

Perspectiva



Instituto de Ciencia Política



Libertades individuales y seguridad colectiva

Seguridad, democracia y libertad

Aurelio F. Concheso

Seguridad versus libertades civiles

Richard A. Posner

¿Libertad vs orden? un dilema falso y peligroso

Michael Radu

Repensemos todo

Alan Dershowitz

Una respuesta liberal a la violencia

Lord Alderdice

La legítima defensa de la libertad

Javier Arenas

La hora de la dignidad democrática

Patxi López



DOSSIER

REVISTA LATINOAMERICANA DE POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

AMÉRICA LATINA

- 7 Algunas claves políticas de la crisis argentina**
Mikel Barreda
- 10 Entre la Unión Europea y el FMI**
Gustavo Valdivieso
- 14 Instituciones y desarrollo en América Latina**
Joan Prast i Català

MUNDO

- 24 Apertura comercial para la prosperidad**
James Gwartney y Robert Lawson
- 27 China: ¿taoísmo de mercado?**
James A. Dorn
- 31 Democracia, gobernabilidad y mercado**
John D. Sullivan
- 35 Democracia.com**
Rafael Merchán

GESTIÓN PÚBLICA

- 40 Reinventando la educación pública**
Chester E. Finn Jr.

EMPRESARIALES

- 45 El gobierno corporativo**
Paola Gutiérrez Velandia

TEMAS Y DEBATES

- 56 ¿Liberalismo económico o social democracia?**
Guy Sorman

AMÉRICA LATINA

- 3 Los cinco misterios del capital**
Hernando de Soto

MUNDO

- 20 La grieta entre Estados Unidos y sus aliados**
Francis Fukuyama

TEMAS Y DEBATES

- 50 Una agenda para el desarrollo en el siglo XXI**
Joseph Stiglitz

ESTA NO SERÁ UNA PUBLICACIÓN QUE aspire a ser considerada como **neutral**. No lo podemos ser entre la civilización y la barbarie. Estaremos en la trincheras de defensa de las instituciones democráticas, procurando su mejoramiento; y estaremos también contra la amenaza y haciendo frente a la ofensiva de unas organizaciones tan primitivas en su pensamiento y sus oscuras ideas, cuanto violentas y salvajes en su accionar.

En lo económico y político, acogeremos, no sin beneficio de inventario, algunas de las corrientes modernas y progresistas del pensamiento liberal. Estaremos atentos a cualquier crítica, evolución o planteamiento que signifique un avance en la profundización del concepto y de los derechos del individuo, del ser humano como núcleo fundamental de la comunidad y contra todo asomo de gregarismo instintivo e irracional y de cercenamiento de la creatividad de la iniciativa privada.

La defensa de los derechos humanos será una de nuestras principales preocupaciones. Pero estaremos atentos en señalar los perjuicios que le causan a una democracia aquellas organizaciones que, como lobos con piel de oveja, arrojadas en una presunta defensa de los derechos humanos, tratan de crear o mantener los espacios políticos, sociales y militares en beneficio de la insurgencia terrorista.



Tomaremos muy en cuenta todas las políticas públicas y las iniciativas privadas que procuren aminorar la situación de pobreza absoluta en la cual viven millones de latinoamericanos. La pobreza absoluta mantiene a los seres humanos en condiciones en que carecen de acceso a la nutrición mínima, especialmente los infantes, a los servicios más básicos de salud, a la vivienda protectora, en fin, a los más elementales derechos. Además, la pobreza absoluta mantiene a una parte de la población sin acceso al mercado de bienes y servicios, lo cual frena, y de qué manera, el desarrollo de los países.

No consideramos que la mejor manera para superar esta situación sea exclusivamente la de ofrecer empleo y subsidios, especialmente en campañas electorales. Es necesario que cada individuo o grupo de personas tenga la posibilidad de realizar actividades que generen riqueza. Pero para hacer posible este renacimiento económico y social, es necesaria una inmensa movilización

concentrada entre las autoridades y los generadores privados de riqueza, en todas sus escalas.

Es posible que también nos ocupemos del tema de las privatizaciones. Pero sobre todo para señalar su improcedencia mientras se tramiten en una atmósfera de corrupción. La misma que hace mucho más onerosa la labor del Estado, y que hace ineficaz en grado sumo su acción, en todas sus manifestaciones. La corrupción, por regla general, requiere que existan dos extremos en su proceso. Por eso consideramos como nuestro deber señalar la corrupción en el sector público; y, de igual manera, los pecaminosos hábitos que practican empresas y ciudadanos que contratan o necesitan trabar relaciones con los funcionarios del Estado.

En materia internacional buscamos infatigablemente la profundización de la integración con los países de nuestro continente y, de manera especial, con nuestros vecinos del área andina. Creemos que mediante la integración, no sólo se genera un provechoso mercado ampliado, sino que, en igual forma, se enriquece nuestra vida cultural y social, dentro de sus comunes raíces.

En fin, esperamos a través de *Perspectiva* cumplir una importante labor en la tarea de la defensa de la democracia y la difusión del pensamiento liberal. Ustedes, nuestros lectores, serán quienes juzguen si lo hemos logrado.

CONSEJO EDITORIAL Carlos Delgado, Alberto Galofre, Gustavo Vasco, Pedro Vargas, Dora de Ampuero, Rocío Guijarro, John Zempko

DIRECTOR Juan Camilo Nariño **EDITOR GENERAL** Rafael Merchán **EDITOR BREVES** Nicolás Botero **TRADUCCIÓN** Gustavo Valdivieso

CORRECCIÓN DE ESTILO Orlando Plata **DISEÑO E ILUSTRACIONES** Typo Diseño Gráfico **PREPrensa** Alfa Color Editores **IMPRESIÓN** Panamericana

3

Los cinco misterios del capital

Lo que explica que el capitalismo triunfe en Occidente y fracase en el resto del mundo, es la incapacidad de los habitantes de los países pobres para convertir sus activos en capital. Una lección que América Latina debe aprender.

7 Algunas claves políticas de la crisis argentina

Mikel Barreda

¿Por qué la debilidad institucional fue un factor determinante en la crisis gaucha?

10 Entre la Unión Europea y el FMI

Gustavo Valdivieso

Mientras que los programas de ajuste liderados por el por el FMI en América Latina parecen haber fracasado, la Unión Europea ha sido exitosa en lograr mejorar el desempeño de los países más pobres de la región. La clave estaría en los incentivos.

14 Instituciones y desarrollo

Joan Prast i Catalá

El desarrollo implica tener un marco político e institucional adecuado. América Latina aún tiene mucho que avanzar en este campo.

18 En Breve Democracia en América Latina

24 Apertura comercial para la prosperidad

James Gwartney y Robert Lawson

El más reciente estudio sobre libertad económica en el mundo, explica cómo los países más abiertos son los que gozan de un mayor grado de progreso.

27 China ¿taoísmo de mercado?

James A. Dorn

Para dar el tránsito a una economía de mercado, China debe valorar sus raíces culturales, y en particular, el taoísmo.

31 Democracia, gobernabilidad y mercado

John D. Sullivan

Los regímenes democráticos son los más aptos para crear las condiciones necesarias para una economía de mercado.

35 Democracia.com

Rafael Merchán

Las nuevas tecnologías, y particularmente Internet, pueden contribuir a generar procesos innovativos de participación ciudadana y movilización política.

38 En Breve Globalización

40 Reinventando la educación pública

Chester E. Finn, Jr

La adopción de mecanismos de mercado tiene cada vez más importancia para lograr una educación pública de alta calidad.

44 En Breve Corrupción

Una agenda para el desarrollo en el siglo XXI

Joseph Stiglitz

Salir de la pobreza es posible. Sin embargo, para lograrlo es necesario dejar a un lado los dogmatismos y lograr un balance adecuado entre las labor del mercado y la del Estado.

50

20

La grieta entre Estados Unidos y sus aliados

El autor de "El fin de la historia" explica las diferencias de visión que Europa y Estados Unidos tienen sobre el orden internacional.

63 Seguridad, democracia y libertad

Aurelio F. Concheso

66 Seguridad versus libertades civiles

Richard A. Posner

68 ¿Libertad vs orden? Un dilema falso y peligroso

Michael Radu

70 Repensemos todo

Alan Dershowitz

72 Una respuesta liberal a la violencia

Lord Alderdice

76 La legítima defensa de la libertad

Javier Arenas

78 La hora de la dignidad democrática

Patxi López

45 El gobierno corporativo

Paola Gutiérrez Velandia

Para atraer inversión, cada vez es más importante el manejo transparente de las empresas.

49 Libros

56 ¿Liberalismo económico o social democracia

Guy Sorman

Es necesario entender el verdadero significado del liberalismo para superar los mitos y creencias erradas que hacen carrera sobre él.

62 Libros

Los cinco misterios del capital

Lo que explica que el capitalismo triunfe en Occidente, y fracase en el resto del mundo, es la incapacidad de los habitantes de los países pobres para convertir sus activos en capital. Una lección que América Latina debe aprender

Hernando de Soto
Economista peruano

El problema clave es descubrir por qué ese sector de la sociedad del pasado que no dudaría en llamar capitalista, habría vivido como en una campana de vidrio, aislado del resto; ¿qué le impidió expandirse y conquistar a toda la sociedad?... [¿Por qué] sólo fue posible un porcentaje significativo de formación de capital en ciertos sectores y no en toda la economía de mercado de la época?

Fernand Braudel,
Los engranajes del comercio

Para las cinco sextas partes de la humanidad, esta no es la hora del mayor triunfo del capitalismo sino la de su crisis.

La caída del Muro de Berlín cerró un siglo largo de competencia política entre capitalismo y comunismo. El capitalismo queda como la única forma viable de organizar racionalmente una economía moderna. En este momento de la historia, ninguna nación responsable cuenta con otra opción. De allí que hoy los países del Tercer Mundo y los que acaban de salir del comunismo, no todos con el mismo entusiasmo, equilibren sus presupuestos, corten subsidios, acojan al inversionista extranjero y reduzcan aranceles.

El premio a su esfuerzo viene siendo un amargo desencanto. Desde Rusia hasta Venezuela, el lustro pasado ha sido un tiempo de sufrimiento económico, de ingresos menguantes, de angustia y de resentimiento.

Los empresarios occidentales viven cada vez más preocupados porque un posible fracaso en la implementación



del capitalismo en gran parte del mundo, a la postre, empuje a las economías ricas a la recesión. Como han aprendido con dolor millones de inversionistas que vieron evaporarse sus fondos en los mercados emergentes, la globalización es una avenida de doble vía: si el Tercer Mundo y los países que dejaron atrás el comunismo no pueden escapar

a la influencia de Occidente, tampoco Occidente puede desembarazarse de ellos. Las reacciones adversas al capitalismo también han aumentado en los propios países ricos.

Estos murmullos de alarma inquietan, pero hasta ahora no han podido impedir que los líderes de Estados Unidos y Europa le sigan repitiendo al resto del mundo la misma monserga: establezcan sus monedas, manténganse firmes, ignoren los disturbios de los hambrientos y esperen con paciencia el retorno de los inversionistas extranjeros.

Claro que la inversión extranjera es algo muy bueno. Cuanto más haya, mejor. Las monedas estables también son buenas, como lo son el comercio libre, las prácticas bancarias transparentes, la privatización de las industrias estatales y todos los demás remedios de la farmacopea occidental. Pero siempre olvidamos que el capitalismo global ya ha sido ensayado antes. En América Latina, por ejemplo, ha habido por lo menos cuatro reformas orientadas a crear sistemas capitalistas desde el fin de la colonización española, hace unos 180 años. En cada ocasión hubo euforia inicial, y luego los latinos optaron por un repliegue frente al capitalismo y a las economías de mercado. Es obvio, pues, que estos remedios occidentales resultan insuficientes. De hecho, terminan tan lejos de la meta que llegan a ser casi irrelevantes.

> Los occidentales rara vez reconocen que la falla está en el remedio mismo y culpan a la falta de espíritu empresarial o a la poca vocación de mercado de los pueblos del Tercer Mundo.

Pero sugerir que el factor cultural subyace al éxito en lugares tan disímiles como Japón, Suiza o California y que la cultura a su vez da cuenta de la pobreza relativa de lugares tan dispares como China, Estonia o Baja California es peor que inhumano: no es convincente. La brecha entre Occidente y el resto del mundo es demasiado grande como para una mera explicación culturalista. Lo concreto es que la mayoría de las personas desea los frutos del capital, al grado que muchos,

Pero si reconocemos que las personas de los países en transición al capitalismo no son patéticos mendigos, ni los abruma hábitos obsoletos, ni son prisioneros complacientes de culturas disfuncionales, entonces, ¿por qué el capitalismo no les permite producir riqueza, como en Occidente? ¿Por qué el capitalismo sólo prospera en Occidente, como si estuviera preso bajo una campana de cristal?

En este libro intento demostrar que la gran valla que impide al resto del mundo beneficiarse del capitalismo es la incapacidad de producir capital. El capital es la fuerza que eleva la productividad del trabajo y que crea la riqueza de las naciones. El capital es la savia del sistema capitalista, el cimiento del pro-

fectuosa: las casas de los pobres están construidas sobre lotes con derechos de propiedad vagamente definidos, sus empresas no están constituidas con obligaciones claras y sus industrias se ocultan donde los financistas e inversionistas no pueden verlas. Sin derechos adecuadamente documentados, estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital, no pueden ser comercializados fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua, no sirven como garantía para un préstamo ni como participación en una inversión.

En Occidente, en cambio, toda parcela de tierra, toda construcción, toda pieza de equipo o depósito de inventarios está representado en un docu-

La gran valla que impide al resto del mundo beneficiarse del capitalismo es la incapacidad de producir capital

desde los hijos de Sánchez hasta el hijo de Krushev, se mudan a los países de Occidente.

Hoy, en las ciudades del Tercer Mundo y en las de los países que salen del comunismo abundan los empresarios. Los habitantes de esos países poseen talento, entusiasmo y asombrosa habilidad para exprimir ganancias prácticamente de la nada. Pueden captar y usar tecnología moderna. De otro modo, las empresas estadounidenses no estarían luchando por controlar el uso no autorizado de sus patentes en el extranjero, ni el gobierno estadounidense estaría dando una batalla tan desesperada por mantener la tecnología bélica moderna fuera del alcance de los países del Tercer Mundo. Los mercados no son monopolio occidental, sino una tradición antigua y universal: ya hace dos mil años Cristo podía reconocer un mercado cuando lo veía y expulsó a los mercaderes precisamente por haber convertido el templo en uno, y los mexicanos llevaban sus productos al mercado mucho antes de que Colón llegara a América.

greso, e irónicamente es justo aquello que los países pobres del mundo parecen no poder producir, no importa con cuánto afán su gente practique todas las demás actividades que definen a una economía capitalista.

También mostraré, con ayuda de datos y cifras que mi equipo de investigación y yo hemos recogido, manzana por manzana y granja por granja en Asia, África, el Medio Oriente y América Latina, que la mayoría de los pobres ya posee los activos que precisa para hacer del capitalismo un éxito. Hasta en los países menos desarrollados, los pobres ahorran. El volumen juntado por los pobres es inmenso: cuarenta veces toda la ayuda exterior del mundo desde 1945.

Si Estados Unidos elevara su presupuesto de ayuda exterior al nivel que las Naciones Unidas recomiendan — 0,7% del ingreso nacional —, le tomaría al país más rico del mundo más de 150 años transferir a los pobres del mundo recursos equivalentes a los que ellos ya poseen.

Pero se trata de una posesión de-

mento de propiedad que es el signo visible de un vasto proceso oculto que conecta a tales recursos con el resto de la economía. Gracias a este proceso de representación, los activos pueden llevar una vida paralela a su existencia material. En tal condición pueden ser usados como garantía para crédito.

El Tercer Mundo y los países que salen del comunismo carecen de este proceso de representación. En consecuencia, casi todos andan subcapitalizados, igual que una empresa está subcapitalizada cuando emite valores por debajo de lo que justificarían sus ingresos y activos. Las empresas de los pobres se parecen mucho a las corporaciones impedidas de emitir acciones o bonos para obtener nuevas inversiones y financiamiento. Sin representaciones, sus activos son capital muerto.

Los habitantes pobres de estos países —la gran mayoría— sí tienen cosas. Pero la mayoría de ellos no cuenta con los medios de representar su propiedad y crear capital. Tienen casas pero no títulos, cosechas pero no certifi-



cados de propiedad, negocios pero no escrituras de constitución ni acciones que permitan a sus activos llevar una vida paralela en el mundo del capital.

La falta de estas representaciones esenciales explica por qué personas que se han adaptado a todo otro invento occidental, desde el bolígrafo hasta el reactor nuclear, no han podido producir capital suficiente para hacer funcionar su capitalismo local.

Este es el misterio del capital. Para resolverlo hay que comprender cómo los occidentales, al representar activos mediante títulos, disciernen capital en esos activos y logran extraérselo.

Ahora mismo lo circundan, invisibles para usted, ondas de la televisión ucraniana, china y brasileña. Igual lo rodean activos que albergan un capital invisible. Así como las ondas de la televisión de Ucrania son demasiado débiles para dejarse sentir por usted, pero un televisor las puede decodificar para ser vistas y oídas, también el capital puede ser extraído y procesado a partir de los activos. Pero sólo Occidente cuenta con el proceso para transformar lo invisible en visible. Es esta disparidad la que explica por qué los países occidentales pueden crear capital y los del Tercer Mundo y la antigua órbita comunista no.

La carencia de este proceso conversor en las regiones más pobres del mundo —donde habitan cinco sextas partes de la humanidad— no es producto de una conspiración monopólica occidental. Más bien los occidentales dan tan por sentado este mecanismo que han perdido toda conciencia de que existe. Es inmenso, pero nadie lo ve, ni siquiera los estadounidenses, europeos y japoneses, que han logrado ser ricos gracias a saber usarlo. Se trata de una infraestructura legal oculta en las profundidades de sus sistemas de propiedad, donde ser dueño de un activo no es sino el umbral de los efectos de la propiedad. El resto del fenómeno es un intrincado proceso creado por el hombre para transformar activos y trabajo en capital. Este proceso no fue creado a partir de un plano y no lo describe un folleto satinado. Sus orígenes son oscuros y su relevancia está enterrada en el subconsciente económico de las naciones capitalistas occidentales.

¿Cómo se nos puede haber escapado algo tan importante? No debe sorprendernos: a menudo sabemos cómo hacer cosas sin comprender por qué funcionan así. Aun ahora que Occidente prospera sobre la base de una abundancia de capital, ¿se comprende realmente cuál es el origen del capital? Es importante averiguarlo. No

sólo para el Tercer Mundo y los países que salen del comunismo, sino para el propio Occidente, que en caso de soslayarlo podría dañar la fuente de su propia fortaleza.

Hasta ahora a los países occidentales no les ha parecido mal dar totalmente por sentado su sistema para producir capital y dejar indocumentada su historia.

Esa historia debe ser recuperada. Este libro busca reabrir la exploración de la fuente del capital, exponer las fallas económicas de los países pobres y explicar cómo corregirlas. Estas fallas nada tienen que ver con las deficiencias heredadas por la vía cultural o la genética. ¿Hay alguien capaz de sugerir que latinoamericanos y rusos son “homólogos culturales”? Por supuesto que no. Sin embargo, en la década pasada, cuando unos y otros se lanzaron a construir capitalismo sin capital, han sufrido similares problemas políticos, sociales y económicos: escandalosas desigualdades, economías subterráneas, ubicuas mafias, inestabilidad política, fuga de capitales, quebrantamiento de la ley. Estos problemas no se originaron en los monasterios de la Iglesia ortodoxa o a lo largo de los caminos del inca.

Los estadounidenses parecen haber olvidado que también ellos alguna

> vez fueron un país del Tercer Mundo. Los políticos occidentales ayer enfrentaron los mismos dramáticos desafíos que los líderes del Tercer Mundo y de los países que salen del comunismo enfrentan hoy.

Ese pasado es el presente de muchas naciones. El éxito de los países occidentales a la hora de integrar a sus pobres en sus economías los llevó a olvidar cómo lo hicieron, cómo empezó la creación de capital cuando, en palabras del historiador americano Gordon Wood, “algo portentoso estaba sucediendo en la sociedad y en la cultura que liberó las aspiraciones y las energías de la gente común como nunca antes en la historia estadounidense”¹. Ese “algo portentoso” fue que estadounidenses y europeos estaban a punto de establecer leyes de propiedad formal universal y de inventar el proceso de conversión que les iba a permitir crear capital mediante esas leyes.

Sin derechos adecuadamente documentados, estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital

Fue al universalizar la propiedad formal cuando Occidente cruzó la línea que conducía al éxito capitalista y este dejó de ser un club privado para volverse una cultura popular, y transformar a los temidos *banditti* de George Washington en los amados pioneros que la cultura norteamericana hoy venera.

La paradoja es tan clara como inquietante: el capital, componente clave en el avance económico occidental, es el que menos atención ha recibido. La negligencia lo ha envuelto en un velo de misterio. En verdad, en cinco misterios:

El misterio de la información ausente Las organizaciones de caridad han puesto tanto énfasis en las miserias y en el

desamparo de los pobres del mundo, que nadie se ha preocupado por documentar debidamente su capacidad de producir y acumular activos. A lo largo de los últimos cinco años, con cien colegas de seis países distintos, hemos cerrado nuestros libros y abierto los ojos para salir a las calles y al campo de cuatro continentes para sacar la cuenta de la suma ahorrada por los sectores más pobres de esas sociedades. La cantidad es enorme. Pero casi todo es capital muerto.

El misterio del capital Este es el misterio clave y la pieza central de este libro. El capital es un tema que ha fascinado a los pensadores en los últimos tres siglos: Karl Marx dijo que uno necesitaba ir más allá de la física para tocar a “la gallina que pone los huevos de oro”; Adam Smith sintió que uno tenía que crear “una suerte de trocha carrozable para ir por el aire” y alcanzar a esa mis-

ma gallina. Pero nadie nos ha dicho dónde se oculta la gallina. ¿Qué es el capital?, ¿cómo se produce?, ¿cómo se relaciona con el dinero?

El misterio de la lucidez política Si hay tanto capital muerto en el mundo, y en manos de tanta gente pobre, ¿por qué los gobiernos no han intentado sacarle provecho a esta riqueza potencial? Simplemente porque las evidencias que precisaban recién han pasado a ser asequibles en los últimos cuarenta años, a medida que miles de millones de personas en todo el mundo se han ido desplazando desde una vida organizada a pequeña escala hacia una vida a gran escala. La migración a las ciudades pronto ha dividido el trabajo y generado en los países más pobres una inmensa revolución industrial-comer-

cial que, por increíble que parezca, ha sido virtualmente ignorada.

Las lecciones no aprendidas en la historia de Estados Unidos Lo que viene sucediendo en el Tercer Mundo y en los países que salen del comunismo ha ocurrido antes en Europa y Estados Unidos. Infortunadamente, hipnotizados con el fracaso de tantas naciones en las puertas del capitalismo, olvidamos cómo fue que lograron llegar los países capitalistas exitosos. Por años he visitado a tecnócratas y políticos en los países avanzados, desde Alaska hasta Tokio, pero en ellos no estaban las respuestas. Sólo un misterio. Hasta que encontré las claves en sus libros de historia, y el ejemplo más pertinente en los textos de historia de Estados Unidos.

El misterio del fracaso legal: por qué las leyes de propiedad no funcionan fuera de Occidente Desde el siglo XIX, los países pobres copian leyes occidentales para dar a sus ciudadanos un marco institucional productor de riqueza. Hoy siguen haciéndolo y, claro, la cosa no funciona. La mayoría de los ciudadanos sigue sin poder usar la ley para convertir sus ahorros en capital. Por qué sucede esto y qué necesita uno para hacer que la ley funcione, son cosas que siguen envueltas en el misterio.

La solución a cada uno de estos misterios será tema de un capítulo en este libro.

A medida que las posibles alternativas al capitalismo se han evaporado, vamos llegando al punto en que por fin podemos estudiar al capital desapasionada y cuidadosamente. El momento está maduro para resolver los problemas de por qué el capitalismo triunfa en Occidente y se empantana en prácticamente todo el resto del orbe. □

Nota

¹Gordon S. Wood, “Inventing American Capitalism”, *The New York Review of Books*, 9 de junio de 1994, p. 49.

Este artículo es una versión editada del primer capítulo del libro *Los misterios del capital*.

Algunas claves políticas de la crisis argentina

¿Por qué la debilidad institucional fue un factor determinante en la crisis gaucha?

Buena parte de los análisis de la crisis argentina publicados en la prensa internacional durante este año hacen referencia a elementos recurrentes de la política argentina; por mencionar algunos: el clientelismo, el caudillismo o el personalismo. Este ensayo pretende rehuir explicaciones tópicas y generales de la realidad argentina y centra su atención en dos elementos políticos concretos que son clave para comprender la crisis del país austral, tanto en su dimensión política como en sus dimensiones social y económica. El primero de estos elementos es la debilidad de la institucionalidad política argentina a la hora de asegurar dos condiciones básicas de gobernabilidad democrática; a saber: formación de acuerdos y compromisos sobre políticas estatales fundamentales de largo plazo y lucha eficaz contra la corrupción. El segundo elemento es de orden político-cultural y se refiere al progresivo descrédito que han experimentado las instituciones políticas entre la nacionalidad argentina.

La ausencia de acuerdos y apoyos sólidos sobre políticas estatales fundamentales de largo plazo, así como la existencia de un nivel significativo de corrupción son factores que perjudican notablemente la gobernabilidad democrática de una sociedad. La so-

Mikel Barreda

Analista del Instituto Internacional de Gobernabilidad



ciudad argentina es un caso particularmente ilustrativo de esta situación. En efecto, recientes estudios argentinos han enfatizado que la debilidad a la hora de generar acuerdos interpartidarios sobre políticas estatales básicas, sobre todo de orden económico, ha sido clave en el estancamiento y el mal rendimiento económico, social y político de Argentina en la última década (Spiller y Tommasi, 2000; Santiso, 2001). Un ejemplo de ello es la inestabilidad

gubernamental y la crisis económica de comienzos del año 2001, cuyos orígenes se encuentran en la infructuosa búsqueda de una coalición de apoyo coherente para sustentar las reformas económicas y, en particular, el reequilibrio fiscal del Estado¹. Por lo que se refiere a la corrupción, hay un consenso entre los analistas en considerarla como uno de los problemas estructurales del país y uno de los factores desencadenantes de la crisis actual. Un

> dato que pone de manifiesto el nivel significativo de institucionalización de la corrupción en Argentina es la puntuación del Índice de Percepción de Corrupción elaborado por Transparency International, que sitúa a Argentina, para el año 2002, en la posición 70 del *ranking* de países de menos a más corruptos (respecto a un total de 102 países analizados)².

A la vista de lo anterior, la pregunta inmediata que se plantea es: ¿cuáles son los elementos que explican la ausencia de pactos y negociaciones sobre políticas estatales básicas de largo plazo, y la existencia de un nivel tan elevado de corrupción en Argentina? La respuesta a esta pregunta exige prestar atención a la configuración y funcionamiento de las instituciones políticas del país. Y en particular, conviene atender, como mínimo, a dos características político-institucionales: por un lado, la concentración de poder en manos del ejecutivo; y por otro, la debili-

una intensidad menor, en el gobierno posterior de De la Rúa. Un claro ejemplo de ello es la Ley de Competitividad, formulada por Cavallo, que, con el propósito de corregir los desequilibrios fiscales y reformar la estructura estatal, proponía la delegación del poder legislativo en el ámbito económico al poder ejecutivo.

No cabe duda de que la laxitud del texto constitucional a la hora de establecer límites claros en el recurso a estos poderes legislativos por parte del presidente explica el reiterado uso que se ha hecho de los mismos. Los efectos políticos de esta concentración de poder son claramente perniciosos: crea oportunidades para el abuso del poder gubernamental y la aparición de corrupción, e incentiva la emergencia de métodos de gobierno que debilitan las capacidades para generar consensos multipartidarios y coaliciones de apoyo sobre políticas públicas funda-

fiscalización por parte del legislativo se pone de manifiesto, entre otras, en dos cuestiones: en materia presupuestaria y en el control de la administración pública. En el primer caso, el ejecutivo cuenta con una gran discrecionalidad en su implementación, lo que unido a que el presupuesto siga siendo sumamente agregado (a pesar de haberse producido cierto avance en su desagregación) y que la cuenta de inversión no funcione como instrumento de control hacen que la capacidad real de fiscalización del presupuesto por parte del poder legislativo sea muy limitada (Spiller y Tommasi, 2000). En el segundo caso, el control de la administración pública ha tendido a delegarse al ejecutivo. Las consecuencias de esta debilidad de control del legislativo a otros órganos estatales van en la misma línea que la concentración del poder en el ejecutivo: oportunidades para el abuso de poder, corrupción y trabas a la generación de fórmulas consociativas estables con respecto a políticas fundamentales de largo plazo.

Pero, ¿a qué se debe este débil nivel de control y fiscalización por parte del legislativo? Una de las explicaciones más frecuentes que suelen darse hace referencia a la escasa profesionalización de los legisladores. La poca permanencia de los legisladores argentinos en sus cargos dificulta sensiblemente la labor de control que puedan realizar —por ejemplo, su permanencia en comisiones parlamentarias es muy limitada— y desincentiva su compromiso en políticas públicas de largo plazo⁴.

Además de estas explicaciones, cabe destacar algunas otras que afectan en particular a la corrupción y otras a la dificultad para formar acuerdos interpartidarios sobre políticas estatales. En relación con lo primero, conviene mencionar el alto nivel de politización y de falta de transparencia que, según Spiller y Tommasi (2000), es característico de la administración pública argentina. En cuanto a la segunda cuestión, cabe destacar que tanto el sistema electoral como el modelo de partido de los grandes partidos argentinos dificultan

Los datos son suficientemente ilustrativos del descrédito y desconfianza de las instituciones políticas

dad de los mecanismos de control entre los poderes del Estado, sobre todo, el control ejercido por el poder legislativo. Veamos con más detalle cada uno de estos factores explicativos.

El sistema político argentino, desde el comienzo de la transición democrática, ha experimentado una concentración progresiva del poder en el ejecutivo. Una de las manifestaciones más evidentes de este proceso ha sido la delegación de facultades legislativas al presidente y el recurso habitual a decretos de necesidad y urgencia. Aunque esta concentración de poder fue particularmente relevante durante el gobierno de Menem —cuyo estilo de gobierno ha sido definido por algunos analistas de “decretazo”— ha seguido manteniéndose, aunque con

mentales de larga duración, como las concernientes al desarrollo económico (Santiso, 2001).

El segundo factor explicativo que vamos a comentar, la debilidad de los mecanismos de control entre poderes, guarda una estrecha relación con el factor anterior. De hecho, la concentración de poderes y la debilidad de los mecanismos de control entre poderes son dimensiones básicas de lo que Guillermo O’Donnell (1994) llama “democracias delegativas”. En particular, diversos estudios han destacado las debilidades de control y rendición de cuentas que afectan a los poderes judicial y legislativo³. De estos dos, es el legislativo el que aquí vamos a examinar.

La debilidad de la labor de control y

la creación de un entramado institucional favorable a realizar negociaciones y pactos sobre políticas públicas de ámbito estatal. Ciertamente, el sistema electoral hace primar los intereses provinciales por encima de los nacionales. En concreto, el sistema electoral favorece, en mayor grado que en otros países democráticos, la sobrerrepresentación de las provincias pequeñas en el Senado. Por otra parte, el modelo de partido de los grandes parti-



dos argentinos no se corresponde al de un partido centralizado, sino al de un partido fragmentado, en el que la disciplina partidaria está descentralizada; esto es, vinculada a los líderes y a las maquinarias provinciales del partido. En otras palabras, la lealtad de los legisladores está vinculada en mayor medida al ámbito local que al estatal. Esto da lugar a frecuentes situaciones en que entran en conflicto la lealtad de los legisladores a las estructuras partidarias provinciales y la lealtad a las estructuras estatales, resolviéndose normalmente a favor de la primera. Ante esta situación, resulta difícil avanzar hacia acuerdos interpartidarios sobre políticas públicas de ámbito estatal y, en consecuencia, mejorar el nivel de gobernabilidad democrática del país.

De lo anterior se deduce que el parlamento argentino se asemeja a los parlamentos de los sistemas parlamentarios en cuanto a su debilidad de control sobre el ejecutivo, pero presenta una diferencia importante respecto a los sistemas parlamentarios: la mayor autonomía de los legisladores con respecto a sus respectivos partidos nacionales y su mayor dependencia de los líderes y estructuras partidarias provinciales.

Hasta aquí hemos hecho referencia a algunos elementos político-institucionales de naturaleza diversa que ayudan

a comprender por qué se ha llegado a los niveles actuales de desempeño político, social y económico de Argentina. Este mal desempeño, particularmente la corrupción, ha influido significativamente en las pautas político-culturales de la nacionalidad argentina, deteriorándose progresivamente el apoyo a la democracia y la confianza en las instituciones políticas, hasta llegar, en algunos casos, a arrojar uno de los peores resultados del continente latinoameri-

cano. Vale la pena indicar algunos datos de encuestas recientes, comenzando por el Latinobarómetro (2001):

La satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia es, en el año 2001, una de las más bajas de América Latina: sólo un 20% se declara “muy” o “más bien satisfecho”.

La evolución del apoyo a la democracia ha experimentado un fuerte retroceso, concretamente la preferencia por la democracia ha pasado de ser compartida por un 75% de los ciudadanos a serlo por un 58%.

La confianza en el Congreso nacional es una de las más bajas (17%) de la región.

Una encuesta argentina reciente muestra que las instituciones peor valoradas son los partidos políticos y los diputados: en ambos casos el 92% de la ciudadanía declara no tener confianza en ellos (Aresco, 2001).

Los datos indicados son suficientemente ilustrativos del descrédito y desconfianza de las instituciones políticas argentinas y, lo que es más preocupante, de la erosión que está experimentando el propio sistema democrático. No es de extrañar que ante este panorama político-actitudinal, hayan tenido lugar las agudas reacciones de protesta social y los “cacerolazos” contra las autoridades y los políticos de los últimos meses.

Los elementos políticos de orden institucional y cultural comentados no agotan, ni mucho menos, el campo explicativo de la crisis actual de Argentina, pero ofrecen algunas claves interpretativas de la misma, no consideradas suficientemente en los análisis realizados en los últimos meses, especialmente los publicados en los medios de comunicación. 

Notas

Corporación Latinobarómetro. Encuesta Latinobarómetro 2001. Informe de prensa [en línea]. <http://www.latinobarometro.org/ano2001.htm> [Consulta: 19 de septiembre de 2002].

O'Donnell, G. “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy*. Vol. 5 (1994), 1, pp. 55-69.

Saiegh, S. “Las instituciones políticas argentinas y su reforma. Una agenda de investigación” [en línea]. Paper. Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, 1998. <http://www.fgys.org/pdf/docul.pdf> [Consulta: 19 de septiembre de 2002].

Santiso, C. “Nuevos tiempos, viejas manías. Gobernabilidad democrática y reformas económicas en Argentina”. *Pensar Hacer*. (2001), 2, pp. 81-108.

Spiller, P. T. y Tommasi, M. “Los determinantes institucionales del desarrollo económico: una aproximación desde la nueva economía institucional” [en línea]. Paper. Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires, 2000. <http://www.fgys.org/pdf/DT%2033.pdf> [Consulta: 19 de septiembre de 2002].

Encuesta Aresco, 2001.

Transparency International. Transparency International Corruption Perceptions Index 2002 [en línea].

<http://www.transparency.org/cpi/2002.en.html> [Consulta: 19 septiembre de 2002].

¹ Las medidas fiscales definidas por De la Rúa tuvieron que ser adoptadas por decreto, al no poder conseguir apoyo suficiente en el Congreso, tras la resignación del vicepresidente Carlos Álvarez y el comienzo de la crisis de la coalición entre la UCR y el Frepaso.

² La puntuación de Argentina en la escala de corrupción elaborada por Transparency International (de 0 a 10, en la que 0 expresa el valor más alto de corrupción y el 10 el valor menor) es de 2,8. La posición de Argentina ha empeorado con respecto al año anterior: entonces ocupaba el lugar 57 en el ranking, con una puntuación de 3,5.

³ Véanse Saiegh (1998), Spiller y Tommasi (2000) y Santiso (2001).

⁴ Para una referencia a datos concretos sobre la continuidad de los legisladores argentinos y su participación en comisiones parlamentarias véase Spiller y Tommasi (2000).

Artículo publicado en el **Magazín DHIAL. Desarrollo Humano e Institucional en América Latina**, publicación electrónica del **Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña**. www.iigov.org/dhial

Entre la Unión Europea y el FMI

Gustavo Valdivieso

Periodista colombiano especialista en Gestión Pública

Mientras que los programas de ajuste liderados por el FMI en América Latina parecen haber fracasado, la Unión Europea ha sido exitosa en lograr mejorar el desempeño de los países más pobres de la región. La clave estaría en los incentivos.

Se equivocan quienes critican al Fondo Monetario: a Latinoamérica le iría peor sin él, librada a los vaivenes de los flujos de capitales privados. Pero este artículo se escribe para aportar elementos de juicio sobre un hecho evidente: las reformas económicas en América Latina están lejos de estabilizarse, como está lejos de estabilizarse la región. En nuestra opinión, hay poderosas razones para creer que los incentivos para realizarlas son débiles, a diferencia de los que se encuentran en la otra región del mundo que comenzó a realizar reformas de mercado a principios de los años 90: Europa central y oriental, que se encamina a incorporarse, casi completa, a la Unión Europea en 2004.

Europa central y oriental están creciendo rápida y, sobre todo, sostenidamente, y ocho de diez países de esa zona candidatos a incorporarse en la UE cumplen actualmente con criterios de convergencia que incluyen un nivel de déficit público inferior al 3%, situación bastante diferente a la de sus pares la-

tinoamericanos. Hace una década, Latinoamérica y Europa oriental se consideraban competidores equilibrados por flujos de inversión; hoy está dejando de ser ese el caso, con las economías de los europeos sufriendo modificaciones estructurales importantes. Y no se equilibrará la situación compensando la incorporación de los europeos a la Unión Europea con la de sus pares latinoamericanos al Área de Libre Comercio de América (ALCA). Fundamentalmente, porque los incentivos para el crecimiento que incorpora el ALCA son muy inferiores a los que reciben los países miembros de la UE.

Reformas que se autorrefuerzan (y otras que no) Barry Weingast, un politólogo norteamericano en primera línea en el análisis de los incentivos que generan los marcos institucionales, ha desarrollado el concepto de constituciones autorreforzadoras, cuya lógica consideramos apropiada para reformas en normas de otro tipo, como las económicas que consideramos.

En las democracias autorreforza-

doras de Weingast debe estar en el interés de todos los actores adherirse a las normas constitucionales. Todo es un asunto de incentivos: los actores fuera del poder deben tener incentivos para buscar obtener sus metas dentro de él, los funcionarios políticos deben tener incentivos para obedecer las reglas, incluidos los resultados de las elecciones, y los ciudadanos deben tener incentivos para defender la democracia contra las transgresiones de los líderes políticos, incluso si ellos son potenciales beneficiarios de esas violaciones. Si cualquiera de esas condiciones falla, la democracia no está consolidada y puede fracasar.

Hay tres grandes condiciones para alcanzar ese estado ideal: el manejo del problema de la incertidumbre sobre la acción de los otros actores, la reducción del grado de libertad de quienes tienen el poder, y la capacidad de coordinación de los ciudadanos para reaccionar frente a ataques contra sus derechos, capacidad que se facilita cuando la Constitución permite focalizar la atención sobre las transgresiones del gobierno, independientemente del juicio que se tenga sobre el derecho que se infringe.

Sobre la incertidumbre, Weingast ha llegado a la inquietante conclusión de que quienes no están en el poder tie-



ben tener incentivos para obedecer las reglas, y los ciudadanos deben tener incentivos para defender el régimen económico, incluso si ellos son potenciales beneficiarios de las violaciones. Y para que eso ocurra, ninguno de los actores debe tener motivos para pensar que el poder que concede el régimen económico a determinados actores se usará para atropellarlo.

Las reformas económicas implantadas en América Latina por presión del Fondo son un buen ejemplo de un cambio no autorreforzador. Es claro que la Latinoamérica de 2002, después de más de una década de reformas de mercado implementadas por gobiernos democráticos, no supera niveles mínimos de consenso sobre las virtudes: ni las del capitalismo ni las de la democracia. La última edición del sondeo Latinobarómetro —organizado por la Corporación Latinobarómetro de Chile y que se realizó en 17 países de la región— muestra un claro estancamiento, e incluso retrocesos en los niveles de consenso sobre los principios mínimos de la democracia liberal.

El promedio de apoyo a la democracia en 1996 era de 60,6%, y ese mismo promedio había descendido al 55,9% cuando se realizó la encuesta este año. Pero al libre mercado no le va mejor. El nivel de respaldo a las privatizaciones, medido desde 1998, no ha hecho sino caer, y no se encuentra por encima del 60% en ningún país de la muestra.

Un informe del BNP Paribas dado a conocer recientemente, titulado “Estabilización inconclusa en América Latina”, afirma que “la mayoría de los países de la región se encuentran todavía atrapados en la fase peligrosa de sus procesos de estabilización”. Fuera de la inflación, y con excepción de México y Chile, ninguna batalla parece definitivamente ganada.

Latinoamérica ha sido más golpeada por la crisis asiática que la propia Asia: los flujos netos de capital privado, que crecieron discontinua pero vigorosamente desde 1990, no han hecho más que caer a partir de 1997. >

nen razones para no intentar derribar a quienes están, en situaciones en que sospechan que pueden ser atropellados por estos, sí y sólo si los beneficios de la riesgosa opción de jugar según las reglas son mayores que los de apoyar una acción extraconstitucional.

El segundo principio es la reducción de la libertad de acción política de quienes tienen el poder. Mientras más capacidad de acción tengan, más incentivos tienen para tratar de mantenerse en él. Añadamos que esa discrecionalidad genera incentivos para que quienes no están en el poder sospechen de cualquier tipo de iniciativa

que tomen quienes lo tienen, dadas las posibilidades de que termine imponiéndoseles, incluso con perjuicios importantes para su bienestar, apelando a la libertad de acción de que gozan quienes toman las decisiones.

Las reformas negociadas con el FMI no son autorreforzadoras En nuestra opinión, es claro que lo que aplica para los regímenes políticos aplica también para los regímenes económicos. Para que sean autorreforzadores, los actores fuera del poder deben tener incentivos para buscar obtener sus metas dentro de ellos, los funcionarios políticos de-

> Hay al menos dos maneras de explicar la diferencia de resultados entre Europa oriental y Latinoamérica desde los incentivos. Una tiene que ver con el beneficio que se espera como resultado de los sacrificios que suponen las reformas —y con la distribución de ese beneficio—; la otra se refiere a la forma de realizarlas.

Hablamos de reformas de primera generación (fin de los subsidios, privatizaciones, reducción del déficit fiscal) y de segunda (reforma pensional, reorganización del Estado). El incentivo de los gobiernos latinoamericanos para realizarlas ha sido casi siempre evi-

Las reformas económicas implantadas en América Latina por presión del Fondo son un buen ejemplo de un cambio no autoreforzador

tar una catástrofe (macrodevaluación, sanción en los mercados de deuda por la presión fiscal que representan las pensiones). La manera de enfrentarlo ha sido obtener líneas de crédito del Fondo Monetario Internacional para proteger su moneda de ataques especulativos, así como lograr la certificación del Fondo para obtener recursos del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial; o, en el mejor de los casos, informes de las calificadoras de riesgo para atraer flujos de capital, que con frecuencia han resultado ser de corto plazo. No hay una promesa diferente a la “estabilidad”. Por desgracia, la distribución de ese beneficio etéreo representa un típico problema

de acción colectiva: excepto para los gobernantes y para quienes tienen grandes activos y se benefician de la estabilidad de la moneda, su porción en las ganancias parece pequeña y los sacrificios exigidos muy altos.

El promedio de las reformas latinoamericanas no resulta mejor si aplicamos los principios de Weingast a la forma de realizarlas. En cuanto a incertidumbre, los actores perjudicados con frecuencia desconocen el posible alcance de cada política de recorte de gastos —políticas que han sido implantadas muchas veces por gobiernos que alcanzaron el poder haciendo campaña contra ellas.

En cuanto a la limitación del poder, la combinación del problema económico con el sistema político ha generado incentivos para que los reformistas busquen saltarse cualquier limitación legal —comprando al Congreso para reformar constituciones, gobernando por decreto—, lo que a su vez impulsa a sus opositores a desafiar la esencia de ese sistema que amenaza aplastarlos. El resultado es una permanente inestabilidad que mantiene en zozobra constante las reformas, estimulando a quienes las defienden a saltarse todos los límites para impulsarlas contra la más fuerte oposición (muchas veces incentivados por real urgencia); y a quienes las resisten, a apelar también a las acciones más extremas para detenerlas.

El caso es muy distinto en los países de Europa central y oriental —llamémoslos PECO—, ocho de los cuales son firmes candidatos a incorporarse dentro de la Unión Europea en dos años. A los PECO la UE les exige la adopción de los principios democráticos, la economía de mercado y el acervo comunitario de obligaciones y derechos en todas las áreas de su competencia. Pero muchas de esas demandas funcionan como incentivos para la incorporación frente a grupos que no están en el poder (incentivos que hacen atractivo jugar según las reglas y sostener el sistema).

La Carta de Derechos Fundamen-

tales de la Unión Europea incluye en su artículo 38 el imperativo de que las políticas de la UE impliquen altos niveles de protección a los consumidores, y en el 27 el derecho de los trabajadores y sus representantes a la información y consulta con suficiente antelación. Pocos en los grupos ajenos al gobierno se oponen a las demandas del Parlamento europeo, pidiendo “que refuercen la capacidad de sus administraciones para aplicar la legislación comunitaria y utilizar y controlar las ayudas, que introduzcan reformas en el ámbito judicial, que combatan la delincuencia organizada económica y financiera, y el tráfico de mujeres...”.

Sobre incentivos económicos, las ayudas de preadhesión de 3.200 millones de euros para los países candidatos se espera que se conviertan en un flujo que totalizará entre 70 mil y 80 mil millones de euros, medidos desde el 2000 hasta el 2006, fundamentalmente en fondos estructurales y de adhesión. Para las economías latinoamericanas, “ayuda” es un concepto casi desconocido. Más allá de los préstamos del Banco Interamericano y el Banco Mundial, el mayor receptor de ayuda al sur de México es Colombia, vía Plan Colombia, hace dos años. Sin embargo, en ningún año el valor de la ayuda del Plan Colombia —fundamentalmente equipo militar— ha sido superior al 1,5% del PIB colombiano, mientras que el 3,3% del PIB de Portugal puede explicarse por ayuda comunitaria.

ALCA: más allá del libre comercio

Tenemos la impresión de que la respuesta no está en el Fondo. Después de todo, no es su dinero el que apuntala los sectores externos, sino la señal que envía a los acreedores de que un determinado país podrá pagarles. El trabajo del Fondo es asegurarse de que esa sensación tenga respaldo real. Pero hay más de una forma de pagar las deudas, y una de ellas es creciendo sostenidamente, justo lo que no ocurre en Latinoamérica. No se supone que el Fondo cree los incentivos para crecer, sino los gobiernos y los otros estados interesa-

dos en la estabilidad. Esa búsqueda de estabilidad es la verdadera razón que dio origen a la UE, y también la principal razón para sus sucesivas ampliaciones. Ahí entra en escena la reflexión sobre los incentivos que acompañan al Área de Libre Comercio de América (ALCA) y los que podrían acompañarlo para hacerlo más atractivo.

Hasta ahora, Estados Unidos ha firmado acuerdos de libre comercio con Israel y Jordania, además del TLC con México y Canadá, e iniciativas para estimular las economías de países como los del Caribe, varios en África (Africa Growth Opportunity Act) y los

derechos humanos y restricciones del poder político han estado en la agenda; pero no los recursos para financiar la convergencia, que se reservan para los miembros de la Unión. Más allá de esos mercados del grupo de los más dinámicos, la consigna “América para los americanos” sigue siendo válida.

Las posibilidades de que Estados Unidos mejore los incentivos con que se acompaña la oferta de libre comercio son escasas. En realidad no hay razón para que ese comportamiento deba cambiar ahora, pero hay factores fundamentalmente psicológicos que podrían ayudar a cambiarlo.

—nosotros— afirman que “si Estados Unidos pudiese ayudar a mejorar las condiciones políticas, sociales y económicas allí, prácticamente todo el mundo se beneficiaría” y sugieren que Washington puede “ayudar en los márgenes” reduciendo sus barreras arancelarias en productos agrícolas, prendas de vestir y textiles, para terminar afirmando que así “se iría más allá de las reacciones ante amenazas a la seguridad una vez que ya son críticas y más bien previniendo su surgimiento”.

Desde nuestro punto de vista, el libre comercio sin asimetrías a favor de los más débiles (que es lo que piden quienes se oponen al ALCA) y sin ayudas para la competitividad (lo que dan los europeos) sigue siendo un incentivo con demasiadas debilidades para quien quiera una posibilidad razonable de beneficiarse de los nuevos mercados. Pero digamos por ahora que este es un razonamiento en la dirección adecuada.

Por ahora Latinoamérica no cuenta, dentro de la corriente principal de la academia y los formadores de opinión en Estados Unidos, sino con respaldos muy vagos a la idea de que las reformas estructurales estén acompañadas por algo más que libre comercio. Mientras eso cambia, las reformas económicas de mercado siguen siendo impopulares, los incentivos para oponerse a ellas altos, los incentivos para respaldarlas escasos y su supervivencia —junto con la supervivencia de las democracias liberales— sigue amenazada. El dilema que se presenta en el título del artículo es falso, pues no depende principalmente de Latinoamérica —y sobre todo de sus economías menos importantes— ni a qué bloque comercial se integrarán ni qué incentivos se les darán para hacer las reformas. Afortunadamente, no es demasiado tarde para que Estados Unidos comprenda que puede mejorar los incentivos para hacer racionalmente atractivos el mercado, el libre comercio y la democracia liberal en esta parte del mundo. Aparte del crecimiento, un poco de estabilidad siempre cae bien. 



países andinos (ATPA). Sin embargo, en ningún caso han incorporado componentes de ayuda estadounidense para desarrollar infraestructuras que permitan a los beneficiarios mejorar su posición competitiva maximizando el efecto de sus ventajas.

¿Cómo puede sacar provecho América Latina del modelo de incentivos para las reformas que aplica la Unión Europea? La única vía realista es buscando comprador para el modelo.

La UE ha buscado asociarse con los mercados más significativos de la región. Se ha acercado a México, ya lo hizo con Chile y se aproximó a Mercosur antes de la crisis actual. En todos los casos los incentivos para los grupos fuera del poder relacionados con

Stephen G. Brooks y William C. Wohlforth, que en su artículo “American primacy in perspective” (*Foreign Affairs*, julio-agosto de 2002) declaran la absoluta incontestabilidad de la supremacía americana “en el futuro previsible, mídase la supremacía como se mida”, destacan que como consecuencia de esa superioridad la política exterior de Estados Unidos opera hoy en el terreno de la preferencia, y no en el de la necesidad, más que la de cualquier gran potencia en la historia moderna.

Contra lo que podría esperarse, la consecuencia política a la que llegan Brooks y Wohlforth es que Estados Unidos es más libre para ser desprevenido. Refiriéndose al Tercer Mundo

Instituciones y desarrollo América Latina

El desarrollo implica tener un marco político e institucional adecuado. América Latina aún tiene mucho que avanzar en este campo.

Joan Prast i Català

Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

Un aprendizaje doloroso: la relevancia de las instituciones para el desarrollo.

Este autor, tras acabar un discurso en Honduras sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo que casi nadie quiso entender, recibió el siguiente comentario de un dirigente indígena: “Doctor yo sí le entendí: si tomamos uno de aquí y lo comparamos con un japonés, el nuestro no es peor; pero si tomamos dos de aquí y los comparamos con dos japoneses, pues ya sabemos por qué cada país está donde está”. Nuestro indígena había captado que lo que hace la diferencia en el desarrollo de los pueblos no es la capacidad de sus individuos, sino su capacidad de acción colectiva. Si tomados uno a uno los latinos no somos menos que nadie, vistos como colectividad se evidencian nuestras carencias. Sin embargo, el caudillismo, el corporativismo, el mercantilismo, el patrimonialismo, la clientelización, el prebendalismo o hasta el populismo político no tienen nada de congénitamente latinoamericano; son simplemente la expresión de profundas debilidades de nuestra organización y acción colectiva, es decir,

de nuestra institucionalidad. Nuestra propensión a desconfiar de lo colectivo y a refugiarnos y proyectarnos desde la esfera familiar, clientelar o corporativa refleja la debilidad de nuestro capital social o institucionalidad informal. Todo ello tiene profundas consecuencias sobre el desarrollo, pero sólo recientemente hemos comenzado a comprender cómo y por qué.

Hasta bien entrados los 80 prevaleció un entendimiento del desarrollo basado principalmente en el desarrollo de recursos: primero se enfatizaron los recursos naturales, después los recursos o capital financiero unido a los infraestructurales o capital físico, después se añadió la ciencia y tecnología y el capital humano, en la confianza de que sabiamente combinados todos ellos por el planeamiento y administrados (conforme a la gestión “científica”) por expertos competentes, tendrían que resultar necesariamente en desarrollo. En los años 80 se revalorizaron las políticas y la gestión pública ante la evidente crisis del planeamiento y la administración, pero siguió prevaleciendo una visión instrumental del



desarrollo. Las “buenas” políticas del recetario Washington nos permitirían superar definitivamente el modelo de industrialización hacia adentro, podar drásticamente los estados erigidos en fuente de todos los males y permitir la floración de mercados cada vez más completos, eficientes y abiertos internacionalmente constituidos en fuente de todos los bienes y de los que con el tiempo manaría indefectiblemente la ciudadanía y la equidad. Seguía prevaleciendo la concepción tecnocrática e instrumental del desarrollo que presumía dos cosas a cual más falsa: 1) que poseemos conocimiento experto suficiente que los pueblos sólo tendrían que aplicar para entrar en la senda del crecimiento firme y sostenido, y 2) que podíamos prosperar individual



y socialmente sin cambiar en realidad ni las reglas articuladoras de nuestras interacciones ni los modelos mentales, actitudinales y valorativos que las subyacen, es decir, sin cambiar nuestra institucionalidad ni nuestras valoraciones y prácticas éticas.

El Consenso de Washington ha sido criticado desde muchos puntos de vista: la crítica usual se ha centrado en sus contenidos o propuestas de reforma económica; esta crítica ha solido confundirse, además, con la constatación de que su aplicación práctica no ha producido los efectos económicos y sociales pretendidos. Pero la clave de la frustración creemos que se halla en otro registro. Tendrá que reconocerse que algunas de las políticas de reforma propuesta son sencillamente sen-

satás. La cuestión es ¿por qué se implementaron unas y otras no? o ¿por qué se implementaron contraviniendo el diseño de política establecido? Si estas preguntas no se responden se corre el riesgo de que nuevos formuladores con otras políticas económicas se encuentren con los mismos problemas de implementación. No podemos seguir suponiendo que las políticas económicas son realizadas por un dictador benevolente, omnisciente y omnipotente como sucede cuando adoptamos una visión normativa de la política económica y achacamos sus problemas de implementación a la famosa “falta de capacidad técnica o de voluntad política”.

Cuando reconocemos que toda propuesta de reforma—y las del Consenso de Washington no eran ninguna excepción— es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios (legislación e implementación, incluida la opción por un tipo u otro de agencia administrativa y de su forma de operación) podemos aproximarnos más fecundamente a la realidad. Desde una perspectiva positiva, la política económica aparece como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes y cuyas reglas son construidas, al menos parcialmente, por los participantes a medida que el juego avanza. Cada participante tratará de manipular la operación subsiguiente del juego para obtener el resultado que mejor se ajuste a sus intereses. Si se adopta esta sencilla perspectiva, las instituciones pasan a cobrar un rol determinante para el entendimiento de la formulación y aplicación de las políticas.

Los supuestos intelectuales del Consenso de Washington habían seguido fieles al racionalismo instrumental que acompañó la teoría y práctica del desarrollo desde sus inicios. Se trataba de empaquetar, conforme a la mejor teoría económica prevalente en el momento una mezcla de políticas de pretendido valor universal implantables urbi et orbe por autoridades dotadas de la suficiente voluntad política,

gracias a la represión si fuera necesario, y de la suficiente ciencia, gracias a los consultores internacionales “golondrinos” aportados por las agencias internacionales. Nuevamente la fe ciega en la ciencia, unida a la idea de progreso a la occidental como valor universal y a la falta de conciencia de los propios límites intelectuales y de la acción colectiva, iba a producir resultados calamitosos.

Algunos estudiosos han observado irónicamente que de haberse seguido el catecismo Washington ni Alemania ni los propios Estados Unidos hubieran podido industrializarse jamás. Lo más llamativo con todo es la fuerza y convicción con que tales políticas trataron de imponerse por las instituciones financieras internacionales, sobre todo cuando se la contrasta con la tolerancia y permisividad con que vieron su perversión práctica en el proceso político, especialmente en el latinoamericano. La ayuda al desarrollo recibió —no sin válidas razones— más críticas que nunca y disminuyó en conjunto dramáticamente, aunque se hizo más selectiva y centrada en los países más necesitados, como señalaron reiterados informes de la OCDE/CAD. La opinión pública de los países donantes registraba claros sentimientos contradictorios que exigían un replanteamiento radical de las políticas de ayuda. Ésta se hizo también mucho más condicionadora de los gobiernos y países beneficiarios. De nuevo se creyó que si los gobiernos no hacían lo que debían era por falta de voluntad política y que ésta podía ser suplida por la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales.

Ha sido un juego en el que probablemente nadie acabó de creer y que cada uno aprovechó para sus intereses estratégicos, pero que ha producido dramáticas consecuencias y cambios históricos en las relaciones de poder dentro de los países en desarrollo y entre éstos y los países centrales. A la vieja cuestión social, dramática desde siempre en América Latina, se añadió lo que Louis Emmerij (ponencia presentada

> al seminario organizado por la CAF en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 1999) ha llamado “la nueva cuestión social”. Toda una región ha sido puesta en riesgo de fragmentación. Como casi siempre sucede, entre los más victimados se encuentran quienes siguieron más fervientemente la doctrina, es decir, pensaron menos por su propia cuenta.

Los mediocres resultados económicos obtenidos y los estropicios sociales causados por esta aproximación contrastan dramáticamente con los resultados más positivos de los países

ciones de vida en los últimos años), como a lo largo de los 90 la comunidad del desarrollo ha descubierto el huevo de Colón de las instituciones, su relevancia política, económica y social, y hasta hay quienes hoy pretenden saber cómo rediseñarlas o cambiarlas. Ya no hay discurso ni documento que no contenga lo que peligra ser la “nueva panacea”: “*put your institutions right*” parecería ser el nuevo eslogan y hasta el fundamento de las nuevas “condicionalidades”. Pero existe una gran confusión, pues en la práctica cada uno se refiere a cosas diferentes al ha-

o menos inclusivos, eficientes, equitativos y sostenibles. Los jurisperitos romanos sabían esto muy bien, como lo sabía también nuestro indígena. Todos convendrían fácilmente en que la fortaleza de los pueblos depende de la calidad de sus instituciones y que la verdadera tarea de los ciudadanos como tales es la preservación y el mejoramiento permanente del orden institucional. El legado de Roma a la civilización occidental ha sido el Derecho entendido como sistema institucional formal, y en él han bebido hasta hoy todos los pueblos que han querido forjar un destino colectivo consistente y durable. Los hombres —decía Napoleón— no pueden fijar la historia. Sólo las instituciones pueden hacerlo.

Hoy disponemos, además, de evidencias empíricas que abonan una correlación positiva entre desarrollo institucional y crecimiento económico. El Banco Mundial ha recogido diversos estudios que se han ocupado del tema mediante largas series comparativas de evolución del crecimiento entre un gran número de países. Tomando como indicadores de desarrollo institucional la garantía y asignación de los derechos de propiedad, la garantía de cumplimiento de los contratos, la existencia y fiabilidad de mecanismos de solución de disputas, incluido el poder judicial, la vigencia efectiva del sistema de mérito y el grado de corrupción existente, se evidencia una correlación positiva entre estos indicadores y las mayores tasas de crecimiento de los países. Esta correlación positiva se sigue manteniendo cuando los indicadores de desarrollo institucional se aíslan de otros factores económicos tales como la inflación, el comercio, el tamaño del sector público, los términos de intercambio y su volatilidad. Existen estudios que muestran correlaciones también positivas entre desarrollo institucional y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera, y entre desarrollo institucional y tendencia a la reducción de la pobreza. Más importante todavía: existen estudios que examinan los efectos de las reglas

Existen estudios que muestran correlaciones también positivas entre desarrollo institucional y mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y financiera, y entre desarrollo institucional y tendencia a la reducción de la pobreza.

que creyeron que no existía solución preestablecida e iniciaron su propio camino de aprendizaje. En primer lugar, merecen destacarse los países del sudeste asiático, donde el factor institucional resulta sólidamente explicativo tanto de su desarrollo como de la crisis financiera vivida y de las salidas a la misma. El caso que muestra mayor desviación de los supuestos del Consenso de Washington ha sido precisamente el más exitoso hasta hoy: la transición de China —aún en proceso— desde una economía estatista a una economía de mercado, bajo la conducción de un partido comunista que ha inscrito en la última reforma constitucional, de abril de 1999 la economía de mercado y el estado de derecho para la economía como pilares y valores fundamentales orientadores del nuevo orden institucional.

Ha sido así, a golpe de errores y aciertos (que en buena parte explican el mapa de los 2.800 millones que han mejorado y de los 2.000 millones de personas que han empeorado condi-

blar de instituciones, cuando sabe de lo que habla. Esto se debe en parte a que las ciencias sociales manejan diferentes conceptos de institución y a que el concepto en sí no es sencillo.

La brecha institucional de América Latina

Tanto el sentido común como la evidencia empírica y los desarrollos teóricos más recientes abonan la relevancia de las instituciones para el desarrollo. El pueblo y los juristas clásicos captaron desde siempre la importancia de las instituciones: según sea la calidad del juego, según sean más o menos los admitidos al mismo, según sea el financiamiento de sus costes, según se repartan los premios y castigos en función del mérito o del rendimiento, según se permita mayor o menor movilidad en las posiciones de los jugadores y de los equipos; es obvio que según sea todo esto se incentivarán o desincentivarán comportamientos individuales y colectivos más o menos productivos, innovadores, éticamente correctos, y desempeños sociales más



Las sociedades más exitosas en términos de desarrollo son las que han conseguido ir creando las condiciones del cambio institucional permanente.

informales, principalmente de la confianza, sobre el desempeño económico y encuentran que la confianza (más que las instituciones formales) tiende a promover el crecimiento (Banco Mundial: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, 1998, 15-17).

¿Dónde se encuentra América Latina en términos de desarrollo institucional en relación a otras regiones y a su pasado reciente? El propio Banco Mundial indica que considerando el índice compuesto de desarrollo institucional expuesto en el párrafo anterior, América Latina luce detrás de todas las regiones con la sola excepción del África subsahariana y a pesar de los avances registrados desde 1990. Lo mismo sucede al considerar aisladamente algunos indicadores como el riesgo de expropiación y de incumplimiento de los contratos. También es significativo que los indicadores de corrupción y de calidad del servicio civil no hayan experimentado avances significativos. Encuestas realizadas al sector privado en el ámbito internacional muestran una percepción que sitúa a América Latina detrás de otros países en desarrollo, especialmente en lo que se

refiere a la inseguridad de la propiedad y de las personas y a la confiabilidad del poder judicial. Desde luego las diferencias entre países y entre subregiones —que no procede exponer aquí— son muy marcadas. Pero ello no impide que pueda y deba hablarse de una “brecha institucional” en relación a otras regiones, a pesar de los progresos recientemente realizados. Mejorar la calidad de las instituciones parece, pues, un desafío inesquivable para las políticas de desarrollo en América Latina (Banco Mundial: *ob. cit.*, 18-24).

El desarrollo como cambio institucional y la revalorización de la política

Las sociedades más exitosas en términos de desarrollo son las que han conseguido ir creando las condiciones del cambio institucional permanente. El éxito de las sociedades occidentales avanzadas parece radicar en haber creado un contexto institucional que ha hecho posible nuevos acuerdos y compromisos entre los actores sociales. Las instituciones políticas deben, pues, evolucionar para procurar ese marco facilitador del cambio incremental. Desde una perspectiva de gobernabilidad, conso-

lidar la democracia no equivale, pues, a defender, por ejemplo, el statu quo de un mero turno electoral caudillista o partidocrático en el ejercicio de un poder en gran parte patrimonial, clientelar, mercantilista y arbitrario. Exige promover la evolución o cambio institucional hacia un sistema de representación y participación política que permita el máximo de intercambios entre el máximo de actores. Es por esta vía como la consolidación democrática se corresponde, además, con la eficiencia económica y la integración social.

El reconocimiento de la dimensión institucional del desarrollo conlleva la necesidad de redescubrir y revalorizar la política en las estrategias de desarrollo. North ya señaló que una de las conclusiones más interesantes del neo institucionalismo económico es que la política y la economía están inextricablemente relacionadas y que no podemos explicar el desempeño económico de una determinada sociedad sin considerar esta relación (North: *cit.*, 1991, pág. 72). Desgraciadamente no existe todavía conciencia suficiente de la correlación entre la debilidad de las instituciones democráticas y la debilidad de las instituciones económicas en América Latina. El discurso democrático aún está demasiado alejado del discurso económico y social. Parece a veces como si no existiera vínculo estructural entre ambos, lo que se compece mal con la necesidad de una aproximación integral al desarrollo. Afortunadamente, se están dando avances importantes en la dirección que juzgamos correcta.

El reconocimiento del valor y hasta de la imprescindibilidad de la política para el desarrollo remite a la agencia humana, a nuestra libertad y responsabilidad por la historia y consiguientemente a la transcendencia de las valoraciones y preferencias morales desde las que, cuando se dan las condiciones, procedemos a la reforma institucional. ■

Edición del artículo originalmente aparecido en la Colección Papers, publicación electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. www.iigov.org/papers

Confianza en las instituciones 2002 (%)

	ARGENTINA	BRASIL	BOLIVIA	CHILE	VENEZUELA	URUGUAY	PERÚ	MÉXICO
80% o más					Empresa privada 89	Educación 82		
70% - 79%			Iglesia 79	Educación 71	Prensa 77		Iglesia 73	Educación
60% - 69%	Educación 65	Iglesia 61	Prensa 66	Noticieros de TV 60	Educación 68	ONG 62	Educación 63	Noticieros de TV
50% - 59%	Iglesia 57	Noticieros de TV 50		Fuerzas armadas 59	ONG 54	Bancos 55		Empresa privada
40% - 49%	Prensa 48	Fuerzas armadas 49	Bancos 45	Sindicatos 46	Sindicatos 48	Policía 49	Noticieros de TV 49	Prensa
30% - 39%	ONG 37	Empresa privada 39	Sindicatos 34			Iglesia 37	Fuerzas armadas 36	ONG
20% - 29%	Empresa privada 24	Policía 23	Justicia 20	Congreso 29	Justicia 21	Congreso 29	Policía 27	Sindicatos
10% - 19%	Justicia 19	Congreso 11	Policía 17	Partidos políticos 12	Congreso 15		Justicia 19	Policía
Menos del 10%	Partidos políticos 8	Partidos políticos 6	Partidos políticos 6			Partidos políticos 10	Partidos políticos 10	

Apoyo a la democracia

El 56% de los latinoamericanos apoya la democracia mientras sólo un 27% está satisfecho con la manera como funciona.

El apoyo a la democracia se indaga con una pregunta de tres alternativas:

“La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

“En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático”.

“A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”.

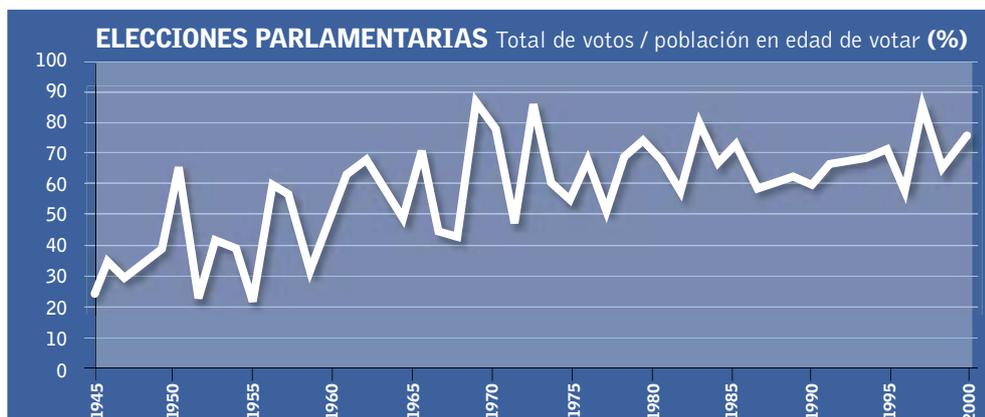
Los países con el mayor apoyo a la democracia es Uruguay y Costa Rica con 77%, y el menor Brasil con 37%.

Respecto a la segunda alternativa –“En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” – hay un 15% de menciones en la región.

La tercera alternativa, que es una indiferencia por el tipo de régimen –“A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”–, le alcanza 18%, que representa un aumento de 2 puntos desde 1996 cuando alcanzó 16%.

Chile (31%) es junto con Ecuador (29%) uno de los países de la región donde hay más indiferencia por el tipo de régimen. El contraste es grande si se considera que en Uruguay sólo un 9% y en Costa Rica un 7% es indiferente al tipo de régimen, siendo los países

Participación electoral



AMÉRICA LATINA

COLOMBIA		ECUADOR		
72	Iglesia	79	Iglesia	73
	Educación	78	Noticieros de TV	71
65	Fuerzas armadas	63	Educación	61
			Prensa	60
58	Noticieros de TV	55	Fuerzas armadas	51
57	Policía	53		
56				
54				
48	Empresa privada	49	Empresa privada	47
	Bancos	49		
	Prensa	45		
	Justicia	42		
36	Sindicatos	34	ONG	37
	ONG	30		
27	Congreso	22	Sindicatos	26
26			Policía	23
24			Justicia	20
21				
18	Partidos políticos	19	Bancos	18

de la región con menor grado de indiferencia. En Uruguay y Costa Rica hay un 77% de ciudadanos que apoyan la democracia, siendo el apoyo más alto en la región.

Así, Chile por un lado y Costa Rica y Uruguay por el otro, se ubican en dos extremos

Países de América Latina con voto obligatorio

País	Tipo de sanción	Nivel de cumplimiento forzado	Año de introducción	Comentarios
Argentina	1, 2, 4	Leve	1912	-
Bolivia	/4	N/A	1952	-
Brasil	2	Leve	N/A	Voluntario para analfabetos y para mayores de 70.
Chile	1, 2, 3	Leve	1925(?)	-
Ecuador	2	Leve	1936	Voluntario para analfabetos y para mayores de 65.
México	Ninguna / 5	Leve	N/A	-
Paraguay	2	N/A	N/A	-
Perú	2, 4	Leve	1933	-
Uruguay	2, 4	Estricto	1934	-

Los tipos de sanciones son: **1.** Explicación. El no votante tiene que proporcionar una razón legítima para su abstención con el fin de evitar otras sanciones, si existe cualquiera. **2.** Multa. El no votante hace frente a una sanción pecuniaria. **3.** Encarcelamiento posible. **4.** Infracciones de los derechos civiles. **5.** Otro. Fuente: www.idea.int

del espectro en cuanto apoyo a la democracia se refiere, donde Chile es uno de los países con mayor número de ciudadanos lejos de la política y del tipo de régimen entre todos los países de América Latina.

Fuente: Latinobarómetro. Encuesta 2002.

Las características más importantes de la democracia

Ante una pregunta cerrada sobre cuáles son las características más importantes de la democracia, las respuestas indican que 4 de 8 categorías que se le presentan como alternativas son elegidas como importantes.

1.– Elecciones regulares limpias y transparentes: 27%

- 2.– Una economía que asegure un ingreso digno: 16%
- 3.– Un sistema judicial que trate a todos por igual :15%
- 4.– Libertad de expresión: 15%
- 5.– Respeto a las minorías: 5%
- 6.– Gobierno de la mayoría: 5%
- 7.– Un sistema de partidos que compitan entre sí: 4%
- 8.– Miembros del parlamento que representen a sus electores: 4%

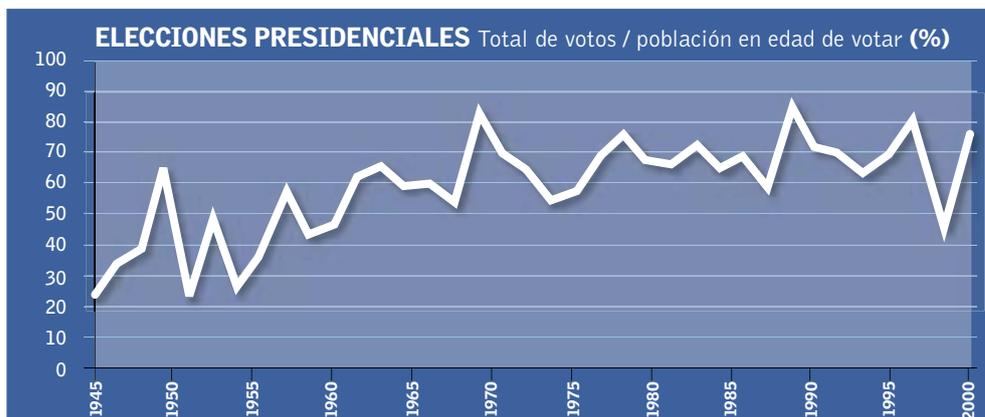
El respeto a las minorías, el gobierno de la mayoría, el sistema de partidos y la función del parlamento, bienes políticos esenciales de una democracia, carecen de importancia para los ciudadanos de América Latina.

Fuente: Latinobarómetro. Encuesta 2002.

Desarrollo económico y democracia

Un 52% de los latinoamericanos declara que el desarrollo económico es más importante que la democracia, sólo un 24% dice que la democracia es más importante, y un 17% señala que son ambos por igual. Este dato no sufrió variaciones entre el año 2001 y el 2002, indicando que este es uno de los elementos permanentes dentro de la debilidad de la democracia en la región, donde la satisfacción de los bienes económicos viene a mediar en el apoyo al régimen democrático.

Fuente: Latinobarómetro. Encuesta 2002.



La grieta entre E.U. y sus aliados

El autor de “El fin de la Historia” explica las diferencias de visión que Europa y Estados Unidos tienen sobre el orden internacional

Francis Fukuyama

Profesor de Ciencia Política
John Hopkins University

Los temas visibles en las disputas europeas desde el discurso sobre el “Eje del Mal” giran en su mayor parte alrededor del unilateralismo estadounidense y la ley internacional.

Ante los ojos de Europa, el acto más serio de unilateralismo estadounidense se refiere a la intención de la administración Bush de producir un cambio de régimen en Irak, de ser necesario mediante una invasión en solitario. El discurso sobre el Eje del Mal marcó realmente un cambio importante en la política exterior estadounidense, que pasó de una política de disuasión ante la agresión a una de prevención activa del terrorismo.

Europa se ve a sí misma intentando crear un genuino orden internacional basado en reglas, apropiado para las circunstancias del mundo de postguerra. Ese mundo, libre de agudos conflictos ideológicos y de la competencia militar en gran escala, es un mundo que da mucho más espacio para el consenso, el diálogo y la negociación como formas de resolver las disputas. Los europeos están horrorizados por el anuncio de la administración Bush de una doctrina de ataques

preventivos prácticamente sin limitaciones contra terroristas o estados que apoyan a los terroristas, una doctrina según la cual Estados Unidos decide solo dónde y cuándo usar la fuerza. En Europa, la nación-estado está cada vez más dissociada del poder militar, pese a que el Estado moderno construido sobre la centralización del poder nació en ese continente.

Robert Kagan¹, en un brillante artículo escrito recientemente en *Policy Review*, expuso las diferencias actuales entre Europa y Estados Unidos de la siguiente manera: los europeos creen en realidad que están viviendo en el fin de la Historia; esto es, en un mundo en gran medida pacífico que en un creciente grado puede ser gobernado por leyes, normas y acuerdos internacionales. En este mundo, la política del poder y la clásica *realpolitik* se han hecho obsoletas. Los estadounidenses, por el contrario, piensan que están viviendo en la Historia, y que necesitan utilizar los medios tradicionales de la política del poder para enfrentar las amenazas de Irak, Al-Qaeda y otras fuerzas malignas. Para Kagan, los europeos están parcialmente en lo cierto: ellos realmente han creado un mundo “de



fin de la Historia” para sí mismos en la Unión Europea, donde la soberanía ha dado paso a la organización supranacional. Lo que no entienden, sin embargo, es que la paz y seguridad de su burbuja europea está garantizada en última instancia por el poder militar estadounidense. Sin él, ellos mismos serían arrastrados de vuelta a la Historia.

¿Es genuina la brecha? La realidad es mucho más complicada, y las diferencias son más matizadas de lo que parecen a simple vista. En primer lugar, el internacionalismo liberal ha tenido por largo tiempo un sitio de honor en la política exterior de Estados Unidos. Después de todo, fue Estados Unidos el país que promovió la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, el GATT/OMC y otra multitud de organizaciones internacionales.

En el terreno de la economía, los europeos no tienen un récord tan impresionante de respeto por las reglas multilaterales cuando se les compara



con Estados Unidos. Hay una serie de áreas en las que los europeos han actuado unilateralmente en asuntos económicos, en ocasiones contraviniendo el orden legal existente. La Unión Europea resistió decisiones contrarias a sus intereses en el caso del banano durante nueve años, y en el uso de hormonas en la carne vacuna incluso por más tiempo. Ellos han anunciado un principio de precaución con respecto a los alimentos genéticamente modificados que es muy difícil de reconciliar con las normas sanitarias y fitosanitarias de la OMC. De hecho, los europeos han estado violando sus propias reglas sobre alimentos modificados genéticamente, con ciertos estados miembros estableciendo estándares diferentes de los de la propia Comunidad.

Para decirlo de forma esquemática y bastante simplificada, Estados Unidos tiende a no ver ninguna otra fuente de legitimidad democrática que la nación-estado constitucionalmente democrática. Cualquier organización internacional tendrá legitimidad hasta el punto en que esa legitimidad provenga

de mayorías democráticas debidamente constituidas que se la han concedido en un proceso contractual negociado. Las partes pueden retirar esa legitimidad en cualquier momento, y la ley y las organizaciones internacionales no tienen ningún tipo de existencia por fuera de este tipo de acuerdos voluntarios entre naciones-estado soberanas.

Los europeos, por el contrario, tienden a creer que la legitimidad democrática proviene de una comunidad internacional mucho más amplia que cualquier nación-estado individual. Esta comunidad internacional no está contenida concretamente en un solo orden constitucional democrático global; pero sí confiere legitimidad a las instituciones internacionales existentes, que se entienden como quienes la encarnan parcialmente. Así, las fuerzas de mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia no son meramente arreglos intergubernamentales, sino más bien expresiones morales de la voluntad y las normas de una comunidad internacional que es más amplia que ellas.

Algunos europeos piensan que la paulatina acumulación de pequeñas instituciones internacionales como la CPI o las varias agencias de las Naciones Unidas resultarán algún día en algo parecido a un gobierno mundial democrático. Tal como yo lo veo, la posibilidad de que esto ocurra está tan cercana a cero como se puede estar en política. Lo que se pueda construir en términos de instituciones internacionales no será legítimo ni democrático, y lo que sea legítimo y democrático no será posible construirlo. Para bien o para mal, instituciones internacionales como las que poseemos tendrán que ser soluciones parciales al vacío de legitimidad democrática por encima del nivel de la nación-estado.

¿Por qué existen estas diferencias?

Los países pequeños y débiles, que más que influir sobre los otros son los objetos de su acción, prefieren naturalmente vivir en un mundo de normas, leyes e instituciones, en el que las na-

ciones más poderosas están limitadas para actuar. Por los mismos motivos, un “poder solitario” como Estados Unidos naturalmente preferirá mantener su libertad de acción tan libre de obstáculos como sea posible.

Pero mientras el argumento, desde el punto de vista de la política del poder, es correcto dentro de su lógica, no es una explicación suficiente para las diferencias entre Estados Unidos y Europa, para no mencionar las que existen con otros países en el mundo.

El patrón del unilateralismo estadounidense y el del multilateralismo europeo aplican primariamente en temas de seguridad y política exterior, y secundariamente para las preocupaciones ambientales. En la esfera económica, Estados Unidos está inmerso en las instituciones multilaterales a pesar de (o tal vez debido a) su dominio de la economía global.

Más aún, no todos los países pequeños y débiles están molestos por igual con el unilateralismo estadounidense. En un curioso cambio de roles desde los días de la Guerra Fría, los rusos estaban en realidad más relajados que muchos europeos sobre el abandono estadounidense del tratado ABM, ya que hace posibles grandes recortes en las fuerzas estratégicas ofensivas nucleares. Esto nos lleva a tratar otras razones por las que los europeos perciben el orden internacional de forma tan diferente a la de los estadounidenses. Un factor de importancia crítica es la experiencia de la integración europea durante la última generación. La pérdida de soberanía no es un tema abstracto, los europeos han estado trasladando poderes paulatinamente hacia Bruselas, desde el control sobre los estándares de salud y seguridad hasta la política social y la misma moneda. Habiendo vivido esta experiencia masoquista repetidamente, uno los imagina como antiguos fumadores que quieren que todos los demás pasen por los mismos sufrimientos que ellos han pasado.

La última diferencia importante entre Estados Unidos y Europa respec-

> to al orden internacional no tiene nada que ver con las experiencias y prácticas europeas, sino con la singular experiencia nacional de Estados Unidos, y con la sensación de excepcionalidad que ha emergido como consecuencia. El sociólogo Seymour Martin Lipset ha dedicado gran parte de su destacada carrera a explicar por qué Estados Unidos es un extraño entre las democracias desarrolladas, con políticas e instituciones que difieren significativamente de las de Europa, Canadá, Australia, Nueva Zelanda o Japón². Sea en bienestar, crimen, regulación, educación o política exterior, hay constantes diferencias que separan a Estados Unidos de todos los demás: el país es consistentemente más antiestatista, individualista, dado al *laissez faire* e igualitario que otras democracias.

¿Estamos en el fin de la Historia?

Esto nos lleva de vuelta 360 grados a la cuestión con la que iniciamos, que es también una de las fuentes más importantes de desencuentros entre Estados Unidos y Europa. Los europeos están seguramente en lo cierto al pensar que ellos están en el fin de la Historia. La pregunta es: ¿dónde está el resto del mundo? Por supuesto, gran parte del mundo está en realidad atrapado en la Historia, sin tener crecimiento económico, ni estabilidad, ni paz. Pero el fin de la Guerra Fría marcó un viraje importante en las relaciones internacionales, ya que por primera vez la gran mayoría de las grandes potencias eran prósperas y estables democracias liberales. Aunque podría haber escaramuzas entre países en la Historia —como Irak, y aquellos más allá de ella, como Estados Unidos—, la posibilidad de guerras entre los grandes poderes ha disminuido repentinamente.

La pregunta sobre la amenaza es entonces si el mundo ha cambiado fundamentalmente desde el 11 de septiembre, en la medida en que organizaciones terroristas hostiles con armas de destrucción masiva se convierten en una realidad. Claramente, muchos estadounidenses piensan así.

La dimensión de esta amenaza es entonces la que explica la nueva doctrina de ataques preventivos y la mayor disposición de Washington a utilizar la fuerza unilateralmente en todo el mundo.

Muchos europeos, por el contrario, piensan que los ataques del 11 de septiembre son un evento único en su género en el que Osama Bin Laden tuvo una suerte excepcional. Pero la probabilidad de que Al-Qaeda obtenga éxitos similares en el futuro les parece pequeña, dado el mayor estado de alerta y las medidas defensivas y preventivas adoptadas desde ese día. Ellos creen que la posibilidad de que Saddam entregue armas a los terroristas es pequeña, y que la disuasión sigue funcionando con él. Por tanto, una invasión a Irak es innecesaria, la contención funcionará como lo ha hecho desde la Guerra del Golfo. Y finalmente, ellos tienden a creer que los terroristas musulmanes no representan una amenaza para Occidente, sino que están concentrados en Estados Unidos como consecuencia de la política estadounidense en el Medio Oriente y el Golfo.

El futuro de la democracia Suponiendo que logremos superar estas amenazas de corto plazo, hay un principio más amplio en juego en el distanciamiento actual entre Estados Unidos que seguirá desempeñando un rol

Europa se ve a sí misma intentando crear un genuino orden internacional basado en reglas, apropiado para las circunstancias del mundo de postguerra

importante en la política mundial en el futuro previsible. Ese principio tiene que ver con la naturaleza misma de la democracia. En un mundo crecientemente globalizado, ¿dónde está el espacio en el que existe la legitimidad democrática? ¿Existe sólo, y para siempre, en el nivel de la nación-estado, o es posible imaginar el desarrollo de instituciones internacionales genuinamente democráticas? ¿Evolucionará el actual tumulto de reglas, normas y or-



ganizaciones internacionales hacia algo más que una serie de acuerdos para temas específicos, en la dirección de una genuina gobernabilidad global? Y si es así, ¿quién diseñará esas instituciones?

Mi opinión, como lo dije antes, es que será extremadamente difícil ver a la democracia emerger en el ámbito internacional, y que hay muchas razones para creer que los intentos por crear esas instituciones internacionales tendrán el efecto perverso de debilitar la democracia real que existe en la escala de la nación-estado. Una excepción parcial es la Unión Europea, que continúa creciendo como proyecto político con la introducción del euro y la expansión planeada bajo el Tratado de Niza. Pero en cierta forma la experiencia de la UE confirma mi punto: que hay un “déficit democrático” significativo en Europa, que exacerba los déficits democráticos en los estados miembros.

Pero si Estados Unidos rechaza, acertadamente, conceder el principio de que hay una comunidad internacional más amplia que les concede legitimidad a las instituciones internacionales, debe considerar cuidadosamente las consecuencias y percepciones de su comportamiento como la más poderoso

sa nación-estado democrática del mundo. Su propio interés dicta la necesidad de reciprocidad en el amplio universo de acuerdos de cooperación e instituciones en que se encuentra imbricado. Las oportunidades para la acción unilateral que existen hoy en el terreno militar están muy lejos de las que existen en el comercio o las finanzas.

Hay un gran número de bienes públicos —como los estándares de libre comercio, los flujos financieros y



la transparencia legal— al igual que males públicos —como los daños al ambiente, el crimen y el tráfico de drogas— que crean problemas de acción colectiva. Algunos de esos problemas pueden ser resueltos sólo si el país más poderoso del mundo asume el liderazgo en proveer esos bienes públicos, o en organizar instituciones para proveerlos —algo que Estados Unidos estuvo presto a hacer en períodos anteriores.

El enorme grado de poder ejercido por Estados Unidos, particularmente en el campo de la seguridad, le significa responsabilidades especiales en usar ese poder prudentemente. A mi manera de ver, una política estadounidense apropiadamente moderada que mostrase un grado real de “respeto decente” incluiría al menos los siguientes elementos:

Primero, si Estados Unidos va a virar hacia una política de ataques preventivos frente al terrorismo internacional, debe diseñarse y enunciarse una estrategia que entre otras cosas indique los límites de esta nueva doctrina. ¿Qué clase de amenazas, y qué estándares de evidencia, justificarán el uso de este tipo de poder? Presumiblemente, Estados Unidos no está pensando en atacar unilateralmente al menos a dos de los tres miembros del “Eje del

El patrón del unilateralismo estadounidense y el del multilateralismo europeo aplican primariamente en temas de seguridad y política exterior, y secundariamente para las preocupaciones ambientales

Mal”. Si este es el caso, ¿por qué no decirlo? Estados Unidos está en proceso de asustarse a sí mismo hasta la muerte respecto al terrorismo y las armas de destrucción masiva. Una apreciación más realista de las amenazas futuras permitirá subir el listón para los ataques preventivos, mientras que se les mantiene en el arsenal.

En segundo lugar, Estados Unidos necesita asumir alguna responsabilidad por males públicos como las emisiones de carbonos. El Protocolo de Kyoto es un documento con muchas fallas por cualquier número de razones, y el vínculo entre las emisiones de carbonos y el calentamiento global observado no ha sido probado de forma concluyente. Por otra parte, tampoco ha sido refutado, y podría parecer simplemente prudente vacilar ante la posibilidad de que sea cierto. Además del calentamiento global hay una serie de buenas razones por las cuales Estados Unidos debería gravar la energía mucho más de lo que lo hace: para pagar por la externalidad negativa de tener que ir a la guerra más o menos cada década para mantener el acceso abierto al petróleo del Medio Oriente, para promover el desarrollo de fuentes alternativas de energía y para crear espacio de maniobra al tratar con Arabia Saudita, que

no parece ser un amigo muy especial desde el 11 de septiembre. Puede que los estadounidenses no estén siempre convencidos de que deban hacer serios sacrificios económicos en nombre de los acuerdos internacionales, pero podrían acercarse a una posición equivalente si ven suficientes motivos de interés propio en hacerlo.

Finalmente, debería haber un retroceso respecto a las decisiones de subsidios al acero y a la agricultura tomadas este año. Nadie en Washington pretendió jamás que existiera una razón para tomarlas diferente a la pura necesidad política, y no puede haber liderazgo estadounidense en ningún tema importante relacionado con la economía mundial mientras estén vigentes.

La grieta Estados Unidos-Europa ha emergido en 2002 no sólo como un problema transitorio que refleja el estilo de la actual administración de Estados Unidos o la situación mundial como resultado del 11 de septiembre. Se trata de un reflejo de las diferentes formas de entender las fuentes de la legitimidad democrática dentro de una civilización occidental más amplia, cuyas instituciones reales se han vuelto notablemente similares.

La disputa sobre principios es esencialmente imposible de resolver, ya que finalmente no hay una forma práctica de enfrentar el “déficit democrático” en la escala global. Pero el problema puede ser mitigado por un cierto grado de moderación estadounidense dentro de un sistema de naciones-estado soberanos. □

Notas

¹ Robert Kagan, “Power and weakness”, *Policy Review* n.º 116 (June-July 2002).

² Seymour Martin Lipset, *American exceptionalism: A double-edged sword* (New York: W. W. Norton, 1995). This theme appears also in his books *Political man: The social bases of politics*, 2nd. Ed. (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1981); *The first new nation* (New York: Basic Books, 1963); and *Continental Divide: The values and institutions of the United States and Canada* (New York & London: Routledge, 1990).

Edición de la conferencia ofrecida en agosto de este año en el Centro de estudios Independientes de Australia.

Apertura comercial para la prosperidad

James Gwartney & Robert Lawson

Coautores de la libertad económica del mundo

El más reciente estudio sobre libertad económica en el mundo explica cómo los países más abiertos son los que gozan de un mayor grado de progreso.

La globalización

significa cosas diferentes para diferentes personas. Sus críticos argumentan con frecuencia que la globalización es responsable de la mayoría de los males del mundo, incluyendo la pobreza, los bajos salarios y la corrupción política. Sin duda muchos de ellos son idealistas movidos por buenas intenciones, pero también están desinformados y mal orientados. Trágicamente, y en la medida en que puedan restringir el comercio, sus acciones minan las esperanzas de una mejor vida para miles de millones de personas.

Cuando los economistas hablan de la globalización se refieren generalmente a los recientes incrementos en el volumen del comercio como resultado tanto de menores barreras como de reducciones en los costos de transporte y comunicación. Desde los tiempos de Adam Smith, los economistas de casi todas las escuelas han estado a favor del libre comercio. El co-



mercio hace posible que las personas produzcan más por la especialización, la división del trabajo y la adopción de procesos de producción en gran escala. El comercio también permite la rápida diseminación de los avances tecnológicos y las “rupturas” hijas de la innovación, que son la fuerza motora del progreso económico moderno. Gracias al comercio internacional, los residentes de cada país concentran más de sus recursos en las actividades que hacen relativamente bien y, como resultado, son capaces de producir y consumir mucho más.

Además de estos efectos económicos directos, hay un beneficio indirecto que con frecuencia pasamos por alto: en una economía abierta es más difícil para los funcionarios políticos desarrollar políticas improductivas. Cuando las economías son más abiertas, los go-

biernos con sistemas legales corruptos, políticas monetarias inestables y regulaciones costosas encontrarán más difícil atraer ya sea capitales o talento empresarial, ambos necesarios para alimentar el crecimiento moderno.

Con la apertura, los capitales fluirán hacia las economías que provean el ambiente institucional más adecuado para crear riqueza. Thomas Friedman, en su libro *El lexis y el olivo*, se refiere a este efecto como “la dorada camisa de fuerza”, porque restringe las acciones improductivas de los políticos en todo el mundo.

La nueva edición de *La libertad económica del mundo* clasifica 116 países respecto a la libertad de intercambio a través de sus fronteras nacionales. Los que reciben altas calificaciones son países que aplican aranceles bajos, utilizan monedas de libre convertibilidad, poseen un sector de comercio exterior grande en relación con su tamaño y ubicación, y evitan los controles del mercado de capitales. La gráfica lista las quince economías más abiertas en 2000, y también las quince que impusieron mayores restricciones al comercio. Hong Kong, Singapur, Irlanda, Bélgica y Holanda encabezan la lista de las economías más abiertas. Estados Unidos ocupa el lugar 24, Canadá el 25 y México el 26 entre los 116 países. En el otro extremo del espectro están Myanmar (antigua Birmania), Irán, Sierra Leona, Pakistán y Burundi.

La gráfica número 2 muestra que existe una alta correlación positiva entre el nivel de apertura comercial y va-

Tabla 1: **Restricciones al Comercio Internacional**

Países más abiertos		Países menos abiertos	
Pto	País	Pto	País
1	Hong Kong	102	Níger
2	Singapur	103	Algeria
3	Irlanda	104	Belice
4	Bélgica	105	Barbados
5	Holanda	106	Benín
6	Estonia	107	Albania
7	Alemania	108	Rep. Centroafricana
8	Luxemburgo	109	India
9	Reino Unido	110	Bangladesh
10	Suiza	111	Ruanda
11	Austria	112	Burundi
12	Nueva Zelanda	113	Pakistán
13	Finlandia	114	Sierra Leona
14	Suecia	115	Irán
15	España	116	Myanmar

rios indicadores de bienestar económico. Los 116 países fueron subdivididos en cinco grupos (quintiles) desde los más abiertos hasta los menos. Después, los valores promedio para varios indicadores de bienestar económico fueron derivados de cada uno de los quintiles. Las economías más abiertas mostraron niveles significativamente más altos de PIB per cápita. El promedio del ingreso per cápita del quintil de las economías más abiertas fue de 23,401 dólares, más del doble del ingreso promedio del segundo quintil, y seis veces la cifra del quintil con eco-

Tabla 2: **Apertura e Indicadores Económicos**

Grupos de países según su nivel de apertura comercial	Producto Interno Bruto Per Cápita, en dólares del año 2000	Crecimiento promedio anual del Producto Bruto Per Cápita, 1990-2000	Esperanza de vida al nacer (en años), 1999
Quintil más alto	23,401	2.0	75.7
Segundo quintil	9,852	1.7	69.8
Tercer quintil	8,065	1.2	67.4
Cuarto quintil	5,007	1.3	63.8
Quintil más bajo	3,621	0.2	57.3

> nomías más cerradas. Las economías más abiertas también crecieron más rápidamente en el período 1990-2000. La tasa media de crecimiento del primer quintil para ese período fue del 2%, comparada con el 0,2% del último quintil.

Es de esperar que los mayores niveles de ingreso y el crecimiento más rápido se reflejen en la calidad de vida. Los datos sobre esperanza de vida confirman esta apreciación. La esperanza de vida promedio al nacer para habitan-

ria. Una buena clasificación en cuanto a la estructura legal la obtiene un país que proteja los derechos de propiedad, haga cumplir los contratos y resuelva las disputas en forma justa. Las altas calificaciones en el área monetaria dependen de la estabilidad de precios y de la libertad para utilizar diferentes monedas.

Como indica la tabla 3, la apertura muestra una correlación positiva con instituciones legales y monetarias sensatas. Las economías más abiertas tam-

bién son las que obtuvieron mejores resultados en la calificación del marco legal y el manejo monetario.

La clasificación del índice de libertades civiles de Freedom House (organización internacional sin fines de lucro que califica los niveles de libertad política y económica de las naciones) también proporciona información sobre la calidad y la imparcialidad de las instituciones legales de un país. Como muestra la columna de la derecha en la tabla 3, la apertura también está muy ligada con la protección de las libertades civiles. Medidos sobre una escala con calificación máxima de 7 puntos, la calificación media para el quintil de economías más abiertas fue 6.3, comparado con 3.9 para el quintil de las economías menos abiertas.

Conclusión Los resultados económicos de las economías más abiertas son muy superiores a aquellos de las economías más cerradas. Hasta cierto punto, este desempeño superior coincide con la manera estándar de entender el comercio en los libros de texto —la expansión en el producto como resultado de ganancias generadas en la especialización, el comercio y la adopción de innovaciones que han funcionado en otras partes. Comparadas con las economías más cerradas, las que muestran alto grado de apertura tienen incentivos más fuertes para mejorar sus políticas en áreas como la confiabilidad de su sistema legal y la estabilidad de sus arreglos monetarios. Empujadas por la apertura, mejores políticas en esta área ampliarán la prosperidad.

Considerados en conjunto, los efectos directos e indirectos de la apertura comercial son una fuerza poderosa en favor del progreso económico. Si los críticos de la apertura comercial y la globalización están realmente interesados en mejorar las condiciones de vida alrededor del mundo, lo mejor que podrían hacer es cambiar de posición en el actual debate de políticas en torno al comercio. □

Artículo tomado de la revista *Fraser Forum* de mayo de 2002

Tabla 3: Apertura y calidad de los arreglos legales y monetarios

Grupos de países según su nivel de apertura comercial	Moneda sana	Sistema legal y derechos de propiedad	Libertades civiles
Quintil más alto	9.2	8.4	6.3
Segundo quintil	8.3	6.2	5.2
Tercer quintil	7.3	5.4	4.7
Cuarto quintil	6.3	5.2	4.4
Quintil más bajo	6.4	4.8	3.9

tes de los países del primer quintil, el de las economías más abiertas, fue de 75.7 años, comparados con 57.3 años para el quintil de las economías menos abiertas (véase la columna 3 de la figura 2). Así, las personas en el quintil de los países más abiertos al comercio exterior viven 18 años más que quienes viven en el quintil de las economías más cerradas de entre las incluidas en el estudio.

Los datos de la gráfica 2 son altamente consistentes con el enfoque económico del comercio. Esos datos ilustran que cuando los habitantes de un país son libres de dedicarse a actividades económicas sin restricción de fronteras nacionales, emergen niveles más altos de ingreso y mejores estándares de vida.

Sin duda alguna, algunos de los efectos económicos positivos del comercio incluyen reflejar el impacto indirecto de la apertura en otras áreas, como la estructura legal y los arreglos monetarios. El índice de *La libertad económica en el mundo* también clasifica a los estados en las áreas legal y moneta-

Sin duda alguna, algunos de los efectos económicos positivos del comercio incluyen reflejar el impacto indirecto de la apertura en otras áreas, como la estructura legal y los arreglos monetarios

China: ¿taoísmo de mercado?



Para dar el tránsito a una economía de mercado, China debe valorar sus raíces culturales, y en particular, el taoísmo.

James A. Dorn

Vicepresidente para Asuntos Académicos en el Instituto Cato

China no necesita ser confinada a la celda ideológica del socialismo de mercado, por el temor a copiar las tradiciones occidentales del liberalismo de mercado. El procedimiento del mercado es universal. La economía de mercado es, como la ha descrito muy elegantemente Václav Havel, “la única economía natural, la única forma que tiene sentido, la única que puede conducir a la prosperidad, porque es la única que refleja la naturaleza de la vida misma”. Desde 1978, la liberalización ha incrementado sustancialmente el nivel de vida de millones de chinos, y una encuesta reciente mostró que muchos chinos creen ahora que la propiedad privada es sagrada. Hoy en día, 22 millones de empresarios en China son miembros de la Asociación Nacional de Empresarios Privados.

El clima es favorable para una mayor liberalización de los mercados chinos. En el 15 Congreso del Partido Comunista, en septiembre de 1997, el presidente Jiang Zemin se mantuvo firme en su respaldo a las reformas económicas introducidas por Deng Xiaoping y favoreció la idea de convertir las empresas estatales en mixtas. Ante el Congreso Nacional del Pueblo, en marzo de 1998, el primer ministro

Li Peng declaró que “las incompatibilidad de las instituciones del gobierno para el desarrollo de una economía socialista de mercado se han hecho cada vez más notorias”. Mientras China se confine a sí misma a crear una economía socialista de mercado y restrinja las libertades económicas, el destino de la economía de mercado en el país será poco claro.

Al considerar sus próximos pasos, los líderes chinos deberían buscar en su propia y antigua cultura y redescubrir el principio del orden espontáneo el principio central de un verdadero sistema de mercado.

En el *Tao te King*, escrito más de dos mil años antes que *La riqueza de las naciones*, Lao Tse aconsejó al gobernante sabio adoptar el principio de no interferencia como el mejor camino para asegurar la felicidad y la prosperidad.

“Administra el imperio no participando en ninguna actividad.

Mientras más tabúes y prohibiciones haya en el mundo, más pobre será la gente.

Mientras más prominentes sean las leyes y las órdenes, más ladrones habrá.

Entonces, el sabio dice: Yo no tomo ninguna acción y la gente por sí mis-

> ma se transforma. Yo no me involucro en ninguna actividad y la gente por sí misma se hace próspera”.

Desde una perspectiva de elección pública, el pasaje anterior implica que cuanto más intervenga el Estado en la vida diaria, más *rent seeking* (captura de renta por grupos organizados) y más corrupción habrá. Por otra parte, si a la gente se le deja buscar su felicidad por sí misma, un orden espontáneo del mercado emergerá y les permitirá crear prosperidad para sí mismos y para su país. Como Lao Tse, los líderes de la China actual deberían darse cuenta de que la corrupción surge no de la libertad, sino de los constreñimientos a la libertad. Como el Nobel Gary Becker lo ha dicho: “Los mercados crecen espontáneamente, no son organizados por los gobiernos, crecen por sí mismos. Si a los individuos se les da libertad, ellos pueden ayudar a organizar los mercados para fines productivos que ni siquiera podemos imaginar”.

Tal como el principio de orden espontáneo es central para el liberalismo económico, el principio de *wu wei* (no acción) es fundamental para el taoísmo. Los gobernantes gobiernan mejor mientras menos gobiernan, esto es, cuando no toman “ninguna acción diferente a lo natural”. Cuando el gobierno se limita, puede ayudar a cultivar un ambiente en el que los individuos buscan la felicidad y practican la virtud (te). Por esto Lao Tse escribe: “Ninguna acción se toma, y aún así nada deja de hacerse. Un imperio se conduce al orden frecuentemente no realizando ninguna actividad”.

Como el agua, el mercado es elástico y buscará su curso natural —un curso que puede ser fluido, mientras más ancho sea el camino que se puede tomar y mientras más firmes sean los diques institucionales que lo contienen. El reto para China es ampliar el mercado libre y proveer la infraestructura institucional necesaria para sostener mercados privados. La solución es descartar el socialismo de mercado y hacer la transición hacia el “taoísmo de mercado”. O, en las palabras de Gao

Shangquan, viceministro de la Comisión Estatal para Reestructurar la Economía, el reto es lanzar a las empresas estatales “al mar de la economía de mercado”.

El “Tao” de Adam Smith En 1776, Adam Smith argumentaba que “si todos los sistemas, tanto de preferencia como de restricción”, fuesen “completamente abandonados”, un “sistema simple de libertad natural” evolucionaría “por sí mismo”. Entonces cada individuo sería “dejado completamente libre para buscar su propio interés a su manera, y para colocar tanto su industria como su capital en competencia con aquellos de los otros hombres, o grupos de hombres”, en tanto que “no violase las leyes de la justicia”.

En el sistema de libertad natural de Smith, el gobierno no tendría más la obligación de supervisar “la industria de las personas privadas, y de dirigirla hacia los empleos más compatibles con el interés de la sociedad” —una obligación— “para cuyo desempeño adecuado ninguna sabiduría o conocimiento humano sería suficiente”.

El gobierno no desaparecería en el esquema liberal de mercado de Smith, pero sería estrechamente limitado a tres grandes funciones: 1) “El deber de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes”; 2) “El deber de proteger, hasta donde sea posible, a todo miembro de la sociedad de la injusticia y la opresión por parte de cualquier otro miembro de ella” y 3) “El deber de construir y mantener ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas”.

En el sistema privado de mercado libre ideado por Smith, las personas se hacen ricas al servir a las demás. Así, el sistema de libertad natural tiene tanto un fundamento moral como resultados prácticos. La propiedad privada y los mercados libres hacen a las personas responsables y sensibles. Al dar a los individuos la libertad para descubrir su ventaja comparativa y para comerciar, el liberalismo de mercado ha producido gran riqueza donde quie-



ra que se ha intentado. No hay mejor ejemplo que Hong Kong.

El principal arquitecto del milagro económico de Hong Kong fue sir John Cowperthwaite, un escocés admirador del trabajo de Adam Smith y otros liberales clásicos. Como secretario financiero de Hong Kong, entre 1961 y 1971, se opuso constantemente a los intentos de incrementar el poder y el alcance del gobierno en Hong Kong. Como Smith, él creía que los mercados privados libres mantendrían a la gente alerta a nuevas oportunidades al penalizar rápidamente los errores y recompensar los éxitos en el uso de los escasos recursos de la sociedad. Sir John entendió que ningún sistema es perfecto, pero que, de todos los sistemas económicos, el sistema de precios de mercado, con su sistema automáti-



co de retroalimentación, ha sido el de mejor desempeño:

“En el largo plazo, el agregado de decisiones de los hombres de negocios individuales, ejerciendo su juicio individual en una economía libre, aún si fallasen frecuentemente, es menos susceptible de hacer daño que las decisiones centralizadas de un gobierno, y ciertamente puede esperarse que el daño sea contrarrestado más rápidamente”.

La idea de que las personas tienen una tendencia natural a prosperar por sí mismas si se les deja trabajar por sus propios intereses, y la noción de que un sistema de *laissez faire* será armonioso si el gobierno salvaguarda a las personas y la propiedad, son el fundamento de la visión occidental de un orden liberal de mercado, pero tam-

bién son inherentes a la antigua visión taoísta china de un orden autorregulador —un orden que podemos llamar con propiedad “taoísmo de mercado”.

El sistema taoísta de libertad natural, como el de Smith, es moral tanto como práctico. Moral porque está basado en la virtud y práctico porque conduce a la prosperidad. El reto chino es descartar el socialismo de mercado e implantar el taoísmo de mercado al reducir el tamaño del Estado y expandir la dimensión del mercado; y, en el proceso, dar nueva vida a la sociedad civil china.

El taoísmo de mercado y la sociedad civil china

La transición de China desde la planificación central a una economía orientada hacia el mercado, iniciada en 1978, ha sido accidentada, pero el país se está moviendo hacia adelante. La liberalización del mercado ha abierto a China al mundo exterior, ha incrementado las oportunidades en los sectores no estatales, ha generado nuevas ideas y energizado la sociedad civil. El hecho de que la sociedad civil china se haya beneficiado del fin de la agricultura comunal, la expansión del comercio exterior y el incremento de la competencia no debe sorprender. Mientras más actividad económica ocurra por fuera del sector estatal, más libertad tendrán los individuos para buscar su propia felicidad y hacerse cargo de sus vidas. La demanda de libertad económica no puede separarse por mucho tiempo de la demanda de otras libertades.

El mercado y las instituciones que lo sostienen siguen reglas tanto formales como informales. Las reglas informales de conducta que están detrás del mercado libre, sin embargo, son completamente diferentes de las reglas de conducta orientadas hacia la obediencia bajo la planificación central. Entender esas diferencias es el primer paso en la larga marcha de China hacia el taoísmo de mercado.

Aunque China todavía tiene que aceptar el imperio de la ley, un sistema legal está emergiendo y los derechos de propiedad comienzan a ser respetados.

Códigos informales de conducta comercial comienzan a ser adoptados para servir mejor a los consumidores y para mejorar la eficiencia del intercambio. La apertura del sistema legal es importante, porque allana el camino desde el “gobierno por la ley” al “gobierno de la ley”. Marcus Brauchli, del *Wall Street Journal*, ha escrito:

“El monopolio acorazado del Estado sobre el proceso legal, que hace de las cortes un brazo más del gobierno, se está corroyendo. La liberalización económica de China ha engendrado un sistema legal paralelo que eleva las perspectivas del gobierno de —no meramente por— la ley”.

El profesor Minxin Pei, de la Universidad de Princeton, argumenta que el desarrollo gradual del sistema legal chino para la mayor protección de las personas y la propiedad, la creciente independencia y los mayores niveles educacionales de los miembros del Congreso Nacional del Pueblo, y los recientes experimentos de auto gobierno en las bases ayudarán a transformar a China en una sociedad más abierta y democrática. Él destaca la movilidad ascendente de la gente ordinaria, ocasionada por la profundización de las reformas de mercado, y el impacto positivo de la política china de puertas abiertas sobre las normas políticas. En su criterio, la opinión pública y el conocimiento de las tradiciones liberales de Occidente, tales como el imperio de la ley, “han creado límites implícitos sobre el uso del poder por el Estado”.

La gente está comenzando a utilizar las cortes para contestar a acciones gubernamentales que afectan sus recientemente ganadas libertades económicas. De acuerdo con Pei, “el número de demandas iniciadas por ciudadanos contra funcionarios y agencias del gobierno por violar sus derechos civiles y de propiedad registra un agudo incremento, y un reporte oficial revela que los ciudadanos han ganado cerca del 20% de los casos”.

Cualquiera que haya visitado las prósperas áreas costeras de China y sus nuevos centros urbanos —como Shis-

hi, en la provincia de Fujian— puede presenciar de primera mano la transformación de la vida económica que está ocurriendo todos los días en China y presenciar la regeneración de la sociedad civil.

China tiene un largo camino por delante, pero negarle el estatus de nación más favorecida, o imponerle sanciones con la esperanza de mejorar la situación de derechos humanos, como han amenazado algunos en el Congreso de Estados Unidos, sería un costoso error. Podría aislarse a China y dejarla en manos de la línea dura que critica el liberalismo de mercado, debilitando así las posibilidades de mayores reformas. La mejor manera de apoyar los derechos humanos en China es no ais-

verá las inconsistencias institucionales en China. Como lo escribió el disidente soviético Vladimir Bukovsky en *Escoger la libertad*:

“Aquellos de nosotros que hemos vivido bajo el socialismo exhibimos el síndrome de ‘mordido una vez, dos veces temeroso’. Tal vez el socialismo occidental es en realidad diferente y producirá diferentes resultados... La verdad del asunto es que las numerosas ideas que les parecen frescas e innovadoras a los especialistas occidentales ya han sido probadas en la Unión Soviética. Y si algunos de esos experimentos fueron eventualmente repudiados, no es porque el socialismo se haya pervertido en la Unión Soviética..., sino porque esas innovaciones probaron estar

Al considerar esta cuestión, los líderes de China harían bien en seguir el consejo de Nien Cheng—quien, como muchos en China, sufrió las graves injusticias de la revolución cultural. Ella ha escrito:

“China se enfrenta con la escogencia entre el socialismo y un sistema de mercado; un sistema mixto está condenado a fracasar. Los obstáculos para el desarrollo de China pueden ser removidos sólo si China recorre todo el camino hacia un sistema de mercado privado con protección institucional, tanto para las libertades civiles como para las económicas. La crisis de China es una crisis de confianza, la gente se encuentra en un estado de semiinconsciencia. El viejo régimen ha perdido la legitimidad, pero no ha emergido uno nuevo para llenar el vacío, y no ha habido un compromiso claro con el camino de los mercados libres y la libertad de elección”.

China ha estado dispuesta a experimentar con el cambio institucional desde 1978 y ha obtenido grandes progresos en la reducción de la pobreza. La prosperidad futura, sin embargo, dependerá de que China se aparte del camino artificial del socialismo de mercado y siga el camino natural del liberalismo de mercado. La visión liberal del mercado no es nueva para China, fue inherente a la doctrina taoísta de *wu wei* desarrollada por Lao Tse y sus discípulos. Los líderes de China sólo necesitan dejar que el pueblo regrese a sus raíces para darse cuenta de lo acertado que es dejar a la sabiduría de los procesos espontáneos del mercado organizar la vida económica, limitando el gobierno a la protección de la vida, la libertad y la propiedad. En ese esfuerzo, Hong Kong puede jugar un importante papel diseminando el “tao” de Adam Smith y sir John Cowperthwaite a toda China; y permitiendo así a Oriente y Occidente encontrarse en un espíritu de taoísmo de mercado. □

Edición del artículo “China’s future: Market Socialism or Market Taoism?” aparecido en *Toward Liberty*, publicación del Instituto Cato, 2002.

En el Tao te King, escrito más de dos mil años antes que La riqueza de las naciones, Lao Tse aconsejó al gobernante sabio adoptar el principio de no interferencia como el mejor camino para asegurar la felicidad y la prosperidad

larla de la influencia civilizadora del comercio, sino continuar abriéndola al mundo exterior. Será un proceso lento, sin duda, pero el progreso alcanzado desde 1978 no debe subestimarse.

En la comunidad costera de Wenzhou, por ejemplo, hay ahora diez mil empresas privadas, y la vida es totalmente diferente, y más libre, que antes de la liberalización.

La ruta hacia el futuro de China A largo plazo el socialismo de mercado, como la planificación centralizada, está destinado a fracasar por ser contrario a la naturaleza humana. Por más de setenta años, varias formas de socialismo fueron probadas en la Unión Soviética—sin éxito alguno. ¿Por qué debería triunfar el socialismo de mercado en China? Añadir un adjetivo a socialismo—así sea “de mercado”—no resol-

profundamente divorciadas de la vida real. Un experimento cruel de medio siglo de duración ha fallado en alterar la naturaleza humana”.

La “presunción fatal” inherente a la visión soviética fue pensar que los planificadores gubernamentales podrían manejar una economía como si se tratase de una máquina y alcanzar prosperidad duradera. Aunque China ha reconocido el error de la planificación centralizada y ha introducido un sistema de libre mercado, el sistema está aún a medio cocinar. Las preguntas son: ¿se desplazará China completamente hacia el liberalismo de mercado o seguirá atascada en el socialismo de mercado?, ¿saltará China al mar de la empresa privada o se mantendrá suspendida en un estado de trance con la ilusión de que el socialismo de mercado resolverá sus problemas?

Democracia, governabilidad y mercado

Los regímenes democráticos son los más aptos para crear las condiciones necesarias para una economía de mercado

John D. Sullivan

Director del Centro para Empresas Privadas Internacionales

Desde principios de la década de los 80, el mundo ha presenciado una tendencia sin precedentes hacia la adopción de la democracia y las economías basadas en el mercado. Sin embargo, aún queda mucho trabajo por hacer para consolidar ese progreso y preparar a las naciones para las realidades políticas y económicas del siglo XXI, incluyendo la globalización. Aun democracias muy establecidas, como las de Colombia, Venezuela y Perú, han visto su estabilidad política y económica amenazada. Otros países, entre ellos Turquía, Indonesia y Ucrania, están bajo fuerte presión en su intento por establecer una sociedad donde funcione el imperio de la ley, que es visto actualmente como el requisito mínimo para los negocios y el crecimiento económico.

La historia contemporánea muestra que los países con gobiernos democráticos y basados en el mercado son los mejor equipados para enfrentar los desafíos de la globalización. Específicamente, hay tres dimensiones de la democracia cuyo aporte es crucial para el desarrollo económico y social de largo plazo.

Un sistema democrático estable es la mejor garantía de estabilidad política, esencial para el crecimiento económico de largo plazo.

Prácticas democráticas como la transparencia y la obligación de ren-



dir cuentas son fundamentales para tener gobiernos efectivos y que actúen, y para la actividad económica eficiente y próspera. Las crisis financieras que vivieron Asia y Rusia en los años 90 son ejemplos pertinentes.

Los códigos legales y regulatorios respaldados por el imperio de la ley deben existir, si se espera que los negocios prosperen en una economía de mercado.

Fortaleciendo la gobernabilidad democrática Las experiencias de los años

80 y 90 demuestran que el fracaso en incorporar la gobernabilidad democrática como parte y parcela de las reformas económicas pone en serio riesgo toda la agenda de reformas.

Durante gran parte de los últimos veinte años estuvo de moda hablar del Consenso de Washington, un programa de reformas basado en la estabilización macroeconómica, la reforma fiscal y otros ajustes a la política económica. Los desarrollos recientes —especialmente en Europa central y oriental (así como en Indonesia y Ar-

> gentina)— demuestran los límites de esa aproximación. Igual atención debe ponerse a las instituciones clave en una sociedad y a los procesos mediante los cuales los gobiernos toman las decisiones. En pocas palabras, la construcción de la democracia y de la economía de mercado debe comenzar por asegurar que las reglas del sistema son abiertas y justas para todos.

Los fundamentos intelectuales de los esfuerzos por construir una reforma democrática más amplia y comprensiva provienen del campo de la nueva economía institucional, desarrollado por Ronald Coase y Douglas North, quienes ganaron el Premio Nobel por su trabajo. En su formulación más simple, el enfoque institucional dice que las reglas son importantes en el condicionamiento de los resultados. Dicho en forma más elegante, el éxito o fracaso de cualquier esfuerzo por lograr una transición duradera a sistemas orientados hacia el mercado depende del diseño y funcionamiento del marco institucional subyacente.

Para resaltar la importancia de las instituciones, permítanme citar tres de los mitos acerca de la relación entre el Estado y el mercado:

El primer mito es la creencia de que, una vez la empresa privada constituye una porción significativa de una economía, esta pasa a ser una economía de mercado. La historia es abundante en ejemplos en los que ese no fue el caso. Las Filipinas bajo Ferdinand Marcos o Indonesia bajo Suharto son modelos clásicos de economías que fueron capitalistas basadas en la empresa privada; pero definitivamente no fueron sistemas de mercado abiertos. Los economistas llaman esta conducta *rent seeking* (búsqueda de renta). El resto de nosotros la llamamos corrupción y amiguismo. Dicho con sencillez, mientras más grande es el grado de corrupción sistemática en una sociedad, menos funciona su economía según principios de mercado.

Debe enfatizarse que muchos tipos de economías de mercado son posibles, y que hay diferencias reales entre

las estructuras institucionales en diferentes países. Pero todas las economías de mercado tienen una característica en común: un sistema competitivo donde las reglas son las mismas para todos los participantes. Más aún, sólo una democracia que funcione a plenitud puede sostener un sistema de este tipo en el tiempo.

El segundo mito se basa en el frecuente error de pensar que la comunidad de negocios y el sector privado en general son un monolito que apoya o se opone, como un todo, a ciertas políticas o a ciertos líderes. Este no es el caso. En realidad, la mayoría de los países tiene diferentes comunidades de negocios, cada una con sus propios intereses y objetivos. En la economía de un solo país pueden coincidir los sectores estatal, privado e informal.



Incluso dentro del sector privado pueden existir firmas y empresarios que trabajen principalmente en el comercio internacional, mientras que otros producen sólo para el mercado local. Es claro que estos dos grupos no apoyarán siempre las mismas políticas, ni favorecerán siempre las reformas orientadas hacia el mercado.

Las firmas creadas al amparo de barreras comerciales proteccionistas —con estrechos vínculos con el gobierno y beneficios que provienen de él— tienden a apoyar el mantenimiento del statu quo. Con frecuencia, también son bastante antidemocráticas. Por el contrario, las firmas que han sido apartadas de los favores del gobierno, los pequeños empresarios y quienes intervienen en el comercio internacional, son a menudo los líderes tras las demandas de cambio. Dado que la

comunidad de negocios es tan diversa, sería más sabio formar alianzas con las asociaciones empresariales, *think tanks*, fundaciones y otras organizaciones empresariales que tengan un interés especial en una economía abierta y un sistema político democrático.

El tercer mito es el más peligroso, y se le conoce como “la visión de los fundamentalistas del mercado”. Se trata de la creencia de que los mercados emergerán espontáneamente si el gobierno deja de intervenir en la economía. Esto está lejos de ser cierto. El gobierno debe establecer leyes y reglas justas y consistentes para que una fuerte economía de mercado pueda emerger. Más aún, las instituciones gubernamentales y las organizaciones que se autorregulan tienen papeles vitales en asegurar que se hagan cumplir las

reglas. La supervisión bancaria creíble y justa es sólo una entre las más obvias de esas funciones.

Sin reglas vinculantes y estructuras que gobiernen a todos los jugadores, la anarquía es lo que sigue. Los negocios se convierten en “capitalismo de casino”, donde las inversiones son simples apuestas: apuestas a que la gente mantendrá sus promesas y a que las compañías dirán la verdad, apuestas a que los trabajadores recibirán su pago y apuestas a que las deudas serán honradas.

Ayuda extranjera y desarrollo Alcanzar una buena relación entre las dependencias del gobierno, las organizaciones empresariales, la sociedad civil y las instituciones del mercado es realmente vital. Todos los programas de asistencia extranjera, dirigidos

por los países donantes o por las instituciones financieras internacionales, deben buscar alcanzar objetivos muy concretos:

Promover el desarrollo de instituciones necesarias para las economías abiertas y orientadas al mercado, incluyendo derechos de propiedad, leyes antimonopolio o de promoción de la competencia, regulaciones bancarias y prácticas de contabilidad sanas.

Incrementar la participación de los ciudadanos en el proceso democrático, al permitir participar a los grupos empresariales y otros componentes de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del día a día.

Crear sistemas abiertos de retroalimentación hacia el gobierno, incluyendo audiencias legislativas, comisiones de revisión de la regulación, paneles de asesoría ciudadana, y otros canales de comunicación entre la sociedad y el Estado.

Promover las organizaciones privadas voluntarias y la libertad de asociación.

Apoyar y comprender los derechos, libertades y obligaciones esenciales para un sistema democrático de economía privada.

Mejorar la cultura empresarial de la sociedad proveyendo incentivos para innovar, ahorrar, invertir y lanzar nuevas firmas.

Simplificar los sistemas de regulación para las pequeñas empresas y microempresas y así permitirles integrarse a la economía legal (formal) y a la corriente principal de la sociedad.

Expandir el acceso de todos los sectores de la sociedad civil a la información económica y comercial necesaria para la toma de decisiones acertadas.

Informes desde el campo ¿Cómo alcanzar estos objetivos mediante proyectos concretos? Los que siguen son algunos ejemplos de cómo las asociaciones empresariales, los *think tanks* y otros grupos de la sociedad civil han logrado esos objetivos. Muchos otros ejemplos y vínculos con otros grupos pueden encontrarse en el sitio del CIPE en inter-

net, www.cipe.org o en www.ned.org, el sitio de la Fundación Nacional para la Democracia en Estados Unidos.

Fortalecer el rol de las asociaciones empresariales y crear una agenda nacional de las empresas. Como partidarias del sector privado, las asociaciones de empresarios juegan un papel vital en estimular el gobierno y las políticas sanas en las naciones industrializadas. En la mayoría de las economías de mercado, sin embargo, esas asociaciones sólo están comenzando a darse cuenta de la importancia de “la fuerza en número” y de por qué está en el interés de la comunidad empresarial promover un proceso democrático. Movilizar a los pequeños y medianos empresarios es especialmente importante para crear la masa crítica que impulse la

Publicaciones en los medios para ganar *input* de las partes interesadas.

Formular programas de reforma de las políticas.

Dar publicidad a la agenda.

Presentar la agenda al presidente y a los ministros clave en un encuentro nacional.

Insistencia continua ante el gobierno, incluyendo la rama ejecutiva y el parlamento.

Reformar las estructuras institucionales que crean barreras a la participación en la economía formal y en la toma de decisiones democrática. Los miembros del sector informal son empresarios que producen productos legítimos sin los permisos o el estatus legal apropiados, porque carecen de los recursos para cumplir con reglas y

La historia contemporánea muestra que los países con gobiernos democráticos y basados en el mercado son los mejor equipados para enfrentar los desafíos de la globalización

reforma. Las asociaciones son uno de los grupos más efectivos en este tipo de esfuerzos.

Agendas empresariales nacionales Una herramienta común para influir sobre la política pública es una agenda empresarial nacional. Esa agenda identifica las reformas de más alta prioridad en el corto plazo para la comunidad empresarial. Especifica las reformas en términos de leyes y regulaciones, y ofrece sugerencias concretas para cambios vitales. La clave para la agenda nacional empresarial es la noción de participación. Programas en países tan diversos como Egipto, Paraguay, Haití y Nigeria han seguido senderos bastante similares: encuentros con miembros en foros abiertos para identificar las barreras al crecimiento de los negocios y la creación de empleo.

Análisis de políticas y formulación de recomendaciones.

regulaciones pesadas y excesivas, necesarias para participar en la economía formal. En muchos países, el sector informal puede significar hasta el 50% del tamaño de la economía oficial. Esos empresarios están segregados de la economía formal y del proceso político, porque trabajan en actividades económicas de bajos ingresos y bajo crecimiento. Un sector informal grande y creciente es el resultado de fallas fundamentales en los procesos del gobierno y es prueba de que no se ha creado un sistema de mercado.

Hernando de Soto, del Instituto Libertad y Democracia de Perú, fue una de las primeras personas en advertir los retos que el sector informal representa para las reformas políticas y económicas. La carencia de derechos de propiedad seguros es central para su tesis de que millones de personas están condenadas a la pobreza en muchos países del mundo, así como apartadas >

> del discurso político de sus países. La revolucionaria investigación de De Soto literalmente ha cambiando la naturaleza del debate sobre mercados y democracia, tal como lo ilustra su último libro: *El misterio del capital*. Más aún, los esfuerzos de De Soto y de su equipo del ILD están creando instituciones de mercado en escenarios tan diferentes como Egipto, México y Filipinas. Pronto estará dirigiendo su atención hacia Rusia, como resultado de una larga entrevista en julio con el presidente Vladimir Putin, quien expresó considerable interés en su trabajo.

Combatir la corrupción para apoyar los valores democráticos. Las co-

y reportes sobre la corrupción, también ofrece asistencia en la investigación e interviene en favor de los periodistas cuando sufren represalias. El año pasado, por ejemplo, las protestas de los periodistas de PFC produjeron la pronta liberación de dos reporteros mexicanos que habían estado informando sobre prácticas corruptas y tráfico de drogas en la Policía. Se puede acceder a PFC desde el sitio del CIDE en Internet: www.cipe.org

Promover medidas para el buen gobierno corporativo Otro punto focal en una estrategia completa es la promoción de principios de buen gobierno corpora-

menta grandemente la fe del público en la integridad del proceso de privatización y ayuda a asegurar que el país obtenga el mayor beneficio de la inversión nacional.

Conclusiones Temas como el combate a la corrupción, el impulso al buen gobierno corporativo, el fortalecimiento de las asociaciones empresariales femeninas y la reducción de barreras a la formalidad, han creado nuevas oportunidades. Cada uno se ocupa de un punto focal para adelantar las reformas de mercado y adoptar prácticas democráticas. Por ejemplo, el buen gobierno corporativo requiere un marco de insti-

Muchos tipos de economías de mercado son posibles. Pero todas las economías de mercado tienen una característica en común: un sistema competitivo donde las reglas son las mismas para todos los participantes

munidades empresariales en los países en desarrollo están descubriendo que la corrupción les cuesta dinero y que deben hacer algo para eliminarla. La corrupción no sólo perjudica económicamente a las comunidades empresariales y a los ciudadanos de los países en desarrollo, también tiene efectos desestabilizadores sobre la democracia y el bienestar general de una nación. Combatir la corrupción puede servir como palanca para abrir paso a otras reformas y mejorar la gobernabilidad.

Otra forma de combatir la corrupción es ayudar a desarrollar el rol de perro guardián de la prensa en la sociedad. El CIPE ha lanzado una nueva red llamada Periodistas Frente a la Corrupción (PFC), con quinientos periodistas en toda Latinoamérica. PFC apoya a periodistas dedicados a investigar despilfarro y conducta antiética en el gobierno y corrupción en todos los sectores de la sociedad. PFC es una red, *clearinghouse* y proveedor de servicios para estos periodistas y las organizaciones que los apoyan. No se limita a alentar más y mejores investigaciones

tivo. Este tema está obviamente relacionado con la lucha anticorrupción, ya que ataca el lado de la demanda en la relación corrupta. Aún más, desde los escándalos de alto perfil durante las crisis financieras rusa y asiática, los temas de buen gobierno corporativo han emergido como áreas clave de reforma en los países en desarrollo y las economías en transición. Una de las lecciones de esas crisis es que los procedimientos débiles o inefectivos de gobierno corporativo pueden crear grandes potenciales para las firmas individuales y, colectivamente, para la sociedad. En ese sentido, los fracasos en el gobierno corporativo pueden llegar a tener efectos tan devastadores como cualquier otro shock económico.

Incluso los países donde operan pocas grandes firmas podrían querer ocuparse del tema del gobierno corporativo, ya que comienza a ser adaptado para suplir de las necesidades de empresas familiares. Aún más importantes son las empresas privatizadas y aquellas que siguen en el sector público. Asegurar buenos estándares de gobierno corporativo en esas áreas au-

tuciones de mercado, así como prácticas de negocios sanas basadas en principios democráticos. De igual manera, asegurar que las mujeres y los empresarios de medios modestos tengan acceso al sistema empresarial como participantes y líderes ayuda a asegurar que una economía abierta de mercado exista para todas las empresas, no sólo para unas pocas favorecidas.

Como lo dijo una vez Roque Fernández —antiguo ex ministro de Hacienda argentino—: “La Guerra Fría terminó y ganó la Universidad de Chicago”. Él se refería a las agendas de reforma económica orientada al mercado impulsadas en Latinoamérica y en buena parte del resto del mundo. En ese momento él estaba en lo correcto. Ahora estoy esperanzado en que podamos añadir nuevas dimensiones críticas a esta noticia desarrollando una agenda más amplia y profundamente democrática. Esa agenda debe estar basada en la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos de propiedad y otros derechos fundamentales que las sociedades y las economías pueden utilizar para gobernarse a sí mismas. ■



Democracia.com

Las nuevas tecnologías, y particularmente internet, pueden contribuir a generar procesos innovativos de participación ciudadana y movilización política.

Rafael Merchán

Editor de Perspectiva

Este principio de siglo es paradójico. Por primera vez en la historia, nadie discute que la democracia sea el mejor modelo de gobierno, pero este unanimismo contrasta con la realidad de un enorme desencanto a lo largo y ancho del mundo frente a las instituciones democráticas. Ya sea en países ricos o pobres, la situación es la misma: el ciudadano no cree en los partidos, ni en los políticos, ni en los

gobiernos. Estado y ciudadanía parecen ir cada uno por su lado.

Precisamente por eso es necesario, usando el término de Anthony Giddens, “redemocratizar la democracia”. Es decir, inventar nuevas maneras para que la comunidad pase de ser simple receptora pasiva de políticas públicas a ser protagonista de las mismas y ejerza un control activo sobre sus elegidos.

¿Cómo hacerlo? Evidentemente no existen recetas o respuestas inequívocas, pero lo que sí es un hecho es que internet está jugando —y lo hará con mucha más fuerza en los próximos años— un papel determinante en este propósito.

Internet y la creación de una nueva cultura cívica y política.

Como lo señalaba en una entrevista Phillip Noble, presidente de Politics Online, “cada vez que aparece un medio nuevo en la política cambia el proceso. La televisión y la radio cambiaron la forma de hacer política. Internet, sin duda, la está cambiando, le da a la gente diferentes formas de participar, aumenta la cantidad y la calidad de la

¿La globalización ha beneficiado a los pobres?

- >> Las tasas de mortalidad infantil han decrecido en promedio un 50% (a 59%) entre 1970 y 1999 en los países en desarrollo, en comparación con un 10% (a 6%) en los países desarrollados.
- >> En China, la esperanza de vida se duplicó entre 1960 y 1999 (alcanzando 70 años); en India se incrementó 20 años (alcanzando 64 años), y en Estados Unidos pasó de 70 a 77 años.
- >> En las últimas tres o cuatro décadas, las tasas de analfabetismo de adultos han disminuido 30 puntos porcentuales en China, Corea, Ghana, India y México.

Fuente: Revista *Finanzas y Desarrollo*. Fondo Monetario Internacional. Marzo de 2002. Volumen 39. Número 1.

La globalización en cifras

- >> El monto total de inversión extranjera directa en 2000 fue 1.27 trillones de dólares. Apenas una década antes, fue de sólo 203 billones de dólares.
- >> En el 2000 se produjeron 698.8 millones de viajes internacionales.
- >> El costo del transporte de cargas marítimas se redujo un 70% entre 1920 y 1990.
- >> El costo del transporte aéreo se redujo un 84% entre 1930 y 1990.
- >> Costo de una llamada de tres minutos entre Nueva York y Londres en 1960 = US\$60,42 (en dólares de E.U. de 2000).
- >> Costo de la misma llamada en 2000 = US\$0,40.
- >> Precio de una computadora y equipos accesorios en 1960 = US\$1.869,004 (en relación con el deflactor del PIB; 2000=1000).
- >> Precio de una computadora equivalente en 2000 = US\$1.000.

Fuentes: Revista *Finanzas y Desarrollo*. Fondo Monetario Internacional. Marzo de 2002. Volumen 39 Número 1. foreignpolicy.com "Globalization's last Hurrah?"

¿Cómo enfrentar la globalización?

PROBLEMA	ESTRATEGIA
Los países que no participan en la mundialización pueden quedar cada vez más marginados y sumidos en la pobreza.	Se necesitan estrategias y medidas de alivio de la pobreza que promuevan la integración de los países de bajo ingreso a los mercados mundiales. Los países ricos también deben abrir sus mercados a las exportaciones de los países en desarrollo.
Al igual que la evolución de la tecnología, la mundialización puede causar dificultades inmediatas, como la caída del empleo y del ingreso, que afectan desproporcionadamente a los pobres.	Los gobiernos deben crear redes de protección social adecuadas para mitigar los efectos sobre los desprotegidos y los pobres. También pueden reparar las desigualdades y ayudar a la ciudadanía a desarrollar al máximo su potencial, con medidas igualitarias como un acceso más amplio a la educación y los servicios de salud.
La apertura a los mercados mundiales de capital puede agravar la inestabilidad en los mercados financieros.	Los países que abren sus mercados financieros deben instituir sólidos sistemas financieros y firmes políticas económicas.

Fuente: Revista *Finanzas y Desarrollo*. Fondo Monetario Internacional. Marzo de 2002. Volumen 39. Número 1.

Los países más globales

Según el estudio "Globalization Index" adelantado por A.T. Kearney y Foreign Policy Magazine, Irlanda es el país más global del mundo. Estados Unidos es el número 12 y Singapur, que al año pasado lideró el ranking, es ahora tercero.

Para llevar a cabo la clasificación, los autores tuvieron en cuenta los siguientes factores:

- >> Integración económica: Comercio, inversión extranjera, flujo de capitales, etc.
- >> Contacto personal: Viajes y turismo internacional, tráfico internacional telefónico y transferencias.
- >> Tecnología: Número de usuarios de internet, *hosts* y servidores seguros.
- >> Compromiso político: Número de membresías en organizaciones internacionales, participación en misiones del consejo de seguridad de la ONU y representaciones diplomáticas que el país alberga.
- >> En total, el estudio abarcó 62 países que representan el 85% de la población mundial y cerca del 90% de la producción económica.

1.	Irlanda
2.	Suiza
3.	Singapur
4.	Países Bajos
5.	Suecia
6.	Finlandia
7.	Canadá
8.	Dinamarca
9.	Austria
10.	Reino Unido
11.	Noruega
12.	Estados Unidos
13.	Francia
14.	Alemania
15.	Portugal
16.	República Checa
17.	España
18.	Israel
19.	Nueva Zelanda
20.	Malasia
Por su parte, los países de Latinoamérica se ubicaron de la siguiente forma:	
28.	Panamá
34.	Chile
44.	Argentina
50.	México
57.	Venezuela
58.	Brasil
60.	Colombia
61.	Perú

Exportaciones

Exportaciones mundiales de mercancías, por regiones, 2001 (Miles de millones de dólares y porcentajes)							
	Valor	Parte		Variación porcentual anual			
	2001	1990	2001	1990-01	1999	2000	2001
Mundo	5984	100.0	100.0	5	4	13	-4
América del Norte	991	15.4	16.6	6	4	14	-6
Estados Unidos	731	11.6	12.2	6	2	13	-6
América Latina	347	4.3	5.8	8	7	20	-3
México	159	1.2	2.6	13	16	22	-5
Europa occidental	2485	48.2	41.5	4	0	4	-1
Unión Europea (15)	2291	44.4	38.3	4	0	3	-1
Europa C./O., E.Bálticos, CEI	286	3.1	4.8	7	0	26	5
Europa central y oriental	129	1.4	2.2	8	1	14	12
Rusia, Fed. de	103	-	1.7	-	1	39	-2
África	141	3.1	2.4	3	11	27	-5
Sudáfrica	29	0.7	0.5	3	1	12	-2
Oriente Medio	237	4.1	4.0	5	30	42	-9
Asia	1497	21.8	25.0	7	7	18	-9
Japón	403	8.5	6.7	3	8	14	-16
China	266	1.8	4.4	14	6	28	7
6 países comer. Asia Oriental	568	7.8	9.5	7	8	19	-12
Pro memoria:							
TLCAN (3)	1149	16.6	19.2	7	5	15	-6
MERCOSUR (4)	88	1.4	1.5	6	-9	14	4
ASEAN (10)	385	4.2	6.4	9	9	19	-10

Fuente: <http://www.wto.org>

¿Libre comercio?

Algunos enemigos de la globalización la atacan por los supuesto efectos contraproducentes del comercio internacional. Sin embargo, el verdadero enemigo del Tercer Mundo no es el exceso de comercio, sino la falta del mismo.

De hecho, las barreras comerciales en el Norte le cuestan a la economía del Sur un estimado de cien billones al año, cifra que duplica el monto total de ayuda internacional para el desarrollo.

La situación es aún más gravosa para estos países, considerando que los precios de los bienes primarios tienden a disminuir.

Las multinacionales

Como consecuencia de la globalización, el poder de las empresas multinacionales se ha expandido enormemente. Prueba de ello es que 51 de las más grandes economías mundiales son multinacionales. Esto implica que, por ejemplo, General Motors sea hoy en día más rica que Dinamarca y tres veces y medio más grande que Nueva Zelanda. Juntas, las doscientas corporaciones más grandes del mundo tienen ventas que son superiores a todas las economías del mundo combinadas, excluyendo las diez más grandes.

Sin embargo, la presencia de las multinacionales en los países en vías de desarrollo puede llegar a ser beneficiosa si se tiene en cuenta que, comparativamente con los promedios de los países donde aquellas tienen presencia, los salarios que pagan son 1.5 veces más altos.

Fuentes: www.corporatewatch.org.uk
The Economist. Septiembre 29 de 2001.

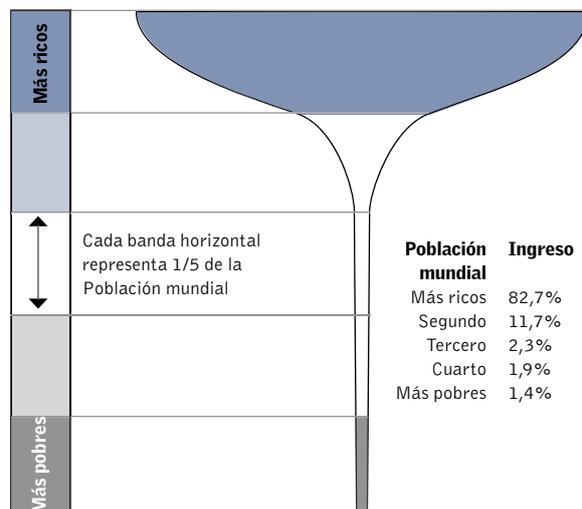
Crece la desigualdad global

Dos mil ochocientos millones de personas subsisten con menos de dos dólares al día. El 1% de la población más rica del mundo tiene una renta anual equivalente al total de lo que recibe el 57% más pobre de la población del mundo.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano del 2002, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Población mundial según ingresos

Distribución del ingreso



Reinventando la educación pública

Chester E. Finn, Jr

Usualmente se me conoce como una Casandra, colmada de malas noticias, o como un extremista deseoso de hacer cosas horribles. Pero después de leer algunos de los otros ensayos en este libro, me siento como un optimista y un moderado. Traigo noticias sobre energía, actividad, y buenas cosas sucediendo al sur de la frontera, más y mejores cosas que las que he visto en 25 años en el área de educación. A diferencia de Andrew Coulson y otros que piensan que el gobierno debería desaparecer, vengo a discutir la reinvención y no la extinción de la educación pública. Traigo una perspectiva estadounidense a esta discusión canadiense, y mi propósito es destacar unas pocas ideas para la reforma de la educación que se están aplicando en Estados Unidos y sus prospectos para reinventar el sistema.

Solución 1: Más fondos para las escuelas públicas Hay tres grandes ideas circulando en Estados Unidos sobre cómo reparar nuestros sistemas educativos. La primera no es una gran idea. Es más bien una idea vieja y familiar. Podríamos llamarla más de lo mismo: arreglemos las escuelas con más *input* clases más pequeñas, más profesores, más entrenamiento para los profesores, más programas especiales, más horas al día, más días al año, etcétera. Tanto en Canadá como en Estados

La adopción de mecanismos de mercado tiene cada vez más importancia para lograr una educación pública de alta calidad.



Unidos, esta ha sido por mucho tiempo nuestra aproximación principal al reto de cómo hacer mejores las escuelas. Es nuestra aproximación principal a cómo mejorar muchas cosas: instalar un motor más grande, cambiar los neumáticos, o añadir más cromo. Al seguir

esta estrategia, el gasto por alumno se ha más que triplicado en términos reales desde la década de 1950.

Solución 2: Estándares e incentivos La estrategia de los recursos siempre crecientes, usada la mayor parte de la dé-

cada pasada, ha fracasado. Muchos de nuestros estados se han embarcado ahora en un segundo enfoque de las reformas educativas. Algunos la llaman la reforma basada en estándares, o reforma sistémica. Comienza con la premisa de que si nuestra principal preocupación son los resultados académicos, necesitamos enfocarnos directamente en esos resultados. La forma de empezar es especificar los resultados que queremos. Como se le dijo a Alicia de las Maravillas, “di claramente el destino de tu viaje y tendrás una oportunidad de llegar”. Esta estrategia incluye establecer medidas confiables del progreso en relación con los estándares y las pruebas, y luego hacer a las escuelas responsables por sus resultados. Esto es, deberíamos premiar a los profesores y administradores cuando alcanzan los resultados deseados e intervenir de alguna forma cuando no lo hacen. Este enfoque puede significar pagas extras para los profesores y directores cuyos alumnos cumplan con los estándares. También puede significar escuelas de verano para los alumnos que no alcancen los estándares.

Las complejidades de la reforma basada en estándares la hacen difícil de implementar. ¿Quién establece los estándares? Después de un esfuerzo abortado por establecer estándares nacionales en Estados Unidos hemos tranzado en gran parte para tener estándares estatales. Reflejan los tests los estándares de forma precisa? ¿Son válidos e informativos? Lo más difícil de todo, ¿tienen los diseñadores de políticas la fuerza para hacer cumplir con la responsabilidad por los resultados aún cuando resulte que un número muy grande de alumnos no está alcanzando los estándares?

Solución 3: Enfoques basados en el mercado Entre la estrategia del “haga más” y la estrategia basada en estándares, una tercera estrategia de reforma educativa ha comenzado a consolidarse. Esta evita el cambio centralizado, de arriba hacia abajo. Refleja las raíces, el mercado, el cambio de estilo competi-

tivo. Para simplicidad la llamaremos el movimiento de elección, aunque adopta diversas formas. El movimiento de elección incluye el pago con *vouchers*, las escuelas chárter las escuelas por contrato o por *outsourcing*, todo tipo de programas de becas con fondos privados, planes de inscripción abiertos, planes para escoger entre escuelas públicas y otras formas de estimular la diversidad y la competencia en la educación primaria y secundaria. La teoría detrás del enfoque, que yo suscribo, sostiene que es más probable que el sistema regular cambie en respuesta a la presión de la competencia.

Las escuelas “chárter” Las escuelas chárter son escuelas públicas inde-

ños en el distrito de Columbia asisten a clases en 31 escuelas chárter. También está cercana al 15% la proporción de niños que asisten a clases en este tipo de escuelas en Kansas City, donde sólo comenzaron a existir hace dos años. En el estado de Arizona, que cuenta con el más brioso movimiento de escuelas chárter en el país, estas alcanzan a ser un quinto del total de escuelas, atendiendo a cerca del 7% de la población estudiantil.

Las escuelas chárter son sin duda alguna una forma de escuela pública, pero una escuela pública diferente de aquellas a las que estamos acostumbrados.

Primero, las escuelas chárter están abiertas para todos. No tienen están-

La teoría detrás del enfoque, sostiene que es más probable que el sistema regular cambie en respuesta a la presión de la competencia

pendientes libres de la mayoría de los constreñimientos burocráticos de regulaciones locales y estatales, y en la mayoría de los lugares libres de contratos que se rijan por las reglas de los sindicatos de profesores. Pueden ser conversiones de escuelas públicas existentes. En algunos estados, pueden ser conversiones de escuelas privadas existentes. La mayoría, sin embargo, han sido nuevas escuelas iniciadas por profesores, padres, grupos de la comunidad, e incluso por firmas privadas.

Las escuelas chárter están creciendo rápidamente en Estados Unidos. Tenemos 2.000 de ellas hoy en día, con 500.000 alumnos. Este ha sido un movimiento con respaldo bipartidista, y los dos candidatos en las elecciones de 2000 incluyeron más escuelas chárter en sus programas para Educación.

El movimiento de las escuelas chárter en Estados Unidos comenzó en 1992, cuando el primero de estos centros abrió sus puertas en Minnesota. Actualmente cerca del 15% de los ni-

dares de admisión. Están obligadas a aceptar a todos los niños para los que tengan espacio. Segundo, las escuelas chárter se pagan con el dinero de los impuestos, no cobran una pensión. Y tercero, las escuelas chárter deben responder por sus resultados ante una autoridad pública debidamente constituida, que puede decidir que sean cerradas si sus resultados no son satisfactorios. Una escuela chárter cuenta con un período específico de tiempo, típicamente cinco años, para alcanzar los resultados que promete, y si no obtiene esos resultados se arriesga a que su estatuto no sea renovado.

Al mismo tiempo, ya que se trata de una escuela de elección, una escuela charter debe satisfacer a sus clientes o se encontrará sin alumnos. En otras palabras una escuela charter es responsable en dos direcciones, ante el cuerpo que la autorizó y ante las familias que inscriben a sus hijos en ella.

El hecho de que las escuelas charter sean de todos modos públicas no

> satisface a los puristas de la escogencia escolar, ni tampoco a los partidarios más obcecados del mercado. A pesar de ser más independientes que las escuelas públicas tradicionales y de que asisten a ellas sólo los jóvenes cuyas familias las seleccionan, lo cierto es que siguen siendo supervisadas por el gobierno, son vulnerables a cambios en los vientos de la política, y están sujetas a un mercado imperfecto. Pero tampoco son escuelas públicas convencionales. Es por eso que el “establecimiento” de la educación pública parece receloso ante ellas. No están sujetas a todas las regulaciones y restricciones que dictan los contratos en la generalidad de las escuelas públicas, y no están obligadas a contratar a profesores titulados. Son más aptas para ser dirigidas por legos que por expertos, y envían una señal a la nación ya que, en vez de tener alumnos y presupuestos garantizados, deben satisfacer a sus clientes y reunir los recursos para cumplir con sus obligaciones.

Las fórmulas de financiación para esas escuelas son frecuentemente complejas, pero lo convencional es que no reciban recursos de capital de los estados y que sólo obtengan el 80% de los recursos para operación que reciben las escuelas públicas convencionales. ¿Qué tan desesperado hay que estar para llevar a nuestro propio hijo a un lugar tan riesgoso como ese? Y aún así, en 2001, estas escuelas cuentan con más de medio millón de niños, y 70% de las escuelas charter de Estados Unidos tienen listas de espera. La demanda excede a la oferta.

Los beneficios de las escuelas charter, y de otras formas de escogencia escolar, se presentan en dos formas. Un beneficio afecta directamente a los jóvenes que pueden dejar de asistir a una mala escuela a una escuela mejor, pasar de escuelas peligrosas a escuelas seguras, y de escuelas en las que nadie les ayuda a leer a escuelas donde se enseña a todos a leer. Ese es un beneficio. El otro beneficio es que la competencia resulta buena para el sistema también, así el sistema no lo agradezca.

En presencia de competencia, el sistema debe encarar la verdad de que ya no disfruta de un monopolio. Si las escuelas quieren a los estudiantes, y el dinero que llega con ellos, deben atraer a esos estudiantes, y para lograrlo deben brindar educación de calidad

En presencia de competencia, el sistema debe encarar la verdad de que ya no disfruta de un monopolio. Si las escuelas quieren a los estudiantes, y el dinero que llega con ellos, deben atraer a esos estudiantes, y para lograrlo deben brindar educación de calidad.

Ahora tenemos a muchas comunidades donde se enfrenta la competencia de las escuelas charter compitiendo mejor. Lo detestan pero es bueno para ellos y, lo más importante, es bueno para los niños inscritos en escuelas del sistema, niños por los que ahora se debe competir y no considerar garantizados.

Podría extenderme muchísimo sobre la responsabilidad por los resultados en las escuelas charter, pero prefiero retornar a la idea más amplia, que es crear escuelas charter como parte de un sistema de educación pública reinventado. En este sistema reinventado,

los funcionarios cumplen un rol estratégico, no necesariamente operando las escuelas mismas. Necesitamos reinventar la educación pública para que no se maneje más como el departamento de carreteras, sino que en vez de ello funcione a través de una amplia variedad de proveedores de servicios educacionales.

El movimiento de escuelas charter ha hecho real esta posibilidad y, pienso yo, lo ha hecho con más efectividad que cualquier otra forma de opción escolar hoy en Estados Unidos. Sin embargo, permítanme mencionar brevemente otras cuatro formas de opción escolar que creo son sumamente interesantes.

Vouchers La primera de esas formas son los *vouchers*. Alguna vez pensamos que los *vouchers* nunca funcionarían con fondos públicos, pero ahora hay tres lugares prominentes en Estados Unidos donde los gobiernos pagan con dinero público los *vouchers*. Más lugares ofrecerán *vouchers* pronto y, dependiendo de una sentencia de la Corte Suprema sobre un tema de la Primera Enmienda, muchos más lugares los ofrecerán pronto. Pero los *vouchers* no se están extendiendo rápidamente en comparación con las escuelas charter.

Los *vouchers* respaldados con fondos privados, también conocidos como programas de becas, se están expandiendo rápidamente. Están apareciendo como hongos gracias a generosos donantes privados que quieren mejorar las oportunidades educativas de niños de bajos ingresos. Una fundación en la que participo, por ejemplo, ha ayudado a crear uno de esos programas en Dayton, Ohio. Esta pequeña comunidad de 22 mil niños ha tenido los problemas de un gran sistema educativo urbano pero ahora, con la ayuda de un programa de becas con fondos privados, cerca de mil niños de bajos ingresos están asistiendo a escuelas independientes y parroquiales. Los primeros resultados sugieren que, con la ayuda de estos *vouchers* respal-

dados con fondos privados estos niños están aprendiendo más en sus nuevas escuelas que sus contrapartes en las antiguas escuelas.

Outsourcing La segunda de estas cuatro reformas basadas en el mercado es la del *outsourcing*. *Outsourcing* es el término utilizado cuando operadores privados son contratados por sistemas escolares públicos para administrar escuelas públicas. Yo mismo dediqué un par de años al Proyecto Edison, una entre una docena de firmas privadas que prestan actualmente este servicio. Proyecto Edison administró más de cien escuelas públicas en el período 2000-01. Algunas de ellas son escuelas charter, pero la mayoría se administra bajo contrato con sistemas escolares que han decidido manejar por *outsourcing* las escuelas con las que parecen no poder. Veamos si alguien más puede

la escolarización en el hogar. Cerca de un millón de niños en Estados Unidos, el 2% del total, están actualmente escolarizados en casa. Sus padres los han retirado del sistema escolar para que sean enseñados en su propio hogar. Cada vez hay más de estos padres y cada vez tienen más medios a su alcance, lo que me lleva a mi cuarto ejemplo, que está muy relacionado con este de la educación en el hogar.

Tecnología Mi cuarto ejemplo es el de la tecnología. La tecnología promete liberar a las personas completamente de las escuelas físicas y obtener educación para sus hijos sin que estén nunca bajo el techo de un edificio escolar. En forma similar hemos sido liberados de los agentes de viaje, y nuestra habilidad para obtener opiniones médicas via internet nos ha liberado de los doctores. Conozco muchos portales de internet

—a algunas de las cuales se tendrá acceso mediante el computador, a otras mediante el correo, una en forma de CD-ROM, otras como cintas de video o audiocasetes—, los padres escogerán la combinación de diferentes formas de instrucción. Si no quieren que sus hijos sean educados en un solo lugar, los enviarán a la escuela por la mañana y a algún otro lugar en la tarde. Otros padres complementarán la educación que reciben sus hijos en la escuela.

Nuestro millón de escolares en la casa podrían fácilmente convertirse en varios millones si los padres no tuviesen que pensar en el currículo y la pedagogía, al ser estos suministrados con facilidad por un tercero. Sé que esto va a ocurrir porque conozco gente que está trabajando para que ocurra, y cuentan con mucho dinero con el que hacerlo inevitable. Como internet, la escolarización virtual está destinada a tener consecuencias globales. Si se puede asistir desde Idaho u Ohio y obtener ventaja de ello, no hay ninguna razón para no hacerlo en Lucknow o Singapur o incluso Toronto y tener las mismas oportunidades para nuestros hijos.

He dicho lo suficiente para sugerir por qué me siento optimista en este campo, por primera vez en un cuarto de siglo. No se trata de que tengamos resueltos los problemas de la educación, o de que alguna de estas reformas sea una panacea, una píldora que podemos tomarnos para curar todos los males mañana. No, pero el número de remedios, el número de experimentos, el número de opciones que son genuinamente diferentes y mejores es, en mi opinión, extremadamente alentador. Ellos nos dan un primer aviso de cómo pueden reinventarse los sistemas educativos en Estados Unidos, en Canadá y alrededor del mundo para beneficio de los niños, los profesores y la más extensa sociedad. 

Edición del artículo "Reinventing Public education Via the Marketplace" que hace parte del libro *Can the Markets Save Our Schools?* editado por Fraser Institute.



hacer una diferencia. El estado de Maryland contrató recientemente con Edison para que se encargue de varias de las escuelas en peor estado en Baltimore, escuelas que se han mostrado irrecuperables en las últimas dos décadas. Un arreglo similar está en camino en Chester-Upland, Pennsylvania. Inkster, un pequeño pueblo en Michigan, ha contratado con Edison para que se encargue de todo su sistema escolar.

Escuela en casa La tercera forma de cambio orientado hacia el mercado es

que intentan ofrecer una educación primaria y secundaria a través de la red respaldados por currículos de clase mundial e instrucción, y que intentan hacer mercadeo llegando directamente a los padres. Ya contamos con alrededor de una docena de escuelas virtuales en Estados Unidos. Algunas de ellas son escuelas charter. La primera escuela charter virtual se estableció recientemente en Ohio, y en California hay media docena de ellas.

Utilizando una gran variedad de fuentes para el currículo y la instruc-

Índice de Percepción de Corrupción 2002

Puntaje del IPC 2002: Se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio) y 0 puntos (altamente corrupto).

El ranking latinoamericano:

Del menos corrupto al más corrupto		
Puesto	País	Puntaje IPC 2002
1	Chile	7.5
2	Uruguay	5.1
3	Brasil	4.0
4	Perú	4.0
5	Colombia	3.6
6	México	3.6
7	Argentina	2.8
8	Venezuela	2.5
9	Bolivia	2.2
10	Ecuador	2.2
11	Paraguay	1.7

El ranking mundial:

Los 20 menos corruptos		
Puesto	País	Puntaje IPC 2002
1	Finlandia	9.7
2	Dinamarca	9.5
	Nueva Zelanda	9.5
4	Islandia	9.4
5	Singapur	9.3
	Suecia	9.3
7	Canadá	9.0
	Luxemburgo	9.0
	Países Bajos	9.0
10	Reino Unido	8.7

Los 20 más corruptos		
Puesto	País	Puntaje IPC 2002
1	Bangladesh	1.2
2	Nigeria	1.6
3	Angola	1.7
	Madagascar	1.7
	Paraguay	1.7
6	Indonesia	1.9
	Kenya	1.9
8	Azerbaiján	2.0
9	Moldavia	2.1
	Uganda	2.1

Los costos

Una nueva investigación ha documentado los costos de la corrupción. De acuerdo con los cálculos del gobierno, el costo de la corrupción en Colombia es de 1% de su PIB anual, es decir, unos US\$ 6.100 per cápita. Un estudio realizado por economistas en Brasil calculó que las pérdidas anuales provocadas por la corrupción ascendían a US\$ 6.000 per cápita.

Fuente: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.es.html

Los desafíos

“Los mayores desafíos enfrentados a la hora de eliminar la corrupción del sector público consisten en luchar contra la politización en la adjudicación de ofertas, el favoritismo y una tradición de progreso basada en los favores en vez de en el mérito. Los funcionarios sudamericanos, y sus críticos, están muy conscientes de que la ley pública venera la transparencia y la eficiencia, sin embargo, lo difícil es poner en marcha estos principios”.

Fuente: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.es.html

Iniciativas

“En Sudamérica, la lucha contra la corrupción continúa desarrollándose a distintas velocidades. Sin duda alguna, existe una creciente preocupación oficial, pero el éxito radica en tres requisitos claves: una fuerte voluntad política y la capacidad de ejecutar reformas, un alto nivel de conciencia y participación social, y el seguimiento por parte de las autoridades de las medidas tomadas por funcionarios y empresas privadas.

Un factor crucial que ha motivado la lucha contra la corrupción es la creciente conciencia de que la corrupción perpetúa la pobreza. El Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), César Gaviria, afirmó que “en los países con crecientes niveles de pobreza, es evidente que la corrupción está empeorando y avanzando a pasos agigantados”.

Con mayores recursos, una activa red de ONG y enérgicos medios de comunicación independientes, la lucha contra la corrupción mostró signos de progreso durante el período 2000–01, a pesar de que los resultados variaron de país en país.

Otras de las iniciativas contemplaba

programas educacionales acerca de valores éticos para funcionarios, campañas promocionales y mecanismos para certificar el cumplimiento de los reglamentos de transparencia en contratos públicos.

En marzo de 2001, el BID anunció que, con el fin de endurecer el compromiso con las medidas anticorrupción, los futuros acuerdos de préstamos se extenderán a la reforma de la administración pública, otorgando apoyo a las estructuras que promueven normas sólidas de administración y mejores estándares de contabilidad y auditoría. Los programas contra el lavado de dinero que utilizan internet también son potenciales candidatos para recibir apoyo en virtud de estos nuevos criterios. “El acceso a información electrónica sobre actividades administrativas, tales como las adquisiciones públicas, las finanzas públicas y el proceso legislativo, puede reducir efectivamente las oportunidades de corrupción”, expresó el director del BID, Enrique Iglesias.”

Fuente: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.es.html



El gobierno corporativo

Para atraer inversión, cada vez es más importante el manejo transparente de las empresas. En América Latina se han dado pasos, pero aún queda mucho por avanzar.

Paola Gutiérrez Velandia

Programa Gobierno Corporativo Confecámaras - Cipe

La Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) trabaja para mejorar la comprensión de las implicaciones del gobierno corporativo en la actividad económica. Con base en esta premisa se elaboraron consultas a un amplio espectro de agentes, como órganos reguladores, consultores, inversionistas, representantes del sector empresarial y de los denominados “*reputational agents*”², con el fin de establecer los aspectos principales que debían tomarse en cuenta para una recta y proba administración de las sociedades.

Como resultado de este proceso, se generaron los principios de gobierno corporativo, en 1998, los cuales fueron:

Derechos de los accionistas Según la OECD, la regulación de cada país deberá delinear unos presupuestos normativos mediante los cuales se garanticen al menos los siguientes derechos:

Estipular los métodos de registro de la propiedad.

Enajenación o transmisión de las acciones.

La seguridad de tener acceso a la información relevante sobre la sociedad de manera periódica.

Tener la posibilidad de participar y votar en las juntas generales de accionistas.

Designar a los miembros de las juntas directivas.

Participar de las utilidades y dividendos de la sociedad.

Es importante no perder de vis-

ta que estos principios son sólo recomendaciones y que no pretenden de ninguna manera vulnerar el principio de autorregulación de las empresas o asociaciones. Su adopción es de carácter voluntario y debe responder al perfil, necesidades y actividad de ese conglomerado particular.

Trato equitativo de los accionistas El buen gobierno corporativo debe asegurar un trato equitativo para todos los aportantes de capital de la sociedad. Esto quiere decir que los minoritarios y los extranjeros deben tener mecanismos que les garanticen que su inversión estará protegida y que sus derechos no serán vulnerados por la administración o el accionista controlante.

La confianza de los inversores en que el capital que proporcionen esté protegido de la malversación o apropiación indebida por parte de los administradores—incluidos presidentes ejecutivos, miembros de la junta directiva o accionistas mayoritarios—es un factor determinante en los mercados de capitales y en la obtención de nuevos mecanismos de financiación para el ejercicio de la actividad de la empresa. Este principio persigue evitar que juntas directivas, administradores y asociados mayoritarios puedan realizar actividades en beneficio propio a expensas de los minoritarios. Se asimila este precepto a las cláusulas de

- > tratamiento igualitario de las partes en el marco de los tratados de integración, donde prima la equidad del trato sobre la igualdad, para así potencializar los aportes de capitales y estructurar una fuerza empresarial sólida, donde las asimetrías no sean obstáculos para la acreencia de competitividad.

El trato equitativo busca proteger al menos los siguiente preceptos: Todo accionista debe tener los mismos derechos de voto. Esto incluye el deber de las sociedades de revelar, con toda claridad, los derechos de voto que se derivan de todo tipo de acciones antes de adquirirlas. Por ello, la comunidad internacional recomienda la emisión de acciones ordinarias sobre aquellas que tienen voto restrictivo, limitado o no tienen ninguno.

Los depósitos centralizados de valores, las sociedades administradoras de carteras colectivas y las representantes de los accionistas, deben emitir los votos de acuerdo con la voluntad expresa del propietario nominal de las acciones.

Los procedimientos de votación en las asambleas generales de accionistas deben permitir el trato equitativo de todos los accionistas. Se busca que estos procedimientos no dificulten la toma de decisiones.

Las transacciones, negociaciones o acuerdos entre accionistas con información privilegiada y realizados de manera abusiva deberían estar prohibidas.

Se les debe exigir a los administradores que revelen cualquier conflicto de interés, latente o real, en transacciones o cualquier otro asunto que afecte a la sociedad.

Juntas directivas Con este principio se busca que, efectivamente, el órgano societario de la junta directiva trabaje con idoneidad, independencia y conocimiento por los intereses de la sociedad y genere valor a los accionistas.

Las funciones de las juntas directivas deben ser específicas y claramente determinadas, entre ellas se incluyen:

dirigir la estrategia corporativa; designar a los representantes legales, evaluarlos y fijar su remuneración; trabajar a través de comités especializados que permitan un mayor acercamiento por parte de los miembros de la junta a la situación de la sociedad; garantizar la idoneidad de los sistemas de información; y actuar con buena fe, administrando los conflictos de interés con elementos de juicio suficientes, atendiendo a cada una de las sesiones.

Revelación de información El buen gobierno corporativo propende porque la revelación de información se realice en forma precisa y de modo regular sobre todos los asuntos relevantes para la sociedad, incluidos los resultados de



la gestión de los administradores, la situación financiera, los sistemas de remuneración y las prácticas de gobierno corporativo.

Un régimen sólido de comunicación de la información es una característica fundamental de la supervisión mercantil de las sociedades. La información es lo que permite a los accionistas y administradores tomar decisiones informadas, conociendo en todo momento los potenciales riesgos que ellos mismos y la sociedad podrían estar enfrentando.

Se recomienda a las sociedades que dentro del marco de sus mejores prácticas se garanticen al menos la revelación transparente, integral y precisa sobre los siguientes asuntos:

Los resultados financieros y de gestión de la sociedad.

Los objetivos de la sociedad.

Quiénes detentan el control de la sociedad y el cambio de la posición dominante accionaria.

Los derechos y procedimientos de votación.

Los sistemas de administración de riesgos.

Las funciones de las auditorías y revisorías fiscales, así como los procedimientos para su gestión e inhabilidad e incompatibilidades.

La utilización de estándares o principios idóneos de contabilidad internacionalmente aceptados.

Los sistemas de compensación o remuneración de los administradores.

Grupos de interés Las sociedades deben concebirse como parte de un todo, por ello, deben velar por el bienestar de los agentes que contribuyen a la generación de riqueza de este ente económico.

Se recomienda a las sociedades que adopten políticas para garantizar una sana relación entre estas y los contribuyentes, activos y pasivos, que permitan su sostenibilidad y crecimiento. Según los principios de la OECD, se deben establecer políticas al menos para los siguientes grupos de interés:

Aquellos que están protegidos por ley. Esto incluye políticas laborales, pago de impuesto, asuntos ambientales, prácticas restrictivas de la libre competencia, y revelación de información a los órganos de control y vigilancia, entre otros.

El área de influencia de la sociedad. La localidad en la que se desenvuelven las actividades de la sociedad debe ser protegida y no debe ser vulnerada en razón de las actividades de la empresa.

Son también grupos de interés los accionistas y acreedores. Dentro de estos últimos, el gobierno corporativo busca proteger a las entidades financieras que otorgan créditos y a los tenedores de títulos de deuda privada.

Importancia del gobierno corporativo El gobierno corporativo constituye un estímulo para atraer capital, otorgando garantías específicas a los inversionistas institucionales e individuales. Facilita la gestión de los administradores y obliga a la empresa a pensar en su sostenibilidad a largo plazo.

Un estudio de la firma McKinsey & Co, denominado “Investors Opinion Survey”, en 1999, realizó un sondeo entre noventa inversionistas institucionales cuyas actividades eran esencialmente las de administrar fondos de pensiones, bancaria, aseguradora y fiduciaria, cuyos activos sumados representaban alrededor de cincuenta billones de dólares. Estos inversionistas provinieron de todos los puntos estratégicos del globo terráqueo: Europa, Estados Unidos, Asia y Latinoamérica. Del sondeo pudo establecerse:

Un 80% de estos inversionistas estaría dispuesto a pagar un mayor precio por acciones gobernadas.

A la hora de tomar decisiones, un 25% de los inversionistas manifestó que las prácticas corporativas eran tan o más importantes que el desempeño financiero de la sociedad.

Los asuntos de más importancia para los inversionistas relacionados con el gobierno corporativo son: el respeto a los derechos de los accionistas, la independencia de los administradores y la revelación integral y oportuna de la información, en respectivo orden.

¿Cómo ven los inversionistas las prácticas empresariales de los países latinoamericanos?

CalPers³, uno de los mayores inversionistas institucionales del mercado de capitales, ha construido una estrategia para que las economías emergentes tengan acceso a los recursos de la cartera colectiva que administra esta sociedad. Para ello, CalPers se puso en la tarea de evaluar el desempeño en materia de gobierno corporativo de las sociedades domiciliadas en los países en desarrollo y determinó, a través de un estudio comparativo, que en una escala de 1 a 3 el mayor porcentaje lo obtuvo Argentina con un 2.63, siguién-

dole Chile, Brasil y México como los mercados mejor posicionados. Entre las economías con prácticas corporativas más pobres se encuentran Rusia, Venezuela y Colombia, con calificaciones entre 1.44 y 1.19.

Según un estudio sobre percepción de los inversionistas en relación con la importancia del gobierno corporativo en la toma de decisiones, realizado por la firma internacional McKinsey & Co del 2002⁴, para los institucionales encuestados, las prácticas corporativas de una sociedad son tan importantes como su desempeño financiero. Este concepto cobra mayor importancia cuando se trata de invertir en economías emergentes. Un 66% de los encuestados respondieron que en los mercados latinoamericanos no es posible desligar el buen gobierno de las sociedades del desempeño económico. Aun más allá, el 76% de los encuestados respondieron que estarían dispuestos a pagar más por acciones bien gobernadas en América Latina y afirmaron que pagarían hasta un 24% más del precio en sociedades domiciliadas en este continente y en Asia.

¿Cuáles son los países de Latinoamérica que llevan la vanguardia?

Como se estableció anteriormente, México, Brasil y Argentina fueron los primeros países latinoamericanos en comprometerse con la difusión y consolidación de los principios de gobierno corporativo establecidos por la OECD. Es oportuno resaltar que tanto los sectores público como privado le han apostado a esta iniciativa, generando una mayor profundidad en los mercados de capitales, minada durante los últimos dos años por asuntos políticos.

Les siguen en liderazgo países como Colombia, Perú y Chile, que durante el último año han promovido programas para fortalecer la capacitación de directores corporativos idóneos, reformas legales estructurales en materia societaria y del mercado público de valores, y han dirigido esfuerzos para obtener el compromiso inequívoco de asociaciones de empresarios e inver-

sionistas en la introducción del gobierno corporativo en sus mercados.

Dentro de los avances que más vale la pena destacar⁵ se encuentran reformas legales relacionadas con el mercado público de valores en México, Brasil, Chile y Argentina; la flexibilización de regímenes de inversión que a su vez protegen los derechos derivados de las operaciones realizadas en el territorio nacional por inversionistas extranjeros en Chile, Brasil y Colombia; la autorregulación, que materializa específicamente el compromiso del sector privado en la estabilidad de los mercados financieros a través del fortalecimiento de las mejores prácticas corporativas, se refleja en el desarrollo

El gobierno corporativo constituye un estímulo para atraer capital, otorgando garantías específicas a los inversionistas institucionales e individuales. Facilita la gestión de los administradores y obliga a la empresa a pensar en su sostenibilidad a largo plazo

de las facultades de autorregulación de estas entidades. Por ello, tanto los requisitos de “listing”⁶, como la elaboración de Códigos Marco o Guías por parte de organizaciones o agremiaciones privadas, son un indicio positivo para obtener la confianza de la comunidad inversionista. En este sentido, encontramos que la Bolsa de Valores de São Paulo ha sido la única bolsa de valores latinoamericana en exigir prácticas corporativas escalonadas a sus emiso-

> res concernientes al gobierno corporativo, por lo que Brasil lleva la vanguardia en este aspecto.

En el escenario de los Códigos Marco o Guías de Inversión, indiscutiblemente son México, Brasil y Colombia los ejemplos latinoamericanos. En estos tres casos fue el sector privado sin participación de los órganos reguladores, el que ofreció a la comunidad empresarial de cada país un “*Benchmark*” de prácticas corporativas. El Código de Mejores Prácticas mexicano fue elaborado por el Consejo Coordinador Em-

presarial, mientras que el Código de Gobernabilidad Corporativa de Brasil fue elaborado por el Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo, entidad sin ánimo de lucro dedicada exclusivamente a la formación de directores y a promover el buen gobierno empresarial. En el caso colombiano, el Código Marco —denominado “Principios y marco de referencia para la elaboración de un código de buen gobierno”— fue liderado y promovido por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Sin embargo, esta última iniciativa no fue producto de un esfuerzo aislado, pues la Confederación involucró a los principales representantes del sector privado para que apoyaran esta iniciativa, por lo que

en la redacción del Código participaron igualmente KPMG, Spencer Stuart Colombia, la Bolsa de Valores de Colombia, la Asociación Colombiana de Fondos de Pensiones (Asofondos), las Cámaras de Comercio de Bogotá y Cartagena y la revista económica *Dinero*.

Conclusión Aunque queda camino por recorrer, especialmente en los estados de América Central y los que componen la Comunidad Andina de Naciones, debemos rescatar que hoy gran parte del continente ha tomado conciencia de la importancia que reviste el tema del gobierno corporativo en una economía globalizada. El concepto ha evolucionado, para dejar de ser un instrumento exclusivo de protección a los accionistas minoritarios, convirtiéndose en una herramienta gerencial fundamental para la competitividad.

El concepto de gobierno corporativo tiene una doble faceta: el ámbito autorregulatorio de cada sociedad como forma de creación de valor para la empresa, convirtiéndose en elemento esencial para atraer a los inversionistas institucionales, y el ámbito de regulación que se ha dado a través de las Comisiones de Valores de cada país para hacer seguros sus mercados financieros.

Sin duda alguna, el gobierno corporativo es considerado como una piedra angular de los mercados de capitales. En las economías emergentes y de transición, las fuentes de financiación de la actividad productiva se encuentran concentradas en el sector financiero tradicional. Los factores a los cuales se atribuye el incipiente crecimiento de los mercados de capitales de los países en desarrollo son, entre otros asuntos: la excesiva concentración de la propiedad accionaria, la concentración de poder en los órganos societarios de estirpe familiar, el riesgo de ser un país marcado por la inestabilidad política y jurídica de estas naciones, y el miedo a abrirse al mercado.

El buen gobierno corporativo, entendido como la carta de navegación de las sociedades, resulta ser un vehí-

culo idóneo para inyectar dinamismo a los mercados de capitales de las economías emergentes, promover fuentes alternativas de financiación para la actividad productiva y para afrontar exitosamente los retos de la globalización, especialmente en lo relativo a la integración de los mercados financieros. Por las mismas particularidades de las naciones en vías de desarrollo, es importante elaborar una estrategia para introducir con éxito los conceptos de protección a los inversionistas, revelación de información, profesionalización de las juntas directivas y la relación de las compañías con los grupos de interés o “*stakeholder*”.

El papel del sector privado es esencial. Las plazas bursátiles de este lado del hemisferio deberán incluir en el mediano plazo requisitos de listing referenciados a la composición y funciones de las juntas directivas, los sistemas de auditoría y revelación financiera y los sistemas de composición de los ejecutivos cuando menos. Las Cámaras de Comercio a su vez deben comprometerse a promover los principios a través de la capacitación de sus empresas afiliadas, y las asociaciones de inversionistas deberán redactar guías de inversión, instando a sus afiliados a invertir en sociedades con un nivel suficiente de buen gobierno corporativo. □

Notas

¹ Programa Gobierno Corporativo Confecámaras-CIPE.

² *Reputational agents*: son todos los actores que intervienen en el mercado público de valores como revisores fiscales, auditores, analistas de mercados, banca de inversión e intermediarios.

³ Sistema de Retiro de los Empleados Públicos de California. Inversionista Institucional. “Wholesale report on Emerging economies”. 2002.

⁴ Investors Opinion Survey. McKinsey & Co. Ed. 2002.

⁵ Conferencia de Mike Lubrano. Mesa Redonda de Gobierno Corporativo. Ciudad de México, abril de 2002.

⁶ Organización Internacional de Comisiones de Valores. Documento del Comité para la Promoción del Mercado de Capitales en Economías Emergentes. 2002.

Según un estudio sobre percepción de los inversionistas en relación con la importancia del gobierno corporativo en la toma de decisiones, las prácticas corporativas de una sociedad son tan importantes como su desempeño financiero

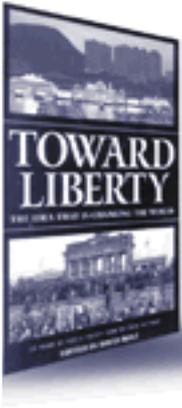
presarial, mientras que el Código de Gobernabilidad Corporativa de Brasil fue elaborado por el Instituto Brasileño de Gobierno Corporativo, entidad sin ánimo de lucro dedicada exclusivamente a la formación de directores y a promover el buen gobierno empresarial. En el caso colombiano, el Código Marco —denominado “Principios y marco de referencia para la elaboración de un código de buen gobierno”— fue liderado y promovido por la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Sin embargo, esta última iniciativa no fue producto de un esfuerzo aislado, pues la Confederación involucró a los principales representantes del sector privado para que apoyaran esta iniciativa, por lo que

Toward Liberty: The Idea That Is Changing the World

David Boaz (editor)
Instituto Cato, 2002

En este libro están algunas de las personas e ideas asociadas al Instituto de Cato en sus primeros 25 años. Karl Popper, sobre la falla del comunismo; Peter Bauer, sobre el desarrollo económico; Helen Suzman, sobre el final del apartheid; F. A. Hayek, sobre el dinero y la información; Milton Friedman, sobre mercados en China; Mario Vargas Llosa, sobre "neoliberalismo"; José Piñera, sobre la Seguridad Social; Antonin Scalia y Richard Epstein, sobre el papel de los jueces; Alan Greenspan, sobre la globalización; Nadine Strossen, sobre la conducta constitucional de Clinton; P. J. O'Rourke, sobre las derechas y las responsabilidades, y Walter Williams, sobre la acción afirmativa, son algunos de los autores y temas que se abordan en *Toward Liberty*...

Tomado del Instituto Cato



Democracies in Development Politics and Reform in Latin America

J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez
 and Andrés Allamand Zavala
Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

La extensión de la democracia en las últimas dos décadas en América Latina ha contribuido perceptiblemente a asegurar la libertad política fundamental, libertades civiles y los derechos humanos. *Democracies in Development* deja claro que una democracia legítima y eficaz es también esencial para el desarrollo económico y social sostenible. Este libro analiza los efectos de las instituciones en sistemas democráticos, identifica tendencias regionales en reformas democráticas y determina esfuerzos para realzar el gobierno. Los capítulos se centran en la calidad de la política democrática; ayuda al ciudadano para la democracia y la participación electoral, democracia presidencial, sistemas políticos del partido, el equilibrio del poder entre el ejecutivo y el legislativo, la autoridad de las agencias de la responsabilidad y mecanismos para facilitar más participación directa del ciudadano.

Tomado del Banco Interamericano de Desarrollo
<http://www.iadb.org/exr/pub/index.asp>

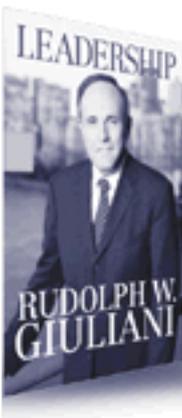


Leadership Rudolph Giuliani

Little Brown; 2002

En *Leadership*, Giuliani describe el caos vivido y el horror de la catástrofe de las Torres Gemelas, y explica cómo las reglas de la gerencia que hizo cumplir, en su calidad de alcalde, le permitieron ganar el control de la emergencia. Estas también son las reglas —Giuliani lo deja claro— que cualquier persona en una posición de liderazgo, ya sea de una corporación grande o del dueño de una tienda de la esquina, puede utilizar para inspirar a otros y alcanzar resultados concretos.

Tomado de www.politicos.co.uk



Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina

Banco Interamericano de Desarrollo, 2002

Más allá de las fronteras —la edición 2002 de Progreso económico y social en América Latina— explora este "nuevo regionalismo" que de forma creciente se ha combinado con esfuerzos, unilaterales y multilaterales, para avanzar hacia la apertura de la economía mundial, convirtiéndose en un componente vital del proceso de reforma estructural.

El informe analiza los procesos de integración regional, con particular énfasis en temas como acceso a los mercados, estructura institucional de los acuerdos de integración, infraestructura regional, integración financiera, coordinación macroeconómica y de las políticas cambiarias, así como los efectos de la integración regional en la productividad, la inversión extranjera directa y la desigualdad. También examina la configuración de los acuerdos de integración subregional, la agenda multilateral de comercio lanzada en Doha, e iniciativas norteamericanas tales como el Área de Libre Comercio de las Américas y los Acuerdos Interregionales de Asociación con la Unión Europea.

Tomado del Banco Interamericano de Desarrollo
<http://www.iadb.org/exr/pub/index.asp>

Una agenda para el desarrollo en el siglo XXI

Joseph Stiglitz

Profesor de Economía de la Universidad de Columbia. Premio Nobel

Salir de la pobreza es posible. Sin embargo, para lograrlo es necesario dejar a un lado los dogmatismos y alcanzar un balance adecuado entre las labor del mercado y la del Estado.

Este es un período estimulante para aquellos comprometidos en promover el crecimiento económico, reducir la pobreza y sostener las reformas de política en los países en desarrollo y aquellos que están haciendo la transición a una economía de mercado. El éxito, no de uno sino de muchos países en salir de la pobreza en que han estado estancados por siglos, muestra que el desarrollo es posible.

Ahora es claro que los países que adelantan políticas adecuadas tienen un mejor chance de lograr éxito económico que aquellos que no lo hacen. Y hay creciente evidencia de que la asistencia económica, cuando se combina con buenas políticas, estimula el crecimiento económico, especialmente entre los países más pobres. Son, por supuesto, buenas noticias no sólo para los países en cuestión, sino para quienes ofrecen asesoría y dispensan ayuda: ellos pueden hacer la diferencia. El reto es entender qué políticas son adecuadas y cómo enfocar la asistencia para promover el desarrollo y reducir la pobreza más efectivamente. Es claro que no hay fórmula mágica: si la hubiera, el número de éxitos sería muy superior a lo que es. Y el hecho de que



los mensajes enfatizados hayan cambiado a través del tiempo —y que muchos de los países exitosos no estaban tomando la medicina que prescribía la comunidad del desarrollo— debería, cuando menos, introducir un poco de humildad al momento de considerar las opciones futuras.

Cambios en perspectivas y objetivos A lo largo de la última década, tres cambios en particular han influenciado el pensamiento sobre las que pueden ser estrategias efectivas de desarrollo. Uno es el colapso de las economías socialistas. Otro, el éxito de las economías de Asia oriental. Y por último, la globalización de la economía mundial.

Otro grupo de cambios fue igualmente importante en afectar el pensamiento sobre las estrategias de desarrollo —un cambio en los objetivos. Se solía considerar el desarrollo como el simple incremento del PIB. Hoy en día hay un grupo más amplio de objetivos, incluyendo el desarrollo democrático, igualitario, sostenible, y más altos niveles de vida.

Dados los cambios en el mundo, en nuestra opinión y según la forma en que entendemos los objetivos del desarrollo, no es sorprendente que las estrategias para alcanzar el desarrollo hayan cambiado marcadamente en el último medio siglo. Cuando yo era estudiante universitario, la planeación del desarrollo era la última moda; y el desarrollo económico, un ejercicio mecánico. Un país tenía una cierta cantidad de recursos que tenían que ser asignados de forma eficiente. Las estrategias para el desarrollo consistían en incrementar esos recursos —en particular, la cantidad de capital físico— y asegurar, mediante la planeación del desarrollo, que fuesen óptimamente utilizados y que diferentes inversiones fuesen coordinadas. Se requería gobierno, porque los mercados no estaban suficientemente desarrollados para proveer las señales para la asignación de recursos ni para desarrollar el rol de coordinación que de ellos se espera. Aun cuando la conducta fue introducida en esos

modelos, esa inclusión se hizo de forma mecánica.

A lo largo de este período, sin embargo, otra escuela de pensamiento sostenía que el gobierno era parte del problema, no la solución; que era necesaria más iniciativa privada y empresarial, y que el gobierno estaba inhibiendo esa iniciativa. En la literatura académica, esta perspectiva fue reforzada por datos que mostraban la sensibilidad de los campesinos a señales de precios. Los campesinos de los países en desarrollo eran tan racionales como sus primos urbanos en el mundo desarrollado. A partir de aquí fue fácil sugerir que el gobierno simplemente debería hacerse a un lado, liberalizar el comercio y acoger los precios de forma correcta. El desarrollo vendría.

Este consejo simplista ignoraba el marco sobre el cual había emergido la literatura de la planeación del desarrollo: muchos países en desarrollo carecían de mercados para muchas mercancías, y había pocas razones para creer que los mercados se desarrollarían por su cuenta.

Ciertamente, una tercera escuela de pensamiento enfatizaba no la perfección del mercado sino las imperfecciones del gobierno. Estas últimas eran tomadas como inevitables —o al menos se juzgaba que era mejor ignorar las imperfecciones del mercado que intentar mejorar el desempeño del gobierno o usar gobiernos imperfectos para corregir las imperfecciones del mercado.

La crisis de la deuda de los años 80 desplazó el foco hacia la macroeconomía. Los países no podían crecer si los gobiernos no proporcionaban un ambiente macroeconómico estable. Los gobiernos tenían que restringir los gastos al nivel de los ingresos y limitar la expansión de la oferta de dinero.

Muchos gobiernos comenzaron a seguir lo que dio en llamarse el Consenso de Washington. Liberalizaron el comercio, alcanzaron estabilidad macroeconómica y llevaron los precios a lo correcto —pero el crecimiento no se produjo tan rápidamente o con tanta

fuerza como se esperaba. Por contraste, los gobiernos de Asia oriental adoptaron un enfoque menos dogmático: mientras adquirían estabilidad macroeconómica intervinieron extensamente en los mercados. Ellos ayudaron a crear y regular los mercados, y los utilizaron para lograr sus objetivos de desarrollo. También experimentaron el crecimiento más rápido. Desde 1997, numerosos países asiáticos han experimentado serias turbulencias financieras. En mi opinión, en vez de una refutación del milagro asiático, esta turbulencia puede ser en parte consecuencia del abandono de algunas de las estrategias que habían funcionado tan bien, incluidos los mercados financieros bien regulados. En parte, también, puede ser el resultado de la falta de éxito en adaptarse a circunstancias cambiantes, particularmente en el sistema financiero internacional.

La nueva perspectiva La nueva agenda se alimenta con estas experiencias y responde a los cambios en el ambiente económico y a la ampliación en el conjunto de objetivos ya mencionada. Ve al gobierno y a los mercados como com-

El reto es entender qué políticas son adecuadas y cómo enfocar la asistencia para promover el desarrollo y reducir la pobreza más efectivamente. Es claro que no hay fórmula mágica: si la hubiera, el número de éxitos sería muy superior a lo que es

> complementarios en vez de sustitutos. No considera un dogma ni que los mercados por sí mismos aseguran los resultados deseados ni que la ausencia de mercado, o alguna falla de mercado, requiera que el gobierno se haga cargo de una actividad. La nueva agenda con frecuencia ni siquiera se pregunta si una actividad debería realizarse en el sector público o en el privado. En ciertos casos esta nueva agenda ve al gobierno ayudando a crear mercados —como muchos gobiernos asiáticos hicieron con componentes fundamentales del sistema financiero. En otros casos, como la educación, ve al gobierno y al

regulaciones financieras que aseguran la seguridad y buena condición de las instituciones bancarias, no sólo para ayudar a movilizar los capitales, dando a los depositantes mayor confianza en el sistema bancario, sino también para garantizar la asignación eficiente de la inversión. Los peligros por toma de riesgos excesivos que ocurren cuando los bancos están mal capitalizados han sido ampliamente discutidos después de las crisis bancarias de los años 80 y 90.

El apoyo gubernamental a la educación ayuda a asegurar un flujo de trabajadores bien entrenados. El gobierno

La secuencia de las reformas La sencilla lección que emerge de esta discusión es que los incentivos importan, tanto en el sector público como en el privado. Que el gobierno debería hacer un uso más intensivo de los incentivos para guiar su conducta, y realizar acciones para mejorar los incentivos en el sector privado. La variedad de restricciones dentro del sector bancario es un ejemplo de acción realizada para mejorar los incentivos de los bancos.

Con la forma en que secuencie las reformas, el gobierno puede afectar no sólo el desempeño de la economía en el corto plazo, sino el ambiente para la

La nueva agenda ve al gobierno y a los mercados como complementarios en vez de sustitutos. No considera un dogma ni que los mercados por sí mismos aseguran los resultados deseados ni que la ausencia de mercado, o alguna falla de mercado, requiera que el gobierno se haga cargo de una actividad

sector privado trabajando juntos como socios. Y aun en otros casos, como el de la Banca, ve al gobierno proveyendo la regulación esencial sin la cual los mercados no pueden funcionar.

Detrás de todo esto yace una responsabilidad especial para el gobierno: crear la infraestructura institucional que requieren los mercados para trabajar efectivamente. Esa infraestructura institucional incluye como mínimo leyes efectivas y las instituciones legales para hacerlas cumplir. Si se quiere que los mercados trabajen de manera efectiva, debe haber derechos de propiedad bien establecidos y claramente delineados, debe haber competencia efectiva, que requiere bloquear los monopolios, y debe haber confianza en los mercados, lo que significa que los contratos deben hacerse cumplir y que las leyes contra el fraude deben ser efectivas, reflejando códigos de conducta ampliamente aceptados.

La alianza entre el gobierno y el sector privado tiene otras dimensiones:

también ayuda a proveer la infraestructura o aporta una estructura regulatoria que asegura la disponibilidad de infraestructura a precios razonables. El gobierno, frecuentemente, juega un papel vital en desarrollar y difundir el uso de tecnología, como es el caso de los servicios de extensión agrícola. El gobierno puede ayudar a promover la igualdad y aliviar la pobreza, políticas que en Asia oriental contribuyeron al crecimiento económico general.

En cada una de estas áreas la razón para la intervención del Estado se encuentra en la teoría de las fallas de mercado. Por ejemplo, el conocimiento (y especialmente su producción) es un bien público, y como cualquier otro bien público puede estar siendo ofertado por debajo de la demanda. Pero la racionalidad para la intervención del gobierno en estas áreas también puede encontrarse en la Historia: las economías cuyos gobiernos cumplieron esos roles también han sido las de mejor desempeño.

continuación de las reformas. Consideremos, por ejemplo, las consecuencias de privatizaciones que se realicen en una economía grande y cerrada, antes de que el comercio sea liberalizado y antes de que una efectiva legislación de competencia esté operando. Bajo esas condiciones, la privatización convertiría un monopolio público en un monopolio privado. Los consumidores (o las firmas que utilicen el producto de la compañía privatizada como insumo) probablemente no verían beneficio alguno (los precios reales pueden incluso crecer), el desempeño económico general probablemente no mejoraría (la superior eficiencia dentro de la firma privatizada es superada por la pérdida de eficiencia sistémica debido a los mayores precios), y podría generarse un interés creado con incentivos y recursos para oponerse a cualquier ley efectiva de competencia. La estructura regulatoria podría aparecer, pero ya comprometida, capturada por aquellos a quienes debería regular.

O consideremos las consecuencias de la privatización de un servicio antes de que una ley de regulación efectiva esté vigente. La incertidumbre acerca del futuro de la estructura regulatoria podría causar que el gobierno recibiese menos por sus activos de lo que debería. También existe la posibilidad de que los usuarios, consumidores tanto como compañías, enfrenten mayores precios, y de que se cree un interés especial con incentivos y recursos para resistir reformas efectivas al marco regulatorio. Aún más, en ausencia de una estructura regulatoria efectiva otros objetivos públicos de los que se había ocupado la industria antes de su privatización—como la cobertura universal del servicio— pueden ser abandonados. Altos beneficios del comprador, bajos precios de compra y servicio desmejorado, minarán entre todos el apoyo público para la continuación de las reformas.

Puede crearse una estructura regulatoria para asegurar que parte de la ganancia en eficiencia con la privatización sea compartida por los consumidores y otros usuarios, y que otros objetivos sociales, como la cobertura universal del servicio, se mantengan. Pero la proposición de que la privatización puede, en principio, incrementar la eficiencia de la economía y alcanzar otros objetivos nunca debería confundirse con la proposición de que, en ausencia de estructuras regulatorias eficientes, la privatización puede no obtener ninguno de esos resultados en la práctica.

Ni la teoría económica ni la experiencia histórica proporcionan una guía clara en estas complejas materias. Incluso en el caso de la privatización, la principal proposición teórica—el teorema fundamental de la privatización— muestra cuán restringidas son las condiciones en las que la privatización puede garantizar un incremento del bienestar. Pero la teoría suministra prescripciones menos claras para las inevitables situaciones de “segunda mejor opción”, en las que muchas circunstancias ideales que sustentan la

teoría no se cumplen. Y las lecciones son aún menos adecuadas cuando se trata de secuenciar: cómo ir de una posición a la otra. Para esas decisiones, la experiencia y el juicio—y tal vez la consideración de experiencias en otros países— deben ser tenidos en cuenta.

El papel de los países de altos ingresos

La mayor parte de esta discusión se ha enfocado hacia lo que los países en desarrollo deben hacer para tener éxito en acelerar su crecimiento económico. Pero también hay mucho que los países de altos ingresos pueden hacer.

El enorme crecimiento en los flu-

tos recortes se produzcan justo cuando la evidencia sobre la efectividad de la ayuda crece.

La asistencia para el desarrollo impulsa el crecimiento económico, especialmente en los países de bajos ingresos, si han puesto en práctica buenas políticas económicas. Es cierto: la ayuda no puede comprar las reformas y funciona mejor en países que pueden ayudarse a sí mismos; pero, como complemento a las iniciativas locales, la ayuda puede extender y precipitar los efectos positivos de las reformas, y, al favorecer la construcción de un ambiente político favorable, puede ayudar



jos de capital hacia los países de ingreso medio y bajo ha sido una ventaja para las naciones que han creado un ambiente acogedor para las inversiones. Pero la magnitud de esos flujos no debería ocultar el hecho de que están bastante concentrados: diez países—que representan el 50% del PIB de los países en desarrollo— han recibido el 75% de los fondos, y sólo un puñado de estos países en desarrollo ha recibido flujos en cantidades significativas para el tamaño de sus economías. Más aún, esos flujos privados no se han dirigido a todas las áreas de la economía; salud y educación, por ejemplo, permanecen en gran medida en el sector público.

Es por esta razón que el declive en la asistencia oficial para el desarrollo resulta tan perturbadora. En 1996 esa ayuda, medida como porcentaje del PIB de los países de altos ingresos, estuvo muy cerca de su nivel mínimo en cincuenta años. Es irónico que es-

a hacer las reformas sostenibles. Aún más importante, la ayuda puede ser un instrumento efectivo para la transferencia de conocimiento y, como se resalta más adelante, la difusión de conocimiento apropiado y bien aplicado puede mejorar grandemente las perspectivas, incluso en los países más pobres.

El rol del Banco Mundial en la agenda del desarrollo

Algunos analistas aducen que los grandes flujos de capital privado hacia los países en desarrollo han hecho innecesario el Banco Mundial. Estoy en desacuerdo. La razón de ser del Banco Mundial y de los bancos de promoción del desarrollo en general puede exponerse de esta forma:

Los flujos de capital privado son enfocados. La mayoría de los países de bajos ingresos recibe muy poco de ese capital, y es una pequeña parte del dinero la que va a sectores vitales, co-

> mo salud y educación, que son complementarios a los flujos privados.

El Banco Mundial y las demás instituciones financieras internacionales tienen un rol muy importante en ayudar a los países en desarrollo a establecer la infraestructura institucional (regulaciones y leyes) que se requiere para atraer capital. Esa infraestructura es un bien público, así que no puede esperarse que el sector privado preste ayuda en su establecimiento. Adicionalmente, en un mundo donde los intereses privados en competencia están siempre buscando leyes y regulaciones que los favorezcan, el Banco Mundial puede funcionar como un broker honesto.

Mientras que los flujos privados son mucho más variados en forma que en el pasado —ahora hay flujos sustanciales de inversión en acciones—, todavía hay desfases importantes.

El Banco Mundial tiene una ventaja distintiva, pues recopila información y produce conocimiento sobre prácticas exitosas de desarrollo y políticas. El conocimiento es un bien público internacional que será insuficientemente ofertado si se le deja al mercado.

En algunos casos, el Banco Mundial y otros bancos multilaterales de desarrollo pueden enviar la señal de que un país en desarrollo ha adoptado políticas sanas y de esa forma robustecer la credibilidad del país, proporcionando así incentivos adicionales para mantener esas políticas en el futuro.

El personal del Banco Mundial tiene una responsabilidad especial no sólo de proveer conocimiento que permita a los países en desarrollo crecer más efectivamente, sino asegurar que el conocimiento dé lugar a las acciones apropiadas —incluyendo las conclusiones en sus prácticas para préstamos. Arriba se habló de las investigaciones que prueban la efectividad de la ayuda combinada con buenas políticas económicas. La otra cara de la misma investigación es sugerir que cuando no están vigentes esas buenas políticas la ayuda puede no tener efecto sobre el

crecimiento económico. Este hallazgo plantea un problema moral: si un préstamo no incrementa los recursos de una economía, a menos que esté explícitamente destinado a otros objetivos, el préstamo deja a las siguientes generaciones más empobrecidas, ya que heredan el endeudamiento. Incluso si se alcanzan los otros objetivos, hay que considerar los costos.

Conclusión La agenda del desarrollo para el siglo XXI esbozada en esta discusión comprende un conjunto de objetivos más amplio que los del pasado. Incluye un rol cambiante para el Estado —con alianzas entre el gobierno y el sector privado—, con una función catalítica para el gobierno en ayudar a crear mercados. En algunas áreas se contempla un rol más duradero para el gobierno: regular los mercados. Y

se requiere que los gobiernos mejoren su propio desempeño, en parte al hacer más extenso el uso de mecanismos similares a los del mercado utilizando y ayudando a crear competencia donde quiera que puedan.

Tanto para los países en desarrollo como para los países industriales, la nueva agenda requiere una apertura que ambos grupos resisten. Los beneficios mutuos son claros: los países en desarrollo continuarán siendo una fuente de crecimiento para los países industriales, proveyendo una amplia variedad de productos a precios más bajos para sus consumidores y ofreciendo las rentabilidades más altas para los inversionistas. Para los países en desarrollo, la transferencia de recursos y conocimiento permitirá la continuación del crecimiento.

No hay espacio en esta agenda pa-



ra los dogmas o los enfoques doctrinarios. El consenso general sobre las reformas económicas básicas —mantener la inflación moderada, limitar la magnitud del régimen fiscal, evitar la introducción de grandes distorsiones de la economía, abrirse a la competencia extranjera— se ocupa de temas de importancia fundamental y ha contribuido substancialmente a la estabilización en numerosos países. Existe, sin embargo, el peligro de que ese consenso se haya convertido en dogma y, como dogma, se aplique en ocasiones inapropiadamente.

El mundo hoy es diferente del que era hace treinta, veinte, o incluso diez años. Los flujos de capital privado son más importantes que entonces, y esto abre nuevas oportunidades y nuevos desafíos. El hecho de que algunas economías de Asia oriental hicieron relativamente poco uso del capital extranjero puede tener poco peso en decidir que un país en desarrollo debe hacer uso más extensivo de esos fondos.

Algunas de las economías más exitosas no siguieron todas las prescripciones principales que se dan ahora. Mucho del crecimiento del PIB del total de países de bajos ingresos es atribuible sólo a China. China se concentró en crear nuevas empresas y generar competencia en vez de en privatizar las empresas del Estado. ¿Habrían crecido más rápido esas empresas en caso de haber seguido la estrategia alternativa? La mayoría de los observadores lo duda. La República de Corea fue duramente criticada durante la crisis de 1997 por las fallas de su sistema financiero; aunque el sistema de alguna manera incrementó los ingresos, el ingreso per cápita aumentó diez veces en sólo tres décadas, un récord no igualado por ningún país grande siguiendo las prescripciones tan comunes ahora.

Lo que funciona en un conjunto de circunstancias puede no funcionar en otro. Se requiere análisis para identificar los factores que determinan el éxito y establecer los escenarios alternativos (qué habría ocurrido en ausencia

de un proyecto o política particular). Los ejemplos de mejores prácticas pueden proporcionar anécdotas útiles y alternativas, pero no son sustitutos del análisis.

Hay que tener cuidado de no confundir los medios con los fines. Estabilidad macroeconómica, reducción del déficit e incluso reforma empresarial no son fines en sí mismos, sino medios para alcanzar los objetivos más amplios de desarrollo sobre los que hemos hablado. Si un gobierno reduce su déficit fiscal reduciendo inversiones vitales en infraestructura o capital humano, el crecimiento puede reducirse en vez de crecer. Si el gobierno reduce

La razón para la intervención del Estado se encuentra en la teoría de las fallas de mercado

su déficit eliminando subsidios a los alimentos y esto genera revueltas que minan la estabilidad política, ¿es probable que se haga el país más atractivo para la inversión extranjera?

Los fines tampoco deben tomarse por medios: la educación y salud mejoradas son medios esenciales para aumentar el PIB, pero también son fines por mérito propio.

La ampliación de los objetivos del desarrollo es un aspecto esencial del desarrollo de la nueva agenda. Pero aunque se reconozca que hay objetivos más amplios, las restricciones derivadas de la limitación de recursos no son menos acuciantes. En las palabras de uno de mis colegas, estos asuntos deben ser tratados con corazones suaves y cabezas duras. Hay un difícil balance: puede ser posible reducir más la pobreza hoy, pero sólo al costo de menores recursos —y más pobreza— en el futuro.

Una lección de Asia oriental es que hay instancias importantes de las políticas que estimulan el crecimiento económico, reducen la pobreza y promueven la igualdad. En el futuro, la

búsqueda de esas políticas —y su implementación— debe estar en el centro de la agenda.

Si creemos realmente en el desarrollo democrático, debemos reconocer el rol limitado de los asesores técnicos. Ellos pueden ofrecer juicios sobre las consecuencias de políticas alternativas. Pero una parte esencial de la nueva agenda se refiere a la creación de instituciones y el cambio de culturas —el desplazamiento hacia una cultura de cambio y ciencia, donde las prácticas existentes son cuestionadas y las alternativas constantemente exploradas. (Los cambios culturales fueron, por supuesto, objeto de discusión con-

siderable en la literatura del desarrollo hace medio siglo). Decidir cómo efectuar mejor esos cambios requiere un gran aporte de conocimiento local, y no es obvio que los asesores en temas de desarrollo tengan al tiempo ese conocimiento local y la correspondiente experticia técnica. Más aún, los gobiernos elegidos democráticamente deben, en última instancia, juzgar tanto los costos como las consecuencias políticas. Estos son principios que aplican para los asesores tanto en los países avanzados como en aquellos que están en desarrollo. Dicho esto, es importante enfatizar que hay vastas áreas en las que la experticia técnica es altamente relevante. Por ejemplo, ciertos fundamentos sobre las regulaciones bancarias aplican para todos los países.

Confío en que la década que comienza será de enorme crecimiento en el mundo en desarrollo y de reducción en la pobreza. Será una lucha difícil. Los desafíos son grandes, pero las oportunidades son muchas. ■

Una versión más extensa de este trabajo fue originalmente publicado por el Banco Mundial. Esta traducción fue hecha por la revista *Perspectiva* y el Banco Mundial no tiene ninguna responsabilidad en la misma ni garantiza la exactitud de la traducción.

¿Liberalismo económico o social democracia?

Es necesario entender el verdadero significado del liberalismo para superar los mitos y creencias erradas que hacen carrera sobre él.

Guy Sorman

Escritor francés

¿Qué no es el liberalismo? Si yo estuviese en Europa occidental o en Francia, ciertamente no explicaría qué no es el liberalismo. Pero en América Latina, y especialmente aquí, el liberalismo se malentiende, y es muy importante hacer unas distinciones y establecer algunos hechos.

Primero, el liberalismo no es una ideología o política que defiende a los empresarios. Pienso que esto es muy importante. Con frecuencia en el debate intelectual académico, o en los medios de comunicación inclusive, el liberalismo se confunde o se identifica con el interés privado de la comunidad comercial. El liberalismo no es la ideología de los empresarios privados.

Segundo, el liberalismo no es una visión egoísta del mundo. Los demócratas sociales siempre pretenden tener una visión desinteresada del mundo, y a los liberales se los acusa de defender sus propios intereses. Este no es el caso, y a esto regresaré dentro de un momento para discutirlo más ampliamente.

Tercero, el liberalismo no es el capitalismo. El capitalismo es un instrumento, no es una visión mundial. El liberalismo es una filosofía global. El capitalismo es simplemente un mecanismo, un mecanismo meramen-

te económico para servir al liberalismo. Pero el liberalismo es un fin y el capitalismo es un medio. Si ustedes me proponen algo más eficiente, en el mercado libre, que sirva a la libertad y al desarrollo, yo sería el primero en abandonar el capitalismo. Porque el liberalismo no es una defensa ciega del mercado libre en todas las circunstancias. Personalmente, critico la defensa religiosa del mercado libre, como si el mercado libre fuese una religión.

Cuarto, muchos economistas, intelectuales y políticos en Estados Unidos, especialmente, siguen repitiendo, como un mantra religioso, que el mercado es la solución. El mercado puede ser la solución, pero tiene que comprobarse en una base pragmática y empírica, y no como un punto de partida.

Quinto, el liberalismo nunca justifica el autoritarismo en la política. Esto es un punto muy importante, sobre todo en América Latina. En algunas circunstancias, ciertos liberales fueron asociados o se asociaron con las dictaduras militares. Y parece que en ese momento hubo un tipo de complicidad intelectual, o complicidad política, entre el régimen autoritario y la economía de libre mercado. Esto ha sido una coincidencia que no perduró y que no fue más que una coincidencia. Obvia-



mente, los liberales por principio no están a favor del régimen autoritario. Eso lo explicaré.

Con frecuencia, el liberalismo se identifica con la privatización como tal. Yo diría de la privatización lo mismo que dije sobre el mercado libre. La privatización algunas veces puede ser la solución. Nuevamente, esto tiene que comprobarse bajo bases y hechos pragmáticos y empíricos, y no a priori.

Sexto. Estoy añadiendo más argumentos. Esto es parte de la improvisación. El liberalismo, y esto quizá resume todo lo que acabo de decir, no es una ideología económica. No es una ideología económica, porque la economía es simplemente parte de la visión liberal del mundo. No es una ideología económica, porque el liberalismo no es básicamente una ideología. Esto es extremadamente importante, y pienso

siquiera la van a encontrar en muchos libros. Tienen que aprender historia, cultura, filosofía, economía. Así que el liberalismo es una visión dinámica del mundo. No es hoy en día lo que era en el siglo XIX, ni es lo mismo hoy en Francia que en Alemania. Es diferente en Europa, en Alemania, en Colombia. El liberalismo es algo que se adapta al tiempo y a las situaciones. Nunca se resume dentro de un texto simple. Es por

beralismo en el siglo XVIII no eran economistas. No existía la economía como una ciencia. Eran moralistas, eran moralistas de Escocia, eran moralistas de Francia. Eran moralistas en todas partes en donde se concebía el liberalismo.

¿Qué es el liberalismo moral? ¿Cuáles son los fundamentos de la visión liberal del mundo? Yo pienso que se basa en tres principios. El primero es que el ser humano, la persona, el individuo, está en el centro de nuestra reflexión. El ser humano, el individuo, viene primero, viene antes que la comunidad, antes que la nación, antes que cualquier forma de organización. Los liberales sirven a la persona humana, a la dignidad humana, y todos los instrumentos prácticos o políticos que se proponen están al servicio del individuo.

El segundo principio —que es extremadamente importante para mí, y que también constituye una gran diferencia con las otras ideologías— es que los liberales no hacen distinción alguna entre los medios y el fin. Lo que quiero decir es que en los países socialistas, o en los regímenes totalitarios o comunistas, los gobiernos debían, bueno, justificar, decir: “Obviamente que los medios que estamos utilizando son un poco violentos. Estamos matando a millones de personas, pero tendremos el resultado en una o dos generaciones, y llegaremos al paraíso”.

Los liberales no tienen en cuenta esta distinción entre la meta y el fin de la sociedad. Y los medios que se utilizan cotidianamente, los instrumentos económicos o políticos que utilizamos deben ser respetables y deben respetar la dignidad del ser humano desde el primer día. Conseguir el paraíso en la Tierra nunca es una justificación para utilizar medios que vayan en detrimento del ser humano. Esto es una distinción muy importante. O digámoslo de otra manera: no se hace una distinción entre los medios que utilizamos y el fin que perseguimos o que sea el objetivo de nuestra ambición.

El tercer principio moral es que >



que debe enfatizarse. No es una ideología porque el liberalismo tiene sus raíces en la historia.

Con frecuencia yo trato de comparar el socialismo y el liberalismo. El socialismo es fácil. Uno se lee uno o dos libros y ya se sabe qué es el socialismo. Se sabe cómo fue en el siglo XIX y cómo es en el XXI, todo está en el libro. Si quieren entender el liberalismo no van a encontrar la respuesta en un libro, ni

eso que no se puede considerar como una ideología.

¿Qué es el liberalismo? Si el liberalismo no es todo lo que yo describí, ¿cómo puedo describirlo en una forma positiva?

El punto de partida es que, básicamente, el liberalismo es una filosofía, como ustedes saben. Como probablemente saben, los fundadores del li-

> nosotros no creemos en la perfección y obviamente no existe la perfección en la Tierra. El régimen socialista se basa en la creencia de que a largo plazo va a ser perfecto. La sociedad liberal nunca va a ser perfecta. La humanidad no es perfecta, los seres humanos no lo son. Así que yo no veo por qué cualquier sociedad humana sería perfecta. Todo lo que hagamos, todo lo que logremos puede ser criticado, y debe ser criticado. Hay éxitos, hay fracasos, pero esto es parte de la visión mundial. No estamos buscando la perfección. Estamos buscando una mejora de la condición humana. No nos interesa la condición humana perfecta, porque sabemos que esto no se puede lograr.

Por consiguiente, cuando yo escucho una crítica, y Fernando Londoño ha mencionado parte de esta crítica, ha dicho que el liberalismo no es perfecto, obviamente no lo es, y esto es bueno, porque si fuera perfecto esto sería una suerte de régimen totalitario. Así que el liberalismo básicamente es una filosofía moral que se basa en estos tres principios.

El segundo aspecto del liberalismo, que según mi punto de vista es muy importante, es que, como dije antes, siempre está arraigado en la historia de las naciones y en su cultura. Esto es quizás una crítica francesa al mercado libre norteamericano, pero no se puede llegar a ningún país, no se puede venir a Colombia y decirles a los colombianos: “Bueno, ustedes deben actuar como los californianos”. No. Colombia no es California. Nunca lo será. Así que para ser liberal en Colombia, o liberal en Francia, es necesario comenzar con la historia de nuestras naciones. Comenzar con la situación real. Y tener respeto por la historia y respeto por la cultura de los pueblos. Trabajamos con gente, no trabajamos con conceptos abstractos.

Por consiguiente, yo considero que el realismo verdadero debe tener un respeto por la diversidad de la historia y la diversidad de las naciones. En algunas naciones, en Francia por ejemplo, la intervención estatal ha sido ex-



tremadamente importante. La nación francesa ha sido creada desde el centro por el Estado francés, gústeles o no les guste, pero no se puede excluir porque es un hecho. Por consiguiente, en Francia hay pasión política por el Estado, porque hay que trabajar con él, y no se puede pensar que nunca existió.

La tercera definición de liberalismo es que se trata de un comportamiento personal. Alguien que abogue por la filosofía liberal debe ser liberal en su vida personal. Yo digo esto porque especialmente en la comunidad comercial, de negocios o de política hay mucha gente autoritaria que pretende ser liberal, pero no lo es en su comportamiento personal. No solamente es una contradicción interna, sino que es contraproducente. Los liberales siempre somos una minoría, y como minoría, el comportamiento de cada miembro de esta minoría debe ser una demostración positiva de

lo que significa ser liberal. Así que no se puede abogar por el liberalismo si uno no se comporta en la política, en la compañía, en la comunidad, como una persona liberal. Lo cual significa que una persona respeta la dignidad de las demás personas, incluso si no comparte sus convicciones.

Finalmente, la cuarta definición de liberalismo lo postula como una reflexión, un reflejo de la política, de la economía, cuyo propósito es dar más dignidad a las personas. ¿Qué quiero decir con dignidad? En esencia, dos cosas: la libertad de elección, la libertad de elegir. Y la libertad de elegir funciona a cualquier nivel con la vida que usted quiere vivir: la libertad de opinión política, la educación que usted les quiera dar a sus hijos, la libertad en cualquier cosa que tenga que ver con su vida cotidiana o con su futuro.

Así que liberalismo es una forma de abrirse, de aumentar las opciones

de elección del individuo. La sociedad que tiene éxito es la que tiene libertad de elección. Y la sociedad no liberal es una sociedad en donde no hay libertad para elegir. Obviamente, tenemos muchos ejemplos de estas sociedades no libres en nuestra mente. Después de la libertad de elegir, el segundo propósito está muy relacionado con el primero. Es el desarrollo económico, porque sin desarrollo económico no existe aumento de la libertad de elegir. Así que siempre regresamos al desarrollo económico, no como una religión, pero sí a las bases que constituyen las opciones de elección para aumentar la dignidad del ser humano.

Después de haber dicho esto, y también de haber dicho que el liberalismo es un enfoque muy pragmático de las cosas, yo tiendo a decir que el li-

Pinochet, con la excepción de que Pinochet en el siglo XVIII habría sido como Catalina de Rusia, o gente así. Pero los liberales buscaban déspotas iluminados.

El problema con los déspotas iluminados es que los liberales ciertamente se dan cuenta de que la mayoría de los déspotas no están iluminados. Así que hay una contradicción. Y personajes como Voltaire, Bidego, Montpellier, para limitarme a la filosofía francesa, descubrieron muy rápidamente que es una contradicción decir que el déspota está iluminado. Por eso, en el siglo XIX los liberales se convirtieron en demócratas, porque en la democracia, así como lo dijo el filósofo francés Tocqueville, que cambió la visión liberal de la política: "Tenemos que vivir con la democracia y ver cómo manejamos

muy socialista, una economía cerrada, un modelo soviético, pero ahora es una democracia. Después de muchos y muchos años de debate en los medios de comunicación y en el parlamento, India cambió su modelo económico, se convirtió al mercado libre, tiene más o menos éxito, y esto no va a cambiar porque se haya basado en un consenso democrático. Si el mercado libre se implementa por un régimen autoritario, se corre el riesgo de que el próximo líder cambie la dirección económica. Así que la democracia en alguna forma garantiza la continuidad de una política económica, y ciertamente es una garantía para el inversionista privado nacional o internacional.

Otro descubrimiento de los liberales fue su entusiasmo por tener una moneda independiente de la interven-

El liberalismo no es una visión egoísta del mundo. Los demócratas sociales siempre pretenden tener una visión desinteresada del mundo, y a los liberales se los acusa de defender sus propios intereses

beralismo es respetable solamente si funciona. Aquí hay otra gran diferencia entre el socialismo y el liberalismo. Se sabe que cuando no funciona el socialismo, la gente por lo general aboga por el socialismo. El liberalismo no se basa en esta clase de idealismo. El liberalismo es respetable, y por consiguiente es mucho más difícil, porque hay que demostrar que funciona.

¿En qué falla el liberalismo? Lo que funciona no se basa en la visión teórica del mundo, se basa en experiencia. Los liberales cambian sus mentes. Si miramos desde el siglo XVIII hasta el día de hoy, los liberales han cambiado su modo de pensar en muchas cosas. La democracia, por ejemplo. Los primeros liberales en Europa occidental, en el siglo XVIII, no estaban a favor de la democracia, temían ser demócratas. Favorecían lo que se llamaba el despotismo iluminado, el modelo de

esto". La democracia funciona para los liberales por una razón principal, que podría ser una paradoja algunas veces, y creo que no ha sido bien entendida en América Latina: la democracia no es la forma de escoger el mejor líder, la democracia es una forma de salir del mal líder, deshacerse de él. La democracia se inventó para eso.

Hoy, tanto como antiguamente, en América Latina, si hay un mal líder, es difícil deshacerse de él, lo mismo que en la Unión Soviética. Hay que esperar a que se muera, o al próximo golpe de Estado. La democracia ha solucionado eso de cómo deshacerse del mal líder. Karl Popper vio este problema e inventó ese concepto. Y hay otra ventaja positiva en la democracia: no hay una política económica buena que no sea debatida y que no se base en el consenso democrático.

Tomemos como ejemplo un país lejano, como India. India era un país

estatal, porque la gente tiene memoria, tiene memoria de la inflación, de la hiperinflación. La gente ha entendido que la independencia del dinero, de la moneda, es una garantía del desarrollo económico. Esto también es absolutamente fundamental si se quiere tener continuidad en el desarrollo.

El mercado abierto contra el proteccionismo Esto es un tema muy debatido y no está absolutamente claro. No podemos proclamar que el mercado abierto, el mercado libre, sea la mejor solución en cualquier parte y en cualquier momento. Hay que tener precauciones. Si vemos historias de éxito, como Corea o Taiwán, estas comienzan con el mercado abierto, y vienen luego las fronteras abiertas inmediatamente. Esta es una solución a largo plazo. Pero la historia europea muestra que esto se tiene que implementar muy progresivamente. De nuevo, esta es una diferencia en-

> tre el liberalismo de Estados Unidos y el de la economía de libre mercado de Europa.

Los economistas de Estados Unidos, o el gobierno norteamericano dice: “Bueno, si abren las fronteras mañana les irá mejor”. Pero eso no es verdad para todo el mundo. Muchas industrias se van a destruir. Por consiguiente, a mí me atrae mucho más la experiencia europea. Quiero darles un ejemplo, que es muy relevante para muchos países latinoamericanos. Europa erigió en 1959 el mercado común. Se decidió que tomaría diez años suprimir la protección del mercado. Y cada año los derechos arancelarios se han reducido en 10%. Así que yo pienso que este enfoque progresivo y pragmático es económica y socialmen-

que tenemos un Estado más fuerte, es fácil. En los países en vía de desarrollo es más difícil. Pero las crisis como tales no constituyen una prohibición para el liberalismo. Las crisis son parte de la vida para el ser humano, para la sociedad, para la economía. Hay crisis que, se dice, vienen del liberalismo, cuando el liberalismo no se ha aplicado. La Argentina es el caso perfecto.

En Argentina, como ustedes saben, y yo no quiero hablar mucho de Argentina porque yo sé que ustedes conocen la situación de allí, la convertibilidad del dinero fue decidida por la hiperinflación, y la decisión de Domingo Cavallo fue muy buena, fue muy acertada, porque paró la hiperinflación. Y no hay nada peor para destruir un país que la hiperinflación. Y

ha duplicado en diez años y el número de empleados en el sector público ha aumentado en un 40% en ese mismo lapso. Así que no se puede sorprender uno cuando ve que el gobierno está quebrado. No veo que haya alguna conexión entre la política liberal, que no se ha aplicado, y la quiebra, no de Argentina como nación, sino de Argentina como Estado.

El problema real ahí ciertamente no ha sido el liberalismo, que no se ha aplicado. El problema es el papel del Estado. En Argentina este problema no se va a solucionar pronto y la gente, que es la víctima real de esto, no es víctima de una economía liberal, sino víctima de una política cerrada, tiene que pagar por el gasto absurdo del gobierno argentino. Mi reacción a la cri-

Muchos siguen repitiendo que el mercado es la solución. El mercado puede ser la solución, pero tiene que comprobarse en una base pragmática y empírica, y no como un punto de partida

te mucho más eficiente, que ir en un solo día de una economía proteccionista al libre mercado.

¿Qué no funciona del liberalismo?, ¿cuáles han sido los fracasos? Como Fernando Londoño mencionó, en Argentina, pero no solamente en Argentina, hay crisis en el liberalismo. ¿Y qué? Bueno, yo dije antes que las sociedades liberales son imperfectas. Y las crisis son un fenómeno normal en una economía. Obviamente, yo diría que las crisis son buenas algunas veces, cuando esas crisis se basan en errores tecnológicos, en la necesidad de reemplazar una tecnología obsoleta por una nueva. Eso es lo que yo llamo buenas crisis. Una buena crisis es una forma de salir, o deshacerse, de lo que ya no es relevante, de lo que puede reemplazarse por mejores equipos.

Naturalmente, las crisis son dolorosas. En los países ricos, donde se puede aliviar el dolor de la gente por-

esta, obviamente, es muy mala para la gente pobre, para la gente rica no es importante, porque ya de todas maneras tenían sus dólares.

Así que, para matar la hiperinflación, fue una muy buena decisión económica. Además fue una decisión social muy respetuosa, porque mejoró el destino y la vida cotidiana de la gente más pobre de Argentina. Eso fue un éxito. Alguna privatización se ha implementado en las telecomunicaciones, el acueducto, en la sanidad, ¿fue un éxito esto?

Ustedes saben que en Argentina, a comienzos de los 90, no se podía hacer una llamada telefónica a ninguna parte. Ahora el teléfono funciona, la sanidad funciona, el acueducto tiene agua limpia. Es decir que la privatización ha sido un éxito. Y este es el fin de la historia, porque fuera de eso ninguna política liberal ha sido implementada en Argentina. El sector estatal ha permanecido igual, el gasto público se

sis Argentina fue muy triste. Yo pienso que es un real desastre ver gente, como la Argentina, tomada como rehén por gente corrupta e incompetente. Por supuesto que los políticos argentinos son corruptos, lo que es muy común, pero no son competentes, y esto es lo peor.

¿Funciona el liberalismo en estos países pobres? Tenemos que confesar que el desarrollo económico es un proceso muy lento, es un proceso que toma tiempo. Y no es fácil, en una época en la que todos ven televisión, decir que el desarrollo económico toma muchas generaciones.

En el siglo XIX, la gente —que no tenía televisión— no sabía cómo vivían sus vecinos, no sabía que la nación vecina vivía mejor. Hoy el campesino más pobre de India o de Colombia sabe cómo vive la gente rica. Así que tiene expectativas que se han aumentado, y es extremadamente difícil satisfacer esas expectativas dentro de un corto tiempo.

¿Qué papel tiene el Estado? Especialmente en los países pobres ha habido una gran confusión sobre lo que significa el gobierno y lo que significa el Estado. Se tiene lo que los economistas llaman los Estados que se ven fuertes, pero son débiles. Son autoritarios, pero no tienen autoridad. Y esta es una gran debilidad en la mayoría de los Estados latinoamericanos. Ser autoritario es contrario a tener autoridad.

Lo que llamo el buen Estado es extremadamente inusual. En los países pobres, por ejemplo, no es evidente que el sector privado va a traer la salud básica a la gente más pobre, y que esto sea una prioridad, porque no es un negocio rentable. El sector privado no va a traer agua limpia a las poblaciones remotas, porque esto no es una prioridad para ellos, porque no les va a dar utilidades. Por consiguiente, podemos considerar que este es uno de los papeles del Estado en los países pobres: traer salud básica, agua limpia, transporte básico, educación básica a la gente más pobre, invertir allí donde el sector de lucro no interviene.

Cuando yo digo esto no quiero decir que el Estado debe manejar esta distribución del acueducto o de agua limpia, pero sí que debe garantizar la distribución, aunque quizás el sector privado la podría manejar en mejor forma. En Francia tenemos una larga tradición de lo que llamamos delegación del servicio público. Nosotros consideramos desde el siglo XIX que todo pueblo en Francia tiene el derecho de recibir agua limpia y servicios sanitarios, pero no creemos que el gobierno o el sector público es el que deba cumplir estas funciones. El Estado lo garantiza, pero no lo maneja. Nosotros tenemos el sistema de contratar los servicios públicos con el sector privado, lo que ha demostrado ser eficiente, y lo que se utiliza hoy en día en muchos países.

Considero que partiendo del concepto de contratar los servicios públicos, manejados por las compañías privadas, pero garantizados por el Estado, podría haber subsidios implícitos, es una manera de aliviar la pobreza que

el sector privado por sí solo no puede satisfacer.

En el caso de Colombia, yo pienso que este concepto del Estado blando se aplica perfectamente, porque parece que hay un Estado, pero no lo hay. ¿Dónde está un Estado que no garantiza la ley y el orden? ¿Dónde está el Estado que no garantiza la seguridad para la gente? ¿Cuál es el Estado que



no garantiza el orden y la paz? Esto no debe llamarse Estado. Este es su debate, especialmente ahora. Mi observación es solamente la observación de un extranjero. Yo me pregunto: ¿qué clase de gobierno, qué clase de Estado es este que no hace su trabajo, que no cumple su obligación con la gente?

Es una situación muy extraña. Yo debo confesar que es extremadamente difícil entenderla desde fuera. ¿Cómo un Estado puede ser respetado como Estado si no cumple su función como Estado? Y si hay pobreza, si hay falta de inversión privada es porque los individuos son más racionales que el gobierno. Pero este es su problema. Mi observación no sólo es una observación, es una gran sorpresa.

Mi conclusión será muy breve. No sé si se adapta a la situación actual. Yo dejo que ustedes decidan. Pienso que el fracaso de la agenda liberal en muchos países, de América Latina especialmente, se debe a la falla en transmi-

tir lo que quiere decir el liberalismo. Esto se debe a dos razones fundamentales: la primera, está relacionada con el comportamiento de algunas de las personas que abogan por el liberalismo, algunos empresarios importantes defienden el liberalismo, está bien, pero es muy importante mostrar en su comportamiento, como empresarios y como ciudadanos, que son coherentes,

y que se vea su compromiso moral.

Mi segunda observación está basada en el hecho de que mucha gente en países como Colombia y otros países en Latinoamérica, que conozco mucho mejor, no pueden explicar lo que es el liberalismo. Posiblemente están confundidos por la influencia de los economistas, que tienden a mezclar el libre mercado y el liberalismo. Esta es una pobre, cerrada y restringida definición del liberalismo. Pienso que la gente debe defender sus principios morales de liberalismo en Colombia, para deshacerse de esta pobre definición y encontrar una palabra correcta, un vocabulario correcto, que exprese a toda la gente, incluida la gente sin educación, que ellos están trabajando por la dignidad de todos, que es lo que yo he dicho antes. Muchas gracias por su atención. ■

Versión editada de la conferencia pronunciada en Bogotá en febrero de 2002 por invitación del Instituto de Ciencia Política.

Libertades individuales y seguridad colectiva

Quizás uno de los retos más importantes que tienen que enfrentar las democracias contemporáneas, es el de hacer frente a las crecientes amenazas contra la seguridad del Estado y sus ciudadanos, sin menoscabar injustificadamente las libertades fundamentales. En este dossier, *Perspectiva* presenta diversas aproximaciones sobre este tema, buscando abrir un debate sin lugar a dudas esencial en los tiempos turbulentos que vivimos. La controversia está abierta...



Seguridad, democracia y libertad

El caso venezolano pone de presente los peligros que surgen cuando un gobierno ilegítimo apela a la supuesta preservación de la seguridad para limitar los valores democráticos.

El tema sobre el cual nos invita a debatir el Instituto de Ciencia Política de Bogotá es tan antiguo como la organización social de los conjuntos humanos, y tan vigente como la última violación a los derechos individuales por parte de algún Estado que se sienta omnipotente en su ámbito de acción. Y esto resulta así porque de alguna manera analizar las acciones limitativas de la libertad que pueden o deben tomarse en aras de la “seguridad” nos regresa a la disyuntiva entre el Estado y el individuo, un debate que se remonta cuando menos a las posiciones de Platón y Aristóteles sobre el tema.

Aurelio F. Concheso
Presidente de Cedice

Pero no es necesario retroceder hasta la era clásica helénica para percibir los resultados de esta pugna. Los últimos dos siglos, en particular desde el inicio de la Revolución Industrial y la Ilustración, nos brindan abundantes ejemplos de cómo evolucionan las organizaciones socio-políticas basadas en la preeminencia del Estado, y aquellas que organizan su devenir en torno al individuo, y la libertad y responsabilidad de sus ciudadanos.

El siglo XX en particular fue un fértil campo de ensayo de cómo filosofías estatistas que, en aras de velar por el bien común, colectivo o de los “pobres” se organizaban en torno a un líder o una *nomenklatura* gobernante. Estos estados terminaron justificando las más feroces tiranías, aduciendo las necesidades de seguridad de su régimen para esclavizar o martirizar a la

mayor parte de sus ciudadanos. Luego de conflictos mundiales de gigantescas proporciones, la mayoría de estos estados sucumbieron víctimas de sus propias contradicciones al no poder generar el bienestar y el progreso al que todos los hombres aspiran.

Tal vez fue el estruendo del colapso de la última de estas tiranías, la soviética, lo que animó a pensadores como Francis Fukuyama a postular que al derumbe de ésta la humanidad entraba en un período que podía caracterizarse como “el final de la Historia”.

Traemos estas consideraciones a colación, porque cuando se habla de una mayor dosis de “seguridad” para salvaguardar la democracia, la libertad, o ambas al unísono, tenemos que ser conscientes de que en cualquier momento nos podemos encontrar en el umbral de sacrificar los bienes tan preciados que aspiramos a defender, corriendo el riesgo de caer víctimas de la teoría de las consecuencias no intencionadas, al destruir precisamente aquello que deseamos proteger.

Como lo demostró el ataque a las Torres Gemelas y el éxito relativo de distintas manifestaciones del terrorismo internacional, la historia está lejos de haber llegado al fin que anunciaba Fukuyama. Antes por el contrario, pareciera que en una suerte de birlibirloque macabro, las amenazas a la libertad se han vuelto más difusas y confusas, fortalecidas tal vez al descubrir que pueden aprovechar los intersticios de las propias sociedades democráticas para lograr sus objetivos.

No es sólo en el fundamentalismo religioso irreflexivo donde se esconden estas amenazas, también están presentes en mucho de lo que se ha dado por llamar el discurso antiglobalización. En este sentido, ya antes del quiebre histórico que representan los atentados terroristas del 11 de septiembre, el diputado laborista Inglés David MacShane había señalado que “históricamente la reacción antiglobalizadora representa la venganza del siglo XIX, nacionalista, proteccionista, racista, crédulo y gótico, sobre los valores del

> siglo XVIII, racionalista, universalista, modernizador, humanista y clásico. Presenciamos, si se quiere, una lucha entre Voltaire y Nietzsche, entre el compromiso de Adam Smith con la libertad de comercio y la preferencia por barreras arancelarias de Otto von Bismark”.

Creemos entonces que cualquier política que se establezca para fortalecer la seguridad de una sociedad democrática debe tener como marco de referencia o, si se quiere, como límites de su alcance, los principios básicos de una sociedad liberal. Entre estos, los que especialmente deben guiar esas políticas son los de la libertad individual, la igualdad ante la ley, la limitación del Estado, la democracia y la tolerancia.

La libertad individual y los derechos de propiedad que de ella se derivan en lo económico son de particular importancia, porque si estos se limitan en aras de la seguridad, su limitación contribuirá a socavar las bases de creación de riqueza que permite el incremento del bienestar.

La igualdad ante la ley es particularmente importante. Las sociedades anglosajonas han tenido un mayor éxito en desarrollar sociedades libres y capitalistas, entre otras cosas porque el imperio de la ley está mucho más arraigado entre ellas que entre nosotros. Cualquier programa de combate a la inseguridad que no parta del principio del imperio de la ley, lo cual presupone un poder judicial independiente, eficiente y probo, está condenado al fracaso o, lo que es peor, a disminuir en vez de aumentar los niveles de seguridad.

Por otra parte, si no existe una clara voluntad de limitar los ámbitos de acción del Estado en la sociedad, se correrá el riesgo de imitar lo que se está combatiendo; es decir, de sacrificar la libertad en aras de un Estado cada vez más poderoso, discrecional e inevitablemente corrupto.

La democracia como forma de convivencia social no consiste sólo en celebrar unas elecciones de manera perió-

dica. Requiere una clara conciencia de la importancia de la separación real de poderes, para que los controles y equilibrios puedan funcionar. Un aparato policial dedicado a las labores de seguridad que no esté sujeto a la rendición de cuentas de organismos supervisores independientes, con certeza derivará en un poder incontrolable que socavará las bases de la convivencia.

Finalmente, la tolerancia de ideas distintas a las que se profesan, y el derecho de las minorías políticas, étnicas o religiosas, deben entrar en la consideración de hasta dónde un programa de seguridad puede o debe limitar la



libertad individual. Es aquí tal vez donde más difícil resulta establecer los límites éticamente aceptables. ¿Hasta qué punto debe tolerar una sociedad las ideas o posturas políticas de quienes profesan la intención de destruir el sistema de valores que sustenta a una sociedad de hombres libres? ¿Tienen derecho quienes así piensan a utilizar los resortes de una sociedad libre para subvertirla y destruirla?

La respuesta a esos interrogantes sólo puede darlas el cuerpo político que refleja la composición social y el pensamiento plural de un país; es decir, el cuerpo legislativo encargado de redactar sus leyes. Si la composición de ese cuerpo es reflejo fiel de la sociedad que pretende representar, mediante su elección en procesos frecuentes y transparentes que obliguen a los legisladores a rendir cuenta periódica a sus electores, entonces las limitaciones que se establezcan gozarán del consenso que permita aplicarlas con éxito.

Si, por el contrario, el cuerpo legislativo deliberante es producto de componendas o imposiciones, resultado de procesos viciados o manipulados, en-

tonces las medidas que se tomen serán, en el mejor de los casos, ineficaces, y en el peor serán un primer paso en el camino hacia la tiranía del Estado o la autocracia personalista.

El caso de Venezuela ilustra este peligro que, no siendo nuevo, resurge periódicamente en ciertos países. El gobierno del presidente Chávez proclama a los cuatro vientos, y con cierta aceptación en los foros internacionales, que su “gobierno legítimo” ha sido víctima de un golpe de Estado, óptica gubernamental de una protesta de un millón de personas, el 11 de abril a la

que le dispararon a mansalva activistas gubernamentales (en lo que se conoce ya como la Masacre de Miraflores, nombre del palacio presidencial) cuando el alto mando militar se negó a activar un plan para hacerlo. Este es el mismo Chávez que el 4 de febrero de este año insistía en celebrar el décimo aniversario de su propio golpe fallido como una fecha patria, ahora escudándose en “la Constitución y las leyes”, para eludir una medición electoral en momentos en que su popularidad ha descendido a una cuarta parte de lo que llegó a ser. Pero, ¿cuán cierta es esa legitimidad? Veamos:

Durante cuarenta años, entre 1958 y 1998, Venezuela disfrutó de un período democrático de inusitado civismo que no fue exento de confrontaciones y de muchos errores. Se libró una exitosa guerra interna contra la subversión de extrema izquierda alentada por el castrismo (el fusilado general Ochoa fue uno de los activistas que en su momento actuó en nuestro territorio), con el apoyo mayoritario de la población que en determinados momentos acudía a las urnas en proporciones

superiores al 80%, y la alternabilidad quinquenal de las fuerzas políticas se cumplía con apego a la Constitución vigente.

Para principios de los años 80, los problemas económicos, la incapacidad de los gobernantes para resolverlos y la estructura estalinista de los partidos mayoritarios, que concentraba el poder en unas cúpulas impermeables al cambio y la renovación, sembraron descontento y desilusión en la población. Así todo, el sistema democrático logró promover la descentralización política (mediante la elección directa de gobernadores y alcaldes a partir de



1989) e incluso llegó a remover a un presidente electo constitucionalmente (Carlos Andrés Pérez) por medios constitucionales en 1993.

Capitalizando el descontento con éxito, Chávez logró llegar al poder en 1999 al frente de una variopinta alianza, con el 58% de los votos en una elección que tuvo tan sólo un 50% de concurrencia de electores. El chavismo interpretó estos resultados como un mandato mayoritario para subvertir el orden constitucional y redactar una nueva carta fundamental (aprobada apenas por el 30% del universo total de electores). Aprovechando el entusiasmo de la población por un cambio (la popularidad del régimen llegó a estar, a finales de 1999, en un 80%) en un lapso de menos de dos años se celebraron siete procesos electorales, el último de los cuales “relegitimó” al presidente por un período de seis años (a partir de 2000) con posibilidad de reelección y sin necesidad de una doble vuelta.

La oposición a las pretensiones hegemónicas del régimen para convertir un mandato electoral en una “revolución” de tinte castrista en pleno siglo

XXI no se hizo esperar. Importantes elementos que en un principio apoyaban al régimen empezaron a desprenderse de él, y hoy militan activamente en la oposición. Sin embargo, el empuje inicial del plan hegemónico permitió que el régimen hoy controle, mediante partidarios afectos a él, las estructuras del Estado como la Corte Suprema, la Fiscalía General, la Contraloría General y la Defensoría del Pueblo, todas supuestamente constituidas de manera independiente por mayorías legislativas calificadas, pero en esa primera oportunidad seleccionadas por el propio Chávez gracias una “transitoriedad” que convenientemente suspendía las normas de selección contempladas en la recién aprobada Constitución.

Desde julio de 2000, fecha en que Chávez fue reelecto, no ha vuelto a haber una consulta popular, ni siquiera de carácter consultivo tal y como se contempla constitucionalmente. El régimen elude ferozmente la posibilidad de esas consultas desde que en noviembre de 2000 una consulta convocada por él con el ánimo de destruir la Confederación de Trabajadores Venezolanos (CTV) resultó un desastre para sus aspiraciones, al concurrir tan sólo el 10% del electorado.

Entre tanto, en el Parlamento unicameral que el chavismo diseñó a lo que veía como su propia conveniencia, una mayoría de dos terceras partes (110 de 165 legisladores) se le ha reducido a una exigua mayoría simple de cuatro diputados (86 en total). Por lo que el régimen evita cualquier consulta o legislación que pudiera requerir una mayoría calificada, como son la mayoría de las leyes orgánicas y los nombramientos de funcionarios independientes.

La ausencia de posibles consultas populares ha hecho que, no sólo se radicalicen las posiciones gobierno-oposición, sino que también elementos importantes y respetados de la sociedad civil como la Iglesia, los medios de comunicación, las organizaciones empresariales y la CTV se hayan visto obligadas a asumir posturas en defen-

sa de principios e intereses generales de la población que normalmente no les corresponderían.

No resulta muy aventurado afirmar que en un ambiente como el arriba descrito se hace muy difícil, cuando no imposible, lograr un consenso para medidas que permitan aumentar la seguridad preservando los valores democráticos. En resumen, lo que acontece en Venezuela debe servir de alerta sobre los peligros de que las necesidades de una mayor seguridad ciudadana sirvan para que un régimen ostensiblemente democrático y legítimo en su origen, pero deslegitimado por su manera de actuar, manipule estas necesidades para lograr la consolidación de una parcialidad en el poder a expensas de la voluntad popular mayoritaria.

Después de todo, no hay que olvidar ejemplos como el de la Alemania de los años 30, cuando el Nacional Socialismo llegó al poder por métodos legítimos, utilizando luego los artificios de la seguridad nacional y plebiscitos sucesivos y manipulados, para establecer una de las tiranías más feroces del siglo XX.

A manera de conclusión, consideramos que el debate sobre el tema propuesto debe tener dos vertientes. Una cosa es lo que se puede lograr en cuanto a mayor seguridad ciudadana en una democracia consolidada en la que la institucionalidad es fuerte. En este caso, un conjunto de medidas para evitar que quienes pretendan agredir el sistema con el propósito de subvertirlo o destruirlo puedan usar las libertades con ese fin, es completamente factible.

Otra cosa es la situación en países como los nuestros, donde la institucionalidad resulta débil y donde la tentación autoritaria está a flor de piel, no sólo en las fuerzas armadas, sino también, y a veces con mayor virulencia, en el mundo político civil. En estos casos, ante cualquier duda, los valores de la democracia y la libertad individual deben tener preeminencia sobre cualquier otra consideración. ■

Seguridad versus libe

Es un error considerar a priori más importante la libertad que la seguridad. La ley y la historia así lo demuestran.

Richard A. Posner

Profesor de Derecho de la Universidad de Chicago

En la estela de los ataques terroristas del 11 de septiembre han surgido muchas propuestas para estrechar la seguridad, algunas medidas en esa dirección ya han sido tomadas. Los activistas de las libertades civiles no se sienten a gusto. Ellos temen que las preocupaciones por la seguridad nacional conduzcan a una erosión de las libertades civiles. Ofrecen ejemplos históricos de supuestas reacciones excesivas frente a amenazas a la seguridad nacional. Ellos consideran nuestras actuales libertades —libertad de prensa, protección de la privacidad y de los derechos de los sospechosos de haber cometido crímenes, y demás— como sacrosantas, insistiendo en que la batalla contra el terrorismo internacional se acomode a ellas.

Considero este como un enfoque fundamentalmente equivocado de la cuestión del balance entre libertad y seguridad. El error básico es priorizar la libertad. Es un error sobre la ley y también sobre la historia. Permítanme comenzar con la ley. Las que consideramos nuestras libertades civiles —por ejemplo, la inmunidad frente al arresto a menos que haya causa probable para creer que hemos cometido un delito, y frente a la persecución por haber violado una disposición criminal aprobada posteriormente a nuestra acción— se convirtieron en dere-

chos legales en la Constitución y otras normas legales. Las otras normas pueden ser cambiadas con relativa facilidad, mediante enmiendas. Enmendar la Constitución es mucho más difícil. En reconocimiento de esto, los constituyentes dejaron muchas de las previsiones constitucionales que confieren derechos bastante vagos. Las leyes los han hechos definidos.

El alcance de esos derechos ha sido determinado a través de una interacción entre el texto constitucional y la subsecuente interpretación jurídica, mediante un contrapeso de intereses en competencia. Llámoslos interés de la seguridad pública e interés de la libertad. Ninguno, en mi opinión, tiene prioridad. Ambos son importantes y su importancia relativa cambia en el tiempo y según las situaciones. Mientras más segura se sienta la nación, más peso estarán listos a dar los jueces al interés de la libertad. Mientras mayor sea la amenaza que una actividad representa para la seguridad de la nación, más fuertes serán los argumentos para buscar reprimir esa actividad, aun con algún costo para la libertad. Esta aproximación sobre una interrelación fluida de los intereses mencionados es sólo sentido común. Robert Jackson, juez de la Corte Suprema, lo expresó vívidamente hace muchos años cuando dijo, al disentir de una decisión sobre libertad de expresión que consideraba doctrinaria, que el Acta de Derechos no debería convertirse en un pacto suicida. No era ese su propósito, y los límites actuales de los derechos que confiere, habiendo sido definidos mucho más por la interpretación jurídica que por el texto literal (que no define términos críticos como “debido proceso” y arrestos e investigaciones “irracionales”), son alterables en respuesta a las cambiantes amenazas a la seguridad nacional.



Si es cierto, entonces, como lo parece al momento de escribir estas palabras, que los eventos del 11 de septiembre han revelado que Estados Unidos está en mucho mayor peligro frente al terrorismo internacional del que se creía previamente —amenazado por un enemigo difuso, que ataca desde la sombra y que debe ser combatido con medidas policivas igual que con la fuerza militar— se presenta como razonable que nuestras libertades personales sean recortadas. Deberían ser recortadas, hasta el punto en que los beneficios en mayor seguridad sobrepasen los costos en reducción de la libertad. Todo lo que puede pedirse razonablemente a los legisladores y funcionarios judiciales responsables es que sopesen los costos tan cuidadosamente como los beneficios.

Se argumentará que la lección de la historia es que los funcionarios habitualmente exageran los peligros para la seguridad nacional. Pero la lección de la historia es la contraria. Nuestra historia es tan violenta como es precisamente porque los funcionarios han subestimado, repetida y desastrosamente, esos peligros. Consideremos peligros tan subvalorados como el de

rtades civiles



dogmático. La ley no es absoluta, y el lema “*Fiat iustitia ruat caelum*” (que se haga justicia aunque se caiga el cielo) es, en un sentido, peligroso. La ley es una creación humana y no un don divino, una herramienta de gobierno en vez de un misterio mandarín. Es un instrumento para promover el bienestar social; y, si cambian las condiciones esenciales para ese bienestar, también ella debe cambiar.

Los activistas de las libertades civiles de hoy olvidan algo más —la oportunidad de cuestionar otras preocupaciones de seguridad pública que debilitan las libertades civiles. La venta de drogas ilegales es un crimen “sin víctimas” en el sentido especial, pero lo importante es que se trata de una actividad consensual. Por lo general no hay ningún testigo acusador, así que para llevar a esos criminales ante la justicia la

policía tiene que apoyarse en gran medida en informantes pagados (con frecuencia altamente pagados y altamente sosos), agentes encubiertos, interceptaciones telefónicas y otras formas de vigilancia electrónica, infiltración de las organizaciones sospechosas, allanamientos sorprendidos, monitoreo de aeropuertos y autopistas, elaboración de perfiles de posibles sospechosos con base en identidad étnica o racial o en el origen nacional, pruebas obligatorias de consumo de drogas, y otros métodos intrusivos que presionan sobre las libertades civiles. La guerra contra las drogas ha sido un gran fracaso. Más aún, a la luz de lo que el 11 de septiembre mostró sobre la gravedad de la amenaza terrorista para Estados Unidos, se dificulta entender la gravedad que el abuso de drogas tiene supuestamente para la nación. Tal vez llegó la hora de redirigir los recursos que se dedican a hacer cumplir la ley de la investigación y captura de traficantes de drogas a la investigación y captura de terroristas internacionales. Al hacerlo tal vez seamos capaces de minimizar el decrecimiento neto en nuestras libertades civiles que los eventos del 11 de septiembre han hecho inevitable. ■

la secesión, que condujo a la guerra civil; el de un ataque japonés contra Estados Unidos, que llevó al desastre de Pearl Harbor; el del espionaje soviético en la década de 1940, que aceleró la adquisición de armas nucleares por la Unión Soviética y animó a Stalin a estimular la invasión norcoreana de Corea del Sur, o la instalación de misiles soviéticos en Cuba, que precipitó la crisis de los misiles. Por la misma vía se llegó a los asesinatos políticos y estallidos de violencia urbana en los años 60, a la Ofensiva del Tet en 1968, a la revolución iraní de 1979 y la consiguiente toma de diplomáticos estadounidenses como rehenes, y, para el caso, a los eventos del 11 de septiembre.

Es cierto que cuando somos sorprendidos y heridos, nosotros tendemos a sobre reaccionar —pero sólo con el beneficio de la retrospectiva se puede separar una acción en niveles adecuados y excesivos. En retrospectiva, sabemos que internar a los estadounidenses de origen japonés no hizo más breve la Segunda Guerra Mundial. ¿Pero se sabía esto en su momento? Si no se sabía, ¿no habría errado el Ejército en la prevención, como lo hizo? Aun hoy no podemos decir con total certeza

za que Abraham Lincoln se haya equivocado al suspender el hábeas corpus durante la Guerra Civil, como lo hizo en varias ocasiones, aunque la Constitución es clara en que sólo el Congreso puede suspender este derecho. (Otra de las medidas de Lincoln en tiempo de guerra, la Proclama de Emancipación, también puede haber sido inconstitucional). Pero Lincoln podría haberse equivocado si hubiera cancelado las elecciones de 1864, como lo urgieron algunos: para noviembre de 1864, el Norte estaba próximo a la victoria, y cancelar las elecciones habría creado un precedente más peligroso que las suspensiones del hábeas corpus en tiempos de guerra. Este último ejemplo muestra que las libertades civiles siguen siendo parte del equilibrio aun en los tiempos más peligrosos, incluso si su peso relativo es menor.

Los actos inconstitucionales de Lincoln durante la guerra civil muestran que incluso la legalidad debe ser sacrificada en ocasiones en beneficio de otros valores. Somos una nación que obedece la ley, pero somos primero una nación. Quiero, sin embargo, enfatizar algo más: la maleabilidad de la ley, su carácter pragmático más que

¿Libertad vs orden?: un dilema falso y peligroso

Michael Radu

Director Foreign Policy Research Institute

Quienes se oponen a cualquier medida que en aras de lograr la seguridad limite las libertades, olvidan que la principal razón de ser del Estado es la protección de sus ciudadanos.

Para aquellos de las ONG, los círculos pacifistas o simplemente los fundamentalistas de los derechos humanos que pretenden que prácticamente todas las medidas tomadas por los estados contra el terrorismo y la violencia política son una amenaza para la libertad personal y la democracia, realmente una amenaza más grande que el terrorismo, recordemos una frase de Robert Jackson, difunto juez de la Corte Suprema de Estados Unidos: “La democracia no es un pacto suicida”.

Primero, está el problema moral que los fundamentalistas de los derechos humanos prefieren no tratar — el derecho humano fundamental es el derecho a la vida —, todo lo demás es subsecuente y en realidad secundario frente a esto. Entonces, la misma Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la constelación completa de sus imitadores más pequeños, que es-



tán obsesionados con la pena capital, se oponen virtualmente también a todas las medidas del Estado para eliminar o incluso limitar la mayor amenaza a la vida humana: el terrorismo. Cuando las FARC matan a miles de civiles inocentes indiscriminadamente, las ONG de derechos humanos “lo lamentan” y piden negociaciones. Cuando el estado de Texas ejecuta legalmente a asesinos convictos bien defendidos, ellos protestan; lo que es, al menos, una confusión moral.

En segundo lugar está el tema político; la primera y principal obligación del Estado, cualquier Estado, es

de Batasuna en España o el Sinn Fein en Irlanda del Norte?

Un ejemplo perfecto de estos dilemas —patentemente falsos, en opinión de este autor— es lo que ocurrió en Argelia en 1992. Elecciones libres condujeron a la inevitable y masiva victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS), fundamentalista y abiertamente antidemocrático. En otras palabras, una elección libre condujo a no tener más elecciones libres, nunca. Los militares, aunque corruptos y políticamente incompetentes, intervinieron, y ese resultó ser el fin del FIS y una nueva oportunidad para la democra-

etc., todos los cuales son imperfectos para el eje Amnistía Internacional-Human Rights Watch. El mismo eje admite que —usando su propia definición— las “violaciones a los derechos humanos” por las Fuerzas Armadas en Colombia son menos del 5% del total, pero sin que eso importe, ellos todavía se oponen a la ayuda estadounidense a Bogotá, porque Bogotá es aún imperfecta. Por otra parte, ellos saben muy bien que, sin importar cuántas veces sus “lamentaciones” y “condenas” estén dirigidas a las FARC y el ELN, eso no hará ninguna diferencia, porque esos grupos no les prestan atención. Esto puede verse como el borrachín del proverbio que busca sus llaves donde está la luz, en vez de donde las perdió —pero es lo que está ocurriendo. Cualquier cosa que haga Bogotá puede ser atacada e influenciada desde Washington y Bruselas, cualquier cosa que las FARC hagan no podrá ser influenciada igual. Esto es, “presionemos al gobierno electo de Colombia, esperando que todo sea mejor”.

Perdido entre todos estos argumentos está lo que el colombiano ordinario sufre, quiere y necesita. Sufre violencia de los terroristas totalitarios marxista-leninistas, quiere que todos lo dejen en paz y necesita ser protegido tanto frente a los guerrilleros como frente a los “paras”. Trágica, pero típicamente, nada de esto parece ser el principal objetivo del *establishment* de los “derechos humanos”, en Colombia o en el mundo.

De regreso al falso dilema entre la libertad y la ley y el orden, libertad significa el derecho a vivir y también el derecho a participar en elecciones libres, ambos derechos abiertos y sistemáticamente negados por las FARC y el ELN, que sin embargo sacan ventaja de ellos. Libertad no significa que los frentes de las FARC y el ELN sean sindicatos o partidos (como el Partido Comunista) que puedan ser libres de actuar para destruir la democracia, mientras ella los cobija bajo su escudo tolerante y protector. De vuelta al juez Jackson... 

Recordemos una frase de Robert Jackson, juez de la Corte Suprema de Estados Unidos: “La democracia no es un pacto suicida”

garantizar la seguridad de sus ciudadanos —en otras palabras, menos políticamente correctas, ley y orden. Si un Estado no puede o no desea hacer esto, es o ilegítimo (Ruanda en 1994) o, como Somalia desde 1991, un Estado fallido, un agujero negro en el paisaje internacional.

En tercer lugar está el problema de qué significan “libertad personal” o “libertades”. Las democracias siempre han tenido un gran problema con esto, porque el rango de esas libertades se ha expandido constantemente, con frecuencia más allá de lo que el sentido común aconsejaría. Por ejemplo, ¿es la libertad de expresión una carta blanca para que los voceros del terrorismo hagan propaganda, recluten y realmente financien (con frecuencia por cuenta de los contribuyentes) el asesinato en gran escala sólo porque se declaran a sí mismos “partidos políticos”, como es el caso

cia argelina.

Pregunta para Amnistía Internacional y Human Rights Watch: ¿fue mejor servido el apoyo para la democracia y los derechos humanos por la intervención militar decididamente antidemocrática en Argelia, o debería haberse permitido gobernar al agresivamente antidemocrático FIS? No pidan respuestas, porque no habrá ninguna, y eso por sí mismo es significativo.

También está el tema de la asimetría de obligaciones —y sólo obligaciones, podríamos añadir— entre lo que los fundamentalistas de las ONG, unos más sinceros que otros, piden a las partes en la guerra colombiana —y es una guerra civil, sin importar cuántas vueltas le den a estas palabras los políticos de Bogotá. Al gobierno se le pide ser perfecto en su “respeto por los derechos humanos”, o al menos tan perfecto como Estados Unidos, Francia,

Repensemos todo

Después del 11 de septiembre, los principios legales más sagrados deben ser reconsiderados.

Alan Dershowitz

Profesor de
Derecho de Harvard

Los eventos del 11 de septiembre —y lo que ocurrió después— deberían llevarnos a todos a repensar aun nuestras creencias más fundamentales acerca de la ley. La obligación de reevaluar valores fundamentales es especialmente importante para jóvenes abogados y estudiantes de derecho. Para ustedes, los ataques contra los estadounidenses y las futuras amenazas de los terroristas resueltos a destruirnos se convertirán en eventos formativos para configurar sus filosofías legales. La cuestión central, por supuesto, es cómo lograr un equilibrio entre la seguridad y la libertad. Primero, es crucial que rechacemos el argumento de que el terrorismo requiere que abandonemos libertades básicas. Una de las metas de los terroristas es obligarnos a renunciar a nuestras libertades, conducirnos hacia un Estado policial. No debemos permitir jamás que eso suceda. Pero es apropiado —en realidad, esencial— que consideremos cuáles son libertades civiles básicas y cuáles no.

Eso es precisamente lo que he estado haciendo. Tomemos el caso de la tarjeta nacional de identidad. Antes del 11 de septiembre estuve en contra. Para ser honesto, nunca le dediqué mucho tiempo al asunto. Soy un defensor de las libertades civiles, y se espera que los defensores de las libertades civiles se opongan a las tarjetas nacionales de



identidad. Pero el hecho de que tantos de los atacantes suicidas hayan sido capaces de mantenerse anónimos estando a plena vista mientras preparaban sus ataques nos empuja a reconsiderar las cosas.

Ahora he llegado a la conclusión de que una tarjeta nacional de identidad no comprometería nuestras libertades civiles. La tarjeta que tengo en mente incorporaría sólo cinco características: nombre, dirección, número de seguridad social, fotografía y una huella digital o retinal conectada a un microchip implantado en la tarjeta.

La tarjeta eliminaría cualquier derecho residual al anonimato en nuestra

sociedad, pero tales derechos no existen para los estadounidenses que pagan sus impuestos, tienen licencias de conducir y obtienen una tarjeta de la seguridad social. Nadie que vuela en un avión o intenta entrar en un edificio público hoy tiene derecho al anonimato. Para esas personas es obligatorio mostrar su identificación. Una tarjeta nacional de identidad simplemente aseguraría que esas identificaciones sean auténticas. Y la tarjeta nacional de identidad no comprometería el derecho de nadie a la privacidad, dado que no incluye información alguna de carácter privado.

Lo que la tarjeta haría sería permitir a los funcionarios que deben hacer cumplir la ley, y a otros, establecer la verdadera identidad de las personas que buscan entrar en aeropuertos, edificios públicos y otros lugares vulnerables. Al mismo tiempo, protegería a los ciudadanos contra la suplantación de identidad. Mejor aún: una tarjeta nacional de identidad promovería las libertades civiles. Recuerdo la primera vez que estudiantes afroamericanos comenzaron a estudiar masivamente en Harvard. Muchos fueron acosados por la policía del campus, que sospechaban que ellos no “eran de allí”. Pero cuando mostraron su identificación, gran parte del acoso terminó. Todavía se pedía a los estudiantes de las minorías mostrar sus identificaciones con más frecuencia que a otros, pero el acoso por lo general terminaba una vez que se mostraba la tarjeta. Si se introduce la tarjeta nacional de identidad, podría esperarse una reducción similar de la estigmatización de árabes y musulmanes.

No estoy sugiriendo que ustedes deban pensar igual que yo sobre una tarjeta nacional de identidad o sobre los temas que estoy planteando aquí. Lo que estoy diciendo es que deberían pensar sobre estos temas seriamente —sin importar sus creencias previas— y llegar a sus propias conclusiones.

En el pasado, los norteamericanos se han adherido a la idea de que es me-

jor dejar libres a diez culpables que encarcelar injustamente a un inocente. Pero esa premisa, central para nuestro sistema de justicia penal, surgió en un contexto de crimen “al detal”, no de crimen “al por mayor”. En el antiguo mundo de crimen al detal, liberar a una docena de culpables podría significar como máximo unas pocas docenas de muertes más. Aunque cada muerte es una tragedia terrible, también lo es cada caso de convicción por error. Pero en el nuevo mundo de crimen al por mayor, dejar libre por error a un potencial terrorista podría resultar en miles de muertes. ¿Es mejor para miles de vidas inocentes ser puestas en riesgo antes que permitir la detención de un sospechoso de terrorismo, que podría resultar completamente inocente? Este es otro tema que requiere consideración seria.

¿Qué pasa con la posibilidad de cuarentena obligatoria? ¿Si un terrorista fuera a realizar un ataque con el virus de la viruela contra, digamos, el edificio del Empire State o la Torre Sears, deberías obligar a todos en el edificio a permanecer dentro para prevenir la propagación de la enfermedad? ¿Deberíamos hacerlo a pesar de que muchas de esas personas podrían querer salir para buscar asistencia médica? Las leyes al respecto no son claras en absoluto. Proceden de principios del siglo XX, cuando el bioterrorismo era desconocido. Este es otro tema al que prestar atención.

¿Y qué hacer sobre la propuesta de la administración Bush de renuncia a la confidencialidad en el diálogo abogado-cliente recluso? Al buscar justificar esta nueva norma, el departamento de Justicia argumentó que los oficiales encargados de hacer cumplir la ley “pueden tener razones substanciales para creer que ciertos prisioneros que han estado envueltos en actividades terroristas enviarán mensajes a través de sus abogados... a individuos en el exterior con el propósito de continuar las actividades terroristas”.

Mi opinión en este tema es clara: esta es una acusación atroz contra los

abogados, y no conozco ninguna evidencia empírica que la respalde. Si el gobierno tiene causa probable para creer que un abogado en particular está implicado en crímenes graves o conspiración con un terrorista, debe buscar una orden de seguimiento o de arresto de un juez. Pero la idea de grabar las conversaciones entre los detenidos y sus abogados (tal vez incluso entre sospechosos no detenidos y sus abogados) contraviene el principio de privilegio abogado-cliente y compromete seriamente la posibilidad de que los detenidos obtengan represen-

portante es repensar constantemente y reevaluar lo que creen.

Mi historia favorita del Talmud es sobre una clase de propiedad que enseñaba el rabino Eliécer. La pregunta era: ¿quién es el dueño del valioso pájaro encontrado fuera de la casa de alguien? El rabino dijo que la regla era como sigue: si el pájaro es encontrado a más de cuarenta yardas de la casa, pertenece a la persona que lo encontró. Si está a menos de cuarenta yardas de la casa, pertenece al dueño de la casa. Un estudiante preguntó: ¿qué pasa si una pata del pájaro está dentro de la zona

Es crucial que rechacemos el argumento de que el terrorismo requiere que abandonemos libertades básicas

tación efectiva. ¿Qué sigue? ¿Grabar las conversaciones entre sacerdotes y penitentes?

Aquí hay otro punto sobre el cual estoy claro: el plan de la administración Bush de expandir los poderes de los tribunales militares, al menos en su versión original, va mucho más lejos. “La justicia militar es a la justicia lo que la música militar es a la música”. Ustedes saben a lo que me refiero.

Un hombre sabio dijo una vez: “Nada enfoca la mente tanto como saber que se tiene una cita con el verdugo en quince días”. Los eventos del 11 de septiembre enfocaron las mentes en muchos temas que no habíamos considerado hasta entonces. Yo nunca había dedicado muchos pensamientos a temas como la tarjeta nacional de identidad, la ampliación de los poderes de los tribunales militares, y así por el estilo. Yo simplemente asumía que eran malas ideas, pues malas personas y malos gobiernos estaban asociados con ellas. Algunas pueden ser malas ideas de todos modos, otras pueden ser buenas ideas. De nuevo, lo im-

de cuarenta yardas y la otra por fuera? El Talmud dice que por hacer esa pregunta el estudiante fue expulsado de la *yeshiva* (instituto de educación superior religiosa judía).

Me encanta esa historia porque yo también fui a la *yeshiva*, y siempre hacía ese tipo de preguntas. Yo también sería expulsado por mis rabinos, que calificaban mis preguntas como preguntas como *klutz kashes*—el tipo de preguntas que sólo un *klutz* (torpe) haría.

Tras 37 años de enseñar leyes, he llegado a darme cuenta de que esas preguntas sobre las rayas que se trazan están entre las más importantes. Siempre que uno intenta balancear la libertad y la seguridad, una pata del pájaro queda antes de la línea y la otra pata está más allá de la línea. Para complicar las cosas aún más, el pájaro puede estar moviéndose y el peso de una pata puede ser superior al de la otra. Es importante reconocer no sólo que hay muchas formas de entender un tema, sino que el peso que se le concede a cada componente puede variar a lo largo del tiempo. Piensen por sí mismos sobre la forma de lograr el balance adecuado. ■

> información a la que la gente tiene acceso. Ofrece una relación mucho más directa e interactiva entre los candidatos y los votantes”¹.

Lo que Noble pone de presente es que internet ofrece una amplia gama de posibilidades para reconfigurar la esfera de lo público. Entre otros factores, esto se debe a que, a diferencia de los medios tradicionales de comunicación, aquel permite:²

Entre lo global y lo local Gracias a estas ventajas han sido posibles procesos innovativos de comunicación y participación política a todos los niveles. De hecho, el papel de internet abarca todos los espacios: desde el barrio hasta la “aldea global”.

Sin ir muy lejos, el Movimiento Anti-Capitalista Global (MACG), con miles de seguidores hoy día, ha coordinado sus acciones y difundido sus

Las multitudinarias manifestaciones de Seattle, Davos, Praga o Génova no fueron cosa distinta que el producto de una bien orquestada estrategia de difusión, a través de internet esencialmente, que logró el milagro de convocar personas de todos los puntos cardinales del planeta unidas por unas ideas comunes

1) Reducir los costos para los actores en la distribución de información, materiales y en la divulgación de convocatorias.

2) Una comunicación rápida que implica unas mayores posibilidades de participación, ya que elimina el problema de horarios y desplazamientos para los actores.

3) Una comunicación “horizontal”, queriendo con ello significar que los actores se encuentran en iguales condiciones para hacer parte del proceso comunicativo, independientemente de sus condiciones o estatus. Precisamente por esta circunstancia, la comunicación cívica a través de internet da lugar a organizaciones menos jerárquicas y más pluralistas.

4) Una comunicación activa, en el sentido de que la información puede ser contestada y debatida, abriendo paso a una interacción y no a una simple recepción pasiva de la misma.

planteamientos y estrategias fundamentalmente a través de internet. Por esta razón, en la literatura política se habla de dicho movimiento como un claro exponente de lo que se pueden denominar “dot-causes”.

Las multitudinarias manifestaciones de Seattle, Davos, Praga o Génova no fueron cosa distinta que el producto de una bien orquestada estrategia de difusión, a través de internet esencialmente, que logró el milagro de convocar personas de todos los puntos cardinales del planeta unidas por unas ideas comunes. Y con un ingrediente adicional: que se trataba de campañas sin “cabezas visibles” o liderazgos preestablecidos. De ahí que lo que revela el fenómeno del MACG es el inmenso poder de movilización que se esconde detrás de internet y su carácter pluralista.

Otro caso interesante es el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México, el cual se constituyó en un fenómeno político que atrajo la atención del mundo entero gracias a una



eficaz comunicación centrada en internet, que dio lugar a más de un millón de visitantes a su URL en el 2001 y *links* con más de cuatro mil organizaciones. Así, lo que posiblemente unos pocos años atrás hubiera podido ser un episodio de alcance eminentemente local,



terminó convirtiéndose en un fenómeno que despertó simpatías muchísimo más allá de las fronteras mexicanas.

Pero, obviamente, la influencia política de internet también es perceptible en el ámbito doméstico. Por ejemplo, durante el juicio que se le se-

guía al presidente Clinton, tanto opositores como defensores recurrieron a este medio para exponer sus planteamientos y lograr nuevos adeptos. Tras una manifestación, promovida a través de la red, que se llevó a cabo en Washington para apoyar al fiscal del caso y que congregó a más de cuatro mil personas, uno de los organizadores sentenció lo que bien puede resumir el enorme poder de internet: “Yo no creo que algo así hubiera podido darse antes, donde miles de personas que ni siquiera se conocían llegaron acá, a un lugar a miles de kilómetros de sus casas”. Paralelamente, más de quinientos mil usuarios cansados con el juicio firmaron un manifiesto y lograron recolectar la nada despreciable suma de diez millones de dólares.

A su vez, ya se han dado casos exitosos de votaciones a través de la red. Tal fue el caso del estado de California, que en el año 2000 llevó a cabo las elecciones primarias con la posibilidad de que los ciudadanos expresaran sus preferencias desde sus hogares a través de un simple clic.

Vistas así las cosas, no es extraño que la presencia de los candidatos políticos en internet sea creciente. La explicación no reside sólo en los bajos costos que representa este medio, sino en las muchas posibilidades que ofrece tanto al candidato como al ciudadano.

Al candidato, porque además de difundir sus ideas, le permite recoger dinero y organizar voluntarios. Y al ciudadano, porque le da la opción de entablar una relación virtual pero directa con quienes aspiran a representarlo. En ese sentido, no es exagerado decir que presenciamos una nueva era de comunicación y movilización política que, sin lugar a dudas, está cambiando los patrones tradicionales de hacer y difundir la política.

Ciudadanía electrónica Adicionalmente, internet está abriendo paso a una “ciudadanía electrónica” a través de nuevas e importantes formas de cooperación y participación comunitaria en barrios y ciudades. Por ejemplo,

el proyecto Neighborhoods Online, que comenzó en Filadelfia, ha logrado generar una red de más de tres mil organizaciones de vecinos que discuten y reciben información útil para cumplir sus funciones, y que ha permitido redimensionar la vida cívica y la política local.

Así mismo, el *Public Electronic Network*, en Santa Mónica, o las páginas de ciudades como Boloña, Barcelona o Berlín muestran que a través de foros de discusión, listas de correos, mensajes a funcionarios públicos, noticias comunitarias, etc., la ciudadanía ha ido tomando un rol más activo. Esta circunstancia hace que “la nueva tecnología llame a un renacimiento de la vida democrática. Es predecible que nuevas esferas públicas se abrirán y permitirán a los actores sociales encontrar o forjar intereses políticos comunes”.³

De esta manera, se da un proceso en doble vía: por un lado, la democracia representativa se fortalece, gracias al mayor control que la ciudadanía puede ejercer sobre los servidores públicos y los planes que éstos pretenden ejecutar. Por otro lado, las posibilidades de interacción entre los miembros de la comunidad hacen posible una cooperación que abre paso al ejercicio de la democracia participativa.

Nadie desconoce que es mucho el camino que aún queda por recorrer para que internet pueda plenamente ser un elemento de “redemocratización de la democracia”. Las nuevas tecnologías son aún supremamente costosas para el 99% de la población mundial. Pero no hay que olvidar que en su momento la televisión o la radio también lo fueron. □

Notas

¹ “Voto en línea”. Revista *Semana*. Septiembre 19 de 2000.

² Schmidtke, Oliver. “Berlin in the net”, y Bryan, Cathy, Tambini, Damian y Tsagarosianou, Rosa “Electronic democracy and the civic networking movement”. En *Cyberdemocracy. Technology, cities and civic networks*. Ed. Rosa Tsagarosianu, Damian Tambini y Cathy Bryan. Routledge, London, 1998.

³ Op. cit. Bryan, Tambini y Tsagarosianou.

La legítima defensa de la libertad

¿Hasta dónde deben las democracias ser tolerantes con quienes predicán la intolerancia? Reflexiones con ocasión del debate sobre Batasuna en España.

Javier Arenas

Secretario general del Partido Popular

Nuestras instituciones están escribiendo una página en la historia de la democracia española que marcará un antes y un después en la estabilidad del sistema constitucional, en la defensa de nuestras libertades públicas y en el fortalecimiento de nuestro Estado de derecho.

En la estabilidad política de nuestro sistema constitucional, porque la decisión de instar la ilegalización de Batasuna supone una garantía jurídica y política más que reduce, frente a los totalitarios y a los enemigos de las sociedades abiertas, la vulnerabilidad de nuestro marco constitucional y, en consecuencia, refuerza su estabilidad.

En la defensa de las libertades públicas de todos los ciudadanos, porque se ha puesto en marcha un proceso que limitará la capacidad de actuación de ETA, uno de cuyos pulmones políticos y sociales ha sido, durante los últimos años, Batasuna.

¿Alguien quiere desconocer a estas alturas de la historia no ya la complicidad, sino el protagonismo de Batasuna en la extensión del terror, en el imperio del miedo y en la vulneración sistemática y cruel de los derechos humanos en el País Vasco?

ETA no es sólo una organización

terrorista integrada por una serie de comandos; ETA es un entramado político y social creado por la cúpula de la banda que, refugiada en Francia, entendió que para ser eficaz necesitaba una red legalizada en España que, bajo la tapadera —en este caso— de un partido político, cumpliera también otras funciones. En otras palabras: Batasuna ha servido a ETA desde la impunidad.

Protegiendo a Batasuna, el PNV trata de convertirse en la fuerza nacionalista hegemónica

Para la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el parlamento, no hay ninguna duda: Batasuna no es un partido como los demás. En gran parte ha sido una tapadera de ETA. Cargos electos de Batasuna se han integrado en comandos. Personas de su dirección han formado o forman parte del entramado financiero, ideológico y mediático de la banda. Batasuna está detrás de las amenazas a ciudadanos y del respaldo tácito, cuando no expreso, a las acciones terroristas. Por si quedara alguna duda, la propia banda terrorista ha marcado el territorio: ha mostrado cuáles son sus auténticos vínculos al amenazar a los partidos democráticos que apoyen la ilegalización de Batasuna.

Después de tantas evidencias, ¿qué



tiene todavía que ocurrir?, ¿a qué más se debe esperar para que impere la decencia en lo que deben considerarse fuerzas políticas democráticas?

Un partido que no es como los demás no puede disfrutar de los derechos, de las tribunas o, simplemente, de la financiación pública que nuestro sistema otorga a las organizaciones democráticas.

Tratar de que impere la decencia es, en todo caso, luchar contra los que quieren imponer sus ideas a través de la violencia. No se trata de combatir ideas legítimas. Quienes lo afirman pretenden establecer un falso debate. La democracia española no ha perseguido ni perseguirá nunca a nadie por sus ideas, pero debe decirse que la tolerancia democrática tiene un límite. El límite está en la legítima defensa de la libertad. Tolerar no es rendirse, tolerar no es dejarse atropellar por quienes no toleran y persiguen la destrucción de la libertad.



Durante las últimas semanas se ha celebrado un debate sobre la oportunidad de abrir el proceso de ilegalización. No hay ninguna sorpresa. Cada vez que desde el estado de derecho se ha tomado una decisión importante para actuar contra el terrorismo, algunos ponen sistemáticamente en duda la oportunidad del momento elegido. Han sido 25 años de democracia para cargarnos de razones y para que dejemos de consentir la burla cruel de quienes han amparado la amenaza y la extorsión.

Se ha debatido también sobre quién debería tomar la iniciativa. Creo que es muy positivo para la

sociedad española contemplar que todas las instituciones que pueden hacerlo se impliquen en la defensa de la democracia, empezando por los partidos que de verdad son democráticos.

Algunos han dicho que la aplicación de la Ley de Partidos vendría a empeorar la situación en el País Vasco y que ahondaría la fractura social en esa comunidad. Esta tesis sólo puede defenderse desde la indefinición y la tibieza. Hay que preguntarse: ¿cabe una mayor fractura social que la que están sufriendo gran parte de los ciudadanos vascos? ¿Cabe una mayor fractura social que la que ha provocado el exilio de miles de personas forzadas a abandonar su hogar y su tierra por la simple discrepancia de ideas? ¿Cabe una mayor fractura social que la que vive una sociedad amenazada, mientras los cómplices de los asesinos campan por sus respetos y se hacen los dueños de la calle?

El PNV no justifica los procedi-

mientos de ETA, aunque coincide con muchos de sus fines. Una coincidencia que le lleva a cometer error tras error. En el caso de la ilegalización de Batasuna, el error consiste en interpretar que la derrota de ETA supondrá la derrota del conjunto del nacionalismo y que la ilegalización es una medida antivasca, cuando lo que se pretende es la recuperación de la libertad para los vascos. Están perdiendo una oportunidad histórica. La de demostrar desde su orgullo nacionalista que, antes que nada, son demócratas y que por ello se plantean derrotar a los que quieren imponer sus ideas a través de la fuerza. Sólo se puede comprender —aunque resulte injustificable— la protección del PNV a Batasuna desde la búsqueda de su espacio electoral y por el afán del PNV para consolidarse como fuerza hegemónica del espacio nacionalista.

Respecto a *Convergència i Unió*, su abstención nos produce, sobre todo, perplejidad. Todos recordamos a Jordi Pujol en un día especialmente dramático cuando afirmaba: “A un lado están los que ponen las bombas y al otro todos los demás”. Aquella claridad de principios se ha visto aquejada por la enfermedad de los complejos. No por falta de criterios, porque CiU siempre ha sido intolerante con la violencia, sino porque su dirección ha preferido mantener su relación histórica con el PNV antes que mostrarse coherente con sus principios y con los razonamientos de la mayoría de la sociedad catalana.

Cuando a través de las decisiones judiciales puede desaparecer la careta democrática de Batasuna, hay que decir que también se inicia una reparación histórica con las víctimas de ETA. Éstas que no merecen una condolencia de Batasuna, éstas que a Batasuna le parecen ‘fruto del conflicto’, éstas que no han tenido la oportunidad de seguir ejerciendo su derecho a la vida.

CiU prefiere su relación histórica con el PNV a la coherencia con sus principios.

Batasuna va a ser sometida a unos procesos con el amparo del estado de derecho. Ésta es la gran diferencia entre la democracia constitucional y una organización que cree que el asesinato es una acción política. O que al asesino, siempre cobarde, hay que rendirle homenaje popular.

Intentarán, como siempre, boicotear las próximas elecciones municipales, pero dejarán de tener cobertura institucional para coaccionar, dejarán de estar en las mesas electorales para amenazar a los votantes y dejarán de hacer campaña para el miedo y la muerte, si así lo deciden los jueces.

La ilegalización tendrá, además, una enorme utilidad para el gobierno vasco que, desde sus competencias exclusivas en materia de seguridad ciudadana, podrá y tendrá la obligación de distinguir ya nítidamente en las calles del País Vasco entre quiénes actúan dentro de la ilegalidad y quiénes actúan dentro de la legalidad. Y ahí, en el cumplimiento más cotidiano de la ley y de las resoluciones judiciales, estará el termómetro del miedo y de la capacidad de seguir gobernando del nacionalismo vasco.

Comenzaba este artículo diciendo que los procesos abiertos para ilegalizar a Batasuna significarán el fortalecimiento de nuestro estado de derecho. La aplicación de la Ley de Partidos se inscribe, como la propia ley, en ese proceso de reacción de la sociedad española iniciado en Ermua. Con la ilegalización, el estado de derecho recupera la confianza en sí mismo, se fortalece y aporta un elemento más que tendrá una indudable utilidad a medio y largo plazo para combatir el miedo.

Es una cuestión de decencia política y de higiene democrática. Los ciudadanos sabrán apreciar cómo sus representantes, sin titubeos estériles, sin complejos, sin excusas, han tomado ya la decisión de que el parlamento cumpla con su obligación en defensa del interés general y de la democracia constitucional que nos ha proporcionado 25 años de libertad. ■

Tomado de *El País de España*.

La hora de la dignidad democrática

No se puede permitir que se utilicen las libertades políticas para alentar a quienes atentan contra la democracia.

Patxi López

Secretario general del PSE-EE (PSOE) (Publicado en *El País* el 22 de agosto de 2002)



Recuerdo las circunstancias traumáticas en que accedí a la Secretaría General del PSE, tras la celebración del Congreso extraordinario. Fue bajo la sombra del asesinato, por ETA, de nuestro compañero, el concejal socialista de Orio, Juan Priede. En aquel ambiente de conmoción, y en mi intervención ante los delegados al Congreso, recordé que “los asesinos de Juan y sus cómplices andan sueltos, libres y seguros por las calles de nuestros pueblos y ciudades, mientras que sus víctimas, en el mejor de los casos, se quedan secuestradas en sus domicilios”.

Me hacía eco, a través de este ejemplo, de la situación radicalmente anómala que se vive en Euskadi y que se

caracteriza por el hecho de que quienes se mueven en el marco de la ley tienen que vivir escondidos como criminales por defender unas determinadas ideas, mientras que quienes se ríen de la legalidad democrática, la quebrantan sistemáticamente y jalean o no condenan el terrorismo, se pasean como dueños del país y con su libertad de expresión intacta. Y ya va siendo hora de acabar con esta anormalidad, que constituye un verdadero escándalo, aunque sólo sea por un elemental sentido de verguenza democrática.

No se puede seguir soportando que quienes apoyan sin el menor pudor a los liberticidas en el País Vasco se burlen continuamente de nuestra democracia. Nadie puede entender a

estas alturas que, mientras hay concejales socialistas y del PP que son acosados hasta la muerte por el terrorismo y sus cómplices, éstos no sientan a su vez el acoso legítimo del estado de derecho.

No es asumible, y cada vez lo entiende menos gente, que haya representantes del pueblo perseguidos ilegalmente por defender sus posiciones políticas, sin que se reprima a los perseguidores y a quienes les instigan con toda la fuerza de la ley. Por estas razones, y bastantes más que podrían aportarse, el partido socialista ha defendido y pactado con el gobierno central la modificación de la Ley de Partidos, y ha apoyado sin reservas la puesta en marcha del proceso de ilegalización de Batasuna.

Durante demasiados años, la democracia española ha mantenido actitudes sumamente prudentes con el entorno político de ETA. Los demócratas hemos alimentado la esperanza de que Herri Batasuna pudiera liberarse de la tutela de ETA y aceptara las reglas de juego del sistema de libertades. La espera ha sido prolongada, y el tiempo se ha agotado. A estas alturas resulta a todas luces evidente que HB (sea cual sea el nombre con que se disfrace) no tiene intención de independizarse de ETA, porque forma parte del mismo entramado.

No resulta, pues, en modo alguno coherente perseguir policialmente a ETA y dejar que sus colaboradores políticos operen en la legalidad. Para los socialistas, la unidad democrática frente al terrorismo, eje de nuestra política de libertades, exige que los partidos y las instituciones mantengan comportamientos claros y coherentes respecto a Batasuna. Por eso, propusimos en su día en el parlamento vasco que los partidos democráticos se negaran a considerar siquiera las iniciativas de esta fuerza política en tanto no condenara abiertamente la violencia.

Por la misma razón, somos también partidarios de su marginación legal. Porque no puede haber en democracia formaciones políticas que, amparándose en el sistema demo-

crático, lo utilicen para dar cobertura, financiar o procurar la comprensión social del terrorismo. Eso es, sencillamente, atentar contra la democracia. Y la democracia se tiene que defender, sobre todo cuando peligra. Porque en el País Vasco la ofensiva terrorista está erosionando seriamente pilares fundamentales de una sociedad democrática: el principio de representación popular, la libertad de pensamiento, de expresión, de cátedra, de prensa, la igualdad política son prácticamente inexistentes cuando una mitad de la sociedad vasca, la no nacionalista, carece de las mismas oportunidades y no está en las mismas condiciones que la otra para difundir sus ideas.

Ignoro los beneficios a largo plazo que la nueva Ley de Partidos aportará al combate contra el terrorismo. No creo, en cualquier caso, que sea menor el de introducir mayores dosis de credibilidad social en las instituciones democráticas y en el sistema de libertades. Porque no hay nada más letal para la democracia que permanecer de brazos cruzados cuando se atenta contra ella.

Resulta, por eso, pintoresco, cuando no abiertamente obsceno, sostener, como lo hace el nacionalismo vasco junto con la Izquierda Unida de Javier Madrazo, que la Ley de Partidos haya nacido con vocación de ilegalizar ideas, con la pretensión estratégica de dejar al nacionalismo en su conjunto fuera de la ley. Lo que se pretende, por el contrario, es ilegalizar conductas que no se ajusten a las reglas del juego democrático, precisamente para garantizar la igualdad de condiciones de todos los partidos políticos.

La Ley de Partidos no le está pidiendo a Batasuna nada distinto a lo que exige a cualquier otra fuerza política para ser legal, sea el PNV, el PP, el partido socialista... o Aralar, formación, esta última, que, compartiendo la misma ideología que Batasuna, ha cortado públicamente con la estrategia del terrorismo y no parece sentir ese temor que dicen sentir los dirigentes del

PNV a una posible ilegalización por el hecho de ser independentista. Posiblemente sea bastante mayor el miedo que le inspiren sus antiguos compañeros que el que pueda albergar con respecto al Estado democrático.

Sería, por eso, bastante más sensato que el nacionalismo, que gobierna en Euskadi, en lugar de buscar excusas para no comprometerse afrontara abiertamente sus responsabilidades para hacer causa común con la democracia. Desgraciadamente, en esta ocasión, como en tantas otras de su historia, el nacionalismo, acompañado en esta ocasión de la IU de Madrazo, se ha limitado a escurrir el bulto, perdiendo la oportunidad de ponerse al frente de la defensa de las libertades de todos, que son también, y principalmente, las de los ciudadanos del País Vasco. Ha preferido, por consideraciones electorales y con la vista puesta en los votos de Batasuna, fomentar un victimismo útil para cerrar filas, pero sin base en la realidad, porque somos otros quienes ponemos las víctimas.

Desorienta y desmoraliza con esa actitud a una gran parte de la población vasca, huérfana de liderazgo institucional para hacer frente al terrorismo y su sistema de valores. Y da la espalda también a las mejores tradiciones democráticas del nacionalismo, traicionando el espíritu del *lehendakari* Aguirre, quien argumentaba su apoyo a la República española amenazada por la insurrección militar de Franco afirmando que, entre el fascismo y la libertad, había que optar siempre por la libertad. No parece ser ese espíritu, en el que fueron educados tantos militantes del PNV, el que rige ahora en un nacionalismo dirigido por los añorantes del aranismo más reaccionario.

Evidentemente, hay que decirlo también, la aplicación de la Ley de Partidos no agota, ni mucho menos, las posibilidades de acción política para hacer frente, con mayor eficacia y con más espíritu de diálogo y de unidad democrática, al terrorismo y los graves problemas de crispación y división social que el terrorismo ha in-

troducido en el País Vasco.

Ni excusa, por tanto, las responsabilidades exigibles al gobierno central para que impulse un diálogo institucional a fondo con el gobierno vasco tendiente a acordar políticas compartidas para hacer frente al enemigo común de los demócratas y del sistema de libertades. Un diálogo institucional prácticamente inédito, y no sólo por falta de voluntad del gobierno de Ibarretxe. Tampoco se ha intentado por parte del gobierno de Aznar, más preocupado por agrandar y agravar las diferencias y polémicas con el nacionalismo gobernante que por buscar puntos de entendimiento. Por eso, todavía hoy no existe una verdadera política para resolver el problema que ETA representa. Una política con mayúsculas, global, compartida por todos los partidos e instituciones, complementaria de la acción policial y que facilite y precipite el fin del terrorismo. Hasta que no lleguemos a ese grado de entendimiento, lo que el terrorismo pierda por la vía policial lo irá ganando por la vía política.

Y, por ceñirnos al momento presente, tampoco estaría mal que el gobierno de Aznar administrara con prudencia el amplio consenso alcanzado con las fuerzas políticas, y más particularmente con el nacionalismo catalán, en torno a la Ley de Partidos. En este sentido, considero desproporcionada la reacción del PP y su gobierno por la abstención de CiU en la votación de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados para iniciar los trámites de ilegalización de Batasuna. No es así como se mantiene el espíritu de entendimiento en cuestiones que desbordan ampliamente los intereses partidistas. Y, por otra parte, cabe preguntarse con preocupación: un gobierno que reacciona de manera tan sectaria ante sus aliados más directos, en cuanto surge la primera discrepancia, ¿está en condiciones de emprender un verdadero diálogo con el nacionalismo que gobierna en el País Vasco? 

Tomado de *El País de España*.

Our Post Human Future

Francis Fukuyama

Los dramáticos avances en la tecnología del ADN durante los últimos años son materia de la ciencia ficción. Hoy en día, no es solamente posible reproducir seres humanos. Por primera vez desde la formación de la Tierra —hace cuatro mil millones de años— o de la aparición de la humanidad —hace diez millones de años—, la gente podrá elegir el sexo de sus hijos; además de altura, color, rasgos de personalidad e inteligencia. Incluso será posible crear a los “superhumanos” mezclando genes humanos con los de otros animales para adquirir su fuerza o la longevidad adicional. ¿Pero, es esto deseable? ¿Cuáles son las consecuencias morales y políticas? ¿Qué significará entonces hablar de la “naturaleza humana”? ¿Es eso el fin de los seres humanos?

Tomado de Amazon.co.uk



Blood and Fire: 'La Violencia' in Antioquia, Colombia, 1946-1953

Mary Roldán

Duke University Press, 2002

Entre 1946 y 1958 hubo una oleada de la violencia en Colombia que dejó al menos 200 mil muertos, convirtiéndose en uno de los peores conflictos que nuestro hemisferio ha experimentado en su historia. Este “pequeño” período estudiado del terror, conocido como La Violencia, es el tema de Blood and Fire. La academia ha asumido tradicionalmente que la política partidista proporcionó el apoyo para La Violencia. Sin embargo, Mary Roldán se enfrenta a esta posición y da los motivos que condujeron a la brutalidad, dando cuenta del contexto político y cultural de los acontecimientos. Con un análisis de la evolución de La Violencia en Antioquia, una región de Colombia, Roldán demuestra cómo las tensiones entre las políticas regionales y el Estado central débil, la privatización de la violencia del Estado en unidades paramilitares, y los prejuicios sobre la raza, la geografía, la clase, y la pertenencia étnica, terminaron, en última instancia, en oleadas de la actividad violenta.

Tomado de Amazon.com



Understanding Poverty

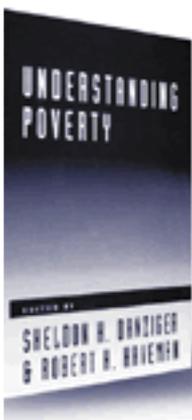
Sheldon H. Danziger, Robert H. Haveman

Harvard University Press, 2002

Mirando hacia atrás, sobre las cuatro décadas desde que la nación le declaró la guerra a la pobreza, los autores se preguntan cómo los pobres han sobrevivido en la economía de mercado, qué programas del gobierno han cumplido y cuáles no, y qué queda por hacer. El libro nos ayuda a entender cómo los cambios en el mercado de trabajo, en la estructura de la familia, en asistencia social, en salud y en las políticas de educación, han afectado las tendencias de la pobreza. Más significativo todavía, los autores ofrecen sugerencias para cambios en los programas y las políticas que mantienen la promesa de reducir la pobreza y la desigualdad de los ingresos.

Tomado de Harvard University Press

<http://www.hup.harvard.edu.catalog/DANUND.html>



Terrorism and the Constitution: Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security

David Cole, James X. Dempsey and Carole Goldberg
New Press, 2002

En una crítica viva e importante hacia las respuestas de los gobiernos a las amenazas —reales y percibidas— de comunistas en los años 50, de activistas de Centroamérica en los años 80, de palestinos en los años 90 y ahora de terroristas islámicos en el siglo XXI, dos académicos constitucionalistas advierten que muchos de los esfuerzos del contraterrorismo por parte del gobierno sacrifican libertades civiles sin efectivamente proteger la seguridad nacional.

Los autores afirman esto en su respuesta a los ataques del 11 de septiembre, pues la administración de Bush ha repetido ya muchos de los peores errores del pasado, además de que es poco probable hacer a Norteamérica más segura. Comparando medidas recientes del contraterrorismo con los abusos de la aplicación de la ley en el pasado, los autores hacen una compilación de los casos de antiterrorismo entre 1996 y 2001, de la cual se desprende que el FBI tiene más poderes de los que son necesarios o deseables en una sociedad libre.

El libro concluye con un modelo detallado que demuestra cómo se puede luchar contra el terrorismo sin la presunción de la culpabilidad por asociación, el espionaje político y poderes federales desenfrenados.

Tomado de The New Press
<http://www.thenewpress.com/newbooks/terrorism.htm>