







---

# América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el siglo XXI.

**Editores:**

Elisabet Gerber, Fernanda Papa, Sergio Balardini, Rafael Piñeiro.

**Autores:**

Diana Aguiar, Rodrigo Arocena, Ricardo Ffrench-Davis, Alexis Guardia,  
Luis Maira, María José Becerra Moro, Carlos Ominami, Valter Pomar.

Editado en 2010.

ISBN: 978-987-20736-8-8

1. Ciencias Políticas. 2. Juventud. I. Maira, Luis II. Pomar, Walter III. Gerber, Elisabet, ed. lit. IV. Título CDD 320

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

**Fundación Friedrich Ebert****Argentina:**

[www.fes.org.ar](http://www.fes.org.ar)

**Brasil:**

[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

**Chile:**

[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

**Uruguay:**

<http://www.fesur.org.uy>

*Diseño y Coordinación Gráfica de la publicación:*

YUNQUE de Ildefonso Pereyra.

[yunquemm@yahoo.com.ar](mailto:yunquemm@yahoo.com.ar)

---

## ÍNDICE

■ <b>Introducción</b> _____	7
■ <b>Un recorrido histórico y conceptual por América Latina.</b> Por Luis Maira _____	13
■ <b>titulo</b> Por Rodrigo Arocena _____	35
■ <b>Globalización y estrategias de desarrollo.</b> Por Ricardo Ffrench-Davis _____	53
■ <b>Dimensión regional y global del debate sobre modelos del desarrollo.</b> Por Alexis Guardia _____	69
■ <b>El debate actual sobre modelos de desarrollo: la dimensión política.</b> Por Carlos Ominami _____	79
■ <b>Género y modelos de desarrollo en América Latina. Desafíos de la actualidad.</b> Por Diana Aguiar _____	93
■ <b>Desarrollo económico y juventud.</b> Por María José Becerra Moro _____	99
■ <b>Socialismos, izquierdas y derechas en América Latina: una perspectiva desde Brasil.</b> Por Valter Pomar _____	121



## INTRODUCCION

En el ambiente político de nuestros días, suele invocarse con facilidad el concepto de modelo de desarrollo. A éste subyacen ideas vagas sobre un conjunto de políticas sociales, económicas, energéticas, ambientales, etc., que intentan conducir a nuestros países no solo por la vía del crecimiento económico sino, también, por la de la distribución y el mejoramiento del bienestar general.

América Latina tuvo durante buena parte del siglo XIX -y los primeros años del siglo XX- un modelo basado en la exportación de productos primarios (mineros, agrícolas, ganaderos, etc.). No obstante esta apuesta logró crecimiento económico, no consolidó un patrón de desarrollo estable y la crisis de 1929 demostró su fragilidad. Tras ella, desde América Latina comenzó una reflexión sobre cómo modificar la estructura productiva y social de nuestros países con el fin de alcanzar el desarrollo. Fue así como el pensamiento cepalino -impulsado por Raúl Prebisch- bosquejó una estrategia pensada desde el sur y, en particular, desde América Latina. El modelo de sustitución de importaciones -que aplicaron casi todos los países del continente con diferentes variantes - estaba centrado en políticas activas de promoción del sector secundario de la economía a través de la sustitución de producción industrial importada por nacional.

Aunque este modelo logró generar crecimiento y desarrollar al sector industrial, no implicó vencer las barreras del subdesarrollo y demostró no poder sobrellevar las sucesivas crisis económicas que terminaron por hacerlo insostenible. La segunda mitad de la década de los ochenta y, en particular, de los noventa, trajeron consigo un nuevo modelo. Tal como a comienzos del siglo XX, la solución parecía estar en la no intervención del Estado en la economía, que debía enfocarse en la producción de aquellos bienes y servicios sobre los que los países tenían ventajas competitivas. Bajo el influjo del Consenso de Washington, los países de América Latina comenzaron a privatizar los servicios públicos, procesaron aperturas indiscriminadas de sus economías, y dejaron librado al mercado todos los aspectos de la vida económica. Este modelo concentró riqueza, y aumentó el desempleo y la pobreza. En varios países, ambientó crisis financieras y políticas que pusieron en duda la continuidad de la democracia y fueron el telón de fondo para un viraje a la izquierda en los gobiernos de la región.

A pesar de que se pueda decir que el modelo neoliberal, inspirado en

el Consenso de Washington, ya es parte del pasado para América Latina, esto no permite afirmar que la región cuente con uno nuevo. Los diferentes países y sus gobiernos de izquierda y centro-izquierda han implementado nuevas medidas de corte social y económico, pero estas acciones están lejos de suponer una estrategia de desarrollo en el largo plazo que implique un corte significativo con las políticas de los noventas.

El mundo ha vivido en los años 2008-2009 una de las crisis financieras más profundas desde 1930. Las fallas en la autorregulación de los mercados en los países desarrollados conduce a pensar también allí que el modelo de libre mercado no necesariamente brinda estabilidad y requiere repensarse. Unido a esto, cada vez existen más dudas sobre la sustentabilidad ambiental del capitalismo a escala global.

En consecuencia, tanto la coyuntura regional, como internacional parecen propicias para reflexionar sobre la construcción del desarrollo tanto a nivel nacional, como regional y global. A primera vista, ésta puede parecer una discusión técnica sobre cuál es la mejor forma de desarrollar las economías de manera sustentable, sin embargo es imprescindible analizar el trasfondo político que pueda, o no, sostenerla. Las diferentes opciones sobre cómo estructurar las economías nacionales, sobre qué sectores impulsar, implican también opciones sobre modelos de distribución del ingreso, sobre cómo construir bienestar y, en definitiva, sobre cómo lograr un modelo de desarrollo sustentable no solo en términos económicos sino también sociales y políticos.

Los diferentes países de América Latina, la región y el mundo parecen transitar un giro de época. Diversos actores sociales, políticos y económicos se convocan para repensar las relaciones comerciales entre los países, la arquitectura de las Instituciones Financieras Internacionales, el diseño institucional de las Naciones Unidas y replantearse objetivos de desarrollo. Con certeza América Latina tiene -como a mediados del siglo pasado- la oportunidad de aportar a la discusión sobre nuevos enfoques de desarrollo con una reflexión que parta desde el sur, pero que dialogue con otras regiones y con el resto del mundo. Este libro reúne una serie de artículos que piensan el problema del desarrollo desde esta perspectiva.

Los ocho trabajos que se presentan aquí son producto de exposiciones que las y los autores realizaron en la **Escuela de Verano para Juventudes Políticas Progresistas de América Latina de la Fundación Friedrich Ebert**, realizada a comienzos de 2010 en Chile. Cada uno fue enriquecido con apuntes,

comentarios y reflexiones surgidas en el intercambio con las y los participantes de este espacio de encuentro y discusión. La **Escuela de Verano** tiene por objetivo ser un espacio de formación, pero, por sobre todo, de diálogo entre jóvenes dirigentes y dirigentes de partidos y organizaciones sociales de la región. Por lo tanto, combina la presencia de expositores de prestigio político y académico reconocido, con espacios diseñados para el debate, el intercambio y la reflexión.

El artículo de **Luis Maira** invita a un recorrido por la historia del concepto de desarrollo y por la forma en que a lo largo de los años se ha entendido la noción de modelo. Según este autor, existen cuatro planos en los que se podría definir los objetivos de las estrategias de desarrollo, desde un enfoque progresista y latinoamericano. En la dimensión política el objetivo es la profundización de la democracia, en términos sociales de la equidad, en el aspecto regional de la integración y en el internacional de la paz. En una América Latina en donde los cambios son mayores que las continuidades, para Maira ha habido avances en cada una de estas dimensiones, pero también se presentan fuertes amenazas. Los problemas de gobernabilidad (asociados a la incapacidad de responder a demandas por bienestar y equidad), la debilidad de los movimientos sociales, la fugacidad de los marcos institucionales, la mediatización de la política y la irrupción de conflictos binacionales, son desafíos que la región necesita resolver para consolidar un desarrollo que utilice al máximo todas sus capacidades.

**Rodrigo Arocena** avanza también en la definición de nuevos parámetros para entender el desarrollo. Su trabajo resalta la importancia que tienen las brechas en el conocimiento, tanto entre países como dentro de cada país. En consecuencia, Latinoamérica requiere no sólo avanzar en la educación, sino también en la producción y fundamentalmente en la utilización y demanda de conocimiento. Para Arocena es necesario repensar el desarrollo a partir de las posibilidades políticas de movilización de diferentes actores colectivos, más allá del Estado, que tengan como objetivo la reducción de las desigualdades y en particular en el campo del conocimiento.

La dimensión global e internacional de los modelos de desarrollo es tratada por los artículos de **Ricardo Ffrench-Davis** y **Alexis Guardia**. Para el primero, buena parte del pensamiento económico ha tendido a exagerar la importancia del comercio internacional y de la inversión extranjera como factores de crecimiento. Esto ha llevado también a desplegar políticas

macroeconómicas que favorecen los flujos de bienes, servicios y capitales entre países. Estos instrumentos han producido inestabilidad debido a la volatilidad de los mercados de capitales y un sesgo financiero en las políticas crediticias. Desde la perspectiva de Ricardo Ffrench-Davis, los impactos magros sobre los niveles de crecimiento de estas opciones de política tienen como explicación su impacto negativo sobre las micro, pequeñas y medianas empresas que producen para el mercado interno. La mayoría del producto y del empleo se asocia a estas actividades, que por lo tanto tienen un importante potencial como generadores de desarrollo. En consecuencia, se deben repensar las políticas macroeconómicas para potenciar a estos sectores clave para un crecimiento más dinámico y equitativo. En una línea similar, para Guardia es importante avanzar en una nueva institucionalidad internacional que permita reducir las incertidumbres y apostar a la inclusión de tecnología y valor agregado a la producción nacional.

Las estrategias de desarrollo se cristalizan en políticas e instituciones que involucran un componente técnico y uno político. Según lo que plantea **Carlos Ominami**, la forma que adoptan a lo largo de la historia los modelos de desarrollo no es casual y responde a cómo se resuelven los conflictos dentro de cada sociedad en diferentes contextos internacionales. En la actualidad, y en particular luego de la crisis financiera de 2009, la disputa sobre políticas, instituciones y modelos permanece abierta. En este escenario las alianzas sociales y políticas redefinirán los nuevos patrones de desarrollo hacia el futuro. En consecuencia, las nuevas dinámicas de crecimiento y equidad dependerán del apoyo que los actores sociales y políticos progresistas logren construir tanto a nivel nacional como internacional.

Existen divisiones sociales que van más allá de las que se establecen entre trabajo y capital. Los artículos de **Diana Aguiar** y **María José Becerra** se encargan de analizar dos de las más relevantes. La primera, muestra cómo las mujeres, dada la distribución de trabajo no remunerado, pagaron una proporción mayor de los costos de los ajustes de los años noventa que los hombres. De esta forma, llama la atención sobre cómo el debate sobre políticas de desarrollo debe necesariamente incorporar la perspectiva de género como forma de asegurar que las mujeres accedan, en igual medida que los hombres, a los beneficios que pudieran obtenerse. En la medida en que las labores asociadas a los cuidados y a la reproducción no se transan en el mercado y no se distribuyen equitativamente entre hombres y mujeres, ignorar la forma en que las diferentes estrategias de desarrollo impactan sobre ese tipo de labor puede ocultar la

generación de grandes inequidades. María José Becerra señala el impacto diferencial de las políticas económicas en distintos grupos etéreos. Al igual que en el caso de las mujeres, estos grupos no tienden a distribuirse uniformemente entre empleados y desempleados, entre trabajadores formales e informales, y entre los diferentes quintiles de ingreso. En consecuencia, las y los jóvenes tienden (al igual que las mujeres) a sufrir más las consecuencias de políticas que mercantilizan servicios públicos, admiten altos niveles de desempleo y estimulan la informalización del mercado laboral. Ambos artículos concluyen que el mercado tiende a fomentar las diferencias y excluir aún más a mujeres y jóvenes. De ahí la importancia de políticas activas respecto a la provisión de servicios y a la inclusión de ambos grupos en los dividendos del crecimiento.

Por último, **Valter Pomar** presenta un análisis de los significados de la crisis de 2009 y de los procesos de cambio político en el continente. En la mirada de este autor, las propuestas conservadoras no han sido derrotadas en el mundo, ni menos aún en la región. Aunque los gobiernos de izquierda en América Latina han mejorado las condiciones de vida de sectores tradicionalmente postergados, no han logrado avanzar en cambios políticos, culturales e institucionales. El rezago en estos campos no hace más que debilitar a los gobiernos progresistas en términos políticos y electorales, y llama a enfrentar el desafío de debatir profundamente estos temas.

Lejos de intentar cerrar cualquier disputa sobre el desarrollo, este libro se propone presentar algunas claves del debate y estimular la reflexión sobre estas materias desde una perspectiva progresista. Los diferentes artículos muestran que la discusión sobre cómo lograr mayor crecimiento y mejores niveles de equidad no estriba en advertir cuáles son las mejores soluciones técnicas, sino en avanzar en definiciones políticas. Estamos viviendo, tanto en nuestra región como en el mundo, un giro de época que nos sitúa frente a nuevos caminos, el desafío parece, entonces, pensar en objetivos de desarrollo, en alianzas sociales y políticas, y en instituciones que puedan apoyar los nuevos procesos de cambio en el largo plazo.







## DE LOS MODELOS A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO

La expresión “modelos” suele generar reparos. Años atrás, los modelos eran algo simplificador y recurrente. El tiempo de la Guerra Fría, que duró hasta la caída del muro de Berlín en 1989 y el fin de la Unión Soviética en 1991, fue la época de los modelos. El concepto de “modelo” está teñido para muchos del sentido que cobraba en momentos de lucha ideológica, cuando se planteaba como alternativa vivir como en los Estados Unidos o como en la Unión Soviética. Para estos dos mundos, el capitalista y el comunista, había ciertos diseños básicos, que eran los modelos. En Occidente, primero se trató del modelo norteamericano y más tarde del alemán, este último ambientado en la reconstrucción y en la participación en la integración europea que hizo de este país la locomotora de Europa. Luego emergió el modelo de Japón que, sorprendentemente, se fue convirtiendo en una potencia industrial cada vez más significativa hasta ser hoy una de las economías más poderosas del mundo. A estos tres modelos básicos se sumaban otros proyectos característicos del mundo capitalista.

En la vereda de enfrente estaba el modelo soviético, el más ortodoxo, desafiado desde los 60 por otro, el chino, que apuntaba a la idea de la centralidad de lo rural, de la revolución viniendo del campo a las ciudades, de los campesinos como la fuerza revolucionaria fundamental y no el proletariado ruso u occidental. La revolución para los chinos era un proceso de cerco a las grandes ciudades, para cuyo avance se impulsó desde el principio una revolución agraria y campesina. Hubo, además, otras variables o modelos en el mundo no capitalista. La Revolución Cubana introdujo en América Latina, desde 1959, una particularidad regional que pronto sintonizó más con el modelo soviético, aunque no era ésta su huella original. También tuvieron fuerza otros procesos, como la Revolución Argelina o los cambios transformadores en Medio Oriente en tiempos de Gamal Abdel Nasser y la Revolución Egipcia, que ofreció otra

La expresión “modelos” suele generar reparos porque para muchos está teñida del sentido que cobraba en momentos de lucha ideológica, cuando se planteaba como alternativa vivir como en los Estados Unidos o como en la Unión Soviética.

idea de cómo organizar el mundo. Los que eran jóvenes y optaban por la política en los años 60 tenían como alternativa elegir en torno a estas opciones y estar más cerca de un modelo o de otro.

La noción de modelo tiene, además, una connotación y un componente de replicabilidad y de visión ejemplar. Las cosas se hicieron de una cierta manera en un determinado lugar del que se toma inspiración y se busca reproducirla en otro país. Por lo tanto, la realidad nacional debe adaptarse a ese diseño externo, pues se consideraba que había principios, valores y políticas, que era válido

■ **La noción de modelo tiene, además, una connotación y un componente de replicabilidad y de visión ejemplar. Las cosas se hicieron de una cierta manera en un determinado lugar del que se toma inspiración y se busca reproducirla en otro país. Esto se acabó con la Guerra Fría.**

replicar. Esto se acabó con la Guerra Fría. En el tiempo de la *post* Guerra Fría ya no hay modelos, existe escepticismo respecto a la visión de cada uno de los países e importan mucho más las prácticas y rasgos nacionales. Hoy a nadie se le ocurriría copiar una experiencia extranjera por muy interesante que parezca, pues lo propio de la estructura política productiva, social, cultural de cada sociedad ha pasado a tener, en los últimos veinte años, un peso mucho mayor que antes. Por lo tanto, la idea de "modelo" ha sido reemplazada por la de estrategias nacionales de desarrollo o por la de proyectos nacionales, que miran la realidad de un modo crítico para

aprender de lo bueno y evitar los errores de las múltiples experiencias que se tienen al alcance de la vista al diseñar políticas públicas o al diagramar un programa para proponer la conducción de un país.

No parece ser el tiempo de volver a un modelo latinoamericano ni a uno nacional en nuestros países. Es preferible pensar en proyectos nacionales o estrategias de desarrollo que respondan a las necesidades que cada país tiene. Esto porque el primer aprendizaje que resulta de un conocimiento profundo de esta región es que hay muchos elementos sistémicos comunes en los veinte países latinoamericanos, pero hay también un número considerable de elementos distintivos, específicos, propios de cada realidad nacional, que es indispensable tener en cuenta para hacer una propuesta válida de reorganización del Estado y de la sociedad. Si se usa la expresión "modelos",

cabe tener en cuenta que aquí no hay visiones estructuradas y replicables que se puedan utilizar para adaptar de una experiencia nacional a otra distinta.

En los últimos 40 años los cambios de la región han sido significativos y los movimientos regulares. Hay tendencias que despuntan, algunas se consolidan, otras se frustran y se inician siempre nuevos ciclos de distinto signo, sin que ninguno perdure demasiado. Mirar a América Latina como una región del mundo con tendencias cambiantes es un enfoque indispensable para poder entenderla de un modo histórico y dar una cierta proyección válida a lo que tenemos hoy día frente a nuestros ojos.

Lo que suele denominarse neoliberal en América Latina, en la terminología científica, en la teoría política global, se reconoce como pensamiento neoconservador. ■

### AMÉRICA LATINA Y LAS DOS DÉCADAS RECIENTES

Los años 90 fueron tiempos de mucha expectativa. La mayoría de la gente en América Latina esperaba que el fin del orden bipolar y del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética impulsara grandes progresos en la región: que aumentaran los fondos de cooperación para el desarrollo, que existiera más flexibilidad en cuanto a las opciones políticas que se iban a tener a la vista y que todo esto generara mayor progreso económico y un salto hacia adelante. Esas eran las expectativas a los inicios de los años 90. Sin embargo, esa década fue un período de fuerte consolidación del pensamiento y los proyectos neoconservadores. Lo que suele denominarse neoliberal en América Latina, en la terminología científica, en la teoría política global, se reconoce como pensamiento neoconservador. Surgió y maduró en Estados Unidos y en Europa a fines de los setentas en las administraciones Reagan y Thatcher respectivamente.

Esas visiones entraron de lleno en el imaginario colectivo y permearon la realidad de América Latina. A mediados de los noventa, la mayoría de los gobiernos en la región respondían a una inspiración neoconservadora. Los casos nacionales están a la vista: el gobierno de Salinas de Gortari en México, el de Collor de Mello en Brasil, el de Alberto Fujimori en Perú, el de Carlos Menem en Argentina, el de Sánchez de Lozada en Bolivia. Este listado se podría multiplicar

hasta llegar a incluir a casi todos los países latinoamericanos. Ellos se situaron en esta matriz del pensamiento neoconservador y aplicaron políticas muy homogéneas en la línea del famoso Consenso de Washington. Este programa proponía: políticas de privatización, de desregulación, de reducción del tamaño del Estado, de flexibilización laboral y disminución de las conquistas y ventajas de

■ **Las visiones neoliberales entraron de lleno en el imaginario colectivo y permearon la realidad de América Latina como se vio con Salinas de Gortari en México, Collor de Mello en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, Carlos Menem en Argentina, Sánchez de Lozada en Bolivia.**

las organizaciones de trabajadores. En casi todas partes se sufrió una reducción de la densidad y el tamaño del movimiento social como nota dominante de América Latina en esos años. Los resultados no fueron buenos. A la "década perdida" de los años ochenta se le agregó una segunda muy mala "media década perdida" entre 1997 y 2002.

Hacia 2002 la situación de América Latina era, socialmente, la peor en mucho tiempo. La hegemonía de las visiones neoconservadoras de los noventa cesó y se inició un viraje con el cambio de siglo. Este proceso se acentuó en la última década con el ascenso de gobiernos que se

mueven desde el centro hacia la izquierda (algunos de centro-izquierda y otros más bien nacional-populistas que se inscriben también claramente en este parte del espectro). Fue quedando sólo una minoría de gobiernos conservadores. Si en un mapa de la región se coloreaban los espacios que cubrían los gobiernos llamados "progresistas" hacia 2007 - 2008 (todo lo que no era neoconservador) quedaban fuera sólo pequeños islotes. En esta lista estaba el gobierno conservador de Elías Saca en El Salvador<sup>1</sup>, el de Fox y después de Calderón con el PAN en México, y el gobierno, primero de Uribe y luego de Santos, en Colombia. El resto lo formaban gobiernos con distintos matices de centro, centro-izquierda e izquierda.

La realidad de tiempos más recientes nos confirma esta tendencia, a veces pendular pero siempre de recomposición política, de las capas tectónicas múltiples que constituyen el piso sociopolítico de América Latina. Existe un

<sup>1</sup> El gobierno de Elías Saca y del partido ARENA dio paso en 2009 a la administración de Mauricio Funes, candidato del FMLN, que terminó con el predominio conservador en El Salvador.

nuevo movimiento que, en apariencia puede o no consolidarse masivamente, pero que en expresiones como la victoria del Presidente Stornelli en Panamá y de Sebastián Piñera en Chile, parecen darle un nuevo oxígeno a otro tipo de movimientos de derecha y a otras modalidades de liderazgos conservadores. Estos procesos siguen mostrando que este continente se ha movido mucho y lo sigue haciendo. Quien quiera ser dirigente en esta parte del mundo tiene que aprender a detectar, a trabajar con los cambios frecuentes y a tener un papel de conductor y de constructor de propuestas en un universo cambiante.

Otros dos aspectos merecen ser destacados como fundamentos de la coyuntura política actual. Primero, el ciclo de crecimiento tan significativo que América Latina tuvo desde comienzos de 2003 hasta la primera mitad de 2008. Los números no mienten, son concluyentes y categóricos en mostrar que se trata del mejor momento económico en los últimos 50 años de esta región. Es el único período

en el que Latinoamérica alcanzó tasas de crecimiento regionales del producto interno bruto superiores al 4,5%. Este es un tiempo en el que parece haberse corregido la vieja y sabia formulación de CEPAL sobre el "deterioro de los términos de intercambio". En otras palabras, se revirtió la tendencia al menor valor de los productos exportados por los países de la región, principalmente *commodities* y productos primarios -mineros, agropecuarios- frente al de los bienes industriales que produce el mundo desarrollado. En la explicación de los términos de intercambio que hacía Raúl Prebisch, en los años 50 se comparaban año a año cuántas toneladas de trigo o de cobre había que vender para comprar un automóvil o un tractor. La tendencia mostraba que cada día se necesitaban mayores volúmenes de exportación latinoamericana para adquirir los mismos bienes industriales del Primer Mundo. Era exactamente ese deterioro de paridades lo que se llamaba deterioro de los términos de intercambio. Esta tendencia cambió por primera con el alza explosiva de precios de los *commodities* en la primera década del siglo XXI. Ahora el cobre, la soya, el estaño, el petróleo, y en general la mayoría de los productos primarios que América Latina envía al mercado mundial, subieron mucho más de lo que lo

■  
Quien quiera ser  
dirigente en esta  
parte del mundo  
tiene que aprender  
a detectar,  
a trabajar con los  
cambios frecuentes  
y a tener un papel  
de conductor  
y de constructor  
de propuestas en un  
universo cambiante.

hicieron los productos industriales. Eso permitió alcanzar condiciones muy favorables para el comercio exterior, que les dio mayores recursos a los gobiernos progresistas y a sus Estados nacionales, ya sea, porque algunos de estos productos provenían de empresas públicas o porque había una recaudación tributaria mayor asociada a la exportación.

Esta década fue de expansión, de crecimiento, y por primera vez en mucho tiempo, de avance en el desarrollo social. La pobreza se contrajo de un modo significativo en el quinquenio 2003-2007 y durante el primer semestre del 2008. Fueron años de vacas gordas en los que al mismo tiempo estaban en el poder gobiernos opuestos al Consenso de Washington, que querían reformular las estrategias económicas y sociales, y que eran una mayoría en el elenco de los gobernantes de la región.

El segundo aspecto a señalar es la forma en que la crisis global iniciada en septiembre de 2008 golpeó a América Latina. Es la primera crisis reciente en la que América Latina no fue el epicentro o el foco generador. La región había creado la crisis de 1982 e impactado al conjunto de la economía mundial con “el efecto tequila” de la crisis mexicana en 1994. La crisis brasileña de 1998 y la asiática de 1997 tuvieron rasgos propios en la mayoría de los países. Por último, la gigantesca recesión argentina del año 2002 fue probablemente el más feroz ataque a la existencia de un Estado nacional y a sus fortalezas en muchas décadas de desarrollo latinoamericano. Con todas esas experiencias previas, la crisis que estalló en septiembre de 2008 fue, en cambio, una crisis que tuvo su eje en Estados Unidos y en los países desarrollados y que golpeó mucho más fuertemente a éstos que a los países en desarrollo.

Aunque de esta recesión América Latina no salió intacta, los efectos desfavorables fueron mucho menores de los que se calcularon inicialmente, tanto en cuanto a su duración como a su impacto específico en la economía y en la capacidad productiva. El balance económico de 2009 muestra que los países desarrollados tuvieron una caída de su producto interno bruto de 3,6%, mientras los países en desarrollo en su conjunto mostraron un descenso del 2,9% (exceptuando a dos economías grandes del mundo en desarrollo que tuvieron crecimiento, que son las de China y la India). La caída para América Latina fue de 1,7%. La reducción del producto fue mucho menor que la mitad de la que experimentaron los países centrales: Estados Unidos y el resto del mundo desarrollado.

Es la primera vez en décadas que una crisis golpea menos a Latinoamérica

que a los países centrales, y que, además, se origina en los países avanzados. Como este proceso encontró a la mayoría de los países de la región con cinco años de crecimiento en su haber, superávit fiscal, aumento de las reservas y una situación productiva y social mejor que en el pasado, hubo mayor capacidad para absorber el impacto que representó esta recesión internacional. En la lúcida reflexión de quien es el más influyente de los historiadores vivos hoy día, Eric Hobsbawm, se señala "para Estados Unidos y para el rol directivo de Wall Street como corazón del sistema financiero norteamericano, la gran recesión de 2008, la mayor desde la Gran Depresión de 1929, la más grande en 70 años, fue al mundo capitalista lo que la caída del muro de Berlín fue, en 1989, al mundo comunista".

Tal era la dimensión que originariamente se atribuía a este enorme cataclismo en los países centrales, que éste no sólo complicó el funcionamiento, primero del sistema financiero y después el de la economía real, sino que también privó de legitimidad y validez a la forma dogmática y casi autoritaria con la que se formulaba la mirada del mundo, del hombre, de la historia y de la economía. Se erosionó la validez y vigencia del pensamiento neoconservador como una visión de punta, con la que destacados teóricos norteamericanos y muchos de sus discípulos latinoamericanos miraban casi despectivamente a la gente progresista como "atrasada", como analistas que no estaban al día con estas nuevas lecciones, más avanzadas y más científicas. De repente resulta que esto que se proponía como el pensamiento único, como "la mirada dominante hegemónica" para un largo tiempo, se resquebrajó y se disolvió igual que la burbuja hipotecaria que le dio origen y fundamento a esta recesión. Existe un ocaso del pensamiento neoconservador y la búsqueda de otros esquemas. No se trata de cambio social ni de revolución, pero sí de otras formas de ver, desde el capitalismo, la economía y la sociedad. Si algo reflejó el amplio triunfo liberal de

Se erosionó la validez y vigencia del pensamiento neoconservador como una visión de punta, con la que destacados teóricos norteamericanos y muchos de sus discípulos latinoamericanos miraban casi despectivamente a la gente progresista como analistas que no estaban al día con estas nuevas lecciones, más avanzadas y científicas.

un personaje tan atípico como Barack Obama en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2008, fue precisamente el agotamiento, el descrédito, el alejamiento de los ciudadanos de esta visión que había aparecido como la más sólida en los años previos.

En América Latina se dejó pasar la oportunidad de hacer un juicio crítico más sustancial a las visiones dogmáticas en boga y se encaró esta recesión sin apuntar a los verdaderos factores que la originaron. No se consiguió una desvalorización indispensable de la mirada del hombre, de la sociedad y de la historia que acompaña al ideario neoconservador. Eso ha permitido a los partidarios de este enfoque capear la situación, hacer ajustes cosméticos y perseverar en ideas y políticas económicas bastante semejantes a las que entraron en colapso y originaron esta gran recesión del mundo desarrollado en 2008.

## CUATRO OBJETIVOS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA: DEMOCRACIA, EQUIDAD, INTEGRACIÓN Y PAZ

22

Es pertinente examinar la situación de América Latina en torno a cuatro objetivos ampliamente compartidos por las fuerzas progresistas de la región, que están en la inspiración de todos los diseños. Todas las familias y grupos progresistas del centro, la izquierda, la centro izquierda y el nacional-populismo

■ **Todas las familias y grupos progresistas del centro, la izquierda, la centro izquierda y el nacional-populismo tienen cuatro ejes en torno a los que se definen sus programas.**

tienen cuatro ejes en torno a los que se definen sus programas. Primero, la democracia es concebida como una meta y como objetivo en el plano político. Segundo, en el campo de las estrategias de desarrollo, existe la aspiración a un crecimiento con equidad y sustentabilidad. Tercero, el objetivo de la integración, la idea de que este grupo de países debe actuar de un modo conjunto y coordinado en el escenario internacional. Y, cuarto, el de la paz, que en

algún momento pareció como algo garantizado, pero que los crecientes conflictos que han brotado en América Latina, de tipo binacional, hacen que no sea tan claro que la paz esté realmente establecida y garantizada. Muy por el

contrario, éste parece ser un objetivo que hay que reconstruir y afianzar.

Hacia 1977 en esta región había sólo tres países donde la gente elegía genuinamente a sus gobernantes: Costa Rica, Venezuela y Colombia. Así, sólo dos de las diez naciones de América del Sur y una en América Central, eran democracias liberales. No tenían, en ese momento, tal condición ninguno de los tres países latinoamericanos del Caribe -ni Haití, ni Cuba, ni República Dominicana-. Había países que definían sus modelos por fuera de la legitimidad democrática liberal. En México la lógica era la del nacionalismo revolucionario, no de la democracia política, y en Cuba la de la revolución, que en los sesentas se inspiró directamente en las visiones del pensamiento marxista leninista y en el diseño de la matriz soviética con la que, desde la crisis de octubre de 1962, había terminado operando estrechamente por razones de subsistencia.

Los otros países centro y sudamericanos estaban infectados de dictaduras de seguridad nacional, las del tiempo de la Guerra Fría, fuertemente inspiradas por las visiones de seguridad norteamericana y los componentes del anticomunismo. Estas ideas de la guerra interna, el enemigo interno y la cooperación autoritaria finalmente se expresaron a través del Plan Cóndor, el terrorismo de Estado, la represión y la disolución de los organismos de la sociedad civil. Había también algunos gobiernos que no eran de esta matriz, pero eran igualmente militares, como el que un tiempo tuvo Perú con el general Juan Velasco Alvarado. También el gobierno del general Guillermo Rodríguez Lara en Ecuador, el del general Juan José Torres en Bolivia, o el del coronel Omar Torrijos en Panamá. Éstos eran también gobiernos militares, que no respondían a la idea de que los gobernantes fueran elegidos por la gente en elecciones competitivas. Si se hace un corte en esa realidad de mediados de 1977, treinta años después advertimos un cambio sustancial en materia de procesos electorales competitivos y limpios, mucho más validados que los de esos años.

Cuando durante la crisis centroamericana de los años 80 se veía lo que era el Partido Conciliación Nacional en El Salvador, o los partidos que organizaban los militares en Guatemala, o se examinaba el entorno del régimen dinástico de la familia Somoza en Nicaragua, se entendía eso que mucha gente allá decía: "en este país unos ganan las elecciones y otros ganan los recuentos". Esto porque había un fraude generalizado que permitía desconocer la voluntad popular e instalar en el poder a candidatos que no habían obtenido la mayoría en los procesos electorales. Por todas partes se verificaban mecanismos para impedir que quienes formaban las mayorías pudieran concurrir a las urnas e

hicieran valer sus preferencias. En la presente década todas las elecciones en América del Sur, han sido democráticas y debidamente validadas. A la gente puede gustarle o no el régimen venezolano, pero Chávez ha ganado todas las elecciones en las que ha competido. Lo mismo han hecho Rafael Correa y Evo Morales. Algo similar ha ocurrido con la alternancia de partidos en el gobierno en Perú y en Chile. El Frente Amplio ganó en Uruguay con plena legitimidad y sin ningún cuestionamiento- en los tiempos de Tabaré Vázquez cinco años atrás- y nuevamente con José "Pepe" Mujica.

De los procesos electorales amañados o anulados, se ha pasado a procesos electorales legítimos. Esto crea lo que llaman los teóricos "una legitimidad de origen" en todos los gobiernos que existen en América Latina. Otro asunto es que después los politólogos y los juristas discutan si se cumple la segunda condición, "la legitimidad de ejercicio". En otras palabras si al ejercer el poder esos gobiernos no se apartan de las pautas constitucionales o de otros factores de legalidad. Pero la legitimidad de origen de los gobiernos latinoamericanos es un dato asentado en esta región y es un factor de estabilidad política muy positivo. La única excepción fue la elección de 2006 entre Andrés Manuel López Obrador y Felipe Calderón en México. Allí no sólo hubo una diferencia milimétrica entre los dos candidatos, sino que el perdedor cuestionó la validez de los resultados e impugnó el proceso, incluso intentando establecer "un gobierno legítimo paralelo" al instalado en Los Pinos (el palacio presidencial mexicano). Esto no funcionó porque en todos los países de América Latina y del mundo, gobierno hay uno solo y cualquiera que se establezca como una entidad alternativa termina siendo internacional e internamente no reconocido. Le pasó también al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y a su candidato López Obrador, pero ahí sí hubo un cuestionamiento de la elección, de su limpieza y de sus resultados, y es la única excepción de esta clase en los años recientes en América Latina.

Un dato poco conocido y que impresiona, es que los mexicanos, para tener un sistema electoral creíble y transparente, viniendo de una tradición de denuncias electorales y de poder monolítico del Partido Revolucionario Institucional (PRI), debieron crear diversos mecanismos en torno al Instituto Federal Electoral con una serie de elementos de resguardo y protección, instancias jurisdiccionales, financiamiento para los partido y sus campañas, que hicieron que la última elección presidencial mexicana costara 3 mil millones de dólares, una cifra descomunal que excede todo lo conocido. Probablemente ni siquiera todas

las otras elecciones juntas de América Latina han llegado a ese presupuesto. Sin embargo, en México hay que pagar cantidades semejantes para garantizar transparencia, legitimidad y credibilidad y se sigue gastando mucho en estos procedimientos. Toda esta inversión, sin embargo, no impidió lo que pasó en junio de 2006: largos disturbios, movilizaciones, impugnación de resultados y, finalmente, el presidente Calderón asumió su mandato en diciembre de 2006.

La democracia es un viejo sueño, una aspiración mayoritaria en América Latina en el siglo XX. Sin embargo, el tema de la democracia no estuvo en la agenda de ningún país latinoamericano al momento de su independencia. Esa lucha se trataba de emancipación, de construcciones nacionales, de algunos cambios culturales, pero la democracia fue una preocupación que sólo se fue planteando a finales del siglo XIX y dominó la realidad latinoamericana del siglo XX. Los movimientos sociales, los partidos políticos, los ciudadanos que lucharon por establecer y perfeccionar regímenes democráticos, son todos datos del siglo XX en esta región.

La democracia, en su alcance concreto, no es un proceso unívoco o unilateral. Es algo múltiple. Es, en primer término, aquello que se llama "democracia liberal". Supone elecciones limpias y libres, división de poderes, independencia de estos poderes para que cada uno actúe en las esferas de sus competencias, principios y reglas de funcionamiento del Estado por medio de normas constitucionales y legales, renovación periódica de autoridades y la posibilidad de alternancia en el ejercicio del poder. Asimismo está el principio de legalidad, la idea de que el sistema jurídico es aplicable y obligatorio no sólo para los ciudadanos, sino también para las autoridades. Porque en una democracia la ley es un límite en el comportamiento del gobierno, del Poder Ejecutivo y también del Parlamento o de la instancia jurisdiccional de las Cortes Supremas y los jueces. Pero en América Latina ésta no es toda la democracia, porque el concepto es pluridimensional y tiene otros dos alcances, algo que es muy importante tener en cuenta, para entender el clima y la lucha democrática en la región. Por un lado, la democracia es una cultura que supone la legitimidad y validez de distintas visiones del mundo y de la historia, que pueden originar acción para la búsqueda del poder a través de partidos políticos y movimientos sociales. Supone así una diversidad de actores políticos y sociales, y la igual oportunidad para todos los que compiten por el poder. También implica la ausencia de verdades únicas, asegura la idea del pluralismo ideológico, donde todas las formas de ver el mundo son válidas.

La democracia, como cultura, supone una actitud abierta, de reconocimiento de la diversidad, e integra la aceptación del otro, que es distinto a mí, pero que tiene tanta legitimidad y derecho como yo para actuar en el escenario político y social. Esa democracia como cultura, como aceptación de la pluralidad, conlleva un rechazo de los fundamentalismos de todo tipo, porque son lo contrario del pluralismo. Éstos plantean la idea de que hay una verdad superior y establecida, y que sólo esa verdad tiene derechos, de modo que los que no concuerdan con ella no pueden expresarse.

La aceptación del otro y de la diversidad es una segunda gran aspiración que viene de la sociedad. Cuando un gobierno legítimamente elegido empieza a utilizar los recursos del poder para bloquear a los que no piensan como ellos -y principalmente a tomar un control cada vez más excluyente y poco tolerante de las palancas del mando en la sociedad- vulnera esta regla de la cultura democrática. En situaciones semejantes no puede extrañar que los conflictos sociales emerjan, los políticos se manifiesten y la gobernabilidad decline.

La tercera dimensión, la más exigente, tiene que ver con que la democracia, además de ser un régimen político que tiene objetivos básicos y una cultura de la aceptación del otro y de la diversidad, es también el germen de una utopía de justicia e igualdad entre los hombres. Lleva en su seno la aspiración de la satisfacción universal de las necesidades básicas y la búsqueda de la eliminación de la pobreza y la desigualdad. Muchos ciudadanos en la región aspiran a un conjunto de otras cosas que las democracias no proveen de modo automático y, como ha dicho el politólogo liberal norteamericano Robert Dahl, "no están llamadas a proveer".

Para muchos la democracia es sólo un piso mínimo. El resto tiene que ver con los programas políticos. Su discusión se considera parte de los proyectos que algunos partidos llevan adelante, y de cómo la acción de los gobiernos, puede dar concreción o no a los contenidos económicos y sociales de la democracia. Sin embargo, lo que se comprueba es que, en la inspiración profunda de la mayoría de la gente que vive en este continente, muchos creen que la democracia es también el germen de la utopía de justicia y se lo exigen a sus gobiernos. Cuando éstos no son capaces de asegurar una línea de progreso ascendente y satisfacer las expectativas y necesidades de la gente, suele aparecer el fantasma de la crisis de legitimidad, que afecta no sólo al gobierno, sino también al funcionamiento democrático.

La gobernabilidad no está ligada sólo al mínimo democrático, a los fundamentos básicos del régimen político. Está asociada a la cultura de la diversidad y a la democracia como utopía. Por eso -haciendo un balance de lo que ha pasado desde el fin de las dictaduras- se podría decir que los procesos de transición han realizado la democracia en su dimensión de régimen político, han alcanzado algunos logros satisfactorios en cuanto a la dimensión de cultura de la tolerancia, pero en casi todas partes han tenido serias dificultades y déficits para concretarla como ideal de igualdad, bastante más utópica pero también más cercana a las necesidades inmediatas de las personas.

La incapacidad de satisfacer niveles de justicia social produjo hace unos años el ocaso de los modelos neoconservadores, porque éstos descuidaron la dimensión redistributiva y participativa de la política y la gente terminó ajustándoles cuentas por las limitaciones que tuvieron. Pero esto es, también, lo que se les exige a los gobiernos llamados progresistas. Si ellos no son capaces de mostrar resultados consistentes en este tercer significado democrático, van a tener también problemas de subsistencia y de continuidad. La triple dimensión de la democracia hace muy difícil el examen de los procesos políticos en la región y exige un tratamiento muy particularizado de ellos.

En este cuadro se debe considerar que la post Guerra Fría cambió la forma de hacer política. Esto es otra complicación. Primero, se acabaron las grandes visiones históricas, las cosmovisiones, las miradas articuladas de la historia, de la sociedad, de la economía, del quehacer público. Sobre todo, se acabó la dimensión prospectiva de la política, la que era entendida no sólo como la gestión coyuntural del gobierno, sino como un curso abierto para ir acumulando energías en una cierta dirección durante un período más largo. La política de la Guerra Fría era más ideológica, más prospectiva, con más cosmovisiones. Hoy día pasó a tener una dimensión más coyuntural y cortoplacista. Los programas se formulan para tiempos cortos y buscan propósitos y objetivos más concretos.

Segundo, se incrementó la primacía de lo mediático. La conversación política y la polémica en torno a los grandes temas de la vida pública fueron sustituidas por la preeminencia de las imágenes. Cuando era Ministro de Planificación, me tocó manejar y justificar en Chile el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, una cosa bien complicada de explicar. Entonces mi asesora de prensa me decía "veinte segundos ministro, -si usted se alarga más no lo pesca nadie", "en veinte segundos tiene que armar una cuña". Ahora los

políticos trabajan para la “cuña” televisiva, no para educar, para hacer pedagogía, para persuadir, para orientar a los ciudadanos. Parece que apenas se empeñan en transmitir un mensaje puntual y eso crea una enorme restricción, porque las imágenes han reemplazado a los proyectos. Nadie impulsa nada, por benéfico que sea para una nación, si no produce de inmediato un rendimiento de imagen y apoyo. Los presidentes están esperando siempre la próxima encuesta, quieren conseguir resultados mediáticos de modo de subir dos o tres puntos en su popularidad. Si algo es muy importante a diez años plazo, pero a un Jefe de Estado le baja tres puntos en el próximo sondeo de opinión pública, no lo hace. En consecuencia, la política se ha remodelado en función de las expectativas de rentabilidad política inmediata y del estricto corto plazo.

Tercero, se han roto las solidaridades sociales y se ha impuesto, como reflejo de la visión neoconservadora, la primacía los proyectos individuales. Prevalece el individualismo de la política en la región y en las personas, y el carisma de los dirigentes importa más que los proyectos de las fuerzas políticas colectivas o de las organizaciones sociales. Hay una pérdida de protagonismo de lo colectivo y un aumento de la importancia del liderazgo carismático.

Cuarto, existe una fugacidad en los marcos normativos y en particular en las Constituciones. Antes eran muy durables, un reflejo del contrato social. La Constitución de Filadelfia de 1787 ha tenido apenas unas veinte y tantas enmiendas en más de dos siglos. Es una Constitución escueta que se sigue considerando vigente. En América

Latina las Cartas Magnas ahora son extensas como libros. Las Constituciones largas, reglamentarias, en toda la región dura lo que “lombriz en el pico del pavo”, o sea, son tan fugaces que se terminan de discutir y ya se empieza a pensar en cambiarlas. En el proceso de elaboración de la Constitución colombiana de 1991, ésta se discutió en profundidad en la sociedad civil y en el Congreso fue redactada minuciosamente y revisada de arriba abajo. Sin embargo a los cinco años mucha gente estaba pidiendo cambiarla nuevamente. Lo mismo ocurrió con la Constitución ecuatoriana de 1998; igual cosa ha pasado con la Carta Fundamental que Chávez impuso al inicio de su gestión, cuyo texto ya se quiere cambiar. Las reglas ordenadoras del Estado ahora duran poco y se

■ **La política se ha remodelado en función de las expectativas de rentabilidad política inmediata y del estricto corto plazo.**

las va acomodando para que sean más amigables y convenientes al funcionamiento del poder.

Un quinto rasgo de los procesos políticos actuales es la intensificación de la revocatoria de mandato -el "*recall*" como se llama en la teoría de los sistemas políticos- producida de facto. Esta institución se encuentra muy poco reglamentada en América Latina, pero en la región hubo trece gobiernos que tuvieron que irse porque la gente- en manifestaciones callejeras que no pudo establecerse si eran mayoritarias o minoritarias, pero creaban desorden y ruido social- logró la destitución de los respectivos presidentes. Ecuador se convirtió en el epicentro de este fenómeno. Luego Bolivia, pero tampoco se salvó De La Rúa en Argentina, Color de Mello en Brasil y Fujimori en Perú. En muchas partes se dio este fenómeno de una revocatoria de mandato sin que la institución del "*recall*" estuviera reglamentada en la Constitución. Al mismo tiempo hubo una especie de práctica contradictoria con el *recall*, que buscaba alargar los mandatos vigentes a través de las reelecciones de los Presidentes. Así, cualquiera de ellos a quien le estuviere yendo bien aprovechaba su mejor momento, promovía un plebiscito y lograba con elecciones anticipadas una prórroga no prevista de su propio mandato. Álvaro Uribe en Colombia buscó sin éxito la tercera reelección, frustrada por una resolución judicial que le impidió volver a ser candidato, aunque contaba con los votos en el Congreso y en la sociedad para intentar un nuevo mandato. Lo logró, en cambio en su tiempo Carlos Menem en la Argentina con el Pacto de Olivos y lo propio hizo en Perú Alberto Fujimori. Pero esta operación no es un privilegio de los gobiernos conservadores, porque lo mismo ha hecho Hugo Chávez en Venezuela, lo está buscando Daniel Ortega en Nicaragua, y lo hizo a su vez, tras un cambio constitucional, el Presidente Rafael Correa en Ecuador. Los Presidentes exitosos se prolongan en su gestión, en contraste con los que tienen problemas y hacen frente a movilizaciones que los destituyen y ponen término anticipado a sus períodos presidenciales. Lo inusual ha pasado a ser en América Latina el cumplimiento de los períodos presidenciales previstos en las Constituciones.

Junto a estos rasgos hay una tendencia que es muy buena y hay que fortalecerla, que son las nuevas exigencias de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en los regímenes políticos, algo que también es una señal de los nuevos tiempos. No todo lo que está pasando es positivo o negativo, se trata de una combinación de elementos que hay que saber discernir y calibrar situación por situación, país por país.

En sexto lugar está el ocaso y recomposición de los movimientos sociales. Los de la Segunda Revolución Industrial -el movimiento obrero, el campesino y los de estudiantes universitarios- han perdido peso e influencia en casi todos los países de América Latina. Entre tanto hay otras organizaciones sociales asociadas a las causas llamadas monotemáticas- movimientos indigenistas, ambientalistas, feministas, y de autonomía territorial- cada vez van cobrando mayor importancia porque son la expresión dinámica de nuevas demandas y plataformas sociales. Pero, para usar una terminología gramsciana, estamos en tiempos en que "lo que tiene que morir aún no muere y lo que tiene que nacer aún no nace". En este tiempo intermedio vemos debilitadas las antiguas entidades sociales y una visible disminución de su influencia, no su desaparición, si tampoco asistimos a un auge importante y significativo de las nuevas manifestaciones. El movimiento sindical no va a morir, sin embargo tiene que reestructurarse y recomponerse de acuerdo a las nuevas realidades políticas y productivas. Eso todavía no lo ha hecho en casi ninguna parte, por lo que ha perdido afiliación, financiamiento, convocatoria e influencia en América Latina. Está pendiente el dilema de cómo ocupa, otra vez, un papel protagónico, algo que, en el mejor de los casos, es un proceso en gestación. Pero por otra parte, el movimiento ambientalista tampoco tiene un papel protagónico. Estamos actualmente en un período de baja relativa, de escasa intensidad o influencia de los movimientos sociales antiguos y nuevos.

En último término se debe subrayar que ejerce una brutal atracción colectiva la idea de la fugacidad de la política. Ahora se valora el cambio y la alternancia, que hace que las fuerzas en el poder no duren mucho. Los gobiernos están más sujetos que antes, en los procesos electorales, a su caducidad. En la actualidad tiene mucha fuerza levantar la idea "soy distinto". Esto es en sí mismo un factor de ventaja y por lo tanto "las propuestas de cambio" encuentran ventajas que a veces resultan contradictorias cuando uno ve sus contenidos. La dinámica política, hace que "lo distinto" y "los distintos" tengan buenas oportunidades de hacerse con el poder en los países de la región, con prescindencia del valor o seriedad de sus proyectos.

En América Latina se vive una gran transformación productiva y se asiste a la búsqueda de cambios dinámicos en lo económico. Pero junto al crecimiento, hay una exigencia de equidad, pues nuestra región tiene una situación de considerables altibajos en los años recientes. Los indicadores de pobreza e indigencia han mejorado. El año 2002 fue el peor, hubo 221 millones

de personas pobres, 99 millones de ellas en situación de extrema pobreza. En ese “peor” momento, el 44% de los latinoamericanos estaban bajo la línea de pobreza. Después vino el ciclo de “vacas gordas”, en el quinquenio que empezó en 2003 y terminó en 2007. Ese último año había 167 millones de pobres, o sea, 57 millones menos que cinco años atrás y las personas en situación de extrema pobreza bajaron de 99 a 69 millones. Fue un momento excepcionalmente positivo, pero luego la crisis de 2008 y las dificultades de los años recientes llevan, a comienzos del 2010, a tener de nuevo 189 millones de personas pobres. La crisis ha costado 22 millones de nuevos pobres en los diversos países de la región y ha subido de 69 a 76 millones el número de indigentes. A esto se agrega que América Latina sigue siendo el espacio regional con mayor desigualdad en el mundo. Su coeficiente Gini es una vergüenza, está sobre el 0,50 en casi todas partes. Todos los países tienen grados variables de inequidad en la distribución del ingreso, siendo el peor de todos Bolivia seguido por Brasil. Bolivia es un país cuyos ingredientes de desigualdad probablemente explican el apoyo que la mayoría de los pobres y “desiguales” bolivianos han dado al presidente Evo Morales.

**América Latina  
sigue siendo  
el espacio regional  
con mayor  
desigualdad  
en el mundo.  
Su coeficiente Gini  
es una vergüenza,  
está sobre el 0,50  
en casi todas partes.**

En el campo de la equidad hay un punto positivo que consiste en que los países han aprendido bastante bien a superar la pobreza. Los programas de superación de la pobreza son relativamente de manejo universal. Sin embargo, no se ha sabido reducir la desigualdad que permanece inalterable y se ha convertido en un tema tabú que incluye muchos asuntos que no se discuten. Prácticamente en ninguna parte, ni siquiera en los países más progresistas se examinan modificaciones del sistema tributario, siendo ésta una palanca muy directa para promover la redistribución del ingreso. Pero eso está virtualmente congelado y se hace muy difícil colocar este tema en la agenda pública en todos los países.

Otras restricciones se observan en cuanto a la integración regional, este viejo proyecto no realizado que arranca del “sueño” bolivariano y del Congreso Anfictiónico de Panamá, que fracasara en 1826. Luego vino la frustración de la idea del Mercado Común Latinoamericano de la CEPAL, que

Raúl Prebisch formulara en 1959. Hoy tenemos la tentativa sudamericana de una reanimación de la integración que se pone en marcha en el 2004 en Cuzco, primero como Comunidad Sudamericana de Naciones y, después, en abril del 2007 se convierte en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) con la explícita propuesta de producir una integración entre los 12 países del área.

Esta integración plantea a los países sudamericanos tareas muy importantes y urgentes: ampliar la conectividad a través de corredores bioceánicos, establecer una nueva red vial, ferroviaria, de puertos, aeropuertos e hidrovías. Es necesario ligar una región muy desconectada e impulsar una

■ Hoy tenemos la tentativa sudamericana de una reanimación de la integración que se pone en marcha en el 2004 en Cuzco, y, en 2007 se convierte en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

coordinación energética para que todos los países puedan transferir a precios de mercado sus excedentes, asumir sus faltantes y tener resuelto su demanda de energía que es un problema clave en cualquier estrategia de desarrollo. Asimismo, está pendiente establecer una amplia cooperación para la inclusión social, reduciendo la pobreza y la desigualdad. Esto se puede encarar mucho mejor si se hace colectivamente o a escala binacional con proyectos productivos transfronterizos, cooperación en gerencia social, replicabilidad de proyectos sociales exitosos, etcétera. Por último hay espacio

para progresar mediante la inserción conjunta en la sociedad del conocimiento, lograr la complementación de las comunidades científicas, de las universidades y así ensanchar la inteligencia adiestrada colectivamente en los países de América del Sur. La suma de estos planes puede suministrar una tremenda agenda en un continente de enormes posibilidades, donde la integración sigue siendo un tema abierto y no realizado.

Es necesario abordar los desafíos de la paz en el continente porque, a las dificultades que plantea el desarrollo democrático, a los problemas que existen en la búsqueda de un crecimiento más equitativo, a las complicaciones que imponen los procesos lentos de integración, se agrega en los años recientes, una multiplicación de los conflictos entre los países de la región. Éste es un listado largo. El más absurdo de todos es el de las papeleras en el río Uruguay. Este conflicto ha debilitado las relaciones entre dos países hermanos, Uruguay

y Argentina, de un modo intolerable por la falta de mecanismos de negociación y de solución de conflictos a los cuales recurrir en casos como éste. Por otro lado está el problema planteado por Paraguay a Brasil por el valor de la energía en torno a la represa de Itaipú. El primero genera, con su enorme masa de agua y capacidad energética, el elemento básico para el funcionamiento de la mayor represa del mundo. Hubo grandes dificultades para llegar a un cierto ajuste satisfactorio para los paraguayos hace algunos meses con una fórmula aceptada por el gobierno brasileño. Están las rupturas de relaciones entre Colombia y Venezuela y entre Ecuador y Colombia. También los problemas de delimitación marítima entre Surinam y Guyana. Los viejos problemas del Esequibo entre Venezuela y Guyana. Los conflictos entre Chile y Perú por otra delimitación marítima que está pendiente en la Corte Internacional de Justicia de la Haya, donde hasta hace poco se encontraba en trámite también el tema de las papeleras entre Uruguay y Argentina. A esta nómina se puede incorporar el litigio por la salida marítima de Bolivia, aunque este asunto ha sido canalizado constructivamente por los presidentes Morales y Bachelet. América del Sur se ha convertido en un área de múltiples conflictos políticos y de fronteras, y esto lleva a un aumento del gasto militar y a dificultades en el campo de la seguridad que hoy reclaman mecanismos de construcción de confianza y de solución de conflictos como algo imperioso y urgente en la agenda de la región.

Pese a todo, se debe hacer un acto de fe en las enormes potencialidades de América Latina, en particular en las perspectivas que ofrece la integración de América del Sur. Ésta puede ser la cuarta macro región en un mundo de grandes espacios económicos, donde las tres alianzas existentes, la de América del Norte con Estados Unidos a la cabeza, la Unión Europea y la Comunidad de la Asean y China en el Asia del Pacífico, ya agrupan a casi todos los países desarrollados. La sudamericana puede ser la primera gran región integrada en el mundo en desarrollo, con enormes posibilidades por sus recursos energéticos, sus reservas de agua dulce, su extensa superficie agrícola y sus

La sudamericana puede ser la primera gran región integrada en el mundo en desarrollo, con enormes posibilidades por sus recursos energéticos, sus reservas de agua dulce, su extensa superficie agrícola y sus minerales estratégicos.

minerales estratégicos. Tiene todo lo que se pueda pedir para alcanzar un papel más protagónico en el mundo. Las puertas siguen abiertas pero los temas del desarrollo político, del crecimiento con equidad, de la integración y de la solución pacífica de los conflictos enfrentan al continente a una agenda urgente y difícil, en un tiempo de gran movimiento de las fuerzas y tendencias globales.

# Cuatro enfoques para agudizar la mirada sobre el desarrollo

Rodrigo Arocena





La preocupación por el desarrollo es probablemente una de los asuntos más impactantes en América Latina. Hace sesenta años, ésta era una región marcada por la inquietud por el desarrollo y por pensarlo de manera original. Probablemente el mayor aporte de Latinoamérica a la reflexión, tanto en ciencias sociales como en estrategias políticas, tenga que ver con esta problemática.

Desarrollo y “Tercer Mundo” fueron conceptos que emergieron casi al mismo tiempo. La idea de que gran parte de la población del mundo vivía en condiciones de pobreza inmensa cuando ello no era inevitable, y que eso era el conjunto llamado “Tercer Mundo”, fue una idea de los años cincuenta que suscitó respuestas académicas y, sobre todo, políticas de extrema originalidad. Sin embargo son respuestas agotadas hace tiempo. Al pensamiento social latinoamericano le ha costado, y le sigue costando mucho, renovar su elaboración sobre la problemática del desarrollo. Los jóvenes no deberían sentir sobre sí la losa del pasado, sino su incitación para construir un futuro diferente. Este artículo no tiene otra vocación que la de ser introductorio y suscitar alguna reflexión sobre cómo encarar esta cuestión global.

### LA COMBINACIÓN DE CUATRO ENFOQUES

Es pertinente comenzar por una elemental aproximación metodológica de la cuestión. ¿Desde dónde hay que mirar el tema del desarrollo? Como toda gran cuestión social, debiera ser mirado por lo menos desde cuatro puntos de vista, que no son independientes entre sí, pero que tampoco son idénticos.

Muy a menudo las discusiones se hacen inconducentes porque no está claro si estamos discutiendo hechos, valores, pronósticos o propuestas. Y esas cuatro cosas no son idénticas. “Está lloviendo” es una afirmación sobre un hecho; podrá ser equivocada o no, pero no es mala o buena. Si se dice “está lloviendo” puede no ser cierto, pero no conlleva intencionalidad. Por ejemplo, quien señala que está lloviendo no quiere que las viejitas se mueran ahogadas por la lluvia. No es un tema moral, es fáctico. En cambio si se dice “La lluvia es buena”, se trata de una expresión normativa, vinculada a valores. Si se señala

“Es muy probable que siga lloviendo los próximos siete días”, es una prospección que apunta a anticipar el futuro. Si se sugiere que “hay que comprar paraguas” se está haciendo una propuesta. Todas estas expresiones están vinculadas, pero no son iguales. Muy a menudo las discusiones sobre los grandes problemas sociales, las del desarrollo en particular, mezclan enfoques de distinta índole. Esto sucede típicamente con el debate entre Estado y mercado, cuestión central para la definición de estrategias de desarrollo. Por lo general, una afirmación de tipo fáctico es respondida con otra de tipo normativo, dificultando entonces la efectiva contrastación de ideas.

Parece muy importante que se distinguan cuatro tipos de enfoques:

1. el fáctico, que apunta a describir e interpretar lo que sucede;
2. el normativo, que se ocupa de los valores en juego;
3. el prospectivo, que intenta captar -en alguna medida- ciertas tendencias fundamentales que condicionan el futuro; y
4. el propositivo, que apunta a dibujar caminos para la acción.

■ **Muy a menudo las discusiones se hacen inconducentes porque no está claro si estamos discutiendo hechos, valores, pronósticos o propuestas.**

Los cuatro enfoques están vinculados. A nadie se le ocurriría sostener como enfoque normativo de los problemas de la salud que hay que reivindicar que la gente tenga vida eterna. Un abordaje fáctico elemental nos hace saber que los seres humanos somos mortales. Lo normativo estará condicionado entonces por lo fáctico, pero claramente no son lo mismo. Se debe ser capaz, y esto es probablemente lo más perdurable del marxismo, de entender primero las

dinámicas sociales y económicas, después tratar de captar hacia dónde llevan esas tendencias, y en función de ello -y a partir de valores- hacer propuestas. En la gran discusión entre Marx y Engels y la Liga de los Justos, retransformada en Liga de los Comunistas para 1848, aquéllos proponían empezar por captar la dinámica del capitalismo naciente en Europa occidental (enfoque fáctico), para después ver hacia dónde apuntaba la expansión del capitalismo descrito (enfoque prospectivo), y entonces -en función de ciertos valores que incluían

en lugar muy destacado a la igualdad (enfoque normativo)- impulsar alternativas de acción (enfoque propositivo).

## BREVE MIRADA AL DESARROLLO RECIENTE DE AMÉRICA LATINA

Siempre es necesario comenzar por una discusión sobre los valores, pero en este caso los daré por supuestos, ya que existe una preocupación bastante generalizada por la desigualdad y la miseria en América Latina. En particular, por la posibilidad de superarlas a través del protagonismo de los sectores postergados en la construcción de sociedades más justas e igualitarias.

Con respecto al enfoque fáctico, es conveniente dar una rápida mirada al desarrollo de Latinoamérica durante el último medio siglo. Elegir algunos hechos es siempre postergar otros, y por lo tanto conlleva una cierta cuota de arbitrariedad que debe ser asumida. Hace cuarenta años se vivía en América Latina el auge de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI); ése era el gran fenómeno desde el punto de vista del crecimiento económico. Ese "crecimiento hacia adentro" había entrado en una segunda fase porque la industrialización por sustitución de importaciones no fue capaz de mantenerse en marcha por vías predominantemente nacionales. La segunda fase (observable típicamente en las economías brasileña y argentina) se caracterizó por la apertura al gran capital extranjero como alternativa para impulsar la continuidad de la industrialización, particularmente en lo que respecta a la mayor inversión y a la incorporación de tecnología moderna. En ese contexto se dan las luchas sociales y políticas de los años setenta. Uno de los grandes politólogos latinoamericanos, Guillermo O'Donnell, vinculó justamente la segunda fase de la ISI, con la irrupción de los gobiernos dictatoriales en el Cono Sur. O'Donnell los describió como "Estados burocrático-autoritarios". Vinculó la creciente desigualdad que generó la segunda etapa de la ISI con las dinámicas sociales y políticas que en el Cono Sur llevaron a los gobiernos dictatoriales. El problema de la

El problema de la industrialización, de cómo entrar en el mundo de la dinámica económica moderna, ha sido una de los asuntos centrales de la discusión sobre el desarrollo. ■

industrialización, de cómo entrar en el mundo de la dinámica económica moderna, ha sido una de los asuntos centrales de la discusión sobre el desarrollo.

América Latina en los años ochenta vivió la crisis de la deuda, que importa resaltar en dos aspectos. En primer lugar, por el tremendo retroceso en materia de indicadores sociales. La CEPAL la bautizó como “la década perdida” en términos de desarrollo social y económico. En segundo lugar, en ese momento el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo entró en crisis. Los latinoamericanos quedaron sin propuestas propias en términos de desarrollo. Fue el momento de cambio de modelo, en que se comenzó a gestar el gran avance ideológico del neoliberalismo, que habría de campear durante la década de los noventa.

En esa época surgió la gran discusión entre industrialización por sustitución de importaciones o industrialización orientada a la exportación. Los episodios exitosos que suelen mencionarse de industrialización orientada a la exportación -los del sudeste asiático principalmente- son todos procesos que coordinaron bien la industrialización hacia adentro, sustitutiva de importaciones, con la industrialización hacia fuera, hacia las exportaciones. No son contraposiciones, y eso fue explicado magníficamente por Fernando Fajnzylber hace treinta años en el libro *“La industrialización trunca de América Latina”*, uno de los grandes textos que se han escrito sobre esta temática.

A partir de la crisis de la deuda, y de la falta de vigor ideológico para enfrentar de manera renovada los desafíos del periodo, llegó la llamada década del neoliberalismo, al que algunos llamaron en aquella época “subliberalismo”. Las recetas que se proponían eran neoliberales para subdesarrollados. Lo que se sugería hacer, por ejemplo en términos de reducción del Estado y desmantelamiento de la industria, ningún país avanzado lo hacía, independientemente del signo ideológico de su gobierno. Entonces lo dramático de los años noventa fue que, frente a la debilidad económica e ideológica, las recetas sustitutivas del viejo paradigma clásico latinoamericano del desarrollo fueron las que no se aplicaban ni siquiera entre quienes las proponían. Un libro de

■ Lo que se sugería hacer, por ejemplo, en términos de reducción del Estado y desmantelamiento de la industria, ningún país avanzado lo hacía, independientemente del signo ideológico de su gobierno.

Chang Ha Joon<sup>2</sup> muestra cómo las recetas de los años noventa recomendaban no hacer lo que los países ricos sí habían hecho. Se titula “Pateando la escalera”, porque aplicar las políticas que se indicaban, implicaba “patear la escalera” del desarrollo, ya que impedía subir por donde otros ya lo habían hecho.

Esos fueron algunos de los rasgos que llevaron a Latinoamérica desde el auge de la industrialización por sustitución de importaciones en los sesenta y setenta, a la década subliberal de los noventa; y a la configuración de dos grandes patrones de especialización económica.

La CEPAL sostiene que desde fines de los ochenta se vienen configurando en América Latina dos grandes patrones de especialización. Uno es el que se basa en el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales. Los países disponen de una dotación de recursos naturales extraordinaria, lo que ha sido su bendición, y su maldición también en buena parte de su historia. Buena parte del continente se ha especializado entonces en exportaciones basadas en recursos naturales. El otro patrón es el modelo de trabajo intensivo y poco calificado para la exportación de manufacturas, de lo que es ejemplo típico la maquila mexicana<sup>3</sup>. A la búsqueda de una nueva inserción internacional, en América Latina se fueron configurando *grosso modo* estos dos modelos.

### DESPUÉS DE OTRA CRISIS

A fines de los noventa, vuelve a haber una gran crisis. La CEPAL habla de la “media década perdida” (1998-2002). Podría decirse, que desde 2002 estamos teniendo “medio cambio de modelo”. El neoliberal ha sido radicalmente abandonado en América Latina. Desde el punto de vista político, de las políticas económicas, desde la preocupación por la desigualdad, los cambios acontecidos en los últimos años son grandes, y de los más positivos que aún a los más veteranos les ha tocado ver en la región. Sin embargo, a nivel fáctico, descriptivo, se debe consignar que no ha habido un drástico cambio de modelo en materia de estrategias generales de desarrollo.

---

2 Ha Joon Chang. 2002. *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

3 Neologismo que se aplica a un cierto tipo de industria caracterizado por utilizar insumos y tecnología en gran parte importados, emplear mano de obra local y destinar su producción a la exportación.

En la actualidad existen algunos aspectos que condicionan el debate sobre el desarrollo. En primer lugar, desde hace doscientos años, una de las discusiones fundamentales es la de la inserción externa: ¿cómo se va a insertar América Latina en el mundo? Ese fue uno de los temas que más preocupó a las élites que encabezaron las revoluciones de la independencia iberoamericana: ¿cómo escapar de la dependencia de la vieja metrópoli española o portuguesa? La inserción en el mundo dominado por Inglaterra fue la gran aspiración de las élites de las revoluciones independentistas. En torno a qué ventajas, a qué capacidades, a qué apuestas integrarse al mundo es de los temas probablemente más importantes y seguramente más discutidos.

El segundo es el de la fractura interna. El continente ha progresado socialmente, pero continúa siendo brutalmente injusto. Esto es entristecedor si se consideran las posibilidades que tiene América Latina.

El tercero se refiere a la estructura productiva: ¿con qué estructura de producción cubrir esa fractura social y afrontar una nueva y mejor inserción en el mundo? Sigue siendo cierto lo que los clásicos del desarrollo latinoamericano, en primer lugar Raúl Prebisch y sus compañeros, señalaron desde Santiago hace sesenta años: existe una heterogeneidad estructural básica. Parte de la producción latinoamericana se ubica a nivel de la frontera tecnológica, utiliza las herramientas y las tecnologías más modernas, pero otra gran parte no está en esa situación. *Heterogeneidad estructural* fue el término acuñado por los teóricos de la CEPAL hace más de cincuenta años. También es el concepto que siguen utilizando cuando intentan dar cuenta de la estructura productiva latinoamericana.

## SOBRE LA DEMANDA DE CONOCIMIENTOS

Uno de los problemas fundamentales de la estructura productiva latinoamericana es la baja demanda de conocimiento. La estructura productiva demanda poca gente altamente calificada, poca investigación realizada en nuestros países, poco esfuerzo de innovación tecnológica y organizativa a alto nivel. Engels decía que, cuando una sociedad tiene una necesidad, eso tiene más impacto que diez universidades. Por cierto que es una exageración, pero de alguna manera da la idea de qué es lo que distingue la estructura productiva de un país del "Norte" de la de uno de América Latina. La distinción estriba en que en la estructura productiva de un país del "Norte" el conocimiento está asociado

de manera natural. Un fabricante o un empresario de cualquier sector productivo, está mirando cómo puede incorporar gente calificada y conocimiento. Si no lo tiene, lo busca. Se lo pide al gobierno, a una Universidad, a un organismo de extensión tecnológica. En América Latina eso pasa mucho menos. ¿A qué se debe? La explicación tradicional desde la izquierda tenía que ver con un cierto elitismo intelectual: “los empresarios no entienden”, “los empresarios son atrasados”, “tienen aversión al riesgo”. La verdad, es que no lo hacen porque no les resulta rendidor, porque nuestra economía no se basa en el conocimiento. Porque a los empresarios que apuestan al conocimiento, dadas las dinámicas de la economía, suele irles mal. Hasta 1968 en el Uruguay se pensaba que los estancieros eran una especie de señores feudales analfabetos que no sabían que había que introducir progreso técnico en las estancias. En 1969 apareció el libro *“El proceso económico del Uruguay”*<sup>4</sup>, que demostró que para un estanciero, en la constelación económica y social del Uruguay, lo rendidor era no invertir en tecnología sino en comprar más tierras. Por cierto, en casi todos los países latinoamericanos se pueden dar ejemplos de empresas que trabajan a nivel tecnológico de punta. Pero, como panorama dominante, cuando se habla de la emergencia de la sociedad capitalista del conocimiento, lo real es que la demanda de conocimientos que está respaldada por poder de compra – la demanda solvente- es muy escasa; y la que hay está dirigida mayoritariamente hacia afuera, hacia los países del “Norte”.

■ Uno de los problemas fundamentales de la estructura productiva latinoamericana es la baja demanda de conocimiento. Engels decía que, cuando una sociedad tiene una necesidad, eso tiene más impacto que diez universidades.

## ESTRATEGIAS DIVERSAS

En los últimos años casi todos los países latinoamericanos han visto mejorar su situación, debido a un factor común que los ha favorecido: los

4 Instituto de Economía. 1969. *El proceso Económico del Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

precios de los productos primarios, y de los *commodities*, más en general, han aumentado de forma sustantiva. Esto puede tener dos fillos. En algunos casos el alto precio de las materias primas ha sustentado la construcción de Estados de Bienestar, que han sido ejemplos pioneros en el mundo. En otros casos ha

■ “Estiércol del Diablo” le llamaba al petróleo en Venezuela, Juan Pablo Pérez Alfonso, fundador de la OPEP. Es la maldición de los precios altos de los recursos naturales que nos dispensa del esfuerzo de construir avenidas transformadoras propias.

financiado el despilfarro. “Estiércol del Diablo” le llamaba al petróleo en Venezuela, Juan Pablo Pérez Alfonso, fundador de la OPEP. Es la maldición de los precios altos de los recursos naturales que nos dispensa del esfuerzo de construir avenidas transformadoras propias. Lo cierto es que los altos precios de los *commodities* en los últimos años no han favorecido el desarrollo de políticas de especialización tecnológica en América Latina. Y entonces se puede decir que son tres las estrategias de inserción externa que se están insinuando, tres alternativas para ese gran problema de cómo insertarse en el mundo signado por el poder del conocimiento.

Una primera estrategia, que claramente puede asociarse a la aparición del NAFTA y a la consiguiente opción mexicana, es la de insertarse a través de trabajo intensivo aplicado a manufacturas con escasa calificación, con tratados de libre comercio que permitan colocarlos sin demasiados impuestos en los mercados ricos del mundo. Es una estrategia que para algunos países ha generado un cierto ciclo exitoso, pero que se ve duramente afectada por la capacidad de China -y del Este de Asia en su conjunto- de producir masivamente con salarios bajos. Para América Latina, ésta es una opción perdedora en el mundo de hoy.

Hay una segunda opción, adoptada por algunos países ricos en recursos energéticos y con enormes carencias sociales, que podríamos llamar neoproteccionista. Se trata fundamentalmente de fortalecer el Estado y utilizar la venta al exterior de recursos energéticos para construir una capacidad estatal para la atención a cuestiones sociales y una estructura productiva nacional fuertemente protegida o subvencionada.

Una tercera estrategia, la de los países más grandes de Sudamérica, es la de la diversificación productiva, ejemplificada por Brasil y su amplia gama de

políticas. Brasil es un gran productor de productos primarios de diverso tipo. También es un país con una importante base industrial. Parecería que debiera convenirle impulsar los tratados de libre comercio del tipo de los que Estados Unidos ha firmado con numerosos países. Sin embargo, no es esa la política brasileña. ¿Por qué? Porque Brasil apuesta a una diversificación productiva que implique incorporar conocimiento de alto nivel a las ramas más dinámicas de la producción. Para este propósito, los tratados de libre comercio con sus cláusulas sobre propiedad intelectual y asuntos vinculados, son inaceptables. Este país tiene, con su tradicional diplomacia de gran sutileza, una política compleja con la que busca abrir mercados para productos primarios y semi-elaborados, pero que a la vez defiende sus posibilidades de utilizar el conocimiento para levantar el nivel de su producción. En consecuencia no acepta tratados de libre comercio que impliquen condiciones desfavorables en materia de propiedad intelectual.

## ALGUNOS ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE PROSPECTIVO

¿A dónde está yendo América Latina? ¿En el marco de qué tendencias se debe ubicar? Suele decirse que se está ingresando en la sociedad del conocimiento. Sin embargo esa afirmación requiere ser calificada. En primer lugar, es una sociedad del conocimiento desde el punto de vista de las fuerzas productivas, pero desde la perspectiva de las relaciones sociales de producción es capitalista. En una sociedad capitalista del conocimiento existe necesariamente una fuerte tendencia a la privatización del saber. Si las relaciones sociales fundamentales son las capitalistas, si la herramienta productiva básica es el conocimiento, entonces la conjunción de ambos factores hace que las tendencias más importantes de nuestro tiempo vayan hacia su privatización.

Segunda observación: si bien la sociedad capitalista del conocimiento incide en un habitante de Mongolia o de Groenlandia, la sociedad capitalista del conocimiento -como tal- no tiene a todo el planeta como sede. Emerge en algunos países, no en todos. La sociedad

**En una sociedad  
capitalista  
del conocimiento,  
existe  
necesariamente  
una fuerte  
tendencia a la  
privatización  
del saber.**

industrial en el siglo XIX afectaba a todo el mundo, a los artesanos que perdían su empleo en el medio de la Argentina por las importaciones textiles de Inglaterra, y a los estancieros de la Pampa que encontraban nuevos mercados para exportar a ese país. Pero los argentinos del siglo XIX no vivían en la sociedad industrial; ésta los afectaba, pero no residían en ella. De manera similar, América Latina sufre los embates de la sociedad capitalista del conocimiento, para la cual tiene que tener su propia estrategia, que empieza por la comprobación obvia de que la suya no es una sociedad del conocimiento. No es el conocimiento la principal dinámica de la producción. En ese contexto,

■ **América Latina sufre los embates de la sociedad capitalista del conocimiento, para la cual tiene que tener su propia estrategia, que empieza por la comprobación obvia de que la suya no es una sociedad del conocimiento. Si hay que definir el subdesarrollo en una sola frase, podría decirse que estriba en estar del lado de abajo de las divisorias del aprendizaje.**

la emergencia de esta sociedad pone sobre el tapete nuevas brechas sociales, a las que se llama divisorias del aprendizaje. Probablemente éstas sean de las más importantes en el mundo a transformar y a mejorar.

Las divisorias del aprendizaje tienen que ver con países, con regiones, con grupos sociales, pero presentan dos facetas fundamentales. La primera se relaciona con la posibilidad de estudiar a alto nivel a lo largo de gran parte de la vida. Hay una división geográfica, esto se aprecia cuando le preguntamos a un joven alemán cuántos de sus contemporáneos terminan estudios universitarios y lo comparamos con lo que pasa en América Latina. Las diferencias se expresan también al interior de cada país cuando observamos lo que sucede con las personas pertenecientes a cada uno de los quintiles de ingreso. Estas brechas siempre han existido, no son nuevas, pero ahora se dan en un contexto nuevo.

Hace cincuenta o sesenta años, ir a la universidad era un privilegio de minorías aún en los países más ricos. En los últimos treinta o cuarenta años, ha habido una revolución: en los países donde hay realmente una sociedad del conocimiento que emerge, la mayoría de los jóvenes accedan a la enseñanza terciaria. Entonces tener o no esa posibilidad se transforma en una diferenciación fundamental. En países ricos, los pequeños sectores que no tienen

ese privilegio son las minorías marginadas del mañana. En el mundo en su conjunto, los países que no tienen esas posibilidades, quedan del lado de abajo de las divisorias del aprendizaje.

Esta diferencia es importante, pero con todo no es la central. La divisoria del aprendizaje más importante tiene que ver con las posibilidades de acceder a oportunidades de trabajo donde se ponga en juego conocimiento avanzado y se siga aprendiendo. Argentina es el país con más alta tasa de escolarización universitaria de América Latina. Su nivel es comparable a la de algunos países del llamado Primer Mundo. Sin embargo, muy diferentes a los esos países son las oportunidades que tiene la mayoría de las argentinas y los argentinos de trabajar a alto nivel en lugares donde la demanda de conocimientos sea permanente y los haga estarse re-capacitando permanentemente.

Las brechas del aprendizaje son probablemente las divisorias sociales más importantes de hoy y sobre todo de mañana. Si hay que definir el subdesarrollo en una sola frase, podría decirse que estriba en estar del lado de abajo de las divisorias del aprendizaje. Eso significa pocas posibilidades de aprender a nivel avanzado y bajas chances de trabajar en empleos que exijan aplicar lo que se ha aprendido y seguir aprendiendo siempre. Estas son las cuestiones clave en un enfoque prospectivo.

En la sociedad del conocimiento hay una tendencia intrínseca a la desigualdad que no la había en la sociedad industrial. Tendencia, no implica destino, no es como en las tragedias griegas donde lo que los hados han prefijado el héroe nunca puede superarlo. Es una tendencia, que un enfoque prospectivo debe poner de relieve para poder revertirla. El conocimiento es un recurso muy extraño que, a diferencia de otros, cuanto más se usa más se tiene. ¿Qué pasa cuando se usa mucho el petróleo? Se tiene menos petróleo. ¿Qué pasa cuando se demanda mucho conocimiento? Se ponen en marcha laboratorios, se forman muchos jóvenes, se les da oportunidades de trabajar en puestos que requieren calificación. ¿Se tiene menos o más conocimiento? Se tiene más conocimiento. El problema es que, a la inversa, cuanto menos se usa el conocimiento, menos se tiene.

En las políticas científicas y tecnológicas hay algo que se llama el "Efecto Mateo", expresión acuñada por Robert Merton y que viene de una frase del

**El conocimiento  
es un recurso muy  
extraño que, a  
diferencia de otros,  
cuanto más se usa,  
más se tiene.**

Evangelio según San Mateo que dice *"al que tiene se le dará, y al que no tiene, se le quitará aún lo que no tiene"*. En otras palabras, al que le va bien le irá mejor y al que le va mal le irá peor. Pues bien, eso es lo que, si no se contrarrestan las tendencias predominantes, pasará en el mundo donde el conocimiento es la principal fuerza productiva.

Marx escribió en 1848 que la ciencia devenía fuerza productiva fundamental. Como le solía pasar a Marx vio las cosas un poco anticipadamente. En esa época no era así, pero ahora sí ha empezado a suceder. Cuando la ciencia, o el conocimiento en sentido más amplio, es la principal fuerza productiva, los países que más lo usan más lo tienen, los sectores sociales que más lo usan más lo tienen. A la inversa pasa con los otros. Por consiguiente la tendencia a la desigualdad es profunda en la nueva sociedad del conocimiento.

## ESBOZO DE ENFOQUE NORMATIVO

Hay una afirmación que es parte de la mejor tradición latinoamericana: el desarrollo no se identifica con el crecimiento económico. El primero, a

48

■ **Amartya Sen señala que expandir las libertades y las capacidades no sólo es la meta del desarrollo, es también la principal herramienta.**

diferencia del segundo, es un proceso de cambio integral. A esto es pertinente agregar una observación que proviene del Premio Nobel en Economía y que se ocupa prioritariamente del desarrollo, Amartya Sen. En primer lugar, dice Amartya Sen, ¿por qué queremos desarrollo?, ¿para qué?, ¿qué es lo que nos preocupa del asunto? Responde que el objetivo es expandir las capacidades y las libertades de la gente (en forma individual y colectiva podría

agregarse), para vivir vidas que valgan la pena. Y señala que expandir las libertades y las capacidades no sólo es la meta del desarrollo, es también la principal herramienta. Cuando se piensa en cómo impulsar el desarrollo, se recuerda que lo hacemos para expandir las libertades y las capacidades. Cuando se piensa en cómo hacerlo y quiénes son las personas que están involucradas en ello, se debe recordar que la cuestión es cómo se hace para que las capacidades y las libertades de esas personas sean la herramienta para el desarrollo. Dice también Amartya Sen que toda la cuestión del desarrollo se puede resumir en

una frase desde el punto de vista normativo: “*ver a la gente no como pacientes sino como agentes*”. Con esto, se refiere a los involucramientos públicos y al accionar colectivo. El gran problema latinoamericano de hoy tiene que ver con los involucramientos colectivos. No es económico, no es político, ni es militar, es un problema cultural e ideológico respecto a qué impulsa a la gente a involucrarse en el accionar colectivo y para qué.

Otro de los grandes maestros del desarrollo, Albert Hirschmann, decía que hay ciclos en esto de lo público y lo privado. En ciertos periodos de la historia, la gente se dedica sobre todo a las cuestiones privadas y hay otros de fuerte involucramiento colectivo. Los noventa fueron claramente una época de avance de las preocupaciones individuales. Desde fines de esa década, han resurgido en América Latina los involucramientos colectivos. Sobre este punto la ideología y la teoría académica vienen muy atrás de la práctica. Si se observa a la ideología que inspira las políticas, en su mayor parte tiene que ver con las afirmaciones de que los grandes problemas económicos son resueltos por el mercado o el Estado, no por los actores colectivos. Son varias ideologías que se contraponen en torno al papel de uno y de otro. Sin embargo, en los últimos años lo más renovador de la investigación académica ha comenzado a tener que ver con volver a pensar las cuestiones de los actores colectivos. Elinor Ostrom, reciente Premio Nobel de Economía, se ocupa, desde hace cuarenta años, de analizar en qué situaciones los actores colectivos directamente involucrados encuentran soluciones más eficientes que el Estado o el mercado. Qué pasa con los actores colectivos, qué pasa con las dinámicas de los de abajo, es una cuestión que, para un enfoque normativo como el que propone Sen, parece fundamental.

Esta aproximación al desarrollo se resume en la idea de ver a la gente no como “pacientes” sino como “agentes”, en pensar que expandir las capacidades y las libertades son las herramientas clave. Asimismo, apunta a una ideología que reconoce el papel del mercado, que reivindica el papel del Estado, pero que intenta ir más allá de esa dicotomía paralizante, y se presenta a sí

Muy probablemente, en el siglo XXI, el gran eje de acción colectiva transformadora para los actores progresistas será su vinculación con las luchas por la democratización del conocimiento.

misma como una concepción del desarrollo desde los actores colectivos. Naturalmente, los actores colectivos muy a menudo son pequeños grupos, son corporaciones egoístas, son sectores que reivindican nada más que el alza de sus sueldos o la baja de su horario. Pues bien, ahí es cuando aparece el arte de la política. Todos los grupos, dejados a sí mismos, son agentes que tienden a defender sus intereses, los buzos, los astrónomos, los futbolistas tienden a defender los suyos. ¿Cómo se puede hacer para que una diversidad de actores sume esfuerzos? Eso se llama política y necesita nuevas generaciones y capacidades que superen los fracasos cosechados hasta ahora.

## ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE PROPOSITIVO

Un enfoque propositivo de estos asuntos debe basarse en la búsqueda de la democratización del conocimiento. Si el gran ámbito en el cual surgió la democracia en las sociedades agrarias fue el de las luchas sociales por la tierra; si la discusión en torno a la que surgieron los sindicatos y los partidos modernos de masas en la sociedad industrial fue la lucha por la democratización de la fábrica, muy probablemente en el siglo XXI el gran eje de acción colectiva transformadora para los actores progresistas será su vinculación con las luchas por la democratización del conocimiento. Éste es el recurso de poder más grande existente en el siglo XXI.

Michael Mann es probablemente el teórico de la historia social del poder más importante desde Max Weber. En el contexto teórico que su obra ofrece las relaciones de poder tienen que ver con el conocimiento en lo económico, en lo político, en lo militar y en lo cultural. En este marco, los modelos de desarrollo deben tener necesariamente en cuenta tres ejes. Uno es la incorporación de conocimientos. No habrá desarrollo en nuestros países si no se incorpora conocimiento a toda actividad social. Esto suele entenderse como que hay que incorporar las tecnologías de la información y comunicación a la producción. Se debe prestar especial atención a las ramas tecnológicas de punta. Sin embargo eso es apenas una parte. Es necesario también incorporar saber a todas las actividades productivas de bienes y servicios, particularmente a las más tradicionales: la ganadería uruguaya, la agricultura brasileña, la minería chilena. Para construir producción económicamente competitiva, ambientalmente sustentable y socialmente decente, hay que incorporar conocimiento.

En segundo lugar, están las formas de aprender. En Uruguay termina la enseñanza media, a pesar de la fama uruguaya en materia de educación, menos del 40% de los jóvenes. ¿Cómo se hace para, de aquí a diez años, darle educación avanzada a la mayoría? Hay que darse cuenta que además de aceptar en la enseñanza terciaria y universitaria a jóvenes que hayan terminado la enseñanza media, se deben abrir otras vías para las formas de aprender. Estos caminos deben contemplar a gente que no haya terminado la enseñanza media, gente que, por ejemplo, tenga 35 años y que hace 15 años que dejó de estudiar, pero tiene una sólida formación en el trabajo. El desafío es enseñar dentro y fuera de las aulas.

La tercera cuestión tiene que ver con la demanda de conocimientos. Caracteriza a América Latina el hecho de que hay poca demanda de conocimientos. Sin embargo se trata de baja demanda solvente (diría un economista), escasa demanda con poder de compra, pero hay mucha demanda social. Por ejemplo, la salud en nuestra región ofrece una problemática vastísima sobre la que la investigación no abunda. Cuando se habla de la investigación en salud, se señala la brecha noventa-diez. El 90% de los recursos financieros dedicados a la investigación en salud se destinan a investigar problemas de salud del 10% de la población mundial. En los países latinoamericanos hay una inmensa demanda social de conocimiento para cuestiones de salud, de vivienda, y de medio ambiente. Esto nos abre una senda para una estrategia propia de desarrollo en la que el Estado tiene un papel fundamental: diseñar una estrategia de investigación e innovación para atender a la inclusión social.

América Latina, durante la década que terminó, vio resurgir a los actores colectivos. Ahora bien, la mayor parte de ellos son de resistencia: han sabido pelear contra el neoliberalismo, contra la desigualdad, etcétera. ¿Pero hay actores de similar nivel que sean proactivos, propositivos? Las fábricas recuperadas, la enseñanza popular y otras tantas experiencias son gérmenes. Pero no han alcanzado un nivel masivo. Este es el problema central de la política, convocar a colectivos proactivos.

**América Latina, durante la década que terminó, vio resurgir a los actores colectivos. Ahora bien, la mayor parte de ellos son de resistencia, pero ... ¿hay actores de similar nivel que sean proactivos, propositivos?**

■ **Ojalá las nuevas generaciones de América Latina vuelvan a mostrarle al mundo que aquí se puede pensar y pelear por el desarrollo.**

La cuestión del desarrollo en América Latina fue siempre la de cómo enfrentar la desigualdad en un continente con enormes posibilidades de todo tipo. En un mundo en el que el conocimiento es el gran factor de desigualdad, lo que se necesita es la capacidad de movilizar gente de muchas maneras para pelear contra la desigualdad, especialmente en el terreno del conocimiento. Ojalá las nuevas generaciones de América Latina vuelvan a mostrarle al mundo que aquí se puede pensar y pelear por el desarrollo.

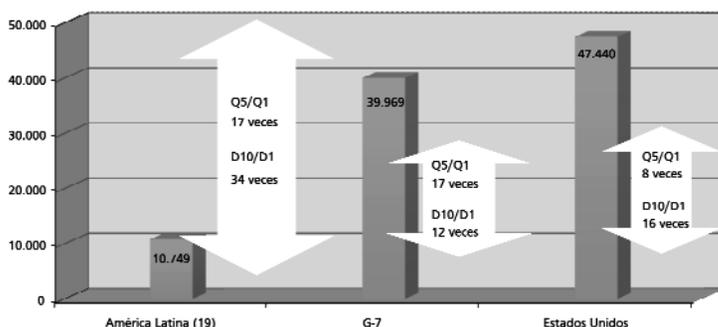




En este artículo se intenta responder a las siguientes interrogantes respecto a las economías de la región: ¿por qué están donde están?, ¿de dónde vienen?, ¿cómo podrían mejorar?, y ¿cómo podrían lograr crecimiento con equidad?

Se está muy lejos del desarrollo, la tabla 1 muestra cuánto. La barra más pequeña indica el ingreso por habitante de América Latina, que alcanzó a US\$ 10.700, la intermedia corresponde a los países del G-7<sup>5</sup>, con US\$ 40.000, y la mayor es la de Estados Unidos que llega casi a US\$ 47.500. Latinoamérica está a una cuarta parte del recorrido alcanzado por ellos. Esos países disponen de 4 veces la cantidad de bienes y servicios por habitante que el promedio de la región. La flecha mide la distancia entre ricos y pobres. La razón entre el 20% de los más ricos (quinto quintil) y el 20% de los más pobres (primer quintil) en el continente más que duplica la brecha de equidad en los Estados Unidos. Se comprueba que en Latinoamérica los ingreso por habitante son menores y están peor distribuidos. En consecuencia el desafío es doble, hay que agrandar la torta y repartirla mejor. En otras palabras, el objetivo es crecer con equidad.

**TABLA 1: América Latina versus países desarrollados, PIB p/c y distribución del ingreso, 2008**  
(En dólares PPP)



**Fuente:** Datos de CEPAL para 19 países de América Latina. Para G-7 y Estados Unidos, en base a cifras del FMI (*World Economic Outlook database*) y el Banco Mundial (*World Development Indicators*). **Notas:** Q5/Q1 y D10/D1 representan la razón entre quintiles y deciles extremos de la distribución, respectivamente.

1 El G7 está compuesto por: Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá.

El enfoque neoliberal plantea hacer crecer la torta y sólo luego de ello repartirla. En cambio, la perspectiva progresista sostiene que si no se mejoran las capacidades de la gente, de los sectores medios y pobres, no es posible crecer sostenidamente. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), plantea que se debe generar empleo decente. Esto es, de mejor calidad, con salarios que crezcan en el tiempo. Se logrará crecer si la gente tiene la posibilidad de acceder a empleo de mejor calidad y remuneración, acortando las brechas entre los quintiles pobres y los ricos. Eso es crecer con equidad.

En el mundo, todos los países, en diversos grados, se insertaron en la globalización. Hubo una globalización de ideas económicas con el Consenso de Washington. El predominio del neoliberalismo significó la globalización de un enfoque sobre cómo hacer funcionar la economía. En los dos últimos decenios,

■ **El enfoque neoliberal plantea hacer crecer la torta y sólo luego de ello, repartirla. En cambio, la perspectiva progresista sostiene que si no se mejoran las capacidades de la gente, de los sectores medios y pobres, no es posible crecer sostenidamente.**

ello no produjo crecimiento vigoroso y provocó mucha desigualdad. Es un error decir que los neoliberales saben cómo lograr crecimiento, pero no saben distribuir. En realidad, el enfoque neoliberal también ha fallado en cuanto al crecimiento. El Chile del neoliberalismo en la dictadura de Pinochet confirma la regla, pues logró un crecimiento promedio de apenas 2,9% anual. El neoliberalismo del Consenso de Washington, entre 1990-2008 logró que América Latina alcanzara una mejora del producto de sólo 3,2% anual, como lo confirma la tabla 2. Ambos registros son mediocres. En contraste, Chile logró un crecimiento de 5% en el mismo periodo gracias a la reforma de las políticas regresivas heredadas de la dictadura de Pinochet, y a pesar de algunas desviaciones neoliberales<sup>6</sup>.

---

6 El caso chileno es examinado en Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: reformas y política económicas desde 1973, J. C. Sáez Editor, Santiago, 2008.

**TABLA 2: América Latina (19): Crecimiento del PIB, 1971-2009**

Tasas anuales de variación

	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
Argentina	2.8	1.0	5.0	1.3	8.1	3.0	3.8	0.9
Brasil	8.6	2.3	2.0	1.5	4.6	2.9	2.5	-0.7
Chile	2.5	2.8	7.0	2.7	4.8	3.6	5.0	-1.5
Colombia	5.4	3.7	3.9	1.1	5.3	3.0	3.4	0.4
México	6.5	1.4	3.1	7.9	3.5	3.1	3.1	-6.5
Perú	3.9	0.7	3.9	2.0	7.6	4.5	4.3	0.9
Uruguay	2.7	0.1	3.9	-2.1	8.5	2.6	3.1	2.9
Venezuela	1.8	-0.3	3.8	-2.7	10.1	2.9	3.3	-3.3

<b>América Latina (19)</b>	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
PIB Total	5.6	1.3	3.3	1.4	5.3	3.7	3.7	-1.8
PIB por trabajador	1.7	-1.5	0.6	-1.1	3.1	0.8	0.7	-3.8

<b>PIB per capita</b>	1971-1980	1981-1989	1990-1997	1998-2003	2004-2008	1998-2008	1990-2008	2009
América Latina (19)	3.0	-0.8	1.5	-0.1	4.0	1.8	1.7	-7.9
Asia Oriental (6)		5.6	5.8	2.2	3.9	3.0	4.1	2.0
Estados Unidos	-	2.1	1.6	2.0	1.1	1.8	1.7	-3.1
Mundo	-	1.6	0.6	2.0	3.3	2.6	2.0	-3.5

**Fuente:** elaboración en base a datos oficiales de CEPAL y FMI. Las cifras para 2009 son preliminares.

El desafío es corregir esas reformas neoliberales en América Latina de manera que en la transición, la gente no sufra con “borrones y cuentas nuevas”, especialmente los sectores medios y bajos. Se trata de comenzar a edificar una economía más sólida a partir de lo existente, con todas sus deficiencias pero también con sus virtudes. Es lo que suele llamarse “reformas de las reformas”.

Amparados en el concepto de globalización, ha nacido una serie de mitos. Por ejemplo, se suele afirmar categóricamente: “no puedes hacer reformas tributarias”, “no puedes manejar el tipo de cambio”, “no puedes distribuir”, “tienes que facilitar los despidos”. Eso es un error, sustentado en el ideologismo neoliberal. En todos esos terrenos, si hay voluntad política, y los técnicos hacen su aporte respecto de cómo realizarlo, sí se pueden hacer reformas progresistas.

Dos cifras con respecto a la globalización son ilustrativas en cuanto al espacio potencialmente disponible para reformas progresistas en la economía real: 1), la comparación entre comercio internacional y el resto del Producto Interno Bruto (esto es, el PIB no exportado), y 2), la inversión extranjera directa en comparación con la inversión de nacionales.

El comercio internacional ha crecido velozmente durante el último medio siglo. No obstante, todavía sólo representa cerca de una cuarta parte de la producción mundial, el triple de ese volumen es el PIB mundial que no cruza

fronteras nacionales. Más aún, del PIB exportado, una elevada proporción se dirige a países asociados (50% en el caso de América del Norte y 2/3 en el caso de la Unión Europea). Es más significativo lo que se produce para el mercado interno, donde están radicadas las pequeñas y medianas empresas que tienen reducido espacio en el comercio internacional. Su bienestar tiene que ver con la equidad en el sistema productivo. La lección indica que hay que esforzarse en impulsar las exportaciones, con valor agregado creciente, pero para el desarrollo también es clave lo que suceda con la producción para el mercado interno. Allí se genera la mayoría abrumadora del PIB y del empleo.

■ **América Latina trata bien a la inversión extranjera, es bueno que aporten divisas, que paguen impuestos por los recursos naturales que extraen, pero no es ella quien hará la tarea del desarrollo nacional.**

La inversión extranjera trae consigo los sistemas de punta tecnológicos y trabaja en sectores dinámicos internacionalmente, pero es una fracción bastante menor de la inversión mundial generadora de nueva producción y empleo. De lo que invierte el mundo en capital productivo (equipos, maquinarias, construcción comercial y residencial e infraestructura), en los años recientes la inversión extranjera, si bien ha captado una proporción creciente, sólo llega a representar cerca de un décimo del total.

La inversión que proviene de fuentes nacionales es el 90% restante. América Latina trata bien a la inversión extranjera, es bueno que aporten divisas, que paguen impuestos por los recursos naturales que extraen, pero ella no va a hacer la tarea del desarrollo nacional. En su abrumadora mayoría les corresponde a los inversionistas locales y a los gobiernos. Hay que generar condiciones favorables para ellos, pero las políticas inspiradas en el neoliberalismo han sido muy negativas en los hechos con los inversores nacionales. Por eso, la inversión productiva, en los dos decenios del Consenso de Washington, ha sido menor que en los años setenta.

En efecto, en el periodo de las reformas neoliberales, la baja formación de capital fue una característica generalizada en América Latina. Se efectuaron las reformas más intensas: las privatizaciones, la apertura comercial, la liberalización financiera, la reducción de derechos laborales, entre otras. Se pusieron en práctica las recomendaciones neoliberales y el crecimiento fue bajo. Hubo grandes reformas, intensas, pero no se acortaron distancias con los países

desarrollados. Ello significa que hay algo que falló profundamente y que es preciso identificar y corregir.

¿Qué sucedía mientras tanto en otras economías emergentes? ¿Dónde estaban los asiáticos? Ellos eran muy pobres cuarenta años atrás. Corea, por ejemplo, tenía alrededor de la mitad del ingreso *per cápita* de Brasil o Chile. Los coreanos crecieron entre el 7 y el 8% por año durante decenios y lograron distanciarse de los niveles de ingreso de América Latina. Ellos han sido más pragmáticos y se mantuvieron más alejados del neoliberalismo. Cuando cayeron en el neoliberalismo, alrededor de 1992, con la apertura de la cuenta de capitales, abrieron camino a grandes caídas como la crisis de 1998. Pero en promedio, han sido bastante pragmáticos y han sabido administrar o domesticar a los mercados con políticas “productivistas” en vez de las “financieristas” del Chile de Pinochet y de muchos de los países latinoamericanos de los noventa y el decenio reciente.

Resulta muy revelador que durante la crisis asiática esos países se recuperaran rápidamente. En contraste, en el conjunto de Latinoamérica el ingreso *per cápita* retrocedió durante 6 años (1998-2003). En el transcurso de este periodo se deterioraron los derechos económicos, sociales y culturales, elevándose el desempleo y la informalidad laboral.

¿Por qué se producen caídas tan significativas de los niveles de actividad y bienestar? ¿Por qué es tan lenta la recuperación: un año en Corea y Malasia y 6 años en América Latina? En efecto, esos dos países asiáticos se cayeron, y se levantaron al año siguiente. La región se demoró 6 años en recuperarse y empezar a reducir la brecha *recesiva*<sup>7</sup>. Hay poderosas razones económicas, vinculadas al manejo macroeconómico de los Bancos Centrales y los Ministerios de Hacienda. América Latina se quedó en el suelo, sin políticas reactivadoras poderosas, contracíclicas, por lo que el desempleo se agravó, se congelaron los salarios, se debilitó la protección social. Ésta es la contraparte de las situaciones *recesivas*.

¿Cuándo se inicia la recuperación? En 2004, bruscamente, ocurre un gran cambio, pues el PIB *per cápita* salta abruptamente de una llanura del -0,1% al 4,0%. ¿Es que el 2004 despertaron nuestras energías productivas? En absoluto, los cambios de productividad son graduales. Lo que ocurrió fue un cambio en el entorno macroeconómico. Se estaba en recesión por una escasez de divisas, de moneda extranjera, y su transmisión a la liquidez monetaria. Los capitales

---

7 La brecha *recesiva* es la distancia entre el producto interno bruto potencial y el real.

extranjeros se fueron de América Latina y de Asia durante la crisis. En 2003 se inicia una mejora de los precios de exportación, de lo que se llama los términos de intercambio con el exterior. Con esa mejora, también regresaron los capitales financieros que son pro-cíclicos, pues se van cuando se necesitan y llegan cuando hay abundancia. En consecuencia, la región pasó de la escasez de moneda extranjera a una gran abundancia. Ante ello, los Bancos Centrales aumentan la cantidad de dinero y la capacidad de compra de empresas y consumidores.

¿Por qué en América Latina la economía parece depender tanto del financiamiento externo? ¿Si en la sociedad globalizada el comercio equivale sólo a un cuarto de la producción mundial y la inversión es apenas un décimo del total, por qué las economías de la región están tan sometidas a esto? No a todos los países les ha ocurrido lo mismo, no le sucedió ni a Taiwán, ni a Malasia. En consecuencia, hay espacio para definir cómo cada país se inserta en la globalización. Es esencial para la democracia el poder escoger el enfoque económico. Latinoamérica no lo ha hecho bien, y transitó demasiado por el sendero neoliberal como variante dominante. Se ha creado una dependencia con ciertas variables que hay posibilidad de domesticar. Lo hizo Estados Unidos entre las décadas de los 40 y los sesenta, también Europa occidental después de la postguerra, y Corea del 65 al 92. Lo hizo Chile en un momento en que supo crecer a un 7%, en los 90. Ello tiene que ver con la forma en cómo se gobierna la economía, cómo se diseña y conduce la estrategia de desarrollo, y qué elementos son los líderes en la estrategia.

¿Por qué esta falla de magro crecimiento y desigualdad en América Latina? La inflación está bastante controlada. En 1990 el aumento de precios se empinó hasta llegar al 1600%, mientras que en los últimos años se redujo a promedios de 4 % a 6 %. Se han reordenado bastante las cuentas fiscales. La economía de mercado no funciona con inflación desbocada y es imprescindible el orden fiscal para que conduzca la evolución de la economía. No se puede financiar el gasto público, la inversión en la gente y en infraestructura, con impresión de billetes. Por otro lado, las exportaciones de los 19 países de América Latina, en promedio, crecen más que el promedio mundial. Son tres logros importantes. No obstante, el crecimiento económico ha sido mediocre. Las causas del fracaso están en que esos tres logros se han conseguido dejando heridos graves en el camino. Por ejemplo, no se debe equilibrar la inflación reduciendo el gasto social, como la inversión en salud y educación; ello genera un daño en la estructura social y económica.

En cuanto al auge exportador, a las economías pequeñas como las de la región les resulta imprescindible vender los productos que son capaces de producir para importar lo que no producen. Hay dos rasgos importantes desde la perspectiva del desarrollo que es necesario destacar respecto de las exportaciones. Uno es la relevancia del valor agregado por ellas al PIB y al empleo productivo. Poco sirven exportaciones de enclave aisladas del resto de la economía, como es el caso de la maquila en México, donde se traen las partes desde Estados Unidos, se cosen o ensamblan, y se mandan a Estados Unidos, con muy poca conexión con el resto del país. Se trata, por el contrario, de producir exportaciones que arrastran al resto de la economía nacional. El exportador compra bienes intermedios y servicios provenientes de las pequeñas y medianas empresas y así empuja a otros sectores.

■  
¿Si en la sociedad globalizada el comercio equivale sólo a un cuarto de la producción mundial y la inversión es apenas un décimo del total, por qué las economías de la región están tan sometidas a ésto?

El segundo rasgo que es necesario destacar para apreciar la importancia de las exportaciones como motor de desarrollo es que, aun cuando se tenga una eficaz estrategia exportadora, ésta no basta si su valor agregado representa menos del 20% del producto interno bruto. El promedio de las exportaciones de los países de América Latina es inferior a esa cifra. Por lo tanto, corresponde tener especial preocupación respecto a lo que sucede con el 80% del producto, el que no se exporta. Aquí está la base de la equidad, están los sectores formales de baja productividad y todos los informales. No se puede crecer vigorosamente sólo con un quinto de la economía. Una expansión fuerte, del 10% anual de las exportaciones representa apenas un 2% del PIB total. Para crecer con equidad, hay que focalizar políticas de aumento de la productividad y calidad del empleo en los sectores que no exportan, en aquellos marginados, con el objetivo de aumentar su capacidad e incorporarlos a la modernidad.

Algunos instrumentos clave para la acción y corrección de los deficientes resultados en cuanto a crecimiento y equidad son:

- 1) La política cambiaria es determinante en el nexo existente entre las exportaciones y el resto de la economía, incluyendo el impacto sobre todos los pequeños empresarios que tienen que competir con las importaciones. La política de moda es el tipo de cambio libre, aquel

que es determinado por el "mercado". La experiencia ha mostrado que esto lleva a tasas extremadamente volátiles. Las estructuras productivas y su productividad no son fluctuantes. Por ejemplo, las de los exportadores y sus competidores y las de las importaciones no son tan variables. ¿Por qué entonces el tipo de cambio libre es volátil? Porque ha sido dominado por los movimientos de los mercados de capitales financieros especulativos. Son los dineros que se cambian de un lugar a otro velozmente. Ese mercado con alta volatilidad domina nuestro mercado cambiario. Las fluctuaciones son fatales tanto para la exportación como para la economía nacional. Perjudican gravemente los intentos de agregarle valor a los productos exportados. Es imprescindible reemplazar la moda actual y avanzar hacia un tipo de cambio regulado por la autoridad económica, como lo hicieron Corea, Malasia y Taiwán, y la Unión Europea durante veinte o treinta años con su sistema monetario y cambiario.

- 2) Otro tema central es el entorno macroeconómico. Esto es el contexto en que operan los que producen, los que tienen empleo y los cesantes. Su situación depende de muchas variables de la microeconomía. Pero hay algo que ha estado fallando gravemente que corresponde a la macroeconomía. Más allá del tipo de cambio, que es una variable macroeconómica, la demanda agregada, que es el conjunto de la capacidad de compra de consumidores e inversionistas, ha estado sujeta a intensas aceleradas y bruscas frenadas. Sus fluctuaciones pronunciadas han sido causa de desempleo y precariedad laboral, y de subutilización del capital productivo, lo que evidentemente desalienta nueva inversión.<sup>8</sup> Esta montaña rusa de la demanda agregada ha sido provocada, en los años de "Consenso de Washington", por los flujos de capitales volátiles y especulativos. ¿Qué observamos en América Latina? Que desde los noventa se invierte entre 18 y 20% de lo que se produce. Es muy poco, Corea destina de un 30% a un 33% para inversiones, con lo que logra su crecimiento de 7% u 8%. Latinoamérica, en cambio, promedió un crecimiento de 3.2% entre 1990 y 2008.

<sup>8</sup> Ver R. Ffrench-Davis, "Macroeconomía para el empleo decente", Notas OIT, 2010, y Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal, Siglo XXI, Buenos Aires, 2005, y CEPAL, La hora de la igualdad, Naciones Unidas, Santiago, 2010.

Al optar por la economía de mercado, es preciso esforzarse para que funcione bien y los agentes económicos puedan responder positivamente. Con Pinochet, había muchos empresarios que estaban felices con el golpe de 1973. Los sindicatos estaban reprimidos, se redujeron drásticamente los impuestos a las utilidades, se privatizó la mayoría de las empresas públicas, pero se invertía muy poco y el nivel de crecimiento era mediocre en comparación con la vieja democracia de los años sesenta. La explicación es que el neoliberalismo no entiende cómo funcionan los mercados en el mundo en desarrollo. Es poco pragmático y muy ideologizado para entender estas realidades económicas. En los noventa, en democracia y con reformas progresistas a las políticas neoliberales, la economía chilena invirtió 8 puntos del PIB más que en los 16 años de la dictadura.

**El neoliberalismo no entiende cómo funcionan los mercados en el mundo en desarrollo. Es poco pragmático y muy ideologizado para entender estas realidades económicas.**

## LOS DESAFÍOS DE LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

### Macroeconomía para el desarrollo

Las inestabilidades mencionadas han producido brechas sustantivas entre la capacidad instalada o PIB potencial y el PIB efectivamente generado. Esas brechas y la volatilidad de variables tales como el tipo de cambio real han ejercido efectos dinámicos negativos múltiples. Han afectado la inversión productiva, la intensidad del valor agregado generado en las exportaciones y su interrelación con el resto de la producción interna, la innovación, el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y la formalidad o precariedad del mercado laboral. Las políticas macroeconómicas tienen una incidencia significativa en todas estas variables que condicionan el dinamismo y la calidad del desarrollo, y han tenido una responsabilidad decisiva en el modesto crecimiento de 3,2% anual del PIB regional en el periodo 1990-2008.

Esta falta de dinamismo también se asocia a rigideces en la difusión de capacidades y oportunidades. De esta forma se reproducen las enormes brechas

de productividad entre grupos y personas, y con ello se perpetúan las diferencias sociales cuya magnitud coloca a América Latina en la triste posición de ser la región más inequitativa del mundo. Cautelando los avances registrados en el control de la inflación y la mayor disciplina fiscal, se precisa avanzar hacia la generación de un entorno macroeconómico más amigable con el funcionamiento de los productores del desarrollo económico. Es decir, con los diversos agentes que generan el PIB. Empresas, emprendedores y trabajadores han estado sometidos a una fuerte inestabilidad de la demanda agregada, del acceso al crédito y de los tipos de cambio reales. Ello ha desalentado la formación de capital, el empleo y la productividad. Al respecto los flujos de capitales financieros han jugado un papel central desestabilizador y regresivo.

En resumen, es fundamental una corrección de la manera de hacer política macroeconómica, pasando a un enfoque que priorice explícitamente el desarrollo productivo y que contribuya a nivelar hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales de los sectores medios y bajos. Así se reducirán las brechas de productividad, lo que dará sustento a la reducción efectiva de las desigualdades. Esto requiere una concepción de la estabilidad que, más allá del control de la inflación, sea funcional para el desarrollo, e incluya el empleo y al crecimiento económico como objetivos explícitos de las políticas económicas.

### **Disciplina fiscal y modernización incluyente**

La estructura y nivel del gasto fiscal es fundamental ya que determina cuánto y cómo se invierte para modernizar el país. El proceso de avance involucra, ineludiblemente, un enfoque incluyente de la sociedad. Los recursos que se captan vía impuestos sirven para aumentar la inversión social, mejorar los niveles de infraestructura e innovación tecnológica y reducir las brechas de productividad. La situación actual exhibe una estructura impositiva inconsistente con estos objetivos. La carga tributaria de la Unión Europea es de 45% del PIB. Estados Unidos tiene una de un 36%. América Latina tiene un promedio de aproximadamente la mitad. Lo que los Estados recaudan es muy insuficiente para modernizar a estas sociedades. Hay países que tienen tasas altas pero baja recaudación debido a la evasión tributaria. En consecuencia, lo progresista es combatir con dureza la evasión tributaria. Hay que terminar con los paraísos fiscales, a través de los cuales se canaliza buena parte de la evasión.

## **Domar la volatilidad financiera y priorizar el financiamiento para el desarrollo**

Toda la inestabilidad de la América Latina de los noventa y de la primera década de este siglo tiene principalmente causas exógenas. En los sesenta las causas eran fundamentalmente internas y ello se ha corregido en varios países. Durante el periodo de las reformas neoliberales en América Latina los segmentos más especulativos de los mercados financieros se expandieron velozmente, en tanto que el financiamiento para el desarrollo y la inversión productiva, en especial para las pequeñas y medianas empresas, se estancó. Prueba de ello es la reducida tasa de inversión productiva que exhibe la región durante la aplicación de las políticas del Consenso de Washington, a causa de que los mercados financieros determinan los tipos de cambio.

Se precisa aprender a regular la cuenta de capitales, selectivamente, diferenciando entre el capital especulativo y el destinado a financiar la creación de nueva capacidad. ¿Es viable hacerlo? Sí, China e India lo hacen, Corea lo hizo por decenios. Chile lo hizo en los noventa, cuando logró crecer a más de 7% por año. ¿Por qué dejó de hacerlo? Porque dominó una moda muy fuerte de la globalización, que pregonaba la apertura de la cuenta de capitales. Los Bancos Centrales se embarcaron en esa aventura de alto riesgo, y en 1999 llegó la crisis asiática y provocó 6 años de recesión en la región. Ni la región, en general, ni el mundo aprendió. En el 2009 todo el mercado mundial lo sufrió. El mundo debe establecer regulaciones contra-cíclicas y prudenciales. El debate esperanzador está en marcha en los Estados Unidos y en la Unión Europea, incluso en el Fondo Monetario Internacional. A su vez, los países latinoamericanos deben establecer regulaciones en su institucionalidad nacional para los mercados internos y el exterior, también prudenciales y contra-cíclicas.

## **Tareas de carácter microeconómico**

En términos macroeconómicos las reformas neoliberales fueron muy intensas. En cambio, respecto a la microeconomía en general, las transformaciones fueron más moderadas. En esta esfera fueron en la dirección de reducir la protección laboral. En Chile tuvieron una gran radicalidad e impusieron fuertes restricciones a la actividad sindical. En democracia, el neoliberalismo tuvo necesariamente que ser más cuidadoso.

La clave de largo plazo es mejorar la educación. En el corto plazo hay que preocuparse de los trabajadores actuales que tuvieron educación deficiente

■ **América Latina trata bien a la inversión extranjera, es bueno que aporten divisas, que paguen impuestos por los recursos naturales que extraen, pero no es ella quien hará la tarea del desarrollo nacional.**

con brechas de calidad significativas. Frente a ello, se requiere un gran esfuerzo de capacitación a los menos calificados, y lo que es más importante, reestructurar la forma en cómo se capacita. En la actualidad las políticas suelen llegar demasiado a los más formados, cuando lo prioritario es calificar a quienes lo están menos, con el objetivo de lograr la integración social de los que están alejados de los mercados formales.

También son necesarias transformaciones microeconómicas en los mercados de capitales.

Los *overnight* –préstamos entre bancos- son muy vigorosos, pero ese dinero no tiene conexión con el desarrollo productivo. Necesitamos ahorro de mediano y largo plazo, para usar ese dinero en el mediano y largo plazo. Las micro, pequeñas y medianas empresas no tienen acceso al mercado de capitales. Esto es antidemocrático, conspira contra el crecimiento económico y contra la equidad. La moda de seguir dando franquicias tributarias o realizar un *lobby* muy intenso para facilitar la expansión de operaciones crecientemente especulativas, es un atentado contra la equidad. Resulta contradictorio que no pague impuestos el que percibe las ganancias de capital (lo que simplificamos con la expresión “*overnight*”) y que se le cobre impuestos a quienes se esfuerzan en el día a día por producir bienes y servicios. Eso es anti- equitativo y anti-crecimiento. Todos los indicadores así lo confirman.

66

### Evitar el síndrome del doble electorado

Los ciudadanos votan y eligen a sus autoridades. Luego, a veces los que “votan” en los mercados financieros de corto plazo se toman el poder en la conducción económica, con los poderosos *lobbies* que dominan la información económica. Esta situación es muy propia del mundo financiero y causó la gran crisis global de 2008-09. Los “expertos” de las agencias calificadoras de riesgos no se dieron cuenta del *tsunami* financiero que se estaba gestando. Esto nos

deja una lección sobre la ponderación de “voces”. En democracia se debe volver a escuchar, con preferencia, al mundo de los trabajadores, de los innovadores y emprendedores productivos y de los representantes de las micro, pequeñas y medianas empresas, que, por lo general, no son escuchados.

## HACIA UN NUEVO CONSENSO

La región está en busca de un nuevo consenso. Los ingredientes que se han resumido son los esenciales. El planteo es el de “competitividad sistémica”. En necesario desarrollar capacidad para producir para el exterior y para los mercados internos, que representan más del 80% del PIB. En América Latina hay más espacio para crecer con equidad. Por eso el énfasis en lo “sistémico”, en el rol central de las micro, pequeñas y medianas empresas, y en la corrección de las políticas macroeconómicas para viabilizarlo. El nuevo consenso requiere de la corrección de la macroeconomía y de retomar la fuerza para la administración del tipo de cambio. El Banco Central debe contar con objetivos múltiples: inflación, empleo y crecimiento, y coordinarse, sin excepción, con la autoridad político-económica. Tienen que equilibrarse las tres dimensiones. Es necesario también adecuar la composición y nivel de la carga tributaria y del financiamiento fiscal. Por otro lado, se debe hacer una revisión profunda del mercado de capitales, para redirigirlo hacia el desarrollo y pasar del financierismo al productivismo. Hay que reestructurar el mercado interno de capitales para que los fondos se acoplen al sistema productivo, financien inversión de mediano y largo plazo en los sectores excluidos del desarrollo y así poder insertarnos en la globalización con una sociedad más integrada. De lo contrario, sólo una fracción minoritaria de la sociedad podrá hacerlo y el resto quedará crecientemente excluido. Ésta no es solamente una hipótesis, sino la descripción de la realidad actual, muy perjudicial para la democracia, el crecimiento y la equidad.

Más que nunca muchos se encuentran repensando la economía. Gracias al “mal” de la crisis global, se ha abierto espacio a la posibilidad del “bien”, de una revisión y corrección del “sesgo financierista”. La batalla está en curso y la coherencia de los sectores progresistas, su voluntad política para arriesgarse al cambio y la sustentación técnica, que sí existe, son vitales para avanzar hacia una globalización incluyente y un desarrollo nacional integral.







## INTRODUCCIÓN

Los conceptos de desarrollo y crecimiento forman parte de una discusión clásica entre los economistas. Desarrollo es un concepto que puede ser muy amplio, tanto que, finalmente, se transforma en un bolsillo de payaso donde cabe de todo. El crecimiento económico, en tanto, tiene que ver con la reproducción del sistema productivo de una economía a niveles cada vez más elevados y con resultados cuantificables, donde obviamente lo más importante es la producción y el empleo. El desarrollo, en cambio, es un concepto que incorpora a la distribución de lo que se produjo y el daño al medio ambiente generado por el crecimiento. En este último sentido, se habla de sustentabilidad, noción que establece la relación entre el nivel de desarrollo logrado y el daño ambiental producido para alcanzarlo.

Hablar de distribución no implica sólo la forma en que se reparte el ingreso generado por la producción entre distintos grupos sociales, sino también se refiere a la igualdad de oportunidades que se logre crear. De esa forma, es posible acotar el término desarrollo económico. Obviamente existen también otros aspectos. Se podría agregar el componente político y pensar si todo ello se da dentro de un sistema democrático o uno no democrático, o incluir las formas de integración económica entre países, pero estas son cuestiones que – aunque relevantes- se abordan lateralmente en este artículo.

En Chile, dos ministros de Hacienda, en distintas oportunidades, establecieron sendas metas: uno, que el país iba a alcanzar el ingreso por habitante de España en 5 años; otro, que iba a llegar al ingreso *per cápita* de Portugal en 2010. Llegar al nivel de Portugal implica alcanzar US\$25.000 *per cápita*- lo que genera las siguientes preguntas: ¿con qué nivel de distribución va coexistir ese ingreso?, ¿con qué sustentabilidad?, ¿con qué tipo de inserción económica internacional? No basta plantearse una meta de mayor ingreso sin tener en cuenta el contexto- económico, político y social- en que se logra ese objetivo. Para que haya desarrollo es condición necesaria que exista crecimiento, pero no es una condición suficiente.

El segundo concepto que es necesario precisar en esta discusión es el de modelo. Este término suele hacer referencia a cómo funciona y se reproduce

una economía de acuerdo a los niveles de actividad y distribución, ya sea en un ciclo corto o en uno largo. Si es uno corto, se habla de una coyuntura económica precisa de un año o poco más, donde los parámetros de funcionamiento no cambian sustantivamente. Cuando se piensa en la economía en un ciclo largo, se analizan los cambios estructurales. Es decir, los temas del desarrollo. En ese sentido, el modelo tiene que ver con una forma de funcionamiento económico con transformaciones productivas, sociales, tecnológicas, distributivas, y respeto a la sustentabilidad ambiental. Todo ello forma parte de un modelo de desarrollo e implica pensar en ciclos largos.

En el corto plazo entran consideraciones ligadas a resultados más inmediatos (actividad, empleo, inflación, etc.). Sin embargo, ello no significa

■ **El modelo que tiene que ver con una forma de funcionamiento económico con transformaciones productivas, sociales, tecnológicas, distributivas, y respeto a la sustentabilidad ambiental, implica pensar en ciclos largos.**

dejar fuera cuestiones de largo plazo, tales como la distribución, el problema de transformación productiva y el de la conservación del medioambiente, pues son “mochilas” que pesan también en la coyuntura. En el corto plazo se plasman los desequilibrios, las tensiones y los conflictos. Una política de desarrollo es la que hace posible conciliar el pragmatismo de corto plazo con una perspectiva transformadora de largo plazo.

Los períodos largos, los ciclos de larga duración de los que nos habla Braudel, tienen un carácter histórico inevitable. El

desarrollo capitalista es uno de estos períodos, en el cual el mercado y la producción de mercancía tomaron varios siglos en consolidarse y extenderse a ámbitos muy diversos. Si decimos “producción de mercancía”, estamos pensando que se produce con el objeto de obtener una ganancia: el lucro es la intención. En términos históricos, el arranque del capitalismo se produce cuando la fuerza de trabajo deviene una mercancía. Cuando eso ocurre, el desarrollo capitalista despliega toda su fuerza, llevando la producción de mercancía a todos los ámbitos de la actividad humana. En la actualidad se han mercantilizado hasta la salud y la educación. El desarrollo capitalista ha tomado una amplitud tal, que es el denominador del mundo en el que vivimos. Éstos son los conceptos básicos con los que intentaré examinar el tema de la globalización.

## EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

Las economías actuales no son autarquías, todas ellas se insertan, en mayor o menor medida, en la economía mundial. Desde el punto de vista económico se incorporan por la vía del comercio de bienes y servicios, de los movimientos de capitales, de la movilidad de la mano de obra y de los intercambios de tecnología. El proceso de globalización tiene ciertas características distintivas. Se suele decir que se vive la tercera fase del proceso de globalización. Este proceso es un ciclo largo de 140 años.

La primera fase, de 1870 a 1913, corresponde a un período de desarrollo de la producción de mercancía donde la interrelación de mercados nacionales ya está presente entre los países desarrollados de la época. En este período existe apertura comercial, libertad para mover capitales de un país a otro, así como movilidad de la mano de obra. Las grandes corrientes migratorias se dan en este período.

Una segunda fase, que va de 1945 a 1974, comprende apertura comercial gradual, pero persistente. Después de la crisis del 1929 las economías se cierran, y hay un ciclo largo de expansión con apertura limitada en el campo de las mercancías y de los capitales. Después de 1974, con el estallido de la crisis del petróleo y del dólar, los acuerdos de Bretton Woods (1944) entran en crisis. A partir de ese año comienza a vislumbrarse un impulso nuevo de apertura económica y globalización, proceso que continúa hasta hoy.

Los mercados de bienes y servicios están cada vez más abiertos en el mundo. Los aranceles entre países desarrollados son muy bajos (rondan el 2%). La apertura de los países desarrollados con respecto a los menos desarrollados es menor. Sin embargo, en ese cuadro hay una negociación permanente que se desarrolla después de la Segunda Guerra Mundial y que hoy permite hablar de una caída de fronteras en el mundo del comercio, con la excepción de los intercambios de productos agrícolas. Con el mercado de capitales sucede algo similar. La liberalización de los mercados de capital comienza en los años ochenta por la vía de acuerdos entre Estados nacionales de países desarrollados. Esto se negoció en la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) desde los años sesentas hasta los noventa, generando una fuerte movilidad de capitales entre países desarrollados. En lo que se refiere al mercado de trabajo, la movilidad de la mano de obra entre países ha quedado limitada en esta fase de globalización y severamente restringida para la mano de obra no calificada.

Los procesos de apertura de las economías nacionales son elementos clave de la globalización. Hoy existe una conectividad creciente entre las economías y, particularmente, entre los que toman las decisiones económicas. Este proceso está fuertemente apoyado por la revolución tecnológica en el campo de las comunicaciones y también por la revolución financiera de los años ochenta y noventa. Junto con la creciente movilidad de capitales que entran y que salen de uno a otro país en tiempo real, se intensifica el desarrollo de instrumentos financieros cada vez más sofisticados y más difíciles de administrar.

El escenario global actual es un dato. El problema es que la globalización no tiene gobernabilidad, la prueba palmaria fue la crisis de 2009.

■ El problema es que la globalización no tiene gobernabilidad, la prueba palmaria fue la crisis de 2009. Para dar gobernabilidad al proceso de globalización es necesario que existan instituciones globales decisivas para regular las tensiones, desequilibrios y conflictos propios a este proceso.

Para dar gobernabilidad al proceso de globalización es necesario que existan instituciones globales decisivas para regular las tensiones, desequilibrios y conflictos propios a este proceso. Esto no tiene solución a nivel local. Los países aislados no tienen nada que hacer al respecto. La única posibilidad es la agrupación regional. América Latina podría tener voz en lo que va a ser la globalización de mañana, sobre la agenda de discusión de problemas globales como el de la energía, el cambio climático, y la arquitectura financiera internacional. El problema es que los países, al actuar en forma aislada, pueden sacar alguna ventaja de este proceso. Sin embargo, no basta con incorporarse a la globalización para sacar ventajas, pues también hay costos derivados

de las crisis globales que son cada vez más recurrentes.

En el entorno económico actual hay una competencia entre países desarrollados cada vez más aguda. Un actor muy importante de este proceso - y que surge en este ciclo- son las empresas transnacionales, o empresas globales, que no son otra cosa que la creación de un sistema internacional de producción integrada. Son empresas que se especializan desde dentro, un ejemplo recurrente es el de la que fabrica las muñecas *Barbie*. Una parte de esas muñecas se hacen en Tailandia, otra en Brasil, el ensamblaje se hace en Costa Rica, pero

el dueño, el que toma las decisiones, está en los centros desarrollados. Todo lo que son gastos de desarrollo, investigación, inversión tecnológica, publicidad, todo el manejo distributivo está concentrado en las casas matrices con sede en los países desarrollados. Las casas matrices se han ido concentrando en las áreas más especializadas, con mayor incorporación de conocimiento y valor agregado de esta producción integrada, y manejan de manera global sus empresas.

Surgen también empresas financieras, llamadas de inversión, que realizan compras de bonos, acciones y títulos financieros vinculadas al mercado bursátil. Estas compañías manejan grandes cantidades de dinero, usualmente de fondos de pensiones, y mueven, en consecuencia, el mercado financiero de una manera muy especial. Esto también forma parte del carácter de la actual globalización. En otras palabras, ya no está sólo la empresa transnacional que produce cobre, o la que produce automóviles, sino que es un cuadro productivo distinto con mayor integración y con una dimensión financiera significativa.

### LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

¿Cuáles son las características y los problemas de la fase actual de la globalización? Uno de los problemas centrales es la volatilidad en los mercados financieros internacionales. Ya hace dos décadas que se viven crisis financieras recurrentes en América Latina. La crisis asiática de fines de los noventa contagió al resto del mundo, repercutió en Rusia y rebotó en Brasil. Después viene una mini crisis, también de carácter financiero en Estados Unidos en el 2001, antes de la caída de las *Torres Gemelas*, pues colapsó la burbuja que se había desarrollado en los Estados Unidos en torno al precio de las acciones de las empresas vinculadas a las tecnologías de computación, informática y telecomunicaciones, bautizada como "la nueva economía". El precio de las acciones se vino abajo y eso creó una mini recesión en Estados Unidos. Finalmente, nos encontramos con una crisis mucho más profunda, la más severa de las últimas décadas, solamente superada por la crisis de 1929, que es la ocurrida el año 2009. Esta última tiene como epicentro Estados Unidos, pero por la vía del contagio se extendió a países desarrollados en Europa y a Japón. Los únicos que parecen haberse salvado de los peores efectos fueron países grandes, emergentes, como China e India, que desaceleraron su actividad económica pero no entraron en recesión.

El efecto de contagio tiene que ver con la volatilidad en los mercados financieros que, a su vez, está dada por el tipo de transacciones que se realizan. Las operaciones financieras intertemporales -compra de activos, bonos, acciones, donde nadie conoce información sobre su precio en el futuro- son verdaderas apuestas que al menor indicio de posible baja de precio, suelen generar movimientos de dimensiones significativas que, a su vez, repercuten en otros mercados.

Un inversor supone que la empresa que emite una "acción" va a seguir creciendo de acuerdo a los datos que tiene hoy. El problema es la incertidumbre con respecto a lo que va a pasar en el futuro, que el mercado no puede resolver. El mercado no puede prever el futuro, en especial el mediano y largo plazo. Ahí hay una falla estructural que explica la volatilidad, la creación de burbujas y particularmente la última especulación inmobiliaria en Estados Unidos. En consecuencia, los precios dependen de cambios de opinión, de expectativas entre pesimistas y optimistas y del apetito por el riesgo que se desarrolla o se contrae en distintos momentos. Los efectos de estos cambios de estado de ánimo en el mercado financiero crean la volatilidad y tienden a diseminarse en tiempo real debido al contagio que hay entre mercados altamente interconectados.

76

En los movimientos de capital hay que distinguir dos tipos: los asociados a inversión extranjera directa, flujos que son más estables; y los que corresponden a las compras de bonos, de acciones relacionados con la inversión financiera.

Cabe preguntarse cuál es la capacidad de cada economía para insertarse en forma adecuada en las corrientes de comercio mundial. No existe un modelo único para resolver esta cuestión, o sea, para el éxito de una estrategia exportadora. En los últimos veinte años se ha ido detectando un escaso dinamismo en la demanda de productos primarios y también de manufacturas basadas en recursos naturales. Adicionalmente hay una competencia muy fuerte en los mercados de este tipo de bienes. En consecuencia existen importantes fluctuaciones de precios de las materias primas. Si se observan períodos largos, el ritmo de crecimiento de la demanda de estos mercados es mucho menos dinámico que el de los mercados de manufacturas producidas con tecnologías avanzadas, tales como la electrónica, las telecomunicaciones y los servicios vinculados al campo informático.

América Latina concentra buena parte de su producción en sectores poco dinámicos, prácticamente 2/3 de sus exportaciones están vinculadas a este tipo de mercados. Sólo el tercio restante está asociado a productos y servicios

con altas tasas de crecimiento y precios más estables. Ese es uno de los problemas estructurales clave que la región debe enfrentar. Estados Unidos, Canadá, Europa y varios países asiáticos se especializan en la producción de bienes que pertenecen a los sectores más dinámicos dentro del comercio internacional.

Las desigualdades y asimetrías de orden global constituyen otra de las características del proceso de globalización. Existen marcadas desigualdades entre los países a causa de la concentración del capital y de la generación de tecnologías en los países desarrollados. Este es un viejo problema, que se ha agravado en la última década. ¿Existe o no convergencia de los países hacia un estándar de país desarrollado? De acuerdo al famoso teorema de Heckscher y Ohlin, las economías debían converger hacia niveles de desarrollo más elevados. De esta forma todos los países caminaban hacia el desarrollo. Tal proposición no parece verificarse empíricamente, pues todavía los principales flujos de capital y tecnología se producen entre países desarrollados.

Existe una acentuación de la brecha de ingresos entre países y cada día se agravan los problemas ambientales; ambos fenómenos son consecuencia de la globalización que estamos viviendo. Se podría decir que no hay solamente bienes públicos globales, sino que hay también "males" públicos globales, producto de una institucionalidad muy débil. Cómo racionalizar la gestión internacional del desarrollo sostenible es uno de los grandes temas. Hay un déficit de gobernabilidad global para enfrentar los problemas globales.

Una de las asimetrías básicas de esta tercera fase de la globalización es la derivada de la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados. Existe una lenta transferencia de tecnología, lo que genera una mayor vulnerabilidad macroeconómica de estas economías frente a los *shocks*

Los efectos de estos cambios de estado de ánimo en el mercado financiero crean la volatilidad y tienden a diseminarse en tiempo real debido al contagio que hay entre mercados altamente interconectados. Cuando los países tienen una estructura basada en recursos naturales, es muy difícil que tengan salarios elevados asociados al conocimiento.

externos. Los países en vías de desarrollo cuentan con menos instrumentos para hacer frente a los impactos del exterior, y en contraste la movilidad de mano de obra menos especializada y calificada permanece restringida.

## CONCLUSIÓN

Los países de América Latina están a medio camino del desarrollo. La pregunta es cómo pueden efectuar un salto cualitativo para alcanzarlo, de qué manera, los que comenzaron tarde, pueden ponerse al día. Hoy existe una ventaja, las tecnologías existentes nos ahorran tiempo para dar ese salto. Sin embargo, uno de los problemas es que para darlo es necesario producir grandes transformaciones en la estructura productiva. La inserción de las economías en desarrollo en el mundo tiene que suponer una canasta exportadora asentada en el conocimiento y en el valor agregado para así lograr un desarrollo exportador más avanzado que el que existe en la actualidad.

78 | Todos los países, sean grandes o chicos, necesitan tener una estrategia, tener instituciones que privilegien la incorporación de valor asociado al conocimiento. Ésta es la única manera de resolver el problema de la distribución del ingreso. Cuando los países tienen una estructura basada en recursos naturales, es muy difícil que tengan salarios elevados asociados al conocimiento. Es la mayor productividad del trabajo la que corrige el problema distributivo en el origen. Una política distributiva eficaz no puede basarse solamente en un sistema tributario y un gasto público progresivo, sino tiene tras de sí una estrategia de desarrollo que permita que el valor agregado producido en la empresa se reparta mejor entre el trabajo y el capital.





La problemática de los modelos de desarrollo está hoy extraordinariamente abierta y es, en consecuencia, más debatible. Hay aquí pocas verdades establecidas. No hay amplios consensos porque, en las condiciones de globalización financiera de los últimos 30 años, nadie puede decir que exista en funcionamiento un modelo de desarrollo que solucione simultáneamente las cuestiones principales que se debieran resolver.

Un modelo de desarrollo eficiente es aquel que genera dinamismo económico y que, al mismo tiempo, distribuye razonablemente los frutos del crecimiento, en un marco democrático, de libertades públicas bien arraigadas. Si se lograra poner en práctica un modelo que resuelva en democracia los problemas del crecimiento ecológicamente sustentable y socialmente justo, se estaría dando respuesta a uno de los principales dilemas que se plantean al en la construcción de sistemas sociopolíticos.

En el mundo no es posible encontrar un paradigma indiscutido, y tampoco decir algo del tipo “mire aquí en estos países está resuelto el problema de los modelos de desarrollo de una manera que se puede considerar ampliamente aceptable”. Para verificar esto sirve revisar los distintos casos que han estado en el debate económico durante el último tiempo.

## **INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y CAMBIOS DE LOS MODELOS DE DESARROLLO**

China es el país que más se destaca por su dinamismo económico. Si se mira al gigante asiático con el criterio de las formas de distribución de los ingresos, el resultado es polémico. Las autoridades chinas reconocen el hecho de que las desigualdades, las enormes brechas que existen entre el campo y la ciudad, y al interior de las ciudades son gigantescas. Todo esto además se da en el marco de un régimen político más bien autoritario, con pocas libertades. Por tanto, aunque China es la gran novedad del crecimiento económico de los últimos 15 años, no califica bien desde el punto de vista de los otros estándares (políticos y ambientales).

En el caso de los países capitalistas más desarrollados, constatamos una

caída preocupante en las tasas de crecimiento en los últimos 25 años. Han surgido nuevas formas de pobreza que parecían erradicadas de estos países, algunas concentradas en los fenómenos de inmigración, pero también en nuevas realidades. Por ejemplo, en los Estados Unidos hay miles de personas que no tienen empleo ni seguridad social, son ciudadanos norteamericanos pobres que viven en lugares donde reina la opulencia. En consecuencia, también en los países desarrollados existe una fuerte discusión respecto a la calidad de sus modelos de desarrollo.

En América Latina, Chile ha sido sindicado como uno de los países que ha funcionado bien durante los últimos 20 años. Éste es un país que efectivamente ha experimentado un dinamismo económico importante. En un lapso relativamente corto de tiempo logró más que duplicar su ingreso *per cápita* y ha hecho avances significativos en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, tiene serios problemas ambientales y de distribución de ingresos. Aunque Chile ha tenido avances interesantes en materia de lucha contra la pobreza, no se puede decir lo mismo respecto de la desigualdad. Cuando se afirma que “en Chile cada día los ricos son más ricos y los pobres son más pobres” se está diciendo una verdad y una mentira a la vez. Es una mentira porque los pobres no son cada vez más pobres. En Chile, en los últimos 20 años, las personas en situación de pobreza son cada vez menos y en general tienden a ser menos pobres. No obstante sigue existiendo una fracción de la población, alrededor del 13% de acuerdo a la información oficial, en condiciones de pobreza. Lo que sí es cierto es la otra parte de la afirmación: los ricos son cada día más ricos y por tanto la brecha, la diferencia entre unos y otros se mantiene e incluso se ha ido ampliando. Por eso es muy importante no confundir la discusión sobre pobreza con la discusión sobre desigualdad, pues tratan de cosas distintas. Chile ha sido puesto como modelo para la región, afirmación que no es compartible, ya que el país tiene serios problemas ambientales y de distribución de ingresos y en el último tiempo ha tendido también a perder sus capacidades de alto crecimiento.

Esta rápida panorámica muestra que la discusión sobre los modelos de desarrollo ha recrudecido fuertemente en el mundo en los últimos 25 años. En particular porque anteriormente, este tema estuvo resuelto en los países que se desarrollaron luego de la Segunda Guerra Mundial. En la historia del capitalismo hubo un período, que corresponde más o menos a los años comprendidos entre 1945 y 1975, al que se denomina “los 30 gloriosos”. En esos años los Estados

Unidos, los países de Europa Occidental y Japón, conocieron un gran crecimiento económico y un proceso acelerado de integración y cohesión social. Los altos niveles de bienestar en esos países surgieron a raíz de un cambio trascendental. El modelo que prevalecía anteriormente había colapsado con la crisis de los años 30. A partir de allí se generó uno nuevo que tuvo como base un concepto fundamental, y cuya paternidad es de Ford. Henry Ford no solamente descubrió como hacer buenos automóviles, sino algo mucho más importante: que la manera de que su industria progresara permanentemente era generar un nivel de salario mayor en sus trabajadores, para que pudieran comprar los autos que ellos mismos producían. Así es como se comienza a popularizar el famoso modelo Ford T. En un reportaje sobre la China actual, un trabajador explicaba que para él, la posibilidad de comprarse un automóvil era muy lejana en su horizonte de vida, porque para poder hacerlo necesitaba algo así como 40 sueldos y, aún si lo pudiese lograr, no tendría ninguna posibilidad de mantenerlo. Luego de la Segunda Guerra Mundial se generó un cierto modelo, que muchos expertos han denominado "fordista", que comenzó a resolver este problema. Ford entendió que los trabajadores no solamente eran una parte de los costos, sino también parte de la demanda, y al ser así, se podría generar un proceso de desarrollo en donde habría dinamismo y también una mejor distribución. En otras palabras, buenos salarios generan un círculo virtuoso que incentivaba el crecimiento. El ejemplo típico son los obreros comprando autos que ellos mismos producen. Cuando los trabajadores no podían adquirir automóviles, la demanda era mucho menor y por tanto el crecimiento también lo era.

Este sistema funcionó sin problemas durante 30 años en América del Norte, en Europa Occidental y en Japón (los países desarrollados de la época). El gran cambio se produce en la década de los setenta, cuando se rompe el carácter auto-centrado de estos procesos y se impulsa la internacionalización de las economías. Al ampliar sustancialmente las fronteras se puede pensar

**Chile ha sido puesto como modelo para la región, afirmación que no es compartible, ya que el país tiene serios problemas ambientales y de distribución de ingresos y en el último tiempo ha tendido también a perder sus capacidades de alto crecimiento.**

nuevamente en vender, en generar dinamismo económico, sin que necesariamente los obreros de un determinado país sean una parte fundamental de este círculo virtuoso. Se inicia así la descentralización de las empresas. La Ford se comienza a instalar en los países con más bajos salarios. Esto pasó, por ejemplo, acentuadamente en Alemania, en donde muchas empresas que se internacionalizaron, se fueron a instalar en otros países en búsqueda justamente de mano de obra más barata. En consecuencia, estos sistemas que eran auto-centrados y coherentes a escala nacional, entraron a una competencia entre países que les hizo perder esa coherencia. Hubo, desde luego, países a los que les fue razonablemente bien en esta competencia. Ahí surgieron, por ejemplo, los primeros tigres asiáticos.

Uno de los grandes acontecimientos del siglo XX es la crisis de los modelos fordistas, muchos de inspiración socialdemócrata y generadores de altos niveles de cohesión social. Sin embargo, en el nuevo marco de internacionalización y globalización van perdiendo fuerza y dejan de ser competitivos. Este es un cambio realmente muy importante, que permite afirmar que habiendo estado básicamente resuelto el problema del desarrollo sobre una base nacional, en las condiciones de internacionalización esto se complejiza porque ya no funciona la misma lógica. En otras palabras, no opera a nivel internacional el mismo círculo virtuoso que operaba a nivel nacional en la época del fordismo.

## LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LOS MODELOS DE DESARROLLO

En la especificación de un modelo de desarrollo los elementos centrales son: el carácter preponderantemente externo o interno de la demanda; Las formas en que interviene el Estado; las modalidades de la competencia; cómo se produce la gestión; la creación monetaria y las formas que adoptan las relaciones de trabajo tanto asalariado como no asalariado. Respecto a esto último debemos ver si se trata de un modelo basado en la generación de grandes colectivos laborales, o bien, en conjuntos de trabajadores agrícolas o por cuenta propia, absolutamente atomizados en distintas actividades, que es lo que tiende a predominar en la actualidad.

La idea fundamental que se debe destacar es que los modelos de desarrollo no son construcciones técnicas. Uno puede generar un modelo

econométrico súper sofisticado, en donde se obtengan ciertos equilibrios, pero esas son construcciones puramente teóricas. Finalmente, todas las cuestiones que incidan más directamente en la configuración de un determinado proceso son, en última instancia, el producto de las luchas sociales y políticas.

No hay una teoría que establezca de manera fehaciente cuál es el grado exacto de intervención pública que se requiere en un determinado país. En consecuencia, las formas de participación estatal en la economía tienen mucho más que ver con las luchas sociales y las confrontaciones políticas que se han suscitado en los distintos países. Las instituciones que finalmente existen son el reflejo de esas luchas sociales y no son construcciones que estén definidas desde la A hasta la Z en un determinado manual. Hay ciertos principios básicos que rigen a las instituciones, pero las características específicas de éstas resultan del desarrollo de las pujas sociales y políticas y de los compromisos a través los cuales esos conflictos se resuelven.

Un ejemplo claro son los debates sobre educación. En muchos países ha existido una importante discusión sobre si la educación debe ser pública o privada. Las características que finalmente tendrá el sistema educativo en cada país son una consecuencia de los compromisos que se generan entre los actores que fueron parte de ese conflicto. No son generadas por una racionalidad técnica que estableció que la educación pública debería llegar hasta cierto límite y que la educación privada debería hacerlo hasta otro. Son el resultado de las luchas y de los compromisos que los agentes en conflicto finalmente alcanzan.

Hasta mediados de los setenta estaba relativamente resuelta la discusión sobre cuáles eran las mejores estrategias de desarrollo para los países del capitalismo avanzado. Sin embargo, hoy el consenso se rompió y no se ha logrado recomponer. Si se logró generar un círculo virtuoso en el nivel de los Estados nacionales y éste se rompió con la globalización, habría que pensar en generar

Las formas de participación estatal en la economía tienen mucho más que ver con las luchas sociales y las confrontaciones políticas que se han suscitado en los distintos países. Las instituciones que finalmente existen son el reflejo de esas luchas sociales y no son construcciones que estén definidas desde la A hasta la Z en un determinado manual.

un círculo virtuoso en el nivel internacional, en el nivel de la economía global en su conjunto, y así evitar la recesión y las crisis financieras internacionales. La última crisis financiera internacional muestra que, así como hay instituciones razonablemente eficaces para impedir que las crisis se profundicen en el nivel nacional, hay pocos instrumentos para regular crisis globales desde el nivel internacional.

Esto nos retrotrae a una discusión que es extremadamente compleja y que lleva ya muchos años sobre la gobernanza a nivel mundial. Es decir, el debate sobre cómo generar instituciones que sean capaces de estabilizar el proceso de crecimiento a nivel mundial, evitar crisis financieras tan bruscas como la que se produjo durante los años 2008-2009, transferir excedentes de los países que son superavitarios a los países que son tremendamente deficitarios, mejorar las condiciones de pobreza de muchos países y transformar a sectores excluidos económicamente en demanda efectiva para dinamizar el crecimiento de otras partes del mundo. Eso es parte de una lógica que sería racional, pero el mundo no ha logrado aún, por razones esencialmente políticas, generar las condiciones que permitan poner en práctica formas de regulación a nivel internacional que puedan recomponer los círculos virtuosos que existieron en el nivel nacional en el período anterior. Los esfuerzos del G 20, el grupo de los países económicamente más fuertes, apuntan todos en esta dirección: cómo generar instituciones que puedan darle mayor estabilidad a la economía internacional, cómo eliminar los factores que han sido fuentes de grandes inestabilidades, cómo regular a los paraísos financieros que generan transacciones que están totalmente fuera de control por parte de los reguladores públicos nacionales, entre otros.

En la discusión sobre América Latina hay un consenso en que el atraso histórico de los países tiene mucho que ver con el modelo de desarrollo que se implantó desde antes de la colonia y continuó durante todo el siglo XIX. La estrategia se orientaba a la exportación de un número reducido de materias primas. Ese modelo -en grados diversos- entró en crisis en ocasión de la gran depresión de los años treinta.

Uno de los países más golpeados por esa crisis fue Chile, que experimentó una caída violenta y sustancial de su producto bruto, lo que significó una debacle para dicho país. En los años posteriores, se fueron generando las bases -a través de un proceso esencialmente político- para el cambio de modelo. Es el paso de la estrategia de crecimiento hacia afuera, a la

de sustitución de importaciones que permitió la creación de una base industrial interna. Muchos países hicieron ese tránsito. Quizás el ejemplo mejor es Brasil, que a partir de la sustitución de importaciones generó una base industrial y técnica bastante poderosa. Pero en general, todos los países tuvieron el problema de que esa base técnica era ampliamente dependiente de las importaciones de bienes de capital y de la tecnología de los países más desarrollados. En consecuencia, hacia finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, éste modelo comienza también a mostrar signos de fatiga.

Todas estas son afirmaciones generales hay que calificarlas más específicamente según los países, pero es un hecho que durante la década de los sesenta los modelos de sustitución de importaciones -allí donde se desarrollaron con fuerza- comenzaron a mostrar agotamiento. Es importante destacar que esta estrategia tenía una racionalidad técnica que consistía en la de la creación de una base industrial y tecnológica interna. Pero fue un proceso que requirió de nuevos actores políticos. Al calor de estos procesos se desarrolló una clase obrera, surgieron sectores medios y una incipiente burguesía industrial, que buscó independizarse de las viejas oligarquías agrarias, que eran las que habían predominado en el modelo de desarrollo anterior.

Siempre detrás de estas grandes construcciones, que son los modelos de desarrollo, hay actores sociales y políticos. En el caso de la sustitución de importaciones, lo que tuvimos fue el surgimiento de una burguesía industrial, de una clase obrera, y de sectores medios vinculados a la provisión de servicios que este tipo de modelo requería. Esos fueron los elementos sociales más dinámicos. Ese es un modelo que comenzó a mostrar, hacia finales de los sesenta, signos de decaimiento y llevó a América Latina, a vivir una década casi perdida en la década de los setenta. Los países vivieron durante ese periodo la agonía de estos modelos de sustitución de importaciones, sin que lograra surgir uno alternativo. Las reformas vienen con los años ochenta y noventa, y arrojan resultados moderados que comenzaron a mejorar en los últimos años, pero que se vieron interrumpidos por la última crisis internacional.

En este marco Chile siempre ha sido presentando como el buen alumno de la clase en el contexto latinoamericano, y ese aspecto es fundamental para entender por qué a Chile le funcionaron las reformas económicas que no tuvieron el mismo éxito en otros países de la región. Si bien existen varios elementos para explicar esta situación, hay uno muy importante y tiene que ver con el hecho de que, en Chile, las reformas económicas se introdujeron de

manera mucho más precoz, que en otros países. Las reformas económicas en Chile datan de mediados de los setenta, cuando todavía el resto vivía la agonía de la sustitución de importaciones. Un país que se anticipa en ese proceso de reformas tiene ciertas ventajas, porque logra tener un premio por su adelantamiento respecto a los otros. Un segundo elemento es que Chile es un país que disponía de una cierta infraestructura como para sustentar esos procesos. Todos los desarrollos logrados en los campos de la fruticultura, de la agroindustria, del desarrollo forestal, del desarrollo pesquero, fueron muy dinámicos gracias a que tenían bases incipientes en el período anterior. No se inventan de la nada. Había investigación y políticas públicas con relación con estos sectores, y lo que se hizo fue potenciar algo que estaba en desarrollo.

Una tercera cuestión que también permite entender el caso de Chile es la de su tamaño. Las mismas reformas hechas en un país enorme como Brasil, probablemente no habrían tenido el mismo resultado porque la capacidad de absorción de la economía internacional de la producción de un país pequeño como Chile es bastante mayor que la de los tremendos excedentes agrícolas que puede generar un país como Brasil.

88 | En suma, en el caso chileno las reformas tienen un premio por el carácter precoz de su implementación. A su vez se debe tener en cuenta que tuvieron una base importante y previa de capital físico y humano. Por otra parte, a diferencia de otros países, Chile disponía de un Estado razonablemente constituido y con ciertas capacidades. Todas estas características que se podrían denominar institucionales y políticas dan sustento a la idea de la primacía de la política en la construcción del desarrollo.

## A LA BÚSQUEDA DE UN MODELO DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

En esta búsqueda de un modelo de desarrollo que pueda, en democracia, recuperar el dinamismo perdido y garantizar una distribución equitativa de los frutos del crecimiento, son muchos los temas específicos que se deben abordar. Los países latinoamericanos no van a poder alcanzar altos grados de dinamismo si están permanentemente dependiendo de las capacidades de innovación que se generan en otras latitudes. Es cierto que se puede adoptar y copiar tecnología, pero esto genera importantes limitaciones.

Cuando un país comienza a ser líder en la producción en un área

determinada, tiene que ir generando su propia tecnología porque no hay experiencias en otros lugares que hayan resuelto algunos de los problemas técnicos a los cuales la producción comienza a enfrentarse. La fruticultura en Chile es un ejemplo de este fenómeno, en donde la manipulación genética de muchas frutas son desarrollos tecnológicos que el país tiene que ser capaz de realizar por sí mismo, porque no hay un mercado de tecnología donde se puedan comprar soluciones adaptables ya que estas simplemente no existen. La innovación es central para avanzar en una mayor homogeneidad productiva.

Otro tema crucial es la superación por parte de las pequeñas y medianas empresas de la heterogeneidad estructural, que es una característica que las persigue históricamente. Las tremendas brechas de productividad se reproducen también como brechas salariales en el marco de estructuras productivas que son extraordinariamente heterogéneas.

Hay además desafíos respecto a la institucionalidad económica que tienen que ser resueltos si se desea tener un modelo de desarrollo que cumpla con estimular el crecimiento sustentable con equidad social. Las instituciones deben asegurar el uso adecuado de los recursos públicos, pero a su vez, requieren tener la capacidad de invertir en nuevas áreas, de generar innovación y de impulsar a los pequeños y medianos empresarios para que puedan hacer un aporte mucho mayor al proceso de desarrollo. En Chile existen experiencias buenas y malas al respecto. En algunos momentos este país ha sido capaz de generar fuentes de innovación importantes y de dar impulso a los pequeños y medianos empresarios en distintas áreas. Pero también ha tendido a imponerse una lógica más financiera y más cortoplacista en el manejo de la institucionalidad y las políticas económicas.

La racionalización de las estructuras tributarias es clave en la definición de las estrategias de desarrollo. El Estado debe ser capaz de contar con los recursos necesarios para garantizar una provisión adecuada de bienes públicos. Hoy los ciudadanos demandan y exigen mejor calidad de educación, de salud, y más seguridad. Todos esos bienes públicos tienen que ser financiados. Hay

Los países latinoamericanos no van a poder alcanzar altos grados de dinamismo si están permanentemente dependiendo de las capacidades de innovación que se generan en otras latitudes.

una cierta contradicción entre la demanda ciudadana por más y mejores bienes públicos, y la disposición a poner en manos del Estado los recursos necesarios, vía tributación, que le permitan financiar esos requerimientos.

Por último, en la actualidad está sobre la mesa la discusión sobre la matriz energética, un tema que es fundamental para pensar el desarrollo. En

■ **En la actualidad está sobre la mesa la discusión sobre la matriz energética, un tema que es fundamental para pensar el desarrollo.**

Chile, como en muchos en otros países de la región, hay problemas de sustentabilidad energética delicados. Existía una matriz más limpia, pero con una fuerte dependencia de Argentina. Al dificultarse la venta de gas de Argentina a Chile, este último país se ha visto obligado a ir desarrollando otros procesos que son mucho "más sucios", con mayor dependencia -por ejemplo- del

carbón, que es un combustible muy contaminante. Por tanto, la utilización de nuevas energías, de cómo incentivar el desarrollo de energías más limpias y renovables como la geotérmica y la eólica, se plantean también con mucha fuerza. Todo esto en medio del surgimiento de nuevos estándares ambientales.

## CONCLUSIÓN

Se podría discutir de manera muy detallada sobre aquellos puntos que se deben demandar a un modelo de desarrollo. Está claro que necesita cumplir

■ **Los modelos son, finalmente, el resultado de la acción de un bloque social que debe impulsar la construcción de un proyecto.**

con garantizar dinamismo, justicia social y sustentabilidad ambiental, en un marco de libertades crecientes. El problema es quién debe liderar el proceso y cómo se hace. Las estrategias no caen del cielo, ni tampoco son el simple producto de una construcción tecnocrática. Los modelos son finalmente el resultado de la acción de un bloque social que debe impulsar la construcción de un proyecto. En el caso de América Latina es

fundamental generar grandes mayorías sociales y políticas que sean capaces de levantar proyectos nacionales.

A nivel nacional es necesario generar grandes alianzas que puedan apuntar en la dirección indicada y que avancen en reformas tributarias y laborales. Es central que los trabajadores puedan negociar en pie de igualdad con los empresarios los aumentos de productividad. Deben existir instituciones económicas sólidas y olvidar definitivamente las orientaciones neoliberales que poco han aportado al desarrollo. Si bien es fundamental lo que se pueda hacer dentro de las fronteras nacionales, es evidente que se requiere también de un contexto internacional favorable.

Desde este punto de vista se requiere que la discusión vaya desarrollándose de manera simultánea y coordinada a nivel nacional e internacional. De esta forma se garantiza una cierta sincronización entre los esfuerzos que se desarrollan en uno y otro plano. Es muy difícil para un país generar los mecanismos propios de un desarrollo de este tipo, si sus vecinos optan por un capitalismo salvaje que permanentemente genera una muy fuerte competencia para desarrollar su propio dinamismo. En un ambiente de competencia permanente entre países en función de reducciones de costos laborales, es imposible generar los círculos virtuosos que son la base del establecimiento de modelos de desarrollo integrados.

Es preciso realizar un estudio muy detallado de las características de los distintos modelos para determinar cómo se generan las distintas variables técnicas. Pero, hay que entender que, finalmente, estos modelos son construcciones políticas detrás de las cuales hay actores políticos y sociales que están en conflicto y que los resuelven generando ciertos compromisos. Las instituciones que terminan regulando estos modelos son el resultado de esas luchas sociales cristalizadas en esos compromisos. De ahí que sea necesario comprender muy bien los razonamientos técnicos respecto de estas cuestiones, que son complejas y sofisticadas y que tienen su lógica. Pero esos razonamientos tienen siempre que estar insertos dentro de una racionalidad mayor, que es una racionalidad, a fin de cuentas, esencialmente

Las estrategias de desarrollo no son recetas técnicas, sino construcciones históricas resultado de la acción de movimientos sociales y de grandes actores. Allí donde hubo un desarrollo progresista, estuvieron los grandes movimientos que empujaron las cosas en esa dirección.

política. Las estrategias de desarrollo no son recetas técnicas, sino construcciones históricas resultado de la acción de movimientos sociales y de grandes actores. Allí donde hubo un desarrollo progresista, con avances importantes en la puesta en práctica de modelos con mayor justicia social, estuvieron los grandes partidos obreros, los partidos socialistas, social-demócratas o los grandes movimientos sindicales, que empujaron las cosas en esa dirección. Allí donde no se constituyeron actores sociales relevantes, lo que se obtuvo fueron modelos de desarrollo de signo conservador. De aquí la enorme importancia de esta discusión. Esta es una disputa que permanece abierta porque el mundo no sabe muy bien hacia donde está caminando y en la actualidad se debate intensamente acerca de cómo poner en práctica, en democracia, modelos más dinámicos y con mayor justicia social.





La relación entre la riqueza de un país y la equidad de género no es directa. Al observar el índice de equidad de género en función del PIB *per capita*, encontramos casos como el de Ruanda que tiene niveles de igualdad similares al de los países de mayor desarrollo de equidad de género. Por otro lado, tenemos países como Luxemburgo, Suiza o Japón, que presentan registros de países con bajo PIB *per cápita* como Mozambique<sup>9</sup>. Si, como muestran estos datos, la riqueza no se puede asociar directamente con la equidad de género, entonces es pertinente preguntarse qué es lo que la determina.

Esta pregunta está aún abierta, pero para comenzar a responderla debemos observar las normas sociales de género que determinan, entre otras cosas, el lugar donde se ubican las mujeres en el mundo del trabajo. Qué tipo de inserción laboral tienen, si ella está concentrada en el sector formal o informal, en el hogar, en la industria, o en los servicios. Aquí se encuentra uno de los nudos problemáticos que las mujeres deben incluir a la hora de debatir acerca del desarrollo desde la perspectiva del género.

La economía mira al mercado como una institución neutral. Sin embargo el mercado no lo es; por el contrario tiende a reforzar y reflejar las normas preexistentes en una sociedad. Por ejemplo, en el África subsahariana las mujeres tienen un rol fundamental en la agricultura de subsistencia y los indicadores mundiales suelen tratar dicha actividad como masculina. De esta manera, al momento de acceder a créditos en los programas de ayuda al desarrollo, los hombres son más beneficiados que las mujeres.

Al intentar responder la pregunta sobre cuál es la inserción laboral de las mujeres, se debe tener claro que no se trata sólo del mercado sino del mundo del trabajo. Este concepto es más amplio, pues incluye el trabajo no remunerado que suelen realizar las mujeres, en mayor proporción, dentro de la unidad familiar y en las comunidades locales.

Estudios del Banco Mundial publicados en "Engendering Development" (2001), reflejan marcadas diferencias del tiempo de trabajo total que realizan hombres y mujeres incluyendo las tareas en el mercado y fuera de éste. Las

---

<sup>9</sup> Fuente: Money and equity do not go hand in hand. Social Watch Gender Equity Index (GEI) 2008.

mujeres trabajan mucho más que los hombres, aunque esta diferencia tiende a disminuir cuanto mayor sea el PIB *per cápita*. En el promedio mundial, las mujeres trabajan dos horas más por día que los hombres.

Los mismos estudios confirman que la diferencia entre la labor que realizan las mujeres y los hombres es mayor cuando se considera el tiempo de trabajo fuera del mercado, que cuando se considera trabajo en y fuera del mercado en conjunto. Esa distancia también disminuye cuando el PIB *per cápita*

■ **En el promedio mundial, las mujeres trabajan dos horas más por día que los hombres**

aumenta, pero la brecha es significativa aún entre los países de mayor ingreso. El contraste brutal en la distribución por sexos del trabajo fuera del mercado explica, en buena medida, por qué las mujeres trabajan más durante el día que los hombres.

Los economistas prestan poca atención a la economía de los cuidados o la reproducción

social, constituida por el conjunto de las actividades remuneradas y no remuneradas que tienen que ver con la manutención de las familias, de los hogares y del tejido social. Este trabajo se da en su mayor parte en la familia y es realizado en mayor proporción por mujeres.

La teoría económica tradicional suele ocuparse de tres actividades económicas: la producción, la distribución y el consumo. La preservación de los recursos humanos y naturales se deja sistemáticamente a de lado. Por un parte, no se presta atención a la reproducción de los recursos naturales a través del respeto de los ciclos de de la naturaleza. Urge considerar los impactos de la producción actual sobre estos ciclos naturales. Por otra, tampoco se asigna importancia a la sustentabilidad de los recursos humanos y sociales, es decir, aquellas actividades asociadas a la reproducción social. Estas tareas que son fundamentales para el bienestar humano y crean valor de uso, no son apreciadas por la teoría económica puesto que no suelen intercambiarse en el mercado.

La crisis iniciada en 2008 y cuyos efectos aún perduran no es solamente financiera. Nos encontramos ante una crisis sistémica con expresiones también en los campos, ambientales, energéticas y alimentarias. Las feministas plantean que hay también una crisis en los cuidados, esas actividades que son hechas para el bienestar de la gente, desempeñadas en su mayor parte por las mujeres de forma no remunerada. Como ese trabajo se invisibiliza en la economía, se da por supuesto que es infinitamente elástico y disponible para absorber los costos de

su producción. Durante la implementación de los programas de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial hubo recortes en el gasto público. Lo que ocurrió en muchos casos fue que las mujeres aumentaron la carga de trabajo no retribuido en los hogares para contrarrestar la falta de servicios básicos de salud, educación, etc. De esta manera, las mujeres absorbieron parte importante de los costos invisibles del modelo económico neoliberal.

El sociólogo norteamericano Immanuel Wallerstein sostiene que esta división sexual del trabajo genera familias semi-proletarias que pueden asegurar parte de sus necesidades a través de actividades no remuneradas hechas dentro de la unidad familiar, en su mayor parte, realizadas por las mujeres. El concepto de semi-proletario aquí no refiere a las/los trabajadores sino a las unidades familiares. Es decir, a familias donde parte de las actividades necesarias para la sobrevivencia están hechas dentro del hogar (en su mayor parte por las mujeres) y de forma no pagada. Esto hace que para el capitalista sea más barato contratar a un trabajador que vive en familias semi-proletarias que tienen sus necesidades medianamente resueltas por este trabajo informal que realiza la mujer en el hogar. En otras palabras, el capital es subsidiado por el trabajo no remunerado.

Esta situación es generada por normas sociales. En consecuencia, es posible desarrollar políticas de educación para cambiar la valoración social jerárquica y colocar al trabajo de reproducción social como algo fundamental. También es necesario pensar que dentro de las familias se debe distribuir de manera equitativa este trabajo, y que buena parte de esos servicios deberían también ser provistos por el Estado y el mercado. Aunque los cambios en estos aspectos no sean inmediatos, deben colocarse como una cuestión fundamental para las sociedades a mediano y largo plazo.

Desde el punto de vista del capitalista, mantener este trabajo no remunerado es conveniente, pues tiene un alto costo social no cubierto por los salarios. En algunos países se empieza a considerar que el gobierno remunere

**Durante la implementación de los programas de ajuste estructural promovidos por el FMI y el BM hubo recortes en el gasto público y, en muchos casos, las mujeres aumentaron la carga de trabajo no retribuido en los hogares para contrarrestar la falta de servicios básicos de salud, educación, etc.**

a las mujeres por su trabajo en el hogar. Hay actividades del cuidado que sólo pueden hacerse en las familias, como por ejemplo el cuidado de los niños. Las guarderías no se pueden hacer cargo del trabajo completo de la crianza de los niños, los padres, por regla general, desean participar en la educación de sus hijos. No se trata de mercantilizar todo, o que el Estado lo absorba, pero sí es necesario rediscutir la distribución de estas tareas y servicios.

Las políticas públicas son fundamentales para intentar resolver el problema. Es necesaria una buena provisión de servicios básicos, como por ejemplo, educación de calidad. Cuando no hay salud pública con amplia cobertura, las mujeres, en muchos casos, asumen en forma integral el trabajo

■ **El trabajo remunerado es más apreciado que el que no se transa usualmente en el mercado, como el cuidado de la familia, del hogar y de los enfermos.**

de cuidado de los enfermos. Las licencias por maternidad deberían contemplar la existencia de costos compartidos en esta materia. Hay países como Noruega, en donde se tiende a hacer ese tipo de intercambio, ya que existe una licencia por maternidad mucho mayor y los hombres también tienen licencia por paternidad. Este momento de la vida es fundamental para la formación de los niños que son el futuro de nuestra sociedad y por lo tanto se puede afirmar

que existe una responsabilidad de la sociedad en estas materias. Los gobiernos tienen que considerar lo anteriormente descrito como una cuestión central e intentar resolverlo a través de las políticas laborales y de una infraestructura que disminuya la carga de trabajo de las mujeres. En algunos países de África, por ejemplo, las mujeres cargan agua por kilómetros, pero eso no es un trabajo remunerado. Si no hay infraestructura que facilite el acceso a bienes públicos, esto se refleja en un aumento de la carga de trabajo para las mujeres.

La teoría económica no ha considerado relevante este aspecto del mundo del trabajo y esas tareas realizadas por la mujer en la sociedad no son valoradas. El trabajo remunerado es más apreciado que el que no se transa usualmente en el mercado, como el cuidado de la familia, del hogar y de los enfermos. Estas son actividades fundamentales para que el tejido social se mantenga y para que las familias logren mayores niveles de bienestar. La valoración de este tipo de trabajo y de su importancia debe necesariamente formar parte de un debate sobre los modelos de desarrollo que queremos, ya que es uno de los principales factores de inequidad en nuestras sociedades.

# Desarrollo económico y juventud

María José Becerra Moro





## DESARROLLO ECONÓMICO Y JUVENTUD<sup>10</sup>

María José Becerra Moro<sup>11</sup>

### CONSIDERACIONES INICIALES

Se me propuso referirme tema Modelo de Desarrollo y Juventud. Sin embargo, como varias exposiciones en esta Escuela ya se han referido al concepto de desarrollo y al debate de si lo que hoy tenemos son modelos o más bien, estrategias de desarrollo, mi exposición tratará de enfocarse en el rol que le compete a las juventudes de izquierda en el desarrollo de Latinoamérica; y utilizo esta expresión, de izquierda, para no entrar en otro debate muy vigente en Chile, post cierre de ciclo político, sobre qué es ser progresista y qué es ser de izquierda.

Respecto de la conceptualización que se hace sobre el desarrollo, debo precisar que mi eje de análisis es más cercano al de Joseph Stiglitz que al enfoque desde los clásicos. Conuerdo con Stiglitz en que la tríada "capital, trabajo y tecnología" no puede explicar la complejidad del tránsito al desarrollo; es necesario considerar también otras variables como la participación política, la capacidad organizacional y la gobernabilidad, entre otras. Pensar que el desarrollo sólo depende de la tríada mencionada, supondría que la política y los jóvenes políticos no tendrían ningún rol que jugar y sabemos que ello no es así.

Un asunto central para el desarrollo de América Latina y que determinará en el futuro la distribución de la riqueza es la distribución del poder político. Resulta clave en este sentido lo que esta generación pueda hacer para avanzar en este tema crucial.

Esta exposición tiene por objeto analizar las características de la juventud latinoamericana actual, para reflexionar a continuación sobre los desafíos que tiene por delante en la tarea de incidir en nuestro desarrollo integral.

---

10 Intervención presentada en la Escuela de Verano de la Fundación Friedrich Ebert en América del Sur sobre la temática "Hacia un nuevo desarrollo económico, político y social para América Latina". Chile, 25-29 enero 2010.

11 Economista Universidad de Chile, Jefa Estudios y Estadísticas Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Gobierno de Chile.

## DIAGNÓSTICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LOS JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

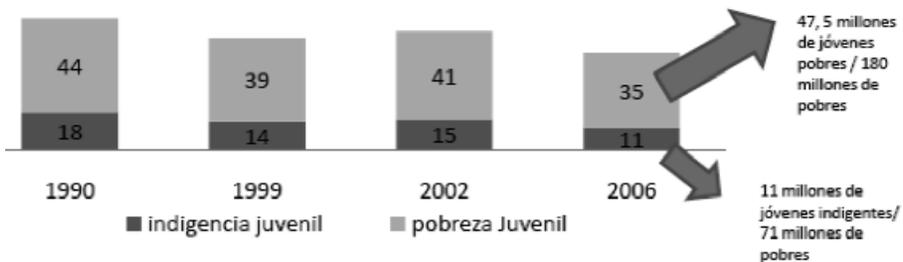
En términos globales la presente generación joven (15-29 años), comparada con su antecesora, tiene más años de escolaridad, pero una menor tasa de empleo y menores niveles salariales. Tiene más información - no cabe duda - pero menos poder. Los niveles de maternidad adolescente superan los observados en Europa y Asia y están por debajo de África. Pese a que tiene un menor peso poblacional relativo, no se aprecia una mejora en la relación oferta-demanda por educación y trabajo. Presenta mayores tasas de homicidios, tanto a nivel de víctimas como de victimarios. Y el desarrollo de sus capacidades está fuertemente ligado a la estructura societal a la que pertenece. Veamos esto con mayor detalle.

### A) POBREZA E INDIGENCIA JUVENIL

102

Basándonos en los datos entregados por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), en estudios realizados considerando encuestas de hogares de cada país, es posible afirmar que en el año 2006, de los 180 millones de pobres en la región, 47, 5 millones son jóvenes, y en igual año, de los 71 millones de indigentes, 11 millones son jóvenes.

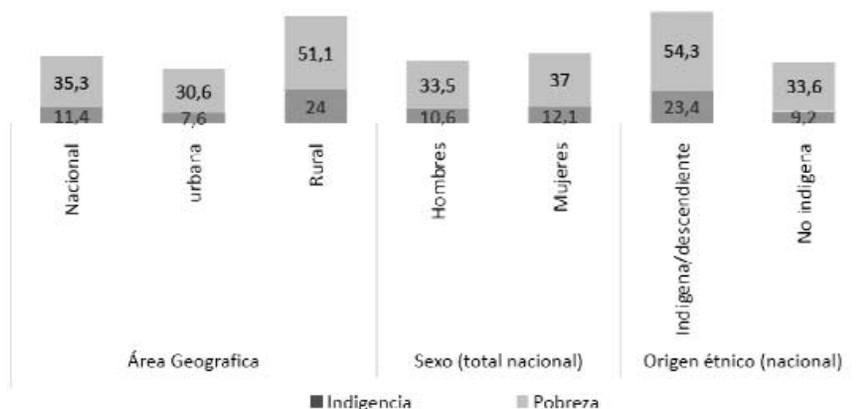
**Iberoamérica (18 países): Evolución de la Pobreza y de la indigencia entre jóvenes de 15 a 29 años de edad, 1990 a 2006**



Fuente: Juventud y cohesión social en Iberoamérica,  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Además podemos constatar que la distribución de la pobreza no es homogénea al interior del grupo joven, sino que ésta se presenta de manera diferenciada según la categoría de pertenencia:

**Iberoamérica (18 países): Evolución de la Pobreza y de la indigencia entre jóvenes de 15 a 29 años de edad, según área de residencia, sexo y origen étnico, alrededor de 2006.**  
(en porcentaje)



**Fuente:** Juventud y cohesión social en Iberoamérica, (CEPAL).

Estudios realizados sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares en cada país. Las cifras totales incluyen la indigencia

Así, como muestra el cuadro precedente, podemos observar que en la categoría “jóvenes”, la incidencia de la pobreza es mayor entre las mujeres que entre los hombres, en los jóvenes de origen rural que en los jóvenes urbanos y entre quienes pertenecen o son descendientes de etnias originarias respecto de los no indígenas.

## B) MATERNIDAD ADOLESCENTE

Una cuarta parte de las jóvenes latinoamericanas entre 15 y 24 años de edad ha sido madre antes de los 20 años de edad. Entre los grupos socioeconómicos de mayores ingresos, menos de un 5% de las jóvenes ha sido madre a los 17 años, mientras que entre los grupos de menores ingresos la incidencia alcanza entre un 20% y un 35%, según el país.

La maternidad adolescente es en América Latina un asunto de salud pública cuyas raíces crecen en medio del desconocimiento de los derechos reproductivos de las jóvenes, la exclusión social de las jóvenes pobres<sup>12</sup> y la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La maternidad adolescente es un problema estructural que está en el centro de la reproducción de la pobreza. Hay muchos estudios que ratifican que ser hijos de madres adolescentes se traduce en menos ventajas comparativas respecto de hijos de madres adultas. El problema en Latinoamérica es muy preocupante. Observemos el siguiente gráfico:

**GRANDES REGIONES DEL MUNDO: estimaciones para 2007  
de la tasa global de fecundidad y la tasa específica de fecundidad  
del grupo de 15 a 19 años de edad.**

REGIÓN	Tasa global de fecundidad (TGF) (2005-2010)	Tasa específica de fecundidad del grupo 15 a 19 años (por 1.000), 2005-2010
El mundo	2,55	52,6
África	4,67	103,9
Asia	2,34	39,7
Europa	1,45	14,7
Portugal	1,46	13,5
España	1,41	9,3
<b>América latina y el Caribe</b>	<b>2,37</b>	<b>76,2</b>
América del Norte	2,00	39,9
Oceanía	2,30	26,5

**Fuente:** ONU, División de Población. En: Juventud y cohesión social en Iberoamérica

La tasa global de fecundidad para el mundo es un 2,55 y para América Latina y el Caribe un poco menor, 2,37. Sin embargo, si consideramos la tasa de fecundidad sólo del grupo etáreo adolescente, esa cifra se dispara al 76,2, muy superior al promedio mundial y que representa la segunda más alta tasa de fecundidad adolescente por detrás de África, que llega a 103,9, mientras que en

En los estudios que hemos realizado en la Junta Nacional de Jardines Infantiles de Chile, hemos podido constatar que la maternidad adolescente muchas veces está motivada, en sectores de extrema pobreza, por un deseo de inclusión social que la maternidad proporciona.

España y Portugal – países con los que frecuentemente nos comparamos – alcanzan a 9,3 y 13,5 respectivamente.

¿Que hacer frente a este problema que está en la base de la matriz de desigualdad estructural de América Latina? ¿Se requiere mayor decisión en las políticas públicas? ¿Más leyes de salud reproductiva, políticas de aborto o políticas de integración social?

### C) EDUCACIÓN Y TRABAJO

Es un consenso entre los investigadores que la educación y el trabajo en el siglo pasado fueron las dos variables de movilidad de integración social de nuestros países. Sin embargo, hoy también es un consenso que la educación y el trabajo han perdido su poder de inclusión y quienes tienen más clara conciencia de este fenómeno son los propios jóvenes, que han desarrollado mecanismos de inclusión que van desde la violencia hasta el mecanismo de crédito-consumo, más que la clásica asignación valórica trabajo – educación.

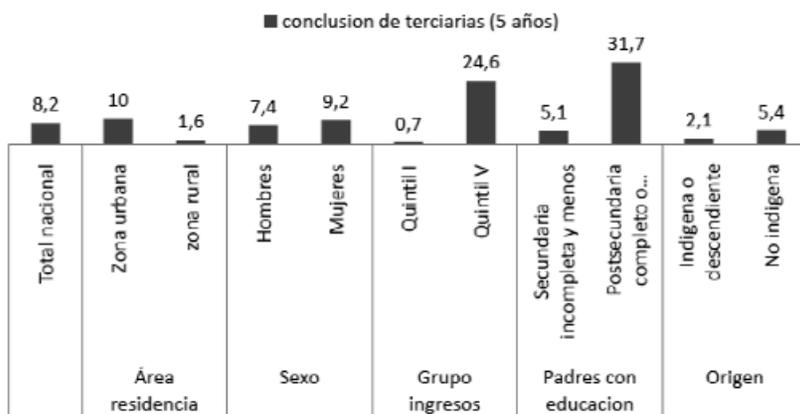
Veamos la evolución en educación. Entre 1990 y 2006, el porcentaje de jóvenes que culminaron la enseñanza secundaria completa pasó de un 27% a un 51%. De ellos, el 20,4% pertenece al primer quintil frente a un 78,6% en el quinto quintil. Sólo un 35,1% de indígenas y afro descendientes logran esa meta, frente a un 50,4% del resto de la población que la alcanza. Las diferencias, en este sentido, son igualmente marcadas entre jóvenes rurales, con 23%, frente a un 56,4% en el sector urbano. Desde la perspectiva de género se observa un fenómeno singular y contradictorio: un 46,3% de hombres completa su educación secundaria, frente a un 51,8% de mujeres. Pero siendo éstas más educadas, participan menos, son mayormente excluidas y ganan un menor salario relativo. Y el nivel de educación de los padres tiene una alta incidencia en este indicador, ya que apenas un 31,7% en jóvenes con padres con educación primaria incompleta finaliza su educación secundaria, frente a un 91,4% de hijos de padres con educación universitaria completa.

En definitiva, la desigualdad provoca más desigualdad. Quienes más desventajas tienen al momento de nacer, menos años de estudio logran completar y acceden a trabajos menos remunerados. La educación secundaria es incapaz de generar una mejora en sus condiciones de vida, cuestión que se traduce en una pérdida de credibilidad de la educación en cuanto vía de

movilidad social<sup>13</sup>. En este contexto, la deserción escolar no obedece únicamente a la falta de recursos o de apoyo familiar; también a la desesperanza.

Veamos ahora los datos en la educación terciaria, que nos muestran que la desigualdad sigue reproduciéndose:

**Educación Terciaria: Término de la educación terciaria, jóvenes de 25 a 29, según diversas características, alrededor de 2006.**  
En porcentajes



106

El gráfico nos muestra que la desigualdad a nivel terciario es incluso mayor que en el nivel precedente. Por ejemplo, si comparamos la distribución de credenciales universitarias por quintil vemos que sólo el 0,7% de los jóvenes pertenecientes al quintil 1 termina la educación universitaria frente al 24,6% de quienes integran el quinto quintil. Lo mismo observamos cuando incorporamos a la comparación el factor educación de los padres o área de residencia.

Sin duda esta realidad justifica las intervenciones y políticas niveladoras que se están realizando en varios de nuestros países para consagrar el derecho inalienable a la educación, igualar las oportunidades de educación superior y maximizar las potencialidades de un capital humano desarrollado. Sin embargo, como nada es fácil en estas materias, quiero plantear algunas interrogantes relativas a posibles consecuencias de estas iniciativas.

13 Saraví, Gonzalo 1998. "Juventud y sentidos de pertenencia".

La primera pregunta es cómo compatibilizamos estas políticas que buscan incrementar el capital humano de nuestros países con la inelasticidad en la demanda de trabajo que observamos en la región. En otras palabras, podemos efectivamente mejorar cuantitativa y cualitativamente la oferta laboral, el capital humano de nuestra generación, pero por el lado de la demanda tenemos una estructura dual en la que hay sectores altamente productivos y modernos, intensivos en capital y tecnología, con altos salarios, alto capital humano y técnico, insertos en los mercados mundiales, con respeto y valoración de los sindicatos, etc., que en general están representados por la industria de *commodities*, tales como la soya, el petróleo o el cobre y, por otro lado, tenemos sectores productivos deprimidos, que son aquellos denominados no transables, de baja productividad, bajo capital humano, intensiva mano de obra no calificada, donde hay precarización laboral, informalidad, bajos salarios; el mejor ejemplo: la agricultura en casi todos nuestros países. ¿Cómo vamos a tener políticas, no solamente políticas públicas, sino programas políticos de nuestros partidos, que apunten a compatibilizar la demanda de mayor y mejor capital humano con las transformaciones productivas que generen una demanda real de ese capital humano?

Por otra parte, también debemos preguntarnos respecto del carácter del financiamiento público a la educación terciaria. Es evidente la necesidad social y económica de contar con financiamiento público para la educación terciaria. Sin embargo, como hemos visto en los datos anteriores, a la universidad sólo ingresan jóvenes de los sectores más acomodados de la sociedad. ¿No es acaso regresivo un financiamiento de esa naturaleza, que es financiado por todos, para sustentar la educación superior de unos pocos? ¿No sería acaso más justo que financiáramos los costos requeridos para que ese 50% de jóvenes que no

■  
A la universidad sólo ingresan jóvenes de los sectores más acomodados de la sociedad. ¿No es acaso regresivo un financiamiento de esa naturaleza, que es financiado por todos, para sustentar la educación superior de unos pocos? ¿No sería acaso más justo que financiáramos los costos requeridos para que ese 50% de jóvenes que no termina la educación secundaria lo haga?

termina la educación secundaria lo haga? Estas son preguntas que debiéramos hacernos y que no pueden ser respondidas con las consignas acríicas de educación gratuita, tan recurrentes en la izquierda latinoamericana.

Veamos el panorama laboral. Las brechas de desempleo por generación y por quintil siguen siendo muy altas en perjuicio de los jóvenes y, sobre todo, de los más pobres y de las jóvenes pobres. Asimismo, vemos continuidad en la enorme brecha del desempleo juvenil entre el quintil más bajo y el más alto (24,1% para el primero y 6,6% para el segundo en 2005, frente a un 26,8% y un 6,1%, respectivamente para 1990). Hay grupos específicos de jóvenes que tienen dificultades especiales para insertarse productivamente y acceder a trayectorias laborales que les permitan romper el cerco de la exclusión y la pobreza, tales como los jóvenes de bajo nivel educativo, las jóvenes en hogares tradicionales con rígida distribución de roles, los jóvenes que no estudian ni trabajan, la juventud rural y de minorías étnicas. Veamos unos datos de la CEPAL que son ilustradores respecto a este punto:

**América Latina (17 países): indicadores laborales de los jóvenes (15 a 29 años), alrededor de 1999, alrededor de 2000 y alrededor de 2005, promedios simples**

	TOTAL			HOMBRES			MUJERES		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
Tasa de participación	58,6	58,1	57,8	74,7	71,6	70,7	39,7	45,1	45,4
Tasa de ocupación	49,3	49,3	50,6	68,5	62,8	63,6	33,1	36,2	38,0
Tasa de desempleo	12,8	16,1	12,5	10,9	13,6	10,2	15,9	20,0	15,8
Porcentaje de desempleados que buscan desde hace 1 año o más	17,8	15,8	10,9	17,2	15,5	9,7	18,2	16,1	12,0
Tasa de desempleo respecto de la tasa de desempleo de adultos	2,68	2,3	2,73	2,54	2,25	2,83	2,6	2,36	2,89
Porcentajes de estudiantes	22,0	23,9	25,4	21,6	23,0	24,1	22,8	24,9	26,7
Porcentaje de inactivos que no estudian ni se dedican a labores domésticas	4,4	3,7	4,1	4,8	3,9	4,4	3,7	3,5	3,8
Porcentajes de ocupados en sectores de baja productividad	48,7	50,7	45,7	47,0	46,8	43,2	51,1	53,2	49,0

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de las encuestas de hogares de los países.

**Nota:** Total nacional para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana; total urbano para Bolivia, Ecuador y Uruguay y el Gran Buenos Aires para Argentina.

a) Solo incluye Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

b) No incluye Brasil ni Perú.

c) No incluye Argentina, Colombia, México, Nicaragua ni República Dominicana.

En la tabla se puede observar que la tasa de participación se mantiene constante desde el año 90 al 2000. También podemos observar que la tasa de participación de nuestras mujeres jóvenes sí ha aumentado desde el año 90 al 2005, pasando de un 39,7% a un 45,4% respectivamente. Es decir, hay más participación de los jóvenes en el mercado laboral; sin embargo, la pregunta que es válido formular, apunta a la calidad de esa participación.

Si observamos la tercera fila de la tabla precedente, podemos ver que la tasa de desempleo se mantiene similar entre los años 90 y 2005, con una mayor representación de mujeres que de hombres en esta situación. Por tanto, una primera afirmación que podríamos hacer es que si nuestros países han aplicado políticas de promoción del empleo juvenil en estos años, quiere decir que no ha servido de mucho. Otro dato interesante es el que se presenta en la cuarta fila y que dice relación con la disminución en el porcentaje de jóvenes que buscan trabajo hace un año o más. Una primera lectura nos debiera llevar a celebrarlo como algo positivo y sin duda lo es; sin embargo, me parece que el examen debe completarse con la relación existente entre las políticas de flexibilización laboral que se han implementado con el consecuente aumento de la rotación laboral entre los jóvenes.

Si lo anteriormente planteado no se hace, lo que van a hacer los defensores de la flexibilización es tomar esos datos y usarlos como prueba de las bondades de la flexibilización. La pregunta que hay que hacerse, entonces, es si acaso es positiva esa flexibilización laboral cuando en la práctica significa que nuestros jóvenes ganan menos que el salario mínimo, que no se respetan sus derechos laborales, como los fueros maternales y que, en general, trabajan en elevadísimos porcentajes en condiciones de informalidad, con todo lo que eso implica en términos de la ausencia, por ejemplo, de políticas públicas de protección del pre y post-natal, debido a lo cual el resguardo de la maternidad queda asignado por el mercado laboral.

Algo de esto se puede deducir de la última fila de la tabla que nos muestra que el 50% de los jóvenes trabajadores, sean hombres o mujeres, se desempeña en sectores económicos de baja productividad y que eso se ha mantenido prácticamente constante en estos últimos 25 años, con todo lo que

el 50%  
de los jóvenes  
trabajadores, sean  
hombres o mujeres,  
se desempeña  
en sectores  
económicos  
de baja  
productividad

eso implica en términos de nuestro crecimiento económico y de la redistribución de la riqueza.

Ahora si observamos la tabla siguiente, podemos ver que la probabilidad de trabajar o no en sectores de baja productividad está estrechamente vinculada a los años de escolaridad alcanzados:

**América Latina (12 países): proporción de jóvenes ocupados insertos en el sector de baja productividad, por sexo, según nivel educativo, promedios simples**

AÑOS DE ESTUDIO	TOTAL			HOMBRES			MUJERES		
	1990	2000	2005	1990	2000	2005	1990	2000	2005
<b>Total</b>	49,6	51,5	46,6	47,8	49,2	44,3	52	54,45	50,1
<b>0 a 3</b>	88,3	72,8	68,8	63,2	65,8	62,6	78,9	85,5	76,8
<b>4 a 6</b>	62,8	65,7	62,7	57,2	60,5	56,2	74,6	77,2	75,5
<b>7 a 9</b>	51,2	58,8	55,1	46,6	52,9	49	61	70,4	67,8
<b>10 a 12</b>	33,5	40,4	37,6	32,3	37,2	33,9	35,7	45,2	43,3
<b>13 y más</b>	15,9	19,1	17,4	16	19,4	17	15,7	18,9	18

**Fuente:** Organización Mundial de la Salud, Base de datos de mortalidad, 2007; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, y División de Población de las Naciones Unidas.

Nota: No incluye Argentina, Colombia, México, Nicaragua ni República Dominicana.

Como vemos, el 88% de los jóvenes que tienen hasta 3 años de escolaridad trabajan en sectores de baja productividad, frente a sólo el 16% de quienes tienen educación superior. Sin embargo, me parece que el dato más relevante de esta tabla es la evidencia de un sesgo de género en la pertenencia a sectores no productivos; en otras palabras, podemos ver que a un mismo nivel de escolaridad la probabilidad de desempeñarse en sectores de baja productividad es mucho mayor para mujeres que para hombres y sólo se va a igualar para las jóvenes con estudios superiores. Esto, sumadas las características duales del sistema productivo latinoamericano, es reflejo de la gran discriminación

que aún sufren las mujeres en nuestras sociedades y está estrechamente vinculado con lo que se ha venido a llamar feminización de la pobreza.

Los datos que he presentado para caracterizar algunos de los problemas a los que se enfrenta la juventud latinoamericana debieran ilustrarnos acerca de la complejidad de su situación en términos de su desarrollo económico y social y resaltar las dificultades a las que nos enfrentamos cuando tratamos de romper lo que se conoce como trampas de pobreza, a saber: hogares pobres, bajos niveles educacionales de los jóvenes de esos hogares, alta incidencia de jóvenes poco educados en empleos de baja productividad, bajos salarios en esos empleos y nuevos hogares pobres. Cabe preguntarse entonces ¿cómo se rompen o se alteran los factores culturales que reproducen la desigualdad?

Por otra parte, a partir de los mismos datos surge la inquietud, sobre la eventual existencia de especificidades del sector juvenil en las situaciones que hemos examinado, o por el contrario, si las desigualdades observadas al interior de este grupo etáreo no son más que un reflejo o una manifestación específica de la estructura general de la desigualdad que caracteriza a las sociedades latinoamericanas. Por ejemplo, ¿hay algo de específico en la brecha digital que se observa entre jóvenes de distintos grupos socioeconómicos o esta brecha no es más que otro síntoma de la mala distribución de la riqueza y el poder en nuestros países? Personalmente, no creo que en los problemas anteriormente mencionados haya una especificidad propiamente etárea, cuya superación pueda implicar un salto al desarrollo de nuestros países, sino más bien lo que hay a nivel de jóvenes son manifestaciones de problemas estructurales cuyas causas y caracterización actual se pueden agrupar en cuatro grandes problemas, interconectados entre sí, que son las que quiero revisar ahora, muy someramente. Estos problemas son: infantilización y feminización de la pobreza, heterogeneidad productiva y concentración, desigualdad y cambio climático.

### **a. Problemas del Desarrollo de la Región**

#### **a.a. Infantilización y feminización de la pobreza**

Una de las características principales de la pobreza en Latinoamérica son las altas tasas de fecundidad en los hogares más pobres y las altas tasas de dependencia al interior de esos hogares. Un dato respecto de este último punto

nos indica que la relación entre las personas en edad dependientes y aquellas en edad de trabajar es de 1 a 1,5 en los hogares vulnerables, y de 0,5 a 0,4 en los hogares no vulnerables<sup>14</sup>. Esto se relaciona con otro dato preocupante: que la incidencia de la pobreza entre los niños menores de 15 años supera en 1,7 veces al porcentaje de pobres mayores de esa edad<sup>15</sup>. Esta situación tampoco ha sido estable a través del tiempo, pero contrariamente a lo que uno quisiera en la perspectiva del desarrollo latinoamericano, la situación se ha agravado en los últimos años y nos encontramos con que el cociente entre la tasa de pobreza de niños y la tasa de pobreza de adultos creció entre los años 1990 y 2008, vale decir, hoy hay más niños pobres (por cada adulto pobre) que hace 20 años, con todo lo que eso puede implicar en términos de impactos negativos en el potencial de desarrollo de los niños y en la proyección de dificultades permanentes de integración (por mala nutrición, falta de estímulos, etc.)

Respecto de la feminización de la pobreza, quisiera complementar la presentación de Diana Aguiar respecto de las diferencias estructurales entre hombres y mujeres en el mundo, las que ciertamente se reproducen en América Latina y, por cierto también, se reproducen al interior de nuestro grupo etáreo. Un primer dato, es que la tasa de pobreza entre las mujeres equivale a 1,15 la de los hombres y ésta, al menos para Chile y Uruguay, se ha acrecentado con el tiempo, lo que obviamente está relacionado con la integración estratificada de la mujer al mercado laboral.

Un segundo dato que me interesaría destacar, por la importancia y proyección que tiene, re refiere a la "crisis del cuidado", vale decir, con la reorganización al interior y exterior de los hogares de las tareas de cuidado de personas dependientes como resultado de las ya mencionadas altas tasas de fecundidad, del envejecimiento de la población y el aumento de enfermedades crónicas. Quisiera destacar aquí la doble discriminación de las mujeres. Por una parte está el sesgo femenino en las tareas de cuidado: como señaló Diana, las tareas de cuidado es tarea de mujeres, tengan la edad que tengan, es la mujer la que cumple el rol de cuidar a los desaventajados al interior del hogar. Pero hay también otra discriminación vinculada a la mayor vulnerabilidad y pobreza entre las mujeres mayores respecto de los hombres de la tercera edad. En gran medida, porque las mujeres son las que tienen que asumir intermitentemente

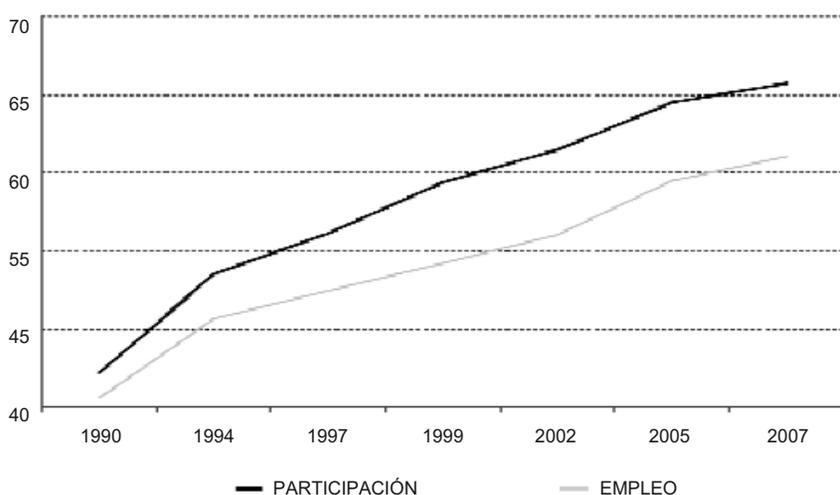
---

14 CEPAL 2009.

15 Op. Cit.

las tareas de cuidado al interior del hogar, tienen obviamente una menor participación en el mercado laboral, sus historias o trayectorias laborales tienen vacíos y, además, sus salarios son menores. Todo esto implica que al momento de jubilar, los montos de las pensiones son menores en comparación con las de los hombres y, por tanto, la probabilidad de estar en situación de vulnerabilidad y pobreza es mayor para ellas que para ellos. Veamos el siguiente gráfico:

**A. América Latina (Promedio ponderado de 15 países):  
Participación y empleo de mujeres de entre 25 y 54 años, 1994 - 2007.**  
En porcentaje



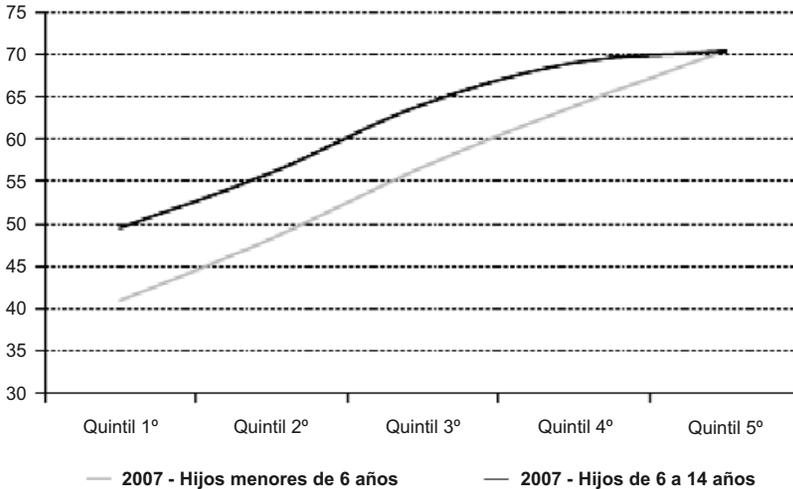
**Fuente:** CEPAL 2009. "Panorama Social en América Latina"

Lo que nos muestra el gráfico es la brecha entre la participación de las mujeres en el mercado laboral (línea oscura) y el empleo femenino para un periodo determinado que va desde 1990 a 2007. Esta brecha es, por supuesto, el desempleo femenino en la región para este periodo, que cómo vemos en el gráfico no sólo no ha disminuido sino que, por el contrario, ha aumentado en los últimos años.

Probablemente varios de ustedes ya está pensando que esto es una obviedad, que es claro que las mujeres que, por ejemplo, son madres de niños entre 0 y 6 años, se dedican a cuidar a sus hijos y por tanto participan menos en el mercado del trabajo o, por los mayores costos asociados, tienen más

dificultades para emplearse. Sin embargo, lo cierto es que esto no tiene por qué ser obvio y de hecho, como nos muestra el siguiente gráfico la situación no es igual dependiendo del grupo de ingresos que observemos:

**A. América Latina (Promedio ponderado de 15 países):**  
**Participación y empleo de mujeres de entre 25 y 54 años, 1994 - 2007.**  
 En porcentaje



**Fuente:** CEPAL 2009. "Panorama Social en América Latina"

El gráfico nos muestra dos curvas en las que podemos ver los porcentajes de participación en el mercado laboral de mujeres con hijos menores de 6 años y de aquellas con hijos entre 6 y 14 años. Como vemos, para los quintiles más pobres de la población se cumple el supuesto de sentido común que señala que la participación laboral de mujeres con hijos pequeños es menor en comparación con la participación de mujeres con hijos más grandes: en efecto, para los 3 primeros quintiles esta diferencia es de 9 puntos porcentuales. Sin embargo, también podemos observar en el gráfico que en el quintil más rico esta diferencia desaparece, lo que supone que las mujeres de mayores ingresos no dejan el mercado laboral cuando tienen hijos y, por tanto, van a presentar menos lagunas en sus trayectorias laborales, mayores tasas de reemplazo en sus pensiones y todo lo que eso implica en términos de protección e integración social en la vejez. Lo que quiero señalar con esto, es que no necesariamente la maternidad tiene

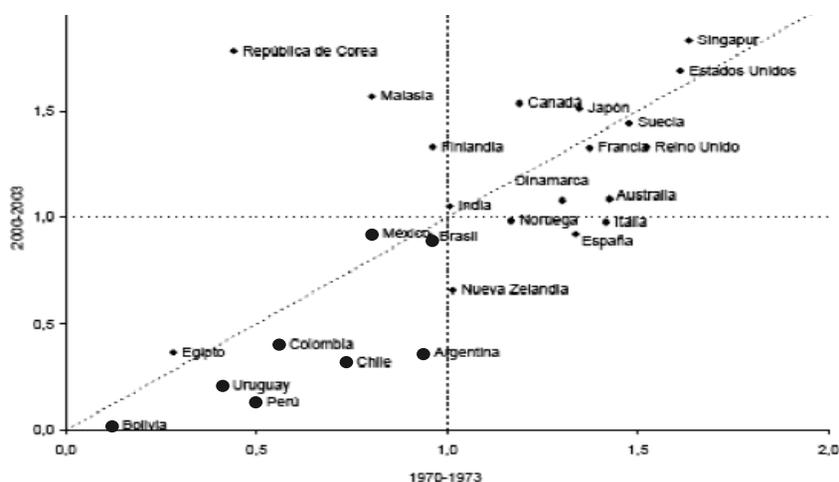
que estar asociada a una menor participación laboral y que de hecho esto no es así cuando se cuenta con los recursos necesarios para el cuidado de los hijos pequeños. En parte, este es el sentido de la experiencia chilena respecto del programa “Chile crece contigo”, que es una de las pocas políticas públicas en la región que apunta a la instalación de una red de protección social para niños, desde la concepción hasta los 6 años, articulada en torno a las etapas de desarrollo del niño. Si bien ésta es todavía una política incipiente, creo que ya hay aprendizajes que se pueden obtener, sobre todo en la perspectiva de replicarla en otros países de la región, no sólo por sus potencialidades en cuanto apoyo a las madres, sino también por sus implicancias en términos de igualación de oportunidades para los niños, desde la cuna e incluso antes.

### a.b. Heterogeneidad productiva y concentración económica en América Latina

Uno de los problemas históricos de América Latina ha sido, y sigue siendo, la heterogeneidad de su sistema productivo, por un lado, y los altos niveles de concentración económica, por otro. Si bien ambos fenómenos están estrechamente vinculados, sólo para ordenar la presentación los quiero discutir como puntos en sí mismos.

Cuando hablamos de heterogeneidad o dualidad del sistema productivo, a lo que nos estamos refiriendo es que en la economía latinoamericana conviven por un lado, un sector que podríamos llamar moderno, altamente productivo, que hace un uso intensivo de capital y tecnología, inserto en los mercados mundiales, que demanda trabajadores calificados, paga alta salarios y presenta un empoderamiento de los sindicatos que permite disminuir las asimetrías entre trabajadores y empresas. Por otro lado, coexiste con el anterior un sector productivo deprimido, abocado a la producción de productos no transables en los mercados internacionales, intensivo en mano de obra no calificada, con salarios bajos y altos niveles de informalización y precariedad. Las expectativas hace algunos años atrás eran que los enclaves productivos “modernos” iban a difundir o irradiar al resto de la economía presionando para la modernización de los sectores productivos deprimidos. Sin embargo, la realidad ha mostrado que esto no ocurrió y, al menos que hayan acciones políticas de redireccionamiento de la estrategia de desarrollo, esto no va a ocurrir por inercia. El siguiente gráfico que en algo ilustra este punto:

Participación de las Industrias con uso intensivo de Ingeniería en el producto manufacturero en relación con el promedio mundial



El gráfico nos permite comparar la situación de distintos países respecto de la incorporación de tecnologías, y por tanto del nivel de modernización de la industria, en dos momentos: 1970-1973 y 2000-2003. Es interesante este gráfico porque hace evidente el retraso, y en algunos casos retroceso, que tienen los países latinoamericanos en este proceso. Los casos de Argentina y de Chile son emblemáticos en este sentido: en el periodo 1970-73 estábamos mucho más cerca del promedio mundial de uso industrial de tecnología que lo que estamos en el periodo 2000-03. Como contrapartida, tenemos países que en los años 70-73 presentaban un uso de tecnología similar a Chile o México, como Malasia, o incluso menor, como Corea, y que hoy día están muy por sobre el promedio mundial, ambos ejemplos paradigmáticos de países que dieron saltos al desarrollo entre los años '50 y '90. Por supuesto que mucho se ha dicho sobre las razones que explican este salto al desarrollo, pero si hay un elemento común a los análisis es la importancia que allí tuvo el Estado como actor del desarrollo y por tanto de la política como espacio de construcción de las estrategias de desarrollo.

Cuánto de nuestra incapacidad para pasar a un nuevo estadio de desarrollo se debe a los exagerados niveles de concentración y desigualdad que caracterizan a la región, ha sido parte de la discusión en algunos circuitos académicos y políticos y todavía es materia de debate. Sin embargo, me parece

que hay una correlación evidente entre ambos fenómenos. No voy a entrar en detalles respecto de los indicadores archiconocidos que sitúan a Latinoamérica entre las regiones más desiguales del mundo<sup>16</sup>. Sin embargo, en forma anecdótica quisiera mostrarles un cuadro sobre la realidad de la concentración de riqueza en Chile, que muestra el patrimonio de 4 familias, entre ellas la del actual Presidente de la República, en relación al PIB del país:

**Individuos con el mayor valor neto en Chile, 2004 - 2008**  
**Valor Neto en dólares y como % del PIB**

Nombres	2004	2005	2006	2007	2008	Ranking FORBES 2007	Ranking FORBES 2008
	Miil. US\$ (corrientes)						
Andrónico Luksic 1/	3.400	4.200	..	..	10.000	..	77
Anacleto Angelini 2/	2.500	2.900	3.700	6.000	1.000	119	1062
Elodoro Matte y familia	2.800	2.700	4.100	5.600	7.900	137	117
Sebastián Piñera	..	..	..	1.200	1.300	799	897
Cuatro mayores fortunas	<b>8.700</b>	<b>9.800</b>	<b>7.800</b>	<b>12.800</b>	<b>20.200</b>		
PIB de Chile (en US\$ corrientes)	95.026	115.000	145.841	153.278	161.700		
Cuatro mayores fortunas como % del PIB	<b>9,16%</b>	<b>8,52%</b>	<b>5,35%</b>	<b>8,35%</b>	<b>12,49%</b>		

**Fuente:** Solimano, 2009a, basado en datos de Fazio (2005), Forbes Magazine (2008) y el WDI (2007).

Notas: 1/ Andrónico Luksic murió en Agosto, 2005. Su viuda, Iris Fontbona y familia heredaron su fortuna. 2/ Anacleto Angelini, falleció en Agosto, 2007. María Nosedá Zambra, su viuda, heredó su fortuna.

Como vemos el patrimonio conjunto de estas 4 familias equivalen al 12,5% del PIB chileno. Para tener referencias de lo que esto significa, consideren que el gasto público en educación en Chile equivale al 3,9% del PIB, el presupuesto de las Fuerzas Armadas equivale al 2,7%, y la inversión pública en ciencia y tecnología, con toda la importancia estratégica que esto tiene, alcanza a sólo el 0,6% del PIB. No deben obviarse estos datos cuando hablamos de desarrollo ni dejar de considerar las implicancias que ingentes niveles de concentración tienen en las posibilidades de desarrollo de nuestros países. Considero que cuando hablamos de desarrollo en la región debiéramos dejar de

16 Ver Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. PNUD. 2009.

abocarnos exclusivamente al crecimiento económico y, por el contrario, tomar la desigualdad como una "variable ancla" y que todas las políticas que tengan como finalidad el ansiado salto al desarrollo debieran estar basadas en correcciones a la desigualdad en la distribución de nuestra riqueza. De ese modo, podríamos avanzar hacia un mejoramiento de la calidad de nuestro desarrollo más rápido de lo que nos imaginamos.

Obviamente no podemos desentendernos del crecimiento económico, ya que si no crecemos no vamos a tener riqueza que redistribuir. Mi punto de vista es que hasta el momento nuestras políticas de desarrollo, en particular las de disminución de la pobreza- la que pasó de un 40,5% a un 33% entre 1980 y 2008- han descansado casi exclusivamente en la lógica del crecimiento económico y del impulso a la inserción en los mercados internacionales, al punto que la misma caída mencionada en los porcentajes de pobreza se explica en un 85% por el crecimiento de nuestras economías y sólo en un 15% por la acción de políticas redistributivas. Cuanto más espacio haya entonces para fortalecer las acciones redistributivas mayores serían nuestros logros en materia de reducción de la pobreza e igualación de oportunidades creo que este es un tema al que debieran presentar especial atención los jóvenes progresistas en nuestra América.

#### a.c. Cambio climático en América Latina

Finalmente, y en forma muy somera, quisiera dejar planteada la importancia que en la perspectiva del desarrollo tiene la preocupación por el cambio climático que estamos experimentando. Sin duda, todavía es demasiado temprano para anticipar las consecuencias de un fenómeno que tendrá impactos múltiples, no lineales, y cuyos canales de transmisión y alcances son aún desconocidos. Sin embargo, podemos y debiéramos anticipar algunas consecuencias previsibles como el impacto que el aumento de la temperatura tendrá en nuestra agricultura y en la salud de las personas (aumento de enfermedades respiratorias y otras como malaria, dengue y cólera), los efectos de las menores precipitaciones en nuestro acceso a agua limpia y en la generación de energía, así como el impacto del alza en los niveles del mar en la erosión de los suelos y el desplazamiento de población. Sólo en la medida que actuemos ya en estos ámbitos, podremos contrarrestar los efectos negativos de esta crisis global en nuestro propio futuro.

## b. Consideraciones Finales

Para finalizar, quisiera dejar planteadas varias cuestiones. En la medida que los problemas que aquejan a la juventud en Latinoamérica no se derivan de las particularidades de este grupo etario -lo que no quita que adquieran manifestaciones propias- las juventudes políticas no debieran acotar su preocupación y acción a los “temas de jóvenes” sino jugar un rol en la superación de los obstáculos que dificultan el desarrollo de nuestros países y contribuir así al mejoramiento de la calidad de vida de nuestra gente y, por supuesto, de nuestros jóvenes. Como ya dijimos también, una estrategia de desarrollo no puede basarse exclusivamente en la tríada capital-trabajo-tecnología, en la medida que éste inevitablemente implica la presencia de bienes públicos. La Política, con mayúsculas, tiene un rol crucial e insoslayable y es ahí donde tenemos que estar presentes. El mejor ejemplo de esto es la manera que los gobiernos progresistas o de izquierda enfrentaron la reciente crisis en la región, donde, a diferencia de lo realizado en crisis anteriores por las dictaduras o gobiernos de derecha, la mitigación de la crisis no formó el camino de recortes de gasto social o de ajustes sociales cuyos costos los pagaron los trabajadores. Así como la derecha no sabe administrar las crisis, tampoco sabe gestionar el desarrollo pues éste requiere mucho más que la acción libre del mercado; exige la concepción de un proyecto, de un modelo de sociedad que aspiramos a construir y por tanto requiere de la acción consciente de los ciudadanos y el Estado. Ese es el desafío y la invitación que tenemos por delante.

Así como la derecha  
no sabe administrar  
las crisis, tampoco  
sabe gestionar  
el desarrollo pues  
éste requiere mucho  
más que la acción  
libre del mercado;  
exige la concepción  
de un proyecto,  
de un modelo  
de sociedad que  
aspiramos  
a construir



# Socialismos, izquierdas y derechas en América Latina: una perspectiva desde Brasil

Valter Pomar





## LA IZQUIERDA ENTRE EL “SOCIALISMO DEL SIGLO XX” Y EL “SOCIALISMO DEL SIGLO XXI”<sup>1</sup>

Tenemos en el curso del siglo XX una rica historia de luchas sociales, políticas y militares, de construcción de experimentos socialistas y de grandes partidos con proyección internacional. Hay una serie de acciones del movimiento socialista y de sus diferentes organizaciones a lo largo de ese siglo, que conforman nuestro patrimonio colectivo.

Aunque nadie se reconozca en toda esa acumulación, lo cierto es que existe, y es una herencia colectiva, con sus aciertos y errores. Sin embargo, aún no podemos identificar procesos semejantes en el siglo XXI, que apenas está iniciándose; muchas de las experiencias están en ciernes y se dan en un escenario internacional defensivo.

No existe “el socialismo del siglo XX”, como tampoco “el socialismo del siglo XXI”. Ésta sería una definición inapropiada, ya que adolece de un error grave. El movimiento es plural por definición, desde el principio hasta hoy, y seguirá siéndolo. La pluralidad histórica, geográfica, social, política e ideológica es un componente genético de la izquierda y del movimiento socialista. Por tanto, lo correcto es hablar de “socialismos del siglo XX” y de “socialismos del siglo XXI”.

El punto de partida es reconocer el carácter inicial y experimental de la izquierda en este comienzo del siglo XXI, su pluralidad y su inmenso déficit

La pluralidad  
histórica, geográfica,  
social, política  
e ideológica es un  
componente  
genético de la  
izquierda y del  
movimiento  
socialista.  
Por tanto,  
lo correcto es hablar  
de “socialismos del  
siglo XX”  
y de “socialismos del  
siglo XXI”

---

1 Este artículo es de mi entera responsabilidad. Si bien soy dirigente del Partido de los Trabajadores de Brasil, las opiniones que vierto aquí son personales y no necesariamente coinciden con las de mi partido.

teórico. Se podría decir, que incluso lo que predomina en estos días, más que pluralidad, es una confusión tremenda y una debilidad teórica significativa. Hay al menos tres grandes temas que distan de estar resueltos y cuyos términos de discusión todavía no están fijados en forma acabada. El primero es el análisis del capitalismo contemporáneo; el segundo, el examen de las experiencias socialistas en sus distintas variantes a lo largo del siglo XX, y el tercero, el debate sobre la estrategia de la izquierda.

### CRISIS: ¿EL FIN DEL CAPITALISMO?

El presidente de Ecuador Rafael Correa dijo en su discurso de asunción del mando que "no vivimos una época de cambios, sino que vivimos un cambio de época". Muchos desde la izquierda fueron seducidos por esa frase y

comenzaron a repetirla. Sin embargo, hay mucho de optimismo en esa idea, porque estamos inmersos en una crisis tremenda que si bien constituye una oportunidad para cambiar de época, es también una oportunidad para que las fuerzas de derecha profundicen su dominación.

Nosotros tenemos la mirada puesta en América Latina, pero los que la fijan en Europa ¿qué están viendo? Debemos tener claro que más que hablar de un cambio de época, deberíamos precisar que enfrentamos una época de crisis y transición. En este sentido, nos encontramos en momentos de crisis y de transiciones a nivel mundial en cuatro ámbitos.

Hay, en primer lugar, una crisis del patrón de acumulación capitalista, pero no está claro qué modo de acumulación lo sustituirá. Observamos, en segundo lugar, que la hegemonía estadounidense está en crisis, pero tampoco sabemos qué tipo de hegemonía ocupará su lugar. En tercer lugar, atravesamos un tiempo de crisis del modelo de desarrollo conservador y neoliberal en América Latina, pero no se advierte cuál será la construcción alternativa. Por último, constatamos que el pensamiento neoliberal está en retroceso, pero no se divisan

■ **estamos inmersos en una crisis tremenda que si bien constituye una oportunidad para cambiar de época, es también una oportunidad para que las fuerzas de derecha profundicen su dominación**

aún las características del tipo de paradigma que lo reemplazará.

Vivimos una situación de crisis de los patrones hegemónicos, sin tener claro qué tipos de modelos serán los predominantes en el mundo y en América Latina en materia de acumulación, de ideología y en lo político-militar. La noción de crisis del patrón de acumulación capitalista es clave para entender este tiempo. Ésta abarca por lo menos cuatro dimensiones, que suelen no tenerse en cuenta:

- Hay una crisis clásica de acumulación. Por eso los empresarios y teóricos del capitalismo recomiendan con firmeza y convicción volver a leer a Marx, que es quien mejor ha descrito y analizado estas coyunturas.
- El carácter predominantemente financiero que el sistema capitalista asumió en este último período, tambalea.
- Atravesamos una crisis del modelo específicamente vinculado al consumo estadounidense.
- La institucionalidad internacional creada después de la Segunda Guerra Mundial no parece dar respuestas adecuadas a los problemas de esta época.

Estas cuatro dimensiones combinadas conforman la crisis capitalista y constituyen la principal característica de este período: la profunda inestabilidad en todos los terrenos. Es importante destacar que la inestabilidad tiene una faceta visible y otra menos visible. La más visible se asocia con la crisis del patrón de acumulación capitalista y la hegemonía estadounidense. El modelo de los Estados Unidos está en problemas y nadie muestra suficiente potencia para conservarlo o definir uno nuevo. Sin embargo, hay otro factor de incertidumbre, que se vincula con la contradicción cada vez más profunda entre la globalización de los problemas, por una parte, y el carácter limitado de la institucionalidad política internacional, por la otra. Cada vez más, los problemas que nos afectan son de carácter mundial, pero la institucionalidad no está a la altura de esos desafíos, lo que genera tensiones. Esta inestabilidad de fondo tiene que ver con la supervivencia a largo plazo de la humanidad.

Atravesamos un tiempo que algunos teóricos, mucho tiempo atrás, resumían en la frase "lo viejo está muriendo y lo nuevo aún no nace". Es por esto

que existe una dificultad tremenda para construir alternativas, y es por esto también que hoy abundan las soluciones parciales, transitorias e imperfectas. Cito un problema entre tantos: la moneda internacional. Todos saben que no se saldrá de la situación en que estamos si el medio de pago internacional sigue siendo el dólar, pero nadie tiene fuerza para hacer este cambio. Es un ejemplo muy concreto de un factor que genera una inestabilidad tremenda. En otros períodos de la historia eso se resolvió de manera más cruel a través de la guerra.

■ **La inestabilidad tiene una faceta visible y otra menos visible. La más visible se asocia con la crisis del patrón de acumulación capitalista y la hegemonía estadounidense. El modelo de los Estados Unidos está en problemas y nadie muestra suficiente potencia para conservarlo o definir uno nuevo**

¿Cuáles son los desenlaces posibles para esta situación crítica? De manera muy sencilla, didáctica y esquemática podemos decir que tenemos ante nosotros tres desenlaces hipotéticos. Uno es el desenlace conservador. Éste se concretaría si los que dominaron ayer lograran tomar el control de la situación y siguieran dominando mañana o, dicho de manera más frontal, si los Estados Unidos salieran de este proceso de crisis internacional manteniendo su hegemonía sobre el mundo. La segunda salida posible es el desenlace progresista, que es el nombre dado a algo que todavía no se sabe definir con precisión. Esto significaría que los países capitalistas que hoy no forman parte del comando central del mundo, consiguieran el control y lograran instalar un nuevo modelo internacional que,

aún siendo capitalista, no estuviere hegemonizado por el eje Atlántico-Pacífico. Por último, podríamos tener un desenlace de tipo socialista, como ya ocurrió en otros momentos de crisis profunda, como por ejemplo, a principios del siglo XX.

El escenario al que podamos llegar dependerá del desenlace de las luchas sociales y políticas que se den dentro de cada país y de la forma en que ellas influyan sobre la sociedad internacional. Lo más probable hoy es una salida conservadora. Cabe reconocer que a pesar de la crisis, el poderío de los Estados Unidos, que es todavía la primera potencia económica y militar del planeta, y la de sus socios, es avasallante. Basta mirar lo que sucedió en Haití para tener una pequeña idea. En este país hay una misión internacional de intervención militar

llamada MINUSTAH compuesta por muchos países latinoamericanos y comandada por Brasil. Diversos sectores de la sociedad brasileña, incluso de la izquierda, entienden que la presencia de las tropas en Haití es similar a la de las tropas norteamericanas en Irak y Afganistán, para ellos las dos son tropas de ocupación. Sin embargo, lo que pasó en Haití luego del terremoto de enero de 2010 muestra la diferencia. Las tropas estadounidenses están sin mandato de la ONU, desembarcaron en un país destrozado y lo primero que hicieron fue tomar el control del aeropuerto. Que puedan hacer lo que hicieron, tiene que ver con la fuerza acumulada que poseen. Por lo tanto, aún hoy, a pesar de la crisis y el descontento, lo más probable es un desenlace conservador. Por eso, la idea de que el neoliberalismo está muerto, que es todo pasado, que estamos en otro período histórico, es discutible. Esto aún no sucede. Puede pasar, pero aún no es una realidad.

Si el desenlace más probable es el conservador, el fortalecimiento de la izquierda dentro de cada país y el de la integración regional de los países que no forman parte del "club" que domina el mundo, es fundamental para que se pueda hablar de un desenlace progresista o socialista. En otras palabras, los que quieren que de esta crisis emerja un mundo progresista o socialista, tienen que tener claro que esto depende de la acumulación de fuerzas progresistas en cada país y de los avances de la integración entre los países, entre los Estados y entre los pueblos. En particular de aquellos que no forman parte del condominio que hasta ahora ha gobernado el mundo.

Si del fortalecimiento de la izquierda depende que el mundo sea distinto, se hace necesario evaluar cuál es su situación hoy. Las fuerzas de izquierda en todas sus acepciones, las democráticas, las nacionalistas, las desarrollistas, las socialistas, las comunistas, y las demás que puedan nombrarse, sufrieron una derrota aplastante a fines del siglo XX. El golpe fue múltiple porque se habló mucho de la caída del muro de Berlín, pero al mismo tiempo el Welfare State, el nacionalismo revolucionario y el desarrollismo progresista estuvieron sometidos a una ofensiva brutal por parte de la derecha y del capital en todo el mundo. Se podría decir que la izquierda viene de una derrota y está en un período que, para usar una terminología de la estrategia militar, se podría catalogar de defensivo.

Es relevante preguntarse entonces qué está pasando de nuevo en este escenario. La primera novedad es la emergencia del fundamentalismo islámico como principal oponente del *American Way of Life* de los Estados Unidos. Sin

embargo, la contradicción entre el fundamentalismo islámico y el *American Way of Life*, a diferencia de lo que ocurre con la izquierda, el socialismo y el comunismo del siglo XX, no implica que el primero constituya una alternativa a la hegemonía global al capitalismo. El fundamentalismo islámico ni ofrece ni tiene capacidad de ofrecer una alternativa como sistema global a la sociedad capitalista moderna. En este sentido es un enemigo fabricado, para hablar de manera franca. Los norteamericanos supieron construir un enemigo ideal, porque tiene existencia real y una gran proyección histórica, es prácticamente imposible derrotarlo y posibilita mantener un clima de terror interno e internacional permanente, pero, al mismo tiempo, no constituye una amenaza real al sistema capitalista.

La segunda novedad de este último período es el desplazamiento del polo dinámico de la economía mundial a Asia, región en la que China juega el rol principal. Aunque podamos debatir largamente respecto a qué representa China, lo importante es concluir si la China de hoy constituye o no una alternativa global al modelo capitalista anglosajón. Existe, es cierto, una polarización y una disputa de hegemonía creciente entre Estados Unidos y China. Pero este conflicto no es lo central, lo relevante es saber si lo que existe hoy en Asia representa en sí una alternativa estratégica al capitalismo.

La tercera novedad es el surgimiento de una ola de gobiernos progresistas y de izquierda en América Latina. Aunque sea en una región pequeña del mundo, es una de las novedades importantes de este período histórico que comenzó a principios de los noventa.

## IZQUIERDAS Y DERECHAS EN AMÉRICA LATINA

¿Cuál es la situación específica de América Latina? De manera muy simplificada, podemos decir que hasta fines de los noventa la hegemonía en materias de teoría económica y de política económica real en nuestro continente la tenía el neoliberalismo. En el período que va desde fines de esa década y hasta el 2009, hubo un cambio significativo. Se puede hablar, en 2008, de una nueva hegemonía. ¿Cuál exactamente? No se sabe, pero es evidente que no es más neoliberal. Entonces, en una década, desde la primera elección de Chávez, hasta la elección de Funes y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en El Salvador, se produjo un cambio en la correlación de fuerzas

políticas en América Latina. Pero este cambio no necesariamente implicó un cambio en las políticas. Los partidos que aplicaron las políticas neoliberales fueron desplazados del gobierno por los que se opusieron al neoliberalismo. Sin embargo, el cambio no es tan claro en el terreno de la economía. Todos los países latinoamericanos actúan en los marcos del modelo que fue derrotado en las urnas. Elegir un Presidente no implica necesariamente el cambio del modelo.

En Brasil, cerca del 40% del presupuesto está comprometido con deudas que fueron acumuladas en el período neoliberal. Aún hoy Venezuela depende, para su presupuesto, de la venta de petróleo a los Estados Unidos. Todavía Bolivia extrae recursos para financiar sus políticas sociales y mantiene un modelo primario exportador. Cuba está viviendo un proceso de deterioro de las conquistas sociales acumuladas en el período de la revolución. En consecuencia, la economía muestra cambios, pero aún dentro de los parámetros impuestos por la vieja hegemonía neoliberal.

En algunos países los cambios han sido muy profundos e incluso impresionantes, en otros muy escasos, pero de manera generalizada la estructura económica muestra la presencia del modelo anterior. En Venezuela resulta un poco confuso advertir las continuidades y los cambios, porque el discurso oficial del gobierno es que se está construyendo el socialismo del siglo XXI. Hay una radicalización político-ideológica que no guarda relación muchas veces con las políticas que se están implementando. Se generan expectativas y también reacciones contrarias, pero sin que haya correspondencia con lo que está ocurriendo en la base de la sociedad.

El cambio en la correlación de fuerzas políticas en América Latina es una buena noticia. Sin embargo, las que estamos recibiendo desde 2008 no parecen serlo, ya que marcan una contraofensiva de la derecha latinoamericana. Esto se traduce en una tentativa de desestabilización en los que serían, parafraseando a Lenin, los "eslabones más débiles" de la cadena de gobiernos progresistas latinoamericanos. De entre muchos ejemplos, cabe citar el más reciente, el golpe de Estado en Honduras de mediados de 2009.

**El cambio en la correlación de fuerzas políticas en América Latina es una buena noticia. Sin embargo, las que estamos recibiendo desde 2008 no parecen serlo, ya que marcan una contraofensiva de la derecha latinoamericana**

Una segunda manifestación de la ofensiva de la derecha es la creación de alternativas electorales fuertes en los países donde los gobiernos de izquierda también son fuertes. Los cambios de gobierno en Chile y Panamá muestran esta tendencia. Se está estimulando una nueva derecha, con una faceta que intenta emular a Sarkozy o Berlusconi, con candidatos de perfil empresarial, con un discurso supuestamente moderno y dinámico. Estos candidatos, como es el caso de Sebastián Piñera en Chile, han demostrado tener capacidad para vencer.

En tercer lugar, la derecha está fortaleciendo a los gobiernos que son "simpáticos" a los Estados Unidos. México y Colombia son buenos ejemplos de ello. El gobierno norteamericano hace un esfuerzo tremendo para sustentar, apoyar y mantener a la derecha en la presidencia de estos países. Con seguridad van a intentar incorporar a Chile y a la administración Piñera en esta red, que tiene como marca distintiva su oposición a la integración continental. Se trata así de mantener a los países latinoamericanos aislados entre sí para que se sometan a la hegemonía de los Estados Unidos. Es esta la idea fundamental que anima la política de Estados Unidos hacia esos gobiernos. Necesitan mantener cabezas de playa en América Latina que resistan al proceso de integración.

130

El cuarto movimiento apunta al hacia el aislamiento del "eje del mal" en Latinoamérica, la llamada ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América). Considerando lo anterior, ni aún aquellos progresistas que no comparten totalmente las tendencias dominantes en los procesos de Venezuela, Ecuador y Bolivia deberían tener duda alguna sobre la necesidad de dar muestras concretas de solidaridad con los procesos en curso en estos países. Lo que hace la derecha es estimular una división entre las fuerzas de izquierda, entre buenos y malos, carnívoros y herbívoros, moderados y radicales, para primero golpear a unos y luego a los otros. Lo que resulta paradójico es que también dentro del ALBA existen quienes, por sus actitudes y discurso, contribuyen a su aislamiento.

El último aspecto de la contraofensiva de la derecha es el militar. Si bien la contraofensiva es política, tiene un componente militar que hace que la respuesta de parte de la izquierda deba ser política. Porque en el terreno militar no existe la mínima posibilidad de victoria.

Esta contraofensiva de la derecha, reforzada en el 2008, tuvo dos apoyos inesperados y paradójales. El primero fue la crisis internacional y sus efectos en América Latina. Aunque su epicentro haya sido en los Estados Unidos, causó daños tremendos para muchos países latinoamericanos, incluso para los

procesos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, dado el grado de dependencia de estos países de la venta de *commodities* en el mercado internacional (petróleo, gas, etc.). El segundo fenómeno que fortaleció la ofensiva de la derecha, también de manera paradójica, fue la victoria de Obama en Estados Unidos. Si hubiere sido George W. Bush quien dispusiere el envío de más tropas a Afganistán o el desembarco de ellas en Haití, no hubiere cabido duda alguna sobre lo que estaba pasando. Pero quien lo hizo fue Obama, que había generado grandes expectativas sobre una nueva política de Estados Unidos hacia la región. Esas expectativas se han disipado aceleradamente, ya que si bien para la sociedad norteamericana, Obama tiene un sentido más progresista que la derecha republicana, para el mundo, Obama es el Presidente de los Estados Unidos, el mismo que en su discurso de toma de posesión dijo que los Estados Unidos están listos para volver a liderar el mundo. Y su política exterior no hace otra cosa que fortalecer objetivamente a la derecha latinoamericana.

**Iniciativas  
como la constitución  
de la UNASUR,  
las conferencias  
América Latina-África,  
América Latina-Medio  
Oriente, y otras tantas,  
constituyen parte  
fundamental  
de la política externa  
del gobierno brasileño**

De todas maneras, hay un aspecto que dificulta la operación de la derecha latinoamericana y de sus aliados estadounidenses. El problema para ellos estriba en cómo tratar con el gobierno brasileño. El Departamento de Estado de los Estados Unidos no puede asumir una posición explícita de oposición al gobierno de Lula. Sin embargo está claro que no le interesa la presencia de la izquierda en la presidencia de Brasil. El gobierno brasileño es una molestia porque compra armas a Francia, negocia con Irán y no acepta el discurso que sostiene que quienes tienen hoy armas nucleares puedan seguirlos teniendo, en tanto que aquellos países que no las tienen están impedidas de adquirirlas o fabricarlas, no se sabe bien por qué motivos. También tiene una postura muy clara en el tema palestino, tiene embajador en Corea del Norte, y acepta la presencia de Manuel Zelaya en su embajada en Honduras. En otras palabras las actitudes del gobierno brasileño crean dificultades para la política de los Estados Unidos. En el marco de la situación actual de crisis y transición, los Estados Unidos tienen que tener control absoluto de su "patio trasero". La presencia de la izquierda en el gobierno

brasileño crea una dificultad para los Estados Unidos y para la derecha latinoamericana.

La política exterior de Brasil y su objetivo en pro de la integración continental decididamente choca con los intereses estadounidenses. Iniciativas

como la constitución de la UNASUR, las conferencias América Latina-África, América Latina-Medio Oriente, y otras tantas, constituyen parte fundamental de la política externa del gobierno brasileño, que busca potenciar a la región y reducir la injerencia externa en ella.

La izquierda latinoamericana ha tenido la dura experiencia histórica que cada vez que vencía en un país, debía enfrentar la oposición de la derecha nacional perdedora y de sus aliados internacionales. De esta forma, muchos procesos fueron saboteados y derrotados. La excepción fue Cuba. Pero lo fue, en parte, debido a la Guerra Fría y a los acuerdos que se hicieron entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, después de la crisis de los misiles en 1962. Pero en los demás países, como en el

caso de Chile durante el gobierno de la Unidad Popular, las fuerzas de izquierda fueron saboteadas del principio al fin.

Los procesos de integración entre gobiernos de izquierda progresista, aunque no terminan totalmente con la injerencia externa en la región, reducen significativamente sus posibilidades. Esto permite que la correlación de fuerzas de cada país sea la que predomine. En otras palabras cada país seguirá el camino que mayoritariamente su pueblo elija. La única manera para hacer que la integración sudamericana sea más rápida y justa es que el gobierno brasileño, la economía más grande del área, asuma parte de los costos de la integración. Hay una disposición creciente del gobierno brasileño para asumir estos costos, en particular en el MERCOSUR. Tanto desde el punto de vista económico, comercial y capitalista, como desde el ángulo político, a Brasil le interesa hacer una inversión a largo plazo en la ampliación de la integración latinoamericana.

Un último aspecto de la política exterior brasileña que dificulta el

■ **Para que la integración sudamericana sea más rápida y justa, el gobierno brasileño, la economía más grande del área, debe asumir parte de los costos de la integración. Hay una disposición creciente del gobierno brasileño para asumir estos costos, en particular en el MERCOSUR**

accionar de la derecha es que no acepta la lógica de diferenciación entre dos izquierdas en América Latina. Tanto para el gobierno brasileño como para el Partido de los Trabajadores (PT) hay muchas izquierdas en América Latina. Lo que ocurre en Bolivia no es lo mismo que lo que pasa en Venezuela, lo que sucede en Ecuador no es lo mismo que ocurre en Brasil, lo que se observa en Uruguay no es lo mismo que es posible observar en Chile. Nicaragua es muy distinto a El Salvador, Cuba lo es respecto a todos los otros. Son muchas izquierdas, muchas historias, muchas estrategias y muchas situaciones sociales distintas. Es más que obvio que las construcciones políticas regionales sólo son viables en el marco de la diversidad. Que en cada país la izquierda siga el camino que desee o pueda, no significa que el resto deba compartir lo que se hace en cada situación. Aunque existan muchas diferencias, todas las izquierdas latinoamericanas son parte de un movimiento común y es por ello que existen coincidencias entre ellas. No se trata de coincidencias casuales, sino de coincidencias causales. Las causas profundas son comunes a todos los países, pero en cada uno existen estrategias, historias y relaciones de fuerza distintas. La cooperación entre las izquierdas es fundamental y no exime ni excluye la polémica. Su única condición es un punto mínimo de solidaridad; ese es un aspecto importante, tanto de la política del PT como de la del gobierno brasileño.

Durante los años ochenta había en Brasil una lucha entre dos grupos y corrientes ideológicas, que se enfrentaron en la elección presidencial de 1989. Brasil atravesaba una crisis de su modelo desarrollista conservador y dos eran las propuestas de solución. Por un lado estaba el polo neoliberal y por otro el democrático, popular y socialista. Los grupos intermedios se fueron decantando hacia uno y otro extremo. En los noventa cambió la situación, la lucha fue entre los liberales y los desarrollistas. Lo curioso fue que a la cabeza de los desarrollistas no estaban los partidos de centro, estaba el PT. Esto fue

Tanto para el  
gobierno brasileño  
como para el Partido  
de los Trabajadores  
(PT) hay muchas  
izquierdas en  
América Latina.  
Lo que ocurre  
en Bolivia no es lo  
mismo que lo que pasa  
en Venezuela,  
lo que sucede en  
Ecuador no es lo  
mismo que ocurre en  
Brasil, lo que se  
observa en Uruguay  
no es lo mismo  
que en Chile...

paradójico, ya que el PT nació criticando y combatiendo el desarrollismo en Brasil. Debido a una serie de circunstancias, este partido encabezó la oposición al neoliberalismo a partir de signos desarrollistas cada vez más acentuados. Los temas propiamente socialistas, los de izquierda de nuestra plataforma programática, quedaron en segundo plano. Los temas que ocupaban el primer plano eran: el crecimiento y el desarrollo de una economía que funcionara más allá del neoliberalismo y la hegemonía del capital financiero.

Neoliberales contra desarrollistas fue la polémica en las elecciones brasileñas de 1994, 1998, 2002 y 2006. Sin embargo, en la actualidad Brasil vive un momento de transición. Aún está presente el conflicto entre liberales y desarrollistas, pero el conflicto entre distintos tipos de desarrollismos queda cada vez más de manifiesto. Reaparece claramente el desarrollismo conservador, centrado en las empresas y las ganancias privadas. Frente a él, hay un tipo de desarrollismo distinto, que combina desarrollo económico con el combate a la desigualdad, la redistribución del ingreso y la ampliación de la democracia.

Los ocho años del gobierno de Lula hicieron que el país volviera de cierta manera a su normalidad, que no era neoliberal, sino desarrollista. Brasil había sido hegemonizado por la derecha, y por tanto el desarrollo económico fue siempre combinado con escasa democracia, mucha dictadura y altos niveles de desigualdad social. Los escenarios futuros serán cada vez más parecidos a los que tuvimos en los años ochenta. En concreto esto se traduce en dos posibilidades: una es que los gobiernos de izquierda hagan políticas públicas, la otra es que hagan también reformas estructurales. Ésta es la discusión que hay en Brasil y que de cierta manera está presente en todos los países de la región. Mejores políticas públicas sin cambios estructurales implica administrar mejor, pero sin resolver los problemas de fondo. En consecuencia administrar mejor y realizar reformas parece la única solución en el largo plazo.

Avanzar en las reformas implica un problema eminentemente político (no teórico ni económico). Si se observa el caso de Honduras, el gobierno de Zelaya intentó hacer cambios para los cuales no tenía fuerza suficiente. En consecuencia, no se trata de voluntad, hay que tener fuerza para hacer cambios estructurales, quien no tiene fuerza puede ser derrotado y hacer que la situación termine siendo peor que la que había. Por otra parte si un gobierno no se esfuerza por hacer cambios estructurales, altera el principal rasgo de la izquierda, y de una izquierda transformadora se llega a una conformista.

## MEJORES POLÍTICAS Y CAMBIO ESTRUCTURAL

En Brasil, como es el caso de muchos países de la región que han sido gobernados por la izquierda durante los últimos años, se ha conseguido que sectores importantes mejoren su calidad de vida. Esto se traduce en la capacidad de tener empleo, un salario mejor, mayor renta y poder de compra y todo lo que tiene que ver con participar de la sociedad de mercado. Sin embargo, no se han logrado cambios equivalentes en los terrenos político- institucional y cultural. Las instituciones siguen en lo fundamental al servicio de otros proyectos. Esta contradicción entre el ascenso social de capas importantes que confían en la izquierda, y el retraso ideológico, político y cultural institucional puede ser mortal para estos gobiernos.

Si los gobiernos de izquierda de la región no enfrentan este problema político institucional y cultural, podrán tener muchos éxitos económicos y administrativos y aún así perder las elecciones. Parte importante de nuestro pueblo podrá aplaudir a estos gobiernos y votar por la derecha en las próximas elecciones presidenciales. De manera que la lucha por transformar la sociedad se debe dar prioritariamente en los campos de las ideas, la cultura y los cambios institucionales. La izquierda en el siglo XX podía tener todos los errores del mundo, pero tenía la firme convicción de que dependía de ella la posibilidad de salvar a la humanidad transformando la sociedad. Sin embargo, todo lo que pasó en el siglo XX hizo que muchos asumieran un papel conformista, que no enfrenta a la derecha en el terreno cultural. Si los gobiernos y los partidos de izquierda no enfrentan esto y no son capaces de encarar un futuro distinto, realmente diferente para las personas, si las diferencias de horizonte entre izquierda y derecha fueran milimétricas, los conservadores vencerán siempre. Esto no tiene nada que ver con qué vamos a hacer mañana, con la táctica. Guarda relación con cuál es la visión compartida del mundo, cuáles son los proyectos estratégicos y cuál el programa de largo plazo para la humanidad.

Las ideas más conservadoras en el terreno racial, en el de la igualdad de género, la criminalización de los movimientos sociales y de la juventud están creciendo. Aquí hay entonces una contradicción y un problema que se debe enfrentar

Nosotros desde el PT hablamos de los grandes cambios que tuvieron lugar durante los gobiernos de Lula, pero al observar la historia de Brasil en el siglo XX, los momentos de transformaciones profundas fueron acompañados de un inmenso debate político- cultural. Nada de esto está pasando aún en Brasil, no hay un clima de efervescencia política, cultural e ideológica en el país. Por el contrario las ideas más conservadoras en el terreno racial, en el de la igualdad de género, la criminalización de los movimientos sociales y de la juventud están creciendo. Aquí hay entonces una contradicción y un problema que se debe enfrentar.

# CV Expositores y Expositoras





**Alexis Guardia**, ex Director de Estudios en Dirección Económica de la Cancillería Chile. Es ingeniero comercial (Universidad de Chile) y Doctor Ciencias Económicas (Universidad de París). Ha sido Representante ante la OCDE – Embajada de Chile en Francia, Director del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (1990- 1997) y profesor en diversas universidades. Cuenta con numerosas publicaciones en el área de la economía internacional.

**Carlos Ominami**, Senador de la República de Chile (1994-2010), economista (Universidad de Chile), Doctor de Tercer Ciclo (Ph.D.) Universidad de París X Nanterre, Doctor de Estado en Economía, Universidad de París X Nanterre. Ha sido ministro de Economía durante la presidencia de Patricio Aylwin. Militante del Partido Socialista hasta mediados del 2009. Cuenta con numerosas publicaciones en el área de la economía y la política.

**Diana Aguiar** trabaja en Global Project Coordinator International Gender and Trade Network – IGTN. Trabajó en Assistant Researcher / Assistant Professor at Laboratório de Análise Política Mundial (LABMUNDO) / Federal University of Bahia; Intern at United Nations Development Fund for Women y Junior Researcher at Nepol / Universidade Federal da Bahia. Estudió en la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro; Brown University y la Universidade Federal da Bahia.

**Luis Maira**, Embajador de Chile en la Argentina (2004-2010). Estudió Derecho en la Universidad de Chile y realizó cursos de Relaciones Internacionales en Gran Bretaña y México. Fue Director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económica) y profesor de la UNAM de México, de la Universidad Católica de Río de Janeiro y en las sedes de FLACSO en México y Buenos Aires. Ha sido diputado por Santiago, Ministro de Planificación y Cooperación (1994-1996) y Embajador de Chile en México (1997-2003). Cuenta con numerosas publicaciones sobre temas de política internacional y de la realidad chilena.

**María José Becerra Moro** es ingeniera comercial (Universidad de Chile). Jefa Estudios y Estadísticas Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) - Ministerio

de Educación (MINEDUC) (2009-2010); ha sido jefa del área económica de la División de Coordinación Interministerial, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. En 2009 participó en la Academia de Verano de la Universidad de Kassel (Alemania) y la Fundación Ebert.

**Ricardo Ffrench-Davis** es Doctor en Economía, Magíster de la Universidad de Chicago e Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido Director de Estudios y Economista Jefe del Banco Central de Chile; también fue co-fundador y director de la Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), con sede en Santiago. Asesor Regional Principal de CEPAL en 1992-2004. Es Profesor titular en el Instituto de Estudios Internacionales y en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.

**Rodrigo Arocena** es Rector de la Universidad de la República de Uruguay, Doctor en Ciencias (mención en matemáticas) por la Universidad Central de Venezuela (1979) y Doctor en Estudios del Desarrollo por el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela (1990).

**Valter Pomar** es Secretario de Relaciones Internacionales del Partido de los Trabajadores desde el año 2005. Fue el tercer presidente de vicepresidente nacional del PT (1997-2005) y secretario de la dirección estatal de las comunicaciones de la PT-SP (1993-1995). Entre 1986 y 1990, trabajó en el Instituto Cajamar activistas centro de educación política que se reunió con el PT y la Central Única de Trabajadores.



## América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el Siglo XXI

Reflexiones realizadas en la Primera Escuela  
para Juventudes Políticas Progresistas  
de América Latina

