente apostar a que esta situación anómala se perpetúe. El desafío número uno es recuperar el crecimiento perdido porque está en riesgo lo alcanzado con mucho esfuerzo.

Por otro lado, la región no puede seguir siendo tan dependiente de lo que ocurra en el resto del mundo como lo era hace más de un siglo, en materia de precios de materias primas, financiamiento y remesas de migrantes. La restricción externa sigue siendo la que limita el crecimiento en una región básicamente primaria exportadora, lo que cobra mayor fuerza ante la creciente internacionalización de los procesos productivos y el generalizado uso de insumos y partes/componentes importados.

La gran incógnita es por qué los gobiernos de la región, durante estos años, no fueron más ambiciosos con sus políticas de transformación productiva que les permitieran modificar las estructuras económicas. Si la respuesta tiene relación con la complacencia de la bonanza, tal vez, paradójicamente, la situación actual de la región abra una oportunidad para encarar las transformaciones necesarias.

La compleja situación por la que atraviesa la economía mundial se refleja inevitablemente sobre las realidades de los países iberoamericanos y provocan nuevos análisis del pensamiento económico, social, político y cultural que den respuesta a los nuevos desafíos y permitan un crecimiento sostenido, con justicia social, y que aspiren a frenar una desigualdad que va en aumento.

Pensamiento Iberoamericano, en su tercera etapa de vida, tiene un campo de extraordinaria complejidad. Pero por fortuna cuenta, en Iberoamérica y en otras partes del mundo, con un numeroso equipo de pensadores altamente cualificados que encontrarán en la revista un ámbito especial para la difusión y el debate de sus ideas.

Editada por



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Con la colaboración de



Cooperación
Española



CASAMÉRICA



AMEXCID

AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

AUDITORÍA
SUPERIOR DEL ESTADO DE **PUEBLA**
H. CONGRESO DEL ESTADO