

Perspectiva

www.revistaperspectiva.com

dossier

- Juan E. Vargas
- René A. Mayorga
- Mauricio Rojas
- Pedro Isern

Ejecutivo

Judicial

Legislativo



REFORMANDO EL ESTADO

► 22 Entrevista a Francis Fukuyama'

► 30 El surgimiento de la 'Democracia Musulmana'

Vali Nasr

► 38 El terrorismo mundial y la economía global: una convivencia hostil

James Jay Carafano

El Estado democrático contemporáneo

Su procelosa conformación. Sus objetivos presentes.

primera guerra mundial, la última, quizá, que obedeció a disputas territoriales y a la obcecación de gobernantes con arcaicas ideologías que desconocían los nuevos rumbos de la historia, hacia el progreso dentro de la libertad.

Pasada la primera guerra mundial, y en medio de agudas luchas sociales libradas por el sindicalismo en Europa, surge en Alemania, en parte alimentado por un sentimiento revanchista, el movimiento nacionalsocialista, con propuestas ideológicas contrapuestas a las del socialismo soviético. Pero ambas formas de socialismo coincidentes en su rechazo a la democracia imperante en gran parte de las potencias de Occidente, incluyendo a los Estados Unidos. Adviene, entonces, el apogeo del Estado nacionalsocialista con la negación y el rechazo de todos los valores que habían sido la elaboración y la conquista de la civilización y la cultura de Occidente.

En medio del fragor de la segunda guerra mundial, para fortuna de la humanidad, intervienen en bandos bélicos contrapuestos el socialismo soviético y el nacionalsocialismo de Alemania. Gracias a este enfrentamiento y a la entrada en acción de los Estados Unidos en el conflicto, la segunda guerra mundial culmina con la absoluta derrota del nacionalsocialismo.

Pero la libertad y la democracia transitan siempre por difíciles caminos y la lucha por su predominio ha de ser una batalla incansable de los pueblos. Las potencias occidentales democráticas tuvieron que pactar en la histórica reunión de Yalta una gravosa cesión territorial y una forzada aceptación política del socialismo soviético. Este pacto dio origen a la llamada guerra fría, que perduró hasta los finales de la década de los ochenta en el siglo pasado.

Tanto la guerra fría en el ámbito internacional como el florecimiento de la socialdemocracia en la política interna de muchos gobiernos europeos, influyeron en forma negativa en la conformación política de los Estados latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XX. Con el pretexto de combatir la penetración del comunismo soviético, se implantaron en varios países de América Latina oprobiosas dictaduras militares. Las naciones que preservaron la democracia electiva, así como las que respetaron las libertades esenciales, y aquellas que adoptaron luego el sistema democrático, tuvieron en el poder partidos políticos influenciados por la socialdemocracia europea. Estos partidos impusieron Estados profundamente intervencionistas en la vida económica de sus



países, acogieron el sistema de economía mixta, en los que una parte importante de la producción básica y los procedimientos comerciales (control de precios, control de cambios, cortapisas a la inversión extranjera) estuvieron manejados por el Estado, con bastantes rigideces y escasas críticas. Fueron intentos de crear economías autárquicas dirigidas por el Estado.

Sólo en la década de 1990 algunos gobernantes entendieron que por ese camino las posibilidades de crecimiento y desarrollo estaban agotadas, con escasa preparación de los dirigentes de turno y con medidas no pocas veces precipitadas, entraron en un proceso de reforma del Estado, que se denominó en términos generales la APERTURA.

Para seguir adelante en el proceso de reforma del Estado, nuestros países requieren partidos políticos modernos, de equipos humanos educados, conocedores de la idiosincrasia y las sensibilidades de cada sector de la economía, y de cada una de las regiones en cada país.

Se necesita, además, una clara comprensión de las estrategias económicas para la adecuada inserción de las economías nacionales en las inevitables corrientes de globalización, con manejos apropiados como, por ejemplo, el de los Tratados de Libre Comercio –TLC–.

El Estado debe poder cumplir con su deber inicial y fundamental: asegurar el ejercicio de la soberanía sobre la totalidad del territorio; garantizar la vida y la propiedad de los asociados con el respeto integral a los derechos humanos; facilitar las corrientes del comercio legítimo que son las que dinamizan el conjunto de

Sin justicia independiente, robusta, eficaz y que goce de la confianza de todos los asociados, el Estado carece de la necesaria legitimidad.

la economía; y, finalmente, no ahorrar esfuerzos para incorporar a la actividad de mercado a quienes viven por fuera de ella, en la pobreza absoluta.

Para lograr estos objetivos el Estado requiere muchas reformas en las distintas ramas del poder. Pero la más importante de todas, sin lugar a dudas, es la de la justicia. Sin justicia independiente, robusta, eficaz y que goce de la confianza de todos los asociados, el Estado carece de la necesaria legitimidad. **P**

7 En Breve Gasto social en América Latina

América Latina

8 Igualdad e intervención del Estado: el nuevo sesgo en un debate no consensuado

Felipe Núñez

¿Existe una alternativa realista hacia el neoliberalismo en América Latina?

13 Oficinas regionales de patentes: Una herramienta útil para el desarrollo

Santiago Pinzón

Los derechos de propiedad intelectual son y serán un componente fundamental de la economía moderna y del futuro.

16 Mercados de valores en América Latina

Eugenio Marulanda

Las Reformas Latinoamericanas, incluyendo la reciente Ley de Valores aprobada por el legislativo colombiano, son respuestas concretas para atraer la inversión a la región.

20 En Breve Dolarización en América Latina

Mundo

22 Entrevista a Francis Fukuyama

Francis Fukuyama discute la importancia de tener un Estado fuerte y eficiente, y habla sobre la agenda de desarrollo en vista de su más reciente trabajo, *Construyendo Estado: Gobierno y orden mundial en el siglo XXI*.



26

Los críticos del libre comercio no tienen cabida

Arvind Panagariya

La evidencia empírica apunta a que la apertura es necesaria para el crecimiento siendo casi imprescindible para la reducción significativa de la pobreza.

30 El surgimiento de la 'Democracia Musulmana'

Vali Nasr

La Democracia Musulmana representa el triunfo de la práctica sobre la teoría y tal vez de la política sobre el islamismo.

36 En Breve Gobernabilidad en el mundo

Empresarial



Temas y debates

38 El terrorismo mundial y la economía global: una convivencia hostil

James Jay Carafano

Una de las consecuencias no intencionadas de la globalización es la posibilidad de que se explote el comercio, el turismo y las comunicaciones internacionales para nutrir al terrorismo.

46 Referente a la inversión en la empresa privada

Hernán Echavarría

48 Trámites y desarrollo

Gina Romero

51 Libros

CONSEJO EDITORIAL

Carlos Delgado, Alberto Galofre, Gustavo Vasco, Pedro Vargas, Dora de Ampuero, Rocio Guijarro, John Zemko, Juan Camilo Nariño, Gerardo Bongiovanni, Gabriel Salvia, Cristian Larroulete, Diana Sofia Giraldo, Carlos Caballero

EDITOR GENERAL

Rafael Merchán

SUB-EDITORIA

Gina Romero R.

CORRECCIÓN DE ESTILO

Cesar Tulio Puerta

TRADUCCIÓN

Andrés Tellez
Maria Fernanda Camacho

DISEÑO E ILUSTRACION

Marco Antonio Cerquera M.
Tel 4357540

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 3627. e-mail: info@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: jzembo@cipe.org www.cipe.org **Argentina** Fundación Libertad. Mitre 170 – 2000- Rosario – Santa Fe - Argentina. Tel: 54 – 341 – 424 – 5000. e-mail: fundación@libertad.org.ar **Venezuela** Centro de Divulgación del conocimiento Económico. Av Andrés Eloy Blanco (Este 2) Edif. Cámara de Comercio de Caracas. Nivel Auditorio, Los Caobos. Caracas, Venezuela. Tel. Master : +58 (212) 5713357. e-mail: cedice@cedice.org.ve www.cedice.org.ve **Ecuador** Instituto Ecuatoriano de Economía Política. Higuera 106 (Urdesa Central). Guayaquil, Ecuador. Teléfono: (593)4 2881011. e-mail: info@ieep.org.ec www.ieep.org.ec **Uruguay** Av Brasil 3096 Apto 2 Montevideo, Uruguay. E-mail: centro@cadal.org www.cadal.org **Chile** Instituto Libertad y Desarrollo Alcántara 498, Las Condes, Santiago de Chile. Teléfono (56-2) 377 – 4800 info@lyd.com www.lyd.org



REFORMANDO EL ESTADO

54 Las estrategias de reforma judicial en América Latina

Juan Enrique Vargas

Hoy en día en la región se están desarrollando tres grandes estrategias de reforma judicial: la de 'ingeniería institucional', la 'tecnocrática modernizadora' y el enfoque en las funciones.

58 Gobernabilidad democrática y el reto de reformar las reformas

René A. Mayorga

La mayoría de las reformas emprendidas en América Latina han planteado nuevos interrogantes provocando una paradójica situación que impone enmendar los problemas derivados de ellas con nuevas reformas constitucionales y electorales, pero en contextos más problemáticos.

62 Mitos y realidades del modelo sueco

Mauricio Rojas

Síntesis del libro "Suecia después del modelo sueco: del Estado benefactor al Estado posibilitador"

66 Repensando el Estado después del fracaso de las reformas

Pedro Isern

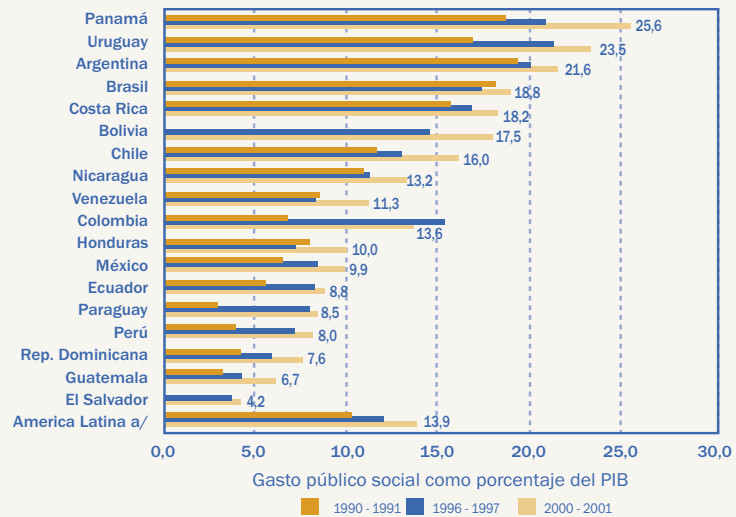
Repensar el Estado y su reforma, después del fracasado intento de la década pasada, conlleva incorporar un análisis bidireccional entre la administración pública y la sociedad civil

El gasto social en América Latina

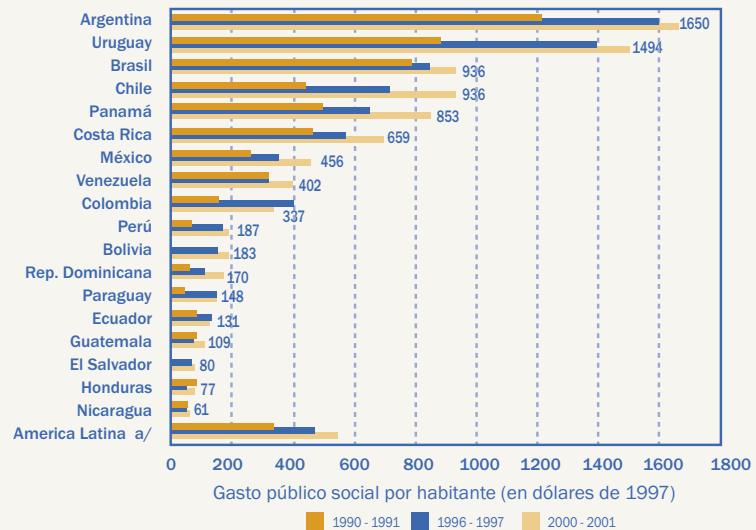
Esta sección fue realizada por PERSPECTIVA utilizando datos y gráficos del “Panorama Social de América Latina 2003-2004”, (Capítulo IV, El gasto social en América Latina: tendencias positivas y consecuencias de desaceleración en la región), publicado por la CEPAL. Para mayor información consulte: http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/9/LCG2209PE/Capitulo_IV_2003_esp.pdf



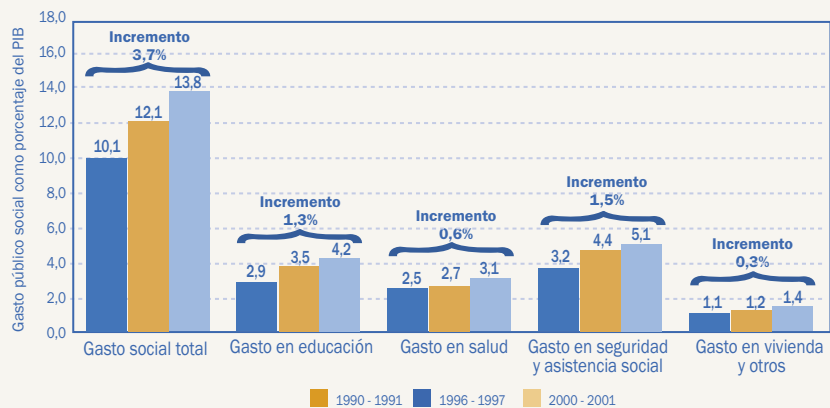
América Latina (18 países) Nivel de gasto social per capita en 1990 - 1991, 1996 - 1997 y 2000 - 2001 (En dólares de 1997)



América Latina (18 países) Gasto social como porcentaje del PIB en 1990 - 1991, 1996 - 1997 y 2000 - 2001 (En porcentajes)



América Latina: Evolución del gasto social por sectores como fracción del producto interno bruto (En porcentajes)



Igualdad e intervención del Estado: El nuevo sesgo en un debate no consensuado

¿Existe una alternativa realista hacia el neoliberalismo en América Latina?

Las expectativas presentes tras la expansión del modelo neoliberal en la región hace más de una década se han tornado en insatisfacción. Tal como lo anota Mahon, aunque la tasa de crecimiento de los países latinoamericanos fue más rápida durante los años noventa que durante los ochenta, “se desaceleró fuertemente desde finales de 1999”. Hay alto descontento social con los resultados del modelo (sólo 16% de la gente está satisfecha con la forma en que funciona) y los resultados electorales de la región en los últimos años parecen estar asociados con ese factor. Desde el PRD en Ciudad de México hasta Chile con el Partido Socialista, desde Brasil con Luis Ignacio “Lula” da Silva hasta Venezuela y Ecuador, desde las privatizaciones interrumpidas en Perú hasta los movimientos y partidos izquierdistas de Colombia y Argentina —con su bien conocido “sesgo social”— ha habido elecciones ganadoras en toda la región tanto en el plano nacional como en el local. ¿Quiere eso decir que un cambio fundamental en el modelo de desarrollo económico está por ocurrir? ¿O quiere decir que el modelo puede revisarse y redefinirse en el corto plazo?

Este ensayo identifica las características comunes en los modelos alternativos del liberalismo y argumenta que en lugar de ser un cambio total en el modelo, el contexto político real en América Latina sugiere que la “alternativa realista” para el neoliberalismo es el refinamiento del modelo resaltando dos principios: primero, la idea de una intervención más fuerte del Estado en toda la economía (en el sentido de un cambio radical), y segundo, la decisión de arreglárselas como pueda con los altos niveles de desigualdad en la región.

Para ser realistas, en este ensayo se entiende cambios de política viables bajo regímenes democráticos. Por lo tanto, no tenemos en cuenta aquí los cambios de política que puedan tomarse bajo regímenes no democráticos. La razón de esa restricción es que aunque las reformas profundas son factibles bajo regímenes no democráticos (como el de Pinochet), algunos elementos clave para esta discusión (tales como el “levantamiento de la izquierda”) se han dado bajo democracias y es aquí donde centraremos nuestra atención.

Para comprender mejor el debate

de alternativas al neoliberalismo en América Latina, debe indicarse claramente qué se entiende por el término ‘alternativa’ en el debate. Un cambio fundamental en el modelo (es decir, el cambio a un modelo “socialista”) no parece ser una teoría plausible hoy (aunque la historia está llena de sorpresas). Este ensayo adopta un significado amplio del término ‘alternativa’, por lo tanto se entiende cualquier cambio de política en cada una o en todas las áreas de la política mencionada en el Consenso de Washington. Es decir, las alternativas son un continuo, variando desde alternativas moderadas (a saber, cambios menores en una o más áreas de políticas, como ajustar tarifas o proteger ciertas industrias de los competidores externos) hasta alternativas radicales (es decir, cambios fundamentales en todas las áreas de políticas del Consenso de Washington).

Las alternativas realistas del neoliberalismo no representan un rompimiento radical con el modelo tal como se conoce hoy. El respaldo a dicha aseveración se encuentra en el hecho de que aunque sólo 16% de la población se halla satisfecha con la manera como funciona el modelo, 57% de la población está de

Ningún país ha implementado la receta total neoliberal, por ejemplo, varios regímenes supuestamente ejemplares se han agarrado de empresas estatales lucrativas y estratégicamente importantes de cobre (Chile) y de petróleo (México, Venezuela).

acuerdo con que la economía de mercado es la mejor forma o la única para el desarrollo. Además se puede hablar sobre el número de jugadores poderosos de veto que quieren preservar el *statu quo* presentado por el modelo. Esos hechos muestran la hipótesis de refinación o revisión del modelo en lugar de un cambio fundamental del mismo.

LAS ALTERNATIVAS

La literatura revisada para este ensayo (Fine, 2001; Stiglitz, 2002; Chipre, 1998; Mahon, 2003; Roxborough, 1994; Ratliff, 1996; Green, 1996; Lusting, 1991) sugiere principalmente cinco modelos alternativos para el neoliberalismo en América Latina. Sin embargo, la literatura¹ no establece claramente que se puedan hacer cambios o ajustes parciales al modelo. En su lugar la discusión parte de una suposición del modelo como un "monolito" o una "caja cerrada" donde no se pueden ensayar cambios parciales, y esa es la mayor crítica de este ensayo a la literatura. Las cinco alternativas identificadas por la literatura mencionada son las siguientes:

1. Modelo de los países asiáticos recientemente industrializados. Para Green los países recientemente industrializados de Asia, lejos de demostrar éxito en el modelo neoliberal –tal como lo reclaman muchos de sus defensores– se basan en un alto nivel de intervención del Estado en la economía, lo cual ha

denominado como "un dúo fascinante entre el Estado y el sector privado". Señala a Taiwán, por ejemplo, que cuenta con la mejor distribución igualitaria de ingresos mundialmente y que incrementó sus exportaciones 100 veces en el período 1965-1987 sin convertirse en miembro del GATT. Es más, recalca, Taiwán opera de manera exitosa numerosas compañías estatales.

2. Neoestructuralismo. Green argumenta que el neoestructuralismo como alternativa para el neoliberalismo se basa en la idea del "objetivo doble

de combinar crecimiento con equidad". Según Green, la CEPAL (principal defensor del neoestructuralismo) "acuerda con los neoliberales sobre la necesidad radical de ajuste económico [...] acepta la necesidad de evitar un déficit gigante, bien sea en las cuentas del gobierno o en el comercio. Sin embargo está en desacuerdo con la receta neoliberal de casi todo lo demás". El enfoque neoestructuralista busca lograr equidad a través de medios más radicales que el enfoque real pro pobres del Banco Mundial, por ejemplo enfocándose en la redis-



tribución de riqueza por medio de la reforma tributaria.

3. La izquierda. Green, sin muchos detalles y definiciones, señala a "La Izquierda" como una alternativa para el neoliberalismo en América Latina. Aunque él hace una distinción entre la izquierda radical (como aquellos partidos, organizaciones y movimientos bajo la sombrilla del Foro de São Paulo) y una izquierda más moderada, no explica qué clase de proyecto propone la llamada "izquierda".
4. Consenso de Washington posterior. Sobre esta alternativa no se puede decir, como con el resto de las presentaciones, que constituye un fracaso con respecto al modelo actual. En su lugar, representa una mejora del modelo y según Fine, el llamado "Consenso de Washington Posterior" es diferente del anterior en dos aspectos principales: Primero, su "defensa de una apertura suave de la economía hacia los dictados del mercado, esbozando el análisis de fracaso del mercado". La sala queda para la política intervencionista por parte del Estado, hasta tanto dichas políticas traten con las imperfecciones del mercado; sin embargo, las áreas y los límites de aquellas intervenciones no están claramente especificados. Las instituciones se proclaman vitales para el éxito del desarrollo, en particular aquellas relacionadas con el sector financiero, que es especialmente propenso al fracaso del mercado. Segundo, "es un énfasis sobre el pegante no económico que mantiene a la sociedad junta. El concepto del capital social es de importancia crítica en su conexión".

5. Democracia social. Según Roxborough, ésta es una de las alternativas más creíbles con respecto al modelo en América Latina. Él señala que "la democracia social acepta el hecho de una organización económica capitalista, pero trata de utilizar el acceso democrático al Estado para virar el equilibrio o beneficio a favor de la clase trabajadora y de los pobres". Roxborough señala además que "un programa democrático social tendría que aceptar una gran desregulación de la economía mientras busca formas de proteger a los pobres (probablemente readmitiendo algunos equivalentes de las redes de seguridad que operaron bajo ISI) y redistribuir los ingresos y la riqueza de los más ricos con el resto de la sociedad".

DEBATE SOBRE LAS ALTERNATIVAS

Ningún debate sobre alternativas hacia el neoliberalismo en América Latina puede partir de cero. Buen punto de nuevo. El modelo había sido implementado por más de una década y algunos de sus elementos están bien arraigados en la estructura institucional y política de América Latina. Largos interrogantes en el debate de alternativas para el modelo neoliberal en América Latina deben ser cuidadosamente expresados y deben tener en cuenta que el modelo neoliberal es complejo y que puede ser perfeccionado o ajustado en diferentes partes. El modelo no es un "monolito" que no pueda ser dividido y por lo tanto ser aplicado uniformemente en toda la región. Por el contrario, es un conjunto de prescripciones de políticas que pueden ser va-



riadas y ajustadas. De hecho, tal como lo menciona Green, "ningún país ha implementado la receta total neoliberal, por ejemplo, varios regímenes supuestamente ejemplares se han agarrado de empresas estatales lucrativas y estratégicamente importantes de cobre (Chile) y de petróleo (México, Venezuela)".

Uno de los factores de defensa de la vida electoral en América Latina en los últimos años es el aumento de candidatos de izquierda, partidos y movimientos en el poder. El debate sobre alternativas para el neoliberalismo (o el futuro del neoliberalismo si se quiere) en ningún momento puede negar ese hecho en sus análisis. Aunque tal como se anotó anteriormente, 57% de la gente cree que la economía de mercado es el único sistema con el cual un país puede convertirse en desarrollado, sólo 16% de la gente está satisfecha con la forma en que el modelo ha funcionado.

No es coincidencia que en la mayoría de los países latinoamericanos, en un

Los diferentes modelos propuestos por la literatura y sus puntos en común, y el hecho de que los partidos izquierdistas han alcanzado el poder en los últimos años sugieren que un "nuevo sesgo" está por introducirse en el modelo sin importar el rótulo que se le ponga.



Uno de los factores de defensa de la vida electoral en América Latina en los últimos años es el aumento de candidatos de izquierda, partidos y movimientos en el poder.

sobre los Países Asiáticos NIC el asunto de intervención del Estado es claro (aquellos países son los llamados estados departamentales) y una de sus características ha sido los bajos niveles de desigualdad. En el enfoque neoestructural se encuentran los mismos asuntos: la equidad es el núcleo del enfoque y según Green "crecimiento con equidad sólo se puede lograr por medio de un papel radicalmente mejorado para el Estado". Es más, los neoestructuralistas entienden la equidad como una precondition del crecimiento.

En la alternativa "izquierdista", aunque tal como se mencionó antes no hay un orden del día claro, para estar seguros de los asuntos de los niveles bajos de desigualdad (las bases electorales de la izquierda son trabajadores y niveles de bajos ingresos) y la más alta intervención del Estado en sectores tales como salud y educación entre otros, ellos están en su discurso político. La alternativa democrática social involucra igualmente esos dos elementos. Este modelo requiere un rol muy fuerte del Estado que administre la vasta red social y la red social misma mezclada con altos niveles de impuestos constituye el corazón del aparato de redistribución del proyecto democrático social. En la última alternativa de aquello referido aquí, el "consenso posterior de Washington", revisa el 'dogma' de la intervención del Estado (si se da por razones del mercado) y el asunto de la desigualdad está presente, aunque no es posible reclamar que sea un elemento de definición.

espacio de tiempo relativamente reducido, los movimientos izquierdistas comenzaron a ganar las elecciones después de una década de pocos éxitos económicos electorales. La gente parecía estar expresando en las elecciones su descontento con un modelo que había sido aplicado durante más de una década sin cumplir sus promesas. Sí, pero todos estos gobiernos de centro o de izquierda están buscando pulir/reformar su modelo en lugar de cambiarlo completamente. Sin embargo, el debate de alternativas en la región afronta muchos obstáculos. Aquí se muestran dos.

Primero, aunque hay descontento popular con el funcionamiento real del modelo, no hay alternativas claras que puedan capitalizar ese descontento a largo plazo. Durante más de una década los críticos del modelo utilizaron su energía para criticarlo, pero es claro ahora que fallaron en crear un orden del día nuevo y coherente para superar los defectos del mismo. ¿O existe un orden del día de

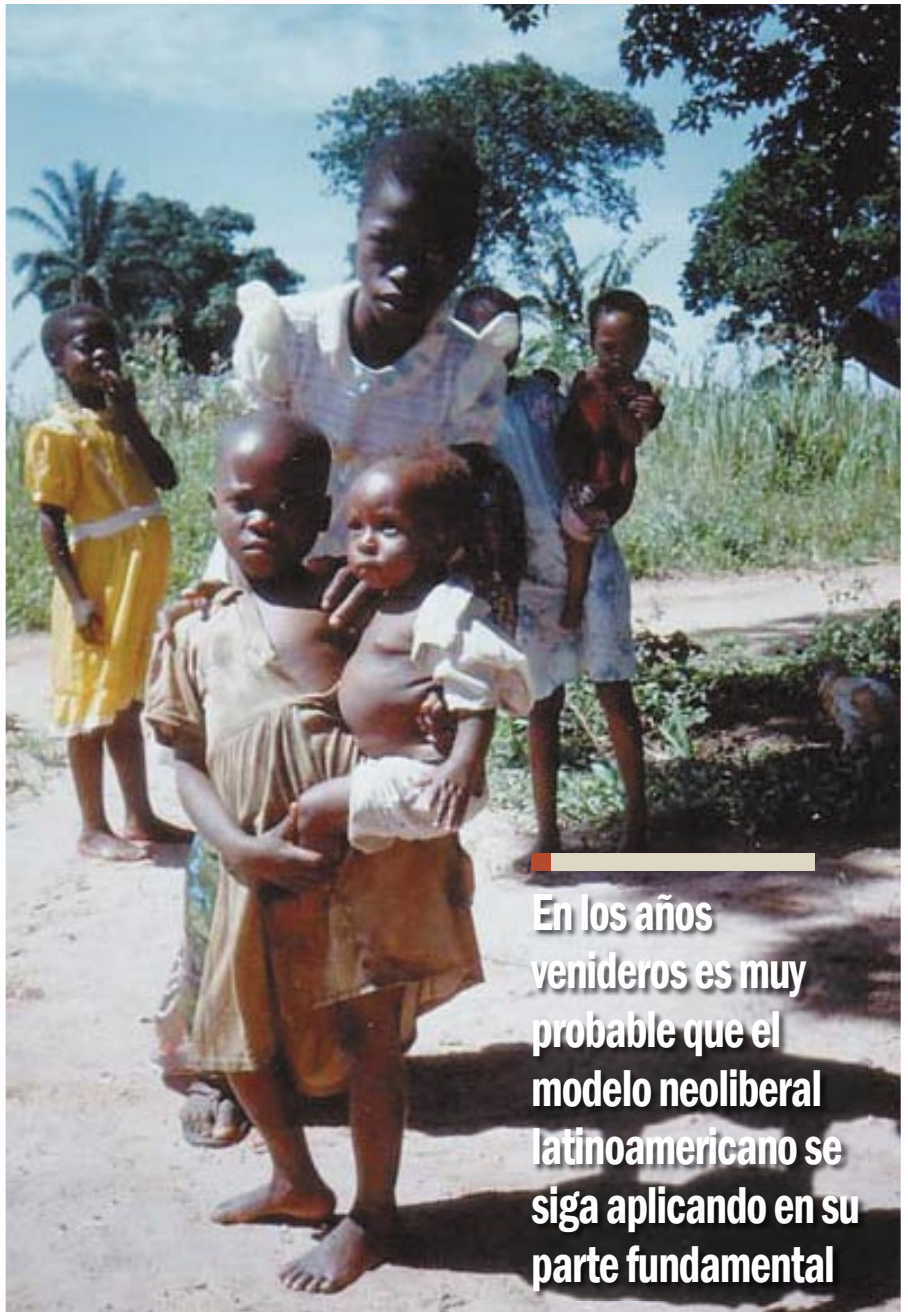
política coherente que pueda reclamarse como alternativa del modelo real? Si la izquierda —ahora en el poder— falló en desarrollar dicho orden del día las expectativas populares con su aumento pronto se tornarán en insatisfacción. El segundo obstáculo se refiere al hecho de que las llamadas alternativas convergen en el punto de necesitar un rol más fuerte del Estado como una condición para el desarrollo, problema bien conocido en los Estados latinoamericanos. Por ejemplo, ¿cómo puede la tan llamada alternativa "democracia social" ser aplicada en América Latina cuando los mecanismos básicos para su éxito, como una base tributaria más amplia, están lejos de estar presentes?

En el debate sobre alternativas en América Latina se encuentran dos asuntos sobresalientes, implícita o explícitamente, en todas las alternativas propuestas. Estos son una fuerte intervención del Estado y abordar el problema de la desigualdad. En el modelo de Green

Tal como se ve en la literatura, el debate se da en términos de modelos de competencia, en lugar de ser de refinamiento o de corrección analítica de ciertos aspectos del modelo. Aunque la forma más racional de abordarlo sería a través de un estudio analítico (por partes) de sus componentes, diferenciando entre aquellos aspectos que han funcionado y los que no lo han hecho (y también diferenciando entre principios, políticas y su implementación), no se puede olvidar que lo que es esencial para este debate es hasta cierto punto el gran alcance del futuro de las políticas en la región. Durante más de una década los defensores del modelo han tratado de hacerlo funcionar. Ahora algunas de sus fallas son claras, sus críticos culpan racionalmente a todo el modelo (como un sistema de partes interactivas) como un método para capitalizar ganancias electorales. Por lo tanto el debate sobre alternativas para el neoliberalismo debe analizarse en dos perspectivas para poderlo entender: primero, en su perspectiva de discurso es un debate sobre un modelo u otro (es una forma racional de argumentar y de persuadir en política) y, segundo, en su perspectiva "realista" en la que el debate trata de los elementos del modelo.

En los años venideros es muy probable que, según la forma en que se ha desarrollado el debate hasta ahora, el modelo neoliberal latinoamericano se siga aplicando en su parte fundamental. Las bases del modelo han sido aceptadas popularmente (aunque la gente no esté satisfecha) y las alternativas que se tienen listas parecen no implicar cambios fundamentales. Sin embargo, las cosas no se van a quedar intactas. Los diferentes modelos propuestos por la literatura y sus puntos en común, por un lado, y el hecho de que los partidos izquierdistas han alcanzado el poder en los últimos años, por el otro, sugieren que un "nuevo sesgo" está por introducirse en el modelo sin importar el rótulo que se le ponga (reformas de segunda generación, neoestructuralismo, consenso de Washington posterior, etc.).

1 Excepto Roxborough (1994, pág. 432) quien explícitamente asevera "que no hay duda en tratar de ensayar un reverso total de todas las reformas neoliberales".



En los años venideros es muy probable que el modelo neoliberal latinoamericano se siga aplicando en su parte fundamental

Es probable que se dé un "nuevo sesgo" hacia políticas orientadas hacia la equidad. Dos hechos sugieren esto: primero, hay un fenómeno de convergencia de ideas sobre este asunto. Las alternativas pueden diferir en otros asuntos, pero convergen en acoplarse con los altos niveles de desigualdad en la región. Segundo, se puede tener un argumento de apoyo popular del modelo: si la satisfacción popular para éste resulta baja, es probable que las elecciones reflejen

esas insatisfacciones (tal como ha venido sucediendo), y a su vez, las políticas reflejan esas elecciones. El punto nuevo aquí es que el enfoque de nueva "propiedad" con respecto a la condicionalidad introducida por las llamadas instituciones financieras internacionales, tal vez determine que las políticas internas tengan un impacto mayor en la formación del modelo regional. **P**

Artículo publicado originalmente en *Democracia y Desarrollo en América Latina*, London School of Economics and Political Science, marzo de 2004.

Abogado de Programa para Latino América en el International Intellectual Property Institute (IIPI)¹, Washington, DC.



Oficinas regionales de patentes: Una herramienta útil para el desarrollo en Latinoamérica

“Los problemas significativos que tenemos no se pueden solucionar en el mismo nivel de pensamiento con el cual fueron creados” Albert Einstein

Los derechos de propiedad intelectual son y serán un componente fundamental de la economía moderna y del futuro. La reducción de la pobreza y el desempleo, la posibilidad de elevar los estándares de vida y el desarrollo de los países dependerán de la calidad de la educación, los avances de la ciencia, la tecnología, la integración real de la infraestructura física entre los países y de la estrategia que implementen los gobiernos para abordar pragmáticamente el proceso de globalización. Para alcanzar estos objetivos es necesario contar con democracias seguras, una efectiva administración de justicia, una visión colectiva de desarrollo, un mercado libre y

también la promoción y protección de los derechos de propiedad intelectual.

Como bien se sabe, la propiedad intelectual tiene que ver con las creaciones de la mente: las invenciones, las obras literarias y artísticas, los símbolos, los nombres, las imágenes y los dibujos y modelos utilizados en el comercio. Por esta razón, la propiedad intelectual se divide en dos categorías: la propiedad industrial, que incluye las patentes, marcas, dibujos y modelos industriales e indicaciones geográficas de origen; y el derecho de autor, que abarca las obras literarias y artísticas, como las novelas, los poemas, las obras de teatro, las películas, las obras musicales y las obras de arte, como los

dibujos, pinturas, fotografías y esculturas, y los diseños arquitectónicos².

Una patente es un derecho exclusivo concedido a una invención, es decir, un producto o procedimiento que aporta, en general, una nueva manera de hacer algo o una nueva solución técnica a un problema. La patente protege a su titular durante un periodo de tiempo limitado, el cual por lo general suele ser de veinte años. Este monopolio permite explotar económicamente la creación. Vencido este periodo de tiempo, cesa la protección del Estado y el invento pasa a ser patrimonio de la humanidad. Para efectos prácticos de ilustración, los medicamentos que se utilizan para los tratamientos de cáncer y

sida, las soluciones de software de Microsoft o IBM, como los populares "iPods", entre otros miles de ejemplos, tienen una patente.

EL PROBLEMA ACTUAL DEL SISTEMA DE PATENTES

El sistema de patentes genera un ciclo de beneficios económicos y sociales que permite elevar la calidad de vida de los individuos. Por lo mismo, el derecho exclusivo que se le otorga al titular de una patente implica un cuidadoso análisis técnico y una protección efectiva de este.

Originalmente creadas en Venecia y el Reino Unido en el siglo XVI, las patentes han sido implementadas progresivamente en todo el mundo en los últimos doscientos años. Los actuales avances de la ciencia y la tecnología han puesto bajo prueba el sistema mundial de patentes. Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) cada año se presentan más de 100.000 solicitudes de patentes, lo cual confirma la importancia de éstas para la integración de los mercados y el progreso de las naciones. La problemática que se está experimentando en el sistema de patentes en el mundo puede resumirse de la siguiente manera: una disminución de la calidad de evaluación para otorgar las patentes³, una duplicidad de trabajo por parte de las diferentes oficinas de patentes, un incremento significativo de los costos legales para proteger la propiedad intelectual, un déficit de personal calificado para evaluar las solicitudes de patentes y, finalmente, un periodo de tiempo demasiado extenso entre el momento en que se solicita una patente y cuando finalmente se concede (varía entre dos y cinco años).

Entre 1994 y 1999 el número de patentes solicitadas en el mundo se triplicó al pasar de 2'300.000 a 7'000.000⁴. En América Latina la cifra de patentes se incrementó en 104% entre 1990 y 1995⁵.



El Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT) y los Tratados de Libre Comercio (TLC) aumentarán la cantidad de solicitudes de patentes en las oficinas nacionales de los países firmantes. Con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o sin ella, el hemisferio tendrá que consolidar el trabajo de búsqueda, análisis e investigación de la solicitud de patentes mediante un sistema de cooperación técnica. En el mundo existen tres grandes oficinas de patentes: la Oficina Europea de Patentes (EPO), la Oficina de Marcas y Patentes de los Estados Unidos (USPTO) y la Oficina de Patentes Japonesa (JPO). Las dos últimas comprenden 50% de las solicitudes de patentes del mundo⁶. Al igual que la OMPI, las tres oficinas tienen como uno de sus objetivos apoyar a escala mundial el fortalecimiento de instituciones encargadas de administrar los derechos de propiedad intelectual, particularmente en los países en desarrollo. En los últimos veinte años y gracias a una inversión de millones de dólares, las tres oficinas han recopilado la mayoría de la información sobre patentes del mundo desde el inicio del siglo veinte. Con esta información han creado un sistema de búsqueda en internet que agiliza el trámite de las patentes solicitadas y elimina la duplicidad de trabajo en las oficinas de patentes de cada país.

En este orden de ideas, una alternativa interesante y práctica para implementar un efectivo sistema de cooperación técnica en materia de patentes en Latinoamérica surge mediante la creación de oficinas regionales de patentes, similares a la EPO. La EPO comprende actualmente treinta países con idiomas y culturas diferentes. El diseño, acompañamiento e implementación de oficinas regionales de patentes en nuestro hemisferio sería una iniciativa claramente atractiva para la EPO, USPTO, JPO y OMPI por cuanto se constituirían en una herramienta práctica para hacerle frente a la futura ola de patentes, para motivar el desarrollo de la región y para fortalecer la cooperación técnica que requiere un mundo globalizado.

Una oficina regional de patentes es un mecanismo idóneo, transparente y ya comprobado para reducir los costos administrativos, técnicos y económicos en esta materia. Si un efectivo sistema de propiedad intelectual es una herramienta útil para el desarrollo de los países, la creación de oficinas regionales de patentes en nuestro hemisferio permitiría aumentar el nivel de competitividad de nuestros mercados. Crear una oficina regional de patentes implica hasta cierto punto una "pérdida" de soberanía, pero a su vez es irrefutable que se gana en

Según la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual cada año se presentan más de 100.000 solicitudes de patentes, lo cual confirma la importancia de éstas para la integración de los mercados y el progreso de las naciones.



La creación de una oficina regional de patentes es un desafío político, económico y legal para cualquier país.

inversión extranjera y progreso. Por otra parte, al igual que con EPO, la creación de una oficina regional de patentes no implica la eliminación de las oficinas nacionales exigentes en cada país, sino una coexistencia entre éstas.

En Latinoamérica la discusión de fortalecer la integración en el sistema de patentes no es un tema nuevo. Incluso, existen mecanismos concretos encañados a esa dirección. Es así como desde mediados del año 2003, la OEP, la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), la OMPI, y las Oficinas de Propiedad Industrial de América Latina crearon el sitio *web* denominando LATIPAT-ESP@CENET⁷ como una base de datos con información bibliográfica de las patentes publicadas en los países latinoamericanos, de manera que se permita el acceso a la información tecnológica de patentes existentes en la región. LATIPAT-ESP@CENET es un paso en la dirección correcta y es un antecedente real que demuestra el interés y la necesidad de agilizar el trámite de solicitudes de las patentes en Latinoamérica.

DESAFÍO POLÍTICO Y LEGAL

Cada país cuenta con un régimen legal de propiedad intelectual, con diferentes entidades encargadas de administrar los derechos de propiedad intelectual y claro está, con un sistema de patentes propio. En este sentido, la creación de una oficina regional de patentes es un desafío político, económico y legal para cualquier país. A manera de ejemplo, en Colombia, las entidades encargadas en materia de propiedad intelectual son la Superinten-

dencia de Industria y Comercio (SIC), el Instituto Nacional de Vigilancia y Medicamentos y Alimentos (INVIMA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y la Dirección Nacional de Derechos de Autor. A su vez, la División de Nuevas Creaciones en la Delegatura de Propiedad Industrial de la SIC, es la autoridad competente para la concesión y registro de patentes. Si bien para otorgar una patente la división toma de manera referencial el informe de búsqueda de anterioridades o el examen de fondo realizado por la EPO, la USPTO, la JPO, entre otras, es evidente que con los pocos examinadores que tiene (no más de 15), la SIC no tendrá suficiente personal para lidiar con la avalancha de nuevas solicitudes de patentes. El déficit de personal calificado y la duplicidad de trabajo es un común denominador en los demás países de la región.

La Comunidad Andina, al igual que Centro América y países de Sur América, están experimentando dificultades similares a las que Europa vivió antes de crear la EPO en los años setenta. Como ya mencionamos, el costo administrativo de las oficinas nacionales y el déficit de personal calificado es evidente, la calidad de las patentes es heterogénea, y el desgaste tanto financiero como administrativo para quienes solicitan una patente en cada país resulta cada vez más elevado. La ventaja comparativa, respecto de lo que experimenta EPO, surge en que las oficinas regionales en Latinoamérica no tendrían los inconvenientes y costos operacionales por cuanto el

idioma es común (aparte del portugués). Una Oficina Regional de Patentes unificaría la búsqueda, ofrecería un equipo idóneo, utilizaría un lenguaje común, elevaría la calidad de las patentes, permitiría aumentar la investigación, generaría desarrollo de las industrias, facilitaría la transferencia de tecnología, crearía oportunidades laborales de alta tecnología (lo que implica elevar aún más el nivel de educación en los países) y aumentaría las exportaciones.

Para que se haga realidad este sistema de oficinas regionales de patentes se requiere un trabajo político estratégico, armonización efectiva de la legislación en materia de propiedad industrial, visión colectiva de desarrollo, ánimo de ofrecer y ceder, aparato judicial transparente y oportuno, acompañamiento técnico internacional y verdadera intención de generar mayor competitividad en nuestros países. Más ahora que el RD-CAFTA y posteriormente el TLC Andino no están muy lejos de ser una realidad.

La creatividad, la invención y la curiosidad por descubrir y ofrecer nuevos productos y servicios dependen en buena parte de que los países ofrezcan un sistema de propiedad intelectual efectivo. El individuo, empresa o compañía que tenga la intención de crear un nuevo producto para la sociedad requiere la seguridad jurídica de una patente reconocida nacional e internacionalmente. Si el corazón del desarrollo es la innovación, la manera de incentivar la innovación es mediante la promoción y protección de la propiedad intelectual. **P**



1 www.iipi.org

2 Organización Mundial de Propiedad Intelectual – OMPI.

3 Stephen A. Merrill, Richard C. Levin, and Mark B. Myers, Editors, Committee on Intellectual Property Rights in the Knowledge-Based Economy, National Research Council, *A Patent System for the 21st Century*, 2004

4 Bruce A. Lehman, "Addressing the Crisis of the Global Patent System", Goteburg, Sweden, May 23 2005

5 BID.

6 Bruce A. Lehman, *op. cit.*

7 <http://lp.espacenet.com> El portal contiene alrededor de 230.000 datos bibliográficos de patentes publicadas en 19 países de Iberoamérica.

Mercados de Valores en América Latina

Un vistazo por los últimos acontecimientos del mundo empresarial latinoamericano demuestra que la nueva Ley de Valores de Colombia fue un paso fundamental en términos de gobierno corporativo.

El mundo corporativo ha cambiado y todavía muchos empresarios aún no se percatan. El modelo de estructura de propiedad familiar cerrado le está dando paso a un modelo amplio de sociedad de capitales basado en la internacionalización y la competitividad. Los grupos familiares, especialmente en Brasil, México y Chile, advierten que la supervivencia no puede limitarse a una estrategia defensiva de mercado, se requiere un profundo cambio cultural para que fluya la inversión en las empresas y se conquisten nuevos mercados.

Este proceso requiere recursos en mejores condiciones de tasa y plazo, lo que nos lleva a fortalecer la protección de los inversionistas quienes aportarán recursos y conocimiento para la expansión requerida. Los inversionistas sólo estarán dispuestos a entrar en las empresas si existen circunstancias justas y propor-

nales para el ejercicio de sus derechos.

Con la entrada de grandes jugadores internacionales, fruto del proceso de fusiones y adquisiciones, se avecina una coyuntura que demanda un cambio de mentalidad entre los empresarios latinoamericanos. En la región se registra con preocupación que esta tendencia implique el desistamiento de emisores y la reducción de la liquidez de los mercados. Al mismo tiempo se registran espectaculares crecimientos de los portafolios de los inversionistas institucionales locales, principalmente los fondos de pensiones, que no tienen una tasa de crecimiento proporcional con la oferta de títulos en el mercado.

Por otro lado hay una tímida tendencia, particularmente en Chile y Brasil, por el resurgimiento de las bolsas, lo que les ha permitido a las empresas obtener grandes capitales para hacer frente a la

Las reformas latinoamericanas y la reciente Ley de Valores colombiana son respuestas concretas para atraer la inversión a la región.





competencia internacional, blindándose de los riesgos cambiarios propios del endeudamiento en otras latitudes.

Las empresas de la región requieren innovaciones tecnológicas y esto a su vez demanda capital de trabajo fresco y a bajos costos. En este sentido las bolsas locales tienen un papel privilegiado en atención que implica un endeudamiento en moneda local, poseen suficientes recursos líquidos producto del fortalecimiento de los inversionistas institucionales y sus niveles de exigencias aún no son comparables con los de los mercados desarrollados internacionales.

El mercado latinoamericano ha empezado a despertar de un letargo estructural propio de inestabilidades políticas y un proceso de recuperación lenta de la confianza institucional. Por ello, las condiciones actuales son un campanazo de alerta para que los gobiernos del continente trabajen por el desarrollo de mercados de riesgo y la incorporación de prácticas de buen gobierno en las empresas cerradas.

Si se mira el vecindario, se encuentran importantes avances en términos de gobierno corporativo. Perú, Brasil, Chile y Venezuela están haciendo importantes esfuerzos por mejorar las condiciones de sus mercados de valores a través de modificaciones regulatorias, sanciones ejemplarizantes y mecanismos para diferenciar los emisores con buenas estructuras de gobierno.

En Perú, el 1° de enero de este año, la Comisión de Valores (Conasev), mediante la Resolución No. 096-2003-EF/94.11, estableció la obligatoriedad para las empresas listadas de incluir un nuevo anexo en el informe de gerencia llamado "Información sobre el cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno para las Sociedades Peruanas". Según este anexo, las empresas deben evaluar y sustentar el grado de cumplimiento o adhesión (de 0 a 4) a 26 principios de buen gobierno corporativo contenidos en los Principios de Buen Gobierno para las Sociedades de ese país.

Así mismo se incorporó una modificación a la Ley del Sistema Privado de Pensiones, de tal forma que las adminis-

tradoras de fondos de pensiones deben designar representantes para que ejerzan los derechos y obligaciones como administradores fiduciarios. Esta situación dinamizó e implementó en la práctica el concepto de miembros independientes en las juntas directivas.

Por otra parte, la Corte Suprema chilena ratificó recientemente una multa por 55 millones de dólares impuesta por la Superintendencia de Valores y Seguros dentro del conocido caso Chispas. La evidencia fáctica comprobó que los ex ejecutivos controladores ocultaron información relevante en beneficio propio, así como también expropiaron patrimonialmente a los accionistas minoritarios. La transacción comercial considerada en su momento como la "operación del siglo", no fue impedimento para que la justicia chilena sancionara ejemplarmente los abusos contra el mercado y los accionistas minoritarios.

En Brasil los avances autorregulatorios son sustanciales. La Bolsa de São Paulo creó un sistema de diferenciación para los emisores en función de los requisitos de *listing* que ha sido destacado en el mundo. Mediante un mecanismo de visibilidad, la bolsa incorporó un sistema de niveles en términos de gobierno corporativo, en el que nueve compañías han sido inscritas en el nivel más exigente, conocido como Novo Mercado, donde es indispensable acreditar al menos los siguientes elementos: acciones de voto exclusivamente, 25% de capital flotante y resolver los conflictos con los inversionistas a través de arbitraje.

En Venezuela la Comisión Nacional de Valores promulgó recientemente la Resolución No. 19-1-2005. En este texto normativo se obliga a las sociedades inscritas en el Registro Nacional de Valores, a que las asambleas ordinarias de accionistas presenten un informe anual en el cual se indique el grado de cumplimiento de los principios de gobierno corporati-



vo; así como incorporar, al menos en una quinta parte, directores independientes en la junta, y conformar un comité de auditoría.

En Colombia, con la nueva Ley 964 de 2005, por medio de la cual se dictan normas generales para regular las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público efectuados mediante valores, se hizo un importante avance para generar confianza entre la comunidad internacional que estaba expectante por señales claras sobre el gobierno corporativo en el mercado público de valores de Colombia.

El título quinto de la nueva ley incorporó importantes elementos de go-

bierno corporativo siguiendo el modelo de la Sarbanes Oxley y una larga trayectoria de reformas legislativas en el mundo para mejorar la situación de los inversionistas.

Las previsiones relacionadas con el gobierno corporativo fueron contenidas en el Título V "Del régimen de protección a los inversionistas" en donde se incluyeron facultades al gobierno nacional para adoptar mecanismos diferentes del cuociente electoral para fortalecer porcentualmente el nivel de participación de representantes de accionistas minoritarios en la junta directiva y se incorporó legalmente la posibilidad de que los accionistas que representen cinco por

Perú, Brasil, Chile y Venezuela están haciendo importantes esfuerzos por mejorar las condiciones de sus Mercados de Valores.



El mundo corporativo ha cambiado y todavía muchos empresarios aún no se percatan.

obligación de que los representantes legales certifiquen la veracidad de los informes financieros.

Esta ley tuvo un largo proceso de concertación nacional y obedeció a un esfuerzo sistémico del Estado colombiano por abordar una temática fundamental para el desarrollo empresarial. Dos proyectos de ley y más de cuatro años de discusiones fueron necesarios para la aprobación de este cuerpo normativo que se convierte en el primer referente legal del mercado público de valores en Colombia.

Aunque los avances son contundentes, en la región persisten debilidades sobre la capacitación a los accionistas para que desempeñen un papel más activo y exigente. Además, sigue siendo constante la percepción que los inversionistas institucionales no están ejerciendo su poder de negociación en el gobierno corporativo de los emisores.

Por el lado de los emisores, la exigibilidad debe estar cimentada en profundos procesos de difusión sobre las implicaciones e interpretaciones de las normas relacionadas con estas materias. A las bolsas de valores les cabe una gran responsabilidad en este proceso, deben establecer requisitos de enlistamiento capaces de lograr generar un balance correcto entre la creación de condiciones interesantes para atraer nuevos emisores y la construcción de un nivel de seguridad y confianza que preserve la naturaleza y fi-

nalidad de un mercado público en donde la mayor parte de los capitales proceden de los empleados, a través de la administración de los fondos de pensiones.

Fortalecer la exigibilidad y las sanciones a los incumplimientos de compromisos relacionados con el gobierno corporativo debe ser una tarea asumida con responsabilidad y coherencia por parte de los gobiernos. El mensaje debe ser claro sobre la imposibilidad de vulnerar las estructuras del mercado en estos temas independientemente de que se trate de inversionistas locales o internacionales.

Todos los agentes del mercado deben ser conscientes de que es de vital importancia priorizar en la consolidación de mejores prácticas de gobierno en las empresas cerradas, el gobierno corporativo no se puede limitar a los emisores de valores. La incorporación de mejores prácticas en empresas cerradas atraerá nuevos emisores y por lo tanto contribuirá con la profundidad del mercado.

En conclusión, es notorio el mejoramiento que ha tenido el desarrollo del gobierno corporativo en Latinoamérica, sin embargo se debe seguir trabajando en una fuerte labor de capacitación y socialización a todos los agentes del mercado para desvanecer el mito de que es una moda regulatoria y corroborar que es la mejor estrategia para fortalecer la competitividad empresarial de la región. **P**

ciento del capital social puedan hacer solicitudes de información a la junta directiva. Así mismo, se introdujo una detallada normatividad sobre el contenido del reglamento de suscripción de acciones y la obligatoriedad de revelar los acuerdos entre accionistas.

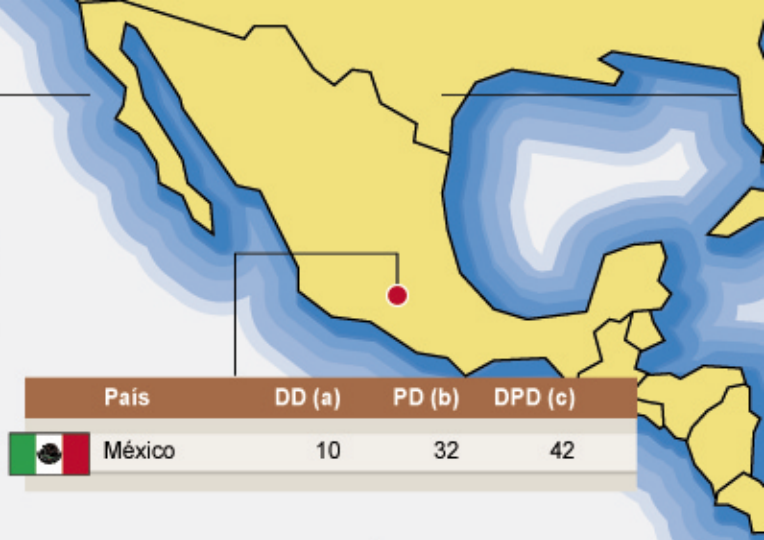
Respecto de las responsabilidades de las juntas directivas se obligó a los emisores a tener compuesto su órgano de administración por un mínimo de cinco miembros y un máximo de diez, de los cuales al menos veinticinco por ciento deberán ser miembros independientes. Igualmente, se prohibió que el máximo ejecutivo de la compañía fuera al mismo tiempo el presidente de la junta directiva y se definieron los criterios para ser considerado como miembro independiente. Otro gran avance fue la obligatoriedad de constituir el comité de auditoría y la



Dolarización en América Latina

Esta sección fue realizada por Perspectiva utilizando datos del informe “Living with Dollarization and the Route to Dedollarization” elaborado por Arturo Galindo y Leonardo Leiderman para el Banco Interamericano de Desarrollo. Para ver el informe visite

<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-526.pdf>



País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
México	10	32	42

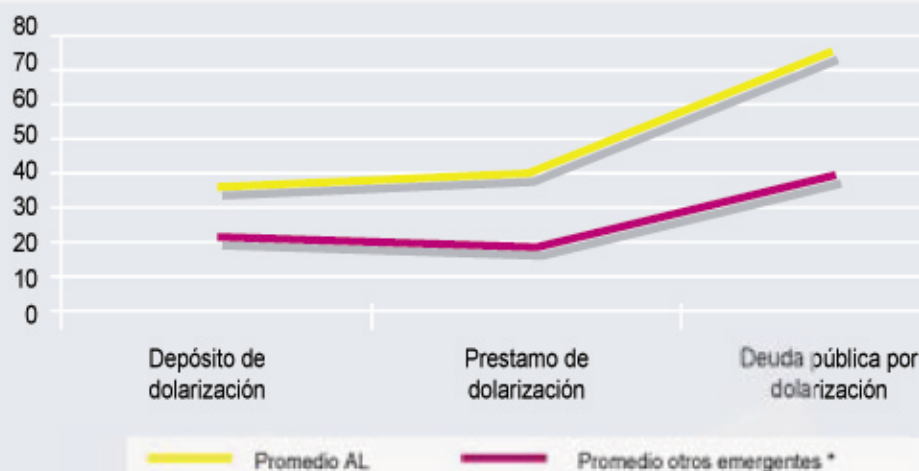
País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
Colombia	1	5	59

País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
Perú	74	79	92

País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
Bolivia	92	96	95

País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
Chile	15	14	45

INDICADORES DE DOLARIZACIÓN 2002



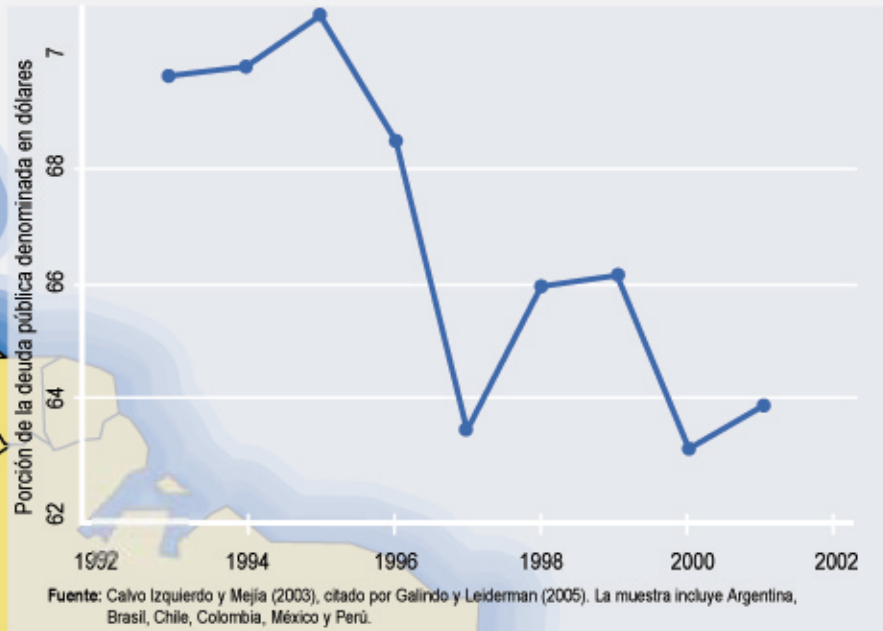
(a) Depósito de dolarización: Depósitos en US\$ / total de depósitos. Datos para 1999, 2001, 2002 y 2003.


(b) Préstamo de dolarización: Préstamos en US\$ / total de préstamos en el sistema financiero doméstico. Datos para 1999, 2001, 2002 y 2003.

(c) Deuda pública por dolarización: Deuda en US\$ / total de la deuda del sector público. Datos para 2001 y 2002.

* Incluye: Bulgaria, República Checa, Hungría, Israel, Corea, Malasia, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Polonia, República Eslovaca, Tailandia y Turquía.

TENDENCIA DOLARIZADORA DE LA DEUDA DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA



País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
 Venezuela	0	1	67

País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
 Brasil	0	0	49

País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
 Argentina	14	20	96

País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
 Paraguay	64	57	NA

País	DD (a)	PD (b)	DPD (c)
 Uruguay	85	61	96

Construyendo Estado: Retomando las lecciones aprendidas

Francis Fukuyama discute la importancia de tener un Estado fuerte, eficiente, y habla sobre la agenda de desarrollo en vista de su más reciente trabajo, *Construyendo Estado: Gobierno y orden mundial en el siglo XXI*.

El último libro de Francis Fukuyama se desarrolla sobre la idea de que hay dos dimensiones cruciales del Estado, alcance y fuerza, y evalúa los retos de la construcción de Estado y de encontrar el equilibrio correcto entre las dos dimensiones.

P.: En su libro usted presenta la construcción de Estado como uno de los asuntos más críticos en materia de desarrollo hoy. Esto suena algo contrario a las tendencias de décadas pasadas que han enfatizado la liberalización y han limitado el rol del Estado. ¿Qué es lo que ha cambiado?

F.F.: Nada ha cambiado. Creo que hay dos dimensiones separadas del Estado que la gente confunde. Una dimensión es el alcance (contenido) del Estado. Esta dimensión tiene que ver con preguntas tales como ¿cuán activo es su Estado?, ¿cuánta regulación produce?, o ¿si trata de poseer compañías e interferir en las variables del mercado? La misión de la política mundial en los últimos 25 años, creo que acertadamente, ha sido cortar el alcance del Estado. La razón por la cual los Estados se han vuelto tan grandes, tanto en el mundo industrializado como en muchos países en desarrollo, fue que estaban interfiriendo con los mercados privados, y por ende, interfiriendo con el crecimiento.

Pero hay una dimensión del Estado completamente separada. Ésta tiene que ver con la habilidad de los Estados para crear y hacer cumplir sus propias le-

yes y hacerlo limpia y transparentemente, sin corrupción. Esta dimensión se aplica a cualquier actividad estatal. Desde el punto de vista del desarrollo económico, el lugar óptimo es la existencia de un Estado con alcance relativamente limitado, lo que significa que los Estados deben enfocarse en temas clave en los que todo el mundo está de acuerdo deben hacerlo –tales como suministrar bienes públicos, ley y orden, derecho y seguridad–.

En el mundo en desarrollo, estos dos aspectos son el verdadero problema. El problema de alcance resulta evidente en lugares tales como India y China, donde existen Estados demasiado absorbentes. En muchos países de África, el problema verdadero es que no hay Estado –lo cual significa que el Estado no es capaz de hacer las más mínimas tareas tales como reparar carreteras y proporcionar salud o educación–. De tal manera que creo que ese es el reto de construcción de Estado al que este libro se refiere.

P.: Esto suena similar al discurso que dio el presidente Reagan en Westminster, cuando habló sobre la infraestructura de la democracia. Usted parece estar hablando de la infraestructura del Estado y de la infraestructura del mercado. ¿Existe alguna interrelación?

F.F.: Todos ellos tienen que hacer un trabajo de construcción sobre instituciones comunes. Por ejemplo, el derecho es crítico para la

democracia, por lo que democracia significa simplemente una limitante al uso arbitrario del poder por el poderoso. Así mismo, los mercados requieren el derecho para regular las transacciones comerciales y para facilitar los derechos de propiedad e inversiones. En este sentido, las agendas económicas y políticas son a su vez bien servidas por las mismas clases de instituciones.

P.: No obstante, cuando hoy miramos a América Latina, vemos algo de retroceso con el surgimiento del populismo. ¿Cómo ve usted esta clase de aproximación tomando lugar en el contexto de América Latina? ¿Significa eso que todavía no hemos visto realmente lo que usted llamaría una democracia liberal en la región?

F.F.: En América Latina, en general, el problema ha sido más la parte liberal que la parte democrática. Tenemos muchas democracias en la región, pero lo que realmente no tenemos es un conjunto de normas de derecho estables que respeten los derechos básicos. Es muy común en América Latina que si a usted no le gustan las normas inconvenientes que se atraviesan en su camino, usted trata de cambiarlas y sólo usa su poder arbitrario para componer la Corte Suprema o para deshacerse de ella completamente. Esta es quizá el área de desarrollo institucional que ha quedado rezagada realmente en América Latina. Ha debilitado el crecimiento económico, y sin crecimiento no hay soporte para la democracia.

El secreto del desarrollo es que nunca un Estado es desarrollado por extranjeros. El desarrollo verdadero tiene que venir de adentro, particularmente en la creación de instituciones.



En cambio, lo que se obtiene es populismo y dirigentes que se alimentan de verdaderas injusticias sociales.

P.: ¿Cómo ve usted a alguien como Hernando de Soto quien ha hablado de estos asuntos en el contexto latinoamericano? ¿Tanto su trabajo como su libro reforzarían y apoyarían el de él o está tomando usted una aproximación ligeramente diferente?

F.F.: Creo que Hernando de Soto es probablemente la única persona responsable por este enfoque en gobernabilidad en países en desarrollo, ya que su libro *El otro sendero* trató más que todo de gobernabilidad débil en sitios tales como su propia patria, Perú. Él tiene el famoso ejemplo de tratar de obtener un permiso de funcionamiento de un pequeño negocio, algo que le tomó como nueve meses y US\$1.400 en sobornos y cosas similares, sólo para abrir un negocio. Este ejemplo no sólo ilustra el gobierno absorbente, ya que todo gobierno debe registrar pequeños negocios, sino que también muestra cuán ineficiente puede llegar a ser un gobierno.

De tal manera que él fija la agenda en la necesidad de tener instituciones fuertes y en la necesidad de tener un derecho fuerte. Enfatiza en cuán delicado es el tema del sector informal, pero gran parte de la razón que explica el porqué se tiene un sector informal, es por lo malo que es el sector formal. De hecho, en su primer libro tiene dedicada toda una sección a explicar por qué es mejor vivir bajo las normas de derecho que vivir bajo toda esa cantidad de leyes informales. Habla él también de cuánto se pierde por no tener reglas claras, transparentes y entendibles por medio de las cuales la gente pueda interactuar. Creo que la agenda es verdaderamente idéntica.

P.: Usted también ha mirado a Irak y Afganistán. En algunas formas, ellos



son el opuesto contrario del espectro que usted describe en América Latina, donde se tiene mucha acción gubernamental. Allí, en el papel, puede haber un montón de acción gubernamental, pero una vez sale uno de la zona ver de Irak o fuera de Kabul, no parece haber mucha. ¿Cómo adelantarse en estos ambientes? ¿Cuáles son los pasos necesarios que debemos tomar?

F.F.: No es sólo Irak y Afganistán. Contamos con todo ese montón de los llamados Estados fallidos o frágiles como Somalia, Haití y Liberia, y eso parece ser un problema que aumenta velozmente en el mundo posguerra fría. Creo que tenemos este gran enigma, porque si la comunidad internacional va a ayudar a estos países, tiene que hacerlo proporcionando de cierta manera acción gubernamental *per se*. Luego el verdadero reto a largo plazo es permitirles valerse por sí mismos para desarrollar instituciones que posibiliten a esos Estados gobernarse por sí mismos. De hecho, esa es la única forma por la cual se puede crear una estrategia de salida en países como esos.

Considero que el secreto es darles suficiente gobernabilidad para que las cosas marchen nuevamente, pero dilucidar la forma en que iraquíes y afganos lo están haciendo. Dicha estrategia ha funcionado relativamente bien en Afganistán, porque fuimos allí con una huella ligera, y a diferencia de Irak, no tratamos de hacer todo nosotros y fuimos pacientes. De hecho, destinamos dineros de contribución en un

ministerio afgano que adoptó decisiones en nombre de su gobierno. Tomamos una especie de táctica opuesta en Irak, en donde estamos tratando de corregir ese error desde que lo cometimos en los primeros días luego de la ocupación. Pero no hay solución fácil, la razón por la cual la comunidad internacional está allí, en primer lugar, es que estos países son tan débiles que realmente no pueden gobernarse a sí mismos.

P.: En su libro, usted habla mucho sobre legitimidad. ¿Es eso a lo que se refiere aquí, especialmente en el caso afgano, en el cual a través de algunos procesos la comunidad internacional pudo encontrar una forma de obtener legitimidad de parte de instituciones locales?

F.F.: La legitimidad es absolutamente clave para la construcción de Estado y finalmente para la promoción de la democracia. La legitimidad tiene que venir de dentro de la sociedad. Creo que ésta proviene de la democracia, y la mayoría de las sociedades, incluso aquellas que no han experimentado la democracia en el mundo actual, encuentran que las elecciones son probablemente la ruta principal para crear instituciones legítimas. Pero hay otros, como Loya Jirga en Afganistán, que no es democrático en el sentido moderno, pero de alguna manera es representativo y ciertamente considerado por los afganos como legítimo.

Uno de los peligros de ser demasiado intruso en una situación fallida de Estado es que uno no tiene legitimidad para cualquier tipo de gobierno que uno cree y ese fue uno de los problemas que tuvimos en los primeros días de la ocupación iraquí, en donde se vio que éramos nosotros los que gobernábamos al país.

P.: Otro asunto del que habla es bastante similar a las discusiones de Douglas North sobre la importancia del conocimiento de lo local. Cuando se piensa sobre la diferencia entre Afganistán e Irak, parece que en Afganistán hubo más incorporación sobre las costumbres locales en la ecuación que probablemente dentro de los mecanismos que fueron usados en Irak.

F.F.: Eso es correcto. El secreto último del

El derecho es crítico para la democracia, por lo que democracia significa simplemente una limitante al uso arbitrario del poder por el poderoso.

desarrollo es que nadie nunca es desarrollado por extranjeros. El desarrollo realmente tiene que venir de adentro, en particular en lo concerniente a la creación de instituciones. Los modelos foráneos tienen que traducirse al dialecto local y algunas veces el lenguaje es realmente diferente.

Todo el mundo habla acerca de la necesidad de conocimiento sobre lo local y la propiedad, pero muchos no pueden mantener sus manos alejadas del producto final. De tal manera que si no se defienden los derechos de las mujeres y no se implementan políticas favorables al medio ambiente, y toda una lista de las cosas que las personas encuentran atractivas en Occidente, nosotros tenderemos con frecuencia a ser más intrusos que lo que realmente es bueno para la legitimidad de las instituciones locales.

P.: ¿A qué otro tipo de visiones importantes le ha conducido su trabajo?

F.F.: Creo que el solo hecho de que todo el mundo que ha mirado al desarrollo desde el fin de la segunda guerra mundial, o incluso desde el fin del colonialismo, viene a darse cuenta de cuán complicado es éste. Hemos ido década tras década de soluciones tipo "bala de plata" al problema del desarrollo. En los años cincuenta, y en los primeros años de la década de 1960, se trataba de grandes proyectos de infraestructura y luego de educación, políticas de empoderamiento de las mujeres, o ajustes estructurales, empezando en los años ochenta y noventa. La larga y triste historia de eso es que ninguna de esas estrategias fue suficiente por sí misma para producir un verdadero desarrollo sostenido.

Tuvimos muchos éxitos de desarrollo, particularmente en Asia Oriental, pero éstos se crearon en sociedades que supieron cómo hacerlos por ellas mismas. Sociedades que encontraron la forma de usar el mercado global y tomar ventaja de eso, el ímpetu realmente vino de adentro. Pero hay muchos lugares donde nuestros esfuer-

La misión de la política mundial en los últimos 25 años, creo que acertadamente, ha sido cortar el alcance del Estado.

zos para ayudar a países a desarrollarse, en cierto sentido, los atrasó. África es un buen caso donde, de alguna forma, toda la ayuda bien intencionada de la comunidad externa ha sido un poco como la maldición recursiva de tener petróleo como fuente estable de fondos que favorece toda clase de comportamiento no productivo. Es algo triste, pero también es un ejemplo en el que hay un poco de esperanza, porque creo que como resultado de esta experiencia dolorosa, estamos aprendiendo algunas cosas.

Hemos tenido, sobre todo en el asunto de la promoción de la democracia, algunos éxitos en realidad importantes apenas recientemente, no sólo con la caída del comunismo, con Serbia, Ucrania, Georgia y ahora, Kirguistán. Creo que todos esos éxitos dependieron de ayuda foránea y muestra que hemos aprendido algo acerca de cómo ayudar a esos países.

P.: Usted ha hablado de algunas de las fases a través de las cuales hemos pasado en nuestro entendimiento del desarrollo democrático. ¿Cómo puede el actual énfasis en construcción de institucionalidad evitar convertirse en otra parada de ese camino?

F.F.: Podría fácilmente convertirse en la última moda. Como politólogo me gusta este énfasis en instituciones, porque se está tratando con verdaderas variables políticas, pero creo que es bueno apartarse y darse cuenta de que hay otros asuntos también importantes. De tal manera que instituciones sin una conexión adecuada a mercados globales, sin buenas políticas y dirigentes, pueden también conducir a malos resultados. Así pues, mi esperanza es que este nuevo énfasis en instituciones no sea un sustituto para todas las teorías del

principio, sino un complemento de lo que ya sabemos.

P.: Usted es bien conocido por su tesis acerca de "el fin de la historia y el último hombre" que de alguna manera postula el sistema democrático de mercado libre como el ideal sobre el cual todo el mundo gravita. ¿Sostiene usted todavía esta tesis? ¿Refuerza su visión esta nueva ola de democratización?

F.F.: Bueno, adecuadamente entendida. Nunca creí que uno puede crear democracias instantáneamente en ninguna sociedad. El presidente Bush dijo en uno de sus discursos recientes que el deseo de libertad arde en cada corazón humano y pienso que eso es cierto en un sentido muy general. Pero entre el ardor en el corazón humano y el éxito real de la democracia se necesitan instituciones y esas instituciones son usualmente difíciles de crear.

Si uno puede obtener desarrollo económico, creo que es más fácil sostener instituciones democráticas. Por ende, lo que mi tesis en *El fin de la Historia* decía es que hay un largo proceso llamado modernización y que uno de los componentes de la modernización es la apertura de sistemas políticos a una mayor participación. Pienso que eso es algo que mantiene el caso vigente y que eso es una especie de patrón universal de desarrollo. No está culturalmente limitado por una religión particular o por una experiencia histórica. De tal manera que así entendido, todavía amparo mi tesis. **P**

Francis Fukuyama es profesor en Bernard L. Schwartz, de Economía Internacional Política y Paul H. Nitze, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University. Entrevista cortesía CIPE.



Tenemos muchas democracias en América Latina, pero lo que realmente no tenemos es un conjunto de normas de derecho estables que respeten los derechos básicos.

Los críticos del libre comercio no tienen cabida

La evidencia empírica apunta a que la apertura es necesaria para el crecimiento, y el crecimiento rápido, siendo casi imprescindible para la reducción significativa de la pobreza.

Los escépticos del libre comercio cuestionan incansablemente la habilidad para estimular el crecimiento de las políticas de comercio orientadas hacia el exterior. Algunos van más lejos y culpan a la apertura por las fallas de crecimiento. También ven las políticas de comercio orientadas hacia el exterior como perjudiciales para los intereses de los pobres.

Pero los escépticos no tienen cabida. Empíricamente hay un caso reñido para la apertura, en especial para los países en vías de desarrollo que desean alcanzar tasas de crecimiento altas y sostenidas. Ha habido pocos países en vías de desarrollo que hayan crecido rápidamente, con bases sostenidas, durante la era posterior a la segunda guerra mundial sin experimentar al mismo tiempo un crecimiento rápido de sus exportaciones e importaciones. Debido a que la apertura por sí misma no es suficiente para promover crecimiento —por lo general, ésta debe estar acompañada por estabilidad

macroeconómica, credibilidad de la política y otras características—, uno puede con toda seguridad encontrar ejemplos que digan que la apertura no es esencial o que es perjudicial para el crecimiento.

Siguiendo la misma línea, por lo general los países que han reducido en gran medida su pobreza son aquellos que han crecido rápidamente y que a su vez se han abierto al comercio. Los ejemplos más obvios son las Nuevas Economías Industrializadas, NIE (por su sigla en inglés, Newly Industrialized Economies. Incluyen a Hong Kong, Singapur, República de Corea y Taiwán), que han eliminado completamente la pobreza según la medición de la línea de pobreza que establece como patrón un dólar diario. Por otro lado, la India, que permaneció autárquica y creció a menos de 1,5% per cápita hasta finales de los años setenta, experimentó muy poca reducción en la tendencia de la tasa de pobreza. Tanto India como China lograron una gran reducción de pobreza sólo después que comenzaron a desman-

telar las políticas autárquicas y a crecer rápidamente. He analizado datos de gran cantidad de países durante 38 años, desde 1961 hasta 1999. Los dividí en dos períodos de 19 años cada uno e identifiqué para cada período lo que llamo crecimiento de “milagros” y “debacles”. El primero incluye todos los países que crecen tres por ciento o más en términos per cápita, y el último, aquellos países que pasan por un descenso de ingresos en términos per cápita. Encuentro que

Nuestra habilidad de predecir cuándo y qué va a desencadenar el proceso de crecimiento en un país es limitada. Lo que sí sabemos, sin embargo, es que la apertura casi siempre es esencial para ello.



La creencia popular de que los años ochenta y noventa fueron décadas perdidas, mientras que los sesenta representaron el período dorado del crecimiento, es demasiado simplista.

De los siete casos de debacle sobre los cuales tenemos datos de comercio, sólo dos muestran un crecimiento importante en importaciones. En los otros casos los descensos per cápita van acompañados de un crecimiento en las importaciones de menos de 2%.

El patrón captado en las tablas 1 y 2 se repite con los datos de 1981 a 1999. La diferencia principal es que el número de países milagro en el último período es más pequeño, y el de los países debacle, más grande. Pero curiosamente el total de la población que disfruta de tasas de crecimiento milagro a comienzos del primer período, 356,5 millones, fue considerablemente más pequeño que el de principios del segundo período, 2.100 millones. La creencia popular de que los años ochenta y noventa fueron décadas perdidas de desarrollo, mientras que los años sesenta representaron el período dorado del crecimiento (tal como lo describe Dani Rodrik) es demasiado simplista. Aunque es cierto que la población que sufrió un descenso per cápita durante 1980-1999 fue mucho mayor que en 1961-1980, en parte debido a la implosión de la Unión Soviética y de los países del este y centro de Europa, la población de los países en vías de desarrollo que experimentaron un aumento de los estándares de vida durante 1981-1999 también fue mucho mayor por cuenta de China e India, que presentaron un crecimiento de 8,3 y 3,8% respectivamente.

Los críticos generalmente se aprovechan del hecho de que la apertura por sí misma no siempre lleva a la reanuda-

los países milagro experimentan una expansión muy rápida en exportaciones e importaciones, mientras que los países debacle rara vez lo hacen.

Por lo tanto, consideremos las tablas 1 y 2 en las que se enumeran todos los países milagro y debacle respectivamente durante 1961-1980. Aunque este período se identifica por lo general con el proceso de sustitución de importaciones, el hecho sorprendente es que virtualmente todos los países que crecieron de manera rápida lo hicieron mientras expandían en forma acelerada sus exportaciones e importaciones. Los países en este grupo provenían de prácticamente todos los continentes, incluyendo a América Latina, que por lo general se la describe como líder del mundo en

vías de desarrollo en la consecución de la sustitución de importaciones. Brasil, que creció 4,6%, aumentó sus exportaciones e importaciones en 8,1 y 7,6% durante ese período. Entre los países que crecieron 3,6% o más, la tasa de crecimiento más baja registrada para importaciones fue de 7,2% en Túnez, que creció 4% per cápita. Incluso si seguimos bajando en la lista, sólo hay dos países que registran tasas de crecimiento de importación relativamente bajas: Mauricio y Kenia, que contaron con un crecimiento de importaciones de 3,8 y 3,6% respectivamente.

Si vemos el crecimiento de los debacles en la tabla 2, el peso de la evidencia está en gran medida contra el argumento que asegura que el comercio sea el culpable de tan mal comportamiento.

Tabla 1. Milagros de 1961-1980*

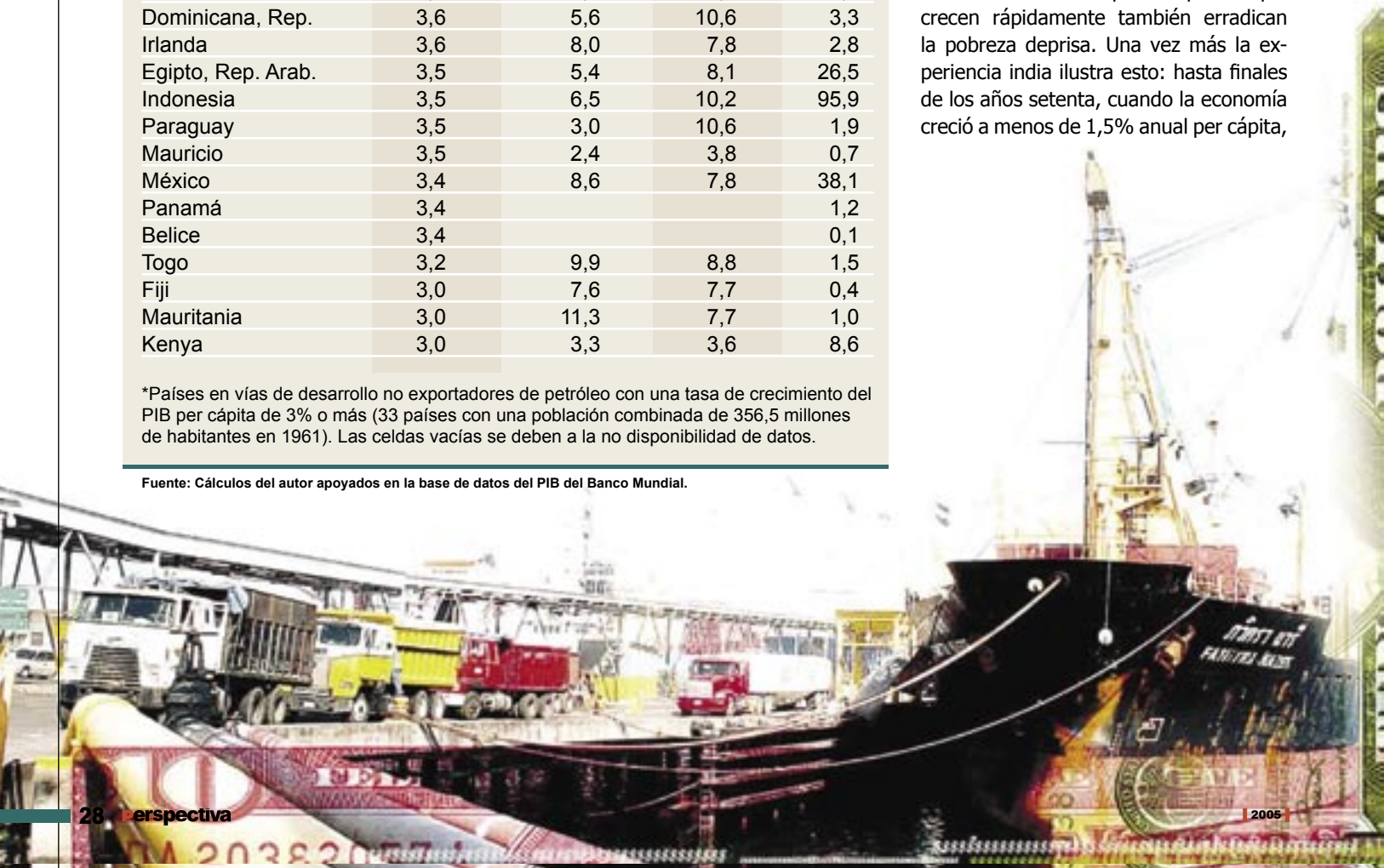
País	Tasas de crecimiento			Población en millones (1961)
	PIB per cápita	Exportaciones	Importaciones	
Botswana	8,5			0,5
Malta	7,3			0,3
Singapur	7,2			1,5
Hong Kong, China	6,9	10,8	10,6	3,2
Gabón	6,6	10,6	12,1	0,5
Taiwán, China	6,4			11,0
Corea, Rep.	6,3	23,7	18,0	25,7
Lesotho	4,8	7,6	11,8	0,9
Trinidad y Tobago	4,7	3,8	9,1	0,9
Tailandia	4,6	9,3	9,6	27,2
Brasil	4,6	8,1	7,6	75,0
Malasia	4,4	6,9	7,2	8,4
Barbados	4,4			0,2
Israel	4,2	10,8	8,1	2,2
Georgia	4,1			4,2
Costa de Marfil	4,1	7,6	7,9	3,9
Seychelles	4,0			0,0
Túnez	4,0	8,3	7,2	4,3
Bermudas	4,0			0,0
Ecuador	3,7	8,2	8,0	4,6
Dominicana, Rep.	3,6	5,6	10,6	3,3
Irlanda	3,6	8,0	7,8	2,8
Egipto, Rep. Arab.	3,5	5,4	8,1	26,5
Indonesia	3,5	6,5	10,2	95,9
Paraguay	3,5	3,0	10,6	1,9
Mauricio	3,5	2,4	3,8	0,7
México	3,4	8,6	7,8	38,1
Panamá	3,4			1,2
Belice	3,4			0,1
Togo	3,2	9,9	8,8	1,5
Fiji	3,0	7,6	7,7	0,4
Mauritania	3,0	11,3	7,7	1,0
Kenya	3,0	3,3	3,6	8,6

*Países en vías de desarrollo no exportadores de petróleo con una tasa de crecimiento del PIB per cápita de 3% o más (33 países con una población combinada de 356,5 millones de habitantes en 1961). Las celdas vacías se deben a la no disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos del autor apoyados en la base de datos del PIB del Banco Mundial.

ción del crecimiento. ¿Por qué debería un país tomar una decisión difícil si no va a resultar de inmediato en un aumento de ingreso? Pero éste claramente es un argumento equivocado. Nuestra habilidad de predecir cuándo y qué va a desencadenar el proceso de crecimiento en un país es limitada. Lo que sí sabemos, sin embargo, es que la apertura casi siempre es esencial para ello. Por lo tanto, tiene sentido estar preparados con un régimen de comercio abierto en caso de que la oportunidad golpee a la puerta. El punto está debidamente ilustrado por el contraste de las experiencias de la posguerra de Corea e India hasta finales de los años setenta. Las tasas de ahorro incrementadas les ofrecieron a los dos países oportunidades de crecimiento, pero sólo Corea pudo aprovecharlas. Con el énfasis en producir todo domésticamente, incluyendo maquinaria, India ahogó el potencial de crecimiento que había creado para sí misma.

En el frente de la pobreza, la aplastante evidencia es que los países que crecen rápidamente también erradican la pobreza de prisa. Una vez más la experiencia india ilustra esto: hasta finales de los años setenta, cuando la economía creció a menos de 1,5% anual per cápita,



En el frente de la pobreza, la aplastante evidencia es que los países que crecen rápidamente también erradican la pobreza de prisa.

su proporción de tendencia de pobreza mostró muy poco movimiento. Sólo fue a comienzos de los años ochenta, cuando la India empezó a crecer por encima de 3%, que la relación de pobreza tuvo un descenso significativo. Entonces, entre los años ochenta y el año 2000 la proporción de pobreza cayó de 49 a 26%. En China, igualmente, la proporción de pobreza bajó de 28%, en 1978, a 9%, en 1998.

David Dollar y Art Kraay recogieron recientemente más evidencia favorable dirigida a la conexión entre apertura, crecimiento y reducción de la pobreza. Ellos clasifican a los países según tres criterios: apertura aumentada hacia el comercio medido por su crecimiento en la relación del PIB, tasas de crecimiento, y reducción de la pobreza. Resulta que los países con alto rendimiento, de acuerdo con uno de los criterios, también son países con alto desempeño de acuerdo con los otros criterios.

Por lo tanto, la evidencia empírica apunta a que la apertura es necesaria para el crecimiento, y el crecimiento rápido, siendo casi necesaria para la reducción significativa de la pobreza. Sin embargo, esto no descarta la posibilidad de que la apertura pueda perjudicar a ciertos grupos menos prósperos, especialmente a corto plazo. Por ejemplo, es casi seguro que la liberación del sector automotor empobrece a los trabajadores, por lo menos temporalmente. Pero esto requiere asistencia de ajuste si el empobrecimiento es temporal, y compensación a largo plazo si el empobrecimiento es permanente; y lleva a los trabajadores



Tabla 2. Debacles de 1961-1981*

País	Tasas de crecimiento			Población en millones (1961)
	PIB per cápita	Exportaciones	Importaciones	
África Central, Rep.	-0,1			1,6
Zambia	-0,3	1,0	0,4	3,2
Somalia	-0,4			2,9
Madagascar	-0,4	1,2	1,8	5,5
Dominica	-0,4			0,1
Ghana	-0,4	-2,7	-3,0	7,1
Guinea-Bissau	-0,5			0,5
Níger	-0,5	3,5	7,8	3,1
Senegal	-0,6	-0,1	1,2	3,3
Irán, Rep. Islámica	-0,7			22,1
Congo, Dem. Rep.	-0,9	2,8	5,7	15,7
Emiratos Árabes U.	-1,0			0,1
Chad	-1,9	1,4	0,8	3,1
Kuwait	-3,6			0,3

*Todos los países en vías de desarrollo con tasas de crecimiento negativas (14 países con una población total de 68,6 millones) según la base de datos del PIB. Las exportaciones y las importaciones incluyen bienes y servicios y se miden a precios constantes.

Fuente: Cálculos del autor tomados de las bases de datos del PIB del Banco Mundial.

a estar por debajo de la línea de pobreza. Lo cual no justifica negar los beneficios de crecimiento y reducción de la pobreza que muchas poblaciones han disfrutado gracias al comercio. **P**

Este artículo es una versión resumida del texto "Miracles and Debacles: Do Free Trade Skeptics have a Case?", realizada por el autor. El texto original apareció en el Boletín GEP de la Universidad de Nottingham en el 2003.

El surgimiento de la “Democracia Musulmana”

La Democracia Musulmana representa el triunfo de la práctica sobre la teoría y tal vez de la política sobre el islamismo.

La aparición y desenvolvimiento de la Democracia Musulmana ha sido impresionante durante los últimos quince años, pese a que todos sus exponentes han evitado hasta el momento dicho rótulo y aunque la atención académica y política se ha enfocado en cómo promover una reforma religiosa dentro del islam, como preludio de una democratización¹. Desde comienzos de los años noventa, en una serie de países mayormente musulmanes –todos, por cierto, fuera del mundo árabe– han visto a los partidos con orientación islámica (pero no islámicos) compitiendo acertadamente por votos en Bangladesh, Indonesia, Malasia, Pakistán (antes del golpe militar de 1999) y Turquía.

Contrario a la visión de gobierno islámica según la *shari'a* (ley islámica), los demócratas musulmanes ven la vida política con ojos pragmáticos. Rechazan, o por lo menos descartan, la queja clásica islamista de que el islam ordena la

búsqueda de un Estado shari'a, y su objetivo principal tiende a ser el de trabajar en plataformas electorales viables y coaliciones estables de gobierno que sirvan a los intereses individuales y colectivos –islámicos al igual que seculares– en una arena democrática cuyos destinos respetan, ganen o pierdan. Los islamistas ven la democracia no como algo profundamente legítimo, sino en el mejor de los casos, como una herramienta o táctica útil para obtener el poder y con él construir un Estado islámico. Por el contrario, los demócratas cristianos no buscan consagrar el islam en la política, aunque sí desean aprovechar su potencial para ayudarlos a ganar votos.

El surgimiento de los demócratas musulmanes ha generado la integración de valores religiosos musulmanes –tomados de las enseñanzas islámicas sobre ética, moral, derecho de familia, relaciones sociales y comerciales– en las plataformas políticas diseñadas para ganar



elecciones democráticas. Los retos y contratiempos complican el proceso, pero la dinámica en curso de la consolidación democrática, más que la promesa de una reforma religiosa y un cambio ideológico, probablemente defina los términos bajo los cuales el islam y la democracia interactúan en varias tierras de mayoría musulmana.

La última década y media ha sido testigo de la competencia electoral abierta por puestos legislativos en Bangladesh (1991, 1996 y 2001); Indonesia (1999 y 2004); Malasia (1995, 1999 y 2004); Pakistán (1990, 1993 y 1997); y Turquía (1995, 1999 y 2002). La duración de esta era electoral y de los cambios establecidos nos dan algo más que una “foto instantánea” de las preferencias políticas musulmanas, con el fin de encontrar preferencias más amplias. Dichas tendencias dan visos acerca de las cosas por venir de

Desde inicios de los años noventa una serie de países musulmanes ha visto a los partidos con orientaciones islámicas compitiendo acertadamente por votos.



Los demócratas musulmanes han logrado la integración de valores religiosos en las plataformas políticas diseñadas para ganar elecciones democráticas.

camiento teológico que la Iglesia católica hiciera con la democracia alrededor del segundo Concilio Vaticano en los años sesenta.

FACTORES CLAVE

El surgimiento de la Democracia Musulmana ha dependido de la interacción de varios factores. Primero, ésta se ha asomado en países donde surgió la democracia en los que los militares eran jugadores poderosos, a pesar de haberse retirado formalmente de la política. Las aperturas democráticas graduales en Turquía desde 1983 y en Pakistán durante la década entre los reinados del general Zia ul-Haq (d. 1988) y del general Musharraf (r. 1999) fueron episodios en los que los militares dieron forma a la estructura de oportunidad en la arena democrática.

La participación militar en política tuvo tres efectos notables: limitó el espacio de maniobra islamista; les dio a todos los partidos un incentivo para evitar confrontar a los militares mientras pescaban una ventaja en el proceso democrático; y llevó a más elecciones, realineaciones políticas y cambios en coaliciones, acelerando e intensificando experimentos con las nuevas fórmulas políticas. De manera interesante, el efecto neto de todo esto —un estímulo para la Democracia Musulmana— fue el mismo tanto en Turquía, donde los militares defienden fuertemente el secularismo, como en Pakistán, donde los militares trabajaron con islamistas.

Segundo, la Democracia Musulmana ha surgido en sociedades donde el

los partidos políticos y de las plataformas que muy probablemente dominarán el terreno estratégico de la política en estos países con mayoría musulmana.

Dichos resultados sugieren que en estas sociedades musulmanas, el “centro vital” de la política probablemente no pertenece a los partidos seculares ni a los de izquierda y tampoco a los islamistas. Es más probable que a la clase media estratégica la gobiernen las fuerzas políticas que integran los valores musulmanes y la política islámica moderada en plataformas de centro derecha más amplias que van más allá de las cuestiones exclusivamente religiosas. Dichas fuerzas pueden apelar a un corte transversal más vasto de votantes y crear un nexo estable entre móviles religiosos y seculares de la política electoral.

Los demócratas musulmanes comienzan desde un punto de partida

islámico, como es el caso de la AKP de Turquía, pero también pueden surgir de partidos no religiosos, como el PML de Pakistán o la UMNO de Malasia. La Democracia Musulmana no descansa en una acomodación teológica e ideológica abstracta y cuidadosamente pensada entre el islam y la democracia, sino en una síntesis práctica que está emergiendo en gran parte del mundo musulmán como respuesta a oportunidades y exigencias creadas por las urnas. Los partidos deben comprometerse y tomar decisiones pragmáticas para maximizar sus propios intereses y los de su electorado bajo las reglas democráticas del juego.

Al trabajar más en la práctica de campaña que en la alta teoría, la Democracia Musulmana se parece en algo a la Democracia Cristiana. El primer partido Demócrata Cristiano se fundó en el sur de Italia en 1919, décadas antes del acer-



sector privado importa. Cuanto menos dependiente del Estado y más integrado a la economía mundial esté el sector privado de un país, más probablemente verá a la Democracia Musulmana ganar tracción como fuerza política. Ésta combina los valores religiosos de la clase media y de las clases media baja con políticas que sirven a sus intereses económicos.

En Turquía, el acierto de la plataforma democrática musulmana AKP es el triunfo de una burguesía independiente sobre un Estado centralizador. Para comprender el surgimiento de la Democracia Musulmana en Turquía, se deben tener en cuenta las políticas liberadoras económicas del primer ministro (luego presidente) Turgut Özal (d. 1993) en los años ochenta y el vibrante e independiente sector privado. De igual manera, el régimen de Suharto en Indonesia mezcló el

apoyo del Estado para un islam moderado con un compromiso en comercio global. Mientras que Bangladesh y Pakistán se quedaron atrás de Turquía, Indonesia y Malasia en términos de participación en el comercio global, también se jactaron de contar con sectores privados robustos que ejercieron una creciente influencia política. Sin embargo, la participación profunda en la economía global y la gran independencia de los sectores privados turcos, indonesios, y malayos parecen correlacionarse con el carácter islámico más moderado de la Democracia Musulmana en aquellos países, al compararlos con Pakistán o Bangladesh.

Además de la dinámica militar y económica, un tercer motor de la Democracia Musulmana parece ser la existencia de una fuerte competencia sobre los votos. Sin tener una fuerza política que

domine fácilmente el proceso, todos los partidos se sienten presionados para actuar pragmáticamente. La presencia de múltiples partidos con estructuras organizacionales fuertes y con legados políticos fomenta a su vez competencia. A pesar de haber presenciado gobiernos militares o dominio de un solo partido, en todos estos países las políticas multipartidistas han retenido su vitalidad, los partidos se han recuperado y los procesos políticos se han abierto.

Las elecciones competitivas regulares han empujado a los partidos religiosos hacia el pragmatismo y han halado a otros partidos a esfuerzos más diligentes para representar los valores musulmanes. El juego consiste en ganarse a las clases medias. La competencia sobre el electorado musulmán significa que los grupos no islámicos pueden sumar a sus filas a aquellos que votaron con base en los valores musulmanes en plataformas y coaliciones más amplias de las que obtuvieron los islamistas. En los años noventa, en Malasia la UMNO acertadamente compitió por el voto musulmán urbano y de la clase media y desbarató retos por

Los demócratas musulmanes comienzan desde un punto de partida islámico, pero también pueden surgir desde partidos no religiosos.

parte del PAS islamista. Más o menos al mismo tiempo el PML estaba haciendo lo mismo al JI en Pakistán.

En países de minoría musulmana donde los factores mencionados anteriormente no existen o son débiles, los prospectos de que la Democracia Musulmana emerja son muy bajos. Sin embargo, incluso en dichas sociedades, las actividades de los demócratas musulmanes pueden probar ser relevantes para discusiones políticas locales. Si la Democracia Musulmana gana coherencia, estará lista para exportarse a países incapaces de producirla. En los años noventa, el PML de Pakistán concienzudamente buscó imitar a la UMNO de Malasia. Más recientemente, el surgimiento del AKP turco ha sido anotado en los círculos árabes, seculares, oficiales e islamistas iguales. En Egipto, la Hermandad Musulmana Islamista ha estado observando profundamente el desarrollo en Turquía y algunos en los rangos de la Hermandad han comenzado a tomar medidas hacia la clase media.

El surgimiento de la Democracia Musulmana sugiere que los valores de los musulmanes —que no deben confundirse con las exigencias de los islamistas— pueden interactuar con estrategias de elecciones prácticas para dar forma a las ideas políticas y dirigir el comportamiento de los votantes. Al final, la Democracia Musulmana representa el triunfo de la práctica sobre la teoría y tal vez de la política sobre el islamismo. Es probable que hacia el futuro las políticas musulmanas pertenezcan a aquellos que puedan hablar con valores musulmanes y ética, pero dentro del marco de las plataformas políticas adecuadas para prosperar en el entorno democrático. Después de 1945, la Democracia Cristiana buscó cambiar actitudes católicas hacia la democracia con el fin de canalizar los valores religiosos hacia la política de masas². Los demócratacristianos recurrieron a la identidad católica, pero también lo relacionaron con programas sociales e inquietudes de bienestar. Además, proporcionaron medios para que los valores religiosos encontraran expresión en las políticas seculares. El surgimiento de la Democracia Cristiana reflejó el deseo de los líderes de

Si la Democracia Musulmana gana coherencia, estará lista para exportarse a países incapaces de producirla.

la Iglesia de proporcionar una voz para los puntos de vista de los católicos en las democracias, pero también fue el resultado de alternativas estratégicas de actores políticos que vieron una oportunidad en movilizar los valores religiosos más allá de sus intereses políticos³.

Fuerzas similares trabajan ahora en algunos países de mayoría musulmana, con efectos residuales que probablemente se sentirán en todo el mundo musulmán. Al igual que la Iglesia católica en el siglo pasado, los partidos de orientación islámica están aprovechando la necesidad de relacionar los valores religiosos a las políticas seculares. Así como en el caso de Europa, los partidos seculares y los políticos están sintiendo los beneficios de incluir llamados a los valores religiosos en sus plataformas. Así, la Democracia Musulmana, al igual que ocurrió con la Democracia Cristiana, está surgiendo como una tendencia política fuertemente atada al proceso democrático y al uso de llamados directos a las inquietudes de los votantes religiosos.

EL CASO PAKISTANÍ

El caso de Pakistán nos ayuda a discernir qué está dirigiendo el surgimiento de la Democracia Musulmana, qué significa, a quién representa y a qué retos se enfrenta.

En Pakistán el empujón hacia la Democracia Musulmana que iniciaron los no partidarios del PML islamista se interrumpió debido a un golpe de estado. El año 1988 fue un período de cierre del gobierno militar debido a la muerte misteriosa del general Zia cuyo régimen tenía mezclado el autoritarismo con la islamización. La fuerza principal en pro de la democracia en el momento fue el Partido Popular de Pakistán (PPP) de izquierda secular. Con el fin de limitar que el PPP ganara las elecciones de 1988 y guardar sus propios

intereses, los generales salientes improvisaron una coalición islamista llamada la Alianza Democrática Islamista (IJI).

Entre 1988 y 1993, la lucha por el poder entre el PPP y el IJI, más el entrometimiento de los militares, transformó las políticas de centro derecha en algo más que una herramienta para mantener débiles a las instituciones civiles. En 1990 el IJI ganó las elecciones después que los militares despidieron el gobierno PPP. A medida que las diferentes partes del IJI, ahora seguras en el gobierno, comenzaron a perseguir sus propias y respectivas agendas, la coalición se crispó. El PML y los islamistas empezaron a sentir la posibilidad de dominar la política pakistaní como nunca antes bajo las condiciones de un gobierno civilmente elegido. El PML se movió primero, distanciándose de los generales y de los islamistas (quienes permanecieron juntos) para seguir solo la campaña de elecciones de 1993 con una plataforma que prometía crecimiento económico mientras apaciguaba las susceptibilidades nacionalistas y musulma-



nas. La última estrategia implicó hurtar dichos básicos de la retórica islamista como el llamado para imponer el shari'a, aunque para darles gusto a sus más seculares seguidores el PML nunca hizo más que guiños ante este objetivo.

Aunque el PPP terminó ganando las elecciones parlamentarias de octubre de 1993, la estratagema del PML triunfó por lo menos en parte. El partido llevó el voto musulmán y empujó a IJI a los márgenes, siendo la primera vez en el mundo musulmán en que la maniobra política dentro de un proceso electoral competitivo le puso freno al islamismo. Las siguientes elecciones, en 1997, sólo hicieron que la tendencia fuera más evidente en la medida en que el PML regresaba al poder con casi dos tercios de los escaños en la Asamblea Nacional, mientras que los islamistas se vieron reducidos a su más pequeña contingencia parlamentaria antes vista. Para lograr esto, el PML se lanzó simultáneamente como un partido democrático moderno comprometido con el desarrollo de Pakistán y como el abanderado de la identidad islámica, esto último una afirmación apoyada por el éxito del PML al tomarse escaños que una vez pertenecieron a islamistas declarados. Tal como parece estar tomando forma en el caso de Turquía hoy en día, fue la promesa de la legislación islámica en lugar de su cumplimiento lo que probó ser una fórmula lo suficientemente popular.

Entre 1993 y 1999 el PML continuó empujando una mezcla de políticas económicas amistosas de negocios y llamados islámicos combinados con nacionalistas. El desarrollo de infraestructura y la globalización fueron de la mano con el programa de armas nucleares, confrontaciones con India y el apoyo retórico para la legislación islámica. Equilibrar las solicitudes de los diferentes constituyentes hacia los cuales iban dirigidas estas posturas fue el reto de PML.

A medida que iban pasando los años noventa, dichas tensiones comenzaron a socavar el llamado del PML hacia su base de votantes musulmanes y les dio a los militares ángulos para jugar contra el partido antes del golpe de 1999. Sin embargo fue el mismo triunfo



Turquía presenta la instancia más desarrollada de la Democracia Musulmana.

del PML el que fijó el escenario de su caída.

Los generales empezaron a preocuparse porque la estrategia del partido —que ahora podemos ver como una versión improvisada de la Democracia Musulmana— realmente triunfara. Luego siguió el golpe de Musharraf en 1999 contra Sharif y el desmantelamiento sistemático, bajo la tutela militar del PML. Cuando Musharraf permitió tener elecciones controladas en 2002, a los islamistas les fue muy bien, hasta la mejor votación del 20%.

CONCLUSIÓN

Turquía presenta tal vez la instancia más desarrollada de la Democracia Musulmana, pero el proceso también está en evidencia en otros lugares. Incluso en esta etapa tan temprana es claro que la lógica competitiva total inherente en políticas abiertas está dirigiendo a la Democracia Musulmana hacia adelante, especialmente en lugares donde la democratización gradual ha asegurado la continuación de esa competitividad a través de repetidas elecciones. Los partidos establecidos, un sector privado robusto y un proceso democrático en curso (aunque sea uno duro e inquieto) son los ingredientes que necesitan estar en la mezcla si es que la Democracia Musulmana quiere echar raíces y florecer. La Democracia Musulmana

le ofrece al mundo musulmán la promesa de la modernización. En la medida en que los islamistas se encuentren enfrentando, o atrapados en, la dinámica Democrática Musulmana, se hallarán afrontando más la dura alternativa de cambiar o sufrir la marginalización.

Para un ejemplo de lo que podría ser dicho cambio, piense en un *fatwa* (grado religioso) reciente que el *ayatollah* musulmán chiita Ali Sistani emitió antes de las elecciones del 30 de enero de 2005 en Irak. Sistani buscó convencer a las mujeres sobre su derecho religioso al voto incluso si sus esposos les prohibieran que lo hicieran. Sistani es bien conocido por ser un partidario importante de la lista de candidatos chiita unificados. Evidentemente, el imperativo de apuntarse una gran victoria en las elecciones —más que cualquier argumento sobre reforma religiosa sobre los derechos de las mujeres— obligó al líder chiita más antiguo en Irak a defender no sólo la liberación de las mujeres, sino incluso su derecho (o como Sistani hubiera preferido decirlo, su deber específico en este caso) a desobedecer a sus esposos. **P**

Artículo publicado originalmente en *Journal of Democracy* 16:2 (2005), 13-27 © Nacional Endowment for Democracy y The Johns Hopkins University Press. Republicado con permiso de Johns Hopkins University Press.

- 1 Ver John L. Esposito y John O. Voll, *Islam and Democracy* (New York: Oxford University Press, 1996); y Larry Diamond, Marc F. Plattner, y Daniel Vali Nasr 27 Brumberg, eds., *Islam and Democracy in the Middle East* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003).
- 2 José Casanova, *Public Religions in the Modern World* (Chicago: University of Chicago Press, 1994), 5-39.
- 3 Stathis Kalyvas, *The Rise of Christian Democracy in Europe* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1996), 2-4

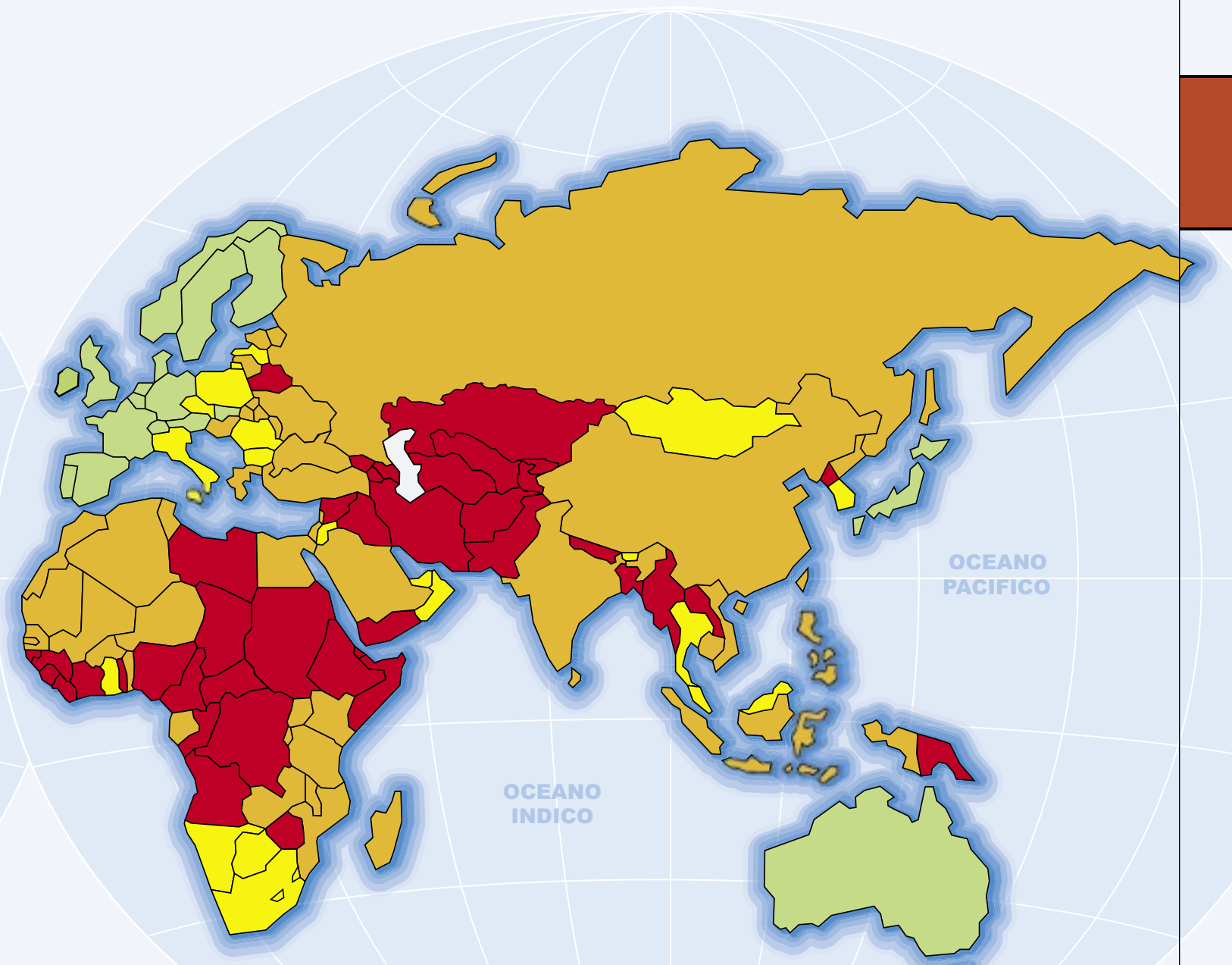
Los datos mostrados para cada variable están relacionados con el 'rango del percentil' que indica el porcentaje de países que se ubican por debajo del promedio de la región mostrada.

Los colores representan la situación de gobernabilidad de la región:

- el mejor quintil (sobre el percentil 75)
- el segundo mejor (sobre 50)
- el segundo peor (sobre 25)
- el peor (bajo 25)

Gobernabilidad en el mundo

Esta sección fue realizada por Perspectiva utilizando datos del último informe del Banco Mundial "La Gobernabilidad Importa IV: Indicadores de Gobernabilidad para 1996–2004". Para ver el informe visite www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html



	Voz y rendición de cuentas	Estabilidad política y ausencia de violencia	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Estado de derecho	Control de la corrupción
Medio Oriente y África del Norte	24,9	38,8	50,8	39	50	52
OECD	91,3	83,5	89,7	90,6	90,3	91,4
Asia del Sur	25,4	26,4	38,5	30,8	34,2	37,9
África Subsahariana	32,7	32,8	27,6	29,5	27,6	30,1
América Latina	53,6	39,2	42,1	49,8	39,1	44,6
Asia del Este	50	55,3	46	50,6	53,3	45,3
Europa del Este y Países Bálticos	66,9	53,3	62,2	64,4	56,5	58,2
Actual Unión Soviética	20,5	23,9	24,1	24,1	18,8	16,1

Colaborador de Investigación Senior en Seguridad Nacional y Seguridad Interior en el Instituto de Estudios Internacionales Kathryn y Shelby Cullon Davis, en Heritage Foundation.

El terrorismo mundial y la economía global: una convivencia hostil

Una de las consecuencias no intencionadas de la globalización es la posibilidad de que se explote el comercio, el turismo y las comunicaciones internacionales para nutrir al terrorismo.

La economía mundial crece mediante la libre circulación de bienes, servicios, personas e ideas. Sin embargo, durante los últimos años los terroristas han explotado los medios globales que hoy representan el núcleo vital de la economía y han logrado, de este modo, que sus actividades en torno a la generación de violencia constituyan una nueva clase de empresa transnacional. Como resultado, los motores de la globalización —sus redes de transporte, finanzas y producción, sus centros más poblados y sus sedes del gobierno— se han convertido en blancos atractivos.

Por otra parte, la globalización también propicia el crecimiento económico, proporcionando los medios necesarios para derrotar el terrorismo transnacional. Por medio de los recursos nacionales generados por el crecimiento económico, así como de los instrumentos de una administración eficiente y del estado de de-

recho que facilitan las actividades de las economías libres, los Estados adquieren, a su vez, la facultad de proteger las redes del comercio internacional y de combatir el terrorismo. Si bien EE.UU., sus aliados y los países que lo apoyan en todo el mundo han tomado medidas trascendentes para combatir el terrorismo internacional, las naciones no pueden ignorar el hecho de que las decisiones que tomen en el mercado global afectan su facultad de potenciar el crecimiento económico y su capacidad de impedir que los terroristas se alcen en su contra.

UNA AGENDA PARA EL FUTURO, EN LUGAR DE LOS PROBLEMAS DEL PASADO

Sobrecargar, restringir o impedir el flujo de bienes y personas en pro de una mayor seguridad sería un triunfo para los terroristas. Por otro lado, una economía global sin supervisión es un escenario

perfecto para las actividades terroristas. La breve etapa posterior a la guerra fría, cuando aún se podía abordar el comercio y la seguridad por separado, ha concluido. Los problemas que se plantean simultáneamente ya no pueden resolverse mediante alternativas absolutas, optando por el comercio o por la precaución.

No es posible hallar soluciones en términos de ganadores o perdedores absolutos. Se deben encontrar soluciones eficientes que expandan la economía y, a su vez, mitiguen la amenaza del terrorismo transnacional. La respuesta es una economía global que priorice simultáneamente dos aspectos: el libre comercio y un contraterrorismo más eficaz. Si bien la creación del régimen de seguridad correcto para el siglo XXI puede ser una

A largo plazo, la mejor forma de obtener el compromiso de las economías emergentes en la lucha contra el terrorismo consiste en promover el libre comercio.



Si bien aún no se ha utilizado una base latinoamericana para realizar ataques directos contra EE.UU., América Latina es el nuevo centro del terrorismo mundial.

tral de Inteligencia de EE.UU. manifiesta que “a más de dos años de los atentados del 11 de septiembre, la guerra dirigida por EE.UU. contra Al-Qaeda ha eliminado setenta por ciento de los líderes de la red y ha capturado o asesinado a 3.400 de sus miembros”².

Por lo tanto, al dar cuenta de los eventos del 11-S y sus secuelas, el informe de la comisión constituye, más que una guía para contrarrestar una amenaza específica, una valiosa lección sobre las consecuencias del fracaso de los sistemas de seguridad para adaptarse a los peligros emergentes.

Existen mercados globales para todo –incluso para el terrorismo– y la inhibición definitiva de un mercado exige que se comprenda su funcionamiento. La colocación de una barrera en su camino sólo logrará que el mercado se ajuste para minimizar el impacto de esa barrera. Por lo tanto, el primer paso para detener la comercialización del terrorismo transnacional consiste en entender qué es Al-Qaeda y cómo desarrolló su capacidad para operar en todo el mundo.

¿LA PRÓXIMA AMENAZA?

El terrorismo del mañana puede tener algunos giros inesperados. Desde Asia y Europa podrían aparecer nuevas amenazas muy cerca de Estados Unidos. La alianza entre Al-Qaeda y Hezbollah, y su nuevo método para reclutar miembros por medio de centros islámicos cuidadosamente elegidos, puede convertir a la triple frontera (entre Paraguay, Brasil y Argentina) en una base estratégica para realizar ataques a EE.UU. A través de los centros islámicos establecidos por Hezbollah, Al-Qaeda podría captar nuevos reclutas para las misiones en EE.UU. y obtener acceso, a su vez, a los fondos esenciales que aportan sus partidarios en Estados Unidos y América Latina. Si bien aún no se ha utilizado una base latino-

tarea compleja, la articulación de los principios que deberían regir la construcción de estos mecanismos no lo es.

Los regímenes de seguridad globales deben ser flexibles, con capacidad de respuesta ante las nuevas amenazas y los cambios en las demandas y capacidades del mercado; los regímenes de seguridad deben reducir, y no aumentar, la brecha entre el mundo desarrollado y los países en vías de desarrollo; además de acrecentar el compromiso global con el libre comercio.

EL FUTURO DEL TERRORISMO

En julio de 2004, la Comisión Nacional sobre Ataques Terroristas contra EE.UU., conocida como la Comisión del 11-S, pu-

blicó lo que probablemente constituya el informe mejor documentado que se haya realizado sobre una operación de la red terrorista Al-Qaeda¹. No obstante, el informe de la comisión es, fundamentalmente, un documento histórico.

La organización terrorista que atacó el World Trade Center y el Pentágono ya no existe. Las acciones militares en Afganistán y el Cuerno de África; la intensa búsqueda de líderes terroristas en Europa, Marruecos, Pakistán y Arabia Saudita; y la cooperación mundial para desmantelar las redes terroristas han surtido efecto. De hecho, la Agencia Cen-

La organización terrorista que atacó el World Trade Center y el Pentágono ya no existe.

mericana para realizar ataques directos contra EE.UU., América Latina es un nuevo centro del terrorismo mundial. Según el embajador Cofer Black, coordinador de Contraterrorismo del Departamento de Estado de EE.UU., los terroristas del hemisferio occidental están operando con mayor intensidad en actividades ilícitas transnacionales, particularmente en el tráfico de drogas, pero también en el tráfico de armas, el lavado de dinero, el contrabando y la falsificación de dinero y documentación. Estas actividades no sólo aportan fuentes de ingresos sino que, además, los terroristas aprovechan las rutas de abastecimiento clandestino que crearon para trasladar recursos, personas y armas de una frontera a la otra.

De este modo, Al-Qaeda, que se encuentra bajo presión en otras partes del mundo, puede trasladar más operaciones a ciertas regiones de Latinoamérica, donde la ausencia del estado de derecho y de gobiernos eficientes ofrece nuevas oportunidades para desarrollar una infraestructura terrorista. Además, podrían surgir nuevas amenazas terroristas desde los lugares más inesperados. La triste realidad es que el siglo XXI podría estar sumido en una guerra de vigilancia permanente. Después de todo, la amenaza no comenzó con Osama Bin Laden. Antes de Al-Qaeda existía Aum Shinrikyō, el culto religioso japonés que en 1995 perpetró el ataque con gas sarín en el subterráneo de Tokio.

SEGURIDAD CON CAPACIDAD DE ADAPTACIÓN EN UN MERCADO GLOBAL

Los sistemas de seguridad deben estar tan preparados como los terroristas para adaptarse a las circunstancias, con el doble objetivo de proteger y prevenir la explotación de las redes del comercio mundial. Además, para garantizar que los regímenes de seguridad fortalezcan el flujo del comercio mundial en lugar de obstaculizarlo, los mismos deben adaptarse a las nuevas tecnologías, a las cam-

biantes prácticas comerciales, a los mercados emergentes y a las demás fuerzas que dirigen el curso del libre comercio. El costo siempre será un factor importante en la implementación de seguridad y, en términos generales, muchos de los gastos serán afrontados adecuadamente por el sector privado. Después de todo, este sector posee la mayoría de los medios de producción y comercialización de los bienes y servicios, y es también el que más beneficios obtiene de estas actividades.

La seguridad, al igual que otros aspectos relacionados con el medio ambiente y la protección, es parte del precio de hacer negocios en el mundo moderno. Sin embargo, si los participantes deben cargar con la responsabilidad de proteger los medios utilizados para realizar las actividades comerciales, también deben tener la libertad de determinar la manera de proveer seguridad de la forma que resulte más eficaz y eficiente. Si bien existe un espacio para las regulaciones sobre seguridad, éstas deben estar basadas en normas abiertas que se apliquen de manera uniforme. Las regulaciones óptimas estarán fundamentadas en el rendimiento. En otras palabras, estas

La antigua y la nueva Al-Qaeda

Los orígenes de Al-Qaeda se remontan a la Afghan Services Bureau, una organización aparentemente humanitaria compuesta por veteranos de guerra que lucharon contra los soviéticos en Afganistán en los años ochentas. Con el transcurso del tiempo, Osama Bin Laden amplió esta red para incluir a los veteranos que habían regresado de Argelia, Chechenia, Bosnia, Egipto y Filipinas. Todos permanecieron vinculados entre sí por las experiencias compartidas en Afganistán.



Esta organización era una estructura monolítica y unitaria, que funcionaba sobre la base de relaciones personales. Bin Laden y sus compatriotas establecieron una red internacional que permitía que Al-Qaeda ejerciera su influencia sobre las operaciones efectuadas en todo el mundo. Su primera acción fue, aparentemente, el asesinato en Nueva York del rabino Meir Kahane, líder de la Liga de Defensa Judía, en 1990. Sin embargo, el atentado al World Trade Center en 1993 fue el primer hecho que hizo que se asociara a Bin Laden y Al-Qaeda con diferentes ataques desde la formación del grupo en 1990. Sólo en 1997 las agencias de inteligencia estadounidenses mencionaron a Bin Laden como el organizador principal de diversos ataques terroristas.

Aun antes que la organización se viera obligada a adaptarse a las medidas del contraterrorismo mundial, Al-Qaeda ha evolucionado constantemente y ha mostrado una sorprendente voluntad de adaptar su misión. Esta capacidad de cambio ha hecho que el grupo atraiga a más reclutas, cautive a aliados inesperados y convierta a la organización en un blanco más difícil de detectar y destruir.

Tras la retirada soviética de Afganistán y el establecimiento del régimen talibán, Al-Qaeda abrazó diversas causas, como la

regulaciones tendrán objetivos razonables sin imponerle al mercado la forma en que se deben lograr estos objetivos. Los regímenes basados en el rendimiento ofrecen varias ventajas.

En primer lugar dejan en manos de los expertos del sector privado –quienes mejor conocen su propio negocio– la forma de alcanzar los resultados más exitosos y rentables. En segundo lugar establecen un mercado para el “antiterrorismo”, ofreciendo oportunidades para la adaptación y la innovación, tanto para mantenerse por delante de los terroristas como para hacer un mejor uso de las nuevas tecnologías y otras oportunidades en el mercado. Un ejemplo promi-

sorio del tipo correcto de régimen regulatorio son los Códigos Internacionales de Seguridad de Buques e Instalaciones Portuarias (ISPS), establecido por la Organización Marítima Internacional (IMO) tras los ataques del 11-S. El régimen del ISPS impone nuevas e innovadoras medidas de seguridad para los buques comerciales, pero, en lugar de aplicar medidas demasiado engorrosas, tecnologías específicas o normas rígidas, establece objetivos razonables y provee medidas razonables para auditar las actividades y garantizar el cumplimiento.

Además, el sistema establece normas de cumplimiento uniforme y requisitos de transparencia que se aplican

equitativamente a todos los que desean participar. Parte del valor que tienen los regímenes regulatorios basados en el rendimiento consiste en reconocer que no constituyen ni el principio ni el fin de los esfuerzos tendientes a la seguridad global. Ni los códigos ISPS ni cualquier otra iniciativa voluntaria u obligatoria instituida después del 11-S serán implementados a la perfección. Y aunque lo fueran, es altamente improbable que alguna de esas medidas llegue a demostrar el ciento por ciento de efectividad en forma permanente.

Así, los esfuerzos del sector privado y los regímenes de seguridad para proteger el comercio global son sólo un

remoción de la presencia estadounidense en Arabia Saudita y el Cuerno de África, el apoyo al movimiento palestino y la eliminación de las sanciones de EE.UU. sobre Irak. Luego del 11/S, Al-Qaeda parece estar experimentando una nueva mutación.

Las nuevas generaciones del grupo, los “principiantes”, y los miembros de organizaciones similares tienen muy poco en común con los miembros originales. En lugar de estar unidos por la guerra de Afganistán, los líderes han construido redes con base en experiencias intelectuales compartidas. Son jóvenes, en su mayoría alrededor de veinte años, que no están vinculados por ninguna campaña en particular ni por haber sido entrenados en conjunto. Estos islámicos han vivido experiencias comunes en ciertas universidades de todo el mundo árabe y musulmán, donde se albergan las interpretaciones fundamentalistas más violentas del islam.

Se consideran superiores a los miembros que originalmente dirigieron Al-Qaeda. Dependen menos del contacto personal lo cual ha dado lugar a la formación de células más autónomas y descentralizadas, y a una mayor diversidad de los miembros. Están apareciendo nuevas células en todo el mundo, especialmente en África del Norte y Asia. Por ejemplo, los grupos que intentaron perpetrar el ataque con gas en el sub-



terráneo de París en 2003, los atentados terroristas en Madrid en 2004 y el ataque a la Embajada de EE.UU. en Jordania en 2004 eran más heterogéneos que los secuestradores del 11-S, que provenían, en su totalidad, de Arabia Saudita.

La nueva versión de la organización también ha modificado sus métodos de entrenamiento de Asia Central a lugares como Bangladesh, Indonesia, Nepal y Filipinas; y la elección de centros islámicos específicos en un área determinada, para el reclutamiento y la selección de los objetivos de las operaciones.

Esta nueva metodología implica que si un planificador de operaciones halla a un líder islámico adecuado, puede utilizar cualquier centro islámico del mundo como base de reclutamiento de nuevos miembros y la obtención de recursos. La nueva generación no está sola. La mayoría de los miembros más antiguos sigue formando parte de la misma y se muestra dispuesta a expandir su misión y crear nuevas alianzas, siendo la más inquietante la alianza con el grupo chiita Hezbollah, considerado como una de las organizaciones terroristas más sofisticadas del mundo.

componente de las medidas de contraterorismo global, y su valor debe medirse en el contexto de todas las iniciativas adoptadas para frustrar el terrorismo. En otras palabras, estas medidas producen, en conjunto, un resultado positivo. Desde esa perspectiva, los prudentes esfuerzos del sector privado para incrementar la seguridad y alentar simultáneamente el comercio deberían ser aportes adecuados y convenientes a la seguridad general.

SEGURIDAD INTEGRAL

Los países en vías de desarrollo forman parte de los mercados dinámicos para el terrorismo, el comercio y el antiterrorismo. A menos que estos países se desempeñen satisfactoriamente en la segunda y la tercera actividad, la primera prosperará y detendrá aún más el progreso hacia un mayor rendimiento económico. El mundo subdesarrollado no puede quedar marginado del comercio global seguro. Si se permitiera que esto suceda se estaría actuando a favor de los terroristas, ya que se dejaría que las economías de los países en vías de desarrollo quedaran aún más rezagadas y, al mismo tiempo, se crearían nuevos refugios, brechas y oportunidades para que los terroristas los utilicen en nuestra contra.

A diferencia de la situación de la mayoría de los países desarrollados, se ha avanzado muy poco en cuanto a la implementación de medidas de seguridad en las economías emergentes. Esto no se debe a que los países pobres son refugios naturales para los terroristas o que los Estados débiles están menos preocupados por las amenazas de los terroristas a la comunidad internacional. Los países en vías de desarrollo simplemente carecen de recursos e instrumentos para combatir de manera eficiente el terrorismo transnacional. No obstante, si las economías emergentes se convierten en



socios comerciales internacionales responsables y expanden los límites de la red de seguridad global, estos países deben desarrollar los medios para detener a los terroristas.

Una seguridad eficaz cuesta dinero. Los códigos ISPS constituyen un buen ejemplo; con éstos, un buque comercial está obligado a transportar un sistema de identificación satelital automático para que pueda trazarse su ubicación en cualquier momento en caso de una emergencia a bordo. Además, se debe designar a un oficial de seguridad para la supervisión del plan de seguridad del buque. Los buques también deben proveer un informe resumido de todos los movimientos, puertos de escala y cargamentos, así como la especificación del propietario.

Los costos por incumplimiento son muy altos. Si un buque no satisface las nuevas exigencias, es muy posible que deba regresar y no se le permita atracar. Así mismo, el código ISPS impone requisitos de seguridad para los puertos, que incluyen la creación de comités de seguridad portuaria, la realización de evaluaciones de vulnerabilidad y la imple-

mentación de planes de seguridad. Las autoridades nacionales deben certificar que los puertos se atienen a los códigos ISPS. Es probable que los buques que atraquen en puertos que no acatan estas normas tampoco puedan obtener acceso a las aguas jurisdiccionales de EE.UU.

Por otro lado, el cumplimiento tiene, así mismo, un costo considerable. Más de 46.000 embarcaciones y alrededor de 4.000 puertos están involucrados en el comercio internacional y se les exigirá que se atengan a los ISPS. Un informe que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos presentó en 2003, estima que el costo del cumplimiento del código ISPS para los operarios de buques es de al menos 1.300 millones de dólares estadounidenses inicialmente y de 730 millones de dólares estadounidenses por año a partir de entonces. Resulta difícil estimar los costos que implicaría el cumplimiento de los requisitos del ISPS en los puertos debido a que las necesidades y los costos para satisfacer dichas necesidades (por ejemplo, mano de obra y materiales) varían enormemente de un puerto a otro. Para los propietarios de embarcaciones en los países en vías de desarrollo, los costos podrían ascender a 300 millones de dólares estadounidenses.

Existen muchos motivos por los cuales a las economías emergentes no les resultará fácil lograrlo, y el problema

La adopción de medidas contrarias a la libertad de comercio para lograr una mayor seguridad equivale a declarar la victoria de los terroristas.



no se reduce a la falta de dinero efectivo para comprar cercas y perros guardianes. Fundamentalmente, una seguridad eficaz depende de una administración eficiente. Para ello se debe contar con un estado de derecho consolidado, una eficaz aplicación de la ley y funcionarios de comercio que cumplan las leyes. También se debe terminar con la corrupción generalizada. Se necesita transparencia en las acciones de gobierno. Se debe contar con personal equipado y entrenado adecuadamente para hacer su trabajo. Para algunos países, es necesario, además, un cambio cultural mediante el cual se desarrolle una nueva mentalidad que reconozca el papel de la aduana, el comercio y la aplicación de la ley como factores que facilitan y protegen el comercio, y que no sólo generan ingresos para el gobierno mediante la recaudación de impuestos, la aceptación de sobornos y el hurto de bienes. Por último, se necesita una administración que facilite el crecimiento económico y que, a su vez, produzca la riqueza necesaria para que los sectores público y privado puedan afrontar el costo de la seguridad que su pueblo merece.

LIBERTAD ECONÓMICA, LIBERTAD POLÍTICA Y TERRORISMO

Los estudios realizados demuestran que la libertad económica y los derechos políticos van de la mano. Si bien existen

Se ha avanzado muy poco en cuanto a la implementación de medidas de seguridad en las economías emergentes.

algunas excepciones, una investigación que compara el Índice de Libertad Económica de The Heritage Foundation con Comparative Survey of Freedom (Encuesta Comparativa sobre Libertad) de Freedom House demuestra que, en general, los países que gozan de una mayor libertad económica también cuentan con una mayor libertad política.

La misma investigación demuestra, además, un vínculo aún más fuerte entre la libertad económica y los derechos civiles, sobre la base de la evaluación de determinados factores, como la libertad de reunión, los medios de comunicación independientes y la igualdad de oportunidades. "El análisis demuestra que la relación entre la libertad económica y las libertades civiles es estadísticamente significativa al nivel de 99%". Como se ha evidenciado en las sucesivas ediciones anuales del Índice de Libertad Económica, los países con mayor libertad económica gozan de una mayor prosperidad que aquellos que están reprimidos económicamente.

Así mismo, el informe de Freedom House revela que los países con los niveles más altos de derechos políticos y li-

bertades civiles también poseen una mayor riqueza. Las conclusiones demuestran que existe una estrecha relación entre la libertad económica, la libertad política y civil, y la riqueza. Además, una investigación del Índice de Libertad Económica 2000 informa sobre la existencia de una fuerte relación negativa entre los niveles de libertad económica y los niveles de corrupción. Cuanto más alto es el nivel de libertad económica, más baja es la probabilidad de que existan prácticas corruptas en el gobierno. Con la prosperidad, llega una mejor seguridad.

¿Cómo afectan todos estos hallazgos a la guerra contra el terrorismo? A menudo se considera que el terrorismo es el resultado directo de la pobreza y la ignorancia. Algunos sostienen que es el único medio eficaz para quienes desean expresar sus deseos y quejas. La relación causal que establecen estos argumentos, sin embargo, sigue siendo en el mejor de los casos refutable y, como sugieren algunos estudios, sencillamente falsa. De hecho, un gran número de terroristas implicados en grandes atentados durante los últimos años ha provenido de países relativamente ricos





de familias de clase alta.

En la medida en que la opresión política retrase el crecimiento económico, prolongue la pobreza y limite la educación, el terrorismo seguirá vinculado a dichos fenómenos, pero la realidad es que no son más que efectos de la misma causa. Mientras los países que pasan de una opresión severa a una mayor libertad pueden experimentar un incremento circunstancial de la actividad terrorista y los disturbios civiles, este incremento debe entenderse como el resultado natural de una represión de larga duración. Los gobiernos deben perseverar en la superación de estos problemas, consolidando el estado de derecho como garantía contra el abuso político y los disturbios civiles.

LIBRE COMERCIO Y SEGURIDAD

A largo plazo, la mejor forma de obtener el compromiso de las economías emergentes en la lucha contra el terrorismo consiste en promover el libre comercio. El libre comercio está subordinado a la seguridad. Como señala la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.: Una economía mundial fuerte incrementa nuestra seguridad nacional, fomentando la prosperidad y la libertad en el resto del mundo. El crecimiento económico, respaldado por el libre comercio y los mercados libres, genera nuevos empleos y mayores ingresos. Permite que las personas sal-

gan de la pobreza, fomenta la implementación de una reforma legal y económica y la lucha contra la corrupción, y refuerza los hábitos de la libertad.

En otras palabras, hace que más habitantes estén interesados en la economía nacional e internacional. El crecimiento económico también proporciona la capacidad de implementar sistemas de seguridad efectivos. En suma, existen pocas armas en la guerra contra el terrorismo que sean mejores que el libre comercio. Los países desarrollados pueden ayudar a acelerar el proceso de dos maneras. En primer lugar pueden negociar e implementar acuerdos de libre comercio con las economías emergentes. En segundo lugar pueden promover políticas contra la corrupción; impulsar una administración eficiente, el estado de derecho y la transparencia; establecer instituciones sólidas; y promover la libertad política y económica.

NO HACER DAÑO

Tal vez la amenaza más grave para el libre comercio durante la guerra, sin embargo, no sean los terroristas o nuestra incapacidad de ayudar al mundo subdesarrollado, sino nuestra capacidad de hacernos daño a nosotros mismos. La adopción de medidas contrarias a la libertad de comercio para lograr una mayor seguridad es prácticamente equivalente a declarar la victoria de los terroristas. En particular,

debemos estar alertas con respecto a las barreras proteccionistas y otras restricciones no arancelarias impuestas en pro de la seguridad, que no ayudan a incrementar la seguridad sino que, por el contrario, amenazan la economía mundial.

El fantasma del proteccionismo —la idea de que los países se beneficiarían si evitan el libre comercio en favor de aranceles y normas restrictivas— no es una novedad, pero el fantasma del terrorismo es una buena excusa para volver a invocar estos argumentos. Una noción muy difundida del proteccionismo insensato es la que se manifiesta a través de las protestas por la tercerización (outsourcing), el temor irracional de que la contratación de servicios de empresas extranjeras destruya de alguna manera las economías nacionales o abra nuevos caminos para los terroristas.

EL FIN DE UNA ERA

El terrorismo y el comercio gozaron de un breve período de distensión luego de la guerra fría, pero esa etapa ha terminado. El terrorismo transnacional ha demostrado ser una amenaza intolerable para la paz mundial, y no puede permitirse que comparta los medios del comercio global con el tráfico y las actividades comerciales legítimas. Al mismo tiempo, el terrorismo transnacional es un enemigo al que se puede vencer —un enemigo al que, quizás, no sea posible silenciar completamente, pero sí paralizar en gran medida con prácticas acertadas de seguridad en todo el mundo—.

El progreso exige que se detenga a los terroristas sin limitarnos a nosotros mismos. Para ello se deben construir regímenes de seguridad para el siglo XXI que tengan capacidad de adaptación, que posean un alcance verdaderamente mundial y que incrementen —en lugar de distraer— los esfuerzos para extender los beneficios del libre mercado a todos los países. **P**

Versión editada del artículo publicado originalmente en Índice de Libertad Económica 2005, Heritage Foundation y *The Wall Street Journal*, 2005, págs. 27-37

1 Ver recuadro 'La Antigua y la Nueva Al-Qaeda'

2 Bryan Bender, "A changing Qaeda Seen on 5 Continents", *Boston Globe*, 5 de abril de 2004.

Referente a la inversión en la empresa privada

En Colombia el incremento en el valor de la tierra fija un límite al valor que pueda tener cualquier proyecto de inversión,

En las sociedades de empresa privada todo actor, es decir, quienes toman parte en el proceso de compra y venta, obtiene entradas y salidas de poder de compra. Cada vez que éste recibe las entradas en dinero, tiene que resolver cómo invertir lo que le sobra, si lo hay. Esta acción o decisión de cada cual es llamada INVERSIÓN y se convierte en una función muy importante para la sociedad porque de ella depende si ésta va creciendo con las inversiones o permanece estática, sin crecimiento activo de su producción.

La mayoría de los actores que tienen un sobrante para invertir prefieren hacerlo, por múltiples razones, depositándolo en un banco que le retribuye pagándole un interés. Es por esto por lo que los economistas le dan tanta importancia a la tasa de interés que pagan los bancos a todo el que está invirtiendo y entregándole dinero para su guarda.

Durante la crisis de 1930 se discutió mucho si ésta no estaba siendo causada porque la sociedad estaba guardando dinero sin invertir.

Keynes fue uno de los principales economistas que expresó este problema de poca inversión, especialmente en su libro *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*.

Los problemas de los países en desarrollo consisten en que habiendo demanda los artículos no se producen porque la tasa de interés no lo justifica.



El dinero se invierte de acuerdo con las características del activo en que se quiere invertir. La principal característica que busca el que usualmente invierte es el producido de la inversión (generalmente los intereses). Luego, el inversio-

nista se fija en el costo del almacenaje de lo que invirtió y por último estudia la liquidez que tiene lo invertido (esto es, la facilidad de venderlo en cualquier momento).

Es de notar que el dinero tiene en gran parte todas esas ventajas: produce, no cuesta guardarlo y se puede disponer de él en cualquier momento.

En una economía de empresa privada los inversionistas escogen naturalmente el mejor artículo para invertir tomando en cuenta las ventajas y des-

ventajas ya mencionadas: rendimiento, costo de almacenaje y facilidad de desprenderse de él.

Pero Keynes hace unas anotaciones en su libro que son muy importantes para nosotros los que vivimos en sociedades que aún no han entrado de lleno en un sistema capitalista moderno.

Dice así Keynes en su libro¹: "Puede suceder que en ciertos ambientes históricos la posesión de la tierra ha estado caracterizada por un concepto de liquidez en la imaginación de los dueños de la riqueza; y puesto que la tierra se asemeja al dinero en cuanto a que sus características de elasticidad y reproducción pueden ser muy bajas, es concebible que haya habido épocas históricas en que el deseo de poseer tierra ha tenido el mismo papel de mantener la tasa de interés muy alta, como ha sucedido con el dinero en estos tiempos recientes".

En otras palabras, dice Keynes que, en un ambiente semifeudal o feudal, es concebible que el precio de la tierra (y sus similares) tenga el mismo papel que hoy tiene el dinero en nuestra economía, y que la tasa de interés que pagamos por el dinero que se paga en los sistemas aún no capitalistas modernos manteniendo la tierra improductiva con miras a obtener su mayor valorización.

El dinero tiene múltiples ventajas: produce, no cuesta guardarlo y se puede disponer de él en cualquier momento.

En este punto, la teoría económica vigente, en la mayoría de los países de empresa privada, es muy clara: se produce y, por lo tanto, se convierte en los artículos cuyo costo de producción justifica pagar las tasas de interés vigentes en los bancos. No se produce para invertir en artículos que cueste más caro producirlos que lo que la tasa de interés indica.

Muchos de los problemas de los países en desarrollo consisten en que habiendo demanda del consumidor los artículos demandados no se producen porque la tasa de interés en los bancos no lo justifica.

En ninguna economía de empresa privada, en que la tierra sea el activo de inversión más demandado, se puede producir un artículo de inversión en el cual el costo de esa producción sea superior al incremento progresivo del valor de la tierra.

En una economía de esta naturaleza, podemos suponer que el incremento del valor de la tierra es igual al interés bancario y, por lo tanto, no se podrá producir ningún activo para invertir que sea superior al incremento del valor de la tierra.

En un caso como el de Colombia, en que la economía está todavía en una etapa semifeudal, puesto que las inversiones en tierra tienen importancia predominante, podemos decir que el incremento progresivo del valor de la tierra fija un límite al valor que puede tener cualquier proyecto de inversión financiera o industrial. **P**

1. J. M. Keynes, Teoría general del empleo, el interés y el dinero, Edición Macmillan & Company, Martin Street, Londres, 1936, p. 241.



Trámites y desarrollo

En muchos países el escenario de los negocios se ve plagado de regulaciones excesivas que sofocan el crecimiento y la productividad, además de alimentar la economía informal y la corrupción.

En la era actual, en la cual procesos de integración económica de ámbito mundial se han acelerado y profundizado, cobra una vital importancia la competitividad con la que cada ciudad, nación y región se enfrentan a la ola globalizadora. La competitividad de un país no sólo aumenta sus posibilidades de intercambio comercial, a su vez atrae inversión nacional y extranjera la cual facilita la creación de empleos, favoreciendo el crecimiento y desarrollo económico. Pero, para que una mayor inversión se traduzca en mejores indicadores de vida, es necesaria la existencia de un entorno benéfico para la creación de empresas, el desarrollo formal de la actividad productiva y la protección de los derechos de propiedad.

En un gran número de países, el escenario de los negocios se ve plagado de regulaciones excesivas que sofocan el crecimiento y la productividad de la gran mayoría de las esferas económicas, además de alimentar la economía informal y la corrupción.

La gráfica uno puede servir para ilustrar tal relación. Tomando como base el Índice Global de Competitividad 2004-05¹ (GCI, por sus siglas en inglés), se clasificaron los 104 países analizados en cuartiles de acuerdo a su posición en el índice. Partiendo de la base de dicha clasificación, se cruzaron indicadores de competitividad, crecimiento y corrupción con una medida clásica de 'tramitomanía', los pasos necesarios para abrir un negocio.

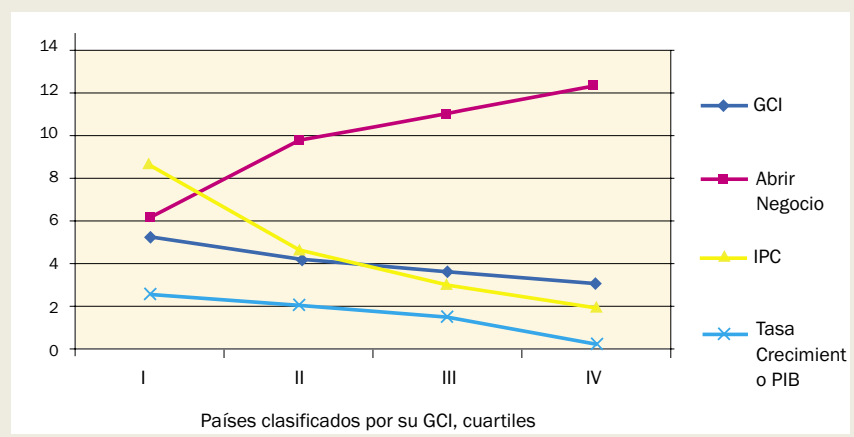
Como se aprecia en la gráfica, el

cuartil que presenta los mejores indicadores de competitividad y crecimiento del PIB y las tasas más bajas de percepción de corrupción (Cuartil I) es, a su vez, el que muestra un menor número de pasos para abrir un negocio, uno de los indicadores utilizados en el informe del Banco Mundial, Doing Business². Por el contrario, el Cuartil IV muestra una amplia brecha entre 'tramitomanía' e indicadores de crecimiento, competitividad y corrupción. Según el análisis, los países que conforman el cuartil con los niveles

más bajos de competitividad y crecimiento del PIB, así como el más alto nivel de percepción de corrupción, presentan, a su vez, un increíblemente alto número de pasos para abrir un negocio, para ser



Gráfico 1.
Relación entre trámites, competitividad, crecimiento y corrupción



GCI: Índice de Competitividad Global 2004 (World Economic Forum), un índice alto representa una buena competitividad.
 IPC: Índice de Percepción de la Corrupción 2004 (Transparencia Internacional) un menor índice representa una mayor percepción de corrupción.
 Abrir negocios: Pasos que se requieren para abrir un negocio. Éste es uno de los indicadores utilizados en el informe Doing Business 2005 (Banco Mundial).
 Tasa de crecimiento del PIB per cápita: Porcentaje para el periodo 1990-2003. Banco Mundial 2005

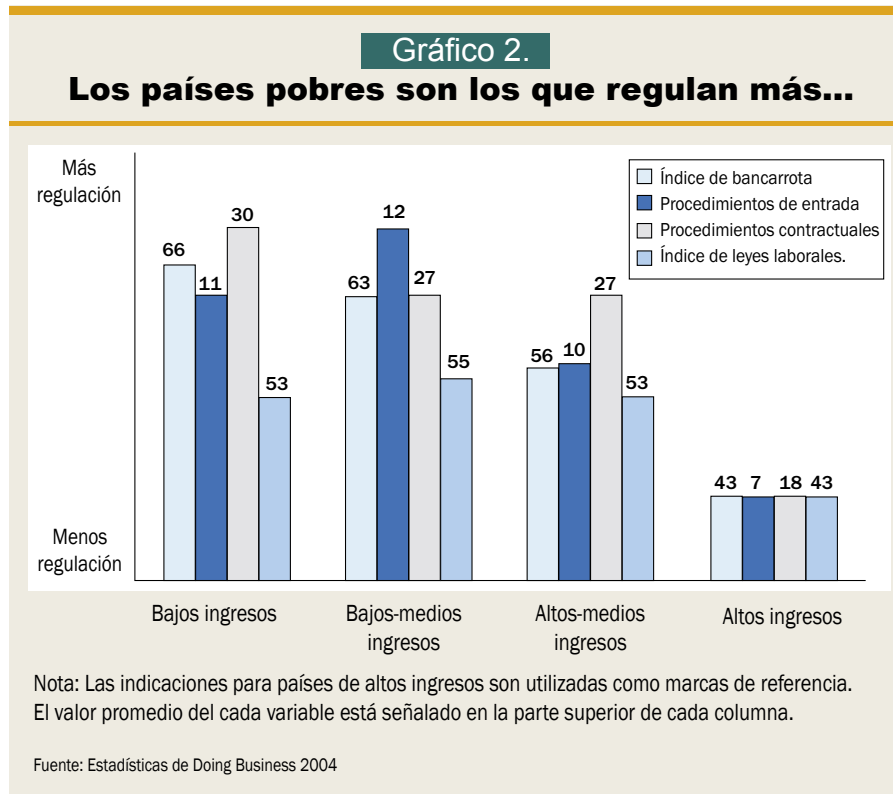
más específicos, más del doble de los del cuartil I.

Aunque no se puede decir que el análisis mostrado en la gráfica sea una prueba fehaciente de que a mayores dificultades en el proceso empresarial menor crecimiento y desarrollo económico, éste sí es diciente en cuanto a la relación que existe entre los obstáculos al empresarismo, representados en este caso por la cantidad de pasos para abrir un negocio, y factores de vital importancia en el crecimiento y desarrollo de los países como la corrupción y competitividad.

EL MUNDO

Una gran variedad de países ha comprendido la importancia que para sus economías representa la simplificación de trámites relacionados con el ambiente de negocios. Es por esto que naciones de todo el globo han iniciado procesos de reforma tendientes a mejorar las condiciones empresariales de sus economías, así como las legislaciones que regulan temas tan importantes como el mercado laboral o el libre comercio.

Informes como el Doing Business presentan una clara radiografía del estado de los negocios en el mundo. Es interesante ver como, a pesar que los países ricos toman la delantera en cuanto a reformas adoptadas (ver gráfico 2), los países en desarrollo han empezado a preocuparse por el tema, siendo el caso colombiano de destacar, al haber sido catalogado como segundo país con



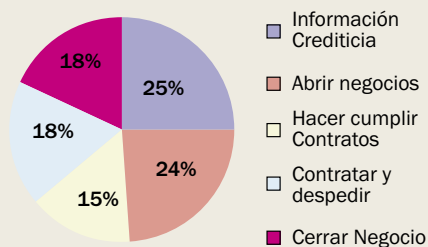
mayor número de reformas del total de las 145 naciones analizadas en el año 2004. Entre las reformas más promovidas se encuentran las relacionadas con

la información crediticia y la apertura de negocios, siendo ésta última la que mayores logros ha obtenido en el mundo (ver gráfico 3). **P**

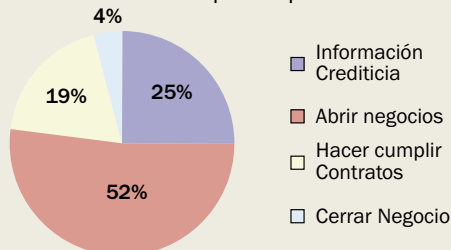
- 1 El índice, eje central del Reporte Global de Competitividad preparado anualmente por el World Economic Forum, está compuesto por tres variables: el índice de tecnología, el índice de instituciones públicas y el índice de ambiente macroeconómico. Para mayor información consulte: www.weforum.org.
- 2 El informe, que califica el ambiente de negocios en el mundo, evalúa en 155 países diez conjuntos de indicadores del ambiente empresarial: apertura de empresas, contratación y despido de trabajadores, cumplimiento de contratos, registro de propiedad, obtención de crédito, protección de inversores, liquidación de empresas, obtención de licencias comerciales, comercio fronterizo y pago de impuestos. Para mayor información consulte: www.doingbusiness.org

Gráfico 3.
Lo que ha sido reformado...

Reformas en países ricos



Reformas en países pobres



Fuente: Doing Business 2005, Removiendo Obstáculos al Crecimiento.

El caso colombiano

María Fernanda Campo

Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá

Hace tres años, en Colombia formalizar una empresa requería realizar 17 trámites que se demoraban un promedio de 55 días e implicaban visitar unas 35 ventanillas y cumplir con cerca de 45 requisitos y documentos. Estas dificultades y demoras generaban como resultado una tendencia a la informalidad, problemas de corrupción y pérdida de competitividad de las ciudades, regiones y del país en su conjunto.

Pero hoy en día el panorama es diferente: el proceso de creación de empresas se puede llevar a cabo con un único trámite en un único lugar, los Centros de Atención Empresarial (CAE), que operan en las Cámaras de Comercio. Esto fue posible gracias al Programa de Simplificación de Trámites para el Sector Empresarial que lideró a nivel nacional la Cámara de Comercio de Bogotá, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Alcaldía Mayor, y el Gobierno Nacional y en el que también participaron las Cámaras de Comercio y Alcaldías de Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena y Bucaramanga.

De esta manera, Colombia se consolida como el país del continente que exige un menor número de trámites para la creación de empresas y según los estudios del Banco Mundial sobre competitividad de los países, es uno de los países más dinámicos en la disminución de barreras a las empresas.

Este logro fue reconocido recientemente a nivel internacional, pues el Proyecto de Simplificación de Trámites obtuvo el Premio al Mejor Proyecto a nivel mundial para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas, en el marco del Cuarto Congreso Mundial de Cámaras de Comercio, en un proceso en el que participaron 64 proyectos de diferentes lugares del mundo.

LA PUESTA EN MARCHA DEL PROGRAMA

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), en su misión de contribuir al fortalecimiento y desarrollo del sector empresarial, decidió liderar la implementación del Programa de Simplificación de Trámites para crear y formalizar empresas a través de un modelo de cooperación entre los sectores público y privado orientado a promover una relación más eficiente y transparente entre las empresas, la administración pública y las entidades privadas que prestan servicios relacionados con registro y formalización.

Para llevar a cabo el Programa, el primer paso fue la construcción de la metodología adecuada para agilizar y minimizar los trámites, lograr la integración de las plataformas tecnológicas de entidades públicas nacionales y locales, Cámaras de Comercio y Notarías con el fin de unificar procesos derivados de los trámites, realizar los análisis jurídicos para eliminar pasos innecesarios y diseñar los procesos óptimos.

Posteriormente, se trabajó en el fortalecimiento e integración tecnológica entre las entidades relacionadas con el proceso, se estandarizaron los trámites, se eliminaron aquellos que carecían de soporte legal y se logró una virtualización de los servicios asociados a gestiones de creación de empresas.

Para desarrollar esta estrategia fue fundamental el trabajo en equipo entre los sectores público y privado, pues la simplificación de trámites fue posible gracias a la concertación entre las entidades involucradas, para lo cual se suscribieron convenios interinstitucionales. Así mismo, antes de llegar a la fase de automatización e implementación de la tecnología necesaria, se optimizaron todos los procesos y se mejoró la gestión.

RESULTADOS

Se crearon los Centros de Atención Empresarial (CAE), a través de los cuales el empresario en un solo paso obtiene más de diez trámites: inscripción en el Registro Mercantil; pago del impuesto de registro para Bogotá y Cundinamarca; asignación del NIT; inscripción en el Registro de Información Tributaria – RIT-; notificación de la apertura del establecimiento ante Planeación Distrital, con lo cual se informa a Bomberos, Alcaldías Locales, DAMA y Secretaría de Salud; obtención del certificado de matrícula, existencia y representación legal y Registro de Libros del comerciante; la opción de quedar inscrito en el Registro Único de Proponentes – RUP.

A través de los CAE, los empresarios también pueden hacer consultas interactivas antes de formalizar su empresa, sobre clasificación de la actividad económica, uso del suelo a través de la conexión con la base de datos del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y consulta de marca ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

Adicionalmente, como complemento, el año pasado la CCB firmó un convenio con las notarías para brindar un servicio más ágil a los empresarios, pues desde las notarías ahora se pueden realizar los trámites de documentos de origen notarial que deban inscribirse en los registros públicos de la Cámara de Comercio de Bogotá. Con este convenio, ya son 11 las entidades distritales y estatales con las cuales la CCB ha realizado acuerdos interinstitucionales para reducir el número de trámites que deben realizar los empresarios para formalizar su actividad.

Además, la CCB virtualizó la totalidad de sus servicios para que los empresarios puedan a través de Internet cumplir de los deberes que la ley les ha impuesto. Entre otros, virtualmente se puede: elaborar la escritura pública de constitución de la empresa; inscribir un acta de nombramiento en el registro mercantil, o entidades sin ánimo de lucro; solicitar certificados de las empresas, y hacer consultas interactivas.

Es importante resaltar que desde mayo del 2003 hasta la fecha, en Bogotá se han creado 273.000 empresas bajo el esquema de Simplificación de Trámites.

La simplificación de trámites contribuyó a aumentar la competitividad del país, al disminuir los costos de transacción, y ha tenido un gran impacto en la formalización de los negocios si se tiene en cuenta que antes de dar inicio al proyecto cerca del 50 por ciento de las empresas establecidas en Colombia no habían cumplido con los requisitos necesarios para su funcionamiento y una de las principales causas de ello era la multiplicidad y complejidad de los trámites.



Las estrategias de reforma judicial en América Latina

Los países de la región deben enfrentar un cambio a la justicia criminal y hacerse cargo de que éste entre realmente en vigencia.

Hoy en día estamos viviendo en la región un proceso de cambios a los sistemas judiciales de un grado de intensidad desconocido con anterioridad. Por muchos años nuestros sistemas judiciales prácticamente no han sufrido alteraciones. Incluso el intento deliberado más intenso para hacer cambios en este sector, aquél que acompañó a los procesos emancipadores en este continente, en buena medida terminó como una experiencia frustrada, sin logros que exhibir más allá de un cierto mayor ordenamiento y una mayor institucionalización de un sistema que, en sus raíces, continuó siendo prácticamente igual al de la España colonial.

Hay muchas y muy buenas razones que explican el actual cambio y la mayor atención que está recibiendo un sector judicial tradicionalmente abandonado. Entre otras se pueden mencionar la revalorización de los sistemas democráticos de gobierno, con el impacto que ellos aparejan sobre la demanda de respeto a los derechos humanos fundamentales. Igualmente ha sido un factor determinante el proceso de intensa transformación económica que han vivido nuestros países, que trae consigo una necesidad cada vez mayor de reglas claras y estables y de

un sistema judicial eficiente y predecible. Es posible señalar a la propia participación de la cooperación internacional en el área como un factor que de suyo ha influido en el impulso a los cambios.

En este momento, en América Latina se están desarrollando tres grandes estrategias de reforma judicial. Me estoy refiriendo específicamente a la reforma judicial, no a la reforma legal, que sin dudas tiene alcances mucho mayores, pues toca temas distintos. Mi enfoque se limita a aquellas iniciativas que intentan modificar el funcionamiento de las instituciones judiciales.

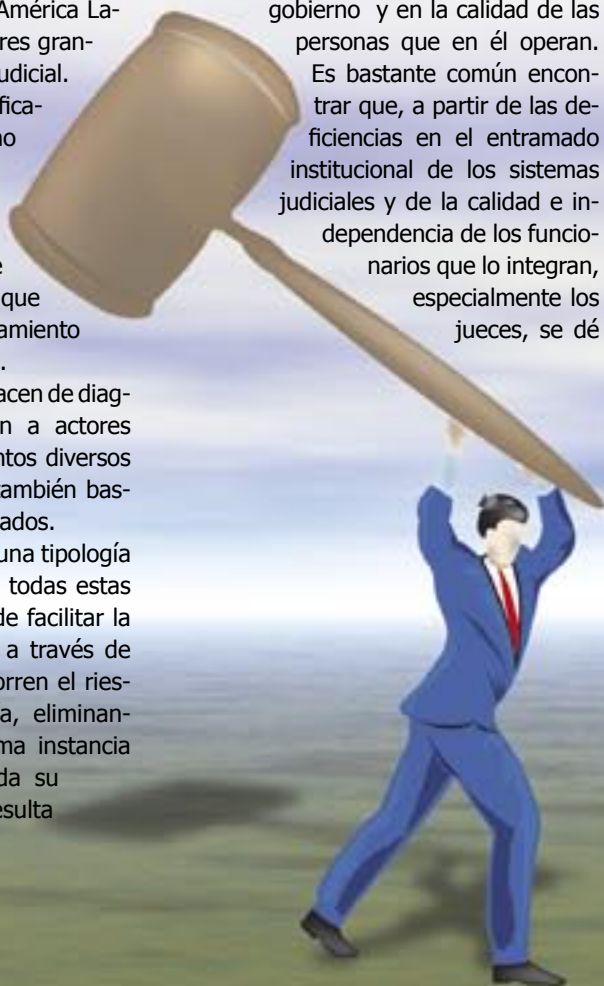
Estas tres estrategias nacen de diagnósticos distintos, interpelan a actores diferentes, utilizan instrumentos diversos y presentan consecuencias también bastante disímiles en sus resultados.

No pretendo construir una tipología que agote el tema. Es más, todas estas clasificaciones, con el afán de facilitar la comprensión de la realidad a través de su simplificación, siempre corren el riesgo de reducirla en demasía, eliminando los matices que en última instancia permiten entenderla en toda su extensión. Por otra parte, resulta

indispensable apuntar que ninguna de las estrategias tipo que se señalarán se dan con absoluta pureza en los países de la región.

LOS PROCESOS DE REFORMA

Una primera estrategia que es posible identificar, y que denominaré de "ingeniería institucional", centra su diagnóstico de los problemas del sistema judicial en las deficiencias que presenta en el gobierno y en la calidad de las personas que en él operan. Es bastante común encontrar que, a partir de las deficiencias en el entramado institucional de los sistemas judiciales y de la calidad e independencia de los funcionarios que lo integran, especialmente los jueces, se dé



inicio a dos tipos de reformas que prácticamente a todos nuestros países les ha tocado vivir, aunque ciertamente con diferentes magnitudes. Estas reformas apuntan, por un lado, a la creación de nuevos sistemas de gobierno de los sistemas judiciales, como lo son los Consejos de la Magistratura y, por el otro, a la introducción de modificaciones intensas en los regímenes de carrera judicial, e incluso alteraciones en la propia composición de los poderes judiciales. Hemos visto cómo varios países de nuestro continente han llegado a sufrir cambios bastantes radicales y traumáticos en la integración de los sistemas judiciales en los últimos años.

Esta estrategia tiene como actores o líderes a instituciones y personas que están fuera del sistema judicial. Esta es la característica más típica de esta estrategia y la liga fuertemente a las coyunturas políticas de los países. Es decir, estas reformas tienen tras de sí motivaciones políticas de carácter bastante contingente. Si bien el diagnóstico que las anima pareciera apuntar a problemas endémicos de los sistemas judiciales, sus detonantes son por lo general críticas muy acotadas al desempeño de ciertos jueces, en cuanto a su calidad, su idoneidad moral o su independencia, críticas que por lo general están asociadas al comportamiento de esos jueces en períodos históricos especialmente sensibles o ante situaciones o casos emblemáticos. Es por ello por lo que la

En este momento en América Latina se están desarrollando tres grandes estrategias de reforma judicial.

participación de los propios jueces y demás operadores del sistema judicial de los países ha sido mínima en estos procesos de cambios, los que aparecen diseñados más bien contra los jueces que a favor de ellos.

En cuanto al medio utilizado para realizar tales cambios, preferentemente se ha acudido a instrumentos legales, al dictado de nuevas leyes, ya sea reformas institucionales o normas sobre carrera judicial. La aprobación de estas leyes, por el tipo de reforma de que se trata y por el escenario en que se da (los Parlamentos), ha aparejado normalmente una fuerte discusión política.

Una segunda estrategia podría denominarse "tecnocrática modernizadora". Tras ella encontramos un diagnóstico que indica que los sistemas judiciales funcionan mal básicamente porque están mal organizados, porque no hay en ellos un diseño organizacional, una definición de procesos, ni un modelo de gestión acordes con el servicio que se desea entregar. El problema residiría entonces en que los sistemas judiciales no han incorporado a su funcionamiento los avances que las disciplinas ligadas a la gestión y que la tecnología han ido desarrollando hasta la actualidad, continuando ellos funcionando de la misma forma como lo hacían durante la época de la Colonia.

Hay ciertas imágenes de los sistemas judiciales que manifiestan claramente estos problemas: la forma como se archivan los expedientes, las agujas con que se cosen, etc.

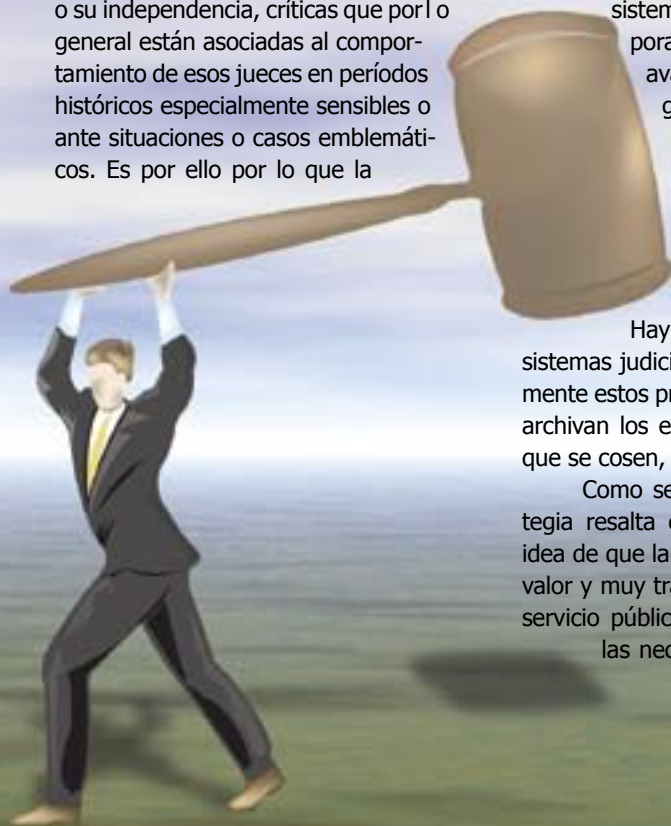
Como se comprenderá, esta estrategia resalta con un especial énfasis la idea de que la justicia, más allá de ser un valor y muy trascendente, consiste en un servicio público que tiene que satisfacer las necesidades de unos usuarios

o clientes, gente que concurre a los tribunales con un problema, solicitando algo para lo cual requieren una solución, pronta y adecuada. La "calidad del servicio" pasa en esta mirada a ser un indicador crítico de los servicios judiciales, frente al cual nuestros sistemas actuales, sin duda, no salen bien parados.

En esta dirección, las reformas paradigmáticas consisten en nuevos modelos de organización de los tribunales, específicamente la creación de tribunales corporativos, con secretarías únicas para un conjunto más o menos amplio de jueces; un nuevo diseño de gestión para los tribunales, con especial énfasis en la profesionalización de la misma —que los jueces se dediquen a juzgar y los administradores a gestionar— y en la incorporación de la tecnología (informática especialmente).

Ha sido muy relevante en estos cambios la acción de la cooperación internacional, particularmente los bancos multilaterales de crédito que operan en la región. Internamente, el liderazgo de estos esfuerzos reformadores se ha buscado que sea asumido directamente por las cabezas de los sistemas judiciales, ya sean las Cortes Supremas o los Consejos de la Magistratura. La idea es que tratándose de reformas, por así decirlo, "gerenciales", es la cabeza de la institución el que tiene que comprometerse con ellas y llevarlas adelante, tal como sucede en una empresa privada o en cualquier otra institución pública.

En cuanto a los instrumentos, a diferencia de la estrategia anterior, hay un descreimiento radical respecto de las leyes como factor de cambio. Se parte de la base de que hay muchas leyes, de que el problema de los sistemas judiciales no es la falta de ellas, ni siquiera de que sean malas, sino que no se aplican y ello sucede por no existir los diseños organizacionales que permitan su puesta



La participación de los jueces y demás operadores del sistema judicial de los países ha sido mínima en estos procesos de cambio.

en vigencia. Para quienes sustentan esta visión, dictar nuevas leyes no garantiza cambio alguno. A diferencia del instrumento legal, estas iniciativas propugnan la utilización de los mecanismos propios de la gestión, introduciéndose en los diseños organizacionales, los procesos de trabajo, las estructuras de mando y de control, en fin, en una serie de áreas donde pueden hacerse muchos cambios, sin que ello exija necesariamente alterar el estatuto legal de la institución o requiera hacerlo sólo en forma marginal.

Ayuda en esa dirección el que no se esté pensando en este caso en hacer cambios refundacionales —de una vez alterar el perfil completo de las instituciones del sector—, sino que más bien se pretende lograr el cambio y la mejoría luego de un conjunto de múltiples intervenciones acotadas, nada traumáticas una a una, pero que, tras un estrategia de hibridación, lograrían en definitiva transformar las organizaciones, haciéndolas funcionar no sólo distinto sino mejor.

La tercera estrategia privilegia cambios sustantivos en la definición de los roles y funciones dentro del sistema judicial: se enfoca más en el funcionamiento de la institución —lo que ella debe hacer y producir— que en la organización que ésta se da para lograrlo. En lo inmediato, le interesa más qué es lo que deben hacer los jueces, como profesionales y detentadores de poder público, que en la institucionalidad que los cobija. La reforma por antonomasia en esta dirección es la radical reforma procesal penal que muchos de nuestros países, entre ellos el Ecuador, han abordado en los últimos años, sustituyendo los tradicionales procesos inquisitivos y escritos por juicios acusatorios, orales y públicos. Pero también esta reforma ha alcanzado el área civil, donde se ha venido redefiniendo en los últimos años el espacio propio de lo jurisdiccional, lo que ha implicado ampliar enormemente la utilización de mecanismos alternos

para resolver conflictos y desjudicializar asuntos administrativos que tradicionalmente han sido de competencia de los jueces, aun cuando no haya envuelto en ellos ningún conflicto que deba ser resuelto por un juez. También las reformas han significado en esta área modificar los sistemas procesales y los mecanismos de financiación de los sistemas judiciales.

Lo importante de esta reforma es que ella importa una nueva definición de la función de los jueces y demás operadores del sistema judicial. Su rol es visto de una manera nueva y distinta, y es a partir de esa nueva definición de roles que comienza a construirse el sistema, lo que, indudablemente, debiera también terminar impactando en la organización de las instituciones y su gestión. Pareciera natural que si el juez ya no debe investigar y es otro, el fiscal, el que debe realizar esa función, la defensa pasa a tener múltiples oportunidades para intervenir desde las etapas iniciales del procedimiento. Esas tres instituciones —poder judicial, Ministerio Público y defensoría— debieran pasar a organizarse de manera distinta de aquella que tenían cuando desempeñaban funciones diversas.

Los actores o líderes de este tipo de reformas provienen generalmente de fuera de los sistemas judiciales. Resultan excepcionales los casos en que los mismos jueces o fiscales son los que impulsan

este tipo de reformas. Por lo general se trata entonces de un liderazgo y de unas reformas en buena medida impuestas exógenamente al sistema judicial, desde el mundo académico y político. Esto último no deja de tener sentido desde el momento en que estas reformas importan una fuerte redistribución del poder político en cada país. Con ellas el poder punitivo estatal cambia, en importante proporción, de manos, y éste no es un tema menor. Piénsese que es ese poder el que en buena medida define y justifica la propia existencia del Estado. Se trata, entonces, desde todo punto de vista, de reformas refundacionales.

Estas reformas reivindican el instrumento legal como la gran palanca de cambio en el sector. Lamentablemente, las más de las veces, no pasa de éste. Es decir, el gran cambio que ellas persiguen se queda en una nueva ley, cuya implementación práctica está rodeada de tantos vacíos e improvisaciones, además de una aguda falta de recursos, que impide su real materialización.

Estas tres estrategias tipo de reforma judicial, que se han dado casi sin excepciones en nuestros países en los últimos años, han corrido por carriles absolutamente diversos y hasta enfrentados, lo que ha redundado en que ninguna de ellas haya satisfecho adecuadamente los objetivos que se tuvieron en miras al iniciarlas. En definitiva, el problema central, a mi juicio, es la carencia de una visión integral de lo que los sistemas judiciales implican.

Una visión integral indica que lo primero que una institución debe tener claro, lo primero que debe definir correctamente, son las funciones que va a asumir, el problema que debe solucionar y la forma como lo va a hacer. Sin una definición adecuada de ello, aunque se organice de la mejor manera y funcione a la perfección, sus resultados serán deficientes. Por ello, el problema que se plantean las reformas procesales llevadas a cabo en los últimos años en la región es el correcto: qué es lo que debe hacerse y quién debe hacerlo.

Pero ello no basta. Una vez definidas las funciones es menester organizar





ministrativa actual de los tribunales, por ejemplo, no es indiferente al tipo de sistema procesal penal que se ha de aplicar. La estructura actual es absolutamente funcional al sistema inquisitivo, ha sido construida de la mano y en función de éste. La extrema jerarquización de los sistemas judiciales en el continente se explica precisamente por las características –y la desconfianza que genera– el sistema inquisitivo, al haber una sola persona, el juez, que asume funciones tan amplias e incompatibles entre sí.

Por otra parte, también la organización administrativa de los tribunales es una organización funcional a un sistema inquisitivo, es una organización funcional de un sistema escrito, poco transparente, con mediación, con delegación de funciones.

La perspectiva regional, no suficientemente aprovechada en el pasado, permitirá pasar de una discusión muy teórica y discursiva que hasta la fecha hemos tenido sobre el tema de las reformas judiciales, a otra mucho más concreta, a partir de los problemas concretos que ellas deben enfrentar y sortear. Conocer qué es lo que realmente funciona en países con tradiciones culturales y económicas similares a las nuestras, es sin duda el ejercicio más útil para no cometer los mismos errores. Si bien ninguna experiencia puede traspasarse mecánicamente, resulta hoy en día imperdonable y muy costoso no conocerlas.

Además, debemos empezar a combinar en esta área los conocimientos propiamente jurídicos sobre el sector, con aquellos que provienen de otras disciplinas, como la sociología, la economía, la ingeniería, la administración, etc., conocimientos todos insustituibles si se quiere tener éxito en la enorme tarea de construir sistemas judiciales que realmente funcionen y cumplan con las expectativas puestas en ellos. Esta es otra área donde podemos brindar un apoyo renovado a los países de la región. **P**

Artículo publicado originalmente en el libro *Implementando el Nuevo Proceso Penal en el Ecuador: Cambios y Retos*, Fundación para el Debido Proceso Legal de Washington, 2002.

en forma adecuada la institución para que pueda cumplirlas correctamente. En esta mirada, la organización, el gobierno y el poder dentro de las instituciones del sistema, dejan de ser un tema en sí mismo para pasar a ser un tema en función del cumplimiento de la misión propia de esas instituciones. Es absurdo entonces discutir sobre la mejor organización sin haber definido en forma previa, y de manera correcta, lo que esa organización debe hacer. El problema es que en nuestros países gastamos a veces demasiado tiempo discutiendo cómo se va a integrar una institución, antes de definir qué va a hacer ella.

Una vez definidas funciones y organización, hay que asumir el desafío de dotar de una estructura de recursos y de gestión a esa institución acorde con sus cometidos. Este tema a algunos les puede parecer trivial o secundario, sobre todo a los abogados, por la forma como tradicionalmente hemos sido formados. Sin embargo, es absolutamente crucial. Sin hacerse cargo de estos problemas en forma seria, es imposible que la mejor de las leyes opere. Son estos temas los que en definitiva marcan la diferencia en las instituciones.

Por lo mismo, la discusión sobre instrumentos también debe ser abordada desde una perspectiva distinta. Si de definiciones sustantivas se trata, porque a no dudarlo las actuales son incorrectas, ciertamente las leyes tienen un rol que desempeñar. Más aún tratándose de un área con innegables y muy serias implicancias políticas, como es la judicial según hemos anotado. Pero también deberá acudir, a su tiempo, a los instrumentos no lega-

les indispensables para echar a andar los cambios. Creer que por dictar una ley se ha cambiado algo, como venimos repitiendo, no sólo es ingenuo, sino también poco serio frente a nuestros ciudadanos.

Esa nueva ley requiere recursos, requiere un plan de implementación, requiere líderes que conduzcan ese proceso, requiere una nueva dotación de funcionarios, con diferentes habilidades y, por lo tanto, con nuevos imperativos de capacitación, en fin, requiere implementos físicos para funcionar (infraestructura, equipamiento, tecnología, etc.). Si no cuenta con todo ello, el fracaso es algo asegurado, tal como múltiples ejemplos en la región se encargan de atestiguar.

Así como puede ser necesario que los liderazgos estén depositados externamente a los operadores del sistema para lograr cambios trascendentales que pueden ser muy costosos en su interior, no es menos cierto que para materializar tales cambios es absolutamente imperativo contar con la adhesión de un número importante de esos operadores, por lo que trabajar con ellos y para ellos desde el principio también se convierte en un imperativo para ser exitoso.

Es ese entonces el desafío que deben asumir todos los países de la región: enfrentar un cambio impostergable a su justicia criminal, un cambio profundo, re-fundacional, y hacerse cargo de ponerlo realmente en vigencia, adaptando a sus instituciones al nuevo sistema, preparando a sus operadores y dotándolos de los medios adecuados para que puedan asumir sus nuevas responsabilidades.

No se puede, además, desconocer que la estructura organizacional y ad-

Gobernabilidad democrática y el reto de reformar las reformas

La mayoría de las reformas emprendidas en América Latina han planteado nuevos interrogantes y dilemas y han provocado una paradójica situación que impone enmendar los problemas derivados de ellas con nuevas reformas constitucionales y electorales, pero en contextos más difíciles y problemáticos que antes.


Uno de los desafíos centrales de la democracia en América Latina es buscar formas y mecanismos de renovación de los regímenes presidenciales. Hay dos razones evidentes: por un lado, los regímenes presidenciales acusan tanto problemas endémicos como nuevos y, por otro, en ningún país de la región existen posibilidades o condiciones políticas reales para un cambio radical de régimen hacia formas parlamentarias de gobierno. Sin embargo, dada la compleja situación y las variaciones de los sistemas presidencialistas en América Latina, que no permiten una fácil generalización de diagnósticos, las preguntas esenciales deben vincularse al actual potencial de los regímenes presidenciales para lograr o afianzar la gobernabilidad del sistema democrático. Pienso, sobre todo, que cualquier intento de repensar la temática de cuáles podrían ser las reformas urgentes y pertinentes, no debe soslayar una mirada retrospectiva a los problemas actuales de los regímenes presidenciales de gobierno en América Latina, muchos de los cuales se originan precisamente en una serie incesante de reformas contradictorias e inconsisten-

tes que se hicieron desde el momento de transición a la democracia.

Para citar un ejemplo significativo: todos los países de la región andina, por causas distintas pero con motivaciones similares, se embarcaron —en las dos últimas décadas y en diversas etapas de sus procesos políticos— en reformas constitucionales y electorales casi permanentes. Se podría afirmar que el reto de fortalecer y consolidar la democracia en América Latina abrió una época febril de “política constitucional”. Las transiciones hicieron posible revalorizar el orden constitucional y reformar las constituciones bajo la premisa de que estas reformas eran indispensables para la estabilidad y el mejor desempeño de los regímenes democráticos. De hecho, las reformas se propusieron —en el contexto de asambleas constituyentes, a excepción del caso de Bolivia— objetivos vastos y ambiciosos, y en muchos casos también contradictorios: ampliar y perfeccionar la participación y la representación política, fortalecer la legitimidad de los regímenes democráticos, establecer contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo, fortalecer las atribuciones del poder ejecutivo y del

Congreso, promover el estado de derecho, descentralizar el aparato estatal, aumentar la capacidad y eficiencia de los gobiernos, y solucionar los problemas de exclusión social y política que afectan a sociedades multiétnicas y multiculturales como Ecuador y Bolivia. Igualmente, se realizaron reformas electorales para democratizar la representación política y hacer los sistemas de partidos más representativos y responsables.

Sin embargo, con una mirada crítica a las consecuencias que tuvieron las reformas, se puede afirmar que, en su mayor parte, estas reformas no contribuyeron a fortalecer el funcionamiento y rendimiento de los regímenes presidenciales. Por el contrario, particularmente las reformas electorales, agravaron las condiciones de gobernabilidad democrática y socavaron a los partidos políticos. Considerando el caso de los países andinos, es revelador que la crisis de la representación política se profundizó, los partidos y los sistemas de partidos sufrieron graves procesos de fragmentación y deslegitimación e incluso descomposición y colapso, y los gobiernos fueron desbordados por problemas políticos, económicos y sociales.



La crisis de la región nos obliga a tomar con un grano de sal el argumento de que los problemas de los gobiernos democráticos y la crisis de gobernabilidad son consecuencias directas de las deficiencias y desventajas de los sistemas presidencialistas.

Es evidente también que los regímenes presidenciales oscilaron en direcciones contrarias: entre regímenes neopopulistas e hiperpresidencialistas en el Perú y Venezuela con una alta concentración de poder en los ejecutivos y la reproducción permanente de gobiernos divididos, de bloqueos e inmovilismo como en el Ecuador; entre un gobierno hiperpresidencialista en el contexto de atomización de los partidos políticos en Colombia y la crisis histórica de los gobiernos de coalición y el surgimiento de un gobierno sin partidos y la confrontación permanente

entre ejecutivo y legislativo en Bolivia.

Haciendo un balance muy tentativo, lo que llama poderosamente la atención en este contexto son los notables contrastes y discrepancias entre la intencionalidad política de las reformas y la situación crítica que atraviesan las democracias andinas. Son varias las cuestiones que suscitan las reformas constitucionales y electorales en cuanto a las consecuencias deseadas y no-intencionales que provocaron. Cabe entonces preguntarse si existen conexiones causales o correlaciones significativas entre las reformas constitucionales y electorales, por una

parte, y los problemas que han enfrentado las democracias de la región, por la otra. Me parece que las dificultades actuales del sistema presidencial no están asociadas sólo a previas deficiencias del diseño institucional, sino a los problemas

y tensiones que la propia ingeniería constitucional y electoral han generado en la región con consecuencias contraproducentes que han afectado las condiciones de gobernabilidad.

Es desde esta perspectiva que considero, a riesgo de generalizar excesivamente, que la mayoría de las reformas emprendidas han planteado nuevos interrogantes y dilemas, y han provocado una paradójica situación que impone enmendar los problemas derivados de ellas con nuevas reformas constitucionales y electorales, con una nueva etapa de "reforma de las reformas", pero en contextos más difíciles y problemáticos que antes.

Por esta razón, al margen de la consistencia teórica de las reformas necesarias y urgentes que se puedan proponer, es imprescindible analizar las condiciones bajo las cuales sería factible realizar en el corto o mediano plazo reformas exitosas en ciertos países de la región. Este examen debería abordar las experiencias pasadas de reformas que no tuvieron los efectos esperados generando más bien consecuencias perversas, diferenciando entre reformas que desde su concepción fueron contradictorias, como las ecuatorianas y colombianas, y otras que fueron más coherentes como las reformas efectuadas en Bolivia o Venezuela pero que, tardías o incompletas, tampoco evitaron la profunda crisis del sistema de gobierno.

VEAMOS UNOS CASOS CONCRETOS

En el Ecuador no deja de sorprender que –después de cuatro consultas populares, dos asambleas constituyentes e incontables reformas constitucionales y legales– el marco institucional siga siendo un producto heterogéneo y contradictorio. Como "colcha de retazos", las reformas fueron la expresión de una extrema instrumentalización de las reglas por parte de los actores políticos que sometieron el marco normativo a necesidades e intereses coyunturales¹. Las reformas, entre ellas la segunda vuelta y sobre todo la reforma en la que se introdujo en 1997 el voto preferencial en listas abiertas, llevaron a la personalización, polarización y fragmentación de la

Es indispensable hacer un análisis de las condiciones bajo las cuales cabría pensar en una reconstrucción de los partidos políticos como eje fundamental, sin la cual no puede haber recuperación o desarrollo de la gobernabilidad democrática.

representación política que han tenido dos efectos principales: acentuaron los bloqueos entre ejecutivo y legislativo, agravando los problemas de gobernabilidad, y profundizaron el particularismo y el carácter provincial y local de los partidos políticos². Bajo el gobierno de Gutiérrez, con un Parlamento extremadamente fragmentado y centrífugo, es improbable pensar en reformas para fortalecer a los partidos políticos y establecer condiciones mínimas de gobernabilidad.

En Colombia las reformas constitucionales y electorales de la década de 1990 agravaron también los problemas de gobernabilidad democrática. Siguió una lógica contradictoria de promover la participación e inclusión política en desmedro de la gobernabilidad. El sistema bipartidista, que ya estaba en proceso de declive, sufrió un cambio profundo por efecto de las reformas: la tradicional estructura interna de facciones institucionalizadas se atomizó en facciones personalistas y en microempresas electorales que, en rigor, ya no permiten hablar de la existencia de partidos políticos. Existen 65 partidos registrados ante el Consejo Nacional Electoral y al desaparecer totalmente las listas oficiales de los partidos y convertirse la lucha electoral en asunto privado, se presentaron 321 listas para el Senado y 883 para la Cámara de diputados en las elecciones legislativas de 2002³. El sistema electoral de representación proporcional con una "fórmula de lista personal" —el más personalista del mundo— ha erosionado completamente las estructuras de los partidos llevando al debilitamiento de las funciones de los partidos y a la atomización de la representación política que impide una acción política coherente entre el ejecutivo y el Parlamento. Al debilitarse dramáticamente las condiciones de gobernabilidad, el

actual gobierno apostó a fortalecer el ejecutivo y a enfrentar al legislativo con negociaciones y acuerdos clientelistas e individuales con los parlamentarios. La reforma constitucional de 1991, como en el Ecuador, buscaba reforzar el rol del Parlamento y crear contrapesos entre los poderes del Estado, pero la dispersión del sistema de partidos convirtió el texto constitucional en letra muerta⁴.

En Bolivia se realizaron en 1994 una reforma constitucional y una reforma electoral basadas en un gran acuerdo interpartidario para la modernización del Estado a fin de fortalecer la legitimidad del sistema democrático y especialmente de los partidos políticos. El sistema de representación proporcional personalizado tuvo tres efectos principales sobre el sistema multipartidista moderado: se afianzó el carácter territorial del voto, irrumpieron nuevos movimientos políticos como el MAS y el MIP con fuertes baluartes locales, y se avanzó en la representación étnica y corporativa por la inclusión de sectores indígenas. No obstante, a partir de 2000, en un contexto de crisis económica y multiplicación casi anómica de los conflictos sociales, estos cambios políticos afectaron las estructuras internas de los partidos, polarizaron el sistema de partidos y, como consecuencia, debilitaron a dos gobiernos de coalición que enfrentaban ya serios problemas de gestión gubernamental a pesar de tener mayorías parlamentarias. La prolongada crisis de gobernabilidad devino en una crisis de Estado, de gobierno y del sistema de partidos culminando en la caída del gobierno de Sánchez de Lozada y en el establecimiento de un gobierno sin partidos. Los partidos políticos perdieron credibilidad y autoridad, los políticos tienden a camuflarse como ciudadanos antipolíticos, y ha surgido como deseable



y factible una democracia participativa y ciudadana que cree no necesitar de mediaciones políticas y de estructuras representativas⁵. Se ingresó así a una etapa regresiva, determinada por tendencias antipartido y, en general, anti institucionales que empezaron a materializarse en la peligrosa reforma constitucional de febrero de 2004 que, en nombre de una borrosa visión democracia participativa, atenta contra el principio mismo del partido como principio central de organización política en una democracia. Una posterior ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas ha consagrado el desmontaje institucional y la política antipartido, dando una respuesta errada y desastrosa al problema real de las crisis global de los partidos políticos⁶. Estas tendencias se impusieron finalmente con la llamada "agenda de octubre" que apunta a la "reforma total" y a la refundación del Estado por intermedio de una asamblea constitucional. En el panorama antipartido es ciertamente difícil en Bolivia imaginarse nuevas reformas para el fortalecimiento del sistema de partidos políticos que se encuentra en una fase de acelerada descomposición⁷.

La crítica situación actual en la región andina justifica ampliamente la necesidad de nuevas reformas institucionales. Eliminar la segunda vuelta e introducir la elección *congresal* del presidente como en Bolivia, la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas,



tas reformas probables de los sistemas electorales y de las leyes de partidos pueden contribuir a la recomposición de los partidos y los sistemas de partidos sin suponer que sus efectos son directos y lineales.

En el actual contexto de la región andina corremos el riesgo de que las reformas que podamos proponer caigan en saco roto ya sea porque simplemente no existen condiciones objetivas para reformas razonables —el caso de Venezuela— o porque las reformas que se han hecho últimamente y que se proyectan llevar a cabo en Bolivia, por ejemplo, conspiran contra lo que se avanzó con respecto a la renovación del presidencialismo a través de la parlamentarización del régimen presidencial y de la formación de gobiernos de coalición. En efecto, ¿qué puede ocurrir con propuestas de reforma si los partidos son organizaciones colapsadas o moribundas y si los sistemas de partidos ya no existen como en Perú y Venezuela o están en proceso acelerado de disolución como en Colombia y en Bolivia?

Este diagnóstico, sin embargo, no remata en la conclusión de que todo esfuerzo reformista está condenado a ser inútil. En tiempos difíciles, cultivar la imaginación teórica y política en el campo de la ingeniería institucional para contrarrestar las destructivas tendencias que han puesto en riesgo a la democracia en América Latina es un reto que vale la pena afrontar. **P**

Ponencia presentada al Seminario Internacional "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina", organizado por la OEA, la Universidad de Georgetown, PNUD e Internacional IDEA. Washington, 21-22 de octubre de 2004.

crear contrapesos entre los poderes del Estado, estimular políticas de concertación y la formación de gobiernos de coalición podrían ser reformas apropiadas. Sin embargo, el hecho de que varios regímenes presidenciales como el boliviano hicieron ya varias de estas reformas sin poder evitar la crisis actual, nos impone cautela y nos recuerda con fuerza que las reformas de las instituciones y los modos de gobierno son condiciones necesarias, pero no suficientes, para renovar el presidencialismo latinoamericano.

La crisis de la región andina nos obliga también a tomar con un grano de sal el argumento de que los problemas de los gobiernos democráticos y la crisis de gobernabilidad son consecuencias directas de las deficiencias y desventajas de los sistemas presidencialistas. Los problemas de rigidez e inmovilismo, de gobiernos minoritarios y bloqueos entre poderes han marcado ciertamente las crisis de gobernabilidad, pero la raíz profunda de estas crisis no reside tanto en

las deficiencias del régimen presidencial, sino en la naturaleza y los problemas de los partidos y los sistemas de partidos; es decir, en sus altos grados de fragmentación y polarización, y en su ineficacia como actores de gobierno en tiempos de grandes conflictos sociales, aspectos que subyacen claramente a la crisis de los regímenes presidenciales en la región andina.

Si los partidos son el eje de todo el andamiaje democrático, un problema central, que no puede eludir la reflexión sobre posibles reformas del régimen presidencial, es el derrumbe y el proceso acelerado de declive de los partidos y los sistemas de partidos. Ante esta crítica situación, es indispensable hacer un análisis de las condiciones bajo las cuales cabría pensar en una reconstrucción de los partidos políticos como eje fundamental, sin el cual no puede haber una recuperación o un desarrollo de la gobernabilidad democrática. Y una premisa básica de este análisis debería ser plantear si cier-

- 1 Simón Pachano, "El Tejido de Penélope". Ponencia presentada al seminario internacional "Reformas constitucionales y electorales y sus efectos sobre el sistema político en los países andinos". FLACSO Ecuador, CEBEM y Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame; Quito 3-4 de julio de 2003.
- 2 Andrés Mejía, *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador 1978-1998*, Quito: Fundación Adenauer, 2002.
- 3 Eduardo Pizarro, "Giants with Feet of Clay: Political parties in Colombia", en Scott Mainwaring, y Eduardo Pizarro, *The Crisis of Political Representation in the Andean Region*, Cambridge: Cambridge University Press, en prensa.
- 4 Eduardo Pizarro, "Colombia: ¿renovación o colapso del sistema de partidos", en Juan Ibeas y Manuel Alcántara (eds.), *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz*, Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001.
- 5 De acuerdo con una encuesta realizada en 2001 por la Corte Nacional Electoral más de 60% de la población boliviana estima que la democracia no requiere los partidos políticos; un porcentaje significativamente alto —38%— ha sido también constatado a nivel latinoamericano recientemente (PNUD, *La democracia en América Latina*, 2004).
- 6 Sin embargo, cabe la duda de si el mecanismo creado por la reforma constitucional para dar fin al "monopolio de la representación política", es decir, las agrupaciones ciudadanas puedan sustituir las funciones de los partidos políticos (Rene Antonio Mayorga, "La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias", en Internacional Idea y Transparencia, eds., *Partidos políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio*. Lima: Internacional IDEA, 2004).
- 7 En las elecciones municipales de diciembre de 2004 competirán 16 partidos políticos alrededor de 250 agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

Mitos y realidades del modelo sueco

Del Estado benefactor al Estado posibilitador.

Suecia es internacionalmente conocida por su Estado benefactor, el más amplio y costoso que se haya observado. Los niveles de gasto público, carga tributaria, transferencias de ingresos y monopolio estatal sobre la seguridad social y las áreas de servicios básicos (salud, educación, asistencia social, cuidado de niños y ancianos) no han sido nunca alcanzados por otro país democrático en tiempos de paz. Todo esto es sabido y representa para muchos un modelo de sociedad ejemplar que otros países deberían adoptar. Lo que se ignora es que Suecia ya ha abandonado este modelo maximalista del Estado benefactor. Hace ya más de una decena de años que Suecia está abocada a una búsqueda profunda y prometedora de una alternativa a su viejo Estado benefactor, en la cual el Estado todavía cumple un rol importante pero sin excluir a una diversidad de actores sociales y económicos que, en su conjunto, puedan crear una sociedad del bienestar que les otorgue a

los ciudadanos una sólida base de igualdad y seguridad social combinada con una real libertad de elección.

Para dar una idea concreta de la profundidad de los cambios experimentados por la sociedad sueca puedo citar algunas experiencias personales. Cuando llegué a Suecia en 1974, era impensable que los ciudadanos pudiesen elegir la escuela para sus hijos o el centro médico en el cual ser atendidos en caso de enfermedad. Sólo una proporción muy pequeña y extremadamente rica de la población tenía ingresos netos —es decir, después de pagar una pesada carga tributaria— suficientes como para poder pagar privadamente por ese tipo de servicios. Como se decía en ese tiempo, uno “le pertenecía” a un hospital público y los hijos de uno también “le pertenecían” a una escuela pública determinada, aquella que se les había asignado de acuerdo con el área donde residían. El Estado benefactor les aseguraba a todos los ciudadanos un nivel comparativamente

alto de bienestar, pero al precio de una casi total falta de libertad de elección. Esta situación permaneció inalterada —agravada en realidad ya que la carga tributaria se había hecho cada vez más pesada— hasta comienzos de la década de 1990.

Hoy en día las cosas son muy diferentes. Mi hijo va a una “escuela independiente” —propiedad de una sociedad anónima, Kunskaupsskolan AB, que gestiona una veintena de escuelas— que yo he elegido con plena libertad y por la cual no debo pagar ni un centavo extra más allá del “cheque escolar” con que el Estado hace posible una libertad de elección real e igualitaria (la misma libertad de elección existe entre las escuelas directamente gestionadas por el sector público). Lo interesante es que mi hijo no es una excepción. En este país, donde en 1990 las escuelas que no formaban parte del monopolio estatal eran muy escasas, existen hoy más de 700 escuelas básicas y secundarias independientes, que dan educación a unos 80.000 niños y jóvenes dentro de un sistema pluralista de colaboración público-privada que crece año tras año.

No sólo la situación de las escuelas ha cambiado radicalmente. Si yo me enfermara hoy, recurriría con toda seguridad a la clínica más cercana, Nacka Närsjukhus, que es gestionada como tantas otras en la provincia de Estocolmo por una sociedad comercial por acciones. Mi elección sería además completamente libre y sin que mi decisión me costase ni un peso más que si eligiese una clínica pública. Más aún, si mi dolencia fuese un poco más seria, seguramente me dirigiría al hospital St Görán, que es el hospital privado más grande que existe en Europa occidental y que también





forma parte de la red de colaboración público-privada que abarca hoy cerca de tres mil productores privados de servicios de salud.

Y así podríamos continuar con los ejemplos. Los ciudadanos de Suecia pueden hoy, con creciente libertad, elegir a quién entregar el cuidado de sus niños o de sus ancianos, a quién comprar electricidad o servicios de telecomunicación, en qué fondos depositar una parte de sus ahorros para la jubilación, qué canal de televisión mirar o qué radioemisora escuchar. Incluso monopolios tan tradicionales como los de la provisión de empleos o de viviendas de alquiler o de los ferrocarriles o del correo han sido abolidos. Todo esto era impensable en la Suecia de 1990 y solamente los lunáticos o los soñadores de entonces se hubiesen podido imaginar semejantes cambios.

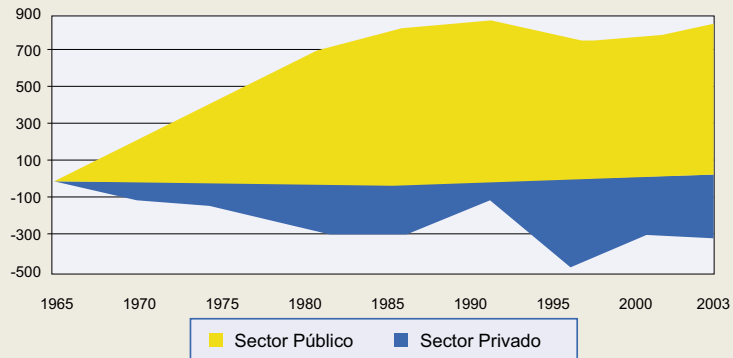
Esto es muy importante en un contexto internacional donde muchos siguen todavía proponiendo un modelo de Estado benefactor que su propio creador, el pueblo de Suecia, ya ha abandonado.

HACIA LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

El proceso de desmantelamiento del Estado benefactor maximalista y la transformación de Suecia en una sociedad del bienestar fueron iniciados por el gobierno Carl Bildt (1991-1994) en medio de un desplome económico casi sin precedentes. Su corto gobierno fue señero en muchos aspectos, pero los cambios así iniciados no hubiesen sido sino un pequeño paréntesis histórico de no responder a problemas profundos de la sociedad sueca. Esto fue lo que claramente se pudo constatar

Desarrollo sueco

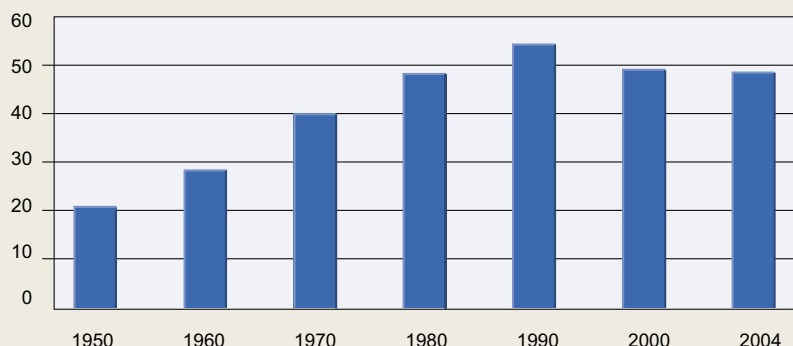
Variación acumulada del empleo en el sector privado y el público entre 1965 y 2003 (miles)



Fuente: Fakta om Sveriges ekonomi 2004, Svenskt näringsliv 2004

Este diagrama muestra uno de los hechos más característicos del desarrollo sueco durante los últimos cuatro decenios, es decir, la pérdida absoluta de empleo en el sector privado y la enorme expansión paralela del sector público. En 2003, el sector privado daba empleo a 300.000 personas menos que en 1965. A su vez, el sector público había expandido su empleo en nada menos que 900.000 lugares de trabajo. Esta tendencia se manifiesta con particular claridad entre 1965 y 1985, es decir, durante las dos décadas culminantes del viejo modelo sueco. A partir de 2000 se ha vuelto a ver este mismo desarrollo divergente entre empleo privado, en caída, y público, en aumento.

Carga tributaria total como porcentaje del producto nacional bruto, 1950-2004



Fuente: Skattetryckets utveckling 1950-2004, Skattebetalarnas forening 2005

Otro de los rasgos característicos del desarrollo de Suecia durante las décadas pasadas es el fuerte aumento de la carga tributaria total. Como se ve en la gráfica, hasta 1960 Suecia era un país de impuestos relativamente moderados y no se distinguía mayormente de otros países desarrollados. La gran expansión tributaria se produce entre 1960 y 1980, con un nuevo repunte hacia fines de los años ochenta. En ese momento la carga tributaria sueca llegó a doblar la estadounidense y superaba en cerca de 20 puntos la carga media de los países de la OCDE. Esa es, evidentemente, una de las causas fundamentales del descalabro sueco de comienzos de los años noventa y de la lucha posterior por moderar, al menos un poco, la carga tributaria.

cuando la socialdemocracia volvió al poder en septiembre de 1994. Prácticamente ninguna de las reformas importantes introducidas durante los años anteriores fue revertida, y algunas de ellas fueron incluso profundizadas por una socialdemocracia

que había madurado durante los años en la oposición dejando tras de sí el dogmatismo socializante de la época de Olof Palme.

Los cambios más importantes han ido convirtiendo a Suecia en una socie-

dad del bienestar mucho más humana y libre, donde una multiplicidad de actores tanto públicos como privados participan como productores y el consumidor ha logrado una libertad de elección cada vez más amplia. En esta sociedad del bien-

estar el Estado sigue cumpliendo funciones muy importantes, pero no ya de aquella manera excluyente y paternalista propia del Estado benefactor de antaño. Ahora bien, mucho queda por hacer en todo esto y aún existen una serie de problemas im-

portantes por resolver en esta transición del Estado benefactor a la sociedad del bienestar.

LOS GRANDES DILEMAS DEL FUTURO

Más allá de lo económico, el paso a una sociedad del bienestar caracterizada por una gran diversidad de estilos de vida y una amplia libertad ciudadana plantea una serie de dilemas que no son fáciles de resolver. Se trata en realidad del delicado equilibrio entre diversas libertades, opciones y valores que pueden ser positivos y complementarse mutuamente, pero que también pueden volverse antitéticos y destructivos de ser afirmados de manera unilateral. Este es un tema de largo aliento que en su esencia trata de las encrucijadas entre libertad e igualdad, diversidad y cohesión social e individualismo y comunidad que son fundamentales en toda sociedad abierta. La manifestación concreta de estas encrucijadas se presenta en tres debates hoy en curso en Suecia acerca del futuro de la sociedad del bienestar.

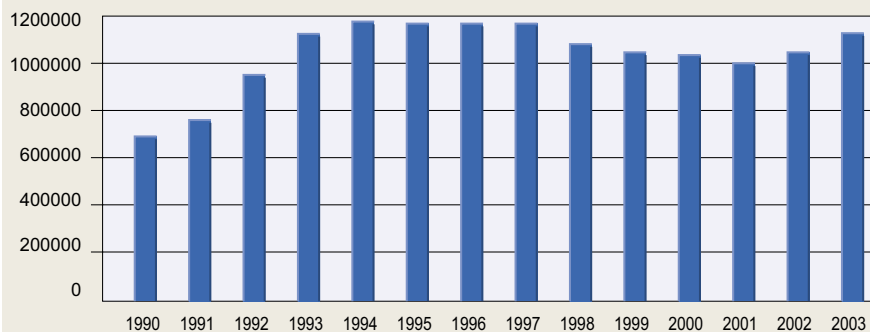
El primero trata de los límites de la privatización y el fin de lucro; el segundo, de los límites de la desigualdad socioeconómica, y el tercero, de los límites de la diversidad cultural.

Este tipo de dilemas ocupará de manera creciente a la Suecia del mañana. La organización futura de la sociedad del bienestar tendrá mucho que ver con la forma que se encuentre para resolver estos desafíos en un mundo cada vez más libre y globalizado. Lo que sí es seguro es que ya no hay vuelta atrás al Estado benefactor del pasado, aquel Estado paternalista que daba imponiendo e imponía dando. No era, como algunos quisieron creer, ni el fin de la historia ni la culminación del desarrollo humano. Como todo producto histórico, terminó por hacerse incompatible con el desarrollo mismo de la sociedad que un día lo vio nacer y es por ello por lo que hoy ya pertenece al mundo de los recuerdos y de los mitos. **P**

Este artículo es una síntesis del libro *Suecia después del modelo sueco. Del Estado benefactor al Estado posibilitador* (CADAL/Timbro, 2005).

Seguridad social

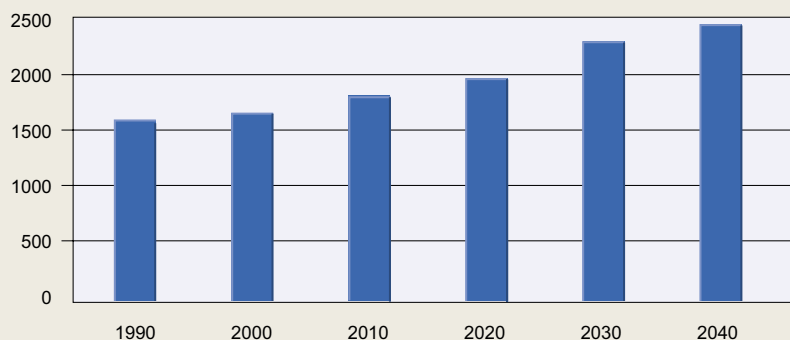
Variación de la cantidad de jornadas completas anuales perdidas por retiro anticipado del mercado de trabajo y enfermedad, 1990-2003



Fuente: Beräkning av antalet personer som försörjs med sociala ersättningar och bidrag, 1990-2003, SCB (Oficina Central de Suecia) 2004

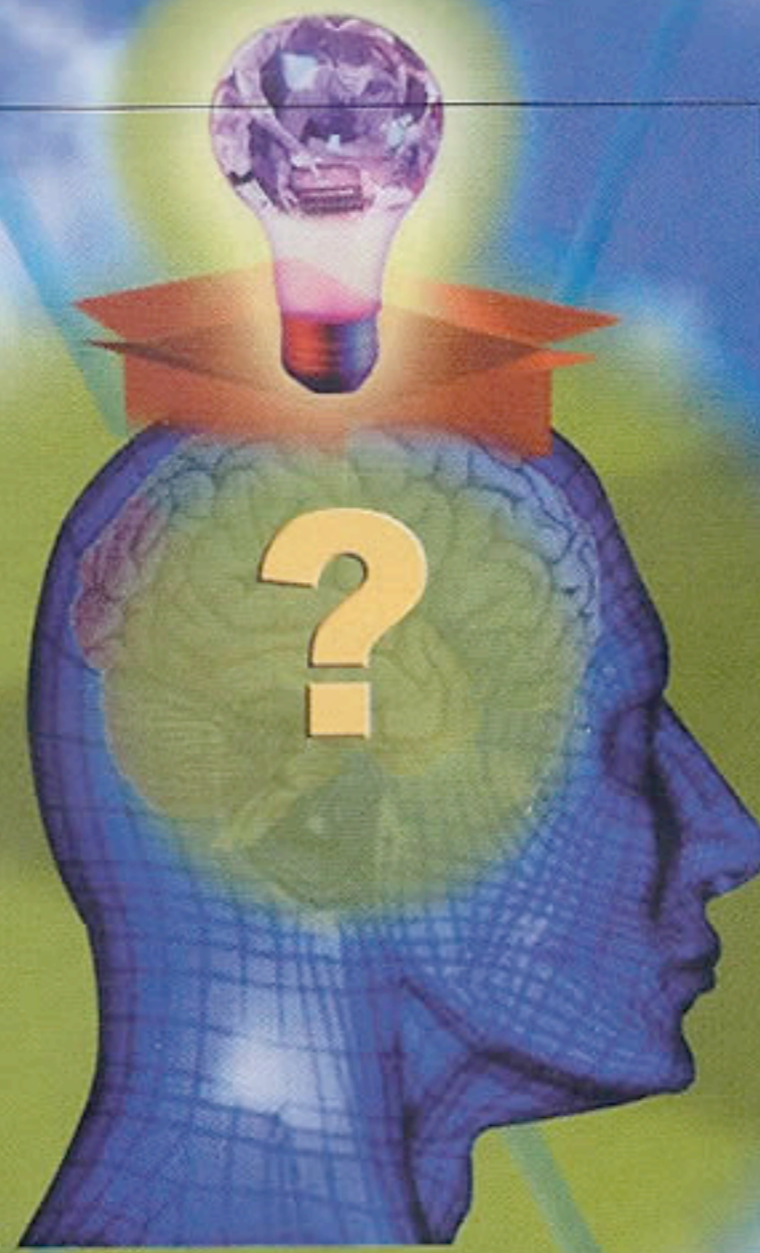
Uno de los desarrollos crecientes más inquietantes que afectan al sistema sueco de seguridad social es el rápido aumento del ausentismo permanente o temporal por motivos de enfermedad de una parte significativa de la fuerza laboral. Como se puede ver, el proceso se desencadena a partir de 1998 y eleva en cinco años el ausentismo de 480.000 jornadas laborales anuales a 678.000. La cantidad real de personas involucradas en ese ausentismo es, por supuesto, mucho mayor. Así por ejemplo las 270.000 jornadas laborales anuales perdidas por enfermedades temporales en 2003 es el resultado del ausentismo durante parte del año de más de 800.000 personas. El aumento del ausentismo por enfermedad coincide con la recuperación del empleo a partir de 1998.

Población de 20 a 64 años mantenida durante todo el año por algún sistema de ayuda o seguridad social, 1990-2003



Fuente: Sveriges framtida befolkning 2004-2050, SCB (Oficina Central de Suecia) 2004

Este diagrama resume la amenaza más inmediata al sistema de bienestar sueco. Se trata del aumento significativo de la cantidad de personas en edad de trabajar que son mantenidas gracias a transferencias fiscales. Se trata de equivalentes anuales. La cantidad real de personas entre 20 y 64 años que durante alguna parte del año se mantenían gracias a algún sistema fiscal de transferencia superaba en 2003 los 1,8 millones de personas, cifra impresionante si se considera que la población total de esa edad era de unos 5,2 millones.



Repensando el Estado después del fracaso de las reformas

Un proceso de reforma del Estado puede ser gradual o total, pero mientras no se circunscriba dentro de un marco institucional donde impere el estado de derecho, fracasará en el mediano-largo plazo.

La reforma del Estado ha sido pensada en América Latina como un proceso en el cual una vanguardia burocrática y política llegaba al poder para introducir profundas modificaciones en la estructura del aparato estatal que repercutirían en un radical mejoramiento de la eficiencia y la transparencia. Sin embargo, este enfoque es reduccionista, y su incapacidad para introducir reformas sustentables ha quedado demostrada en el fracasado proceso de reformas acontecido en la región en la dé-

cada de 1990. Por ende, es necesario incorporar al debate sobre cómo reformar el Estado las enseñanzas de dicha experiencia, tanto en relación con la información estadística recopilada como con la elaboración analítica que la literatura especializada ha realizado sobre el proceso.

LA OPORTUNIDAD PERDIDA

La información estadística disponible sobre el fracaso del proceso de reformas da cuenta de una fenomenal oportunidad

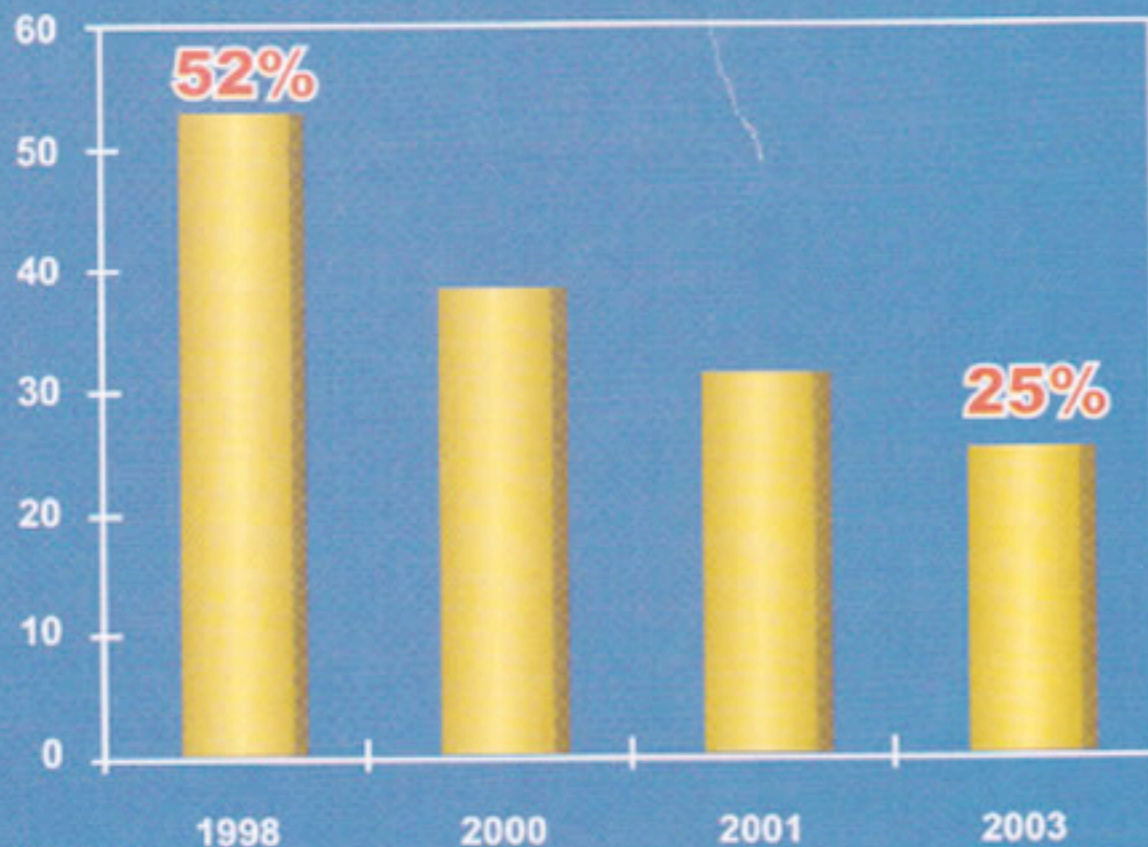
perdida. La opinión pública había abierto genuinamente la puerta a la supuesta filosofía pro-mercado que descansaba detrás de la reforma. Por ejemplo, el Latinobarómetro muestra la magnitud de la oportunidad perdida en cuanto a la percepción de la opinión pública respecto de las privatizaciones (ver Gráfico 1)

Cuando vemos el apoyo por país, es impactante la modificación de la percepción en la opinión pública en lugares como Argentina o Perú. Incluso en Chile el

Los síntomas de fatiga son evidentes entre la población en general...

Gráfico 1.

Apoyo a las privatizaciones



Fuente: Latinobarómetro.

cambio en la percepción es profundo. Esto último es sorprendente porque, ya que allí el proceso de privatizaciones ha sido gradual y positivo, podemos observar que ha habido un efecto contagio. Más allá de que no hay en Chile ninguna posibilidad de un retroceso en este aspecto, es de destacar

cómo su exitosa experiencia influye menos en los países que han fracasado que lo que influyen las malas experiencias de estos países en la opinión pública chilena (ver Gráfico 2).

¿Cuáles son las razones para el notable cambio en el apoyo a la reforma en

general y a las privatizaciones en particular? Principalmente la incapacidad que éstas han evidenciado de mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de los más pobres.

LA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA Y LOS PROCESOS DE REFORMA

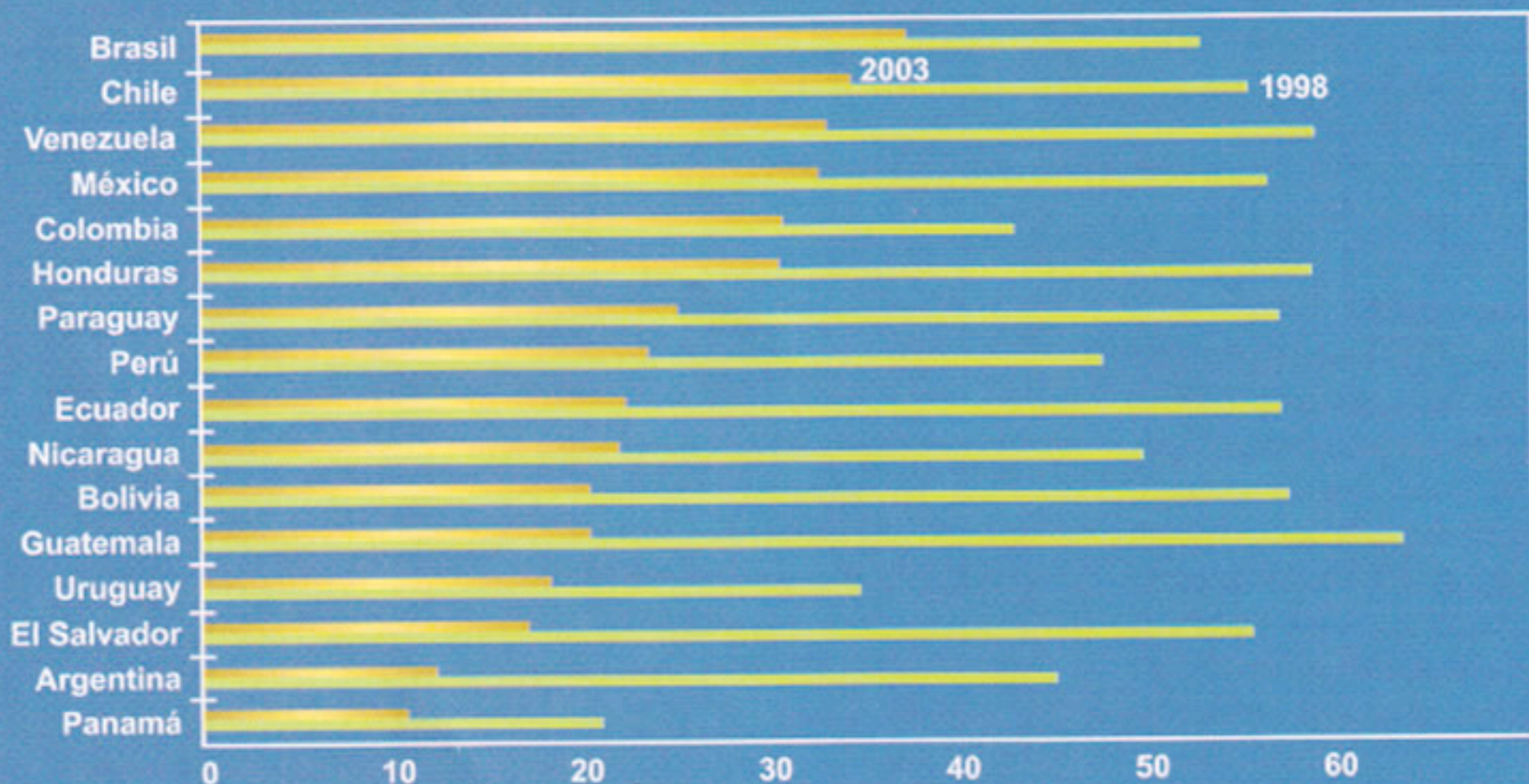
Sin embargo, el aporte más trascendente al debate ha sido el sofisticado análisis desarrollado por la literatura especializada que ha elaborado un enfoque, la Nueva Economía Política (NEP), para teorizar sobre las condiciones en que se generan los incentivos para la reforma y las posibles implicancias de cada marco institucional. Si bien este desarrollo analítico empezó en los años setenta y se profundizó en los ochenta¹, los procesos de reforma que en la década de 1990 comenzaron tanto en Latinoamérica como en Europa del este generaron el marco adecuado para su profundización y, más importante aún, para su posterior testeo empírico.

Paso seguido, analicemos brevemente la literatura sobre la economía política en los procesos de reforma y las virtudes y defectos de las estrategias implementadas dado el marco institucional

y... por país

Gráfico 2.

Apoyo a las privatizaciones



Fuente: Latinobarómetro.

donde se ha desenvuelto dicho proceso. Una vez iniciadas las reformas del Estado en diferentes países de la región, se sucedieron distintos tipos de estrategias por parte de los actores involucrados. Así, la primera discusión analítica se enmarcó en el papel de las crisis como catalizadoras de las reformas. Un proceso de reforma es un intento de cambiar algo que se percibe como crecientemente imperfecto. Una crisis se presenta cuando una mayoría de la población acuerda que determinadas políticas pasadas han causado un cuadro de situación insostenible y, a su vez, esto lleva a otro acuerdo: es necesario cambiar e implementar reformas en otra dirección. Nótese que el nuevo camino puede ser incluso peor que el anterior, pero aun así la crisis dinamizó la reforma, en un marco de prueba y error².

Un segundo y crucial debate ha versado sobre la conveniencia de las reformas de *shock versus* reformas graduales. Es claro que estas dos primeras estrategias de economía política han estado íntimamente relacionadas. Volveremos a este punto más adelante³. Otra cuestión que surge sistemáticamente es la supuesta existencia de una primera y segunda generación de reformas. El término "segunda generación de reformas" fue acuñado por Moisés Naim en 1994. A su vez, un punto desarrollado profusamente por la bibliografía se refiere a la confianza que genera en la opinión pública quién es el encargado de implementar las reformas. Esta posición puede sintetizarse en el trabajo de Cukierman y Tommasi, "When does it takes a Nixon goes to China". Los inconvenientes de esta posición son evidentes. En una lectura latinoamericana se necesitarían "un Menem y un Fujimori" para ir a China o implementar las reformas. Pero, como muestra la propia experiencia, la eficiencia que esta decisión puede acarrear en el corto plazo es ampliamente superada por los costos institucionales, económicos y morales en el mediano-largo plazo.

Por último, si bien pueden enumerarse varias cuestiones adicionales, señalaremos la distinción entre "sucesión" y "velocidad". Nótese la diferencia entre éstas y la oposición "shock-gradualismo": mientras que aquellas refieren a la necesidad de un

Repensar el Estado y su reforma, después del fracasado intento de la década pasada, conlleva incorporar un análisis bidireccional entre la administración pública y la sociedad civil.

proceso de reforma que para ser exitoso debe obligatoriamente seguir pasos que se complementan (*sequencing*), la discusión entre *shock versus* gradualismo se enmarca en la conveniencia de implementar reformas lo suficientemente rápidas para evitar que se articule una oposición capaz de boicotear el intento.

Como marcamos, la principal variable era cómo hacer políticamente viable determinadas medidas en un marco donde los indicadores socioeconómicos resultaban críticos. Por ende, la primera cuestión introducida por la economía política era si efectivamente las crisis catalizan la posibilidad de una reforma y, a su vez, si dado ese marco las políticas de shock eran preferibles al gradualismo. Aunque la causalidad debe ser argumentada específicamente, podemos ver en la región una relación, por un lado, entre shock y fracaso *versus*, por otro, gradualismo y éxito. Si bien tanto los datos como los

ejemplos son escasos (básicamente, Chile desde 1990 en adelante como caso de gradualismo exitoso y Bolivia, Venezuela y, particularmente, Argentina y Perú como procesos de shocks fracasados) es una primera aproximación a un desarrollo analítico incipiente.

¿Por qué las políticas de shock tienen mayor probabilidad de fracasar en el mediano-largo plazo que las políticas implementadas gradualmente? Porque hay una íntima relación entre una reforma sustentable, la economía de mercado y el estado de derecho. Más aún, podemos marcar la existencia de un círculo virtuoso entre políticas graduales y estado de derecho.

LA CAPTURA DEL ESTADO

Así, este innovador enfoque debiese ahora desarrollar un (nuevo) ámbito de discusión: aquél que debata la economía política del fracaso de las reformas. Es decir, resulta indispensable pensar un

Gráfico 3.

La captura del Estado y la reforma

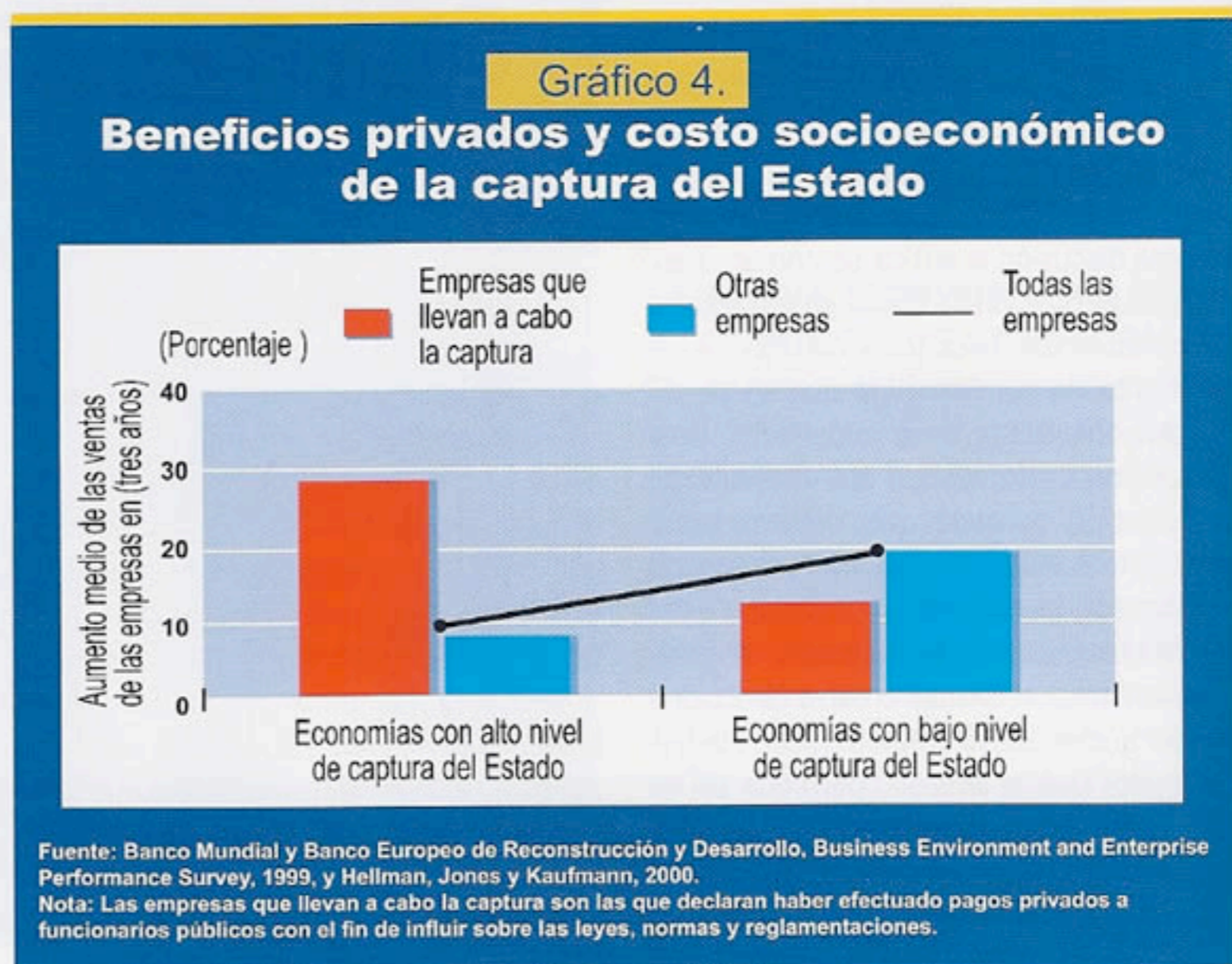


Fuentes: Banco Mundial y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Business Environment and Enterprise Performance Survey, 1999, y Hellman, Jones y Kaufmann, 2000.

Nota: El gráfico representa los valores ajustados obtenidos a partir de una regresión de la captura del Estado sobre las reformas económicas y políticas. La reforma económica se mide como el puntaje medio correspondiente a cada país de la muestra en los indicadores de transición de 1999 del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, estableciéndose tres grupos de países, de reforma lenta, parcial y avanzada (como se indica en la leyenda). La reforma política se mide en función del promedio del índice de libertades públicas de Freedom House en el período 1997-1999, estableciéndose grupos de países con amplias libertades públicas limitadas. Se excluyen los países designados como "no libres" en el índice de Freedom House.

marco donde los incentivos estén ahora más relacionados con la necesidad de articular un riguroso argumento que nos ayude a explicar en qué consistió el fracaso. Aparece aquí la trascendente serie de trabajos realizada por Joel Hellman y Daniel Kaufmann, quienes son los primeros en teorizar y contrastar empíricamente el impacto y papel de los grupos de interés en el fracaso de las reformas⁴. El concepto acuñado por estos autores es una notable síntesis del problema: denominan "captura del Estado" al proceso político-institucional por el cual los potenciales perjudicados por las inminentes reformas se organizaron eficientemente para boicotear el proceso. Si bien este riguroso desarrollo está en sus inicios y debe ser perfeccionado, su sola aparición nos da pie para alumbrar las profundas limitaciones de la perspectiva clásica, que piensa la reforma del Estado como un proceso por el cual una vanguardia (citada en el primer párrafo) llega azarosamente al poder y desde allí articula una reforma burocrático-política que transforma radicalmente tanto al aparato estatal como a la percepción que la opinión pública tiene de él. Como muestran las paradigmáticas experiencias de Argentina y Perú, estos procesos de reforma terminan colapsando y es necesario profundizar en el análisis para alcanzar una completa explicación. Sostienen Kaufmann y Hellman que "Cuando pensamos en la corrupción, surge la imagen de un burócrata que exige sobornos a ciudadanos impotentes e indefensos simplemente 'para que los trámites se hagan'. Tras esta imagen aparece la concepción del Estado como extractor de recursos de la economía para beneficio exclusivo de políticos y burocratas. Este enfoque ha influido notablemente sobre la manera de analizar y medir la corrupción en los últimos años... En las economías en transición, la corrupción ha forjado una nueva imagen: la de los llamados oligarcas que manipulan la formulación de las políticas e incluso configuran las nuevas reglas del juego para su propio beneficio. Éste es el comportamiento que denominamos captura del Estado"⁵.

Pero ¿en qué ha consistido la fallida reforma del Estado? Principalmente en la



incapacidad de generar previsibilidad sobre la manera en que los profundos cambios implementados se harían sustentables en el mediano y largo plazo. Es decir, lo que muestra la fallida reforma del Estado de los años noventa en América Latina es que ni los dirigentes ni la parte de la sociedad civil que apoyaba el proceso comprendían la íntima relación entre sustentabilidad de la reforma y estado de derecho. Así, el proceso de privatizaciones rápidas y exitosas acontecidas, por ejemplo, en Argentina y Perú, recogió adeptos en el corto plazo, pero generó rigideces institucionales y económicas que devinieron en un crecien-

te malestar de la opinión pública con las empresas privatizadas y con la filosofía del proceso en sí.

En el gráfico 3, elaborado por Hellman y Kaufmann, puede apreciarse la relación bidireccional entre reformas y estado de derecho. En palabras de los autores:





"...cualquiera que sea el ritmo de la reforma económica, se registra una drástica reducción de la captura del Estado en los países con un mayor nivel de libertades cívicas. Cabe recalcar que los vínculos entre la captura del Estado y la reforma son bidireccionales, lo que hace mucho más difícil romper el círculo vicioso"⁶. P

1 El clásico artículo mencionado como pionero fue "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", publicado por Anne Krueger en *The American Economic Review* en 1974. Gary Becker publicó otro muy influyente artículo, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", en el *Quarterly Journal of Economics* en 1983. La literatura posterior es voluminosa. Una buena síntesis de ese primer período fue realizada por Mariano Tommasi y Andrés Velasco en "Where Are We in the Political Economy of Reform?", UCLA Working Paper, 1996.
2 Al respecto ver el crítico trabajo de Javier Corrales en el *Political Science Quarterly*: "Do Economic Crisis Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s" (1.998). Los supuestos beneficios de las crisis para catalizar las reformas tienen un artículo clásico de referencia en "The Benefits of Crisis for Economic Reform", escrito por Allan Drazen y Victorio Grilli en 1990 (*National Bureau of Economic Research*, Working Paper 3527).
3 Ver el artículo "The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the Transition to a Market Economy", escrito por Dewatripont y Roland en *The Economic Journal* en 1992.
4 Joel Hellman y Daniel Kaufmann: "La captura del Estado en las economías en transición". En *Finanzas y Desarrollo*, publicación trimestral del FMI. Septiembre de 2001, p. 1. Si bien sus primeros estudios se focalizan en la problemática de los países de Europa del este y de las ex repúblicas soviéticas, su lógica e implicancias muestran una notable similitud con los procesos acontecidos en América Latina. A su vez, los autores profundizan el enfoque a través de una serie de trabajos que puede verse en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp-statecapture.html>.
5 Hellman y Kaufmann, obra citada, p. 1.
6 Hellman y Kaufmann, obra citada, p. 3.

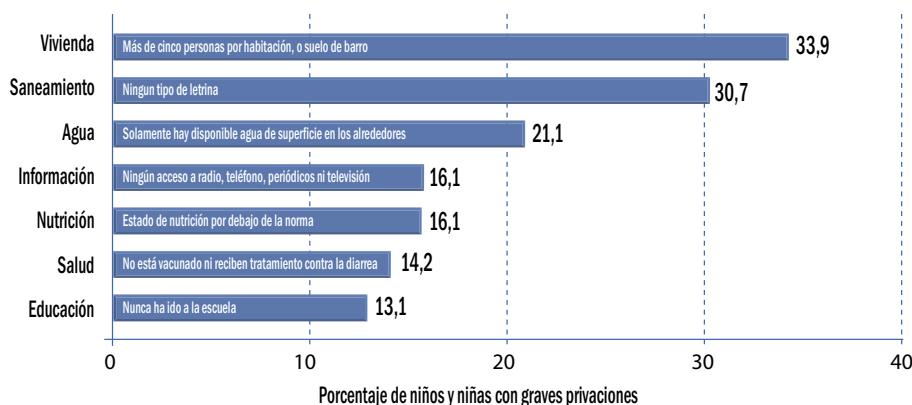
Estado de la infancia en el mundo

Los gráficos de esta sección fueron realizados por PERSPECTIVA utilizando datos del informe “El Estado de la Infancia 2005”, publicado por la UNICEF. Para mayor información consulte: [http://www.unicef.org/spanish/publications/files/SOWC_2005_\(Spanish\).pdf](http://www.unicef.org/spanish/publications/files/SOWC_2005_(Spanish).pdf)

Algunos datos... (millones de niños y niñas)

...en el mundo	2.200	
...en países en desarrollo	1900	
... viven en la pobreza	1000	
...sin vivienda adecuada	640	
... no tienen acceso a agua potable	400	
... no tienen acceso a servicios de salud	270	
... murieron antes de cumplir 5 años (2003)	10,6	

Privación grave entre niños y niñas de los países en desarrollo, por categoría de privaciones



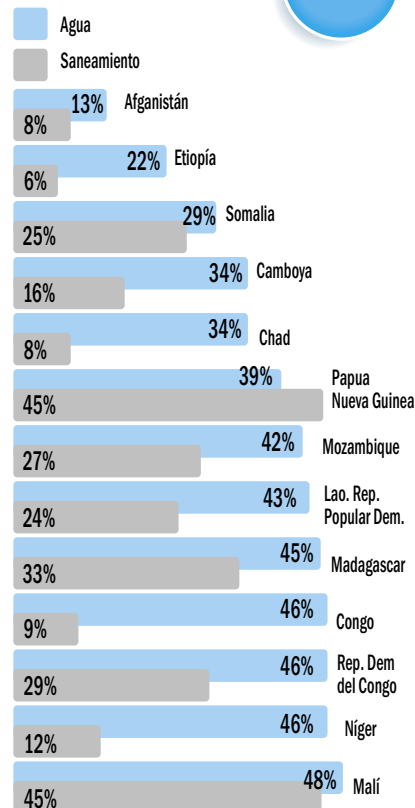
Escala de edades: Educación: 7 a 18 años; Información: más de 3 años; Nutrición: menos de 5 años

Fuentes: Gordon, David, et al., Child Poverty in the developing world, The Policy Press, Bristol, Reino Unido, Octubre de 2003.

NOTA: Los datos utilizados en el informe original se han actualizado mediante las Encuestas Demográficas y de Salud y las Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples (MICS).

Acceso de fuentes mejoradas de agua potable

Países donde menos de la mitad de la población tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable e instalaciones adecuadas de saneamiento 2002



Perspectiva

ESPECIAL

para la Región Andina



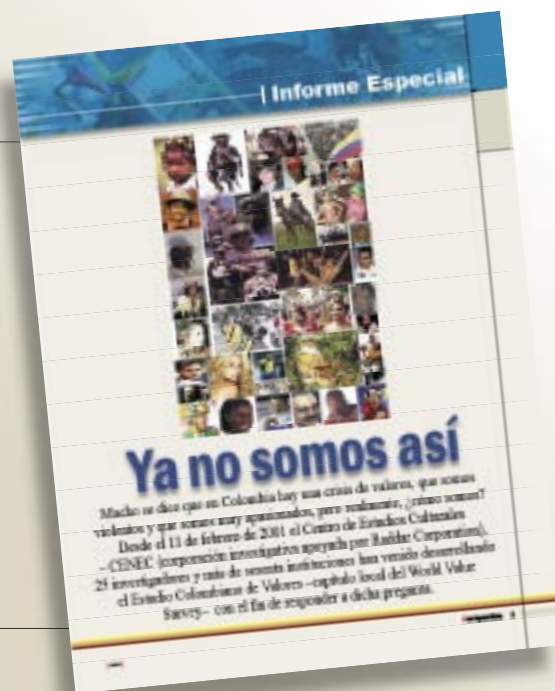
CLASIFICANDO A LOS RICOS 2005

Conozca el tercer Índice Anual
de Compromiso con el Desarrollo CGD/FP

¿Estarán haciendo los ricos
más mal que bien?

YA NO SOMOS ASÍ

Mucho se dice que en Colombia hay una crisis de valores, que somos violentos y que somos muy apasionados, pero realmente, ¿cómo somos?



FP

Foreign Policy

Con el apoyo de



CLASIFICANDO A LOS RICOS 2005

Conozca el tercer Índice Anual de Compromiso
con el Desarrollo CGD/FP

¿Estarán haciendo los ricos más mal que bien?

CLASIFICANDO A LOS RICOS 2005

Cuando los historiadores destilen la primera década de este nuevo milenio, las relaciones entre naciones ricas y pobres serán un tema dominante. ¿Qué países ricos contribuyen al desarrollo? ¿Cuáles no? ¿Cómo afectan las políticas nacionales a la gente que trabaja fuertemente por mejorar sus vidas? Para ayudar a resolver estas preguntas, el Centro para el Desarrollo Global y Política Internacional integró un grupo hace tres años para crear el Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI, por sus siglas en inglés), que mide cómo las políticas de los países ricos ayudan a los pobres o ayudan a reducir su número.

Mucho ha ocurrido en las relaciones entre ricos y pobres desde el índice del último año. En julio, el Grupo de las Ocho Naciones Más Industrializadas (G-8) finalizó un acuerdo en Gleneagles, Escocia, para perdonar la deuda de 18 países en vías de desarrollo. Días antes de que el G-8 comenzara, millones de fanáticos de la música atestaron los conciertos "Live 8" organizados alrededor del mundo para impulsar a los líderes a actuar. En septiembre, una importante conferencia en la Organización de Naciones Unidas se reunió en Nueva York para evaluar el progreso hacia el logro de las Metas del Milenio en reducción de la pobreza. En diciembre próximo, los negociadores comerciales se reunirán en Hong Kong para discutir aún más sobre cómo los subsidios a la agricultura otorgados por países ricos perjudican a los agricultores de países pobres.

Ningún evento del año pasado fue más notable que el *tsunami* que inundó las costas de muchos de los países más pobres de Asia, arrasando con villas enteras en India, Indonesia, Sri Lanka, y Tailandia. Quizá desde el genocidio de Ruanda no han muerto tantas personas tan súbitamente. Imágenes de la tragedia provocaron un flujo sin precedentes de 12.000 millones de dólares en ayuda caritativa, mostrando la generosidad de Occidente y abriendo un debate sobre si una nación



de poder y riqueza sin paralelo, los Estados Unidos, es o no generosa.

Pero ¿hasta dónde esas muestras de caridad y simpatía llegan realmente? El acuerdo sobre alivio de la deuda, aun cuando bienvenido, generará únicamente 750 millones de dólares por año en nueva ayuda humanitaria del extranjero —uno por ciento del incremento de ayuda total, asumiendo que los gobiernos no tomen el dinero fuera de los presupuestos de programas de

Los países pobres deben tomar el liderazgo en cuanto a su propio desarrollo; no obstante, en muchas formas, los países ricos y poderosos controlan el ambiente en el que países más pobres operan.

ayuda actualmente existentes—. Tan significativo como es la enorme salida de fondos que siguieron a la ocurrencia del tsunami, merece poco menos que un pie de página el cómo afectan financieramente los países ricos a los países pobres día tras día. Es por esta razón por la que CDI clasifica a 21 naciones evaluando sus decisiones alrededor de siete importantes áreas de acción gubernamental: ayuda, comercio, inversión, migración, ambiente, seguridad y tecnología. El índice califica a las naciones ricas en sus posiciones políticas, y no su impacto absoluto. Por ejemplo, los Estados Unidos dan más ayuda foránea que Holanda, pero mucho menos si se compara el tamaño de las economías. Por otra parte, las barreras comerciales holandesas son más altas que las de Estados Unidos, pero importan mucho menos que las barreras contra la gigante economía estadounidense, que penaliza más.

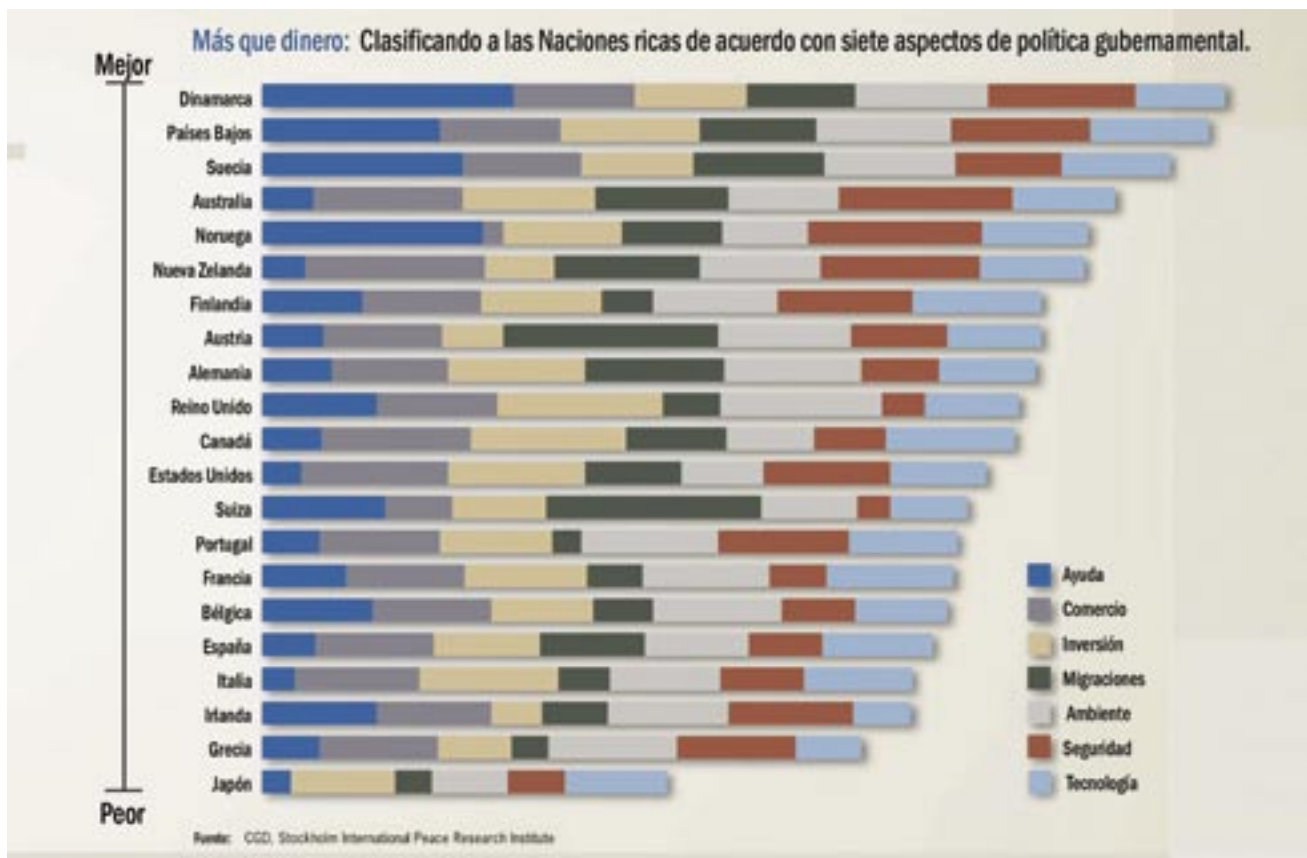
El mayor cambio político que el índice de este año toma en cuenta es el ocurrido en el año nuevo de 2005 cuando Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá abolieron sus cuotas en telas e importaciones de vestidos, como se exige en el Acuerdo General de Tarifas y Comercio. Los trabajadores textiles, dueños de fábrica y políticos de América del Norte y Europa se preocuparon sobre cómo Occidente podría ser prontamente inundado por vestidos baratos provenientes de China. Esa preocupación era compartida por los trabajadores, dueños de fábrica y políticos de Bangladesh, quienes siempre se beneficiaron de acceso garantizado, aunque limitado, a mercados en Occidente. Sin embargo, el índice premiaba a aquellos países que terminaban con las cuotas. Mientras tanto, se originaron negociaciones para revisar las reglas de la Organización Mundial del Comercio, en parte gracias a peleas sobre subsidios masivos a la agricultura y más altas tarifas a las importaciones en Europa y Estados Unidos, que artificialmente impulsaron sus respectivos sectores agrícolas a expensas de muchos más pobres agricultores en el resto del mundo.

Un evento igualmente histórico que no cambió los resultados de CDI fue la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto. El evento resaltó el continuo rechazo de Australia y Estados Unidos, solos dentro del índice de

los 21 países, para ratificar Kyoto sobre la base de que no imponía límites a emisiones en países en vías de desarrollo, tales como India y China. Los grandes países en vías de desarrollo respondieron que los países ricos que crearon el problema de calentamiento global deben ahora tomar el liderazgo para solucionarlo. El resultado: estancamiento sobre la base de que las naciones menos preparadas para lidiar con el cambio climático arriesgan mayores pérdidas.

Algunos de estos eventos sirven como recordatorios de la inmensa diferencia de poder entre países ricos y países pobres. Otros, en forma más interesante, reflejan nuevas tensiones provenientes de países en vías de desarrollo que se han convertido en más asertivos en la persecución de sus derechos. Las conversaciones de la Organización Mundial del Comercio se han paralizado, de hecho, en parte porque países como India y Brasil





extendieron su músculo diplomático. Hay un peligro creciente de competencia más aguda de China e India; esto, sumado a la preocupación acerca de la polución ambiental proveniente de estos dos gigantes, puede hacer que surjan dudas sobre los beneficios del desarrollo *per se*. Pero los países ricos deben además recibir con beneplácito las ganancias en desarrollo de países pobres, porque ello es bueno en sí mismo y porque el desarrollo sirve a los intereses de países ricos también. Justo como fue bueno para España que sus vecinos del norte escaparan de la pobreza de las Épocas Oscuras, también entonces sería mejor si sus vecinos de África del Norte salieran de sus problemas presentes.

Los países pobres deben tomar el liderazgo en cuanto a su propio desarrollo —sólo raramente en la historia avances en el tema han sido forzados por extranjeros—. No obstante, en muchas formas, los países ricos y poderosos controlan el ambiente en el que países más pobres operan. Los anuncios inteligentes hechos

por tecnócratas surcoreanos en los años sesenta activaron un milagro de desarrollo. Pero ese milagro hubiera sido imposible sin acceso a los mercados y tecnologías de países ricos.

Esto sigue siendo cierto hoy en día. Por ello es por lo que el CDI se centra en la intersección de las acciones y políticas. Si uno analiza las contracorrientes de desarrollo durante el pasado año, Dinamarca emerge como el claro ganador. Los daneses encabezan el índice gracias a un amplio, generoso y de altísima calidad programa de ayuda foránea, contribuciones ágiles a las operaciones de mantenimiento de paz de ONU y OTAN y su declinar en emisiones de gases con efecto invernadero. Pero tristemente, en todas las áreas excepto tres, incluso Dinamarca sólo percibe un puntaje promedio (cerca de 5.0). Eso significa que ningún país del índice puede dormirse sobre sus laureles. El próximo año, toda nación del índice puede hacer más para ayudar a aquellos países que se encuentran necesitados.

Vía tarifas, Estados Unidos recuperará todo su paquete de ayuda a las víctimas del *tsunami* en aproximadamente seis meses.

Índice de Compromiso con el Desarrollo 2005

Puesto	País	Ayuda	Comercio	Inversión	Migraciones	Ambiente	Seguridad	Tecnología	Promedio
1	Dinamarca	12.3	5.9	5.5	5.3	6.5	7.2	4.4	6.7
2	Países Bajos	8.7	5.9	6.8	5.7	6.6	6.8	5.8	6.6
3	Suecia	9.8	5.8	5.5	6.4	6.4	5.2	5.3	6.4
4	Australia	2.5	7.3	6.5	6.5	5.4	8.5	5.0	6.0
5	Noruega	10.8	1.0	5.8	4.9	4.2	8.5	5.2	5.8
5	Nueva Zelanda	2.1	8.8	3.4	7.1	5.9	7.8	5.1	5.8
7	Finlandia	4.9	5.8	5.9	2.5	6.1	6.6	6.3	5.4
7	Austria	3.0	5.8	3.0	10.5	6.5	4.7	4.6	5.4
7	Alemania	3.4	5.7	6.7	6.8	6.7	3.8	4.7	5.4
10	Reino Unido	5.6	5.9	8.1	2.8	7.9	2.1	4.6	5.3
10	Canadá	2.9	7.3	7.6	4.9	4.3	3.5	6.3	5.3
12	Estados Unidos	1.9	7.2	6.7	4.7	4.0	6.2	4.7	5.0
13	Suiza	6.0	3.3	4.6	10.5	4.7	1.6	3.8	4.9
13	Portugal	2.8	5.9	5.5	1.4	6.7	6.4	5.3	4.9
15	Francia	4.1	5.8	6.0	2.7	6.2	2.8	6.2	4.8
15	Bélgica	5.4	5.8	5.0	2.9	6.3	3.6	4.5	4.8
17	España	2.6	5.8	5.2	5.1	5.1	3.6	5.4	4.7
18	Italia	1.6	6.1	6.8	2.5	5.4	4.1	5.3	4.5
18	Irlanda	5.6	5.6	2.5	3.2	5.9	6.1	2.3	4.5
20	Grecia	2.8	5.8	3.6	1.8	6.3	5.8	3.2	4.2
21	Japón	1.4	-0.2	5.1	1.8	3.7	2.8	5.0	2.8

Mientras más cambian las cosas

La realidad en cuanto a los índices de este año es que muy poco ha cambiado, lo cual no sorprende. Las políticas gubernamentales por lo general cambian lentamente. La política comercial, por ejemplo, es ante todo el resultado de negociaciones internacionales dolorosas, por lo tanto, no se convierten en moneda “cante y sonante”.

El puntaje CDI promedio, cuando se ajusta a los cambios en el índice conforme pasa el tiempo, ha crecido sólo una décima de punto desde que éste fue lanzado en 2003. Los puntajes de catorce países crecieron entre 2003 y 2005, mientras que los puntajes de cuatro declinaron. Varios tipos de noticias buenas se encuentran detrás de esos incrementos. Gran Bretaña, Grecia, Noruega, Suiza y Estados Unidos abolieron las cuotas para las importaciones de textiles y vestidos. Bélgica, Dinamarca, España y Suecia quitaron pro-



hibiciones que impedían que fondos de pensiones invirtieran en países en desarrollo. Muchos países continúan en una retirada progresiva de sustancias que acaban con el ozono. Austria, Italia, y Portugal entre otros han adoptado políticas encaminadas a limitar la importación ilegal de maderas tropicales.

Los Estados Unidos evidenciaron un gran logro en cuanto al puntaje referido a seguridad, pero no precisamente por la guerra contra el terrorismo.

En cambio, las ventas multimillonarias de armas a Arabia Saudita que fueron comunes a fines de los años noventa residieron en el pasado, y el CDI les da menos peso a exportaciones antiguas de armas.

De hecho, un factor que no elevó el promedio estadounidense y británico fue el conflicto en Irak: el CDI sólo recompensa las acciones militares que han sido aprobadas por un cuerpo internacional como el Consejo de Seguridad de la ONU o la OTAN.

Una ola de tarifas

El tsunami de diciembre pasado en Asia produjo anuncios asombrosos en televisión, que causaron pavor a millones de personas en países ricos a miles de millas. En la medida en que fuimos simpatizando con la causa, las instituciones de caridad privadas recogieron aproximadamente cinco mil millones de dólares en ayuda para las víctimas del tsunami, mientras que los gobiernos prometieron más de seis mil millones de dólares.

No obstante, el tsunami no fue más que una ficha en la continua saga por el desarrollo internacional. De otra forma, muertes que hubiesen podido prevenirse causadas por HIV/sida, diarrea infantil y otras enfermedades que se encuentran sobre todo en países pobres, cobraron la vida de tantos individuos por mes, como el número total de las víctimas del tsunami del año pasado. Las promesas de donaciones por parte de los gobiernos deben ser mantenidas en perspectiva. El año pasado, el Tesoro de los Estados Unidos recogió \$1.870 millones de dólares en ingresos derivados de tarifas impuestas sobre importaciones provenientes de los países mayormente afectados por el tsunami: India, Indonesia, Sri Lanka y Tailandia. Esto es el doble

Ayuda por el Tsunami

\$908 millones de US dólares



Impuestos y tarifas

\$1.87 billones de US dólares

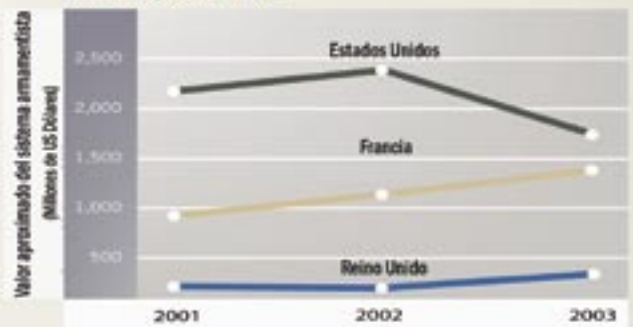


de los 908 millones de dólares de ayuda proveniente de lo aprobado por el Congreso de los EE.UU. en mayo pasado. En efecto, Estados Unidos recuperará todo su paquete de ayuda a las víctimas del tsunami en aproximadamente seis meses. Si los países ricos en realidad quieren comprometerse a mejorar las vidas de las naciones afectadas por el tsunami, deben acabar con estos impuestos y otras barreras proteccionistas como parte de la actual ronda Doha en las negociaciones de comercio internacional.

Exportando el conflicto

Poner armas en las manos de déspotas puede incrementar tanto la represión adentro como la tentación de llevar a cabo aventuras militares en el extranjero. Cuando las armas se venden en cambio de ser simplemente entregadas, se llevan dinero que podría ser mejor invertido por ejemplo en maestros o sistemas de tránsito. Claro, las exportaciones de armas no son siempre malas. Los países necesitan armas tanto como mantequilla —armar una fuerza de policía, por ejemplo, puede fortalecer el estado de derecho—. De tal manera que el CDI sólo castiga las exportaciones de armas a gobiernos que se consideran no democráticos, que incurren altamente en gastos militares y que exportan a los países más pobres. Ocho naciones ricas aseguran que tienen sus manos perfectamente limpias, incluyendo Japón que no exporta armas a países en vías de desarrollo. Los mayores exportadores de armas a países pobres son Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, siendo éstos los países que más han hecho por armar el Oriente Me-

Exportación de armas a naciones no democráticas con alto gasto militar



Fuente: CGD, Stockholm International Peace Research Institute

dio y Asia del sur, enviando armas a sitios tales como Egipto, Jordania, Omán, Pakistán, Arabia Saudita y Turquía. Los vecinos de estos países son peligrosos y algunos arguyen que las naciones necesitan armas para su propia defensa. Pero ¿el armar a déspotas locales hace el vecindario más seguro? Lo más probable es que reduzca la seguridad regional, retarde la inversión y deje sin efecto los miles de millones de dólares en ayuda externa tradicional que fluye hacia estos países.

Cambiando

El CDI premia a los países que motivan las donaciones caritativas a través de deducciones tributarias y créditos. En todos los índices/país incluso de Estados Unidos, la ayuda pública es enana frente a la ayuda privada. Esta tabla compara la ayuda gubernamental y la ayuda privada sobre la base de un análisis diario, por persona, en naciones seleccionadas.



¿En cual confiar, en la Iglesia o en el Estado?

Normalmente se dice que uno debe amar a su vecino como se ama uno a uno mismo. El CDI mide si los países ricos cumplen con este mandamiento. Es interesante ver cómo países en donde la gente va menos a la iglesia se clasifican mejor en el índice; en otras palabras, donde hay más predicación hay menos práctica. Sólo 3% de daneses, que se encuentran al tope del CDI, van a la iglesia al menos una vez por semana, de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, que rastrea los cambios culturales y sociales a escala mundial. En segundo lugar, Holanda, donde la asistencia a la iglesia se ubica en 14%, y en tercer lugar está Suecia, donde sólo 7% de la población va a la iglesia al menos una vez por semana. En el extremo opuesto se halla Irlanda, que se sitúa en el puesto 18 (de un total de 21 de los países CDI), pero donde la asistencia a la iglesia se ubica en 65%.

La fuente de este patrón puede ser el lugar donde la gente pone su fe –sea en el gobierno o en instituciones religiosas–. Holanda y las naciones nórdicas son pequeñas y homogéneas, y mantienen pequeñas diferencias entre ricos y pobres en el plano interno. Como



resultado, los ciudadanos parecen confiar más en voces elegidos para representar sus intereses, y a su turno tienen una agenda de desarrollo más activista. Ellos ocupan lugares altos gracias a generosos programas de ayuda al exterior –y en una aparente fe en la habilidad del gobierno para hacer el bien–.

Los trabajadores se necesitan, no se buscan

Desde Gran Bretaña en el siglo XVIII hasta China en el siglo XXI, el desarrollo económico ha implicado siempre movimientos de personas de áreas pobres rurales a áreas urbanas. De acuerdo con las Naciones Unidas, 175 millones de personas alrededor del mundo –1 en 35– son inmigrantes, lo cual significa que éstas ya no viven en el país donde nacieron.

El CDI premia la apertura a los inmigrantes (particularmente a aquellos sin muchas habilidades), que se establecen en otros lugares para trabajar, enviar dinero a su casa, aprender habilidades y, algunas veces, retornar a sus patrias con nuevas ideas. Pero ¿qué tan preparados están los países para recibir inmigrantes? No mucho, de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, que muestra que los inmigrantes normalmente se mueven en tropel a donde son menos bienvenidos. En el índice de este año, los países que “importaron” más trabajo no calificado para su tamaño fueron Austria y Suiza, y éstos también son los más preocupados sobre el impacto de la inmigración. El 80% de los austriacos y 71% de los suizos estuvieron de acuerdo en que cuando los trabajos escasean, los empleadores deben dar prioridad a los nacionales sobre los inmigrantes.

Por ahora, la economía parece haber triunfado sobre el prejuicio cultural en Europa occidental, cuyas sociedades cada vez menos jóvenes dependen de la llegada de nuevas personas que cuiden de los niños, se dediquen a la ayuda en construcción y a otras industrias. Muchos europeos pueden oponerse a esa tendencia, pero parar el flujo

de inmigrantes puede causar daños económicos graves. Mírese sólo a Japón, que es el país menos simpático para inmigrantes de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, y cuyo estancamiento económico puede bien continuar gracias a su población cada vez menos joven y a sus fronteras tan estrictamente cuidadas. **P**



Moises Naim-Director y Editor • Will Dobson-Editor Gerente • David L. Bosco, Christine Y. Chen- Editores Principales • Michael C. Boyer- Editor Asociado
 • James G. Forsyth, Kate G. Palmer- Editores Asistentes • Jaideep Singh-Asistente Editorial • Kelly E. Peterson-Asistente del Editor
 • Perna Mankad, Steven Postal-Investigadores • Travis C. Daub- Director de Diseño y Producción • Sarah N. Schumacher-Coordinadora de Arte y Producción
 • Becca Yates-Asistente del Director de Diseño y Producción • Thomas R. Stec-Webmaster

Lauren Husted-Gerente General y Directora Asociada

• Sarah Parkinson- Directora de Circulación • Zaina Arafat-Asistente de Circulación • Amy Russel-Directora de ventas de publicidad
 • Jessica Leinwand- Coordinadora de ediciones internacionales y distribución • Jeff Marn-Gerente de Relaciones con los Medios

COLABORADORES DE EDICIÓN

Jacques Attali, Paris; Jorge I. Dominguez, Cambridge, Mass; Yoichi Funabashi, Tokyo; Yegor T. Gaidar, Moscow; Andres Ortega, Madrid

MESA EDITORIAL

Morton Abramowitz, John Deutch, Frances FitzGerald, Lawrence Freedman, Stanley Hoffmann, Robert D. Hormats, Thomas L. Hughes, Karl Kaiser, Jessica T. Mathews, Donald F. McHenry, Cesare Merlini, Thierry de Montbrial, Joseph S. Nye Jr., Soli Özel, Moeen Qureshi, John E. Rielly, William D. Rogers, Klaus Schwab, Helmut Sonnenfeldt, Lawrence Summers, Strobe Talbott, Richard H. Ullman, Stephen M. Walt

PUBLICADO POR

The Carnegie Endowment for International Peace 1779 Massachusetts Avenue, NW Washington, DC 20036 Oficina de Publicaciones: (202) 939-2230
 Suscripciones: (815) 734-1235www.foreignpolicy.com

©2004 Carnegie Endowment for International Peace, www.ceip.org. Todos los derechos reservados. Foreign Policy y su logo son marcas registradas de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, que no es responsable por su contenido editorial. Los puntos de vista expresados en los artículos corresponden únicamente a sus autores. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida de modo alguno sin permiso escrito del editor.