

Perspectiva

www.revistaperspectiva.com

DOSSIER

DEMOCRACIA Y POBREZA: LA DIFÍCIL CONVIVENCIA

Martha Lagos /
Fernando Carrillo /
Mikel Barreda /
Aleksandr Shkolnikov

MUNDO

8 Entrevista a Jagdish Bhagwati

12 Cinco años del Euro

Hamid Faruque

15 El poder de la productividad

William W. Lewis

LATINOAMÉRICA

22 Entrevista a Hernando de Soto

26 ¿Por qué la privatización
tiene mala prensa?

Álvaro Vargas Lloja

30 Descentralización
y partidos políticos (II)

Christopher Sabatini

34 Presidencialismo y
parlamentarismo
en América Latina

César Arias

38 Capital Social

Camilo Herrera

TEMAS Y DEBATES

46 Del "consenso de Washington"
al "consenso de Chile"

Pedro Isern

50 Entrevista a John Williamson

EMPRESARIALES

56 Gobierno corporativo
en Latinoamérica

Andrés Bernal Castiblanco

DEMOCRACIA Y POBREZA: LA DIFÍCIL CONVIVENCIA

Una de las características de la DEMOCRACIA como sistema de gobierno es su fragilidad. Ocurre que uno de los sustentos de la DEMOCRACIA es el de una opinión pública favorable; y son bien conocidas la volatilidad y la inestabilidad de la opinión pública. Un gobernante que se limita a responder a las posiciones variables y transitorias de la opinión llevaría, ciertamente, la nave del Estado a un peligroso y permanente remezón.

En América Latina los sistemas democráticos deben sobrevivir en un fuego cruzado de asechanzas. De un lado está la presión hacia el autoritarismo que, cuando toma fuerza, abre paso a dictaduras militares como aquellas que afloraron en todo el subcontinente en las décadas de 1970 y 1980. O, más recientemente, está el peligro del surgimiento de lo que Fareed Zakaria ha denominado “democracias liberales”. Es decir, aquellas en las que hay elecciones pero faltan muchos otros de los elementos esenciales que permiten calificar un sistema como democrático, tales como los derechos civiles y políticos. Ese es, sin dudar, el más grave peligro que enfrentan nuestras débiles instituciones.

Por otra parte, y en otro horizonte de la democracia, surgen frecuentemente o se robustecen, los grupos de opinión y los gobernantes que persiguen y practican las políticas del Estado benefactor, que tiene como obligación principal redimir los males de la pobreza personal y familiar, y las carencias de un Estado pobre, ineficiente sobre todo por el mal del “clientelismo” y donde la corrupción se anida en todos los vericuetos de la actividad del Estado, o crea otros que le sean más propicios.

El Estado benefactor ha funcionado en Europa, conducido por la mano de una social-



democracia moderna, en Estados y sociedades ricas, en los cuales ya se ha producido una generación acelerada de riqueza, aunque con inequidades en su distribución pública, que conduce a Estados con desarrollos poco armoniosos, en los que se requiere una acción positiva del Estado para buscar equilibrio y estabilidad.

En América Latina, con sociedades que no han pasado por ningún proceso de acumulación acelerada de la riqueza y donde la pobreza acumulada contrasta con la concentración en unos pocos de la incipiente riqueza, tratar de implantar las fórmulas de la democracia social de Europa conduce a crear falsas expectativas en la opinión pública que se traducen, en el curso histórico de las sociedades, en una frialdad, en un posible repudio y, por

allí, en los temibles espejismos de un gobierno fuerte.

En algunos países de América Latina ya se han visto los efectos devastadores de este proceso en el cual un gobierno, con las carencias acumuladas, no tiene capacidad de responder a las promesas ofrecidas en sus programas y a la expectativa que esas promesas crean en las vastas franjas de la sociedad, las más vulnerables y desposeídas, incluyendo en ellas a las de clase intermedia, que han caído en el empobrecimiento. Por regla general, la primera respuesta o solución es la creación de un déficit presupuestal, con una inercia muchas veces inatajable pero a la cual se le busca contención con políticas restrictivas que acrecientan el descontento y la desilusión frente a las instituciones democráticas.

Como paso siguiente, se acude al endeudamiento interno y externo. Pero, cuando es positivo, una parte de él está destinado únicamente a cubrir los faltantes en el presupuesto, sin que para nada se pueda utilizar en mecanismos de formación de riqueza social. Surge de inmediato el problema del pago de la deuda que tanto desasosiego y situaciones de fatalidad causó en la década de 1980, en la que se incubaron graves factores de amenaza a las instituciones democráticas. También se acude a la inflación, otro enemigo soterrado y de consecuencias letales, no para la sola estabilidad de las instituciones democráticas, sino que trae como consecuencia una justificada inconformidad, la cual tiene una evolución y desarrollo imprevisibles.

La recurrencia de las corrientes

“democráticas” de carácter populista y demagógico, si no ejecutan sus propias cortapisas o si el consenso social las deja avanzar irresponsablemente, puede conducir a situaciones extremas en las cuales las convulsiones de una crisis pueden, paradójicamente, resucitar el autoritarismo que constituye una antesala a una dictadura militar. El espíritu democrático que hoy prevalece en las cúpulas militares de la mayor parte de los países de América Latina, podría eventualmente ser arrasado o llevado al poder como grupo de “Salvación Nacional”, y una vez más tendríamos que reemprender, en circunstancias más difíciles, la lucha eterna e interminable por la vigencia de instituciones democráticas que no sólo garantizan los procesos libertarios y los derechos fundamentales de cada persona o grupo, sino que establecen las condiciones propicias para la iniciativa y los mecanismos del mercado para un acelerado proceso de creación de riqueza armoniosamente distribuida.

La verdadera garantía para obtener un clima de estabilidad democrática y de perfeccionamiento constante de la misma reside, pues, en que esas instituciones tengan como sustento un crecimiento económico, permanente y armonioso. Es bien sabido que para llegar a ese crecimiento también se requiere de un ambiente en el que la suma de innumerables y complejas relaciones entre ciudadanos, tiene como sustrato legítimas transacciones comerciales que pueden realizarse, expandirse y producir sus frutos dentro de un marco de necesarias libertades económicas.

CONSEJO EDITORIAL Carlos Delgado, Alberto Galofre, Gustavo Vasco, Pedro Vargas, Dora de Ampuero, Rocío Guijarro, John Zemko, Juan Camilo Nariño, Gerardo Bongiovanni, Gabriel Salvia, Cristian Larroulete, Gabriel Ortiz, Diana Sofía Giraldo, Carlos Caballero **EDITOR GENERAL** Rafael Merchán

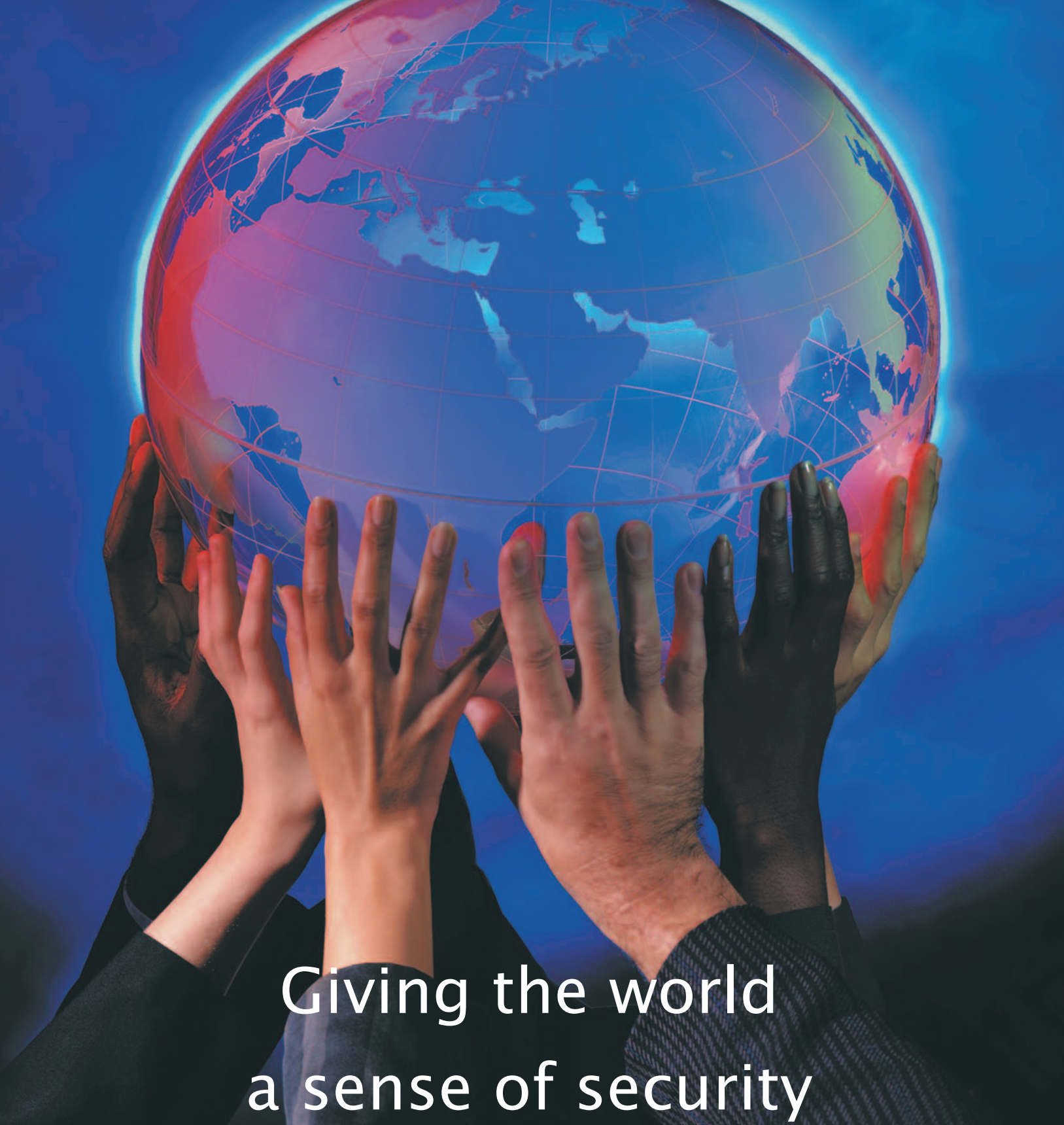
SUB-EDITORIA Gina Romero R.

CORRECCIÓN DE ESTILO Cesar Tulio Puerta **TRADUCCIÓN** Pilar García y María Fernanda Camacho

DISEÑO E ILUSTRACIONES Typo Diseño Gráfico, Tel. 644 12 40. typodg@unete.com **IMPRESIÓN** Panamericana Formas e Impresos S.A.

CONTACTOS: **Colombia** Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 No 86-32. Bogotá, Colombia. Tel: (057 1) 218 3858-218 3831. Fax: 218 3621. e-mail:

info@icpcolombia.org www.icpcolombia.org **Estados Unidos** Center for International Private Enterprise. 1155 15th Street NW - Suite 700 - Washington, DC 20005. Tel: (202) 721-9200. Fax: (202) 721-9250. e-mail: jzemko@cipe.org www.cipe.org **Argentina** Fundación Libertad. Mitre 170 - 2000 - Rosario - Santa Fe - Argentina. Tel: 54-341-424-5000. e-mail: fundacion@libertad.org.ar **Venezuela** Centro de Divulgación del Conocimiento Económico. Av. Andrés Bello Blanco (Este 2) Edif. Cámara de Comercio de Caracas. Nivel Auditorio, Los Caobos. Caracas, Venezuela. Telf. Master: +58 (212) 5713357. e-mail: cedice@cedice.org.ve www.cedice.org.ve/ **Ecuador** Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Higuera 106 y Costanera. Guayaquil, Ecuador. e-mail: dampuero@ecua.net.ec. Teléfono: (593)4 2881011, (593)4 2881011. www.his.com/~ieep/ **Uruguay** Pedro Francisco Berro 715 apt. 702 Montevideo, Uruguay. e-mail: centro@cadal.org www.cadal.org **Perú** Instituto Apoyo Avenida 28 de julio 14-20 Miraflores, Lima 18 Perú Tel: (51) -1- 444 6261 Fax (51) -1- 446 5369 www.iapoyo.org.pe/ **Chile** Instituto Libertad y Desarrollo Alcántara 498, Las Condes, Santiago de Chile Teléfono (56-2) 377-4800 info@lyd.com www.lyd.org



Giving the world
a sense of security



Wackenhut

Wackenhut de Colombia. Tel. (571) 2320024 Search Organización de Seguridad Tel. (54) 11 46306600/6618.

Wackenhut del Ecuador. Tel. (593) 22224664. The Wackenhut Corporation. Tel. (1) (561) 6916799.

Wackenhut Uruguay. Tel. (598) 22089824/9825. Wackenhut Venezolana C.A. Tel. (58) 212 2386542/6284

www.group4falck.com

www.wackenhut.com.co



46 Del "consenso de Washington" al "consenso de Chile"

Pedro Isern
¿Por qué el Consenso de Washington fracasó mientras que el de Chile tuvo éxito?

15

El poder de la productividad

William W. Lewis
Perspectiva presenta un extracto del prólogo del libro El Poder de la productividad.

Riqueza, pobreza, y la amenaza contra la estabilidad global en el que William Lewis trata de descubrir por qué las firmas de algunas sociedades son más productivas que las de otras.



12 Cinco años del Euro

Hamid Faruqee
La zona Euro celebra su quinto aniversario con cinco miembros en lista de espera y una creciente popularidad alrededor del mundo.

20 En Breve Corrupción en América latina

LATINOAMÉRICA

22 Entrevista a Hernando de Soto

Perspectiva entrevistó a Hernando de Soto en el marco de su visita a Colombia y la presentación de sus teorías expuestas en el libro El Misterio del Capital.

26 ¿Por qué la privatización tiene mala prensa?

Álvaro Vargas Llosa

6 En Breve Inversión Extranjera Directa

MUNDO

8 Entrevista a Jagdish Bhagwati

"Existen buenas razones capaces de demostrar que a la globalización hay que sacarle provecho en lugar de temerle".

30 Descentralización y partidos políticos (II)

Christopher Sabatini

Segunda parte del artículo publicado en Perspectiva 5 en el que se expone por qué el mayor poder que se les está dando a las instancias locales en varios países de la región está reconfigurando la realidad de los partidos.

34 Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina

César Arias

América Latina: ¿Crisis de la democracia o crisis de gobernabilidad?

38 Capital Social y Libertad Económica

Camilo Herrera

La presencia de la libre acción permite que la población encuentre la satisfacción de sus necesidades en sus logros individuales.

42 Libros

44 En Breve Democracia y Pobreza

TEMAS Y DEBATES

50 Entrevista a John Williamson

Quince años después de hacerse famoso por acuñar el término 'Consenso de Washington' John Williamson analiza los avances de su teoría y el futuro de América Latina.

54 En Breve Remesas en América Latina

EMPRESARIAL

56 Gobierno corporativo en Latinoamérica

Andrés Bernal Castiblanco

El concepto de gobierno corporativo ha empezado a tomar vigencia en América Latina como elemento fundamental para que el aumento de la competitividad general de las empresas se traduzca en crecimiento económico para la región.

80 Libros

DOSSIER

DEMOCRACIA Y POBREZA: LA DIFÍCIL CONVIVENCIA

Es ampliamente reconocida la relación existente entre democracia y desarrollo, de la misma forma en que se reconoce que en los últimos años en América Latina se ha venido gestando un inconformismo creciente frente a la forma en que las instituciones democráticas han conducido la actividad económica de la región. Pero, ¿existe un desencanto con la democracia como sistema debido a los pobres resultados económicos de los países latinoamericanos?, es la pregunta que el Dossier de esta edición pretende responder.

62 Los enemigos de la democracia: la exclusión y la pobreza

Marta Lagos

68 Una democracia de pobres es una pobre democracia

Fernando Carrillo

72 Logros y frustraciones tras dos décadas de democratización en América Latina

Mikel Barreda

76 Gobiernos elegidos, políticas no democráticas y oportunidades económicas sin realizar

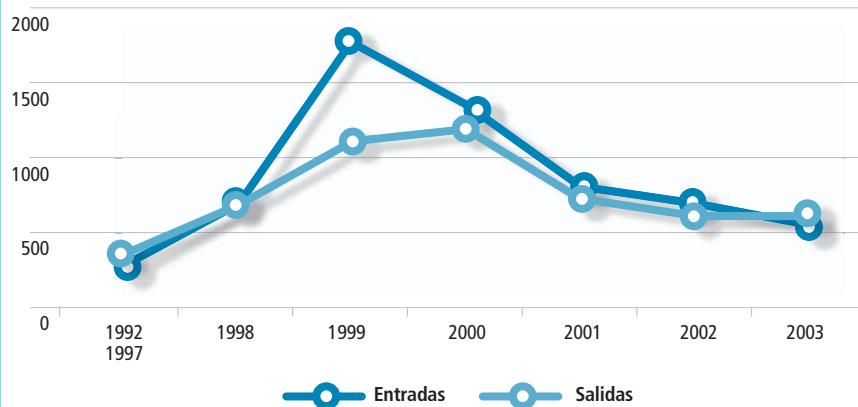
Aleksandr Shkolnikov



Evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el mundo

(Miles de millones de dólares)

La IED ha presentado una caída constante desde 1999, en el 2003 se ubicaron en un promedio menor al que alcanzaban hace cinco años.



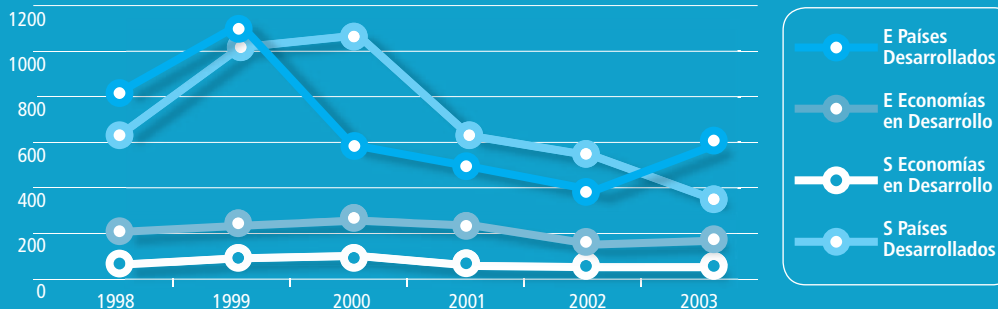
20 mayores receptores 2004

(millones de dólares)

	PAÍS	MONTO
1	Luxemburgo	87.557
2	China	53.505
3	Francia	46.981
4	Estados Unidos	29.772
5	Bélgica	29.484
6	España	25.625
7	Irlanda	25.497
8	Países Bajos	19.674
9	Italia	16.421
10	Reino Unido	14.515
11	Hong Kong	13.571
12	Alemania	12.866
13	Suiza	12.161
14	Singapur	11.409
15	México	10.783
16	Brasil	10.144
17	Bermudas	8.502
18	Australia	7.909
19	Austria	6.855
20	Canadá	6.580

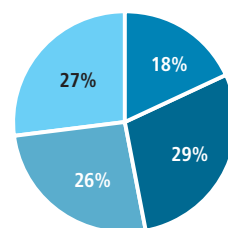
Evolución IED

(Miles de millones de dólares)

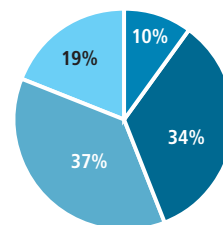


Composición de la IED en el sector de los servicios, por industria (2002)

Entradas



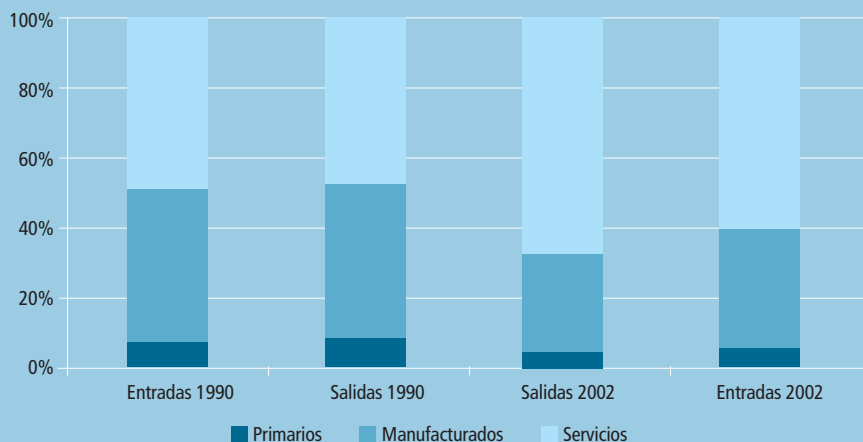
- Comercio
- Financieros
- Prestados a empresas
- Otros



Salidas

Monto acumulado mundial de la IED por sectores (1990 y 2002)

Cada vez más la IED se concentra en el área de servicios



Los gráficos de esta sección fueron realizados por PERSPECTIVA utilizando datos del reciente "Informe sobre las inversiones en el mundo 2004: un giro hacia los servicios" de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD. Para mayor información visite www.unctad.org.



UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA



INSTITUTO DE ESTUDIOS GEOESTRATEGICOS

El IEG orienta su esfuerzo a la investigación de Geopolítica, Geoestrategia, Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa.

Su objetivo contribuir al fortalecimiento de la **conciencia ciudadana**, la defensa de la **democracia**, el análisis de los escenarios internacionales y su incidencia en los intereses de Colombia.



Informes

Cra. 11 # 101 – 80

Tel. 6-34 32 00 Ext. 295

geopolit@santander.umng.edu.co

ENTREVISTA A
JAGDISH BHAGWATI

“RESULTA DIFÍCIL ENCONTRAR UNA
PRUEBA FEHACIENTE DE QUE SIN
GLOBALIZACIÓN SERÁ MEJOR”.



Dijo usted en su libro, *In defense of globalization* que existen innumerables pruebas capaces de demostrar que la globalización ha contribuido a disminuir la pobreza en algunos países.

¿Cuáles son esas pruebas y por qué no han sido tenidas en cuenta en el debate internacional? Si la gente pobre no se encuentra peor por causa de la globalización, entonces ¿por qué parece que así fuera?

En el capítulo 5 de mi libro expongo pruebas de que la pobreza ha disminuido de manera considerable gracias a globalización económica. Esa evidencia es particularmente sólida en lo que concierne a la India y a la China. Ambos países pasaron a adoptar políticas más orientadas hacia el exterior a comienzos de la década de 1980 y obtuvieron un mayor crecimiento gracias al cual la tasa de desempleo y los índices de pobreza descendieron espectacularmente en los 15 años siguientes.

Pero nada funciona perfectamente en la economía: un país puede abrirse al mercado exterior y no pasar nada. La señora Manley, viuda del fallecido Primer Ministro jamaicano, me consultó lo siguiente en una entrevista radial: “Jamaica a habierto su economía y dado incentivos a inversionistas extranjeros, y no es mucho lo que se ha logrado”. Entonces le dije: “Por lo menos han aprovechado otro aspecto de la globalización: concretamente, la oportunidad de mandar a su gente a trabajar a los Estados Unidos, de modo que hoy tenemos a famosos jamaicanos como Colin Powell y el sociólogo Orlando Patterson, y ciertamente a muchos otros numerosos inmigrantes ganándose una muy buena vida en Norteamérica y enviando sus remesas y su ayuda de vuelta a su hogar, a Jamaica”. ¡Y, para establecer el contraste, le pedí pensar en el Sub-Sahara del África, que no tuvo esas posibilidades!

Nadie puede decir de los globalizadores que creemos que la globalización necesariamente traerá beneficios. Lo único que podemos afirmar es que sí existen buenas razones, entre ellas los ejemplos de China y la India, capaces de demostrar que a ella hay que sacarle provecho en lugar de temerle. Probablemente ese provecho es pequeño; pero resulta difícil encontrar una prueba fehaciente, o un buen argumento, de que sin globalización será mejor.

“ La OMC prácticamente no tiene dinero: ¡su presupuesto es más reducido que la partida de viajes del FMI! ”

“ ¿Qué tan cínicas pueden llegar a ser ciertas ONG y qué tan ingenuos los pueblos de las regiones pobres al dejarse engañar así, aceptando ciertos argumentos contra los intereses de sus propios países y de sus trabajadores? ”

“ Mucha gente está engañada porque existe un gran montón de basura difundida que afirma que a la globalización le falta una cara humana. ”

“ Las ONG han suscitado un buen número de interrogantes importantes sobre las implicaciones económicas de la globalización económica. ”

¿Cuál es el papel de las organizaciones internacionales (como el FMI, el Banco Mundial, la OMC, por ejemplo) en la gobernanza apropiada de la globalización?

Éstas son organizaciones de distinto tipo, que hacen cosas diferentes. La OMC prácticamente no tiene dinero: ¡su presupuesto es más reducido que la partida de viajes del FMI! ¡Mientras en la OMC casi no hay recursos disponibles ni siquiera para celebrar una modesta conferencia, el Banco Mundial derrocha enormes cantidades: en sólo una de las suyas puede llegar a gastar unos cuantos cientos de miles de dólares de los dineros públicos! La explicación, entre otras, es que la OMC es más democrática, con mucha más voz de los países pobres; pero los países ricos tienen una muy superior influencia y muchos más votos en el FMI y el Banco Mundial. Esto también es visible en los nombramientos que se hacen en esas instituciones. Sabemos ahora, por Sebastián Mallaby en su brillante libro *The World's Banker*, que James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, consiguió su puesto sin contar con las calificaciones necesarias, a punta de *networking*, creando contactos y enlaces especialmente en los Estados Unidos a una enorme escala. En cambio, a la cabeza de la OMC estaba el Primer Ministro de Tailandia, con título de doctor en economía de Rotterdam y dotado de un encanto y una capacidad que hacen ver a Wolfensohn bien empujado a su lado.

Si estas instituciones tuvieran por lo menos unos jefes apropiados, podrían desempeñar un espléndido papel. Exceptuando a la OMC, necesitan más materia prima de altísimo nivel de los países en desarrollo de la que actualmente gozan.

¿Cuál ha sido el papel de las ONG?

Las ONG han suscitado un buen número de interrogantes importantes sobre las implicaciones económicas de la globalización económica. De hecho, recogiendo todas esas cuestiones y los temores y quejas de las ONG al respecto, se puede demostrar que la globalización impulsa agendas sociales y no solamente la prosperidad económica.

Las ONG domésticas pueden ser socios importantes, junto con los gobiernos democráticos, en la persecución de planes sociales (ver la Parte III de mi libro sobre Gobernanza apropiada). Pero me siento menos entusiasta con respecto a las ONG internacionales. Son demasiadas, incluida la Oxfam que tanto ha

perjudicado a los países pobres en materia de comercio, las que están dedicadas al negocio (probablemente más motivadas por la ambición que por el altruismo) de extenderse y penetrar en áreas en las que tienen poca experiencia, exactamente igual a las multinacionales que se diversifican con varios productos y actividades con el fin de incrementar sus utilidades.

¿Contribuye la globalización a deteriorar las condiciones laborales en los países en desarrollo, como lo han dicho numerosos críticos?

Por el contrario. Mi capítulo 10 demuestra, mediante varios estudios, que no puede sostenerse esta acusación, generalmente propiciada por las ONG y los sindicatos de trabajadores de los Estados Unidos, cínicos e interesados. Cuando se les presiona con fuerza, siempre terminan por revelar sus preocupaciones en el sentido de que la competencia proveniente de los países pobres es lo que realmente los inquieta. Elevar el costo de la producción por fuera subiendo también los de la mano de obra en el exterior es lo que les interesa, tén-galo por seguro. Pero si les fuera necesario admitirlo en debates públicos, también tendrían que reconocer que su objetivo consiste en socavar las exportaciones de los países pobres. ¡Entonces no sonaría tan bien como decir que lo que realmente les importa es elevar los niveles de los trabajadores en el extranjero!

¡Y nada mejor al servicio de sus intereses que decir que la globalización y las inherentes exportaciones de los países pobres están realmente perjudicando a sus trabajadores! ¿Qué tan cínicas pueden llegar a ser y qué tan ingenuos los pueblos de las regiones pobres al permitirse ellos mismos dejarse engañar así, aceptando este tipo de argumento contra los intereses de sus propios países y de sus trabajadores?

¿Cuál es la “cara humana” de la globalización que todo el mundo está buscando, pero que nadie logra descubrir?

¡De hecho, mi libro es precisamente sobre la cara humana de la globalización! Alego la consigna de que la “Globalización necesita una Cara Humana” intentando decir que carecer de ella es equivocado; y que cuando he analizado tanto los argumentos como las evidencias, suelo llegar a la conclusión de que la globalización sí TIENE una “Cara Humana”. Y lo hago examinando todos los problemas, comprendidos

La cara humana de la globalización: desvirtuando los mitos

Diferentes investigaciones y trabajos académicos demuestran que, contrario a la percepción general, aunque imperfecta, la globalización ha sido benéfica para los países del Tercer Mundo. A continuación se mencionan los principales argumentos que aseguran que a la Globalización no le hace falta una cara humana, por que ya la tiene.

Globalización y desigualdad

* En 1999 se podía observar que, al comparar en las naciones en desarrollo el ingreso del 20% más rico con el 20% más pobre, la brecha se está cerrando en los cinco continentes.

* Si la unidad de análisis que se toma son las personas y no los países, en el año 2000 se registra el punto más bajo de desigualdad global desde la Segunda Guerra Mundial: mientras que en 1968 el Índice de Gini (donde 0 significa total igualdad y 1 total desigualdad) era de 0.6, en 1997 era de 0.52

Globalización y pobreza

* A lo largo de la década de los noventa el porcentaje de ciudadanos pobres en el mundo decreció en 9,5 por ciento.

* Las 24 naciones que tenían economías más abiertas habían logrado entre 1980 y 1997 incrementar en 3,1 por ciento anual los ingresos de sus ciudadanos, mientras que los 49 más cerrados sólo habían presenciado aumentos de 0,5 por ciento anual.

* Entre 1965 y 1998 el ingreso promedio de los ciudadanos del mundo prácticamente se duplicó al pasar de US \$ 2.497 a 4.839. A su vez, durante el mismo período, la

quinta parte más pobre incrementó sus ingresos de 551 a US \$1.137.

* A pesar de que en los últimos 20 años la población mundial se ha incrementado en 1.500 millones, al mismo tiempo se ha logrado reducir en cerca de 200 millones de personas el número total de pobres.

* Mientras que en 1975, 6 de cada 10 asiáticos eran pobres, 25 años después lo eran 2 de cada 10.

* Cada vez los países subdesarrollados exportan más bienes con valor agregado. A finales de la década anterior las exportaciones manufacturadas representaban tres cuartas partes del total de las ventas externas, mientras que en 1965 tal cifra era de apenas una cuarta parte.

Globalización y condiciones laborales

* Los salarios de las empresas manufactureras internacionales son 1,8 veces más altos que el promedio que pagan las demás empresas de los países de ingreso medio, y el doble de las de ingreso bajo. A su vez, como lo reconoció la propia OIT, las condiciones generales de trabajo (salubridad, vestuario, comida, transporte, etc.) son mejores en las multinacionales que en las firmas locales.

Fuentes:

* Graham Edward, *Fighting The Wrong Enemy*, Institute for International Economics, 2000.

* Informe del Banco Mundial sobre la pobreza mundial, 1998-99.

* Informe del Banco Mundial sobre comercio y desarrollo, 2002.

* Norberg Johan, *In Defense of Global Capitalism*, Timbro, Septiembre 2003.

* Wolf Martin, *Why Globalization Works*, Yale University Press, 2004.

los del trabajo infantil, los niveles de la mano de obra, la disminución de la pobreza, la igualdad de las mujeres, etc.

Infortunadamente mucha gente está engañada porque existe un gran montón de basura difundida que afirma que a la globalización le falta una cara humana. Incluso la Organización Mundial del Trabajo (OMT), bajo la dirección de Juan Somavia, ex diplomático chileno, produjo recientemente un “Report” sobre el tema. Con justicia, el *Financial Times* lo sen-

tenció como inútil. Escrito por 28 reputados miembros y con una representación que únicamente contaba con un integrante indio no oficial (¿olvidaba el señor Somavia que la letra la T en OMT representa la palabra Trabajo, lo cual debería generar una menor representación de americanos y más gente de la India, y también de la China?), ese informe fue más una colección de banalidades para exponer las enfurruñadas quejas del señor Somavia que un examen verdaderamente serio de los problemas inmediatos. **P**



Tranquilo, nosotros respondemos.



SEGUROS
BOLÍVAR

La moneda única: cinco años del

euro

La zona euro celebra su quinto aniversario con cinco miembros en lista de espera y una creciente popularidad alrededor del mundo.

Hamid Faruqee

Economista principal del Departamento de Europa del FMI.

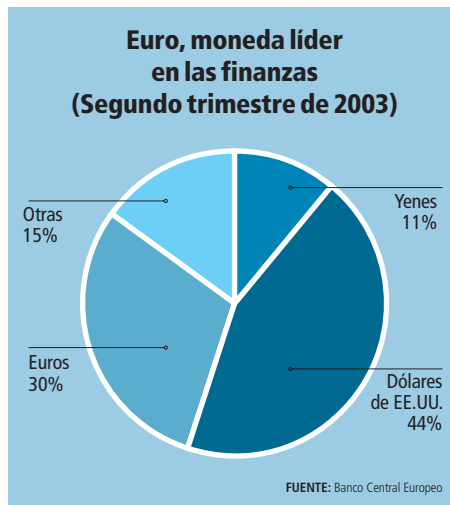


En enero de este año cumplió cinco años el euro, la moneda única europea. El euro, hito histórico del proceso de integración europea, creó una nueva realidad monetaria para 300 millones de europeos que, en su mayoría, no lo hubiesen creído posible hace sólo una generación. Si bien se desconoce aún el rumbo futuro de este “gran experimento monetario”, el euro ya ha visto cambios significativos en su breve existencia. El euro tuvo sus altibajos, como nos pasa a casi todos a los cinco años, y su papel sigue evolucionando y expandiéndose en Europa y en el resto del mundo.

El euro hace historia

El nacimiento del euro fue un acontecimiento decisivo en la integración europea de posguerra. Los 50 años de esfuerzos desplegados para crear una unión más fuerte y un futuro de cooperación para los europeos tras la segunda guerra mundial, se vieron coronados por el advenimiento de la nueva moneda. El proceso que culminó en la Unión Económica y Monetaria (UEM) y en la adopción del euro como moneda de curso legal puede dividirse en tres etapas.

La etapa inicial fue la eliminación de todas las restricciones a la circulación de capitales entre los Estados miembros antes de julio de 1990, tras lo cual el “mercado único” europeo adquirió una dimensión financiera más profunda. Sin embargo, ante la mayor fluidez de los mercados financieros aumentaron las probabilidades de que se produjesen tensiones dentro de un régimen de bandas cambiarias. En la segunda y tercera etapas se firmó el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), que sentaba las bases para el euro y especificaba criterios nominales para la convergencia adecuada de las economías de los futuros participantes en cuatro ámbitos: inflación, tasas de interés, tipos de cambio y finanzas públicas. La segunda etapa también delineó una nueva arquitectura institucional para la creación y la operación de la zona monetaria, que incluía el estableci-



El euro tuvo sus altibajos, como nos pasa a casi todos a los cinco años, y su papel sigue evolucionando y expandiéndose en Europa y en el resto del mundo.

miento del Instituto Monetario Europeo como precursor de un banco central europeo. La tercera etapa comenzó el 1º de enero de 1999, fecha en que once países fijaron sus tipos de cambio con el euro.

Nueva arquitectura monetaria y fiscal

La adopción de una moneda única también significó la adopción de una política monetaria única. Según el Tratado de Maastricht, el Banco Central Europeo (BCE), que es independiente, salvaguarda el valor del euro al cumplir su objetivo principal de mantener la estabilidad de los precios. ¿Qué ocurrió con los bancos centrales nacionales? Hoy en día conforman, junto con el BCE, lo que se conoce como “Eurosistema”: una red

que se ocupa de definir y aplicar la política monetaria, asegurar el buen funcionamiento del sistema de pagos, realizar operaciones cambiarias y administrar las reservas extranjeras oficiales. Los gobernadores de los bancos centrales nacionales del Eurosistema, junto con el Comité Ejecutivo del BCE, constituyen el Consejo de Gobierno, que es el principal órgano de decisión y formulación de la política monetaria de la zona.

El éxito de esta transferencia sin precedentes de soberanía monetaria dependía más que nada de la credibilidad de esta nueva institución supranacional. Al carecer de un historial propio, el BCE tuvo que basarse en la experiencia y la credibilidad de los bancos centrales nacionales para formarse su propia reputación, lo que logró en muy poco tiempo gracias a su considerable independencia y a su clara estrategia de preservar la estabilidad de los precios, definida ahora como una inflación de precios al consumidor inferior, aunque cercana a 2%.

La unión monetaria también repercutió en las finanzas públicas de los países miembros. Si bien es cierto que el BCE conduce una política monetaria única, las políticas fiscales –y estructurales– siguen siendo responsabilidad de cada país, aunque se estipula que las políticas nacionales se consideran “como una cuestión de interés común”. Esto quiere decir, entre otras cosas, que la integridad monetaria de la zona del euro tiene que apoyarse en presupuestos fiscales sólidos. Para asegurar la disciplina, el Tratado de Maastricht obliga a los países a evitar un déficit fiscal excesivo, definido con más detalle en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El principal objetivo del pacto es mantener una sólida situación de las finanzas públicas en la UEM mediante el seguimiento y, si fuera necesario, aplicando sanciones. Otro de los objetivos es fomentar medidas presupuestarias que sustenten una política monetaria en pro de la estabilidad sin recurrir a un déficit fiscal excesivo durante las fluctuaciones cíclicas normales.

La futura adopción del euro

La geografía de la zona del euro se modificó desde la adopción de la moneda única.

Hoy la integran 12 de los 15 miembros de la UE previa a la ampliación de mayo: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal. En la ratificación del Tratado de Maastricht, el Reino Unido y Dinamarca optaron por no sustituir sus monedas nacionales por el euro, pero se reservaron el derecho de hacerlo en un futuro. A Suecia no se le concedió una exención permanente, por lo que debe adoptar el euro, pero no se ha fijado la fecha. De estos tres países, actualmente sólo Dinamarca mantiene el tipo de cambio de la corona frente al euro dentro de las estrechas bandas de fluctuación ($\pm 2\frac{1}{4}$) del nuevo mecanismo de tipos de cambio (MTC II).

Se espera que los diez países que ingresaron a la UE en mayo utilicen el euro como moneda común, pero tampoco se ha fijado la fecha. Además de cumplir con los otros criterios de convergencia que prevé el Tratado de Maastricht, todo país que tenga intenciones de adoptar el euro tiene que demostrar un historial de por lo menos dos años de estabilidad cambiaria en el MTC II. Es tal la diversidad de regímenes cambiarios de estos países que la perspectiva de una generalización del euro supondrá la transición a un mayor uso, primero como moneda de referencia e intervención y, a la larga, como moneda de curso legal en el país.

Pero es muy complejo decidir si sería mejor adoptar el euro lo antes posible o más adelante, o bien seguir permitiendo el uso de la moneda nacional, como en el Reino Unido y en Dinamarca. Corresponde a cada país determinar en qué momento sería más beneficioso hacerlo –por la promesa de un mayor comercio e integración financiera con la zona del euro–, sopesando los costos de aceptar una misma política monetaria para todos.

Moneda sin fronteras

En la escena mundial el euro ha desempeñado un papel cuya importancia fue superada sólo por el dólar de EE.UU. El BCE, por su parte, no promueve ni impide la internacionalización de su moneda. Sin embargo, dada la magnitud económica de la zona del euro y el legado de sus monedas nacionales, el euro se convirtió inmediatamente en “moneda internacional” de largo alcance. Los usos de una moneda internacional son los mismos que los de una moneda nacio-

Desde 1999 aumentó sin cesar la proporción de títulos de deuda denominados en euro, y actualmente representan casi un tercio de los que se encuentran en circulación en el plano internacional, superados sólo por los que están denominados en dólares de EE.UU.



nal: unidad de cuenta, medio de intercambio y reserva de valor. El euro se usa como medio de pago para alrededor de la mitad de los flujos de comercio exterior de la zona del euro. Es más difícil evaluar su uso como moneda paralela para las transacciones en efectivo, porque estas operaciones no suelen registrarse y a veces tienen lugar en la economía informal. Los datos de los bancos sobre embarques netos de moneda –los billetes que se envían al extranjero menos los que se reciben– indican que se proveyeron más de 30.000 millones, o casi 10% de todos los euros en circulación, a no residentes de la zona desde enero de 2002 hasta junio de 2003.

El papel más importante del euro en el sector privado es el de moneda de denominación de activos financieros. Por ejemplo, desde 1999 aumentó sin cesar la proporción de títulos de deuda (emitidos por no residentes) denominados en euro, y actualmente representan casi un tercio de los que se encuentran en circulación en el plano internacional, superados sólo por los que están denominados en dólares de EE.UU. (ver gráfico). La participación de préstamos internacionales en euros y en dólares a no residentes mantiene una distribución similar (37% y 46% respectivamente). En lo que respecta a los usos oficiales del euro, las funciones de moneda de referencia y de intervención tienden a estar íntimamente ligadas. En 2003, 51 países y territorios que no pertenecen a la zona del euro lo utilizaron como moneda de referencia o ancla, o como parte de una cesta monetaria para establecer la paridad cambiaria. Varios países candidatos a acceder a la UE y países de los Balcanes occidentales y de África usan únicamente el euro como ancla monetaria. Rusia mantiene en su cesta de monedas para fines de paridad una proporción de 60-40 entre el dólar de EE.UU. y el euro. Como activo de reserva, sigue dominando el dólar de EE.UU. en las tenencias oficiales de reservas extranjeras, aunque la participación del euro aumentó de 12,7% a fines de 1999 a 18,7% a finales de 2002. A medida que cambie el mapa de la zona monetaria y se establezca la credibilidad del BCE, lo más probable es que continúe expandiéndose la cobertura del euro en el comercio y las finanzas mundiales. **P**

Artículo originalmente publicado en la revista *Finanzas y Desarrollo* del FMI. Se reproduce con autorización.

El poder de la productividad

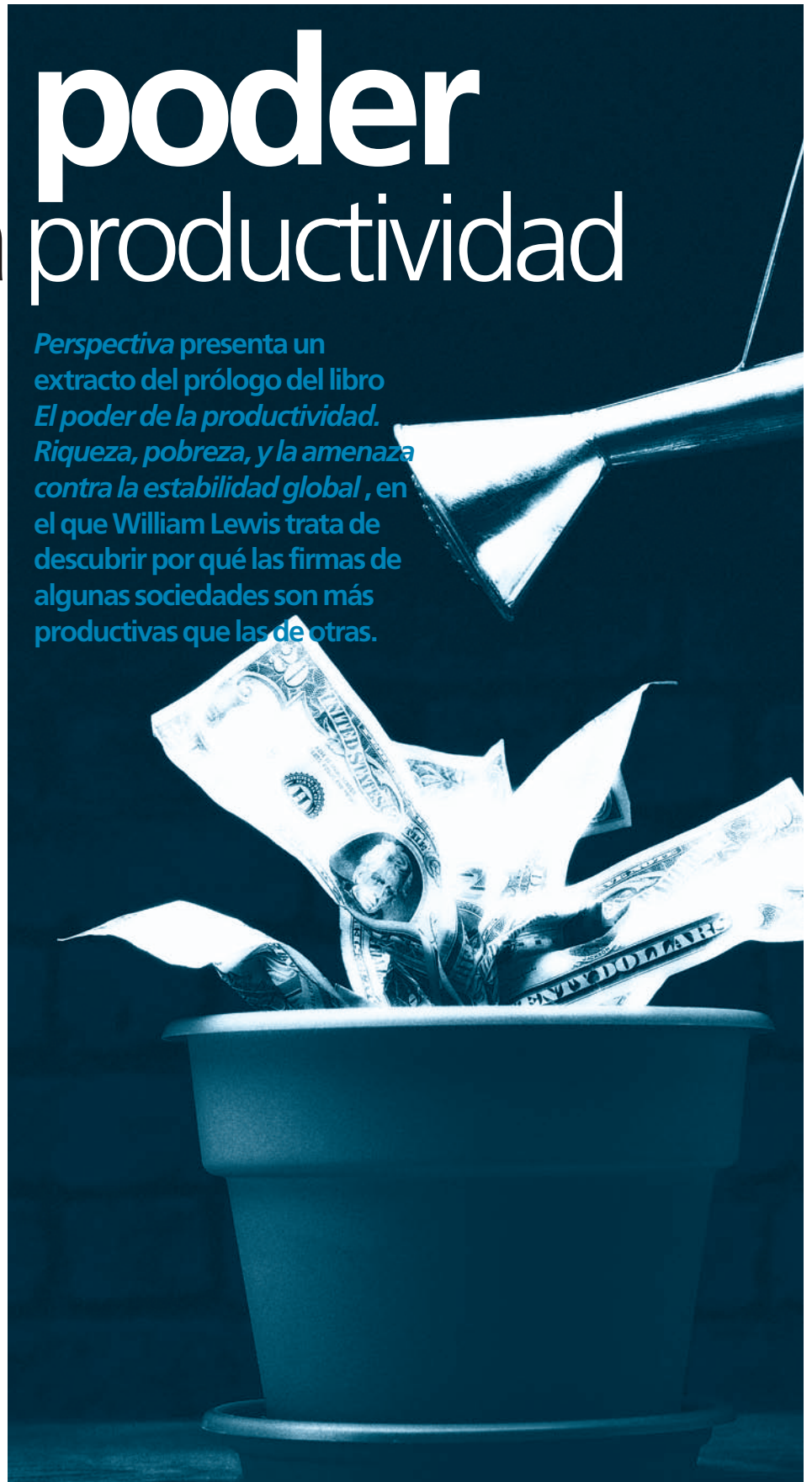
*Perspectiva presenta un extracto del prólogo del libro **El poder de la productividad. Riqueza, pobreza, y la amenaza contra la estabilidad global**, en el que William Lewis trata de descubrir por qué las firmas de algunas sociedades son más productivas que las de otras.*

William W. Lewis

Miembro del Comité para el Desarrollo Económico de la Fundación George C. Marshall.

Este libro se basa en los estudios llevados a cabo por el McKinsey Global Institute (MGI) a lo largo de los últimos doce años. En esta obra se analiza la forma en que realmente se comportan y desempeñan a diario las empresas individuales. El MGI se creó en junio de 1990 para desarrollar una más amplia comprensión del rumbo que estaba tomando el mundo a causa de un fenómeno que terminó llamándose “globalización”, aparentemente tan poderoso que hasta podría llegar a influir en la evolución de toda la sociedad humana.

De muchas partes me habían llegado toda clase de advertencias y sugerencias sobre los factores que estaban provocando y constriñendo la globalización. Al buscar ayuda sorteando la relativa importancia de dichos factores, conocí la teoría del Materialismo Cultural que, en resumen, concluye que las sociedades con mayor productividad reemplazan inevitablemente a las menos productivas. Descubrí también que las primeras han superado en más alto grado todas las barreras culturales, religio-



sas, étnicas, climáticas y políticas que hayan constreñido la productividad; teniendo éxito en su competencia con las menos productivas.

En épocas más recientes, la rivalidad, casi siempre de carácter comercial, ha desembocado en la adopción de prácticas de más alta productividad por parte de las sociedades menos productivas. Actualmente, la globalización facilita la transferencia de esas prácticas, por lo tanto se convierte en el método a través del cual ciertas sociedades incrementan su productividad. Por ende, comprender las diferencias que ésta presenta en el mundo entero, así como las barreras existentes para la transferencia de las prácticas dirigidas a aumentarla, podrían revelarnos cómo procedería la globalización.

La productividad, por otro lado, ha sido identificada por las empresas del mundo entero como uno de los aspectos que necesita constante perfeccionamiento. La razón, por supuesto, radica en su estrecha conexión con la rentabilidad. Como la productividad de una sociedad consiste en el promedio (ponderado) de todas las firmas que funcionan dentro de ella, entender su par en las empresas de todo el mundo tiene que ser importante.

Estadísticas enterradas

En 1990, el interrogante de mayor importancia sobre "a dónde iba el mundo" consistía en si la economía estadounidense se estaba desangrando. La sabiduría convencional sostenía que Alemania y Japón habían resurgido de la segunda guerra mundial con un modelo económico superior. Los Estados Unidos tenían que elegir entre copiar ese modelo o quedarse rezagados. De hecho, mucha gente suponía que los alemanes y los japoneses los habían superado en materia de desempeño económico. En esa época, la medida más usada para calcular el crecimiento era el Producto Interno Bruto per cápita, y se empleaban los tipos de cambio de divisas para convertirlo de una moneda a otra y poder comparar. De acuerdo con esto, era cierto que los PIB per cápita de Alemania y Japón sobrepasaban los de los Estados Unidos.

Pero un día verifiqué las estadísticas utilizando la paridad del poder adquisitivo y descubrí que el PIB per cápita de los Estados Unidos todavía estaba unos 20 puntos



El cambio que se necesita para lograr unos niveles de vida mucho más elevados en países pobres es que los trabajadores pasen de empleos de baja productividad en actividades informales a otros de mayor productividad en empresas formales.

porcentuales por encima del de Alemania y Japón. Para efectos comparativos, estas tasas constituyen la manera más justa de convertir PIB de una moneda a otra. Pensé de inmediato que si éste resultado es correcto, entonces la sabiduría convencional está errada. Más aún, si el resultado es correcto, ¿por qué es así?

Errados también en la industria manufacturera

Para encontrar una respuesta investigamos varios sectores de la economía, empezando por el de servicios, porque supusimos que los Estados Unidos tenían que estar detrás de Japón y Alemania en materia del área de las manufacturas. Después de todo, a comienzos de la década de 1990, los periódicos vivían repletos de historias sobre cómo los fabricantes japoneses inundaban el mercado estadounidense con sus productos. Las industrias de los automotores y el acero eran objeto de mayor atención, pero otras industrias, como la de herramientas para maquinaria, daban resultados similares. Mi suposición fue que la superioridad de los Estados Unidos en áreas mucho más grandes de servicios estaba prevaleciendo sobre sus déficit en las de la fabricación.

A partir de octubre de 1992, durante los siguientes doce meses, el MGI llevó a cabo nueve estudios industriales de fabricación en Japón, Alemania y los Estados Unidos.

Lo más importante de nuestros resultados fue el haber explicado el caso del Japón. Vimos claramente que allí hay una economía dual. Indudablemente, tanto en automotores como en acero y herramientas para maquinaria, los japoneses sí tenían la productividad más alta del mundo, superando a los Estados Unidos en un 20% en la industria automotriz y en un 50% en la del acero. Las de más alto desempeño correspondían exactamente a aquellas en las que el Japón estaba teniendo un éxito extraordinario en el intercambio comercial. No obstante, había otras en la que el comercio no participaba y se mantenían escondidas de la vista global. En procesamiento de alimentos, por ejemplo, la productividad de los obreros japoneses equivalía a una tercera parte de la de los estadounidenses. Descubrimos que la economía del Japón estaba compuesta de unas pocas industrias manufactureras con la más

alta productividad del mundo al lado de otras de fabricación y de servicios, muchísimo menos productivas que en los Estados Unidos.

Nuestros resultados con respecto a Alemania no fueron tan drásticos como los obtenidos para Japón. En todos los casos, exceptuando dos, la productividad alemana era más baja que la estadounidense. En herramientas para maquinaria y en acero se mostraba prácticamente igual y en automotores equivalía a alrededor de un 70% de la cifra de Estados Unidos. Los fabricantes japoneses de automóviles no sólo exportaban al mercado abierto estadounidense; también construían allí sus plantas que operaban con una productividad cercana a la japonesa. Los vehículos del Japón representaban casi un 30% del mercado norteamericano, pero únicamente alrededor del 15 en Alemania. La rivalidad más intensa en los Estados Unidos en su competencia con la mejor práctica global forzó a las empresas automotrices locales a perfeccionarse más rápidamente que las de Alemania.

Empleo y crecimiento

A comienzos de los años noventa, a medida que terminábamos nuestro trabajo sobre manufacturas y servicios, el problema más grave en Europa no tenía tanto que ver con productividad sino más bien con un alto y creciente desempleo. Cada vez que una empresa europea sufría un bajón, el desempleo subía. Pero, cada vez que se experimentaba una subida, la cifra se mantenía constante. El resultado neto fue que los índices de desempleo en Europa llegaron a ser dos o tres veces tan altos como los de Estados Unidos. A instancias de mis colegas europeos, decidimos ver si el enfoque de nuestro estudio industrial podría producir una nueva profundización en las razones causantes de las diferencias en el desempeño del empleo.

Rápidamente descubrimos que, en la década de 1980, los Estados Unidos habían creado muchos más empleos que Europa, en relación con el crecimiento de la población en edad laboral. Y había que preguntarse por qué. Comenzamos con la relación según la cual los niveles de empleo son el resultado de dividir la totalidad en conjunto del nivel de producción de una economía por la productividad de la fuerza laboral.

Esta simple relación ha desembocado en uno de los malentendidos más graves del público sobre cómo funcionan las economías. Existe la tentación de concluir que, si crece la productividad, entonces el empleo tiene que bajar. Después de todo, si la fuerza laboral actúa más eficientemente, entonces se necesitan menos trabajadores. Esta línea de pensamiento presupone incorrectamente que la cantidad de actividad empresarial de una economía es fija. De hecho, si se consiguen trabajadores, los empresarios pueden hacerlos coincidir con nuevas ideas comerciales y capital de inversión, incrementando así la suma total de la actividad empresarial de una economía. La producción de bienes y servicios se incrementa por ende, junto con el aumento de la productividad y, por lo tanto, los niveles de empleo no tienen que disminuir.

Existe la tentación de concluir que si crece la productividad el empleo tiene que bajar, presuponiendo incorrectamente que la cantidad de actividad empresarial de una economía es fija.

Doscientos años atrás, prácticamente toda la gente con capacidad laboral trabajaba en la agricultura. Desde esa época, la productividad agrícola ha aumentado tremendamente. Ahora, en los países más avanzados, menos del 5% de la fuerza laboral es capaz de alimentar a íntegramente toda su población. Sin embargo, no es que el restante 95% de los trabajadores potenciales esté simplemente sentado por ahí comiéndose lo que el 5% produce. Obviamente, en el transcurso del tiempo, esos trabajadores se han ido moviendo hacia otras actividades de negocios que producen esa gigantesca variedad de bienes y servicios que hoy caracteriza a las econo-

mías avanzadas. Y este cambio es la evolución natural de todas las economías.

De alguna manera en Europa, la eficiencia de la fuerza laboral crecía, pero la mano de obra disponible no estaba igualándose o no se hacía coincidir con nuevas ideas empresariales y equipos adicionales para crear crecimiento y empleo. La evolución natural marchaba en Europa de manera distinta que en los Estados Unidos.

Observamos la estructura de las economías europeas y de los Estados Unidos y vimos que la distribución del empleo era bastante diferente. En la estadounidense había mucha más gente que en Europa trabajando en las áreas de servicios. De hecho, las mayores diferencias se encontraban en la construcción residencial y en el comercio minorista. Descubrimos que muchos de los factores que distorsionan el carácter de la competencia y producen una productividad más baja también limitan la producción de más bienes y servicios.

No me di cuenta en ese mismo momento, pero noté que el enfoque de nuestro estudio de la industria con respecto a productividad, crecimiento en bienes y servicios, y empleo, facilitó una nueva manera de comprender el desempeño económico de las naciones.

Desempeños económicos nacionales

En la primavera de 1994 iniciamos una serie de estudios de trece países, cubriendo todas las principales economías del mundo, aunque lamentablemente con excepción de China. Dirigimos los tres primeros años a los países de la OCDE, empezando por Alemania, Francia y Japón.

Cada vez que comentaba mis resultados con europeos continentales, obtenía una réplica que no sabía cómo manejar: si la economía de los Estados Unidos iba tan bien, cómo podía explicarse que el Reino Unido, la otra economía 'anglosajona', estuviera tan mal. Claramente, una cuestión aparentemente paradójica. La percepción universal era la de que Margaret Thatcher la había desregulado para lograr que se pareciera a la de los Estados Unidos. No obstante, el PIB británico per cápita llegaba únicamente al 70% del norteamericano y estaba un tanto por detrás de Francia y Alemania. Pero lo que yo sabía era que Thatcher había liberalizado el mercado de

capitales y el mercado laboral, pero no había hecho nada sobre las restricciones en el plano industrial que rigen la conducta de las empresas individuales en su país. Mi hipótesis por entonces fue que, en ese plano, en el Reino Unido tenía que haber distorsiones significativas.

Cuando el gobierno laborista asumió el poder en 1997, el nuevo ministro de Hacienda se comunicó conmigo para hacer un diagnóstico de la economía británica. Por supuesto, encontramos que mientras el Reino Unido contaba con unos mercados de capital y de trabajo anglosajones, tenía un mercado "continental" de productos. Además, las firmas británicas se adherían al pie de la letra a las reglamentaciones. La competencia estaba gravemente distorsionada en muchos sectores. El desarrollo sectorial del comercio minorista y de la hotelería se veían seriamente constreñidos por regulaciones de planeación que hacían muy tortuoso todo intento dirigido a mejorar cualquier propiedad raíz que tuviera una estructura de más de cien años de antigüedad. Quedó entonces aclarada la paradoja de la economía del Reino Unido.

El resto del mundo

Corea

Nuestra tarea en Corea resultó ser bastante similar a la realizada en Japón ya que encontramos que el país estaba siguiendo casi idénticamente el camino del desarrollo nipón. Los coreanos trabajaban horas excepcionalmente largas e invertían enormes sumas en plantas y equipos. Ello conducía a un crecimiento sustancial en el PIB per cápita pero también a una productividad relativamente baja. La única diferencia con el Japón era que Corea había pedido considerables préstamos de otros países para financiar su inversión; allí subyacía la semilla de la crisis financiera que tuvo lugar a finales de 1997, mientras realizábamos nuestro estudio. La productividad de capital de las firmas coreanas en sectores como el de los automotores, los semiconductores y las miniacerías era tan baja que les quedaba imposible satisfacer los requerimientos de servicio de la deuda de sus empréstitos, hechos a tasas internacionales. Los prestamistas extranjeros no estaban dispuestos a extender créditos adicionales y así se precipitó la crisis.

El Fondo Monetario Internacional, por



supuesto, recetó sus tradicionales remedios. Nuestro trabajo mostró que esas medicinas dejaron a Corea vulnerable a otra situación crítica, porque el sector doméstico, mucho más grande, necesitaba también una reforma drástica para crear empleos con el fin de reemplazar los que se suprimirían en el manufacturero a raíz de los subnamientos del FMI.

Brasil

Brasil resultó ser el primer país verdaderamente en vías de desarrollo que abordamos. El problema radicaba en poder recoger suficientes datos para realizar estudios industriales. Allí operan y trabajan no oficialmente muchas empresas y personas, lo que significa que no pagan impuestos ni aplican las reglamentaciones del gobierno, y tampoco figuran en las estadísticas económicas nacionales. En el comercio minorista, por ejemplo, prácticamente la mitad de la gente funciona de esa manera 'informal'. Tuvimos que complementar la información entrevistando exhaustivamente a empresas individuales.

Para citar un ejemplo, uno de nuestros consultores empleó dos días en grabar todo lo que estaba ocurriendo en un pequeño negocio construido con cartones, en pleno centro de uno de los enormes tugurios que se extienden alrededor de São Paulo, y también proveyó servicios de guardería al niño de la mujer que manejaba el negocio. Probablemente ese servicio ayudó a mejorar su productividad por encima de la acostumbrada hasta ese momento. Incluso así, representaba únicamente un 8% del promedio minorista de los Estados Unidos. Por ende, en Brasil entramos primero en contacto con lo que quizá es el cambio más fundamental que se necesita para lograr unos niveles de vida mucho más elevados en los países pobres: la evolución de los trabajadores pasando de unos empleos de baja productividad en actividades informales a otros de mayor productividad en empresas formales.

Rusia

El fracaso de la economía rusa fue visto a finales de la década de 1990 como el problema económico más grave del mundo. El reemplazo de la economía centralmente planificada de la Unión Soviética por una "economía de mercados" en Rusia ha da-

do como resultado una alucinante caída del 30% en el PIB per cápita. Teníamos que saber por qué.

Lo que descubrimos fue la posibilidad existente de distorsionar suficientemente la competencia en una economía de mercado de modo que el resultado sea peor que el obtenido en el sistema anterior. El que algunas empresas no paguen sus impuestos ni las cuentas de energía, en tanto que otras sí lo hacen, es sólo uno de los muchos ejemplos de tales distorsiones.

Polonia

En el transcurso de nuestro trabajo en Rusia, noté cómo otros países antiguamente pertenecientes a la esfera soviética se estaban desempeñando bien económicamen-

sia, en un verdadero caos económico. Aunque sí tenía un índice de desempleo alto, que fluctuaba entre 10% y 15%, la fuente de ese problema estaba en el núcleo de la economía doméstica, en la construcción residencial y el comercio minorista. Estas industrias son las que a cualquier país le resulta más difícil manejar correctamente. El fracaso polaco en privatizar los bienes raíces urbanos y las rentas subsidiadas finales consistió en impedir que las industrias minoristas y de edificación de vivienda crecieran y crearan empleos. Más aún, las leyes urbanísticas estaban entorpeciendo el despegue del desarrollo suburbano.

India

Comenzando en diciembre de 1999, nos

combinados para cultivos y cosechas de trigo. Por lo tanto, la agricultura de la India no avanzará mucho mientras no se creen empleos en industrias de manufacturas y servicios, capaces de extraer y absorber el exceso de trabajadores agrícolas. Sólo entonces subirán los salarios rurales y los granjeros tendrán los incentivos necesarios para invertir y, de esa manera, mejorar su productividad. No obstante, de lejos, la India es el país con más restricciones y barreras al desarrollo de las industrias manufactureras y servicios de todos los que estudiamos.

A manera de conclusión

En septiembre de 2000, ya estaban sobre la mesa diversos puntos de vista. Teníamos la esperanza de que nuestro enfoque tradicional en estudios de la industria nos permitiera identificar con exactitud en dónde había tenido lugar una aceleración de la productividad y qué habían hecho las empresas para provocarla. Finalmente, a la larga sí funcionó el enfoque industrial.

En cada sector de los Estados Unidos en los que la productividad se aceleró en la segunda mitad de la década de 1990, también se intensificó la competencia. En ocasiones, esa competencia intensificada fue activada por cambios reguladores, como los de los servicios de teléfonos celulares y la reducción del precio por negociación en títulos/valores. La tecnología de la información constituyó solamente una parte de la historia, y la más importante, la mayor de todas, fue la de la competencia que hizo que empresas de negocios más productivas entraran a reemplazar a otras menos rentables. Esta es, por supuesto, una conclusión tranquilizadora para todos aquellos a quienes inquieta la salud de la economía de los Estados Unidos. No obstante, también nos aporta otras razones todavía más importantes para preocuparnos por toda la gente que vive en economías en donde tanto la protección como la distorsión de la competencia permiten que unas empresas improductivas sigan subsistiendo y causando que la economía continúe rezagada y, lo más grave de todo, sin poder salir de la pobreza. **P**

Extracto del libro *The Power of Productivity*, de William Lewis, publicado por The University of Chicago Press, © 2004 por McKinsey & Company, inc. Estados Unidos. Reproducido con autorización del autor y las editoriales.



te; claramente, entre ellos sobresalía Polonia. El PIB en la mayoría de estos países había estado cayendo desde 1990 y Polonia fue el único en donde llegó a ser más alto en 1999, cuando subió cerca de un 20%. Entonces comenzamos a investigar por qué Rusia y Polonia habían estado marchando en direcciones tan opuestas, prácticamente desde el mismo punto de partida en 1990.

Un rápido estudio indicó que los polacos habían hecho bien un montón de cosas. Sus políticas macroeconómicas parecían mostrarse consistentes con el mejor raciocinio, incluido el de contar con un tipo de cambio flexible. Como resultado, a Polonia la había afectado muy poco la “crisis financiera asiática” que virtualmente arrasó al mundo entero en 1998, hundiendo a varios países en desarrollo, entre ellos a Ru-

tomó ocho meses analizar cuatro sectores económicos separados. En la India no teníamos más opción que la de examinar la agricultura por primera vez. Por consiguiente, realizamos estudios sectoriales en la lechería y el trigo. Descubrimos que la primera tenía el índice de empleo más grande de cualquier sector de cualquier otra parte del mundo, en números absolutos de gente.

Encontramos que la India se había creado a sí misma una trampa de desarrollo. Los granjeros no tienen incentivos para invertir en mecanización, pero no son tontos. Hay tantos obreros en las áreas rurales sin más alternativa que la de irse a trabajar en el sector agrícola, que allí los niveles de salarios son increíblemente bajos; tan bajos que a los granjeros les conviene mucho más emplear a esos obreros que hacer mayores inversiones para progresar, por ejemplo, en

CORRUPCIÓN

EN BREVE



País	IPC 2004	Posición 2004	IPC 2003	Posición 2003
México	3,6	64	3,6	64

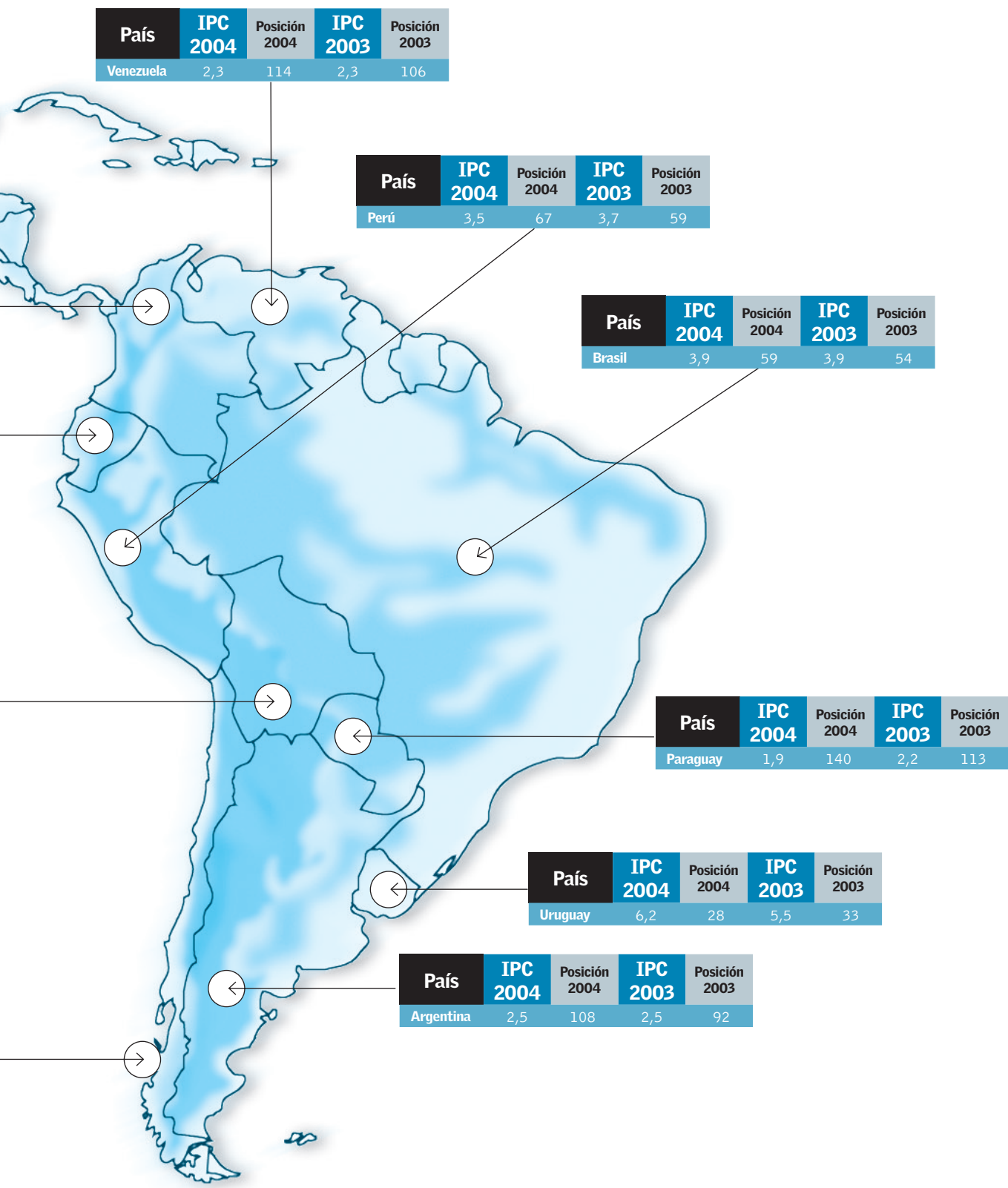
País	IPC 2004	Posición 2004	IPC 2003	Posición 2003
Colombia	3,8	60	3,7	59

País	IPC 2004	Posición 2004	IPC 2003	Posición 2003
Ecuador	2,4	112	2,4	100

País	IPC 2004	Posición 2004	IPC 2003	Posición 2003
Bolivia	2,2	122	1,6	129

País	IPC 2004	Posición 2004	IPC 2003	Posición 2003
Chile	7,4	20	7,4	20

El Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (IPC) clasifica a 146 países respecto del grado en que se percibe la corrupción que existe entre los políticos y los funcionarios públicos. Cuanto más baja sea la calificación, se percibe un mayor grado de corrupción. El IPC es un índice compuesto, basado en datos relativos a la corrupción en encuestas llevadas a cabo en varias instituciones de amplia reputación. Para mayor información consulte: www.transparency.org



ENTREVISTA A
HERNANDO DE SOTO

“ATRIBUYO A LA FALLA DEL DERECHO EN
NUESTROS PAÍSES EL HECHO DE QUE NO PODAMOS
PROSPERAR EN LA ECONOMÍA DE MERCADO”.

Perspectiva entrevistó a Hernando de Soto en el marco de su visita a Colombia y la presentación de sus teorías expuestas en el libro *El Misterio del Capital*¹.



P: Usted argumenta en *El Misterio del Capital* que el capitalismo triunfa en la sexta parte de los países occidentales, pero fracasa en la gran mayoría de los demás países, asegurando que existen cinco misterios por los cuales esto ocurre, finalmente, ¿cuál es el misterio del capital?

H: El más grande misterio es cómo se crea capital, qué es capital. Comienzo por decir que el capital no es dinero. Es más bien un valor que se puede monetizar y proviene en gran parte de la plusvalía, es decir, la capacidad que tenemos los seres humanos de agregarles valor a las cosas que nos toca manipular. Cuando ese valor se invierte, se vuelve capital. Nosotros, los países en desarrollo y los ex comunistas, no hemos podido hacer lo que han hecho los países del Atlántico Norte o Japón, que es producir esa plusvalía y por lo tanto tener ese capital que es tan importante para crear empresas, para producir más; y lo atribuyo directamente al misterio del derecho. Lo que permite que uno produzca más es la posibilidad de organizarse en una forma estandarizada que da el derecho. En nuestros países la mayor parte de las personas no se acogen al derecho, por lo menos en América Latina no lo hacen las dos terceras partes, quizá cerca de 80%. Esto quiere decir que esas personas no tienen los derechos de propiedad que puedan usar como garantía para recibir predios, que son necesarios para que alguien haga una inversión. Nadie puede identificarse si no está vinculado a una propiedad. Por eso es por lo que cada vez que hay que llenar un documento le preguntan de dónde es, cuál es su dirección oficial, quién es usted. Y eso significa ubicarse. Si usted quiere exportar, por ejemplo, la primera cosa que tiene que llenar es su nombre, en la mayor parte de los países la identificación es un problema; la segunda cosa es su dirección, y la mayor parte de las direcciones son inoficiales; y la tercera es cuál es su razón social, y la mayor parte de las empresas no la tienen. El resultado es que no pueden viajar dentro de la economía del mercado enorme que requiere ubicación para poder darle seguridad al interlocutor. Entonces atribuyo a la falla del derecho en nuestros países el hecho de que no podamos prosperar en la economía de mercado.

P: Refiriéndonos ahora a otra de sus publicaciones, *El Otro Sendero*, usted trata el tema de Sendero Luminoso en el Perú. ¿Qué implicaciones tienen sus teorías en el contexto internacional actual en el cual el terrorismo está ocupando la agenda de la mayoría de los países. Contexto muy parecido al que reinaba en el Perú en el momento en el que usted escribió el libro, hace 17 años?

H: Como usted lo dice, es muy parecido. Nosotros ahora ya estamos sobrepasando el activismo en el Perú que era lo que ocurría cuando yo vine a Colombia a presentar *El Otro Sendero* en 1987. Ahora los países que nos llaman con mayor urgencia son aquellos donde justamente hay terrorismo (Sri Lanka, Afganistán, Pakistán, Argelia), porque hay un vínculo muy importante entre el imperio del derecho y el terrorismo. Esencialmente porque los grupos terroristas son grupos políticos y su objetivo es el poder o algún tipo de conquista territorial y ésta última, por supuesto, se hace dándole apoyo y brindándole derechos a quien no los tiene, o que no percibe que los tiene, o que no los puede ejercer. Por lo tanto, incorporar a la gente al régimen del derecho es justamente quitarle la razón de ser al terrorismo. En muchos casos el objetivo no es sólo incorporar a la gente que es protegida por los terroristas, sino también incorporar a los terroristas mismos para que todos hagan causa común desde un contrato social más grande. Por lo tanto, el vínculo que se había identificado 17 años atrás sigue muy vigente. Es quizá más vigente ahora que antes. Posiblemente no en América Latina, porque en 1987 estábamos con problemas terroristas desde los peruanos hasta los guatemaltecos, los salvadoreños, los nicaragüenses, ahora esto se ha reducido con creces con excepción de Colombia. Pero lo que se ha reducido en nuestra región, ha brotado en África y Oriente Medio a borbotones enormes. Entonces eso hace que, por ejemplo, *El Misterio del Capital* se haya leído mucho antes en esos países que en esta parte del mundo.

P: También en *El Otro Sendero* habla de la existencia de muchas barreras en la creación de empresas. ¿Usted cree

que tales barreras siguen existiendo o la situación ha mejorado en América Latina?

H: Depende del país. En el ámbito internacional hay buenas noticias. El Banco Mundial ha adoptado estas ideas y ha sacado una publicación que se llama *Haciendo Negocios 2004* y ahora, *2005*. Anteriormente no se les daba mucha resonancia a esos temas. Ahora, 18 años después, ya se han incorporado a sus presupuestos, hay una conciencia mucho mayor de la que existía anteriormente. Desde Rusia hasta países del Oriente Medio, los programas iniciales que nosotros tenemos y sus implicaciones ya se han popularizado e inclusive otros países se están afiliando. Tomando en consideración a Thomas Kuhn, quien habla de la revolución de las ideas, que dice que para que una idea prenda con facilidad se necesitan cuarenta años, el hecho de que han pasado 17 ó 18, no está tan mal. En ese sentido se ha adelantado, pero en mi país no. En el Perú hubo un momento de progreso hacia finales de los años ochenta cuando se empezó a crecer mucho, incluso en un año tuvimos 13% de crecimiento, pero desde entonces se ha perdido la diana, sobre todo en lo que se refiere a la propiedad de los pobres. En ese momento, el Colegio de Notarios, dirigido por un señor llamado Valentín Paniagua, hizo muchísimo daño y ha hecho regresar enormemente en varias de las conquistas que se tenían. De todas maneras, hoy día es más fácil hacer empresa en el Perú de lo que era antes. Es una pena que se haya perdido territorio. Desgraciadamente muchas de las conquistas sólo son posibles si hay una dirigencia política consciente de esto y las impulsa, y en el Perú no tenemos un presidente con la fuerza y brillantez del que tienen ustedes en Colombia y vamos a sufrir las consecuencias de eso.

P: ¿En qué países ha actuado el Instituto de Libertad y Democracia, que usted lidera, y cuál es la labor general que éste ha llevado a cabo?

H: Nosotros hemos llegado a la etapa de diseño final y con implementación sólo en dos países, porque son programas enormes que no funcionan con menos de 150 per-

sonas. Esos países han sido el Perú y El Salvador, donde hoy en día la mayor parte de las hipotecas son de los pobres, donde hubo dos guerrillas cruentas que han sido más o menos dominadas y donde ha habido tasas de crecimiento bastante extraordinarias, considerando que estamos en guerra y que somos países pobres. Hemos comenzado a diseñar en México, Filipinas, Haití y Egipto. Y hemos sido contactados ahora por más de veinte países entre los que están Rusia, Georgia, Kazajistán, Libia, Argelia, Tanzania, Ghana, Madagascar, Nigeria, Tailandia, Mongolia, Vietnam, etc. Yo espero que a comienzos de 2006 ya estemos en treinta países. Ya sabemos en primer lugar que en todos esos países la situación es la misma: cuatro quintas partes de la población está completamente fuera del derecho, y el derecho, la situación legal, la institucionalidad, es la causa principal de la cual dependen muchas miserias. No decimos que es el único problema, la educación es un problema, la cultura por supuesto es un problema, la situación macroeconómica, la salud. Pero sin tener un sistema legal que permita que haya un intercambio fluido entre la gente, que finalmente es lo que es la economía de mercado, ésta no funciona o funciona muy mal, o funciona entre muy pocos generando resentimiento entre quienes son excluidos. Eso lo tenemos claro, al igual que la forma para llegar al éxito. El problema es que nos ha tomado varios años saber cómo hacerlo e ir capturando la imaginación de los líderes para que adopten las reformas.

P: Veo muchos países de todo el globo, pero muy pocos latinoamericanos...

H: Lo que pasa es que no hay profeta en su tierra. Hemos tenido menos acogida no porque no nos hayan llamado jefes de Estado, sino porque cuando una persona empieza a tener alguna notoriedad en las cosas que hace o dice, es ahí donde encuentra mayor resistencia. En mi caso, la mayor resistencia la he hallado en el Perú y, en general, en el Banco Interamericano de Desarrollo. Eso no me ha ocurrido en África ni en el Oriente Medio, ni en Asia ni en la ex Unión Soviética donde no he tenido problema para obtener financiamiento. No han faltado líderes políticos que nos han llamado a trabajar con la región, inclusive hemos recibido llamadas desde Colombia, el problema es que no hemos encontrado dinero, mientras que en los países donde no hay monopolio

“
Hay un vínculo muy importante entre el imperio del derecho y el terrorismo: incorporar a la gente al régimen del derecho es justamente quitarle la razón de ser al terrorismo.”

“
Muchas de las conquistas solamente son posibles si hay una dirigencia política consciente de lo que hay que hacer y las impulsa.”

“
Sin tener un sistema legal que permita que haya un intercambio fluido entre la gente, ésta no funciona, o funciona muy mal, o funciona entre muy pocos generando resentimiento entre quienes son excluidos.”

“
No es acerca de la cultura, lo que se tiene que reformar son las instituciones y que hay que cambiarlas de la forma más democrática posible.”

del BID, que apenas ahora se está uniendo a nuestras ideas, sí ha habido ese dinero y la posibilidad de salir adelante. Por lo tanto, si todo sale bien, dentro del próximo año ya vamos a estar en unos siete países latinoamericanos, comenzando a trabajar en nuestro vecindario, lo cual nos alegra mucho.

P: En resumen, ¿qué lecciones podría extraer de estos años de trabajo en el instituto?

H: La primera es el absoluto convencimiento de que esto no lo resuelve una tecnocracia. Es muy difícil impulsar el cambio que hay que hacer de un sistema legal, que en el fondo beneficia a muy pocos no por sus intenciones sino en la práctica, con voluntad solamente tecnocrática, se requiere una acción política. Siempre detrás de cada cambio hay una dirección política así se llame Jefferson en Estados Unidos, Huber en Suiza o Deng Xiao Pin en China. Esto no es una reforma que ocurre en otro nivel. No quiere decir que ellos no la diseñan o no la implementan, si no es dirigida independientemente y contra la corriente por dirigentes políticos, no ocurre ni aquí ni en la Cochinchina. Esa es la primera cosa, cada vez que hemos querido trabajar con tecnocracias no ha sido posible, mientras que donde hemos trabajado con jefes de Estado fluye de inmediato. Porque básicamente es una medida política que emancipa, que incorpora. Es una medida prelegal: es la formación del contrato social para que sobre él se pueda tejer un derecho que sí funcione. Si usted quiere, puede coincidir con Samuel Huntington en que el problema es la interioridad de los latinos, es una conclusión supongo que aceptable, a mí no me gusta, yo prefiero pensar que lo que se tiene que reformar son las instituciones y que hay que cambiarlas de la forma más democrática posible. Porque hay que lograr multiplicidad de consensos. Esa es la conclusión principal. La segunda es que es el mismo problema por todas partes. Hemos empezado a rodar en la ex Unión Soviética, he tenido reuniones con líderes en Rusia, Georgia, Kazajistán, Oriente Medio, Filipinas, Mongolia y es la misma cosa. Claro que con sus diferencias particulares, los colores son distintos, cada uno tiene su cultura, pero el problema de fondo es el mismo, como que a todo el mundo le duelen las muelas y necesita un dentista. Entonces básicamente lo que hacemos en cada país es encontrar la manera de enchufarnos al

problema de manera culturalmente amable; el problema básico son sistemas de derecho todavía no articulados para que pueda funcionar una economía de mercado a gran escala y que incorpore a todo el mundo. La tercera es cuán vinculado está todo esto a la formación de capital. No existe capital de manera significativa, tiene todo que ver con las finanzas, con la inversión.

P: ¿Qué límites debe tener la titularización de la propiedad para no desconocer los derechos adquiridos?

H: Mi propuesta no es que se les dé títulos a los pobres. Mi propuesta es que se replantee el sistema y el derecho de propiedad, en primer lugar. En otras palabras, si hoy día usted puede ver que por toda América Latina hay predios, pero que los registros solamente les pertenece a una pequeña fracción de ellos, quiere decir que el derecho es aplicable sólo a una pequeña porción de la gente. Entonces, la primera cosa que hay que hacer es averiguar por qué ocurre eso y cómo crear un derecho que todo el mundo pueda respetar. Usted puede darle un título a alguien y nunca se lo va a rechazar, pero puede ser no aplicable porque no corresponde: el derecho no ha logrado capturar la realidad que subyace o el contrato social por medio del cual esta persona se cree con derecho a esa propiedad. Entonces tiene que coincidir la realidad de las creencias de la gente sobre la tierra con la realidad que dice sustentar el derecho. Eso es un planteamiento mucho más grande que titular. Porque si de titular se trata en el Perú, donde hemos hecho encuestas en Lima, hemos descubierto que por cada predio hay veinte títulos, hay inflación de títulos. El problema no está en crear títulos, sino en cómo crear títulos que compitan por crédito y que se vuelvan líquidos en todas partes. La solución debe incluir que todo el mundo esté de acuerdo, a fin de que la propiedad sirva para generar crédito, es decir, para que sea respetado. Y eso involucra el problema del terror, de la guerrilla, de la reforma agraria y de los derechos de aquellos que tienen sus títulos en orden. ¿Cómo hacer que todos ellos se pongan de acuerdo en tener un sistema estándar mediante el cual las posesiones de todos sean respetadas? Un ejemplo que nos puede ayudar es el de la Unión Europea. La UE inició tratando de recoger un símbolo en común para su propiedad, cosa que ha logra-

do desde 1950 hasta la fecha. Luego avanzó poco a poco hasta que generó un sistema unitario de valores. En países como los nuestros se necesita que la propiedad no sea mía simplemente porque los narcos, terroristas o una cooperativa me la están protegiendo. La otra cosa que está envuelta es la idea de consensos. En EE.UU., por ejemplo, el consenso de cómo crear y articular propiedad sobre las cosas y sobre las ideas está tan claro, todo el mundo siente que es tan relativamente justo, que si Bill Gates acumula 60.000 millones de dólares nadie se los discute. Porque todo el mundo sabe que las reglas de juego han sido relativamente justas, saben que no las van a cambiar mañana: hay un consenso que prevalece. Eso es lo que no existe en nuestros países y eso solamente se puede manejar en el plano político, juntando todos los consensos para que en vez de 20, 30, 100 ó 1.000, haya uno. Esa es la historia de los EE.UU. en que existían más de 2.500 sistemas de propiedad en el siglo XIX y hoy sólo tiene uno; que tenía más de 700 monedas, y ahora, una. También es el caso de Europa donde había varias monedas y ahora es una sola. Nosotros nos enfrentamos a miles de formas de propiedad, detrás de algunas está el registro, detrás de las otras los fusiles.

P: En Bogotá, en los últimos años, se han creado diferentes políticas que van ligadas a sus teorías, una reciente fue el proceso de incorporación a la legalidad de una economía específica extralegal de comercio: Los Sanandresitos. Pero en el proceso se creó una simbiosis entre los compradores y los vendedores que impidió que los resultados de la medida fueran los esperados. ¿Cómo se pueden romper los círculos viciosos y hacer que las políticas tengan el impacto para el cual fueron diseñadas?

H: Imagínese que a los dos nos exilian y nos vamos a un país nuevo que se llama Eslobobía, donde queremos ser integrados. Entonces llega la autoridad y nos dice: *ok*, esta es la situación legal sobre su empresa si usted me hace una empresa en la calle. Usted dice, eso está muy bien, pero yo voy a vivir en una vivienda aparte, ¿qué pasa entonces? Y le responden, ah, no sé, eso le corresponde a otro ministerio. Aparte de eso entiendo que mi negocio tiene que ver con exportaciones, ¿entonces qué hago? Ah, no sé, eso tiene

que hablarlo con el Ministerio de Comercio Exterior; no le puedo decir, lo que sí podemos tratar es el asunto acerca de su puesto en la calle. Pero ¿qué va a pasar con el asunto de mi ciudadanía? Ah, no sé, eso es materia de la oficina de migraciones. Y así con todos los temas... No se puede formalizar en partecitas. La gente entra y trabaja legalmente en un medio porque puede hacerlo todo en él. Usted tiene que tener una solución integral. La ley es la ley, no es un pedazo de la ley. Entonces el gran problema que existe en nuestros países es que no repetimos las buenas experiencias de los siglos XVIII y XIX de los países desarrollados, en las cuales las dirigencias políticas sumaban y se daban cuenta de que la gente iba a vivir dentro del imperio del derecho, si el derecho en su generalidad era más atractivo que el no derecho. Sin embargo, todos los esfuerzos fragmentados me parecen muy valiosos porque algún día alguien aprenderá a recogerlos todos y sumarlos, y así obtener resultados.

P: Si los derechos de propiedad son la solución, ¿por qué a la gente le cuesta tanto trabajo entenderlos y sobre todo aplicarlos?

H: Porque si usted regresa a los siglos XVII y XIX cuando otros países empezaron a tener éxito con la propiedad, o a principios del siglo XX en los países de Occidente, la propiedad era un tema integrado, la base sobre la cual se construía la constitución. Hoy en día la propiedad es un tema de la oficina de registros, de la oficina de catastro, de la reforma agraria, de la tributación predial. Hay quienes ya descubrieron que el gran problema del contrato social es la propiedad y ahora está ronroneando como un avión en alto vuelo, entonces las especialidades que los componen se comienzan a fragmentar. Si usted en este momento a un país fragmentado le echa el problema de la propiedad a los especialistas éstos le van a decir: pero el país está bien mapeado, hemos avanzado mucho en el tema de catastro, cada vez los edificios tienen mejor aspecto, hay más desagüe, etc. Pero probablemente la mayor parte de su población no entra en el imperio del derecho, porque no están mirando al derecho, sino a los pedacitos del derecho. **P**

Nota

¹Lea el capítulo uno del libro en PERSPECTIVA 1.



¿Por qué la privatización tiene mala prensa?

Álvaro Vargas Llosa

Académico asociado del Independent Institute de California, Estados Unidos.

La privatización de empresas estatales, que era indispensable pero estuvo muy mal hecha, ilustra la falla fundamental de las reformas latinoamericanas de la última década y media. Obsesionaba a los gobiernos la urgencia de obtener ingresos provenientes de las ventas de sus empresas o la reducción de obligaciones por medio de intercambios de deuda por inversión. Por tanto, actuaron

como si los activos estatales pertenecieran al Estado como tal y no a esos trabajadores que habían mezclado con ellos su trabajo o a todos aquellos miembros de la sociedad que de una forma u otra habían sido forzados a mantener su existencia. Si los gobiernos hubieran sido conscientes de esta cuestión filosófica esencial relacionada con la propiedad, no habrían transferido monopolios ni empresas protegidas bajo distinta forma contra potenciales competidores.

Por ejemplo, hubieran podido transferir los activos a los trabajadores de esas empresas y en los casos en que no hubiera sido posible, a todos los ciudadanos, dejando

que ellos a su vez, en cuanto dueños de las acciones, decidieran a quien venderlas mediante una transacción libre de interferencia gubernamental¹. Muchos inversionistas habrían de todas formas apostado por esos entes, con el correspondiente y obvio beneficio para los trabajadores convertidos en capitalistas, así como para el público en su conjunto, y sin las implicancias tan negativas que tuvieron lugar por la forma en que se procedió. Algunos de los trabajadores hubieran decidido, tal vez, no vender los activos y, más bien, intentar administrar con éxito ellos mismos sus empresas, en un ambiente competitivo. Algunas empresas

hubieran tenido que ser liquidadas, sin duda, pero la alternativa —la transferencia del costo de su existencia artificial a la sociedad— era peor. Recientemente, ocho millones de españoles se volvieron propietarios gracias a las privatizaciones. Nada de eso ocurrió en América Latina.

Argentina justificó la concesión de su servicio postal (anulada años después) argumentando que era la única manera de equilibrar el presupuesto; Colombia explicó hacia finales de la década que la venta de siete empresas de servicios básicos representaba la única forma de equilibrar la balanza de pagos; Venezuela anunció que la privatización era indispensable para pagar la deuda del Estado; México y Perú presentaron la privatización como la única vía disponible a fin de producir el dinero necesario para la asistencia social.

Estos objetivos errados ni siquiera se cumplieron. Los déficit crecieron, como en el caso de Argentina, donde el presidente Menem dejó el poder con un desbalance presupuestal de 10.000 millones de dólares. La deuda latinoamericana en su conjunto se disparó a un nivel sin precedentes: 600.000 millones de dólares (la deuda estatal brasileña ascendió en 2002 a cuatro veces sus ingresos derivados de las exportaciones). Así mismo, los más de 2.000 millones de dólares destinados al alivio de la pobreza en Perú y los 250.000 comités en que fueron organizados los pobres en México bajo el Programa Nacional de Solidaridad, sirvieron al propósito de establecer eficientes maquinarias de clientelismo político, fortaleciendo las burocracias estatales de los pueblos y localidades que administraban sus propias obras públicas. El resultado fue esta paradoja: tras desembarazarse de muchas empresas que perdían dinero, ¡el Estado latinoamericano siguió absorbiendo un porcentaje similar o mayor de la riqueza del pueblo!

Pero la impugnación central que debe hacerse no es que los objetivos de la privatización no fueron realizados. El problema estriba en los objetivos mismos. Si la preocupación primordial de los gobiernos en relación con las empresas estatales era la carga fiscal que representaban, y si vender activos constituía la gran oportunidad de obtener nuevos recursos, la privatización estaba, por definición, viciada por el estatismo. Actuando en cuanto grupo de interés que además fija-

ba las reglas y tomaba las decisiones, el Estado buscaba, mediante la privatización, sus propios beneficios. El hecho de que algunos de esos ingresos fueran luego redistribuidos a los pobres, como ocurrió en Perú con parte del dinero de las ventas, agrandó el problema: surgió una nueva dependencia y, una vez detenidos los ingresos relacionados con las privatizaciones, aquellos que habían “adquirido” el derecho a disponer de ellos salieron a las calles. Por eso, los gobiernos acabaron elevando los impuestos. En 2003, el Impuesto General a las Ventas se incrementó a 19% en Perú y el gobierno creó un impuesto a las transacciones bancarias.

Todos los Estados que se han propuesto obtener recursos se han aliado con in-

Ningún Estado cuya principal preocupación es su propia subsistencia opera bajo el principio de que la sociedad, en la medida en que crea riqueza, producirá los impuestos necesarios para la preservación de la estructura política que la cobija.

tereses privados capaces de garantizarles su tajada: el mercantilismo hecho esencia. Ningún Estado cuya principal preocupación es su propia subsistencia opera bajo el principio de que la sociedad, en la medida en que crea riqueza, producirá los impuestos necesarios para la preservación de la estructura política que la cobija. Lo que tiende a ocurrir, y fue el caso en América Latina, es que el Estado se alía con intereses privados capaces de suministrarle a corto plazo los ingresos que ansía. Porque la alianza entre el Estado y los intereses privados giró sobre el goce de la transferencia de activos estatales a empresarios privados, es decir, de la privatización, se ha cometido la equivocación de entender el proceso como reforma “liberal”.

La privatización se volvió un instrumento mediante el cual las elites estatistas del nacionalismo económico, cuya capaci-

dad para crear riqueza se había agotado, fueron reemplazadas por nuevas elites, hechas de intereses locales y foráneos atados a la economía exportadora y a los círculos financieros: versión expandida y muy actualizada de las viejas elites “capitalistas” anteriores al despunte del nacionalismo económico en América Latina. En todos los países, el Estado, mediante la concesión de monopolios, la promulgación de reglamentos discriminatorios o el uso de subsidios, facilitó la creación de nuevos grupos que pasaron a dominar amplios espacios de la economía.

La transición del nacionalismo económico al mal llamado “neoliberalismo” fue un cambio en la posesión de activos, pero no en el trato dado a los derechos de propiedad. Cambiaron de manos las posesiones, pero los derechos de propiedad siguieron siendo prerrogativa estatal. Es más: el propio rol del gobierno como entidad que vendía empresas estatales a oferentes privados, reforzó la idea de que los derechos de propiedad son concesiones del Estado, premios que confiere el poder político a cambio de algo. La privatización mal hecha —una transición de la posesión estatal a la privada— entronizó la noción de que la propiedad es una concesión política, no una ley universal que coloca los derechos en la esfera de cada individuo, más allá del poder del Estado, de modo que pueda ser objeto de libre contrato e intercambio.

La privatización, que era indispensable, fue una saludable renuncia a la participación del Estado en la producción y el comercio (con muchas excepciones). Pero, por llevarse a cabo de forma tan poco consecuente con los principios de la sociedad libre, no resultó una abjuración de la idea del Estado como la fuente de los derechos de propiedad para servir sus propios fines. En lugar de una dispersión del poder a lo largo y ancho de la sociedad en desmedro de la autoridad política, ocurrió una rotación del poder alrededor del eje del Estado.

La privatización puso en evidencia que los monopolios son creaciones del Estado, desmintiendo la noción de que se trata de males “capitalistas”. Para elevar el precio de los activos y atraer la participación de poderosas corporaciones con acceso al crédito, la mayor parte de las transferencias en el campo de las telecomunicaciones y de los servicios básicos cobró la forma de una prebenda monopolística.

También la subasta de otro tipo de empresas pasó por la cesión de derechos exclusivos. En el área de las telecomunicaciones se confirieron diversos tipos de monopolio al grupo Carso en México, a Telefónica en Perú, y en Argentina, donde el mercado fue segmentado en diferentes áreas geográficas, a la propia Telefónica y a una alianza de France Télécom y Stet; en Venezuela, el Estado y la compañía estatal CANTV renegociaron su contrato como paso previo a la privatización para garantizar el monopolio en varios servicios³. En el campo de la electricidad se concedieron monopolios en el Perú, Venezuela, Bolivia, la República Dominicana y en Chile. Se otorgaron mo-

años), precios astronómicos (en el Perú, las tarifas telefónicas se cuadruplicaron en los primeros años) y unos servicios que, siendo muy superiores a los existentes antes de la privatización, suscitaban encono y protesta en toda la región.

Como cabía esperar, los escándalos de corrupción relacionados con estas privatizaciones convertidas en contubernios mercantilistas sacudieron al hemisferio desde México hasta Argentina (Chile y Brasil son los dos países en que las ventas de activos estatales resultaron menos corruptas). Y lo que es más importante: se formaron nuevos bolsones de poder económico, mediante alianzas entre intereses locales y ex-

la interferencia estatal. Paradójicamente, al mismo tiempo que los Estados dispensaron privilegios a los dueños privados de las antiguas empresas estatales, también percibieron la necesidad política de una reglamentación que asegurara que los precios y tarifas de los productos y servicios en cuestión no subieran demasiado.

Esta es la razón por la cual el Estado chileno, como otros, regula periódicamente las tarifas de electricidad e introduce nuevos constreñimientos, y por la cual el Estado peruano, en lo que constituye un patrón regional, usa “entes reguladores” especialmente creados para interferir los mercados de la telefonía, la electricidad, el transporte y la propiedad intelectual. Esos entes reguladores constituyen en la práctica nuevas formas de empresa estatal: desenlace irónico de un proceso cuyo supuesto fin era eliminar las entidades del Estado. El sistema que se ha usado hasta hoy es la regulación de tarifas con base en precios tope, como en el Reino Unido, en lugar de la regulación con base en la tasa de retorno, como en los Estados Unidos. Pero hay diferencias importantes con el Reino Unido: los entes reguladores latinoamericanos son instrumentos del gobierno y las normas relacionadas con las empresas de servicios básicos son muy específicas y están detalladas en una jungla de documentos legales. Son la nueva forma que ha encontrado el Estado para impedir que los ciudadanos de a pie –los consumidores– dicten a los grandes capitalistas qué, cuánto y a qué precio vender.

Para limitar los perjuicios ocasionados por sus propias políticas en contra de los consumidores (al haber negado el ingreso de nuevos participantes al mercado), los gobiernos han puesto toques a las tarifas de los servicios. Naturalmente, ellas no han bajado tanto como lo hubieran hecho mediante una verdadera competencia, de manera que el beneficio político ha sido mínimo.

Los monopolios privados gozaron de un poder suficiente para influir parcialmente en la regulación de las tarifas, y la interdependencia suscitada entre ellos y los respectivos Estados fue tal que ambos desarrollaron un interés en lograr acuerdos. Como ha observado Arthur Seldon, “la regulación acaba favoreciendo a las industrias reguladas” y “los regulados capturan a



monopolios regionales para el gas en Argentina. Los bancos de México pasaron a ser un oligopolio protegido por barreras contra la competencia tales como límites rigurosos a la participación extranjera. El sistema ferroviario fue vendido en calidad de monopolio en Bolivia, y en Buenos Aires cada una de las rutas del sistema privado de transporte pasó a ser explotada por una compañía. Y un largo etcétera.

En muchos casos, los monopolios fueron fijados con límite de tiempo –entre cinco y diez años– pero, mediante prórrogas directas o nuevos y sutiles reglamentos, los derechos exclusivos se han mantenido por mucho más tiempo. ¡Como si las redes de infraestructura de que gozan las empresas privatizadas de servicios básicos no fueran suficiente ventaja frente a potenciales competidores! No sorprende que el resultado fueran grandes utilidades (en México, Telmex recuperó su inversión inicial en dos

tranjeros. Las leyes del gobierno fueron instrumento de un reacomodo de derechos de propiedad en la cúspide social.

Además de las transferencias directas de monopolios, hubo otras formas en que las autoridades gestionaron la formación de nuevos grupos de poder a través de las privatizaciones. Ellas van desde el crédito estatal hasta exenciones tributarias o féreas garantías políticas.

La privatización no sólo sirvió como herramienta para la recomposición de la clase dirigente, y para propiciar mayor eficiencia, generar una mejor calidad y desembarazar al Estado de una carga fiscal. La entraña anticompetitiva del proceso aumentó también las oportunidades para el reglamentarismo y la inestabilidad jurídica. Como muchas de las empresas de servicios básicos afectan la vida diaria de millones de personas, una vez que fueron transferidas por el Estado, los ciudadanos adquirieron mayor conciencia de

los reguladores”², lo que al final crea condiciones para la demanda de mayor intervención política. El costo político de tener a los consumidores insatisfechos hizo finalmente inevitable una regulación muy intervencionista dado el tipo de mercados formados por las transferencias monopolísticas. La regulación de tarifas acabó disuadiendo a las compañías de hacer mayores inversiones de capital y de ofrecer aun mejores servicios o de expandir sus actividades.

Porque los Estados y las empresas privadas tienen intereses comunes, estas disputas acaban por producir transacciones y entendimientos. Eso mismo ocurrió, por ejemplo, cuando hubo un intento de eliminar la exención de impuestos que el Estado había otorgado por diez años a las empresas de electricidad en el Perú y, tras mucha confrontación, las autoridades permitieron que el mecanismo del arbitraje favoreciera a las compañías privadas para evitar males mayores. Pero la consecuencia, a la larga, es el regreso del estatismo, bajo presión pública.

Los efectos del monopolio en un mundo competitivo salieron a relucir en el nuevo milenio, cuando México enfrentó una pérdida de inversiones y por tanto de empleos a causa del traslado de unas 300 plantas industriales a la China entre 2001 y 2003³. Bajo el monopolio estatal, el costo de la energía es 20% mayor que el de los países competidores; bajo el régimen que ha protegido a Telmex, los costos de las comunicaciones son mayores también, y lo restringido del mercado del transporte se traduce en que la proximidad de México a los Estados Unidos no entraña una ventaja decisiva sobre Asia⁴.

No sorprende que las privatizaciones en América Latina dejaran pasar la oportunidad de difundir el accionariado entre la población. A pesar de sus taras, la política de privatizaciones del Reino Unido abrió las puertas a millones de personas para que participaran en el accionariado de las empresas, apoderándolas por la vía del acceso a la propiedad y haciendo posible que, a través del capital, desarrollaran un interés en la riqueza generada por las compañías privatizadas. Algunos de los países centroeuropeos, como la República Checa, también reconocieron el derecho de sus ciudadanos a adquirir acciones en las firmas privatizadas.

En América Latina, ningún gobierno hizo un esfuerzo remotamente comparable por aprovechar la desestatización para difundir la propiedad entre ciudadanos que eran, en sentido estricto, los verdaderos dueños de los activos estatales, porque habían mezclado su trabajo con ellos o porque, a través de los impuestos o de la pérdida de capital ocasionados por la existencia misma de las compañías, habían sido obligados a sostenerlas. Chile sí se las ingenió para hacer posible que unas 100.000 personas adquiriesen acciones y para vender unas 400.000 viviendas a los menos favorecidos, lo que no es un logro insignificante. Bolivia reservó un porcentaje de sus seis principales entidades estatales para el público, transfiriendo sus nuevas acciones al sistema privado de pensiones. Hubo una muy pequeña participación de los trabajadores en la transferencia de empresas estatales en la Argentina, en el campo de las telecomunicaciones, el petróleo y el servicio postal, mientras que Perú estableció un fondo de jubilación formado por acciones de pensionistas del Estado y de trabajadores despedidos de las empresas privatizadas –Fondo Nacional de Ahorro Público

(Fonahpu)–, con un valor original de 1.300 millones de dólares, pero que sirvió en su mayor parte para cubrir el déficit fiscal. Estos y otros casos particulares no ofrecieron acceso a la propiedad plena a vastos sectores de la región. Con excepción de Chile, los trabajadores o los pensionistas dueños de las acciones no eran libres de venderlas.

La difusión del poder, el invertir de capital a millones de personas dándoles libertad para adquirir acciones, no fue un objetivo de la privatización latinoamericana. El capitalismo popular no era compatible con la necesidad de maximizar los ingresos inmediatos del Estado en forma de recaudación fiscal y de crédito por parte de grandes corporaciones, bancos y fondos privados de pensiones que compraron bonos del Estado.

El unido esfuerzo que se hizo para permitir a las masas acceso al capital fue la privatización de las pensiones. Pero aun cuando muchos ciudadanos recuperaron el derecho a gozar de los frutos de su trabajo, en la mayor parte de los países las pensiones estatales se mantuvieron a un costo de ningún modo circunscrito a quienes pagan los impuestos sobre la nómina. Por lo demás, la reforma de las pensiones no fue inocente de contubernios mercantilistas: en muchos países, los fondos de pensiones fueron obligados a invertir de forma masiva en bonos del Estado. En Argentina, los fondos de pensiones estaban en buena parte invertidos en bonos del Estado cuando éste decretó la suspensión de pagos sobre la mayor parte de su deuda externa, que ascendía en total a 141.000 millones de dólares, a fines de 2001. Tras suspender también el pago de su deuda interna para “reestructurarla” y devaluar su moneda, acabó expropiando los ahorros de los pensionistas. En 2003, el gobierno volvió a agredirlos, decretando que sólo honoraría ¡un pequeño porcentaje del valor nominal de los bonos! **P**

El texto anterior fue preparado por Álvaro Vargas Llosa basado en su libro *Rumbo a la Libertad*.

Notas

¹ Ver el ensayo sobre las reformas postcomunistas (“A One Day Plan for the Soviet Union”) de Yuri N. Maltsev, citado en “How and How Not to Desocialize”, por Murray N. Rothbard, *The Review of Austrian Economics*, vol. 6, No. 1 (1992), pp. 72-74.

² Arthur Seldon, *Capitalism*, Cambridge, Mas. (EUA), Basil Blackwell, 1990, p. 164.

³ Hacia 2003, la inversión extranjera en la China ya equivalía a la inversión extranjera en 33 países de las Américas.

⁴ “Mexico’s Economy: The Sucking Sound From the East”, *The Economist*, 26 de Julio de 2003, pp. 35-36.

Rumbo a la libertad

Álvaro Vargas Llosa
Planeta, 2004

Vargas Llosa analiza por qué, después de tantos esfuerzos por vencer el subdesarrollo, América



Latina sigue mostrándose incapaz de liberar de la pobreza a una mitad de su población, mientras que otras zonas del planeta, como el Asia o, más recientemente, Europa central,

parecen estar saliendo adelante. En su libro el escritor peruano sostiene que todos los intentos de reforma han estado viciados de raíz por lo que define como “los cinco principios de la opresión”: el corporativismo, el mercantilismo de Estado, el privilegio, la redistribución de abajo hacia arriba y la politización del derecho.

Descentralización y partidos políticos (II)

Segunda parte del artículo publicado en Perspectiva Número 5

Christopher Sabatini

Alto Oficial del Programa para América Latina del National Endowment for Democracy.

Venezuela: *Partidocracia* en desfallecimiento

En Venezuela, en 1989, tomó fuerza crear y otorgar poder y capacidad de decisión a los gobiernos locales y estatales. A partir de 1961, Acción Democrática (AD) y su principal rival, una formación demócrata cristiana conocida como Copei, ayudadas por un sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada, habían construido maquinarias soportadas en el patronaje público y el control jerárquico. Hasta la Ley de Descentralización de 1989, el Presidente designaba y retiraba los gobernadores directamente desde Caracas. No existían alcaldes, únicamente concejos municipales, cuyos miembros eran nombrados por el Congreso. Al dominar el Congreso, AD y Copei dominaban también esos concejos. Los líderes nacionales de los partidos corroboraban su poder al otorgar a sus favorecidos y sus leales cargos privilegiados en los ámbitos local y estatal.

Las reformas de 1989 implantaron la elección directa de gobernadores y alcaldes en todos los estados. El nuevo orden estableció transferencias directas de los ingresos federales hacia los gobiernos subnacionales y otorgó a las municipalidades el poder de crear impuestos locales. Un cambio posterior determinó que un tercio de los escaños de la Cámara de Diputados debía ser directamente elegido según distritos geográficos, convirtiendo al Congreso en una institución



con mayor orientación hacia los asuntos locales y diluyendo aún más la influencia de las maquinarias partidistas centralizadas de AD y Copei.

Al adoptar la descentralización, los políticos venezolanos de la vieja línea esperaban restaurar la confianza popular en sus partidos y renovar el dominio conjunto de AD-Copei. Pero esta fue una esperanza sin fundamento: era muy poco lo que la descentralización podía hacer para calmar la rabia popular por el mal manejo económico y la corrupción generalizada. De hecho, en este caso las reformas aceleraron el declive de los viejos partidos al debilitar la capacidad de AD y Copei de controlar la política local.

Entre 1989 y 1998, en las elecciones estatales y municipales, la participación en el voto de los partidos principales se redujo a medida que se formaban nuevos partidos alrededor de asuntos y líderes locales, siendo algunos de esos ramas de AD y Copei. La aparición de líderes populares locales presentó un serio desafío al estilo altamente centralizado de toma de decisiones que había definido a AD y Copei, y no pasó mucho tiempo antes de que las elecciones locales directas obligaran a los dos partidos, otrora hegemónicos, a formar coaliciones, ciudad por ciudad y estado por estado.

En 1998, varios de los partidos locales que proliferaron después de la descentralización apoyaron la campaña de Hugo Chávez para la presidencia. Seis años antes, el carismático teniente coronel había organizado un intento de golpe de estado contra el presidente Carlos Andrés Pérez. El intento de golpe y su líder llegaron a simbolizar la rabia popular contra la clase dirigente venezolana y las fracasadas políticas económicas del país. Después de salir de prisión, Chávez formó su propio partido, el Movimiento Quinta República (MVR), para lanzar su candidatura a la presidencia. Su campaña a favor de lo que él llamó una "revolución pacífica" giró alrededor del MVR como eje central de una coalición de partidos de centro izquierda denominada Polo Patriótico. Durante el primer año después de su elección, Chávez convocó una asamblea para elaborar una nueva Constitución. Con una fuerte presencia de grupos políticos locales en la Asamblea Constituyente de 1999, la nueva Constitución conservó muchas de las características de descentralización del sistema anterior. En el año 2000, Venezuela celebró sus primeras

Muchos de los partidos que más impulsaron la descentralización no estaban bien preparados para enfrentar sus consecuencias políticas.

elecciones bajo la Quinta República, incluyendo las de oficiales locales y estatales.

El ínfimo resultado obtenido por AD y Copei en las elecciones locales de 2000, fue una cruda señal de qué tan profundamente se había derrumbado su posición en un sistema partidista cuya fragmentación estaba todavía en curso. En 1992, los candidatos de AD y Copei, presentándose sin el apoyo de ninguna coalición, recogieron un poco menos de una tercera parte de todas las alcaldías. Ocho años más tarde, el número de municipalidades regidas por funcionarios que habían sido candidatos de AD o de Copei como único partido había caído a tan sólo 6,3%. En 2000, los nuevos movimientos, con candidatos en coalición, ganaron en más de 76% de los municipios venezolanos. Muchas de esas coaliciones eran una mezcla variopinta que con frecuencia reunía uno o más partidos de cierto tamaño con un desconcertante conjunto de organizaciones locales o regionales dentro de complejos matrimonios electorales de conveniencia. Tomados como un grupo, los partidos y movimientos locales se las arreglaron para ganar 12,3% de todas las municipalidades, figura que no pudo ser igualada por ningún partido individual.

Desde 1998 la atomización del sistema partidista ha contribuido a una intensa polarización. A medida que el gobierno Chávez se volvía más autocrático, algunos partidos pequeños se retiraron del Polo Patriótico y se unieron a la alianza opositora, una rudimentaria colección en la que se encuentran sectores de la sociedad civil y los sindicatos, medios de comunicación, y partidos locales. Hasta ahora la oposición no ha sido capaz de forjar un programa viable, de alcance nacional, que vaya más allá de remover a Chávez de la presidencia. Carente de metas positivas de largo alcance, e integrada por una diversa mezcla de líderes y grupos —muchos de los

cuales siguen siendo netamente subnacionales—, la oposición parece un pretendiente poco probable para reconstruir el sistema partidista venezolano, hoy hecho trizas.

Bolivia: los nuevos movimientos salen al frente

En Bolivia, la descentralización fue un intento de reconstituir un compacto social nacional mediante la apertura de avenidas para una participación política más amplia por parte de grupos étnicos de menor tamaño que históricamente han estado al margen de la política nacional. Antes de la Ley de 1994 sobre descentralización, en Bolivia se habían celebrado elecciones locales únicamente en las ciudades más grandes y en los barrios suburbanos. La amplia Ley de Participación Popular (LPP) dividió el país en 311 zonas administrativas, muchas de ellas en apartadas áreas rurales, y estableció la elección directa de los consejeros locales y la elección de alcaldes por mayoría del voto popular. (Si los candidatos a la alcaldía no logran el 50% del voto, el consejo recién elegido escoge al alcalde, una variación local del sistema para elegir presidente, en el cual el Congreso desempeña el papel del consejo). La LPP también ordena la transferencia del 20% de los ingresos federales a los gobiernos municipales, para ser invertidos como ellos lo consideren conveniente.

A diferencia de los sistemas descritos anteriormente, el arreglo boliviano impuso un límite a la participación de los candidatos y movimientos locales e independientes. Para poder competir en las elecciones locales los candidatos deben estar afiliados con un partido nacional, desalentando así la formación de partidos locales. Aún más, de 1991 a 1999, el número de firmas exigidas para formar un partido nacional fue incrementado de medio por ciento a dos por ciento de los votos válidos consignados en la elección presidencial inmediatamente anterior. Sin embargo, a pesar de estas restricciones, tanto en las elecciones de 1995 como de 1999 nuevos partidos se combinaron y ganaron fuerza nacional y local, hasta el punto de que llegaron a amenazar el dominio nacional de los tres partidos tradicionales. Esos partidos —Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN), y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR)— han logrado mantener una presencia estable en el nivel local, pero úni-

camente porque han aprendido a adaptarse a las condiciones locales y forjar coaliciones con los líderes y movimientos locales.

En 1995, en la primera elección bajo la LPP, los líderes de los partidos establecidos se esforzaron por enrolar candidatos locales. Mientras el MNR, la ADN y el MIR recibieron un total combinado de 42% de votos en las elecciones locales, tres nuevos partidos nacionales mejoraron esa figura por cuatro puntos porcentuales. Menos jerárquicos y más flexibles, esos partidos fueron más capaces en buscar y enrolar como candidatos a varios líderes comunitarios¹. También los partidos de raíz étnica tuvieron un buen desempeño: junto con los pequeños partidos, recogieron aproximadamente el 11% del voto en las elecciones para los consejos locales.

En 1999, el MNR, la ADN y el MIR hicieron un esfuerzo adicional para atraer y formar lazos con líderes y movimientos locales, logrando 51% del voto en las elecciones para los consejos locales. Al mismo tiempo, y a pesar de las barreras que restringían su ingreso, los más recientes partidos étnicos y de nivel municipal triplicaron su participación en el voto hasta alcanzar un acumulado de 28% distribuido entre once partidos². Mientras muchos de esos partidos son nominalmente nacionales en orientación (como lo exige la ley), no hay ninguna duda de que la mayoría de ellos son un fenómeno local.

En abril de 2000, muchos de los movimientos étnicos y locales demostraron su recién adquirida fuerza al formar parte de dos movilizaciones populares adelantadas por grupos locales indígenas y comunitarios; la primera sobre una disputa de derechos de agua en el departamento de Cochabamba, y la segunda sobre tierras en el departamento de Achacachi. Ambos incidentes culminaron en violentos enfrentamientos entre los protestantes y las tropas policiales. En octubre del mismo año, el dirigente de la Unión de Sembradores de Coca, Evo Morales, lideró una protesta contra el programa del gobierno nacional para erradicar el cultivo de la planta. Rápidamente las demostraciones se expandieron a todo el país a medida que varias organizaciones de indígenas y campesinos añadían sus propias demandas. Durante casi un mes los manifestantes bloquearon las carreteras, causando escasez de alimentos y obligando al gobierno a negociar. Los eventos demostraron el creciente descontento de los grupos étnicos y movimientos locales y la

ascendencia de Morales como su principal figura en el escenario nacional³.

En las elecciones de junio de 2002, Morales, presentándose como candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS), logró un sorprendente segundo lugar en la primera vuelta, ganando por escaso margen a Jaime Paz Zamora, del MIR (presidente de 1989 a 1993), pero terminando detrás de Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR (Presidente de 1993 a 1997), quien lideró con 22,6% del voto. Además de confirmar la reputación de Morales como el nuevo líder de los bolivianos pobres del sector rural, los resultados ofrecieron adicional evidencia de la pérdida de influencia de los partidos nacionales tradicionales entre las preferencias de los votantes. Partidos diferentes al MNR, el MIR, y la ADN recibieron 57,8% de todos los votos depositados durante la primera vuelta.

Así como el Estado se ha descentralizado, también tendrán que hacerlo los partidos políticos nacionales.

Cuando la recién elegida Cámara de Diputados de 130 miembros se alistó para determinar quién sucedería a Hugo Banzer de la ADN en la Presidencia de la República, Sánchez de Lozada y Paz Zamora hicieron esfuerzos para dejar de lado sus viejas rivalidades y cerrar filas frente al desafío presentado por Morales. La naturaleza fragmentaria de la nueva Cámara hizo que la labor de elegir presidente resultara un asunto complicado: cinco partidos étnicos y de naturaleza local controlaban 64 escaños⁴. Al final, después de negociaciones a puerta cerrada, Sánchez de Lozada emergió como el vencedor. Habiendo ganado una elección muy cerrada, con un Congreso dividido y una cantidad de nuevos grupos que expresan urgentes demandas populares, el Presidente otra vez electo tenía una prueba mucho más difícil para sus habilidades políticas y su capacidad de gobierno que la que encontró durante su primer mandato.

La dificultad del trabajo del gobierno se hizo evidente a tan sólo seis meses del

inicio de su período, en febrero de 2003, cuando se presentaron levantamientos en La Paz como protesta frente a un posible aumento tributario. Como había ocurrido durante 2000, los partidos de oposición, incluyendo el MAS, y grupos de estudiantes y campesinos, pronto se sumaron a los movimientos y marcharon en la capital para exigir la inmediata renuncia del Presidente. Mientras edificios gubernamentales ardían y enfrentamientos entre militares y manifestantes dejaban 30 muertos y más de 160 heridos, el gobierno colapsó y le fue imposible contener las huelgas y bloqueos que aquejaban al país. Finalmente, en medio de una parálisis nacional originada por la propuesta de exportación de gas, en octubre de 2003 Lozada renunció y el vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia.

Perú: el regreso de los gobernadores

El gobierno local en el Perú tiene una historia larga y dispareja. Desde la transición democrática en 1980 los peruanos han elegido sus alcaldes. Una reforma efectuada en 1990 permitió la elección directa de los gobernadores departamentales, pero en el autogolpe de 1992, el presidente Alberto Fujimori removió de sus cargos a esos oficiales y suspendió las elecciones para gobernador. En 2002, el recientemente electo gobierno del presidente Alejandro Toledo reinstauró el cargo de gobernador departamental, a pesar de que éste no tenía funciones claras y su autoridad no estaba bien definida. Desde el colapso del gobierno de Fujimori han aumentado las transferencias federales a los gobiernos locales y el Congreso está discutiendo una ley de total descentralización que puede incluir, entre otros, un aumento de las transferencias federales y conferir autoridad tributaria a los gobiernos departamentales y locales.

A pesar de la constante incertidumbre sobre la función de los gobiernos subnacionales, los partidos locales han crecido rápidamente, en parte llenando el vacío que desde 1990 ha dejado el derrumbe de los dos principales partidos, la Acción Popular (AP) y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). La descentralización y las elecciones locales han desempeñado un importante papel, permitiendo que surjan nuevos líderes como alternativa frente a los desacreditados partidos nacionales. En la es-

tela de la implosión de los partidos peruanos han aflorado partidos independientes locales que incrementaron su control sobre los gobiernos municipales y departamentales, en las elecciones regionales de noviembre de 2002.

En las elecciones municipales de 1980, durante el período de transición a la democracia, los cuatro partidos nacionales principales (el AP y el APRA más la Izquierda Unida y el Partido Popular Cristiano) ganaron 95% de los cargos de alcaldes-provinciales. En 2002, por el contrario, los partidos locales o regionales obtuvieron 53% de todas las alcaldías. En total, participaron en las elecciones 398 partidos municipales.⁵

Un modelo similar se observa en las elecciones para gobernador departamental. En 1990, última elección de gobernadores, el APRA consiguió todos los cargos, menos uno. Para 2002, mientras el APRA logró un gran éxito al ganar la gobernación de 12 departamentos, los partidos regionales tomaron ocho departamentos. En total, los partidos regionales gobernaban en 2003 32% de las recientemente creadas gobernaciones departamentales. Las elecciones también demostraron la fortaleza electoral de los nuevos partidos, que obtuvieron más de 40% del voto total.⁶ En once departamentos los partidos regionales ocuparon el segundo lugar, y en cinco el primero y segundo lugar. La mayoría eran estrictamente movimientos locales incapaces de presentar candidatos más allá de su región. De los 76 partidos que tomaron parte en las elecciones para gobernador, 59 compitieron únicamente en un departamento.

Para los estudiantes de los desafíos a la gobernabilidad que se originan por la descentralización, Perú significa el caso extremo ya que el control de los gobiernos locales y regionales por partidos insulares y disímiles presenta un dilema en la elaboración de políticas nacionales y en la reconstrucción del sistema partidista. Los riesgos se hicieron evidentes en junio de 2002, en Arequipa, cuando durante varios días una coalición de partidos y movimientos puso la ciudad bajo sitio, mientras protestaba por los planes federales de privatizar una compañía local de electricidad. El acuerdo de la administración del presidente Toledo de archivar sus planes de privatización y congelar la venta de propiedades públicas, reveló su falta de habilidad para ejecutar políticas

nacionales y llevar a cabo reformas económicas y su debilidad frente a los movimientos locales. El crecimiento de los partidos locales hace importante analizar si puede un sistema compuesto de tantos partidos de carácter localista ofrecer a los votantes un conjunto coherente de alternativas políticas nacionales.

Consideraciones finales

Al señalar las consecuencias de estos recientes desarrollos no se quiere decir que en América Latina la descentralización ha sido esencialmente dañina para la democracia. Por el contrario, al acercar el gobierno al pueblo, ésta ha ampliado las oportunidades para la discusión y la participación, y les ha dado a los ciudadanos un sentido más tangible de sus derechos y responsabilidades en el proceso político. Verdaderas elecciones

La historia contemporánea ha mostrado que los países que gozan de sistemas democráticos basados en los mercados están mejor equipados para responder a los retos de la globalización.

nes locales para elegir oficiales con autoridad real, significan también más responsabilidad y una mejor representación, por lo menos en el corto plazo. Grupos y demandas que una vez fueron excluidos de cualquier consideración por parte de partidos nacionales altamente centralizados, pueden encontrar ahora una voz a través de los partidos pequeños y locales. Los partidos políticos tradicionales, que habían existido y sobrevivido antes de la descentralización, han luchado para adaptarse a los inesperados desafíos presentados por la elección directa de oficiales locales y la pérdida de control sobre el patronaje público. La ironía ha sido que muchos de los partidos que más impulsaron la descentralización no estaban bien preparados para enfrentar las consecuencias políticas de aquella.

A medida que los nuevos partidos continúan surgiendo y creciendo, amenazarán con fragmentar los sistemas partidistas y los congresos nacionales. Estos nuevos partidos, que lograron controlar un creciente número de ahora poderosos gobiernos locales, están orientados fundamentalmente en torno de agendas y bases electorales limitadas. En el peor de los casos, el crecimiento de los partidos locales puede hacer surgir una fragmentación nacional a medida que la división histórica entre las ciudades y las áreas rurales se haga más notoria y pierdan prominencia los partidos capaces de congregarse intereses y demandas de carácter nacional. Un resultado más factible, al menos en Colombia y Bolivia, es que la multiplicación de partidos locales, complicará pero no destruirá la habilidad de los gobiernos nacionales para elaborar y ejecutar políticas nacionales. En Perú, donde aún se continúa discutiendo la forma y alcance de una reforma general descentralizadora, el riesgo es que los líderes locales se aprovechen del proceso para arrancar mayores concesiones de un gobierno de por sí débil. Las actuales tendencias en muchos países de la región deben obligarnos a pensar más detenidamente sobre los intercambios que implican el significado de la representación popular y la capacidad del gobierno para adelantar eficazmente su trabajo.

En un nivel más práctico, a medida que los sistemas partidistas sean cada vez más de naturaleza localista, los líderes políticos y los donantes deberán encontrar las maneras de promover la incorporación de esos movimientos y sus respectivas demandas dentro de opciones viables, nacionales y democráticas. Dentro de los partidos nacionales se necesita prestar más atención a la reforma de los procesos internos para mejorar su capacidad de dar respuesta a las exigencias locales. Así como el Estado se ha descentralizado, también tendrán que hacerlo los partidos políticos nacionales. **P**

Notas

¹ Merilee Grindle, *Audacious Reforms*, 136-37.

² Ver www.cne.org.bo/resultados99/resul_nacional.asp.

³ Laurence Whitehead, "Bolivia and the Viability of Democracy", *Journal of Democracy* 12 (Abril 2001): 6-16.

⁴ Ver www.electionworld.org/election/bolivia.htm.

⁵ Partidos que únicamente presentaron candidatos en una sola municipalidad, ver www.onpe.gob.pe.

⁶ "Perú Ushers in New Era of Devolved Power", *Financial Times*, 18 de noviembre, 2002.



Situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina

América Latina: ¿Crisis de la democracia o crisis de gobernabilidad?



Las crisis de gobernabilidad se manifiestan fundamentalmente como crisis del sistema de gobierno presidencial, pero también reflejan la disposición de una sociedad para ser gobernada, al igual que su nivel de autonomía para relacionarse con el Estado.

César Arias

Especialista de Programas de la Unidad para la Promoción de Democracia de la OEA.

En el 2004, América Latina celebra 25 años del inicio de una transición hacia la democracia hasta ahora irreversible. Dicho sistema ha cumplido con la función básica de generar un conjunto de reglas e instituciones que permiten la vigencia del estado de derecho y la alternancia electoral en 34 países del hemisferio. No obstante, las bodas de plata de la democracia coinciden con el florecimiento de una serie de obstáculos para su consolidación, que tienen que ver con la creciente incapacidad de los gobiernos elegidos para ofrecer respuestas eficaces a los problemas políticos, económicos y sociales de los ciudadanos. Se ha generado una situación conflictiva entre gobernantes y gobernados en la que los ciudadanos, a pesar de aceptar mayoritariamente el régimen democrático, cuestionan de manera permanente el funcionamiento de sus instituciones representativas. Como consecuencia, los sistemas presidencialistas han experimentado dificultades, no sólo desde el punto de vista de su relación con otros poderes del Estado, sino también de fracturas institucionales que han llevado a la interrupción prematura de los mandatos de 11 presidentes durante los últimos 15 años.

Las crisis de gobernabilidad se manifiestan fundamentalmente como crisis del sistema de gobierno presidencial. Contrario a lo que sucedía en el pasado, las amenazas a la democracia ya no provienen sólo de factores externos como los golpes de estado y los levantamientos militares. En la actuali-

dad, la misma rigidez del diseño institucional del presidencialismo latinoamericano impide maniobrar con efectividad entornos nacionales e internacionales cada vez más hostiles. Durante la segunda mitad de los años noventa la región sufrió retrocesos significativos en términos de crecimiento, pobreza, equidad e inserción internacional. Al mismo tiempo, la hegemonía del Estado sobre la sociedad fue disminuida por los procesos de ajuste y la llegada de nuevos actores sociales a la arena política. Este contexto de demandas ciudadanas crecientes y menores márgenes de maniobra ha convertido al presidencialismo latinoamericano en un sistema vulnerable con alta propensión a la crisis. Por distintas razones de tipo político, histórico, cultural e incluso idiosincrásico, resultaría prácticamente inviable plantear un giro hacia la instauración de regímenes de carácter parlamentario en la región. Sin embargo, es imperativo discutir y promover reformas que permitan configurar un presidencialismo latinoamericano renovado y mucho mejor preparado para enfrentar la complejidad de la gobernabilidad democrática contemporánea.

Riesgos y oportunidades del presidencialismo latinoamericano

Un sistema presidencial se distingue fundamentalmente por cuatro características básicas: la elección popular y directa del presidente; una completa separación entre el ejecutivo y el legislativo; el período fijo del presidente; y la inexistencia de mecanismos para que éste disuelva el Congreso o adelante elecciones¹. Sin embargo, en la práctica, el cumplimiento de las funciones de representatividad y de gobierno en los sistemas presidenciales no depende de los pilares anteriores, sino de la calidad de la interacción simultánea entre mecanismos como el sistema de partidos; el sistema electoral; la autonomía de los poderes públicos; y la división territorial de un país. A pesar de la influencia del modelo estadounidense en los orígenes de los presidencialismos latinoamericanos, estos últimos han adoptado configuraciones sui generis. Mientras que el modelo estadounidense se fundamenta en el bipartidismo flexible, el régimen federal, la elección en distritos uninominales mayoritarios y un sistema consolidado de pesos y contrapesos, el patrón latinoamericano ha tendido a privilegiar regímenes multipartidistas con

representación proporcional, repúblicas unitarias y la prevalencia del poder ejecutivo sobre los demás poderes del Estado. En suma, el presidencialismo latinoamericano es un híbrido resultante del diseño institucional norteamericano, los mecanismos representativos heredados de la república europea y la evolución propia de una región que ha convivido con altas tensiones económicas y una cultura política caudillista.

Las ventajas de un régimen presidencial de mayoría como el estadounidense, de coalición como el brasileño y el chileno, o de uno combinado con fórmulas parlamentarias como las que se presentan en Bolivia y Perú, se dan en campos de estabilidad política, eficiencia del gobierno y modernización de los partidos políticos. Figuras como la elección indirecta del presidente, el primer ministro, los gabinetes en la sombra y la formación de coaliciones, pueden reducir la confrontación entre los poderes del Estado, facilitar la implementación de las políticas públicas y ofrecer más válvulas de escape al sistema en casos de crisis generalizada. Adicionalmente, las reglas de juego que estimulan la consolidación de alianzas crean incentivos a los partidos políticos para que articulen comportamientos coherentes en el ejecutivo y el legislativo, así como para que reduzcan el énfasis en las candidaturas personalistas e irresponsables. Como se mencionó anteriormente, si estos diseños institucionales novedosos se acompañan de mecanismos adecuados de distribución del poder a nivel vertical (descentralización política y administrativa) y horizontal (pesos y contra pesos), los sistemas presidenciales podrían reducir la presión que yace sobre ellos y estar en mejores condiciones para enfrentar el desafío de la representación pluralista y el gobierno eficiente.

Sin embargo, sistemas presidencialistas divididos operando en entornos multipartidarios y sociedades altamente fragmentadas, como la mayoría de los casos latinoamericanos, generan profundas deficiencias que se traducen en términos de confrontación política, personalización del poder y estancamiento de las iniciativas gubernamentales. Generalmente, los regímenes divididos son "sistemas de doble minoría, donde el presidente tiene sólo una minoría del electorado y, al ser elegido, se encuentra con apoyo minoritario en el Parlamento. De los 33 presidentes electos en América Latina en la



actual fase de democratización, menos de la mitad, 14 para ser exactos, obtuvieron mayorías electorales absolutas. Diecinueve, o sea 56%, fueron electos sólo con la pluralidad de los votos; cinco de ellos ocuparon segundos lugares para después ser electos en segundas vueltas o por votaciones en el Congreso². En este contexto, la aparente fortaleza del presidente se convierte en su propia vulnerabilidad. Los partidos políticos y los congresistas funcionan por separado, mantienen sus perspectivas en los procesos electorales y tienen más incentivos para apostar al fracaso del presidente que a la formación de coaliciones para impulsar su gestión de gobierno. El panorama del sistema político puede ser aún más conflictivo si existen rivalidades de jerarquía entre los poderes del Estado, indisciplina partidaria y enfrentamiento permanente entre la administración central y los entes territoriales.

¿Liderazgo, sociedad civil o democracia callejera?

Las crisis de gobernabilidad también reflejan la disposición de una sociedad para ser gobernada, al igual que su nivel de autonomía para relacionarse con el Estado. En el caso particular de América Latina, la apelación a las vías de facto ha venido ganando terreno como forma de negociación con los gobier-

nos. La participación voluntaria mediante expresiones institucionales como el voto, los partidos, el ejercicio de la oposición y los mecanismos de democracia directa, sigue cediendo ante la abstención, la desobediencia civil e incluso la violencia. Como resultado, la ciudadanía no sólo ha comprendido que es la soberana del mandato que otorga a sus representantes, sino que también se ha lanzado a las calles a reclamar soluciones inmediatas a sus necesidades económicas y sociales. Adicionalmente, la tradición arraigada en la cultura política latinoamericana de elegir a sus presidentes de manera directa ha producido un liderazgo político de perfil personal y populista. De esta manera, los choques de expectativas entre gobernantes y gobernados terminan dando origen a coyunturas que atentan contra la estabilidad institucional del sistema. Sin duda alguna, esta combinación caracterizada por sociedades cada vez más atomizadas, rebeldes e ingobernables, y liderazgos irresponsables, constituye el desafío más urgente para la supervivencia del presidencialismo moderno.

Cabe destacar que la participación activa de la ciudadanía y la acción organizada de la sociedad civil también pueden entenderse como una oportunidad para aumentar los niveles de representación y gobernabilidad en los sistemas presidenciales. En democra-

cias con cierto grado de desarrollo se ha demostrado que autoridades y ciudadanos no son actores opuestos, sino fuerzas complementarias. Experiencias como los referendos promovidos por grupos no gubernamentales en Chile y Uruguay, así como las labores que se implementan en la región para garantizar la transparencia en la gestión parlamentaria, son sólo algunos ejemplos de trabajo conjunto entre los dos sectores. Igualmente, el liderazgo político genuino, responsable y eficaz ha probado ser el mejor activo político de los nuevos gobernantes de la región. Equipos ejecutivos eficientes como los que se erigen actualmente en Chile, México, Colombia, Brasil y Argentina, han encontrado en la popularidad y el consenso nuevas fuentes de poder que amplían sus márgenes de maniobra y generan incentivos que facilitan la consolidación de coaliciones electorales y de gobierno. Lo anterior pone en evidencia que las reformas a las instituciones y los modos de gobierno son condiciones necesarias pero no suficientes para revigorizar el presidencialismo latinoamericano. Hay una serie de potencialidades en el terreno de la cultura política de los países y la capacidad de los cuadros gobernantes que conviene explorar.

¿Fortalecer o parlamentarizar el presidencialismo?

En el plano institucional existe una serie de reformas que pueden servir para atenuar las crisis de gobernabilidad y mejorar las capacidades del sistema presidencial para cumplir las funciones básicas de una democracia: representación plural, estabilidad política y gobierno eficiente. El primer grupo de alternativas busca modernizar los presidencialismos actuales con reglas e incentivos que les faciliten el tránsito hacia regímenes proclives a la concertación, la construcción de mayorías y el establecimiento de coaliciones. En este sentido se piensa, por ejemplo, en una transformación de los sistemas electorales y de partidos que fomentan la confrontación, la fragmentación de las fuerzas políticas y la indisciplina partidaria. El predominio de listas cerradas o abiertas, el tamaño de los distritos para la representación proporcional, al igual que la cantidad y calidad de partidos deseados, son elementos que cada país debe ponderar de acuerdo con su tipo de democracia y las realidades políticas propias. Dos mecanismos adicionales que en deter-

minados contextos podrían promover la continuidad en las políticas, disminuir las tensiones electorales y balancear las relaciones entre las instituciones representativas, son la reelección presidencial y la unión de los comicios para el ejecutivo y el legislativo.

Sin ser mutuamente excluyente con el anterior, un segundo paquete de recomendaciones procuraría los mismos tres objetivos –representación, estabilidad y eficiencia–, pero esta vez incorporando lógicas de dependencia mutua características de los regímenes parlamentarios. La propuesta principal sería la sustitución de la segunda vuelta presidencial por un sistema de elección indirecta en el Congreso como el que tuvo Chile antes de 1973 y que hasta el momento conserva Bolivia. El conocido *ballotage* ha demostrado que crea mayorías electorales efímeras que desaparecen una vez posesionado el gobierno, exacerbando la fraccionización política y el nivel de conflicto con el Parlamento. Esta medida podría ser aún más efectiva cuando se acompaña de mecanismos como la designación de un primer ministro por el Congreso y un gabinete que refleje los acuerdos consagrados entre las principales fuerzas políticas. Las garantías a la oposición constructiva desde portafolios en la sombra como se presenta en el sistema británico, también pueden aportar a la deliberación de la agenda pública y la negociación política a través de canales institucionales.

En cualquier caso, los protagonistas de cualquier intento de reforma más allá de lo meramente institucional son los partidos políticos. Sin fuerzas políticas organizadas que integren coherentemente los cuadros ejecutivos, los congresos, la oposición y los podedos

El presidencialismo latinoamericano es un híbrido resultante del diseño institucional norteamericano, los mecanismos representativos heredados de la república europea y la evolución propia de una región que ha convivido con altas tensiones económicas y una cultura política caudillista.

res locales, difícilmente un sistema presidencial, semipresidencial e incluso parlamentario puede funcionar. Los partidos políticos son la matriz a partir de la cual se construye el resto del andamiaje democrático. La situación de crisis profunda que atraviesan dichas instituciones, explica en buena parte las disfunciones del presidencialismo latinoamericano. Por esta razón, combatir las crisis de gobernabilidad significa necesariamente iniciar por la reforma y modernización de los partidos y sistemas partidarios. Este proceso involucra acciones de distinta índole como el fortalecimiento del papel de estas organizaciones en la representación legítima de la ciudadanía, la generación del liderazgo político, la configuración de las coaliciones y el ejercicio efectivo de gobierno.

Por último, el presidencialismo debe hacer un esfuerzo de ajustarse a sus funciones sustanciales. La distribución del poder a nivel horizontal y vertical no debe apreciarse como un riesgo, sino como una alternativa para descentralizar estratégicamente su funcionamiento. En la región parece existir una relación inversamente proporcional entre hiperpresidencialismo y éxito de los presidentes³. Los poderes ejecutivos deben descentralizar gran parte de sus responsabilidades a los entes territoriales y permitir que el Congreso y las cortes asuman sus funciones con independencia y responsabilidad. Al mismo tiempo, los presidentes deben ir afinando su liderazgo y fortaleciendo sus capacidades para responder a las demandas de la población, el gobierno y los condicionamientos internacionales. La enseñanza que dejan las crisis institucionales de los últimos años es que el respeto al estado de derecho y el buen gobierno son apuestas políticas rentables; también lo son, la apertura de espacios a otros actores políticos y el fomento de relaciones cooperativas con la sociedad civil organizada. **P**

Este documento sirvió como texto de referencia para el seminario internacional "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina" que tuvo lugar del 21 al 22 de octubre de 2004 en Washington, D.C.

Notas

¹ Dieter Nohlen y Mario Fernández, 1998, "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en Nohlen, Dieter y Fernández Mario (comps.), *Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, p.116.

² Arturo Valenzuela, 1998, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral en www.ife.org.mx/wwwdeceyec/deceyec_web/conferencias8.htm.

³ *Ibid.*

Capital Social y Libertad Económica

La presencia de la libre acción permite que la población encuentre la satisfacción de sus necesidades en sus logros individuales.

Camilo Herrera Mora

Director del Centro de Estudios Culturales (Colombia) y Director del Estudio Colombiano de Valores, capítulo local del World Value Survey.

Desde el planteamiento académico de James Coleman en 1988 sobre la importancia del capital social en el desarrollo, se ha gestado un amplio debate sobre este tema en el ámbito mundial. Banco Mundial, BID, Harvard, John Hopkins entre otros se encuentran analizando el tema partiendo desigualmente con diferentes definiciones.

El capital social se refiere (en todos los postulados) al vínculo entre el desarrollo y las relaciones, tanto en el plano individual como en el colectivo. La **Confianza Interpersonal**, claramente expuesta por Fukuyama en 1995, es un evidente generador de crecimiento económico porque reduce los costos de transacción entre agentes y las utilidades particulares son considerablemente más altas que las que se obtendrían en un ambiente de baja confianza.

En el mismo sentido, la **Confianza Institucional** planteada por North en 1990 y revisada por Inglehart, es un elemento que permite analizar los efectos de la motivación al logro como objetivo de vida. Inicialmente los ciudadanos esperan de las instituciones soluciones a sus necesidades y fundamentan sus logros en el deseo de hacer orgullosos a sus padres y amigos, generando un ambiente de dependencia vertical y de apariencias tal que vinculan el desarrollo del sujeto a factores externos. Por el contrario, cuando el ciudadano o la sociedad misma logran las seguridades física y económica es porque han desarrollado la motivación al logro que les permite que

Tabla No. 1
Definiciones de capital social por grupos

	Individual	Colectivo
Relaciones	Las relaciones que una persona tiene y que favorecen su desarrollo. Francis Fukuyama, Nora Lin, Pierre Bourdieu.	Las relaciones que una sociedad tiene y que favorecen su desarrollo. James Coleman, Robert Putnam, Joseph Stiglitz, Elinor Ostrom, Ronald Inglehart.
Gasto	El gasto que una persona hace para mantener sus relaciones sociales. Gary Becker, Kenneth Arrow.	El gasto que una sociedad hace para mantener sus redes sociales. Steven Durlauf, Marcel Fafchamps, John Hopkins University.

su desarrollo dependa de sí mismos. Por esto es claro que a diferencia de la Confianza Interpersonal, la Confianza Institucional disminuye según aumenta el desarrollo, porque el sujeto ya no espera de la institucionalidad y comienza a juzgarla por sus resultados.

Finalmente, el concepto de la **Asociatividad**, ampliamente expuesto por Putnam en *Bowling Alone*, explica cómo las personas se ven en la necesidad de recibir beneficios de organizaciones voluntarias para mejorar sus condiciones ante la ineficacia del Estado, en adición a que en sí mismos se ven condicionados a unirse para solucionar sus problemas colectivos aprovechando economías de escala. Esto genera una tendencia similar a la reducción de la confianza institucional ya que en la medida en que las personas aumentan su seguridad económica reducen su Asociatividad, puesto que de manera individual pueden solucionar sus necesidades.

Los siguientes indicadores permiten hacer una serie de apreciaciones relevantes para los actuales discursos sociológicos:

1. El capital social es un **acervo de relaciones** que permite que las personas aumenten su seguridad económica y el concepto de motivación al logro.
2. El capital social se divide en **individual y colectivo**. Se sustituye en el momento en que la persona percibe que ha logrado su seguridad económica, generando un vínculo de lo común y lo particular con la estabilidad económica y presentando al Estado como un convalidado de piedra en el desarrollo cuando no ha sido capaz de aprovechar eficientemente la solidaridad tributaria.
3. En contra del pensamiento filosófico liberal, **las personas no son individuos libres sino sujetos** del entorno de las seguridades física y económica.

Aceptando entonces que el capital social colectivo se deprecia y el individual se reproduce, comprendemos que finalmente se destruye y la posición posmoderna del sujeto exigirá un ambiente económico más controlado, es decir, querrá ser económicamente libre.

Seguridad económica vs. libertad económica

Si bien es cierto que en algún momento el sujeto logra su seguridad económica, es el entorno el que debe brindarle la libertad económica que se refiere al papel estatal.

El Estado existe para brindar seguridad y la libertad económica es fundamental para el bien común ya que permite los esquemas de solidaridad tributaria y por ende la redistribución justa del ingreso, pero infortunadamente en ciertos países del mundo no se ha logrado concebir que en la liber-

tad económica reside el fundamento para el desarrollo y el crecimiento económico.

Por esto se estudió la relación entre el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation y los indicadores de capital social del World Value Survey, logrando interesantes conclusiones sobre este tema.

Libertad económica, desarrollo y crecimiento económico

En las diversas publicaciones del Índice de Libertad Económica es claro que existe una relación entre el crecimiento económico y la libertad, mas también es claro que existen otras relaciones como la justa distribución del ingreso y el desarrollo humano.

En este sentido es claramente diferente del capital social ya que no se destruye con el desarrollo, sino que permite un aumento continuo del mismo. Esto se debe a que la libertad económica hace posible un mayor crecimiento al posibilitar que las naciones aprovechen sus ventajas comparativas y competitivas y logren altos beneficios individuales de las personas y las corporaciones, escenario que se complementa con un papel activo de un Estado redistribuidor. Éste esquema se limita en economías controladas y con instituciones ineficientes.

La comprensión de la linealidad crecimiento - desarrollo se fundamenta en el esquema inverso del capital social colectivo en el que lo particular favorece lo colectivo y no lo contrario; es decir, la justa competencia permite que las brechas de oportunidades puedan ser subsanadas por el aparato institucional. Si bien este debate no ha sido resuelto en el ámbito internacional, es importante el reciente llamado del Grupo de Barcelona sobre la relevancia de considerar factores diferentes de los neoclásicos para fomentar el desarrollo y es un claro indicio de que las Metas del Milenio están comprometidas, lo cual requiere un replanteamiento en las instituciones económicas y en la forma en que abordan los problemas.

Es fundamental encontrar las herramientas transculturales que permitan insertar mecanismos de libre mercado en la mayor cantidad de sociedades posibles, considerando sus acervos culturales: la inmoralidad de las tasas de interés activas en países musulmanes, la propiedad colectiva de la tierra y sus productos en las comunidades africanas o los imaginarios de "mejor lo de afuera" típico en los países que fue-

ron colonias a mediados del segundo milenio como Latinoamérica.

Los indicadores del ILE

El Índice de Libertad Económica – ILE ha permitido demostrar que la libertad es la causante del crecimiento de la economía. Este indicador está compuesto de 10 ítems que se valoran de 1 a 5 , donde lo mejor es 1. En el grupo de 56 países estudiados, que van desde la libre Irlanda hasta la cerrada Zimbabwe, los hallazgos son ampliamente interesantes y relevantes para la definición de políticas públicas para la creación de capital social o la liberalización de mercados.

En cuanto a la Política Comercial, entendida como la tasa arancelaria promedio de un país, se puede apreciar que son más propensos a la libre asociación los países cerrados (Bangladesh, China y Tanzania) ante la limitación de oportunidades por las barreras locales, generando formas colectivas de cooperación para establecer economías de escala. En el mismo sentido, Estonia y Japón, que son ampliamente abiertos, presentan bajos niveles de asociación que se pueden explicar por sus acervos culturales de perseverancia y progreso.

En adición se puede apreciar que el Libre Flujo de Capital e Inversión Extranjera,

Gráfico No. 1. Capital social y nivel de ingreso

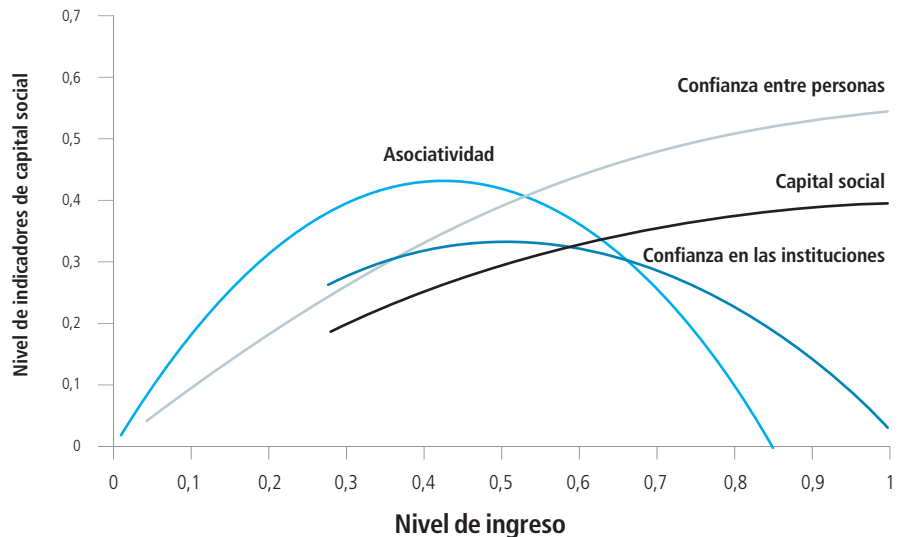


Gráfico No. 2. ILE y capital social

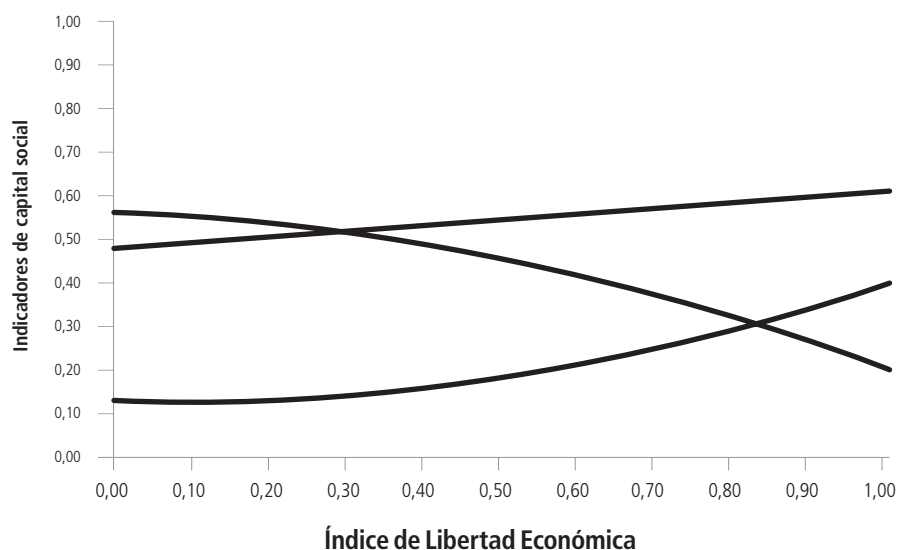
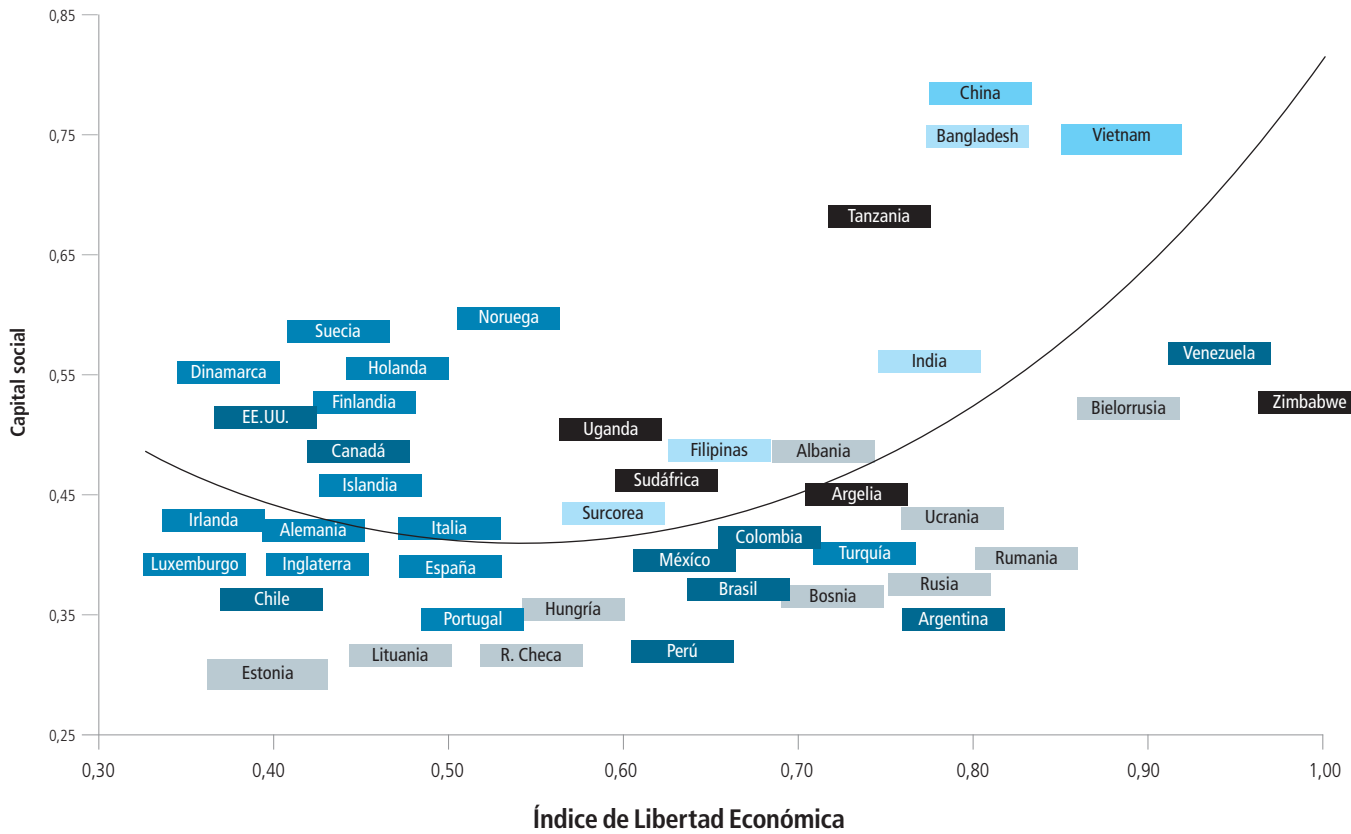


Gráfico No. 3. ILE como reductor de capital social



claro generador de crecimiento económico, es un fuerte factor de destrucción de capital social colectivo, ya que ante las mejoras en el mediano plazo del ingreso las formas asociativas de cooperación tienden a desaparecer, como se puede observar en la diferencia entre el nivel de asociatividad de Vietnam (15%) y Alemania (1,7%).

La **Carga Impositiva del Gobierno** tiene un claro efecto sobre el crecimiento del sector privado y por ende una relación directa con el capital social, ya que en países como Suecia y Noruega el estado de bienestar requiere muchos recursos para lograr su objetivo creando una gran carga impositiva. Por esto, en los países en transición, donde los tributos no pueden ser altos, las formas de capital social revisten un factor importante en el desarrollo.

En este sentido, la Intervención del Gobierno en la Economía puede escoger entre aumentar los tributos, incrementar su participación en la producción o endeudarse, lo cual origina un ambiente altamente relacionado con la confianza institucional porque se genera dependencia, como se puede apreciar en los casos de Argelia que pre-

senta una amplia intervención del Estado generando tasas de confianza en las instituciones cercanas a 46%, mientras que en Argentina donde la intervención no es alta, la percepción sólo llega a niveles de 22%.

En relación con la **Política Monetaria**, la estabilidad de precios claramente aporta libertad a las personas y fortalece su seguridad económica lo que causa una relación inversa con los indicadores de capital social, documentada para Bielorrusia con niveles de asociatividad de 38%, bajos niveles de confianza interpersonal como el de Venezuela de 15,8% o la confianza institucional del Japón en niveles de 33%.

La **Actividad Bancaria y Financiera** se presenta como la mejor forma de asegurar la movilidad social en el mediano plazo produciendo un amplio impacto en la creación de formas asociativas y su transformación a esquemas individuales, dejando en claro que el ahorro y el crédito son dos fuertes herramientas para el desarrollo. En este escenario cabe anotar que Dinamarca, que es altamente eficiente en su sector financiero, tiene una confianza interpersonal de 64% frente a 11% de Zimbabwe. Adicio-

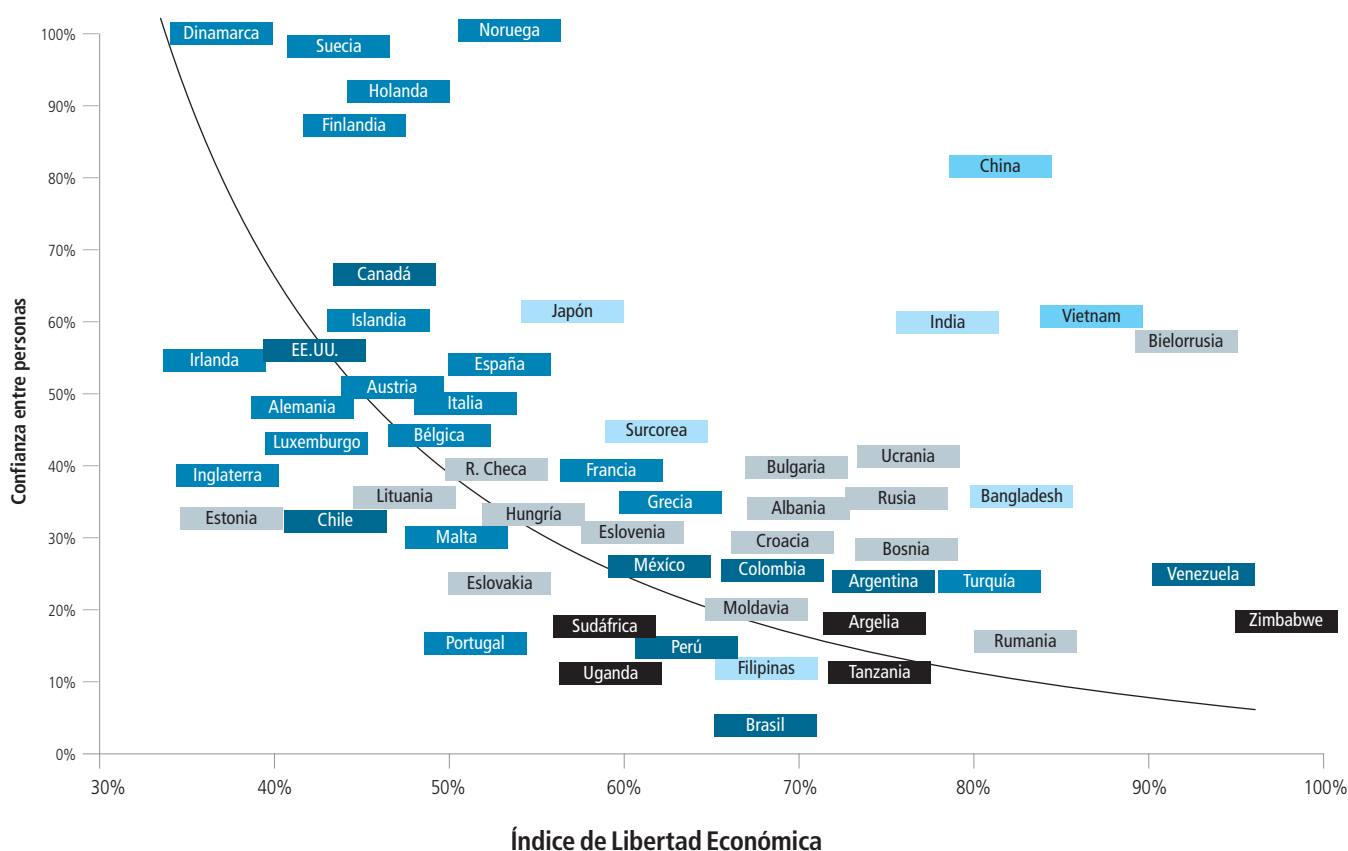
nalmente, las sociedades donde los salarios y precios son de libre interacción y los mínimos los fijan las fuerzas del mercado son altamente dadas a la actuación particular.

Por esto, el **Derecho a la Propiedad Privada** asegurado por el Estado se convierte en el garante de la acción particular y del fomento de la motivación al logro. Países con bajo derecho de propiedad tienden a presentar baja confianza interpersonal como Perú (10%) y Tanzania (7%), frente a niveles superiores como los de Holanda (59%).

El nivel de **Regulaciones** para la creación de empresas tiene una alta influencia en el desarrollo y la movilidad social, siendo aquellas la forma institucional más clara de protección de los grupos de poder. En países como Bangladesh se intenta contrarrestar el efecto por medio de la libre asociación.

Así mismo, la presencia de **Mercados Informales** es una consecuencia de la limitación de creación de formas de capital y de complejidades legales y tributarias, llevando a que los agentes se vean en la necesidad de transgredir las normas para satisfacer necesidades. En América Latina esto es muy claro. En Brasil, Colombia, Perú y México la infor-

Gráfico No. 4. **Confianza e ILE**



malidad causada por las barreras institucionales los ha llevado a niveles de confianza interpersonal cercanos a 10%, que auguran bajos niveles de crecimiento.

Capital social e ILE

Estas reflexiones nos permiten establecer que se crea una tendencia de destrucción de capital social a medida que aumenta la libertad económica, debido a la motivación al logro y el aumento de la seguridad económica: las personas comprenden que una mayor calidad de vida depende de su logro individual y no de factores verticales como el gobierno o las creencias religiosas. Por esto la tendencia de la presencia de capital social es ascendente en países de mayor libertad económica, porque si bien ya no delegan sus necesidades en las instituciones ni se asocian para satisfacerlas, su nivel de confianza interpersonal aumenta al percibir que existe un mejor equilibrio de oportunidades y que las transacciones se efectúan entre agentes relativamente similares al menos en su nivel de necesidades.

Esta tendencia se puede apreciar en los bloques continentales y las economías en

transición donde los países líderes como Dinamarca, Estados Unidos, Estonia, Japón y Uganda causan un efecto imitación en sus pares e implícitamente plantean un paradigma por seguir a sus similares como Portugal, Venezuela o Bangladesh por medio del ejemplo y los resultados sociales. Caso aparte son los países comunistas donde el capital social tiene una relación muy alta con la verticalidad entre el Estado y la ciudadanía, que fundamenta la contraposición entre la libertad económica y la dependencia institucional.

Lo cual deja en claro que la libertad económica es fundamental para el logro de la seguridad económica y por ende de un justo desarrollo social. Si los ciudadanos no sienten seguridad económica están al vaivén de tomar las oportunidades que se presenten demostrando que el Estado no cumple con su función principal.

La confianza y la libertad económica

La confianza entre personas como planteaba Fukuyama es la estrategia más clara para fomentar simultáneamente el desarrollo y el crecimiento económicos.

Es claro que en cierto momento se requieren grandes aumentos de libertad económica para lograr mejorar el ambiente de confianza, pero desde cierto momento los riesgos de liberalización serán altamente recompensados con altos niveles de desarrollo y crecimiento en el largo plazo.

El temor al cambio de las formas tradicionales y de las instituciones comerciales lleva a que se sacrifique la calidad de vida de la población. Los riesgos de apertura económica se sopesan en el futuro con altas tasas de retorno social y con grandes movi­lidades sociales aumentando claramente las oportunidades y generando un mejor equilibrio social sin tener que sacrificar los logros individuales, ya que un ambiente libre y competitivo premia a todos por igual y no requiere expropiaciones o altos tributos para distribuir la riqueza.

En conclusión, la libertad económica se convierte en una herramienta fundamental para la sustitución del capital social colectivo por el individual, generando una mayor propensión al crecimiento y al desarrollo sin sacrificar a la población y causando un mejor escenario de oportunidades. **P**

Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2004-

Konrad Adenauer Stiftung, Polilat y Red Interamericana para la Democracia
Noviembre 2004

Segundo informe elaborado por POLILAT y la KAS-ARGENTINA sobre el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, IDD-Lat. El Índice analiza la situación democrática latinoamericana teniendo en cuenta factores como el respeto de los derechos políticos y las libertades civiles, la calidad Institucional y la eficiencia política, y el ejercicio del poder efectivo.

Cowboy Capitalism: European Myths, American Reality

Olaf Gersemann



Septiembre 2004

¿Es el capitalismo europeo (confortable) mejor que el capitalismo de Estados Unidos (vaquero)? -es real la presunción europea de que su capitalismo genera mejores resultados en factores como seguridad laboral, igualdad de ingresos y otros factores? Son las preguntas generales que intenta resolver el libro de Olaf Gersemann.

Doing Business in 2005

Banco Mundial
2004

Haciendo Negocios en 2005: Removiendo Obstáculos al crecimiento, es la segunda edición de una nueva serie de reportes anuales del Banco Mundial. El reporte presenta indicadores cuantitativos del costo

de hacer negocios alrededor del Globo. El estudio compara el comportamiento de más de 130 países utilizando variables como procedimientos necesarios para crear empresas, cargas laborales, leyes de quiebra, funcionamiento de la justicia, obtención de créditos, entre otras.

La cultura en las crisis latinoamericanas



Alejandro Grimson (compilador)
CLACSO
2004

Mediante un conjunto de estudios de casos y ensayos, este libro analiza el papel de la cultura en las crisis latinoamericanas de los últimos años. ¿Afectan las crisis económicas los imaginarios nacionales de pertenencia a su sociedad? ¿Son ciertas tradiciones nacionales' e imaginarios colectivos referentes erróneos que impiden respuestas adecuadas a las crisis? ¿Cuál es el uso que la política da a la cultura en momentos de crisis?, son algunas de las preguntas que el trabajo de CLACSO trata de responder.

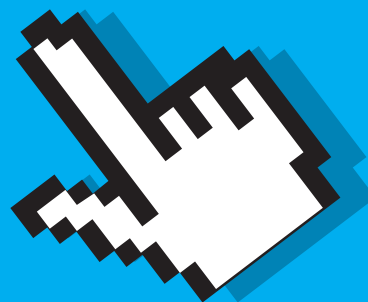
www.icpcolombia.org



Instituto de Ciencia Política

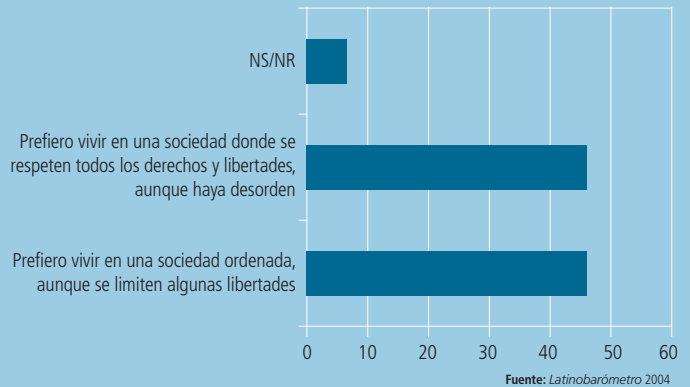
Encuentre en nuestra página de internet:

- Publicaciones Online del ICP
- Boletines del Observatorio Legislativo
- Documentos de interés de Colombia y el mundo
- Noticias y actividades del ICP
- Artículos de opinión de temas políticos y económicos
- Vínculos de interés



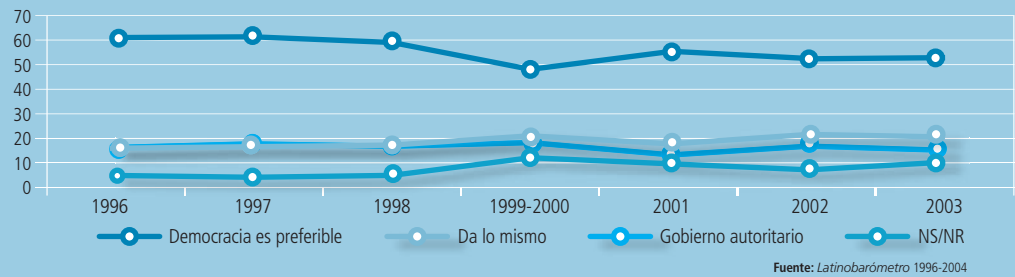
Los gráficos de esta sección fueron realizados por PERSPECTIVA utilizando datos del reciente informe "La Democracia en América Latina - 2004" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y del informe "Latinobarómetro 2004, una década de mediciones", preparado por la Corporación Latinobarómetro. Para mayor información visite www.undp.org y www.latinobarometro.org

Preferencia entre orden social y libertades (América Latina 2004)



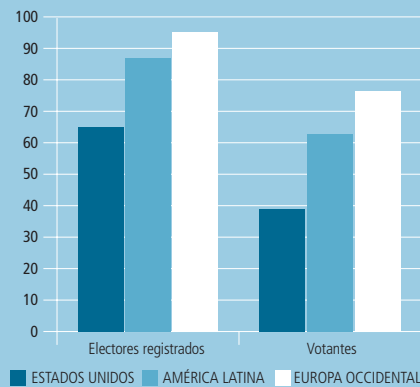
Democracia-autoritarismo-indiferencia (América Latina 1996-2004)

En su novena medición, la Corporación Latinobarómetro encuestó a 19.605 personas en 18 países de América Latina. Del total de encuestados, es clara su preferencia por la democracia, a pesar de que ésta ha disminuido en los últimos años.



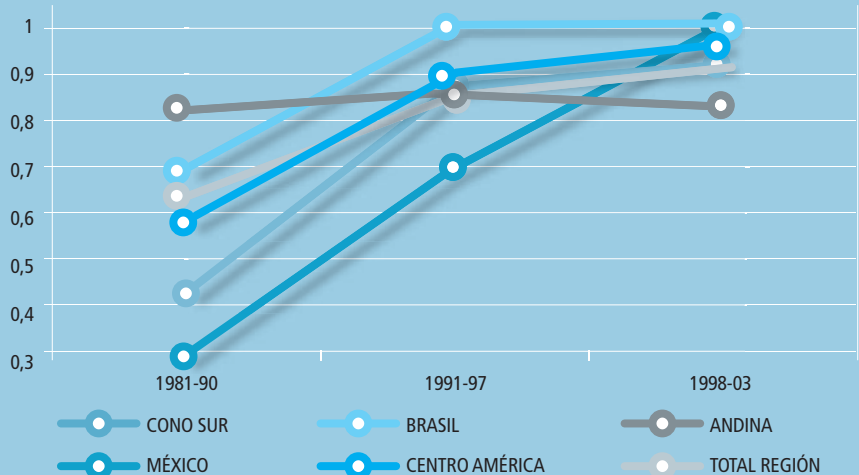
Participación electoral: comparación entre regiones

América Latina tiene una participación electoral mucho más baja que la presentada en regiones más desarrolladas. Sin embargo, en aquellas también se presenta una fuerte discrepancia entre las personas registradas para votar y los votos efectivos.



Evolución del índice de democracia electoral (IDE) en América Latina (1981-2003)

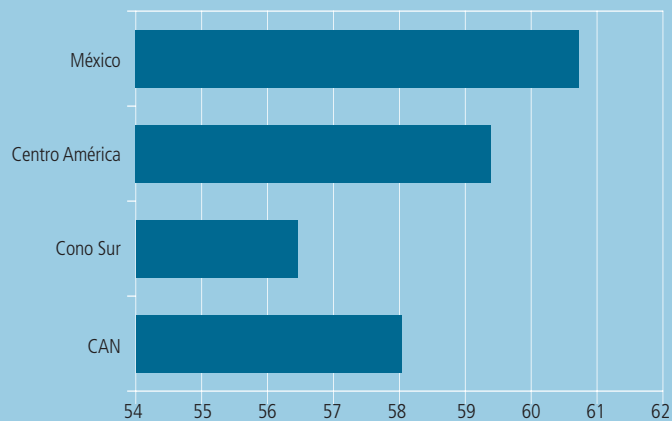
Según el IDE, en las últimas décadas América Latina ha logrado democratizar sus regímenes con éxito. La única excepción en la región Andina (Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela) cuya situación es exactamente la misma que hace cuarenta años.



El Índice de Democracia Electoral es una escala de 0,00 a 1,00, en la cual 0,00 indica un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0,00 un grado de democracia, siendo los puntajes más altos indicativos de un mayor grado de democracia. Los componentes del índice son: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos.

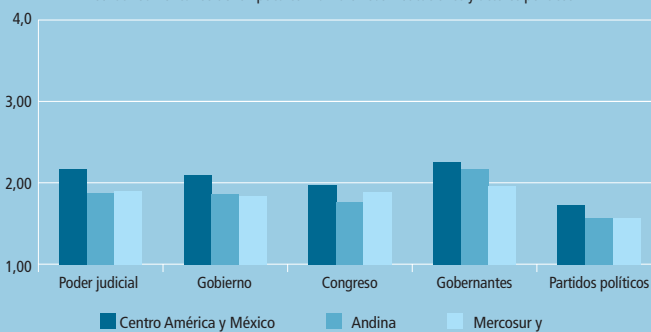
Un gobierno militar puede solucionar menos que uno democrático

Según *Latinobarómetro* 2004, en promedio, 58.6% de los latinoamericanos consideran que un gobierno democrático puede solucionar más problemas que uno militar.



Índice de confianza en instituciones y actores políticos

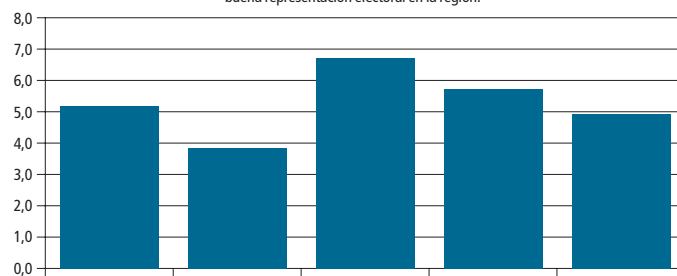
Los latinoamericanos tienen poca confianza en sus instituciones y actores políticos.



Mide la confianza de las personas en instituciones y actores políticos. Se estableció un espectro de 1 a 4, en el que 4 representa mucha confianza; 2, alguna; 3, poca; 4, ninguna.

Índice de desproporcionalidad electoral - IDE (1990-2002)

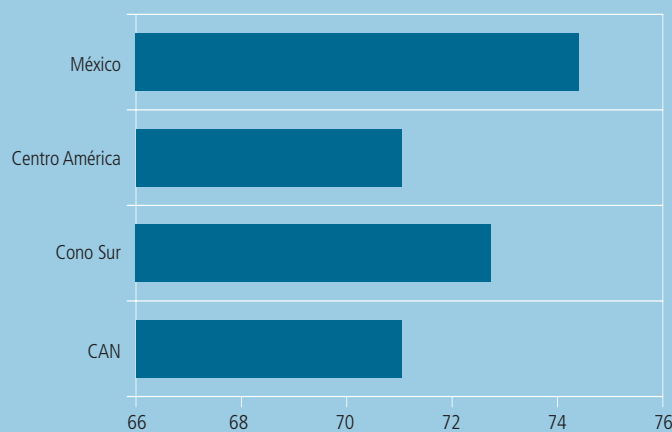
En promedio, el IDE latinoamericano es de 5,6 lo cual indica que existe una medianamente buena representación electoral en la región.



El IDE se refiere a la desviación de la cuota de bancas de los partidos en la Cámara baja respecto a su cuota de votos. Cuanto más baja sea la calificación, mayor proporción entre el número de escaños obtenidos y el número de votos recibidos.

El país está gobernado para el beneficio de intereses poderosos

Según *Latinobarómetro* 2004, en promedio, el 70.6 por ciento de los latinoamericanos consideran que su país no está gobernado para el bien de todo el pueblo.



Actitudes positivas hacia la democracia

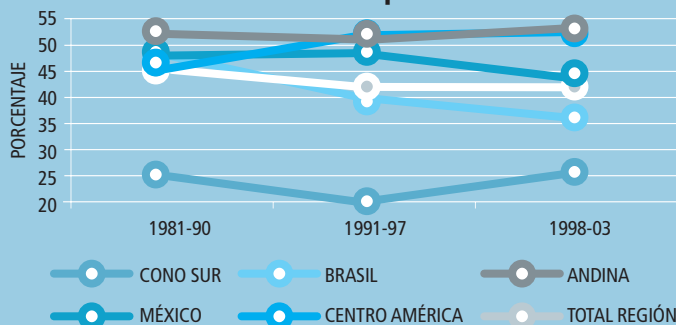
Actitudes democráticas	Acuerdo	Desacuerdo	NS/NR
La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno	71	20	9
En la democracia las cosas se resuelven por discusión y acuerdos	72	19	10
La democracia es el único sistema con el que (país) puede llegar a ser desarrollado	72	19	9

FUENTE: *Latinobarómetro* 2004

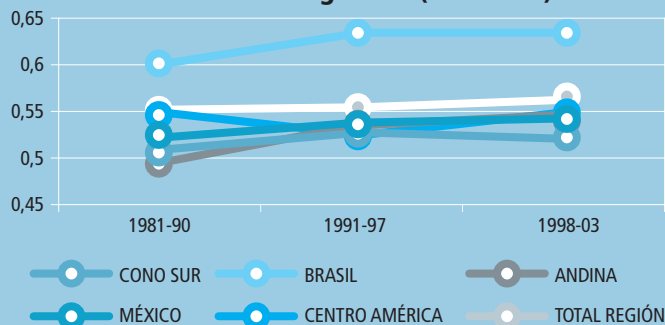
Pobreza y democracia

El avance de la democracia en la región no se ha visto acompañado por una mejora real en los indicadores de pobreza y desigualdad.

Evolución de la pobreza



Evolución de la desigualdad (Coef. Gini)





Del "consenso de **Washington**" al "consenso de **Chile**"

¿Por qué el Consenso de Washington fracasó
mientras que el de Chile tuvo éxito?

Pedro Isern
Vicepresidente de CADAL

El fracaso de las reformas “neoliberales” en América Latina durante la década de 1990 se debe a la incapacidad de sus impulsores y defensores en reconocer la inexorable identidad entre economía de mercado y estado de derecho. Un importante antecedente de esa incapacidad son los diez postulados macroeconómicos desarrollados en 1989 en “El Consenso de Washington” por John Williamson. Por el contrario, la identidad entre economía de mercado y estado de derecho se comprueba en el proceso iniciado en Chile por la “Concertación Democrática”¹ en 1990. El éxito de esta reforma económico-institucional lo llamaremos “Consenso de Chile”.

El objetivo de este artículo es mostrar por qué un consenso fracasó y el otro tuvo éxito, mediante una comparación que explique las razones analíticas y prácticas que hacen que aquellos países que fracasaron no hayan reparado en la experiencia chilena para comprender dónde residían los serios problemas de lo que popularmente se conoce como “neoliberalismo”². La tesis de este trabajo es que aquellos que implementaron y apoyaron los programas de gobierno de Carlos Menem en Argentina (1989-1999), Fernando Collor de Mello en Brasil (1990-1993), Alberto Fujimori en Perú (1990-2001), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1989-1994) y, entre otros, Carlos Salinas de Gortari en México (1988-1994), no repararon, ni podían hacerlo, en la ex-

TABLA No. 1. El nuevo consenso de Washington, por Dani Rodrik

El Consenso de Washington original	El Consenso de Washington ampliado (Adición sobre la lista original)
Disciplina fiscal	Reforma legal y Política legal (Political reform)
Reorientación del gasto público	Entes reguladores
Reforma impositiva	Políticas anticorrupción
Liberalización financiera	Flexibilidad en el mercado laboral
Típos de cambio unificados competitivos	Acuerdos en el marco de la OMC
Liberalización comercial	Estándares y regulaciones financieras
Apertura a la inversión extranjera directa	Apertura “prudente” de la cuenta de capital
Privatización	Regímenes de tipo de cambio no intermedios
Des-regulación	Redes de seguridad social
Derechos de propiedad delimitados	Reducción de la pobreza

Fuente: Rodrik 2002:22

periencia democrática chilena iniciada en 1990, ya que no habían comprendido la identidad analítica que hay entre economía de mercado y estado de derecho.

Después de la década perdida, una oportunidad perdida

El final de la década de 1980 es rico en acontecimientos puntuales que hoy, retrospectivamente, nos sirven para realizar comparaciones e intentar entender qué sucedió en los años noventa. En 1988, la sociedad chilena acababa con la brutal dictadura del general Pinochet. En 1989, el penúltimo experimento populista argentino terminaba en hiperinflación y daba paso a una nueva forma de populismo encarnada en la figura de Carlos Menem. En 1990, Patricio Aylwin

asumía como presidente con el desafío de consolidar y profundizar determinadas reformas económicas. A su vez, en noviembre de 1989, en el Institute for International Economics, John Williamson describía diez postulados macroeconómicos que, según él, generaban un amplio consenso en Washington sobre su necesidad para que los países emergentes, especialmente los latinoamericanos, pudieran aspirar al crecimiento sostenido.

Como mencionamos, el punto central de este trabajo es sostener que el “Consenso de Chile” fáctico que nos muestra la realidad de los años noventa no es sólo un mejoramiento cuantitativo comparado con el teórico “Consenso de Washington” sino, por el contrario, supone una diferencia cualitativa tal que nos enfrenta a dos arreglos económico-institucionales opuestos. Lo que nos muestra la experiencia chilena desde 1990 en adelante es que para que la economía de mercado sea sustentable y se profundice en el mediano y largo plazo, debe estar vigente un estado de derecho que muestre una previsibilidad de determinadas reglas que deben necesariamente respaldarse en la existencia de consensos básicos entre los actores políticos relevantes.

Si aquellos “reformadores” de los años noventa hubieran prestado una mínima atención a lo que sucedía en Chile, habrían descubierto que en el proyecto encabezado por la “Concertación Democrática” sanas medidas macroeconómicas se hacían sustentables sólo allí donde los actores políticos relevantes (el gobierno y las

TABLA No. 2. Ranking de gobiernos latinoamericanos, de acuerdo con sus tendencias populistas

Gobierno		Allende (1970-73)	Perón (1973 - 76)	García (1985-90)	Samuel (1985-90)	Echeverría (1970-76)	Pérez (1974-78)	Menem (1989-99)	Aylwin (1990 - 95)	Frei (1985-2000)	Lagos (2000-04)
Logros Políticos	Base Trabajadora	++	++	++	+	+	++	+	+	+	+
	Alianza con sector empresario	+	+	+	++	++	++	0	0	0	++
	Anti-oligárquico / capital extranjero	++	+	++	+	0	0	0	0	0	0
Logros Económicos	Déficit Fiscal	++	++	+	++	+	++	0	0	0	+
	Incremento de salarios / Control de precios	++	++	++	++	+	+	0	0	0	+
	Tipos de cambio sobrevaluados	++	++	++	+	++	++	0	0	0	++

Nota: ++: muy importante / muy amplio, +: moderadamente importante / amplio, 0: no importante / amplio

a= El incremento salarial está directamente relacionado con la sobrevaluación cambiaria. Por lo tanto, en este caso particular, las dos últimas columnas expresan lo mismo.

Fuente: Elaboración del autor con base en categorías de Dornbush y Edwards (1991).

principales fuerzas de la oposición) habían construido un consenso sobre un conjunto de políticas que, una vez afianzadas, serían las que sustentaran la consolidación de un estado de derecho. A partir de allí, se generaría entre éste y la economía de mercado un círculo virtuoso que, justamente, giraría en torno al respaldo que le daban a ese marco aquellos consensos básicos y cruciales alcanzados por la racionalidad y moderación que han demostrado, desde 1990 en adelante, los actores políticos relevantes en Chile.

Más allá de lo superficial y convencional que puede resultar la enumeración de un conjunto de propuestas como el llamado "Consenso de Washington", lo importante aquí es destacar que dichos postulados expresaban cabalmente una creencia generalizada en sectores influyentes, tanto en Washington como en América Latina, sobre la posibilidad cierta de implementar en un corto plazo políticas de mercado sin el respaldo (ético e institucional) de un conjunto de reglas que consolidasen las reformas a través de la creciente vigencia del estado de derecho. En 2002, Dani Rodrik intentó enriquecer los diez postulados de Williamson e incorporó otras diez condiciones, haciendo hincapié en sus limitaciones institucionales (ver Tabla 1). Sin embargo, este "Augmented Washington Consensus" pone aún más en evidencia el real desinterés por estudiar detenidamente la experiencia de la "Concertación Democrática" por parte de los distintos analistas y policy-makers, ya que estos nuevos postulados han formado parte del arreglo institucional chileno desde 1990.

Populismo "neoliberal" versus economía de mercado y estado de derecho

Algunas expresiones del "neoliberalismo" han demostrado ser sólo una forma algo más sofisticada del clásico populismo latinoamericano. La experiencia de la administración Menem en Argentina es el mejor ejemplo de esta manifestación, tanto por la presencia de instrumentos ajenos al populismo tradicional (como la caja de conversión, el proceso de privatización y el acercamiento a los Estados Unidos) como por el peso específico del país en la realidad de la región y su posterior colapso.

Para hacer una comparación que

TABLA No. 3. Ranking de gobiernos latinoamericanos, de acuerdo con sus logros institucionales

Gobierno		Perón (1946-55)	Perón (1973-76)	Alfonsoín (1983-89)	Menem (1989-99)	Aylwin (1990-95)	Frei (1995-2000)	Lagos (2000-04)
Logros Institucionales	Independencia del Poder Judicial	Inexist	Baja	Media	Inexist	Alta	Alta	Alta
	Corrupción	Alta	Alta	Alta	Alta	Inexist	Baja	Baja
	Libertad de Prensa	Inexist	Baja	Media	Media	Alta	Alta	Alta
	Elecciones Competitivas	Baja	Baja	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta

Fuente: Elaboración del autor

Según la experiencia chilena, para que la economía de mercado sea sustentable y se profundice en el mediano y largo plazo debe estar vigente un estado de derecho que muestre una previsibilidad de determinadas reglas.

TABLA No 4. América Latina: resumen de reformas en los años ochenta

PAÍS	Argentina	Chile	Perú	Brasil	Venezuela	México
Disciplina Fiscal	+	+	-	0	0	++
Prioridad en el gasto público	0	0	-	-	0	0
Reforma impositiva	0	+	0	+	0	++
Liberalización financiera	0	++	-	0	+	0
Tipo de cambio competitivo	+	++	-	+	+	+
Liberalización comercial	0	++	-	0	++	++
Inversión extranjera directa	+	+	-	-	+	++
Privatización	+	++	-	+	+	++
Desregulación	+	+	0	-	+	+

Nota: ++: Reforma sustancial, +: Alguna reforma (o no necesidad de reforma), 0: Cambio no significativo (o cambio mixto), -: Retroceso

Fuente: Williamson 1990, 450

muestre las profundas diferencias institucionales entre la experiencia chilena y estas nuevas y más sofisticadas formas de populismo, es muy útil referirse a una rigurosa tipología usada por Rudi Dornbusch y Sebastián Edwards para calificar a los populismos en América Latina, en un influyente libro publicado en 1991. La utilidad de esta medición es tal que analizar cómo se calificaba a los regímenes en 1991 nos da la oportunidad de comprender retrospectivamente cómo las experiencias neoliberales que se estaban iniciando repetirían los principales vicios del populismo. Más aún, utilizar una tipología de 1991 nos sirve porque es "value-free", es decir, no puede ser acusada de haber sido elaborada para probar, ex post, las características esencialmente populistas de un proceso político que terminaría en un rotundo fracaso.

La tipología de Dornbusch y Edwards es reveladora por varias razones. Primero, como marcamos, es anterior al periodo analizado. Segundo, refleja las condiciones mayoritariamente populistas de los regímenes neoliberales. Tercero, muestra las características profundamente liberales de la experiencia chilena bajo el gobierno de la "Concertación Democrática". Cuarto, y de suma importancia, descuida la elaboración de una comparación institucional que reafirme o no la tendencia populista del régimen en cuestión. Por ende, consideramos necesario incorporar un cuadro con "Logros Institucionales", que nos informe de la calidad de las reglas de juego que les den cabida a la política y la economía.

La tipología de Dornbusch y Edwards, utilizada para medir el desempeño institucional, es tan concluyente en sus resultados como las tablas 2 y 3. De ellas se deduce que al analizar los desempeños argentino

y chileno en los años noventa vemos claramente que la administración Menem prosigue la tradición populista, con algunas modificaciones que lo hacen apenas algo más sofisticada, mientras que los sucesivos gobiernos de la "Concertación Democrática" consolidan y profundizan reformas económicas e institucionales que convierten a las administraciones Aylwin, Frei y Lagos en paradigmas de economía de mercado.

Desde la perspectiva de este trabajo, la metodología de utilizar una tipología "pre-reforma" para probar la calidad y filosofía de las políticas implementadas, es crucial para medir los desempeños entre Chile y Argentina durante los años noventa. Por ende, consideramos necesario introducir otra tipología desarrollada por el mencionado Williamson y elaborar, posteriormente, un análisis ex post de los comportamientos económico-institucionales de ambos países.

Es necesario repetir que estas tipologías tienen una importante validez analítica tanto por haber sido elaboradas anteriormente a las reformas, como por la posición favorable de los autores (Dornbusch, Edwards y Williamson) sobre el proceso político-económico que se iniciaba a principios de los años noventa en distintos países latinoamericanos. La incapacidad de estos autores para diferenciar un programa de reformas de mercado sustentables con procesos políticos que re-editaban una forma de populismo algo más sofisticado, refleja un notable paralelismo a la misma incapacidad que demostraron referentes políticos y económicos. En el caso de Dornbusch, Edwards y Williamson es aún más paradigmático, en tanto que sus propias tipologías elaboradas en 1990 y 1991 les estaban indicando ya en 1995 que los procesos de reforma en Latinoamérica no eran lo que ellos querían ver.

En las tablas 4 y 5 distintas variables han reflejado las características mayormente populistas de los procesos "neoliberales" de los años noventa. Particularmente, dado el interés específico de este trabajo, diversos indicadores muestran la condición de "populismo sofisticado" de la administración Menem. Específicamente, el desempeño fiscal surge de inmediato como variable prototípica de un proceso económico-institucional que poco tenía que ver con reformas "pro-mercado".



Algunas expresiones del "neoliberalismo" han demostrado ser sólo una forma algo más sofisticada del clásico populismo latinoamericano.

TABLA No. 5. Argentina y Chile: resumen de reformas en los años noventa

País	Argentina	Chile
Disciplinas	-	++
Prioridad del gasto público	+ (-) ^a	+
Referencia impositiva	-	0
Liberalización Financiera	++	++
Tipo de cambio impositivo	-	+
Liberación comercial	+	++
Inversión extranjera directa	++	++
Privatización	++ (-) ^a	+
Desregulación	+	++

Nota: ++: Reforma sustancial, +:Alguna reforma (o no necesidad de reforma), 0: Cambio no significativo (o cambio mixto), -: Retroceso
^a= tanto el proceso de privatización como la reforma del sector público fueron extremadamente corruptos, por lo tanto el proceso global fue un "retroceso".

Fuente: Elaboración del autor, a partir de la tipología de Williamson (1990, 450)

Consideraciones finales

Este breve trabajo ha marcado la diferencia existente entre las verdaderas reformas de mercado realizadas en Chile y aquellas que se llevaron a cabo en distintos países latinoamericanos durante la década de 1990. Esta profunda diferencia no ha sido percibida por importantes sectores de la opinión pública precisamente porque actores relevantes han insistido, antes y ahora, en el pedigrí liberal de ese proceso.

Para marcar la diferencia, hemos utilizado dos estrategias salientes. Por un lado, comparamos los desempeños macroeconómicos e institucionales de Chile y Argentina, ya que este último ha sido el principal exponente del populismo "neoliberal". Por otro lado, y ligado a la mencionada comparación, usamos una clasificación analítica desarrollada anteriormente al proceso de reformas en cuestión, que nos informa tanto de las características populistas de la administración Menem como de la responsabilidad que influyentes autores han tenido en la confusión creada, al no diferenciar aquellas reformas que consolidaron y profundizaron una economía de mercado (como el caso de Chile) de aquellas que reflejaban solamente una nueva forma, algo más sofisticada, de populismo.

Hoy, la confusión imperante en buena parte de la opinión pública no es casual. A ella han contribuido referentes influyentes de la política, la economía, la prensa y la academia, tanto en América Latina como en Washington. Tal vez se deba a la propia confusión y dudas que estos actores tienen sobre la inexorable identidad entre economía de mercado y estado de derecho.

La experiencia chilena, desde 1990 en adelante, nos da la oportunidad de sacar enseñanzas para que en América Latina no vuelvan a desarrollarse en el futuro próximo otras formas de "neoliberalismo populista". **P**

Artículo originalmente publicado en la página web de CADAL: www.cadal.org.

¹ La "Concertación Democrática" es la coalición que gobierna a Chile desde 1990, formada por partidos de centro, izquierda y centro-izquierda.

² Sostiene Marcus Kurtz (1999), en *Chile's Neo-liberal Revolution: Incremental Decisions and Structural Transformation, 1973-89*: "There has been much divergence among scholars as to what 'neo-liberalism' or 'economic liberalism means...'. Nuestra definición de "neo-liberalismo" será simple y concreta: una forma algo más sofisticada de "populismo".

ENTREVISTA A
JOHN WILLIAMSON

EL DESTINO DE LA REGIÓN YACE PRIMORDIALMENTE EN SUS PROPIAS MANOS. AQUELLOS QUE NIEGAN ESTO SON LOS PEORES ENEMIGOS DE LA REGIÓN

¿Cuáles son los logros y fallas del Consenso de Washington?

Uno realmente debe revisar los diez puntos, uno por uno.

Se puede decir que ha habido una gran mejoría de la disciplina fiscal latinoamericana, pero aún hay muchos países sin la disciplina de política que deberían tener.

Con respecto al segundo tema, redesarrollar el gasto público, no creo que haya habido mucho progreso, lo cual honestamente es bastante decepcionante.

En términos de reforma tributaria, la gran ventaja fue la institucionalización del impuesto de valor agregado lo cual fue útil para brindar un gravamen más amplio.

Hay mucha liberación financiera y pienso que ha habido un intento por mejorar la supervisión del sistema financiero, lo cual es un acompañamiento necesario de la liberación; pero no es cierto que uno necesite moverse hacia un sistema financiero totalmente no regulado. Si uno desarrolla el poder de decidir quién otorgará préstamos a instituciones financieras individuales, entonces uno necesita un supervisor para asegurar que no se estén otorgando a personas enteradas y que los bancos no estén tomando los préstamos para simplemente refinanciar los créditos fallidos.

En cuanto a la política cambiaria, por mucho tiempo sentí que varios países latinoamericanos permitían que su tasa de cambio se



revaluara debido a la reversión del Capitolio. Por lo tanto un beneficio de tener la gran reversión del Capitolio de los últimos años, es que las tasas de cambio han sido más competitivas lo cual ayuda mucho a América Latina.

Mucho ha sucedido en el lado de las importaciones, el gran problema es que muchos países, cuando liberaron las importaciones, no se aseguraron de mantener las tasas de cambio competitivas. Por lo tanto, en algunos casos, uno tenía que transferir los recursos de la industria competitiva de importación al sector no codificable. Obviamente, esto no le va a ayudar a nadie.

En el tema de la privatización se dieron grandes avances, algunas veces sin el debido cuidado, para asegurarse de que se había hecho de forma tal que no resultara en que el Estado perdiera ingresos para seleccionar grupos. Pienso que la percepción de corrupción tuvo que ver con la privatización, lo cual fue bastante dañino. Aunque la privatización generalmente ha funcionado en términos de crear conciencia, no obstante, esto no es reforma popular en América Latina y se ve claramente en las estadísticas. Pienso que la razón principal es la percepción de que algunas veces sucede en forma corrupta. Uno debe tener especial cuidado en la manera en que se hace.

En un tema en el que no se ha hecho mucho es el de desregulación, aún queda bastante por hacer. En cuanto a los derechos de propiedad, unos pocos países han hecho algo, como por ejemplo Perú y tal vez El Salvador.

En resumen, en el área de disciplina fiscal se ve claramente una mejora (aunque no lo suficiente, especialmente no en los buenos años), así como en el de la liberación, especialmente en las importaciones, en el FDI y en el sistema financiero.

Las áreas con poco progreso fueron la reorientación del gasto público en áreas de prioridad, el mantenimiento de tasas competitivas, la desregulación y el estímulo de títulos en el sector informal. La reforma tributaria fue un cuadro con mezclas: progreso en cuanto a la instalación de impuestos modernos, pero

UNA MAÑANA QUE CAMBIÓ NUESTRA FORMA DE COMENZAR EL DÍA.

“24 horas ya no son suficientes para hacer todo lo que debemos hacer en un día. Por eso Alejandro y yo valoramos el tiempo que podemos pasar juntos. Aprendimos a sacar el máximo provecho a cada segundo, sobre todo, cuando estamos en casa. Y descubrimos que cada mañana, nuestro nuevo baño Corona era un punto de encuentro en donde podíamos compartir esos momentos únicos y especiales que para nosotros eran perfectos”.



Ambiente Mosaico Zara



cenefas • baldosas • listellos • cornisas • paredes • molduras • cerámicas

Es hora de remodelar.
Pregunte por el punto
de compra más cercano.



Corona
Remodela tu Vida.
www.corona.com.co



BIDA-AMÉRICA

muy poca preocupación por evitar impuestos regresivos. La privatización estuvo mezclada también: un éxito notable pero con suficiente corrupción en el proceso y privatización de monopolios que no estaban adecuadamente regulados como para desacreditar la causa.

¿No cree usted que el problema en América Latina fue poco Consenso de Washington, en vez de mucho como algunos dicen?

Pienso que en parte ese fue el problema; pero en parte también ha sido que la perfección del Consenso de Washington significó algo muy diferente de lo que se quiso decir. Quiso significar un régimen de política mucho más tardío del que hace referencia. Sin duda es cierto que en 1989 había demasiado Estado, pero en ningún momento quise decir que debíamos devolvernos a nada.

La liberación financiera es una buena muestra de lo que se necesita cuando uno libera un sector financiero y transfiere el poder para decidir quién se lleva el crédito. Es necesario acompañar la liberación financiera con el fortalecimiento y la institucionalización de organizaciones de supervisión prudencial. El Estado aún es activo, pero no está tomando decisiones activamente sobre quién se lleva el crédito.

Ciertamente creo que América Latina estaría mejor con más y no menos reformas de las que expuse. Pero seamos honestos: había otros problemas también como la poca preocupación para hacer políticas macro contracíclicas, limitar los préstamos extranjeros cuando todos en los mercados capitales querían prestar, muy poca preocupación por la construcción de instituciones, así como por la mejora de la distribución de los ingresos dándoles a los pobres una mejor oportunidad en la vida.

Teniendo en cuenta los logros o fracasos, ¿cuál puede ser el orden del día después del Consenso de Washington o cuáles podrían ser las políticas más importantes que debería implementar América Latina?

Pienso que el orden del día debería enfocarse en los asuntos que mencioné en la última respuesta. Continuar liberando la economía, pero también fortaleciendo la política anticíclica, aumentar las instituciones de una sociedad democrática liberal moderna y darles

“

No es cierto que uno necesite moverse hacia un sistema financiero totalmente no regulado.

”

“

América Latina estaría mejor con más y no menos reformas de las que expuse.

”

“

Se necesita tomar acción para hacer que los países sean menos vulnerables a las crisis.

”

“

Uno de los problemas de América Latina es una dominante falta de confianza.

”

“

Se les debe dar a los pobres más oportunidad, fortaleciendo la educación que reciben”.

”

a los pobres más oportunidad, por encima de todo fortaleciendo la educación que reciben. Uno que se destaca es la necesidad de tomar acción para hacer que los países sean menos vulnerables a las crisis. Una gran razón que vimos con poco crecimiento a comienzos de este siglo fue exactamente una serie de crisis que agobiaron a América Latina y a mi parecer el gran cambio de todos debe ser que las economías involucren menos préstamos del extranjero. Comprar préstamos a largo plazo en lugar de préstamos a corto plazo; patrimonio en lugar de deuda. Todos estos cambios son muy importantes.

¿Cree usted que hay falta de confianza en la democracia latinoamericana? De ser así, ¿estaría dicho fenómeno relacionado con el deficiente desempeño económico de la región?

Sí, me temo que probablemente sea cierto que uno de los problemas de América Latina es una dominante falta de confianza. Todo esto se remonta a la historia colonial de la región en la que los gobernantes controlaban por medio del temor en lugar de confiar y que confiaran en ellos. Empeorado con la malicia de las economías de los años recientes, la cual impidió que se mejorara la situación.

¿Cree usted que los Institutos Internacionales (es decir el FMI, el Banco Mundial, etcétera.) son responsables del fracaso latinoamericano?

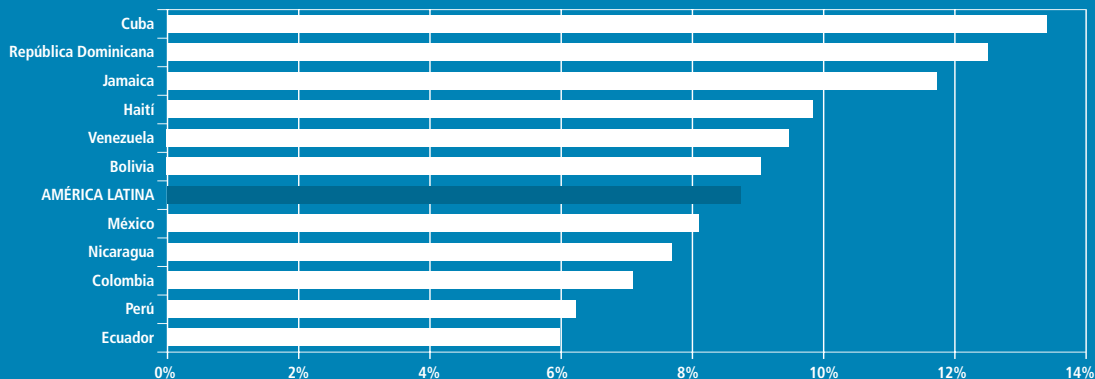
Las instituciones internacionales han tenido su cuota de errores, pero no creo que se pueda culpar a las instituciones exclusivamente por los problemas de América Latina. El destino de la región yace primordialmente en sus propias manos. Aquellos que niegan esto son los peores enemigos de la región.

¿Cómo ve el futuro de América Latina? ¿Hay esperanza para la región?

Claro que hay esperanza. Obviamente es desalentador que la región haya pasado por un período tan largo en el que ha dejado de aprovechar la oportunidad de alcanzar el potencial inherente al haberse quedado atrás, pero ese potencial aún existe y lo más probable es que a su debido tiempo algunos países aprenderán a explotarlo (tal como ya lo ha logrado Chile). P

Costo de enviar remesas¹ (Porcentaje sobre el valor total)

Como promedio, el 7.9% del valor total del dinero enviado desde Estados Unidos hacia la región se debe destinar al pago de su envío.



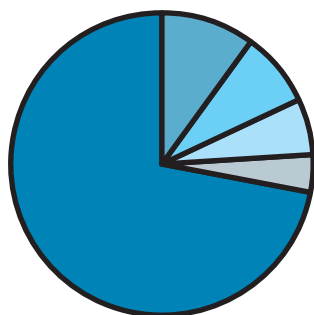
Los gráficos de ésta sección fueron realizados por PERSPECTIVA utilizando datos del informe: "The Remittance Marketplace: prices, policy & financial institutions", publicado por Pew Hispanic Center - Banco Interamericano de Desarrollo, Junio de 2004. Para mayor información visite: www.pewhispanic.org

Otro documento importante a consultar es el Informe de la Organización de Estados Americanos: "Remesas a América Latina y el Caribe: temas y perspectivas de desarrollo", de Julio de 2004. Visite: http://www.summit-americas.org/Panels/Panel_on_Remittances/Remittances.pdf

¹ Las remesas son la porción de las ganancias, de trabajadores que han migrado, enviadas a sus países de origen.

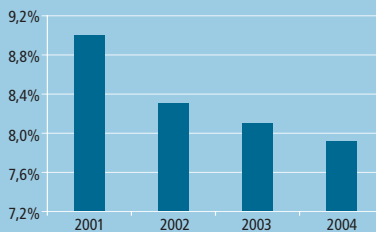
Orígenes de las remesas a américa latina 2003

El año inmediatamente anterior, Estados Unidos fue el principal origen de remesas a Latinoamérica



Evolución del costo de enviar remesas en América Latina

Un creciente número de países ha tomado medidas para facilitar el envío de remesas, lo cual ha generado una disminución de su costo.



PAÍS	MONTO 2003 Billones US\$
México	13929
Brasil	5355
Colombia	3220
El Salvador	2210
Rep. Dominicana	2164
Guatemala	2211
Ecuador	1657
Jamaica	1426
Perú	1295
Cuba	1194
Honduras	862
Nicaragua	788
Bolivia	340
Costa Rica	321
Venezuela	196
Argentina	225
Panamá	220
Belize	74
Uruguay	42

Mecanismos utilizados para el envío de las remesas (2004)

Recolección de efectivo en oficina especializada o banco	86%
Entrega a Domicilio	4%
Depósito de Crédito en banco	4%
Tarjetas débito, crédito o ATM	1%

AVIATUR

Le ofrece los siguientes servicios:



Agencia de Viajes y Turismo:

Reservas computarizadas:

- Pasajes, hoteles y automóviles.

Pasajes aéreos:

- Nacionales, internacionales.

Excursiones terrestres, marítimas y cruceros.

Trámites de documentación.

Cheques viajeros.

Departamentos especializados:

- Congresos en Colombia y al exterior.
- Ferias y exposiciones:
Carnetización para empresas y expositores.
- Eventos deportivos.
- Fondos de empleados y cooperativas.
- Transporte estudiantil.
- Cursos de idiomas.
- Transporte para comunidades religiosas.
- Créditos.
Asesoría y trámite de tarjetas
Tarjetas de crédito Credibanco Banco Sudameris - Aviatour.
- Turismo ecológico.
- Viajes de incentivo.
- Viajes para la tercera edad.
- Turismo receptivo.

Servicios de aeropuerto.

Correo.

Créditos:

- Asesoría y trámite de tarjetas.
- Tarjetas de crédito Credibanco Banco Sudameris - Aviatour.

Agencia de Carga:

Importaciones y exportaciones.

Transporte aéreo, terrestre y marítimo:

- Vuelos fletados para transporte de carga.
- Manejo de mercancía restringida.

Mudanzas nacionales e internacionales.

- Coordinación, empaque y transporte de obras de arte.

Bodegaaje

Aduanas Avia

Depósito Aduanero

Bogotá, oficina principal: Central de reservas: (071)3821616-6071599 Número único nacional: (01)9003312222 **Armenia:** 7445355 -7410653 telefax. 7445570 **Barranquilla:** (075)3565644 -361600 **Bucaramanga:** (077)6320019 -6349708 - 6358097 **Buenaventura:** (072)2417249 -2417250 -241920 **Cali:** (072)6645050 **Cartagena:** 6650209 Telefax: 6655132 **Ciénaga:** (075)4240180 **Cúcuta:** (077)5714997 -5714994 -5723645 -5723647. **Ibagué:** 2617176 Celular 315 - 3583914 **Ipiales:** (072)738657 -738621 **Leticia:** 5926812 -5926814 **Manizales:** (076)8863300 -8863388 **Medellín:** (074)5765000 -5135138 -5110001 **Montería:** (074)7817963 Fax: 7817969 **Pasto:** (077)7225930 -7224326-7224342 **Pereira:** (076)3263630 -3261313 **Popayán:** (072)8208674 **Riohacha** 7287523 -7287524 **San Andrés Isla:** (078)5125521 -5127312 **Santa Marta:** (075)4213841 -4213848 **Valledupar:** (075)5802943-5802462 **Villavicencio:** 6709679/8 **OFICINA EN EL EXTERIOR:** **Miami:** Union Cargo 8760 N.W.101 Street Medley-Florida (90)(1)(305)8630554



AVIATUR

www.aviatur.com

Gobierno corporativo

El concepto de Gobierno Corporativo ha empezado a tomar vigencia en América Latina como elemento fundamental para que el aumento de la competitividad general de las empresas se traduzca en crecimiento económico para la región.

Andrés Bernal Castiblanco,

Gerente Programa Corporate Governance
CIPE – Confecámaras.

En un mundo cada vez más globalizado e interconectado, donde los negocios involucran personas de diferentes nacionalidades, las formas, costumbres y métodos de negociar tienden a la homogeneidad y la necesidad de hablar un lenguaje común se hace imperativo, el concepto de Gobierno Corporativo toma vigencia como idioma universal de la inversión y el desarrollo de las organizaciones. Las compañías están perdiendo la nacionalidad, para adquirir una especie de pasaporte mundial de los negocios, el fenómeno de la nueva lex mercatoria se plasma desde diferentes ópticas y se requieren organizaciones dispuestas a dar el paso al frente. Las áreas de más interés para uniformar y estandarizar, se relacionan con la información empresarial y este elemento tiene una conexión directa con el concepto de gobierno corporativo. La tendencia obedece a una evolución lógica; si las empresas que participan en el mercado mundial, construyen, actualizan y reportan



en Latinoamérica

los hechos que producen en su desarrollo de una misma forma, más fácil podrán hacer negocios y alianzas.

La implementación de gobierno corporativo es fundamental para orientar el crecimiento económico de América Latina. El tema es una preocupación del sector público y privado de la región que entiende la necesidad de manejar de forma más eficiente y transparente las empresas. La competitividad de las economías de América Latina debe descansar sobre una base de empresas que no sufran las desventajas de los costos del capital y que adopten prácticas sólidas de administración y gobernabilidad adaptadas a las circunstancias del mercado local.

Los sistemas privados de fondos de pensiones en la mayor parte de América Latina y su tasa de crecimiento proporcionan una justificación adicional para otorgar especial interés a las cuestiones de buen gobierno corporativo y de desarrollo de mercado de capitales. El creciente portafolio de los fondos de pensiones, la evidente concentración en deuda soberana y la carencia de papeles privados por falta de conocimiento de los empresarios sobre los mercados de valores, la inseguridad jurídica de nuestros países y la falta de formalización empresarial son argumentos suficientes para encontrar en el concepto de gobierno corporativo un vehículo inaplazable hacia el fortalecimiento empresarial.

El buen gobierno corporativo desempeña un rol crítico en el proceso de construir un fuerte mercado de capitales local que ayude al mejoramiento de las condiciones de financiación empresarial. Mercados de capitales profundos, amplios y líquidos, implican mejores costos de financiación para los bienes y servicios de los países y mejores tasas de retorno para los inversionistas. En el largo plazo, un buen gobierno corporativo aumenta la confianza en los accionistas de las empresas, mejora la reputación corporativa y permite derrotar barreras paraa-

rancelarias para el acceso a mercados internacionales.

Hacer referencia al concepto Corporate Governance implica estudiar sus dos grandes esferas de acción: la regulación, en donde los Estados con el objetivo de preservar la confianza en sus mercados establecen normas imperativas de orden legal o reglamentario que deben ser aplicadas por las compañías; y la autorregulación, que hace alusión a las prácticas empresariales establecidas mediante sus estatutos, el código de buen gobierno o reglamentos internos

El futuro económico de la región dependerá, en gran parte, del éxito de sus empresas medianas y pequeñas.

donde se desarrollan prácticas que pretenden regular las relaciones con los accionistas minoritarios, accionistas no-administradores, acreedores y grupos de interés de la empresa, en general.

En algunos países existen importantes sinergias entre el Estado y el mercado. Ambos trabajan y han aunado fuerzas para complementarse. Sin embargo, en muchos países hay muy pocos puntos de encuentro y la lucha por la primacía en el manejo de la economía persiste. Hoy resulta fundamental encontrar temas que sean de utilidad y punto de unión para el Estado y el mercado. Dentro de los elementos articuladores Estado - Mercado está el de gobierno corporativo. Los principios y postulados que promueve y desarrolla, como el buen desempeño de los administradores, su perfil y responsabi-

dades; la transparencia, fluidez e integridad de la información; la responsabilidad y las políticas que se apliquen hacia los grupos de interés; los mecanismos instaurados para evitar conflictos de interés y los sistemas para la administración y resolución de controversias, son herramientas que pueden ser usadas y aplicadas por las empresas privadas y públicas.

El compromiso del sector privado es un tema esencial en el proceso de incorporación de mejores prácticas en la región. La consolidación de empresas bien gobernadas que respeten los derechos de los accionistas tiene una relación directa con los flujos de inversión extranjera a nuestros países. Este concepto se constituye en el lenguaje internacional de los negocios y el de los inversionistas institucionales en el exterior que están buscando oportunidades de negocios con compañías conscientes y respetuosas de un nuevo orden empresarial.

White Paper de Gobierno Corporativo en Latinoamérica

A fin de sugerir vehículos de conexión entre las políticas públicas y los desafíos del sector privado, nació la idea en la comunidad internacional de realizar un esfuerzo por homogeneizar una serie de prácticas y principios que resultaban atinentes al desarrollo empresarial de Latinoamérica. En este sentido, se concibió la idea de crear un documento que recopilara parte de estos elementos y pudiera servir de bitácora para el desarrollo uniforme del concepto en nuestros países. El White Paper de Gobierno Corporativo es un documento no obligatorio, consultivo, desarrollado sobre el consenso por un grupo informal de personas que tuvo en cuenta a todos los grupos con un interés y experiencia en el gobierno corporativo. Este documento fue desarrollado en cuatro mesas redondas en las que participaron representantes de países latinoamericanos, celebradas en Brasil (2000), Argentina (2001), México (2002)

y Chile (2003), así como a través de contactos continuos entre las reuniones.

La Mesa Redonda Latinoamericana es un foro para discusiones de políticas en el que participan la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo, el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional y socios regionales clave del sector público y privado. Los participantes incluyen a creadores de políticas, reguladores, líderes comerciales y corporativos, organizaciones laborales, organizaciones no gubernamentales, inversionistas, organismos multilaterales con experiencia en el área y expertos en la región.

El propósito de este documento es resaltar los objetivos comunes de política y las prioridades de las reformas que se deben emprender en la región. Para desarrollar el trabajo se siguió la estructura de los Principios de Gobierno Corporativo de la OECD, que han sido adoptados por el Fondo de Estabilidad Financiera, como una de sus doce normas clave dirigidas a promover la estabilidad en el sistema financiero global.

El White Paper está orientado principalmente a los creadores de políticas, reguladores y a cuerpos de reguladores privados, que incluyen las bolsas de valores. Algunas recomendaciones también están dirigidas a altos ejecutivos, miembros de juntas directivas, inversionistas individuales e institucionales, y a otros profesionales, cuyas decisiones inciden de una forma u otra en la vigencia del régimen de gobierno corporativo.

El White Paper intenta otorgar a los creadores de política y a los líderes del sector privado, un panorama de los principales asuntos y desarrollos en la región. También busca proporcionar un conjunto de recomendaciones para la reforma que apunten a mejorar el gobierno corporativo en América Latina.

La mayor parte del trabajo de la Mesa Redonda ha girado en torno de los principios mundiales sobre el tema y de la necesidad de adaptarlos a las características de la región que se podrían resumir en: mercados de capitales poco profundos e inexplorados, altos índices de concentración de la propiedad y una masa empresarial constituida por pequeñas y medianas empresas de gran contenido familiar. La Mesa Redonda le ha dado un gran valor a esta descripción y a la necesidad de enfocar esfuerzos precisamente a las empresas cerradas, la mayoría

de las cuales continuarán dependiendo de recursos propios, fuentes de capital privado y del sistema bancario para su expansión y crecimiento.

El futuro económico de la región dependerá, en gran parte, del éxito de sus empresas medianas y pequeñas. Por ello, adoptar prácticas sólidas de contabilidad y auditoría, controles societarios apropiados, mecanismos serios de planeación estratégica y administración son requisitos si quieren ser sostenibles en el largo plazo.

El sistema financiero cada día es más consciente de la necesidad de una valoración integral de sus clientes; el gobierno corporativo constituye un componente crítico en la evaluación y administración de riesgo cre-

Hoy resulta fundamental encontrar temas que sean de utilidad y punto de unión para el Estado y el mercado, dentro de los elementos articuladores Estado - Mercado está el de gobierno corporativo.

ditio porque permite un diagnóstico más completo de las garantías de su acreencia. Por estas razones no sólo los inversionistas de los mercados de valores públicos tienen un interés crítico en la administración y transparencia apropiadas de las empresas en las que ellos invierten, deben ser los bancos y los grupos de interés social de la empresa los llamados a liderar una cultura organizacional que respete los principios y disposiciones enmarcados en este concepto.

Colombia fue el primer país en lanzar oficialmente el White Paper de Gobierno Corporativo en Latinoamérica, en la ciudad de Cartagena el 26 y 27 de mayo. En un evento organizado por Confecámaras y el Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), con la participación de la OECD y la IFC y con el apoyo de diferentes instituciones públicas y privadas se realizó un congreso de dos días en el que se mostraron los avances que el país ha surtido en esta materia y los retos hacia adelante.

Las prioridades de la reforma en América Latina

Las economías, mercados y compañías de la región enfrentan problemas similares derivados de su evolución cultural y empresarial. Por ello las mesas redondas han sido un escenario natural para compartir inquietudes y construir en torno de las soluciones. Los temas han sido dirigidos a un conjunto de asuntos comunes y se ha llegado a un consenso sobre las siguientes prioridades:

Respeto de los derechos políticos y aseguramiento de la información

La participación y la votación de los accionistas en las asambleas generales de accionistas tienen una relación directa con los flujos de inversión que llegan a la región; el desconocimiento y vulneración de los derechos de los accionistas constituye uno de los grandes problemas para los inversionistas extranjeros. Así mismo, los inversionistas institucionales locales, no han tomado un papel crítico frente al gobierno de las sociedades donde invierten. Un rol demasiado pasivo de los institucionales es una característica transversal de la región que no se compadece con la necesidad de incentivos económicos para la incorporación de mejores prácticas.

La necesidad de adaptar los sistemas contables y de auditoría a los estándares internacionales resulta un paso esencial en el proceso de entronizar nuestros sistemas empresariales en la comunidad internacional. Las normas de contabilidad nacionales deben cumplir con las normas internacionales de información financiera; es evidente la necesidad de reorganizar nuestro lenguaje contable de acuerdo con los estándares internacionales.

La calidad del proceso de información financiera debe ser evaluada con miras a administrar los conflictos de intereses que se generan en la confección de la información. La información de propiedad accionaria y las estructuras de control deben ser reveladas con el objetivo de identificar las transacciones entre partes relacionadas y la administración de los conflictos de interés.

Juntas directivas

Las leyes y prácticas reflejan que todos los miembros de junta directiva, tanto individual como colectivamente, deben actuar



BRINDAMOS CONFIANZA A SU INVERSION



Bogotá: Carrera 7 No. 73-55 Piso 9 y 10 - PBX: 3121290 - 3122011- Fax: 3121408

Medellín: Carrera 43 A No. 1 Sur-100 Of. 1201 - Teléfono: 2681100 - Fax: 3111163

E-mail: bolsaybanca@bolsaybanca.com

www.bolsaybanca.com



en forma independiente, teniendo en cuenta los intereses de la empresa y de todos sus accionistas. Se requiere un señalamiento explícito para establecer sus procedimientos de trabajo, así como también las responsabilidades de los comités de auditoría, nominación y compensación y de gobierno corporativo. Sistemas legales y de control más exigentes en lo que respecta a la administración de los conflictos de interés y el cumplimiento de las normas tributarias, laborales, medioambientales y societarias, son esenciales.

La concentración de la propiedad accionaria en Latinoamérica, aunada a las situaciones de control en la mayor parte de las compañías de la región, debe ser tenida en cuenta al momento de la implantación de esta serie de medidas.

El Gobierno Corporativo en Colombia

En Colombia los esfuerzos del sector privado han sido materializados en el Programa de Gobierno Corporativo de CIPE (U.S. Chamber of Commerce) y Confecámaras. El Programa de Gobierno Corporativo creó el Centro Nacional de Gobierno Corporativo con las Cámaras de Comercio de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Pereira, Manizales, Barranquilla y Cartagena, con el objetivo de regionalizar el concepto y de sensibilizar sobre estos importantes temas. El Centro Nacional pretende a través de sus tres grandes líneas de investigación, asesoría y capacitación contribuir con la implantación de una cultura corporativa que atienda la realidad nacional y que no desconozca el panorama internacional.

En este proceso de adaptación de los estándares internacionales se realizó el Código marco de Gobierno Corporativo para Pymes que pretende descifrar las particularidades de las medianas empresas y su necesidad de gobernabilidad para ser sostenibles y competitivas. Desconocer los fenómenos de concentración de la propiedad accionaria, los procesos patriarcales autárquicos y la relación constante de la familia en la empresa puede ser uno de los más graves errores en la incorporación del concepto en Colombia y en general en las economías emergentes. El documento realizado en el marco de la Red Colombia Compite y coordinado por Confecámaras ha resultado en un avance importante para el desarrollo de este tema en el ámbito mundial.

La necesidad de generar incentivos económicos derivados de la evaluación de riesgo crediticio por parte de los bancos, la ponderación de los indicadores no-financieros de gobernabilidad en los análisis de crédito, el derrocamiento de barreras paraarancelarias para el acceso de nuestros productos y servicios a nuevos mercados y la formalización empresarial como elemento *sine qua non* para la sostenibilidad empresarial son constituyentes innegables para referir el concepto de gobierno corporativo en Pymes. Es por ello por lo que el Programa Corporate Governance CIPE – Confecámaras, por intermedio del Centro Nacional de Gobierno Corporativo, está enfocado en el estudio de las sociedades cerradas y su relación con la gobernabilidad empresarial, con el ánimo de ser precursores de este concepto en el mundo.

En el ámbito internacional, Confecámaras es la contraparte nacional del Programa de Gobierno Corporativo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y actúa como interlocutora del sector privado en las Mesas Redondas Latinoamericanas de Gobierno Corporativo que funcionan bajo el auspicio de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) y la Corporación Financiera Internacional (IFC).

Un conjunto de políticas que busque el cumplimiento de la ley, la mejora de las políticas laborales, una adecuada y eficiente estructura de gobierno y una buena relación con los grupos de interés, entre otras áreas, son estrategias que redundan en el aumento de la competitividad general de las empresas. **P**

DEMOCRACIA Y POBREZA: LA DIFÍCIL CONVIVENCIA



Es ampliamente reconocida la relación existente entre democracia y desarrollo, de la misma forma en que se reconoce que en los últimos años en América Latina se ha venido gestando un inconformismo creciente frente a la forma en que las instituciones democráticas han conducido la actividad económica de la región. Pero, ¿existe un desencanto con la democracia como sistema debido a los pobres resultados económicos de los países latinoamericanos?, es la pregunta que el Dossier de esta edición pretende responder.

Los enemigos de la democracia: la exclusión y la pobreza

***Latinobarómetro* cumple diez años midiendo el desarrollo de la democracia y las economías de América Latina. Su directora ejecutiva presenta en exclusiva un análisis de los resultados de la encuesta 2004.**

Marta Lagos

Directora Ejecutiva de *Latinobarómetro*

Después de diez años midiendo la región, se puede decir que en términos de cultura cívica, de estructura de la sociedad y de acceso a los bienes políticos, ha pasado poco y nada. La gente está más descontenta que nunca con las reformas económicas. En términos de confianza, la desconfianza interpersonal ha aumentado, mientras que los medios de comunicación se encuentran entre las instituciones que a fines de la década de 1990 empiezan a perder confianza. Las instituciones de la democracia, por su parte, no cambian sus dimensiones principales de ser poco confiables para la gran mayoría, de alrededor de 60 y 70% de la gente.

El mayor enemigo de la democracia parece ser la inercia en la producción de los bienes políticos y la persistencia de la expectativa de que ésta traerá igualdad, acceso, oportunidades, trato por igual, dignidad.

La promesa democrática de los gobiernos de la región se funda hoy en día en argumentos económicos, más que en la legitimidad, participación, representación e igualdad. Se sigue creyendo en el impacto



desmedido de los bienes económicos, y se desmerece la posibilidad de impacto de los bienes políticos.

¿Es representativa la democracia para los excluidos? Por definición, no lo es.

La desigualdad en América Latina

Según la encuesta *Latinobarómetro 2004*, de una lista de razones por las cuales las personas no son tratadas por igual, aparecen tres principales: pobreza, educación y falta de conexiones.

La principal causa de discriminación en América Latina es la pobreza, donde 39% de los latinoamericanos declaran que las personas no son tratadas por igual por ser pobres. La falta de educación y el no tener conexiones aparecen como las segundas razones que influyen en la desigualdad, con 15% y 11% respectivamente.

Es interesante destacar el poco peso que tiene en este marco de discriminación el factor "género", donde sólo 4% dice que no es tratado por igual por ser mujer. La discriminación contra la mujer surge como un fenómeno mucho más sutil, mientras que la pobreza aparece sin tapujos como factor discriminatorio.

Especialmente en los países centroamericanos, en El Salvador, Honduras y Nicaragua, más de la mitad de la población se siente discriminada por ser pobre.

La pobreza como primer factor discriminatorio de la región debe llevar a la reflexión de aquellos que conciben el desafío del desarrollo como una tarea estrictamente económica y que conciben la lucha contra la pobreza como una tarea que se debe enfrentar sólo con instrumentos económicos y cuyos resultados deben medirse sólo con indicadores de esta disciplina. Este es un importante bien político, una promesa y una expectativa de la democracia que no ha tenido lugar en muchos países de la región.

En países del cono sur como Perú, Bolivia y Paraguay, y en Guatemala, la pobreza como factor discriminatorio es muy significativa: cuatro de cada diez personas se sienten discriminadas por este motivo. La alternancia de los gobiernos no ha cambiado las actitudes hacia los pobres que se consideran ampliamente discriminados.

En el resto de los países, a excepción de Costa Rica (24%), tres de cada diez personas se sienten discriminadas a causa de la pobreza: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Uruguay, Venezuela y Panamá.

La región tiene una deuda principal con los pobres que no es de naturaleza económica, sino de naturaleza social y política: tolerancia y respeto hacia los pobres. El fracaso en proporcionar igualdad de trato hacia los pobres ha sido la falla significativa de la década democrática. Estamos viendo como se pierde la paciencia de la población frente a la espera del cumplimiento de su expectativa de dignidad e igualdad. Los bienes económicos permanecen como condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la meta de igualdad de trato.

Por otra parte, la percepción de discriminación debido a la falta de educación es considerablemente menos significativa. La exclusión por la pobreza consiste en una percepción que afecta la dignidad más íntima del ser humano, la de ser persona.

La educación y las conexiones vienen como factores de exclusión en un segundo plano, muy por detrás de la inclusión básica de ser "persona", de ser quien en una sociedad. En diez países de la región uno de cada diez ciudadanos se siente discriminado por no tener conexiones, por no pertenecer a la red de contactos correcta.

Latinobarómetro ha demostrado que para tener un impacto de gran alcance en la mentalidad económica es necesario cam-

vuelven realidades y estas determinan finalmente comportamientos. Mucho más de lo que consideramos, la ley del mínimo esfuerzo es producida por la percepción de que sin conexiones no es posible salir adelante. Esto, que es una característica tan propia de nuestro lenguaje cultural, y de las etiquetas que se le ponen a la región, es producto de la estructura de sus incentivos y oportunidades. Finalmente, una característica cultural tan tipificada como la pereza de los latinos, que tantas veces se expresa de manera despectiva en el lenguaje común, no es sino producto de su estructura de movilidad social.

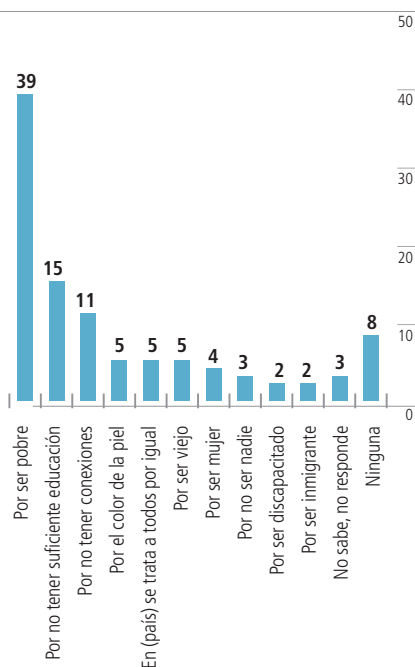
Por otra parte, se ha demostrado que dentro de las redes de contacto la confianza funciona, de modo que tener conexión a una buena red de contactos es la manera de eludir la desconfianza hacia terceros y ser capaz de interactuar con otros desconocidos. Las conexiones son la forma de eludir la desconfianza interpersonal abierta y constituyen una herramienta poderosa para el éxito; son una herramienta para la inclusión y una herramienta de movilidad social. Carecer de conexiones, por lo tanto, es una forma de discriminación.

La confianza se produce en redes, dentro de ellas funcionan las conexiones. Entre las redes no hay confianza, y con terceros desconocidos tampoco. La confianza dentro de las redes es muy alta y elimina barreras de todo tipo para entrar en una determinada actividad.

Razones por las que no se trata a todos por igual

América Latina 2004

P: De todas las razones por las cuales en (país) no se trata a todos por igual, ¿cuál es la que más le afecta a usted?



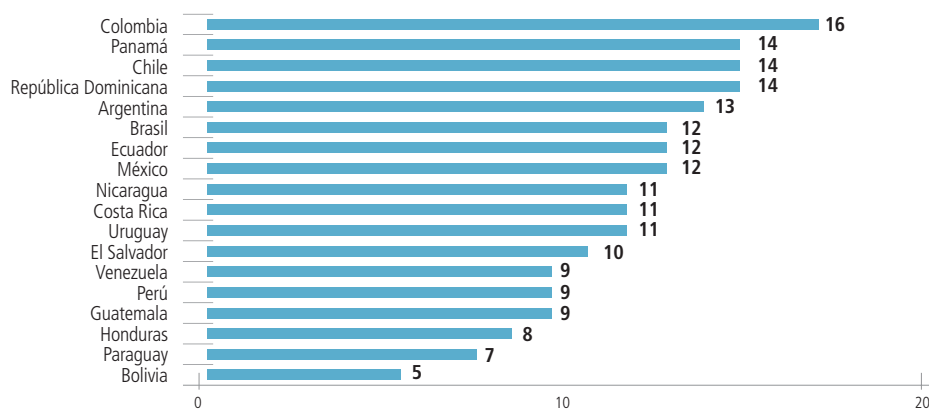
Fuente: *Latinobarómetro* y 2004; n=19.605

biar la percepción de que, para tener éxito en la vida, las conexiones son más importantes que el esfuerzo. Este es un factor discriminatorio real. Las percepciones se

Por no tener conexiones no se trata a todos por igual

Totales por país 2004

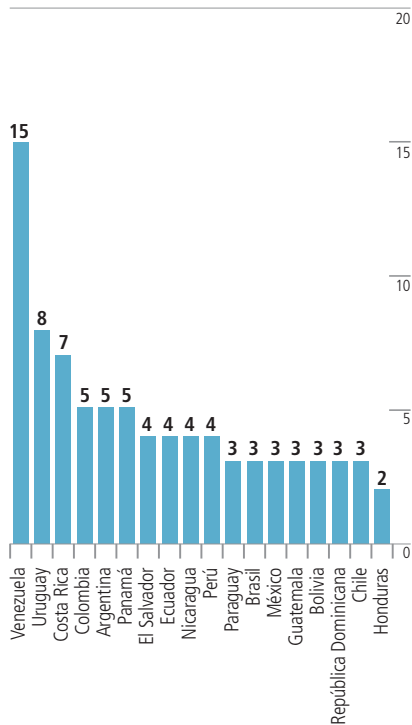
P: De todas las razones por las cuales en (país) no se trata a todos por igual, ¿cuál es la que más le afecta a usted?
*Aquí 'Por no tener conexiones'



Fuente: *Latinobarómetro* y 2004; n=19.605

En (país) se trata a todos por igual Totales por país 2004

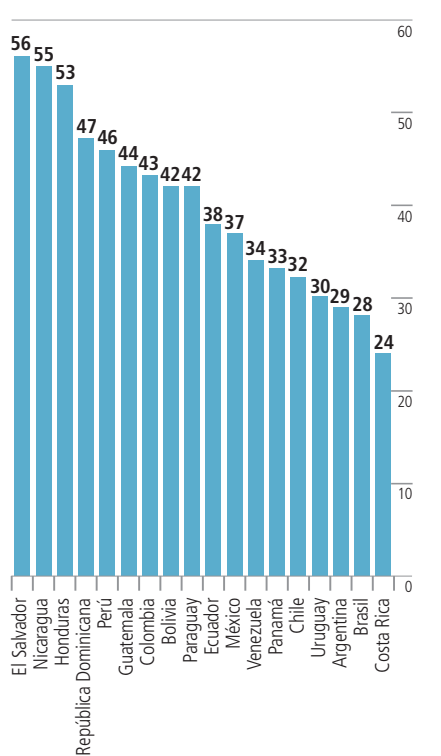
P: De todas las razones por las cuales en (país) no se trata a todos por igual, ¿cuál es la que más le afecta a usted? *Aquí 'En (país) se trata a todos por igual'.



Fuente: Latinobarómetro y 2004; n=19.605

Por ser pobre no se trata a todos por igual Totales por país 2004

P: De todas las razones por las cuales en (país) no se trata a todos por igual, ¿cuál es la que más le afecta a usted? *Aquí 'Por ser pobre'.



Fuente: Latinobarómetro y 2004; n=19.605

A lo largo de la década en que *Latinobarómetro* ha medido la región, no se ha producido ningún cambio significativo en la manifestación de este fenómeno. Las redes parecen haberse reforzado, la confianza parece haberse cerrado aún más en el interior de ellas, pero no "entre" ellas. Es por ello por lo que no vemos un aumento de los niveles de cultura cívica, ni de participación en lo que se llama "involucramiento cívico". La democracia parece haber fracasado en cuanto a producir herramientas de interacción entre ciudadanos de un mismo territorio, basadas en las reglas de las instituciones y en el marco de un estado de derecho. Básicamente, la población sigue pensando que las reglas básicas de interacción no han cambiado, luego, por ello, tampoco la confianza ni la participación.

Al mismo tiempo vemos movimientos de protesta más bien sin estructura, no ne-

cesariamente con un líder, de personas que salen a defender sus derechos. Los partidos no logran interpretar las aspiraciones de esas personas. Es por ello por lo que hay países como Bolivia, por ejemplo, donde los partidos se atomizan y cada cual intenta representar grupos pequeños de ciudadanos.

La percepción de desigualdad y discriminación está en el corazón del problema de la región e influye sustancialmente sobre la posibilidad de la formación de una confianza societal más abierta, en la que los actores sociales y políticos puedan recoger confianza de muchas de las redes que constituyen las sociedades.

El problema de la desconfianza no pareciera ser posible de quebrar, a menos que se produzcan bienes políticos que cumplan las expectativas de inclusión. Este a su vez tendría importantes consecuencias sobre la

legitimidad de las instituciones y la percepción de representatividad.

La discriminación étnica y de género no es significativa, así como el hecho de que tan sólo 5% de la población latinoamericana en promedio piensan que no hay discriminación y que en su país se trata a todos por igual.

La revolución de Chávez

Solamente en Venezuela encontramos que 15% de la población piensa que se trata a todos por igual, lo que explica a cabalidad el fenómeno Chávez. Chávez ha producido ciertamente una revolución cultural en Venezuela, sobre todo con bienes políticos que reúnen las expectativas de la gente. En estos indicadores, Venezuela se empareja con Uruguay, que es uno de los países más democráticos de la región, donde 8% de los uruguayos afirman que en su país se trata a todos por igual.

Se trata de un cambio en los niveles de inclusión del pueblo venezolano a la sociedad. No hay que subestimar el poder de este cambio y lo que ello significa. Masas de poblaciones antes excluidas, hoy día son parte del país y su destino. No hay que subestimar las percepciones de quienes nunca antes habían sentido esa inclusión. Para ellos, el Parlamento y los partidos no habían hecho mucho por ellos antes, por tanto, no hay que esperar que exista de ellos alta percepción de legitimidad.

Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala y Brasil no son muy diferentes. Esas sociedades, mucho más que bienes económicos, necesitan paralelamente o en primer lugar, bienes políticos de inclusión. El presidente "Lula" está comenzando a producir bienes políticos que hemos podido medir ya en el año 2004. En el caso de Bolivia, la representación indígena en el Parlamento es un importante paso adelante, pero insuficiente para producir una sociedad menos discriminatoria.

En el caso de Guatemala es especialmente visible la necesidad de la creación de una cultura que incluya a las culturas nativas y las respete. No pareciera posible la creación de democracia estable sin una convivencia menos discriminatoria.

La corrupción resulta como consecuencia de este fenómeno de exclusión y desconfianza, a la vez que de la confianza entre las redes. El PRI en México no fue sino

una gran red que incluía a algunos que se beneficiaban de las conexiones de esa red. Hoy en día es un partido que compite. Sin embargo, el pueblo mexicano ha comprendido que el PAN y los que apoyan a Fox no son sino otra red más, y que muchos están afuera, sin poder ser parte de ella. La promesa de la democracia para México no llegó, porque ahora se percibe que la nueva elite se comporta muy similar a la anterior, sólo que se trata de gente distinta.

La percepción es que los poderosos no defienden los intereses del pueblo, sino más bien intereses particulares. Es un círculo de desconfianza que se enfatiza con las nuevas elites que han alternado en el poder en América Latina. Las excepciones son pocas.

La mala noticia es que hay una década perdida, no porque no haya habido

crecimiento económico, sino porque no se evaluó la importancia de considerar a la democracia como un conjunto de hombres y mujeres con nombre y apellido que comparten una sociedad. Se subestimó la fuerza de aquellos que se parapetan detrás de las máscaras, como las describe Octavio Paz.

La pobreza en Latinoamérica

La pobreza no es novedad para los pobres, cuando se ha sido pobre por tantas generaciones que no se puede uno acordar cuántas. La novedad no es la pobreza, sino la promesa de cambio que trae consigo la democracia y la expectativa que ella crea.

Tampoco es novedad que haya ricos cada día más ricos. Más allá de la pobreza dura, aquella que no permite sobrevivir,

La región tiene una deuda principal con los pobres que no es de naturaleza económica, sino de naturaleza social y política: tolerancia y respeto hacia los pobres. El fracaso en proporcionar igualdad de trato hacia los pobres ha sido la falla significativa de la década democrática.

Riqueza de las generaciones

P: Imagínesse una escala de 10 peldaños, en que en el 1 se ubican las personas más pobres y en el 10 las personas con mayor riqueza, ¿dónde se ubicaría usted? ¿Y dónde se ubicarían sus padres? ¿Y dónde cree usted que se encontrarán sus hijos?

	¿Padres? Generación Pasada	¿Usted? Generación Presente	¿Hijos? Generación Futura
México	5,22	5,03	6,20
Argentina	5,22	4,49	6,16
Chile	4,41	4,39	6,27
Costa Rica	4,40	4,36	4,96
Uruguay	4,82	4,26	5,23
Paraguay	4,72	4,12	5,76
Panamá	4,06	4,04	4,98
Brasil	3,99	3,96	5,55
Venezuela	4,25	3,92	4,90
R. Dominicana	4,15	3,80	5,37
Bolivia	4,14	3,73	4,85
Ecuador	4,11	3,69	4,52
Honduras	4,15	3,63	4,96
Colombia	3,93	3,50	5,02
Perú	4,50	3,44	4,79
El Salvador	3,72	3,41	4,13
Guatemala	3,45	3,23	4,19
Nicaragua	3,45	2,73	3,50
América Latina	4,27	3,89	5,10

lo que es inaceptable es que sólo los ricos puedan producir riqueza. Lo inaceptable de la democracia como ha funcionado en esta década, es que todo cambie para que tanto quede igual.

La generación presente siente que sus padres estaban en una mejor situación y que sus hijos estarán mejor que ellos. La generación presente es un puente entre dos generaciones, una generación que siente que ha perdido sus posibilidades.

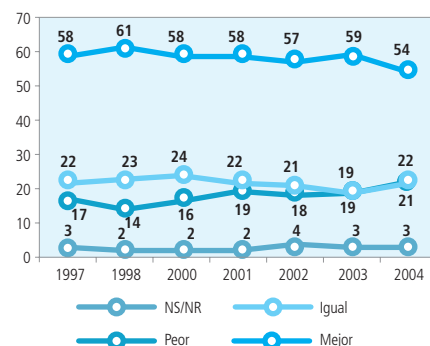
Este fenómeno se produce independientemente del nivel de desarrollo del país. México es el país donde su población se sitúa más arriba en la escala de percepción ricos/pobres y Nicaragua es el país que se sitúa más abajo. En todos, sin excepción, está la presente, que se siente una generación perdida.

Estas respuestas se refuerzan con otras evidencias donde 54% dicen que los padres vivían mejor que el entrevistado. Durante la década esta percepción ha tenido pocos cambios y registra una baja en 2004.

Sólo en Chile encontramos una percepción distinta, donde una minoría de 35

Padres vivían mejor/peor América Latina 1997-2004

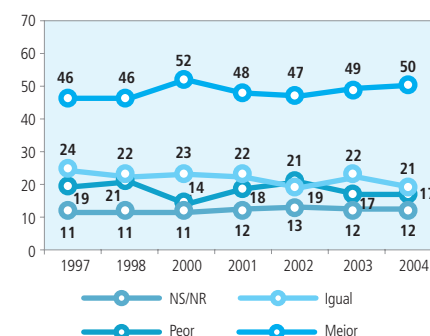
P: Tomando todo en cuenta, ¿diría usted, que sus padres vivían mejor, igual o peor que como vive usted, hoy?



Fuente: Latinobarómetro 1996-2004: n=18.717 / 17.767 / 17.907 / 18.135 / 18.522 / 18.658 / 19.605

Mis hijos vivirán mejor / peor América Latina 1997-2004

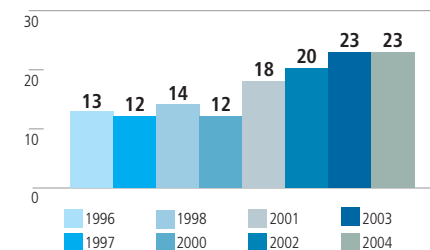
P: Y respecto de sus hijos, ¿cree usted, que vivirán mejor, igual o peor que como vive usted, hoy?



Fuente: Latinobarómetro 1996-2004: n=18.717 / 17.767 / 17.907 / 18.135 / 18.522 / 18.658 / 19.605

Los que 'no les alcanza', tienen grandes dificultades América Latina 1996 - 2004

P: El salario o sueldo que usted percibe y el total del ingreso familiar, ¿le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades? ¿En cuál de estas situaciones se encuentra usted? Les alcanza bien, pueden ahorrar, les alcanza justo, sin grandes dificultades, no les alcanza, tienen dificultades, no les alcanza, tienen grandes dificultades, *Aquí sólo 'No les alcanza, tienen grandes dificultades'.

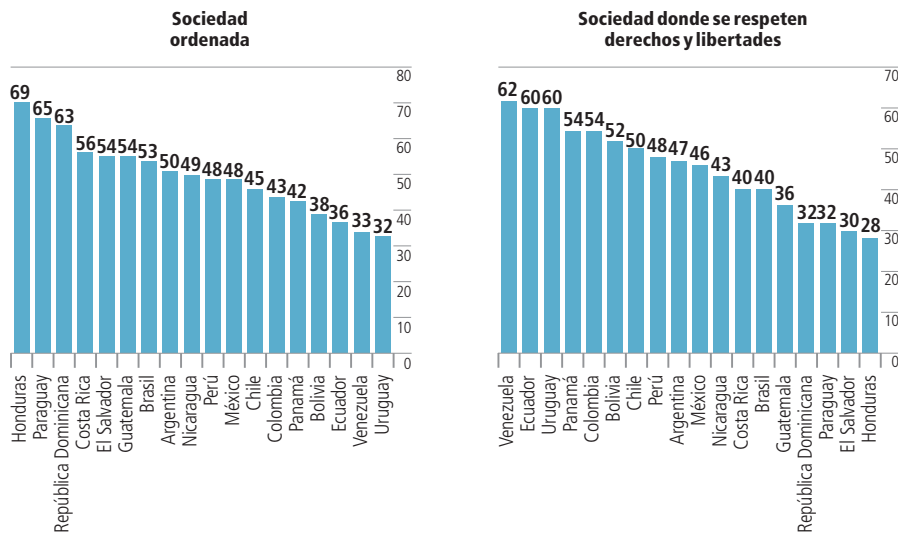


Fuente: Latinobarómetro 1996-2004: n=18.717 / 17.767 / 17.907 / 18.135 / 18.522 / 18.658 / 19.605

¿Sociedad prefiere más libertad o más orden?

Totales por país 2004

P: ¿Cree usted que es mejor vivir en una sociedad ordenada aunque se limiten algunas libertades, o cree usted que es mejor vivir en una sociedad donde se respeten todos los derechos y libertades, aunque haya algún desorden?



Fuente: *Latinobarómetro* y 2004; n=19.605

La democracia parece haber fracasado en cuanto a producir herramientas de interacción entre ciudadanos de un mismo territorio, basadas en las reglas de las instituciones y en el marco de un estado de derecho.

por ciento piensa que sus padres vivían mejor. En Panamá es 40 por ciento y en El Salvador 44%. En los otros 15 países la mitad o más de la mitad de sus poblaciones piensan que los padres de los entrevistados vivían mejor. Los países donde más de 60% afirman en este sentido son Perú, Paraguay, República Dominicana, Ecuador, Colombia y Nicaragua.

Las expectativas de la generación actual frente a la próxima generación son muy optimistas. Un 50% de los latinoamericanos afirman que sus hijos vivirán mejor que ellos, 21% dicen que peor y sólo 17% conceptúan que no habrá cambio.

Las expectativas sobre la generación futura tienen tendencia al alza subiendo lentamente de 46% en 1996 a 50% en 2004. Las crisis económicas y las crisis institucionales de los países de la región no han tenido impacto negativo en las expectativas que se mantienen o aumentan según el país.

La expectativa más alta sobre la generación futura la tienen los chilenos, con

70% que piensan que sus hijos vivirán mejor. Ecuador es el país que tiene expectativas en el futuro más bajas, sólo 33% de la población piensa que sus hijos van a vivir mejor que ellos.

El ingreso subjetivo de la región muestra cómo 23% declaran que el ingreso que perciben y el total del ingreso familiar no les alcanza para cubrir satisfactoriamente sus necesidades y tienen grandes dificultades.

La pobreza ha aumentado de 13% en el año 1996 a 23% en 2004. Esta no es solamente la pobreza material, sino aquella que se mide con la vara de cada cual. Esta es la pobreza subjetiva del que se declara pobre porque no le alcanza para sus necesidades, lo que puede incluir a la clase media baja empobrecida, y a un miembro de la clase media que ha bajado de estrato social. Los estragos de las crisis del fin de la década de 1990 significan aproximadamente 10% más de pobres en la región que antes de la crisis. Estas son familias que han perdido bienestar, que han bajado en

la escala social, o que han entrado en la pobreza dura.

Si se analiza por país, Nicaragua es el país que se encuentra en peor situación, donde 41% de su población declara tener grandes dificultades y no les alcanza para cubrir bien sus necesidades. México es el país que menos pobreza acusa, con sólo 9%.

Los consensos sobre la democracia

En el año 2002 *Latinobarómetro* hizo la siguiente pregunta: "Para usted, ¿qué significa democracia?". Frente a esta pregunta la principal característica que los latinoamericanos identificaban de la democracia era la libertad.

La democracia trae una promesa de libertad que hemos visto cómo se ejerce, la gente ha aprendido a salir a la calle y a manifestar la defensa de sus derechos; seis presidentes han caído en los últimos años. Pero todos se siguen colgando de la mágica palabra que los convierte en actores en el mundo globalizado: "democracia". Esa es una opinión consensuada.

Es una palabra que evoca mayorías que la reconocen como tal, pero no logra transmitir todas sus características de manera consensuada. Hay ausencia de consensos sobre el papel de los partidos, y el Parlamento, y hasta dónde se puede ejercer la mano dura. Mal que bien, no todos han sido interpelados por los partidos, ciertamente no los mayas en las montañas ni los indios en el altiplano. No a todos los alcanza el Estado, ni logran beneficiarse de él. No todos tienen certificado de nacimiento. Quien intente caminar por las calles de Tegucigalpa no le costará entender por qué sus ciudadanos piden mano dura y prefieren sacrificar un poco de libertad a cambio de orden.

Según *Latinobarómetro*, aquellos países donde prefieren una sociedad ordenada, aunque se limiten algunas libertades, en más de 60% son Honduras, Paraguay y República Dominicana. Quienes menos piensan en este sentido son Bolivia, Ecuador, Venezuela y Uruguay.

Inversamente, los países latinoamericanos que más prefieren una sociedad donde se respeten derechos y libertades, aunque haya algún desorden, son Venezuela, Ecuador y Uruguay. Los que menos afirman en este sentido son República Do-

minicana, Paraguay, El Salvador y Honduras.

Por otro lado, Paraguay con 85% afirma que un poco de mano dura del gobierno no viene mal. Le siguen El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Honduras con 78%. Los países que menos afirman de este modo son Venezuela, Brasil y Uruguay.

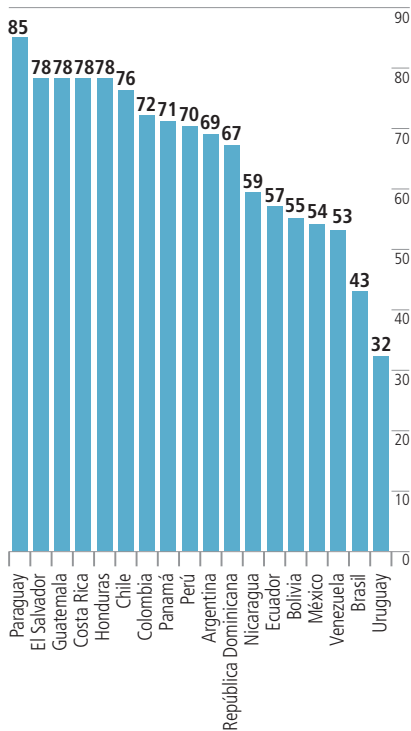
Latinobarómetro ha medido más de 40 indicadores de actitudes sobre la democracia. No hay que asustarse de declarar lo que somos. Una manera de mirar el conflicto y la autoridad que nos diferencia.

La mala noticia es que hay una década perdida, no porque no haya habido crecimiento económico, sino porque no se evaluó la importancia de considerar a la democracia como un conjunto de hombres y mujeres con nombre y apellido que comparten una sociedad

¿Mano dura no viene mal - democracia autoritaria?

Totales por país 2004

P: Hay gente que dice que un poco de mano dura del gobierno no viene mal a los (nacionalidad). Otros dicen que no se necesita mano dura del gobierno. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? *Aquí 'Un poco de mano dura del gobierno no viene mal'.



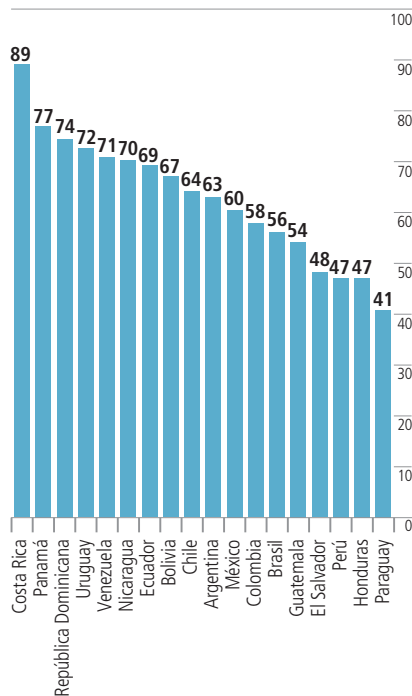
Fuente: *Latinobarómetro* y 2004; n=19.605

Al mismo tiempo ya pasó la época de la ilusión de los gobiernos militares. Una amplia mayoría de los latinoamericanos afirma que bajo ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar en reemplazo de un gobierno democrático. El país que más apoya esta afirmación es Costa Rica con 89%. Alrededor de la mitad de la población de Colombia, Brasil, Guatemala, El Salvador, Perú y Honduras declara que bajo ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar. Paraguay, con 41%, es el país latinoamericano que menos apoya esta afirmación.

Bajo ninguna circunstancia apoyaría a un gobierno militar

Totales por país 2004

P: ¿Apoyaría usted. un gobierno militar en reemplazo del gobierno democrático, si las cosas se ponen muy difíciles, o no apoyaría usted. en ninguna circunstancia un gobierno militar? *Aquí 'En ninguna circunstancia apoyaría un gobierno militar'.



Fuente: *Latinobarómetro* y 2004; n=19.605

Las incongruencias entre la cultura y la estructura se manifiestan en muchas mediciones, en muchos años y en muchos indicadores.

A continuación hicimos un resumen de las contradicciones; las opiniones que tienen dos rostros, el lado luminoso que revela el deseo de democracia, y el lado oscuro, el que tira por la borda los principios para aceptar un pedazo de pan.

No se ha calculado todavía cuánto pan necesita una democracia, en la India ciertamente encontramos un ejemplo de que es posible la democracia sin nada de pan. No es sólo el pan, sino las metas de la sociedad que influyen en las posibilidades de sostener una democracia y su cultura. Es la congruencia entre la cultura y la estructura, la que no encontramos en América Latina, la que nos retiene de ser más demócratas.

Con todo, 49% de los latinoamericanos (2003) tienen opiniones contradictorias sobre la democracia, es decir, contestan a la vez positiva y negativamente según sea el estímulo que se le ponga por delante. Además, son muy pocos, cada día menos, y escasos, los que son consistentemente no demócratas, y que abrazan el autoritarismo. Crece a la vez los que se alejan de cualquier régimen de gobierno, decepcionados por lo que la democracia no trajo.

En una población cada día más educada, cada día más consciente de sus derechos, se agrega la frustración de saber lo que es posible y no poder alcanzar los instrumentos para llegar a ello.

La democracia tiene muchos enemigos. Comenzando por el factor básico de desigualdad, no económica, sino la desigualdad de la discriminación por pobreza. La ausencia de bienes políticos es la primera amenaza de la democracia. Le sigue la pobreza material, económica, que transforma a esta generación en una generación perdida, porque recupera la democracia sin poder decantar su sustancia. La democracia es un cascarón que hay que llenar de contenidos.

Le siguen, como consecuencia, el enemigo de la corrupción, el enemigo de la inmovilidad social.

Las incongruencias entre la cultura y la estructura son los mayores enemigos de la democracia, que seguirán botando presidentes hasta producir los bienes políticos que ella promete. **P**

Una democracia de pobres es una pobre democracia

¿Debe la democracia encargarse del manejo de la desigualdad, o es esa una tarea pendiente de la política?

Fernando Carrillo Flórez

Asesor principal de la Oficina para Europa del Banco Interamericano de Desarrollo y profesor del Instituto de Estudios Políticos de París.

Al parafrasear la ya legendaria frase de un político mexicano que describía las relaciones perversas entre la fortuna personal y el ejercicio de la política, se podría afirmar sin ningún juego de palabras, que la desigualdad es la mayor amenaza contra la sobrevivencia de la democracia. Ello lleva de inmediato a preguntarse por qué son las democracias de la región las que deben cargar con el pesado fardo de la culpa por el cuadro dramático de desigualdad. Y de igual manera, si se trata de que la democracia no ha podido, no ha sabido, o no ha querido frenar el crecimiento de la desigualdad a través de sus instituciones, reglas de juego, partidos y líderes. O definitivamente si esa es una tarea, no de la democracia, sino de la política.

La ola democratizadora de América Latina coincidió con las reformas económicas orientadas a la liberalización de los mercados, producto de la globalización. Una infeliz coincidencia, ya que ha implicado que le pasaran cuenta de cobro a la democracia sobre sus modestos resultados del modelo económico en materia de crecimiento y lucha contra la pobreza.

Pobreza: más allá de la economía

Si la definición de pobreza rebasa las consideraciones económicas para penetrar en el campo de la vulnerabilidad, la falta de voz, la ausencia de derechos y la impotencia, los procesos extra o supraeconómicos que la determinan deben ser punto de referencia para examinar tanto el crecimiento como el desarrollo. Por ende, la etiología de la desigualdad en la región no sólo apuntará al análisis ya clásico de las estructuras de propiedad sino mucho más allá, a las estructuras de poder que han propiciado el círculo vicioso de una democracia con falencias en lo social y ámbitos de exclusión que hieren permanentemente la calidad de la democracia.

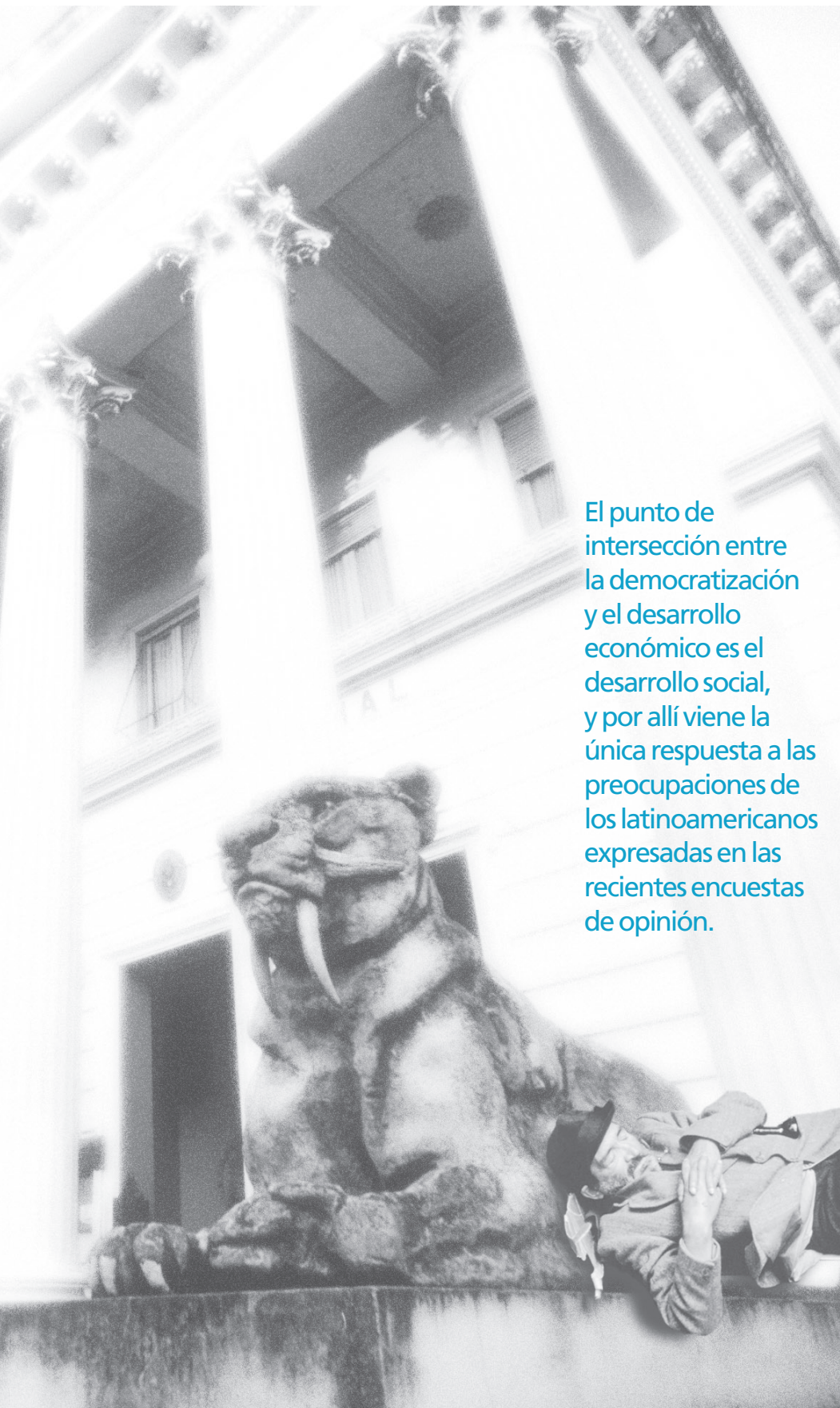
La inequidad, la desigualdad y la pobreza constituyen el mayor obstáculo para la consolidación democrática. Y salvo que una vocación suicida se apodere de los líderes latinoamericanos, la inequidad y la pobreza deben combatirse con eficacia, contundencia y urgencia, dado que los niveles de inestabilidad política y social que generan se vuelven incompatibles con la democracia. Es más, se convierten en un impedimento para su funcionamiento y ponen en entredicho su viabilidad como sistema político. Pero es justo verlo desde la otra cara de la moneda, porque el sistema democrático que se ha abierto paso en la región en las dos últimas décadas debe convertirse en una condición necesaria –quizá no suficiente– para luchar con eficacia por la equidad social.

La falta de transparencia y la concentración de poder alimentan escenarios de captura del Estado por los intereses particulares de grupo, completamente ajenos al bien común. Porque, lejos de aquello que se sostuvo hasta hace pocos años, la exclusión del funcionamiento sociopolítico de las sociedades es causa y consecuencia de una falta de voz en las instancias de decisión y marca un claro déficit de la representación ciudadana. No de otra manera puede entenderse el creciente rol de nuevos actores sociales en el ejercicio de la política en América Latina.

Democracia, desarrollo y desigualdad

En el cruce de caminos de la democracia y el desarrollo deben destacarse de entrada tres factores que retratan las limitaciones de ese encuentro en la historia de América Latina de las dos últimas décadas. En primer lugar, el desarrollo ha sido concebido como un objetivo “asexuado” desde el punto de vista político; en segundo lugar, la supuesta ola democratizadora se produce en un momento bastante adverso desde el punto de vista económico; y en tercer lugar ha coincidido además con la idea peregrina de que debe existir una especie de patrón o modelo único de desarrollo aplicable a todos los países, idea que no sólo es ahistórica, sino nociva y contraria a la democracia y al concepto y práctica del desarrollo humano.

El efecto de lo anterior ha sido que la política social no ha tenido prioridad en las



El punto de intersección entre la democratización y el desarrollo económico es el desarrollo social, y por allí viene la única respuesta a las preocupaciones de los latinoamericanos expresadas en las recientes encuestas de opinión.

últimas décadas porque la recuperación del control macroeconómico se convirtió, en los años ochenta, en el único y más urgente objetivo de la política económica. Se solía plantear el conflicto entre la política económica y la política social y, por ello, esta última fue relegada a un papel marginal. En consecuencia, los objetivos sociales no se colocaron en el centro de la política económica.

Los gobiernos democráticamente electos han descubierto en la última década que el poder real que tienen es cada vez más limitado frente a los desafíos de la gobernabilidad democrática. Ese es el costo de construir políticas públicas de una manera democrática. Como ello comienza a incomodar a algunos, por extraño que suene, se está empezando a atribuirle con ligereza estas limitaciones a los procesos propios de la consolidación democrática. La nostalgia de poderes ejecutivos omnipotentes, propios del autoritarismo, es una página que por fortuna ha quedado atrás gracias a la independencia de las otras ramas del poder, organismos de control autónomos, la sociedad civil que ocupa nuevos espacios, etcétera.

En democracia, además, se ha reducido el grado de discrecionalidad de las autoridades en materia económica y ha habido un avance en el control democrático. En materia social se ha tratado de reducir el papel intermediador del clientelismo en la distribución de los recursos. Más rendición de cuentas y, por ende, menos posibilidades del denominado "decisionismo providencialista" de un presidente investido de facultades ilimitadas. Las épocas del Presidente de la República llamando a su secretaria para sentarse a legislar, por fortuna son también cosa del pasado. Aunque algunos las continúan añorando por la supuesta eficiencia y eficacia que generaban.

Democracia y desarrollo tuvieron durante mucho tiempo una asociación negativa. A tal punto que no faltan las voces ya mencionadas—cada vez menos escuchadas— que aún reclaman el monopolio del desarrollo en manos de los autoritarismos. Prácticas democráticas y no democráticas se han tratado de justificar dentro de la teoría del desarrollo. Hasta hace muy poco, los debates sobre éste se aislaron de la democracia política ya que era considerado como un problema técnico; el desarrollo era juzgado como objeto apolítico hasta el punto de que para los organismos internacionales no era polí-

ticamente correcto hablar de política dentro de los programas de desarrollo.

Una de las primeras conclusiones, de acuerdo con lo dicho, es que la economía ha de estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque esta es la manera en que la sociedad dirime sus controversias y puede señalar objetivos prioritarios en materia social. Los desencuentros pasados entre la democracia y el desarrollo han obedecido a esa ausencia. El escenario podría simplificarse afirmando que el sistema de economía de mercado, o lo que algunos llaman la “modernización económica”, ha tratado de sobrevivir gracias a la democracia, pero a pesar de la política. Y en sentido inverso, que la democracia ha tratado de sobrevivir a pesar de los escasos resultados ofrecidos por la modernización económica y muy a pesar de la mala política.

Los escenarios de desigualdad que se institucionalizaron sobre todo en el nivel informal en América Latina, hacen metástasis en todo el tejido social e impiden y dificultan los avances democráticos, la eficiencia de los mercados, la efectividad de los Estados, la cultura de la legalidad y la cohesión social. Y no es sólo desigualdad de rentas y riqueza, sino de capacidades y oportunidades.

El costo de los derechos

Los derechos políticos y civiles y las libertades democráticas ocupan un lugar destacado en la perspectiva del desarrollo, aunque resulta muy difícil cuantificarlos. Son trascendentales para el fortalecimiento de la capacidad de los pobres y forman parte de los deberes del Estado. Y como se ha establecido, tienen un costo económico, aunque la definición de una política pública—económica y fiscal—sobre el tema estará gobernada enteramente por consideraciones políticas. Esto último genera serios interrogantes sobre la responsabilidad de las autoridades públicas, su voluntad de rendir cuentas, la transparencia, efectividad y eficacia en la destinación del gasto público, qué tipo de derechos deben ser principalmente protegidos, etcétera.

Es necesario avanzar en la solución de los dilemas de la democracia alejados de las tentaciones de regreso al autoritarismo. La garantía de los derechos fundamentales va más allá de las democracias electorales, pues éstas pueden tolerar gobiernos que acepten violaciones de los derechos humanos. Un

Las épocas del Presidente de la República llamando a su secretaria para sentarse a legislar, por fortuna son cosa del pasado. Aunque algunos las añoran por su supuesta eficiencia y eficacia.

marco de esa naturaleza debería al menos incluir la protección de los derechos de las minorías, una ampliación de los derechos de participación y libre expresión, la aplicación efectiva de la separación de poderes y la incorporación de los derechos fundamentales en la política económica. Porque resulta innegable que existen nexos causales entre los derechos civiles y políticos y sus pares económicos y sociales, hasta el punto de que la ausencia de los primeros puede contribuir a bloquear—como ha sucedido en la región— a los segundos. A la vez, desatender estos últimos puede menoscabar las libertades civiles y políticas. En consecuencia, la formulación de políticas económicas orientadas a los derechos obligaría a la búsqueda de consensos para las prioridades que se asignan a la realización de algunos derechos en detrimento de otros.

Aquí cabe indagar también si cualquier alternativa distinta del estado de bienestar, ha tenido en cuenta el carácter indivisible de los derechos económicos y sociales y las posibilidades ciertas de hacerlos efectivos y justiciables, por las mismas vías que les han abierto el camino a sus pares civiles y políticos. Porque la refundación de un estado de bienestar que parta de la reforma política ha sido el esfuerzo que precisamente no se hizo en los últimos años en la región. Y no se hizo porque intereses particulares capturaron el aparato público y terminaron “truncando”

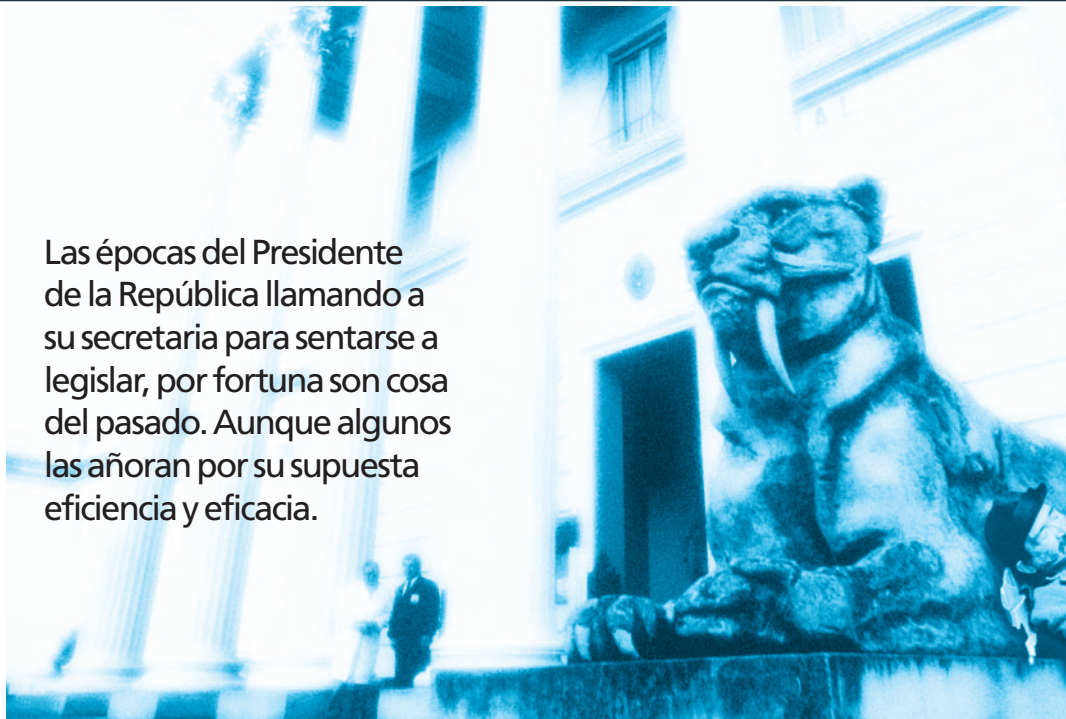
los alcances de la reforma redistributiva, como lo hace el Banco Mundial en su último informe sobre la desigualdad.

Instituciones, política y políticas públicas

Las instituciones políticas son la fábrica de las políticas públicas y, por ende, éstas cambian a través de su acción. El proceso de debate y deliberación de las políticas públicas dentro de un sistema democrático debe responder a un principio básico según el cual aquellos cuyos intereses van a ser afectados por éstas deben estar incluidos en su proceso de elaboración.

Un postulado que parece tan elemental ha sido ignorado hasta fecha reciente en los escenarios de interacción entre el Estado y la sociedad civil en América Latina. Las prácticas políticas inclusivas han sido la excepción y no la regla del comportamiento de las clases dirigentes en la región. Además, la inequidad supone marginación de los procesos de toma de decisión y, en consecuencia, las instituciones, normas y valores a través de las cuales interactúan los individuos, son relevantes.

Las instituciones políticas—formales e informales—deben dejar en el camino sus ribetes excluyentes para garantizar su supervivencia y la legitimidad de la democracia. El funcionamiento deficiente de las instituciones democráticas es problemático, no sólo





por el valor intrínseco de la democracia, que según Amartya Sen expande el rango de posibilidades y opciones abiertas a los ciudadanos, sino por el valor instrumental que tiene al permitir la identificación y conceptualización de las necesidades de los ciudadanos y la construcción de políticas e instituciones dirigidas a satisfacerlas.

La marginalidad de la política social

La política social no puede continuar en su condición lamentable de un simple apéndice de la política económica. Y aunque hoy es evidente que la política social es consustancial a la democracia, su uso exclusivo no es lo único en la lucha contra la desigualdad, también se deben afectar los equilibrios de poder y las reglas de juego. Esa fue una de las grandes limitaciones del llamado Consenso de Washington: que no tuvo en cuenta las estructuras del poder político y social en América Latina.

Y esto último es completamente insustituible para la puesta en marcha de los programas sociales. La estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento no pueden ser el punto de llegada de la nueva estrategia del desarrollo, sino un punto de partida para la solución de los problemas que se han acumulado en la agenda de la reforma social. Con una América Latina inclinándose cada vez más a la izquierda, la pregunta clave hoy para los gobiernos de

la región —que saben que la cuestión social tiene la potencialidad de deslegitimarlos— se plantea alrededor de cómo van a encarar los desafíos de la globalización cuando la economía de mercado se mueve allí a sus anchas; cómo van a construir un Estado capaz de luchar contra la desigualdad sin acudir al populismo y a la demagogia; y sobre todo, cómo se van a articular las fuerzas progresistas de América Latina en el objetivo común de una estrategia eficaz para reducir la pobreza.

El sistema económico, como consecuencia, debe estar subordinado a objetivos sociales amplios. Por eso, los derechos humanos configuran un marco ético para las políticas económicas y sociales y el orden político. Y no se debe tratar sólo de la inclusión de los temas sociales en los programas de ajuste mediante el diseño de redes de protección social para sectores afectados por las crisis macroeconómicas o los programas de ajuste estructural, sino de incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconómica y de las reformas estructurales. En síntesis, el punto de intersección entre la democratización y el desarrollo económico es el desarrollo social, y por allí viene la única respuesta a las preocupaciones de los latinoamericanos expresadas en las recientes encuestas de opinión.

Finalmente, vale la pena cerrar algunas reflexiones. Para comenzar, la lucha contra la desigualdad es, antes que nada, un desafío político y, por ende, debe ser, en primer término, la política y no la democracia quien debe asumir la responsabilidad por el desarrollo social. En segundo lugar, la insatisfacción con la democracia y con las reformas económicas coinciden porque el modelo político asumió las reformas económicas orientadas a ampliar la esfera del mercado como su propia agenda o le fueron impuestas. En tercer lugar, se requiere un nuevo marco conceptual que no separe la política de la economía y que ponga metas al desarrollo democrático. Ese debe ser el inicio de un proceso de reforma institucional que refunde el modelo de gobernabilidad vigente y la matriz institucional que expresa el equilibrio sociopolítico en un momento dado. En cuarto lugar, las estrategias de desarrollo deben estar legitimadas políticamente dentro de cada país por las fuerzas sociales.

En defensa de la política

La política surge como alternativa a la posibilidad de diluirse en el tecnicismo de la globalización, convirtiéndose en contrapeso al poder financiero motor de la globalización económica, que pone en peligro el equilibrio entre “oportunidades económicas, sociedad civil y libertad política”. A la libertad como base de la democracia hay que defenderla no sólo porque ayuda al crecimiento económico, sino porque es la primera condición de la dignidad del hombre y del desarrollo humano. Así se archiva la teoría de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico.

El pecado de la década pasada fue relegar las conquistas de la democracia a lo estrictamente electoral, sin sincronización alguna con la agenda económica. Lo social quedó al margen de la agenda de la democracia. Esta fórmula pensó que la economía podía andar separada de la política y que lo social podía esperar.

El regreso de la política implica aceptar desde el principio sus limitaciones, pues ésta sirve nada más y nada menos que para conciliar intereses naturalmente divergentes. Es el mejor medio para resolver los conflictos de intereses que surgen entre la pluralidad de valores e intereses que caracterizan a las sociedades. La política debe idear fórmulas para procesar el conflicto, pues cuenta con todos los actores estratégicos, y por ello está destinada a fracasar si hay intereses excluidos o marginados. Porque la institucionalidad informal de América Latina acusa también una vetustez de usos políticos en unos escenarios que están determinados por tareas históricas nuevas y, por ende, que son un desafío para la política. El problema más grave de hoy es la falta de conciencia de las nuevas responsabilidades que llevan consigo los cambios políticos y sociales para el ejercicio de la política.

La institucionalización de la política a través de sus instancias de representación —partidos, congresos y autoridades electorales— será la única manera de realizar un efectivo contrapeso a la exorbitancia del poder económico y, sobre todo, a las condiciones de inequidad que vulneran la legitimidad del modelo económico. Porque al final sólo va a ser la instancia política la que ponga adecuadamente los objetivos sociales en el centro de la política económica. **P**



Logros y frustraciones

tras dos décadas de democratización en

América Latina

Las dos últimas décadas han generado en América Latina notables avances en materia de democratización, pero aún existen carencias e insuficiencias originadas, entre otras, por la presencia de instituciones políticas informales y la errónea identificación de la democracia con el modelo económico establecido en el Consenso de Washington.

Mikel Barreda

Analista del Instituto Internacional de Gobernabilidad

El cambio político que ha dado América Latina en las dos últimas décadas ha sido más que notable. Mientras que a mediados de los años setenta sólo tres países de la región contaban con gobiernos democráticos (Costa Rica, Colombia y Venezuela), hoy todos los países –a excepción de Cuba– son formalmente regímenes democráticos y seleccionan a sus autoridades mediante elecciones competitivas. De todas formas, en la mayoría de los casos estos progresos democráticos han ido acompañados de estancamientos y retrocesos, no tanto hacia regímenes autoritarios, sino más bien hacia regímenes semidemocráti-

cos, que han recibido multitud de nombres (“democracias delegativas”, “democracias de baja intensidad”, “pseudodemocracias”, etcétera). Esto ha llevado a convertir la pre-ocupación por el estado de la democracia en un tema clave de la agenda pública e intelectual en América Latina. A pesar de ello, están muy extendidas interpretaciones simplistas, parciales y estereotipadas de las democracias latinoamericanas. Sin ir más lejos, los medios de comunicación españoles a menudo proyectan una imagen de este tipo, recurriendo a viejos tópicos de la realidad latinoamericana, como el caudillismo, el populismo o la inexistencia de “auténticos” partidos.

En estas circunstancias, vale la pena realizar algunas reflexiones sobre la evolución de las democracias latinoamericanas y su situación actual, indicando especialmente sus principales avances e insuficiencias, así como algunas de las explicaciones de por qué el progreso democrático no ha sido el que se esperaba hace un par de décadas.

Un rápido balance

Una mirada global a los últimos veinticinco años en América Latina pone de manifiesto un intenso proceso de reformas y transformaciones políticas en una dirección democrática. El panorama resultante es ciertamente muy diferente respecto de la situación histórica de partida. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo ni pormenorizado para cada país, habría como mínimo que situar el avance democrático en dos planos.

En primer lugar, en el plano formal hay que destacar el esfuerzo por incorporar en las constituciones y en la legislación auxiliar una institucionalidad política que se ajusta a las exigencias de una democracia. Así, en todos los países se han introducido, obviamente con diferente alcance, reformas institucionales orientadas a que el acceso al poder político, su ejercicio y control se ajuste a patrones democráticos. Por citar sólo algunos ejemplos: el sufragio universal y otros derechos políticos elementales están hoy reconocidos en toda la región; la mayoría de los países ha tendido a establecer diseños electorales favorecedores de la representatividad política; y en todos los países se han incorporado mecanismos institucionales de diverso tipo orientados a controlar y fiscalizar las autoridades y ase-

gurar que su acción se ajuste al interés general (poder judicial, defensorías del pueblo, contralorías, etc.).

Pero si además del reconocimiento formal se atiende al desempeño de esta nueva institucionalidad, se observan progresos democráticos muy relevantes. Hay numerosos estudios que muestran la notable mejoría de las condiciones políticas de las sociedades latinoamericanas que se ha producido desde el inicio de la ola democratizadora, particularmente en términos de pluralismo, representatividad e inclusividad política. Por ejemplo, un estudio reciente publicado por el BID e IDEA, *La política importa* (2003), evidencia para el conjunto de la región avances como los siguientes: 1. una mejora sustantiva en el reconocimiento de derechos políticos y libertades civiles; 2. un aumento de credibilidad, transparencia y calidad democrática de los procesos electorales; 3. una ampliación de la representación e inclusión en los sistemas políticos, que se expresa, por ejemplo, en una mayor fragmentación política (mayor número de partidos en los parlamentos) o en la presencia de nuevas fuerzas políticas, representativas de grupos sociales tradicionalmente excluidos del sistema político (como los indígenas y campesinos).

A pesar de estos logros tan sustantivos, existen aún importantes carencias e insuficiencias, de las que conviene resaltar particularmente dos: la incapacidad de las democracias para mejorar de manera significativa el nivel de desarrollo económico y social en la región y la dificultad para construir ciudadanía democrática.

En lo referente a lo primero, el crecimiento económico que ha experimentado la región desde el inicio de la ola democratizadora ha sido muy modesto e insuficiente para afrontar el elevado crecimiento demográfico. En concreto, según datos del mencionado estudio del BID e IDEA, el promedio de crecimiento económico ponderado según el incremento poblacional ha sido sólo de 1,5%. Este lento crecimiento ha sido, a su vez, insuficiente para reducir los niveles de pobreza y desigualdad, que se han mantenido en cotas muy elevadas a lo largo de este período. De manera que la introducción de la democracia ha resultado incapaz para generar crecimiento económico positivo y estable y mejorar de manera significativa las condiciones de vida del con-

junto de la población latinoamericana.

Otra insuficiencia importante de la democratización en América Latina es la que se refiere a la construcción de ciudadanía democrática. El éxito de una democracia no sólo se mide por los cambios operados en las instituciones políticas, sino también en la ciudadanía, que es su verdadera protagonista. Ciertamente se han dado avances en la construcción de una ciudadanía democrática efectiva, que se expresa, por ejemplo, en una difusión de una cultura política y cívica democrática en las sociedades latinoamericanas o en un ejercicio de las vías de participación política establecidas por parte de amplios sectores sociales. Sin embargo, estos avances no son ni mucho menos generalizados y hay, de hecho, importantes déficit de interiorización de pautas y valores democráticos en amplios sectores sociales. La vida social y política latinoamericana ofrece suficientes pruebas de ello. Baste mencionar sólo algunos datos: el frá-

A pesar de los logros, existen importantes carencias e insuficiencias de la democracia: su incapacidad para mejorar de manera significativa el nivel de desarrollo económico y social en la región y la dificultad para construir ciudadanía democrática.

gil apoyo social de la democracia y la amplia desafección existente hacia las instituciones políticas —especialmente hacia los partidos y la clase política— que ponen de manifiesto repetidamente las encuestas; o la normalidad de la práctica de la compra-voto en muchos países.

Por tanto, estas dos décadas de democratización en América Latina han traído consigo notables avances, aunque existen importantes carencias e insuficiencias.

Pero ¿por qué estas insuficiencias democráticas?

El que las democracias latinoamericanas aquejen actualmente problemas como los mencionados antes —débil desempeño socioeconómico y déficit de ciudadanía demo-

crática— es resultado de un complejo grupo de factores, de los que cabe subrayar tres.

El primero de estos factores es de carácter histórico y tiene que ver con el punto de partida de los países latinoamericanos en el proceso democratizador, muy diferente al de los países occidentales. Mientras que en Occidente el tránsito a la democracia se realizó desde Estados liberales de larga trayectoria —en algunos casos de más de un siglo— que reconocían y garantizaban un conjunto de derechos civiles a la ciudadanía (derecho de propiedad, libertad de expresión, igualdad ante la ley, etc.) en América Latina se partió de Estados fuertemente autoritarios, en los que la garantía de tales derechos estaba ausente. Esta situación ha supuesto una importante desventaja para las sociedades latinoamericanas: la mayoría de ellas accedieron a derechos políticos como el del sufragio universal sin contar previamente con una protección mínima de los derechos civiles, lo que ha conducido muchas veces a que la pretensión de construir ciudadanía democrática se quede en papel mojado. En efecto, ¿cómo puede hablarse de ejercicio efectivo de derechos y deberes democráticos en sociedades en las que la protección de las libertades económicas, la garantía de seguridad jurídica o el acceso a la justicia están en entredicho? Infortunadamente, esto es moneda corriente en la mayor parte de los países latinoamericanos, tal como ponen de manifiesto numerosos datos disponibles (por ejemplo, los procedentes de Governance Indicators del Banco Mundial).

Otra poderosa razón tiene que ver con la existencia de un tipo diferente de instituciones políticas respecto a las comentadas hasta ahora: aquéllas que no están explícitas en ninguna norma escrita, pero que no por ello dejan de ser plenamente vigentes y cotidianas. De hecho, cualquiera que tenga un mínimo contacto con la realidad política latinoamericana se da cuenta de la relevancia y, en muchos casos, protagonismo de instituciones informales como el clientelismo o la captura del Estado por parte de ciertos grupos e intereses específicos. Normalmente este tipo de instituciones anulan buena parte de los efectos buscados con las instituciones democráticas, en especial en lo concerniente a la ampliación de la igualdad. Ciertamente, instituciones co-

mo el clientelismo o la captura del Estado no sólo expresan las condiciones de desigualdad existentes, sino que contribuyen a reforzarlas. Este refuerzo se produce, por ejemplo, en la medida en que esas dos instituciones incentivan una asignación particularista de bienes y servicios públicos (en detrimento del interés general). Por tanto, a pesar de la introducción de instituciones democráticas, persiste una institucionalidad informal que obstaculiza el avance del



proceso democratizador y explica en parte la insuficiencia del mismo.

Una tercera explicación hace referencia a las políticas económicas neoliberales promovidas por el Banco Mundial y el FMI durante los años ochenta y que conformaban el conocido Consenso de Washington. Estas políticas, si bien trajeron consigo algunos resultados positivos —por ejemplo,

de estabilidad macroeconómica—, fracasaron en lo más importante: generar un crecimiento económico significativo. Una de las razones de este fracaso es que tales políticas fueron planteadas como recetas, basadas en criterios tecnocráticos y sin adecuación alguna a la particularidad institucional de los países a los que se dirigían. La experiencia demuestra que el contexto institucional resulta decisivo para cualquier política: puede propiciar un desarrollo exitoso

o darnos a identificar democracia con el modelo económico establecido y, como consecuencia, a responsabilizar a la primera de los malos resultados del segundo.

Una visión más optimista de las democracias latinoamericanas

Los problemas e insuficiencias que se acaban de comentar han instalado un amplio desencanto sobre el estado de la democracia en la región y un relativo pesimismo res-

mente Thomas Carothers. Este paradigma planteaba, entre otros aspectos, que desde el momento en que un país abandonaba el autoritarismo podía ser considerado un país en transición a la democracia y que su acceso a la misma transcurría a través de una secuencia de etapas, que acababan en la consolidación, esto es, el momento en que la democracia gozaba de una aceptación generalizada y no había peligro de involución. Pero como hemos visto, pocas democracias latinoamericanas han seguido esta trayectoria: Uruguay y Chile son quizá los únicos casos en que pueda hablarse con propiedad de consolidación democrática.

En los últimos años, el paradigma de la transición viene siendo objeto de una interesante revisión analítica. Una aportación destacada en esta línea es la formulada por Laurence Whitehead en su libro *Democratization* (publicado en 2002), de la que cabe resaltar tres ideas. La primera es que la democracia no es una propiedad exclusiva de un sistema político, sino más bien de una sociedad. En segundo lugar, la democracia, más que una “cosa” de la que se dota una sociedad, es un “proceso” o un “viaje” que desarrolla una sociedad. De ahí que este autor apueste por utilizar el concepto de “democratización”, entendido como un proceso abierto en el tiempo, sujeto a avances pero también a estancamientos y retrocesos. Finalmente, lo que en realidad importa no es tanto valorar el estado de la democracia en un país y/o realizar comparaciones con otros países, sino valorar el esfuerzo de democratización emprendido por cada país.

Aplicar un enfoque teórico como éste, en lugar del paradigma de la transición, tiene consecuencias diferentes en el diagnóstico de las democracias latinoamericanas. En efecto, el diagnóstico que resulta es mucho más optimista, en la medida en que permite constatar que, a pesar de las limitaciones y carencias democráticas existentes, se ha desarrollado un notable esfuerzo democratizador en las dos últimas décadas de América Latina. Permite, pues, realizar una mirada crítica del desarrollo de la democracia, pero constructiva, lo que resulta decisivo para el avance de la democratización. Debido a que es un enfoque reciente y aún en construcción, en los próximos años veremos hasta dónde da de sí, pero seguro que no defraudará. **P**

Artículo publicado inicialmente en *Governanza*.



de la misma o todo lo contrario. Como suele decir Joan Prats, “las instituciones son la fábrica social de las políticas”.

A la hora de valorar la incidencia negativa del fracaso de estas políticas neoliberales sobre la democracia debe tenerse presente que en la mayoría de los casos estas reformas coincidieron con las reformas políticas (democráticas), lo que llevó a muchos ciu-

pecto de su futuro. Ciertamente, los resultados democráticos no han sido los que se esperaban hace un par de décadas, en las que se depositaron amplias expectativas con la llegada de la democracia; expectativas incentivadas en gran parte por el propio modelo teórico desde el cual se analizó el acceso a la democracia: el “paradigma de la transición”, como lo ha llamado reciente-

“Gobiernos elegidos, políticas no democráticas y oportunidades económicas sin realizar”

¿Ha fallado realmente la democracia como sistema en la creación de condiciones propicias para el crecimiento económico?



Por Aleksandr Shkolnikov

Oficial de Programas Globales del Center for International Private Enterprise (CIPE)

El “Informe sobre democracia en América Latina”¹, recientemente publicado por Naciones Unidas, muestra una imagen perturbadora sobre el futuro de la democracia en la región. Los datos presentados sugieren que mucha gente está frustrada con la democracia latinoamericana debido a que los gobiernos elegidos democráticamente no están cumpliendo con las necesidades económicas y sociales de sus ciudadanos. El hecho alarmante es que, según el informe, una gran mayoría de la gente preferiría un régimen autoritario a uno democrático ya que piensan que un dictador podría mejorar su bienestar económico. Aproximadamente 60% de los líderes políticos encuestados coinciden en el punto de incumplimiento democrático, admitiendo que el trabajo de los partidos políticos no está llenando las expectativas. Por su parte, una encuesta realizada en 2000 por Latinobarómetro, confirma la tendencia revelando que 38% de los latinoamericanos concurren en que la democracia falla en la resolución de los problemas de sus países y 52% afirman que aceptarían un régimen autoritario que pueda brindarles oportunidades económicas.

Pero no son sólo los latinoamericanos los frustrados con sus sistemas democráticos. Varios países en vías de desarrollo en otros lugares del mundo muestran las mismas actitudes populares: el electorado apoya los regímenes donde los líderes cuentan con gran autoridad. La idea de que un líder fuerte (un dictador benevolente) puede llevar a los países a una estabilidad política y

prosperidad económica se considera en forma diferente en muchos países. De hecho, según la Casa de la Libertad (Liberty House) con base en los EE.UU., el número de democracias en el mundo disminuyó el año pasado de 121 a 117.

Las antiguas repúblicas soviéticas, en su mayoría gobernadas por líderes con inmenso poder político, ilustran un elemento emergente en la crisis democrática. Allí, las democracias elegidas permanecen de nombre, pero el gobierno real generalmente no es democrático. En Rusia, por ejemplo, el presidente Vladimir Putin goza de 70% del apoyo popular, mientras que el resto del mundo considera su régimen como autoritario. Al mismo tiempo, solo 30% de la población rusa está satisfecha con la forma en que funcionan sus democracias, aunque 70% rechazan la posibilidad de una dictadura.

Por su parte, en Georgia, el recientemente elegido presidente Mikhail Saakashvili (ganó con 96% del voto popular) ha sido criticado por sus jugadas no democráticas, como asegurar una cantidad excepcional de poder bajo las nuevas enmiendas constitucionales y reprimiendo a la prensa. En Bielorrusia el presidente Aleksandr Lukashenko fue legítimamente elegido por voto popular a mediados de los años noventa, pero formó un régimen cerrado controlando fuertemente los medios, la economía y disolviendo cualquier oposición democrática. Los casos anteriores ilustran un fenómeno preocupante: los líderes escogidos en elecciones libres hacen promesas populares y optan por fortalecer su poder en forma antidemocrática una vez llegan a la presidencia.

¿A quién culpar?

Durante los años ochenta y noventa la democratización arrasó en el mundo entero y las expectativas de beneficios venideros eran altas. A medida que muchos ciudadanos exigían cambios y participación en elecciones libres, visualizaron la estabilidad, representación igualitaria y prosperidad económica que vendría con la democracia. Expertos de los países desarrollados tuvieron expectativas similares. Casi todos esperaban dichos cambios de la noche a la mañana. Aunque las sociedades en algunos países han podido recoger los beneficios de las economías de mercado y sistemas democráticos, en otros las expectativas aún no se han cumplido: en lugar del brillante futuro económico prome-

tido, la gente fue testigo de empeoramiento de las condiciones económicas, incremento de la desigualdad, y la captura del mercado económico por la elite. En otros, donde se in-



Algunas de las críticas sobre el crecimiento de los países pobres pueden estar infundadas ya que los ingresos sí crecieron y los niveles de pobreza cayeron en muchos países democratizados durante toda la década de 1990.

crementó el PIB, la clase media alta acumuló los más grandes beneficios, mientras que los pobres siguieron siendo pobres.

Pero algunas de las críticas sobre el crecimiento de los países pobres pueden estar infundadas ya que los ingresos sí crecieron y los niveles de pobreza cayeron en muchos países democratizados durante toda la década de 1990. El problema es que los ingresos no se incrementaron lo indispensable y los niveles de pobreza no declinaron lo suficientemente rápido como para cumplir las expectativas. Además, a pesar de las ganancias económicas, las brechas entre los ricos y los pobres se ampliaron. En muchos casos, los países desarrollados crecieron a un ritmo mucho más rápido que los países en vías de desarrollo, ampliando la brecha de desarrollo y dejando a la gente frustrada.

Sin embargo, los problemas van más allá de la pobreza y la desigualdad. Los ciudadanos en las nuevas democracias se dieron cuenta de la poca probabilidad de un diálogo constructivo con funcionarios públicos, restringiendo la fruta principal de la democracia: la participación en la política pública. Estos problemas dentro de las estructuras políticas tuvieron eco en un desarrollo económico débil. El resultado fue que creció un antagonismo incrementado hacia los sistemas democráticos.

La razón de que mucha gente no experimentara los beneficios de los sistemas democráticos y de las economías de mercado, mientras que los políticos y las elites sí, no yace en los males de la democracia como concepto e institución, sino en los males de un diseño de sistemas residuales. La mayoría de las democracias que no lograron legitimidad no eran, y no son, verdaderamente democráticas. En muchos casos, la naturaleza democrática de los regímenes no iba más allá de las urnas de votación. La gente pudo haber ejercido su deseo de elegir a sus líderes, pero vieron pocas oportunidades de participar en el proceso político una vez terminadas las elecciones.

Otra razón de la insatisfacción del público respecto de la democracia es la expectativa algo irracional del público con respecto a los dividendos democráticos. Muchos pensaron que una vez que los líderes democráticos subieran al poder y los gobiernos relajaran el control en sus economías, los mercados despegarían, las inversiones volverían, aparecerían empleos y los ingresos se incremen-

tarían. Pero los mercados no pueden existir en un vacío y no crecen a capricho del gobierno. Por el contrario, los mercados requieren una buena estructura, reglas claras y una gestión eficiente y que se haga cumplir.

La democracia funciona y las transiciones hacia los sistemas democráticos pueden impulsar la participación de sus ciudadanos y grandes oportunidades económicas. Si se hace correctamente funciona bien. Los países europeos del centro y oriente que adhirieron a la Unión Europea son un ejemplo viviente. Se graduaron del proceso de transición y ahora se encuentran en la segunda etapa de las reformas para fortalecer sus instituciones políticas y sus economías. En la República Checa, por ejemplo, el PIB per cápita creció de \$6.900 en 1993 a \$15.700 en 2003. Aquellos países enfrentan poco resentimiento popular hacia los sistemas democráticos.

Pero el “milagro” de la democracia no está limitado a los países en Europa central y oriental. En África, por ejemplo, Botswana tiene una historia similar: su éxito democrático se ha traducido en un fuerte desempeño económico. En las últimas décadas tuvo una de las tasas más altas en el mundo ya que su PIB per cápita que era de tan sólo \$1.600 en 1990 llegó a la acreditada suma de \$9.500 en 2003. En un informe reciente del Banco Mundial, Botswana apareció entre las veinte economías mundiales con uno de los ambientes más favorables para realizar negocios.

El descontento popular, por lo general, no está dirigido hacia la idea misma de la democracia, ya que la gente aún la reconoce como el mejor sistema político. El problema ha sido la falla de los esfuerzos de democratización para generar una oportunidad económica adecuada. Por último, la habilidad de un régimen de dejar que el pueblo establezca su propio destino puede determinar su legitimidad y sostenimiento, y los regímenes que creen ambientes favorables de negocios para darle rienda suelta al poder empresarial de sus ciudadanos serán los que en última instancia tengan éxito.

Democracia vs. autoridad

Los argumentos y deseos de los regímenes autoritarios se caen cuando se examina de cerca el problema medular: la búsqueda de oportunidades económicas. No se puede contar con eficiencias de mercado en am-



En lugar de renunciar a la democracia y voltearse a regímenes autoritarios, el énfasis debe estar en desarrollar instituciones que fabriquen democracias y mercados que funcionen adecuadamente.

bientes donde los gobiernos restringen la libertad económica y prohíben la participación ciudadana y del sector privado en el diseño de una política económica. Como resultado, el oportunismo y favoritismo –no competencia limpia– definen las actividades del mercado en estos ambientes y se difunde la corrupción

La experiencia en las Filipinas bajo el mandato de Ferdinand Marcos, Eslovaquia bajo Vladimir Meciar, Rumania bajo Nicolae Ceausescu, Chile bajo Augusto Pinochet, Rusia bajo el comunismo y otros países autoritarios o semiautoritarios sugieren que el crecimiento de economías sostenibles no es logvable en sociedades cerradas. Aunque algunos países autoritarios han gozado de crecimiento económico, ese crecimiento por lo general ha sido efímero y sus beneficios altamente restringidos por las elites. Además, una gran mayoría de regímenes autoritarios se han caído bajo la presión de la insatisfacción social con sus economías y prospectos económicos desoladores.

Instituciones y oportunidades económicas

Cuando en 1970 el premio Nobel de Economía Douglass North lanzó la teoría económica centrándose en las instituciones como las reglas y en estructuras de incentivos para ayudar a que los países se dieran cuenta de su potencial económico, cambió la forma en que los economistas y la comunidad de desarrollo internacional veían el crecimiento económico. Desde ese entonces, la estrategia de desarrollo convencional de “obtener el precio correcto” y la estrategia de consenso de Washington de “obtener las políticas correctas” han sido reemplazadas por el enfoque de “obtener incentivos e instituciones correctos” para el desarrollo económico.

Los argumentos de North demostraron que el problema en América Latina fue que las políticas orientadas al mercado se implementaron en un ambiente de corrupción. Las políticas requieren unos cimientos institucionales sólidos, y éstos estaban defectuosos en la mayoría de los países latinoamericanos.

El vínculo entre los sistemas democráticos y el crecimiento de la economía es el punto crucial de esta discusión sobre instituciones. La respuesta a la pregunta central del trabajo de Douglass North, “¿por qué algunos países se enriquecen mien-

tras otros permanecen pobres?”, es sencilla: los que se enriquecen lo pueden hacer porque crean instituciones que guían, no controlan o sobre regulan las actividades del mercado. Pero hay que tener en cuenta que las instituciones no pueden ser creadas solamente a discreción de funcionarios públicos, de lo contrario los que elaboran las políticas pueden fallar en abordar las necesidades y preocupaciones de los empresarios y ciudadanos. Por lo tanto, al diseñar reformas económicas, la comunidad de negocios debe tener acceso a los que elaboran las políticas para presentar los puntos de vista y recomendaciones del sector privado.

Los sistemas democráticos permiten la participación del sector privado en nivel de junta directiva en la política pública, mientras que los regímenes autoritarios no. En éstos, debido a la falta de participación del sector privado, los funcionarios oficiales no tienen acceso a la información, por lo tanto

del gobierno. Él asegura que muchos de los problemas del mundo contemporáneo, tales como las epidemias de VIH/sida, los fracasos económicos y políticos de los países africanos y la propagación del terrorismo, son problemas de Estados débiles. La fortaleza de un gobierno implica un cumplimiento fuerte y justo y una implementación de políticas consistente, no sobre regulación ni microgestión de la economía. De hecho, es la brecha entre la creación de una política y su implementación lo que ha socavado la habilidad de muchos países de proveer oportunidades económicas seguras para sus ciudadanos.

Las asociaciones del sector privado, centros de pensamiento, medios investigativos y otras organizaciones de la sociedad civil de muchos países se están mostrando más hábiles para identificar reformas prioritarias. A medida que progresa la necesidad por tener reglas y regulaciones nacidas en casa para la elaboración de políticas, el reto es entregar

concepto de reforma institucional y traer el interrogante de la implementación justa de dichas reformas.

El cumplimiento del déficit y la falta de mecanismos de responsabilidad en muchas democracias provocan el distanciamiento de los ciudadanos del proceso democrático y fuerza a la sociedad a resolver los asuntos fuera de los tribunales y de las urnas de votación. En un incidente reciente de disturbio, los ciudadanos de una ciudad peruana lincharon al alcalde porque no pudo llevar a cabo sus promesas de reforma. Pero dichos actos extremos representan un fenómeno de calma gradual mucho mayor. La gente en todo el mundo, no sólo en América Latina, está impaciente con los líderes que continúan operando administraciones corruptas, robándoles oportunidades a sus ciudadanos de mejorar su bienestar económico. Los resultados de la insatisfacción popular con las democracias no son mejores que los líderes que llegan al poder con actitudes populis-



No se puede contar con eficiencias de mercado en ambientes donde los gobiernos restringen la libertad económica y prohíben la participación ciudadana y del sector privado en el diseño de una política económica.

las políticas que promulgan son inútiles al tratar de incentivar las actividades de mercado. Igualmente, en sistemas autoritarios los funcionarios gubernamentales raramente asumen responsabilidad por sus acciones, por consiguiente cuentan con abundantes oportunidades para hacer mal uso de su poder. Dicho automanejo político es preservado siempre y cuando los funcionarios de categorías más altas obtengan una tajada justa de dividendos adquiridos por los compinches.

Buena gobernabilidad

¿Por qué entonces, los ciudadanos de muchas democracias en vías de desarrollo no pueden gozar del crecimiento económico que se supone éstas deben brindar? La razón es que las instituciones económicas requieren una democracia sólida y funcional.

Francis Fukuyama afirma en su trabajo reciente que lo que le ha faltado a muchos países en su búsqueda de mercados libres y democracias que funcionen es la “fuerza”

información de calidad a los que hacen las políticas y persuadirlos de adoptar recomendaciones. Pero incluso cuando las campañas de promoción son exitosas, cuando los legisladores escuchan la voz del sector privado y de los ciudadanos, y cuando se esbozan las nuevas leyes, las reformas frecuentemente fallan debido a una débil capacidad de implementación.

El principio de gobernabilidad democrática está proporcionando ideas frescas a la consolidación de la democracia. El argumento central de gobernabilidad democrática es que las democracias no están definidas solamente por elecciones libres y justas; éstas deben funcionar más allá de las elecciones: los líderes deben responsabilizarse por posibles abusos del poder, la información debe ser de fácil acceso, las reglas y regulaciones deben hacerse cumplir justamente. La gobernabilidad democrática es la gran responsable de fortalecer el vínculo entre los sistemas democráticos estables y el crecimiento económico mientras trata de construir el

tas. Dichos líderes prometen castigar a los responsables y subir sus estándares de vida, pero generalmente carecen de políticas económicas sólidas y a medida que las actitudes nacionalistas surgen, escogen mantener un control estricto en los campos político y económico.

Por lo tanto, en lugar de renunciar a la democracia y voltearse a regímenes autoritarios, el énfasis debe estar en desarrollar instituciones que fabriquen democracias y mercados que funcionen adecuadamente. La construcción de democracias no es un proceso de la noche a la mañana y las economías de mercados no surgirán simplemente porque se les permita que funcionen. Al final, el proceso es crear instituciones que brinden una mayor participación ciudadana en el gobierno y que aseguren un cumplimiento justo de reglas y regulaciones. **P**

Notas

¹ Vea el informe en www.icpcolombia.org/contenido.aspx?Secc=344

Trade Policy and Global Poverty

William R. Cline

Este libro expone un interesante análisis sobre el potencial que brinda la liberalización del comercio en términos de impulsar el crecimiento económico y reducir la pobreza en vías de desarrollo. Cline va mucho más allá demostrando cómo en los próximos 15 años el libre comercio podría reducir la pobreza mundial en un 25 por ciento.

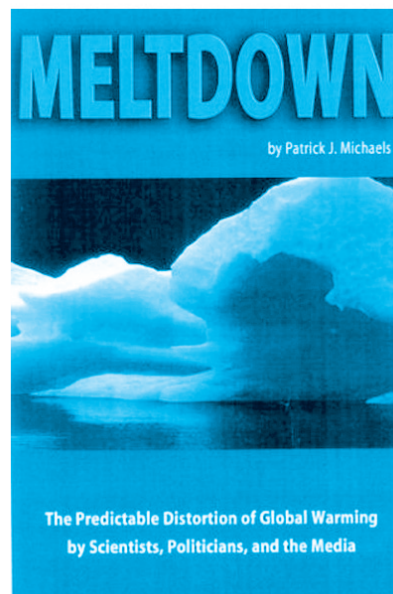
Mitos del Milenio: el fin del trabajo y los nuevos profetas del Apocalipsis



Mauricio Rojas
Editorial CADAL / Timbro.
2004

En su libro, Mauricio Rojas expone los cambios que la presente década generó en lo que él llama temores apocalípticos sobre la situación del trabajo en el mundo. Con cientos de datos estadísticos Rojas desmantela los cuatro mitos más importantes sobre el trabajo: El fin del trabajo, la nueva tecnología está destruyendo el trabajo, la economía estadounidense genera trabajos miserables, y los países pobres están robando el trabajo a los más industrializados.

Meltdown The Predictable Distortion of Global Warming



Patrick J. Michaels
Julio 2004

El climatólogo Patrick Michaels asegura que existe una cultura de exageración alrededor de la información medioambiental. En Melt Down se citan cientos de errores y exageraciones de informes científicos y reportes ambientales presentados en los medios de comunicación. El autor asegura que, a pesar de que si existe un calentamiento global, -ste no presenta el peligro que ha sido ampliamente difundido ya que la naturaleza misma creará barreras para contrarrestar sus efectos negativos.